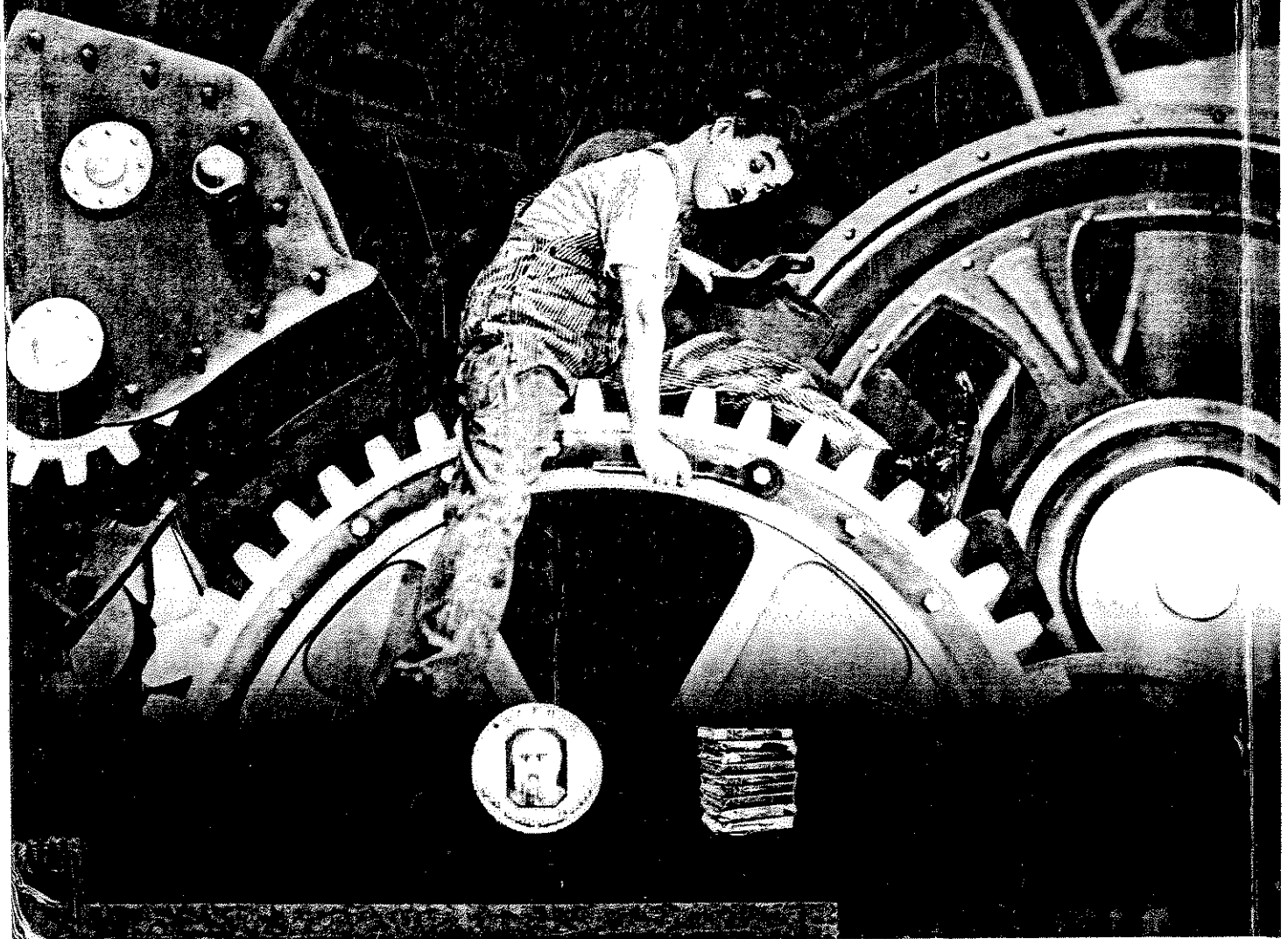


الجمعية اللبنانية لفلسفة القانون

أعمال مؤتمر

الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

مقاربة اقتصادية، قانونية وميدانية



فهرس المحتويات

٩	كلمة في موضوع المؤتمر
١٣	العولمة وأخلاقيات الأعمال، كميل حبيب
٢١	الخصخصة بين النظرية والواقع، فوزي أدهم
٢٥	الشراكة في القانون الأوروبي، أرنو دورولان
٣٣	لمحة عن الشراكة في فرنسا والعالم، نور الدين سعدي
٣٩	الخصخصة... دراسة ميدانية، مروان زاكي
٤٧	الشراكة بين القطاعين العام والخاص، هيكل الراعي
٦٥	المفاضلة بين القطاع العام والخاص: دولة العراق نموذجاً، رشيد فرهاد
٧٧	الشراكة بين القطاعين... رؤية إجتماعية، غسان وهبة
٨١	العلاقة الجدلية بين القطاع العام والقطاع الخاص، أحمد ذبيان
٨٥	الشراكة في إقامة وتشغيل البنية التحتية في لبنان، مروان قطب
١٠٥	الشراكة من منظور طبي، ليلي تنوري
١٤٣	شراكة العام والخاص: إخفاق فعلي أم نجاحات متكررة، جعفر عبد الخالق
١٥٧	حول اللغة المهنية، محمد وهبي
١٧٧	الشراكة وإنتاج الكهرباء، هادي الهادي
١٨٧	تطوير الأداء الأكاديمي والبحث العلمي، نايف ذبيان
١٩٧	الشراكة ودور القاضي الإداري، جورج سعد

- دور الشركات المتعددة الجنسيات في التأثير على سيادة الدول، فاروق مغربي ٢٢٣
- التعليم الجامعي بين «الضد» وال«مع»، ليندا تنوري ٢٣٣
- حول الشراكة بين القطاع العام والخاص، كارين دغيدي ٢٣٧
- حول الشراكة والتحكيم، فاطمة وهبي ٢٤١

الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إقامة وتشغيل البنية التحتية في لبنان

مروان قطب، أستاذ في كلية الحقوق، الجامعة اللبنانية

كثر الحديث في الآونة الأخيرة عن الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إقامة وتشغيل مشاريع البنية التحتية نظراً إلى الفوائد التي يُفترض أن تحققها هذه الشراكة؛ فالدولة تؤمن الدعم السياسي وتصدر التشريعات اللازمة وتسهل الإجراءات الإدارية، في حين توفر المؤسسة الخاصة التمويل اللازم للمشاريع، وتسخر خبرتها في مجال التشغيل باعتماد أساليب مرنة ومتطورة. وفي النتيجة، تقدم هذه الشراكة خدمات ذات جودة عالية من دون أن تتكبد الخزينة العامة نفقات إضافية.

وضعت الحكومة اللبنانية مشروع قانون يتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص. وكان هذا المشروع موضوع نقاش بين الخبراء وأصحاب القرار، إلا أنه لم يأخذ طريقه إلى الإقرار وما زال في طور الإعداد^(١).

سنتناول في هذه الدراسة مفهوم الشراكة ودورها في إقامة وتشغيل مشاريع البنية التحتية ومزايا وعيوب كل نوع من أنواعها. وسنحدد شروط نجاح هذه الشراكة، ونبين التحديات التي تعترضها، ونختم بعرض اقتراح القانون المتعلق بالشراكة ووجهات النظر حوله.

(١) السفير، ١٧/٨/٢٠١٠.

أولاً: ماهية شراكة القطاعين العام والخاص

١ - مفهوم شراكة القطاعين العام والخاص

تعني شراكة القطاعين العام والخاص تحمّل كل من القطاع العام من جهة وشريك من القطاع الخاص من جهة أخرى موجبات ومسؤولية إقامة أو تشغيل أحد مشاريع البنية التحتية، بحيث يجري توزيع المخاطر بين الشركاء وفق قدراتهم ومؤهلاتهم بهدف تحقيق إنتاجية عالية^(١).

يتضمن نظام الشراكة قيام الدولة بدور الراعي لتحقيق الاستثمارات العامة والضامن للاعتبارات الاجتماعية عند تشغيل المشروع. وهي يمكن أن تساهم في رأسمال المشروع أو تلزم بتقديم الأصول الثابتة الأساسية في عمليات التشغيل. أما الشريك من القطاع الخاص فهو صاحب خبرة في مجال تشغيل المشاريع المتعلقة بالبنية التحتية، ويستطيع استخدام أساليب مرنة في الإدارة ربما لا تتوافر لدى القطاع العام الذي غالباً ما يعتمد أنظمة جامدة^(٢).

ويختلف نظام الشراكة عن الخصخصة في معناها الضيق، التي تعني بيع ملكية المرفق العام للقطاع الخاص. إلا أنه يتفق مع المفهوم الواسع للخصخصة الذي يشمل نقل إدارة المرفق العام إلى أحد أشخاص القانون الخاص مع احتفاظ الدولة بالملكية وبدور أساسي في تنظيم المرفق والرقابة على تشغيله^(٣).

٢ - أهمية اعتماد شراكة القطاعين العام والخاص

اعتمدت الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إنجاز وتشغيل عدد من مشاريع البنية التحتية في عدة قطاعات، كالاتصالات والطاقة والطرق العامة. وكانت هناك عدة عوامل دفعت الكثير من الدول إلى اعتماد نظام الشراكة، أبرزها:

أ - جذب رؤوس الأموال الخاصة، إذ تتزايد حاجة الدول إلى تمويل مشاريع البنية التحتية الناتجة من النمو السكاني المضطرد، في الوقت الذي تعاني معظم هذه الدول قدرات مالية محدودة، الأمر الذي يفرض عليها البحث عن رؤوس أموال من مصادر

(١) Michael Geddes, Making Private Partnerships Work (London: Gower Publishing Limited, 2005), p. 1

(٢) Paul Lingnières, Partenariats Publics Privés (Paris: Litec, 2000), p. 25

(٣) المرسي السيد حجازي، الخصخصة: إعادة ترتيب دور الدولة ودور القطاع الخاص (بيروت: الدار الجامعية، ٢٠٠١)، ص ١٤.

أخرى، وقد تجد في القطاع الخاص ضالتها، نظراً إلى امتلاك هذا القطاع رؤوس أموال يرغب في استثمارها بصورة تحقق له عائداً مجزياً^(١).

ب - زيادة الإنتاجية، فاشترك القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية يزيد من فاعلية التشغيل في هذه المشاريع، لأن هدف القطاع الخاص هو تحقيق أكبر عائد ممكن، وهذا الأمر لا يمكن أن يتحقق إلا بزيادة الفاعلية في التشغيل، وتقديم خدمات ذات جودة عالية تشبع حاجات الجمهور بأقل تكلفة ممكنة. وهذا يعني أن الدولة عند إشراكها القطاع الخاص في هذه المشاريع يمكن أن تستفيد من ضابط الربحية الذي من شأنه زيادة القيم المضافة التي تطور اقتصاد الدولة^(٢).

ج - إصلاح مشاريع البنية التحتية، إذ يُنظر إلى نظام الشراكة بوصفه الحافز لفتح النقاش حول إصلاح القطاع موضوع التشغيل، فيجري وضع برنامج إصلاحي يقوم على إعادة الهيكلة وتحديد المهمات داخل القطاع المعني، وخصوصاً في ظل الحاجة إلى إعادة النظر في الأنظمة والأساليب المعتمدة في عمليات التشغيل.

لا يزال القطاع العام في كثير من الدول يعتمد أنظمة مالية وإدارية جامدة، ويواجه صعوبات في مواكبة التطورات المعاصرة واعتماد التقانة والأنظمة الحديثة، في حين يلجأ القطاع الخاص عادة إلى اعتماد أنظمة تحقق إنتاجية عالية بهدف زيادة العائد على استثماراته، كما أنه يملك المرونة اللازمة في مواكبة التطورات الحديثة.

ثانياً: مزايا وعيوب أنواع الشراكة بين القطاعين العام والخاص

تعدد أنواع شراكة القطاعين العام والخاص، وتتضمن هذه الأنواع مستويات مختلفة من المسؤوليات وتحمل المخاطر من قبل المشغل من القطاع الخاص. كما يختلف كل نوع من حيث الإطار القانوني للعقود المبرمة بين القطاعين العام والخاص. سنتناول في هذا القسم خصائص كل نوع ونبين مزاياه وعيوبه، ويقتضي على أصحاب القرار أن يراعوا هذه الخصائص عند اختيار النوع الأنسب لكل مشروع. وأهم أنواع شراكة القطاعين العام والخاص هي:

(١) برنارد دين أكيوبي، ريتشلرد همينغ، وغيرد شوارتز، الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص، سلسلة قضايا اقتصادية، ٤٠ (نيويورك: صندوق النقد الدولي، ٢٠٠٧)، ص ٣ وما بعدها.

(٢) International Monetary Fund, "Public Investment and Fiscal Policy," March 12, 2004, p.

١- عقود الخدمات

تتضمن عقود الخدمات تلزيم أحد أشخاص القانون الخاص بتقديم خدمة إلى أحد الأشخاص العامة تتعلق بأحد مشاريع البنية التحتية خلال مدة تراوح بين سنة وثلاث سنوات. ويتولى الشخص العام إقامة المشروع وتشغيله، ويقتصر دور الشريك من القطاع الخاص على تنفيذ جزء من البنية التحتية أو تقديم خدمة تتعلق بإدارة المشروع، دون أن يكون له علاقة مباشرة بالعملاء.

تعد هذه الطريقة جيدة حين يجري اختيار المتعاقد مع الإدارة في ظل تنافس شفاف، وحين تكون الرقابة على الأداء فاعلة. كما يتميز دور الملتزم بتدني مستوى المخاطر، فهو يؤدي خدمة محددة مقابل أجر مالي محدد. كما أن لهذه العقود دوراً فعالاً في إدارة مشاريع البنية التحتية، ولا سيما ما له علاقة بنقل التقنية الحديثة.

في ظل عقود الخدمات هذه، تبقى مسؤولية إقامة وتشغيل مشاريع البنية التحتية وتكلفتها على كاهل الدولة، وتُعتمد في عمليات التشغيل هذه أنظمة القطاع العام. لكن أن هذا النوع من الشراكة لا يحقق جذباً لرؤوس الأموال الأجنبية لأن هذه العقود تتعلق بأعمال محدودة^(١).

٢- عقود الإدارة

تتضمن عقود الإدارة قيام الشريك من القطاع الخاص بجميع المهام المتعلقة بإدارة المشروع وتشغيله، بحيث يتعامل مباشرة مع العملاء وفق التعريفات المحددة من قبل الشخص العام. ويلتزم الأخير بسداد مقابل مالي له على هيئة أتعاب محددة وثابتة أو على أساس نسبة من أرباح المشروع. هذه الطريقة شائعة في إدارة المستشفيات والمرافئ وتوزيع المياه والكهرباء.

يُلقى على عاتق الشخص الخاص الإدارة اليومية للمشروع والإشراف والرقابة على عمليات التشغيل. إلا أن مسؤولية استمرارية التشغيل وتحمل نتائجه يبقيان على عاتق الشخص العام. كما يتحمل الشخص العام تكلفة تأمين رأس المال الاستثماري من تجهيزات ومعدات، في حين يتحمل الشخص الخاص تكلفة تأمين رأس المال العامل،

(١) Public Private Partnership (PPP) Handbook (Manila: Asian Development Bank - ADB,

.2008). p. 29

ويرجع تحميل المشغل جزءاً من التكلفة إلى حملة على حسن إدارة المشروع وتحقيق فاعلية في التشغيل بحيث تكون الأعباء ذات إنتاجية عالية.

تستخدم هذه الطريقة في الحالات التي تريد الدولة فيها الاستفادة من إدارة القطاع الخاص للمشروع وفق أساليب مرنة وذات خبرة في مجال القطاع المعني، دون التنازل عن رأس المال الاستثماري للمشروع. ويمكن أن تعتمد هذه الطريقة كحل مؤقت إلى حين بلورة طرائق أخرى لإدارة المشروع.

ويخشى عند اعتماد هذه الطريقة لجوء المشغل إلى إهمال بعض الأعباء الأساسية، كالصيانة الدورية لأصول المشروع بهدف تضخيم الأرباح وزيادة حصته، أو عدم تشغيل المشروع بصورة تحقق أقصى فاعلية ممكنة حين يكون المقابل المالي الذي يحصل عليه المشغل محدداً وثابتاً^(١).

٣- عقود الإجارة

يتحمل الشريك من القطاع الخاص في ظل عقود الإجارة مسؤولية تشغيل المشروع وإدارته. ويتولى الشخص العام تقديم الأصول الثابتة من آلات وتجهيزات لازمة لتشغيل المشروع، في حين يتحمل الشريك الخاص نفقات التشغيل ونتائجه، وذلك لمدة طويلة قد تصل إلى عشر سنوات.

تُلقى على عاتق المشغل مسؤولية تقديم الخدمات إلى العملاء، أما التعريفات فيحددها الشخص العام ويقوم المشغل بتحصيلها، ويحوّل جزءاً من التحصيلات إلى الشخص العام لسداد القروض المبرمة من قبله لتمويل الاستثمارات المتعلقة بالمشروع.

تمتاز هذه العقود بتوفير الشخص العام نفقات التشغيل دون التخلي عن الملكية، إضافة إلى أنها تعفي المشغل من مسؤولية تأمين الأصول الثابتة اللازمة لتشغيل المشروع، وتسترد الدولة تكلفة تمويلها لهذه الأصول من إيرادات التشغيل.

ما يعاب على هذه العقود أن التعريفات التي يدفعها العملاء ترتبط بتغطية الاستثمارات التي مولتها الدولة، وبالتالي يمكن لهذه التعريفات أن تميل نحو الارتفاع

(١) محمد متولي دكروري محمد، "دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية"، القاهرة، وزارة المالية المصرية، إدارة بحوث التمويل، ٢٠٠٩، ص ١٥.

إن لم تُضبط بأنظمة دقيقة. كما تنشأ هنا إشكالية تنبع من أن الشخص الخاص يشغل أصولاً لم يتكبد عبء تمويلها.

٤- عقود الامتياز

يجعل عقد الامتياز من المشغل مسؤولاً بصورة كاملة عن تأدية الخدمات في مشروع محدد، بحيث يتولى عمليات التشغيل والصيانة وتحصيل التعريفات وإدارة المنشآت. كما يلزم المشغل بتأمين الأصول الثابتة الضرورية لتشغيل المشروع، أي رأس المال الاستثماري. ويتوجب على الشخص العام أن يضع معايير الأداء والتأكد من أن المشغل يتقيد بها. وبالتالي ينتقل دور الشخص العام من مشغل للمشروع إلى منظم له، ولا سيما في مجال التعريفات وضمان جودة الخدمات.

ويحصل المشغل التعريفات مباشرة من العملاء، ويستخدم هذه التعريفات في تغطية أعباء إقامة المشروع وتشغيله وفي تحقيق الأرباح. وتكون عقود الامتياز عادة طويلة الأمد تراوح بين ٢٥ و ٣٠ سنة، بحيث يكون أمام صاحب الامتياز المدة الكافية لتغطية استثماراته وتحقيق العائد الذي يسعى إليه^(١).

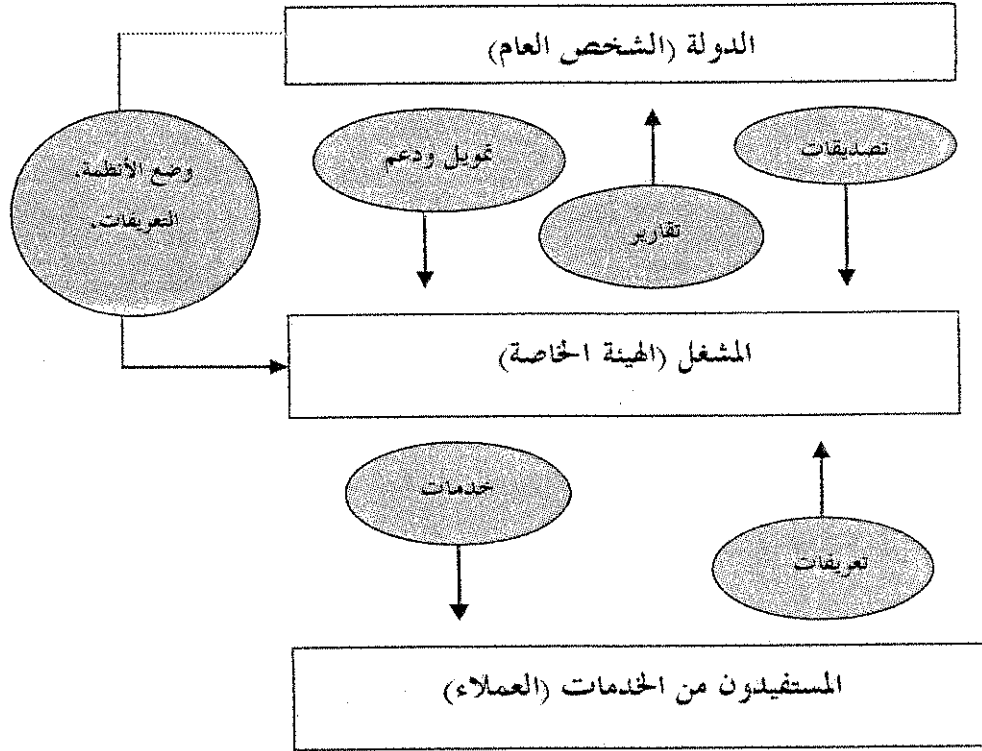
تكمن الميزة الأساسية لعقود الامتياز في أن حصول المشغل على أرباح التشغيل تحفزه على القيام بالأعمال المنوطة به بأعلى إنتاجية وأفضل فاعلية بهدف زيادة أرباحه. كما أن تحويل مسؤولية التشغيل من القطاع العام إلى القطاع الخاص يعني المالية العامة من أعباء التشغيل، وخصوصاً حين يكون المشروع يعاني الأزمات.

لكن يعاب على عقود الامتياز التعقيد الذي يشوب العقد الذي يحدد المهمات المطلوبة من المشغل، كما تحتاج الدولة إلى تحسين قدرتها التنظيمية في مجال تحديد التعريفات ومراقبة الأداء. إضافة إلى أن طول مدة عقود الامتياز تعقد عملية اختيار المشغل المؤهل وصوغ العقود، ولا سيما في مجال توقع الأحداث التي يمكن أن تطرأ خلال المدة الزمنية الطويلة.

تجدر الإشارة إلى الانتقادات التي وجهت إلى طول مدة الامتيازات، كما هي الحال بالنسبة إلى الامتيازات القائمة في لبنان التي تجاوزت مدتها الخمسين سنة،

(١) Les Contrats de Partenariat, Guide Méthodologique (Paris: Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (maPPP), Version 7, 2011), p. 9

وهو ما يجعل الامتياز أقرب إلى كونه نوعاً من أنواع الاحتكار الذي يُمنح لشخص بحد ذاته، الأمر الذي يقتضي أن تكون مدة الامتياز معقولة بحيث تحول دون تحويل الامتياز إلى احتكار للمتعاقد مع الإدارة، وتسمح لهذا المتعاقد من جهة أخرى باسترداد الاستثمارات التي وضعها في هذا الامتياز.



٥- عقود البناء والتشغيل والتحويل (BOT)

تعد عقود البناء والتشغيل والتحويل من الامتيازات المتخصصة، حيث تتولى هيئة خاصة أو مجموعة من الهيئات إقامة وتشغيل مشروع من مشاريع البنى التحتية استناداً إلى مجموعة من معايير الأداء التي تحددها الدولة أو الشخص العام المعني.

تتولى الهيئة الخاصة في هذه العقود تأمين رأس المال المطلوب لبناء المشروع الذي يمتلكه المشغل طوال مدة التشغيل، ويقتضي أن تكون هذه المدة كافية لتغطية الاستثمارات التي كرسها المشغل للمشروع.

تنتقل الملكية إلى القطاع العام عند انتهاء مدة العقد، ويمكن الهيئة الخاصة أن

تستمر في تشغيل المشروع، لكن في إطار عقد جديد يمكن أن يأخذ صفة عقد إدارة أو عقد إجارة أو غيرهما من العقود.

وما يميز عقود البناء والتشغيل والتحويل عن عقود الامتياز التقليدية هو أن الأخيرة تتعلق غالباً بتشغيل مشروع قائم وموجود، أما عقود البناء والتشغيل والتحويل فتتضمن بناء المرفق ومن ثم تشغيله، وهو ما يحتاج إلى رؤوس أموال كبيرة، وهذا الأمر لا يمنع من أن تتضمن هذه العقود دراسة المشروع وتصميمه أو إعادة تأهيله.

تكمن أهمية هذه العقود في جذب رؤوس أموال أجنبية وإقامة مشاريع بنية تحتية تحتاج إلى خبرة ونقل تقانة، كما هي الحال في إقامة شبكات الاتصالات. وغالباً ما تشترط هذه العقود تدريب العاملين في القطاع العام على إدارة المشروع قبل تحويله إلى الدولة. وفي نهاية مدة العقد تكتسب الدولة مشروعاً لم تتكبد أعباء إقامته.

٦- المشروع المشترك

تعد المشاريع المشتركة بين القطاعين العام والخاص بديلاً من الخصخصة الكاملة، بحيث تكون ملكية المشروع مشتركة، كما يجري التشغيل من قبل هيئة تمثل القطاعين. وقد ينشأ المشروع المشترك عن طريق بيع الدولة جزءاً من ملكية المشروع، كأن تعمد إلى بيع جزء من أسهم شركة عامة، أو تنشئ شركة جديدة يجري الاكتتاب في رأسمالها من قبل القطاعين العام والخاص.

وتعد الشركات المختلطة أهم نموذج للمشاريع المشتركة، حيث يتكون رأس المال من شراكات من كلا القطاعين العام والخاص مع أغلبية بسيطة للقطاع العام. وتدار الشركة من قبل مجلس إدارة يمثل القطاعين ويستقل عن الإدارة العامة.

تمتاز هذه الطريقة في أنها الأكثر تجسيداً للشراكة بين القطاعين العام والخاص. يساهم الشريكان في تمويل المشروع وتأمين الأصول اللازمة للتشغيل، ويقومان معاً بإدارة المشروع وتحمل النتائج، فيكون لكل منهما مصلحة في نجاح المشروع وتحقيق أفضل إنتاجية.

يعاب على هذه الطريقة أيضاً أن الدولة تقوم بدور مزدوج، فهي من ناحية أحد مشغلي المشروع ومن ناحية أخرى تتولى مهمة الإشراف والتنظيم، وهو ما يخلق نوعاً من تعارض المصالح. كما أن اختيار الدولة للشريك من القطاع الخاص يخضع لتفاوض

مباشر بعيداً من إجراءات التلزم وقبوره، فيخشى بالتالي عدم شفافية الإجراءات.

ثالثاً: خارطة طريق من أجل شراكة ناجحة

لا يمكن نجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلا إذا قامت الدولة بتشخيص الأوضاع القائمة في القطاع المعني. ولا بد من اعتماد إجراءات واضحة وشفافة لاختيار الجهة القادرة على تشغيل المشروع. كما يجب إنشاء هيئة تقوم بدور المشرف على نظام الشراكة والمراقب لحسن تطبيقه.

١- تشخيص الأوضاع القائمة في القطاع المعني

يعد نظام الشراكة إحدى الأدوات التي يستخدمها أصحاب القرار لإصلاح القطاع المعني وتحسين الخدمات المقدمة. ويجب أن يصاحب تطبيق الشراكة وضع خطة إصلاحية تضمن حسن التنفيذ وتوفر دعماً لاستمرار الشراكة.

يراعى عند تصميم نظام الشراكة البيئة المحيطة بالقطاع والأهداف الإصلاحية والنظام القانوني للدولة، وحاجات تمويل القطاع. ويقتضي من أجل نجاح الشراكة أن تبنى على تشخيص واقعي للقطاع يركز على مجموعة مسائل^(١)، أهمها:

أ - المسائل الفنية: على الدولة أن تحدد أوجه القصور في المسائل الفنية للقطاع المعني بهدف العمل على إصلاحها، كما يقتضي الوقوف على نظام الفاعلية في عمليات التشغيل ومدى استجابة العملاء. ويجب تحديد الدرجة التي يكون فيها القصور في المجال الفني ناتجاً من ضعف خطة الاستثمار أو عدم فاعلية الإدارة أو النقص في خبرة التشغيل أو مسائل أخرى.

ب - الإطار القانوني النافذ والسياسات المتبعة: يشمل التشخيص القوانين النافذة التي تنظم عمل القطاع المعني، إضافة إلى السياسات المتبعة من قبل أصحاب القرار. وقد يظهر نتيجة التشخيص وجود حاجة إلى تعديل الأنظمة القانونية المعمول بها أو وجود حاجة إلى إنشاء أجهزة تنظيمية بهدف تسهيل الانتقال من الإدارة العامة إلى الإدارة الخاصة. كما يسهل التشخيص تأمين البنية القانونية والنظامية الملائمة التي تعد أساس نجاح نظام الشراكة.

ج - البنية التنظيمية: قبل البدء بتطبيق نظام الشراكة يجب الوقوف على مجموعة من المسائل التنظيمية المتعلقة بالقطاع المعني. ويقتضي في نهاية المطاف تحديد الأدوار المتعلقة بتنظيم القطاع بصورة واضحة عند صوغ العقود، وفي الوقت عينه توجد حاجة إلى المرونة بهدف تعديل المهمات التنظيمية لتواكب المستجدات الطارئة عند التطبيق.

د- المسائل التجارية والمالية: يجري في إطار تشخيص حالة القطاع المعني تحديد الأوضاع التجارية والمالية القائمة وما ينتجها القطاع من مخرجات، الأمر الذي يساعد أصحاب القرار على تحديد المخرجات التي يرغبون في الوصول إليها والتخطيط لإنجازها في المستقبل.

وعند إعداد نظام الشراكة يكون الإصلاح التمهيدي للنواحي المالية داخل القطاع أمراً مهماً: كنظام الفوترة، والمعلومات المتعلقة بالعملاء، وأوضاع الدائنين، وترتيبات التمويل، وهي إصلاحات ضرورية لفهم وتحديد الأوضاع المالية للقطاع قبل الدخول في نظام الشراكة.

هـ - استشارة الأطراف المعنية بالقطاع: يقتضي الوقوف على آراء الأطراف المعنية بالقطاع، وهم أصحاب القرار السياسي، والمستثمر، والعملاء، والعاملون في القطاع، حيث لكل منهم دور حساس في نجاح نظام الشراكة، كما أن لهم مصالح مختلفة. لذلك يقتضي استشارتهم والوقوف على آرائهم من أجل مراعاة هذه المصالح وتحديد الأولويات على نحو يتناسب مع إنجاز مشروع الشراكة وتحقيق أهدافه.

إلا أن بعض الحكومات يتردد في استشارة الشعب خشية توقعاته المرتفعة التي لا يمكن بلوغها، كما أنها تخشى عدم القدرة على السيطرة على تسرب المعلومات المتعلقة بالمشروع عند استشارته، واستخدام هذه المعلومات من أجل الاحتجاج ومعارضة المشروع. إلا أن الفوائد التي تعود على المشروع بفعل استشارة الأطراف المعنية تفوق المخاطر الناجمة عنها، وخصوصاً أن تنفيذ مشروع يعبر عن تطلعات الشعب يمثل الغاية الأساسية لأي مشروع عام، وهكذا تمثل استشارة الشعب تمثل ركيزة أساسية لدعم وتفهم السياسات العامة للحكومة.

٢- اختيار الهيئة الخاصة القادرة على تنفيذ الشراكة

تجري عمليات التلزم هيئة تنشأ خصيصاً لهذه الغاية، وتعتمد إلى وضع دفا تر الشروط

التي على أساسها يتم تأهيل الراغبين في الاشتراك في عمليات التلزم. ويجري تقييم العروض وتحديد العارض الأفضل. وللسلطة المختصة في الدولة صلاحية استثنائية أن تصدق على الصفقة وتوقع العقد مع العارض الأفضل.

ويفضل إنشاء هيئة تختص بإجراء عمليات التلزم لاختيار الهيئة الخاصة، أو تخصيص فريق عمل يتولى مسؤولية إعداد وتوجيه إجراءات التلزم. وفي لبنان تتولى الهيئة الناطمة التي أنشئت في كل من قطاعي الاتصالات والكهرباء إجراء عملية استدراجات العروض أو المناقصات لاختيار المتعاقد مع الإدارة أو أصحاب التراخيص والأذونات.

وتتولى الهيئة المختصة بعمليات التلزم إعداد دفاتر الشروط التي يجري على أساسها تقييم العارضين، والتي تخضع لتصديق السلطة التنفيذية في الدولة. ويقتضي أن يتضمن دفتر الشروط الأعمال المطلوبة بصورة واضحة ودقيقة، وبيان شروط التشغيل والصيانة، وسبل تكوين التعريفات، ومدة الشراكة^(١).

تخضع عمليات التلزم هذه لعملية تأهيل مسبق تتضمن مجموعة من الإجراءات، تبدأ بدعوة الشركات الراغبة في الاشتراك في عمليات التلزم، إلى تقديم مجموعة من المستندات التي تثبت توافر المؤهلات لديها. ويجري تقييم هذه المستندات خلال مدة زمنية محددة، ويعلن عن المشتركين الفائزين والمؤهلين للاشتراك في اختيار الهيئة الخاصة التي ستتولى تنفيذ المشروع^(٢). ولكي يتمكن العارضون من تقديم عروضهم على نحو مطابق لدفتر الشروط، وبهدف تحقيق الشفافية والمساواة في عملية التلزم، تعتمد الإدارة إلى إيضاح النقاط التي تكون موضوع إشكال لدى العارضين. وذلك بعقد اجتماع يسبق تقديم العروض وخلال مهلة معقولة قبل المدة النهائية لتقديم العروض، بهدف إيضاح سبل إعداد جميع المستندات بالطريقة الصحيحة.

يتولى المشتركون الناجحون في التأهيل المسبق إعداد عروضهم استناداً إلى التعليمات المحددة من قبل الهيئة المنظمة لعمليات التلزم، وتتضمن هذه التعليمات سبل تقديم العروض ومضمونها ومعايير التقييم. وغالباً ما يقسم العرض إلى قسمين،

(١) نصت الفقرة (د) من المادة ٥ من القانون رقم ٤٣١ لعام ٢٠٠٢ المتعلق بتنظيم خدمات الاتصالات على الأراضي اللبنانية على أن من مهمات الهيئة الناطمة للقطاع «تنظيم التلزيما وإصدار التراخيص والإشراف على حسن تنفيذها ومراقبتها...».

(٢) UNIDO, BOT Guidelines (Austria: UNIDO Publications, 1996), p. 114

يوضع كل قسم ضمن مغلف على حدة. يتضمن المغلف الأول العرض الفني والإداري، ويحتوي الثاني على العرض المالي. يجري تقييم العروض الفنية والإدارية على أساس الشروط والمؤهلات المطلوبة في دفتر الشروط التي يجري إثباتها بموجب مستندات محددة. ويتم فتح العروض المالية للعارضين الذين تقدموا بالمستندات المطلوبة واثبتوا توافر المؤهلات المطلوبة منهم. ومن ثم تبدأ عملية تقييم العروض المالية واختيار صاحب العرض الأفضل.

يقتصر دور الهيئة المختصة بعمليات التلزم على اختيار العارض الأفضل الذي ترسو عليه الصفقة مؤقتاً، ولا ترسو بصورة نهائية إلا بعد تصديق الجهة المختصة في الدولة، ومن ثم يجري توقيع العقد بين الدولة من ناحية وصاحب العرض الأفضل من ناحية أخرى.

٣- إنشاء هيئة منظمة للقطاع المعني

يقتضي لنجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص إنشاء هيئة تتولى تنظيم القطاع المعني والإشراف على اختيار الهيئة الخاصة وممارسة رقابة على حسن تنفيذ نظام الشراكة. والهيئة المنظمة سلطة إدارية مستقلة عن الوزارة المعنية، الأمر الذي يمكنها من ممارسة مهامها بحياد. ومن أهم المهمات التي تناط بهذه الهيئة، هي:

أ - تنظيم القطاع موضوع الشراكة، فتتولى الهيئة المنظمة تشخيص الأوضاع القائمة في القطاع وتحديد الحاجات التنظيمية التي يتطلبها تنفيذ الشراكة، وهو أمر قد يستلزم تعديل التشريعات القائمة، واتخاذ القرارات التنظيمية الضرورية. كما تقوم هذه الهيئة بدور بارز في تحديد معايير تشغيل مشاريع البنية التحتية المعنية سواء من الناحية الفنية أم من الناحية البيئية.

ب - كما تساهم الهيئة في اختيار المتعاقد مع الإدارة، وذلك من خلال تحديد الشروط والمؤهلات الواجب توافرها في الهيئة الخاصة، وهي تقوم بدور بارز في إدارة عمليات التلزم والاجتماع بالعارضين لتقديم الإيضاحات، وتقديم المعونة اللازمة لتقييم العروض واختيار المتعاقد الذي يقدم العرض الأفضل. كما تتولى الإشراف على صوغ العقود التي يوقعها طرفا العقد.

ج - وهي تقوم بدور رقابي تجاه تشغيل الهيئة الخاصة للمشروع استناداً إلى معايير

الأداء المحددة مسبقاً، وذلك بهدف رقابتها إلى التأكد من تطابق نشاط الهيئة الخاصة مع بنود العقد. كما تؤدي الهيئة المنظمة دوراً في ضبط التعريفات التي يدفعها العملاء لقاء حصولهم على الخدمات، الأمر الذي يضمن عدم تجاوز التعريفات الاعتباريات الاجتماعية للمواطنين.

د - كما تقوم الهيئة بفض النزاعات الناشئة عن تنفيذ الشراكة، فتؤدي دور الوسيط بين طرفي الشراكة عند حصول نزاع حول تنفيذ بنود العقد، بهدف التوفيق بينهما وعدم توسع الخلاف. ويمكن أن يعطيها نظام الشراكة حق القيام بدور الهيئة التحكيمية، وخصوصاً أنها هيئة مستقلة عن طرفي العقد فتقوم بالفصل بالنزاع دون اللجوء إلى القضاء الذي يتطلب إجراءات قد تطول.

رابعاً: التحديات التي تواجه نظام الشراكة

تواجه تطبيق نظام الشراكة مجموعة من التحديات على مختلف المستويات، أهمها:

١ - التحديات السياسية

يحتاج الأخذ في نظام الشراكة إلى تبنيه من قبل السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويحتاج بعض أنواع الشراكة إلى إجازته بقانون كعقد الامتياز، كما تقوم السلطة التنفيذية بدور بارز في وضع نظام الشراكة موضع التنفيذ. لذلك يواجه نظام الشراكة تحديات سياسية، أهمها:

أ - عدم تحقق الاستقرار السياسي: يقتضي لنجاح نظام الشراكة تحقيق الاستقرار السياسي على مستوى السلطة التنفيذية، لأن هذه الشراكة تحتاج إلى إشراف ورقابة الدولة التي تؤدي دور المنظم للقطاع. ويؤدي عدم الاستقرار السياسي إلى تغيب القطاع العام عن القيام بدوره الضامن لحسن تنفيذ مندرجات العقد.

ب - غياب التوافق حول نظام الشراكة: لا يزال موضوع الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص محل خلاف بين الاتجاهات السياسية والاقتصادية في البلاد، الأمر الذي يحول دون تبني هذا النظام رسمياً في لبنان. لذا، تعلق نسبة المخاطرة في إطلاق هذا المشروع مخافة أن يتعرض للتوقف من جراء عدم التوافق هذا، وهو ما قد يؤدي في بعض الحالات إلى فسخ العقود وتكبيد الدولة والهيئة الخاصة خسائر فادحة.

٢- التحديات الاجتماعية

يترتب على تطبيق نظام الشراكة تولي الهيئة الخاصة عمليات التشغيل بمعدات لها وعمالها، في حين تمارس الدولة دور الرقيب والمنظم، لذلك توجد تحديات اجتماعية تتعلق بمصير العاملين السابقين في القطاع المعني ومستوى التعريفات على الخدمات المقدمة.

أ - مصير العاملين في القطاع: تتولى الهيئة الخاصة إدارة وتشغيل المشروع، معتمدة على العاملين لديها الذين يكتسبون المهارات اللازمة والخبرات المطلوبة. لكن تُطرح هنا بجد إشكالية أساسية حول مصير العاملين السابقين في القطاع وإمكان استيعابهم ضمن المشروع الجديد أو صرفهم من الخدمة. وهذا أمر يهدد شريحة كبيرة من المواطنين، ويخلق تحدياً اجتماعياً يدفع تيارات سياسية ونقابية إلى معارضة نظام الشراكة. لذلك يجري في ظل نظام الشراكة تحديد مصير العاملين السابقين وفق أسس تضمن حقوقهم وتحقق العدالة الاجتماعية^(١).

ب - تحديد مستوى التعريفات: تمثل التعريفات التي تدفع من قبل العملاء أساس تغطية نفقات المشروع ومعيّاراً لتحديد العائد الذي يسعى الشريك من القطاع الخاص إليه. وفي الوقت عينه توجد هذه التعريفات على تماس مباشر مع حاجات الناس، لذلك يقتضي أن تبقى التعريفات ضمن المستوى المقبول الذي لا يتعارض مع الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين. وتؤدي الهيئة المنظمة دوراً أساسياً في مواجهة هذا التحدي^(٢).

٣- التحديات الاقتصادية

يُنتظر أن يؤدي اعتماد نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى زيادة الاستثمارات الأجنبية، وهو ما يعزز الاقتصاد الوطني، إلا أنه يُخشى من هيمنة رؤوس الأموال الأجنبية على الاقتصاد وانعدام التنافس في القطاع المعني، فيؤدي إلى احتكار يضر بالاقتصاد. كما يخلق الاستقرار الاقتصادي حافزاً لنجاح نظام الشراكة. وأهم

(١) نص القانون رقم ٤٣١ لعام ٢٠٠٢ المتعلق بتنظيم خدمات الاتصالات على الأراضي اللبنانية والقانون رقم ٤٦٢ لعام ٢٠٠٢ على إنشاء هيئة وطنية تتولى تنظيم القطاع.
(٢) نصت الفقرة (ج) من المادة ٨ من القانون رقم ٢٢٨ لعام ٢٠٠٠ المتعلق بتنظيم عمليات الخصخصة على ضرورة «ضمان حقوق العمالة الوطنية العاملة في المشروع العام المراد خصصته بالكيفية التي يراها المجلس محققة للعدالة وفق أسس يحددها المجلس ويعلمها».

التحديات الاقتصادية التي تواجه نظام الشراكة هي:

أ - عدم تحقيق الاستقرار الاقتصادي: يمتاز نظام الشراكة بتخفيف عبء إقامة وتشغيل البنية التحتية عن القطاع العام، وتمثل التعريفات أساس تمويل المشروع، لذلك تكون مدة العقد طويلة تتجاوز في بعض الأحيان العشرين سنة، فيكون التحدي الرئيسي لنجاح المشروع هو بقاء الأوضاع الاقتصادية مستقرة، فالتقلبات الاقتصادية تهدد المشروع من الناحية المالية وبالتالي تؤدي إلى فشله.

ب - هيمنة رؤوس الأموال الأجنبية: تعاني الدول النامية ضعف إمكانيات القطاع الخاص، الأمر الذي يدفع الهيئات الخاصة الأجنبية إلى الاستثمار في مشاريع البنية التحتية، وهذا أمر له جوانب إيجابية لأنه يزيد من الاستثمارات ويجذب رؤوس الأموال، لكن يُخشى في الوقت نفسه هيمنة رأس المال الأجنبي وما يستتبع ذلك من تدخل أجنبي في شؤون الدولة المعنية.

ج - وجود بيئة تنافسية: يهدف نظام الشراكة إلى الحد من احتكار الدولة والهيئات العامة، لأن الاحتكار يحد من المنافسة، ويؤدي إلى تراجع جودة الخدمات المقدمة إلى الجمهور. ويقتضي لحسن تطبيق نظام الشراكة أن توفر الدولة البيئة التنافسية، وألاّ تمنح إدارة القطاع المعني لهيئة خاصة واحدة، وإنما يجب تصنيف الأنشطة الموجودة في القطاع ومنح تشغيلها لأكثر من هيئة خاصة تتنافس في ما بينها، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة الإنتاجية وارتفاع جودة الخدمات^(١).

خامساً: التجربة اللبنانية في الشراكة بين القطاعين العام والخاص

وجدت الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان منذ عهد العثمانيين، وأخذت الدولة اللبنانية في عدد من نماذجها، سواء التقليدية، كامتياز المرفق العام والشركات المختلطة، أو الحديثة، كعقود البناء والتشغيل والتحويل وعقود الإدارة. إلا أنه لا يوجد تشريع يحدد الإطار القانوني لهذه الشراكة. وحديثاً برزت أهمية نظام الشراكة على المستوى العالمي والمحلي، لذلك تقدمت الحكومات المتعاقبة بمشروع قانون ينظم الشراكة، إلا أن هذا المشروع تعرض لعدد من الانتقادات.

(١) نصت الفقرة (ب) من المادة ٨ من قانون تنظيم عمليات الخصخصة على «حماية مصالح المستهلك من حيث مستوى الأسعار وجودة السلع والخدمات في المجالات التي يصعب التنافس فيها، وذلك من خلال الجهات الرقابية المختصة المنشأة بموجب القوانين القطاعية».

١ - أنماط الشراكة بين القطاعين العام والخاص المعتمدة في لبنان اعتمد في لبنان عدداً من أنماط الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إقامة البنية التحتية، من أهمها:

أ - عقود الخدمات: تعتمد هذه العقود بصورة واسعة في لبنان، فيجري في قطاع الكهرباء، على سبيل المثال، إبرام مجموعة كبيرة من عقود الخدمات تتعلق بتأمين التجهيزات وبتوزيع الطاقة وتشغيل المعامل وصيانتها. كما تجري إدارة الحاويات في مرفأ بيروت وفق هذا النوع من العقود. وحديثاً وقع وزير الاتصالات ورئيس جمعية المصارف ورئيس مجلس إدارة «سوديتيل» مذكرة تفاهم تهدف إلى توفير خدمة الإنترنت المجاني في الحدائق العامة في لبنان في سياق الشراكة بين القطاعين العام والخاص^(١).

ب - الامتيازات: عُرف نظام الامتياز في لبنان منذ العهد العثماني، حيث منحت السلطنة العثمانية مجموعة من الامتيازات من أهمها: شركة طريق بيروت - دمشق عام ١٨٥٩، وشركة مياه بيروت عام ١٨٧١، وشركة الترامواي عام ١٨٨٢، وشركة مرفأ بيروت عام ١٨٨٧.

كما عرفت طريقة امتياز المرفق العام ازدهاراً في أوائل عهد الانتداب الفرنسي بين عامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠، حيث منحت سلطات الانتداب أكثر من ١٨ امتيازاً، كما منحت الدولة اللبنانية عقب الاستقلال مجموعة من الامتيازات الكهربائية والمائية والتي لا يزال بعضها قائماً إلى يومنا هذا.

ج - الشركات المختلطة: نص عدد من التشريعات اللبنانية على إنشاء شركات مختلطة لإدارة مرافق عامة اقتصادية، سواء كان ذلك في مجال السياحة أو كان في مجال الزراعة أو الإسكان. إلا أن هذه التشريعات لم توضع موضع التنفيذ. وتعد الشركة المختلطة التي أدارت تلفزيون لبنان سابقاً من أهم النماذج التطبيقية لطريقة الشركة المختلطة، حيث أسست هذه الشركة وصدر نظامها الأساسي.

د - عقود البناء والتشغيل والتحويل (BOT): أخذ في عقد البناء والتشغيل والتحويل كوسيلة لإقامة وتشغيل المرافق العامة الاقتصادية. من أهم هذه المرافق: إقامة شبكة الهاتف الخليوي وتشغيلها، بحيث أسند إلى شركتين خاصتين إقامة شبكة الاتصالات الخلوية ووضع البرامج التقنية العائدة لها وتشغيلها، على أن تعود إلى الدولة عند نهاية

(١) انظر: السفير، ٢٥/٣/٢٠١١.

العقد؛ وإقامة وتشغيل مرفق جعيتا السياحي؛ وإقامة وتشغيل فندق ومسرح ومدينة ملاهي في معرض رشيد كرامي الدولي في مدينة طرابلس اللبنانية. وبناء وتشغيل مواقف للسيارات في مطار بيروت الدولي.

د - عقود الإدارة: من أهم عقود الإدارة التي أُخذ فيها في لبنان عقدا إدارة شبكتي الخليوي المبرمة مع كل من شركتي Aifa و Mtc؛ وعقد إدارة مرفق تزويد الطائرات بالوقود في مطار بيروت الدولي؛ وعقد إدارة المطاعم في مطار بيروت الدولي؛ وعقد إدارة واستثمار السوق الحرة في مطار بيروت الدولي^(١).

٢- مشروع القانون المنظم لشراكة القطاعين العام والخاص

وضعت حكومة الرئيس فؤاد السنيورة عام ٢٠٠٧ مشروع قانون يتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، إلا أنه لم يأخذ مساره إلى المناقشة والإقرار. ليعاد طرحه من جديد عام ٢٠١٠، ولكن هذه المرة من قبل النائب علي حسن خليل. واستدعى وضع هذا المشروع حاجة لبنان إلى عدد من مشاريع البنية التحتية، سواء في قطاع الكهرباء أو في مجال التنقيب عن النفط. إلا أنه كان موضع انقسام بين مؤيد ومعارض بسبب تضمينه مجموعة من الثغرات.

أ - الأسباب الموجبة لتنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص

استوجب وضع مشروع قانون ينظم الشراكة بين القطاعين العام والخاص مجموعة من الاعتبارات أهمها: وجود الحاجة إلى إقامة مجموعة كبيرة من مشاريع البنية التحتية (على سبيل المثال: معامل إنتاج الطاقة الحرارية، سدود المياه، محطات تكرير المياه، معامل معالجة النفايات، والتنقيب عن النفط)؛ وضعف إمكانيات الدولة وعدم قدرتها على تمويل هذه المشاريع، فالإنفاق الاستثماري في الموازنات العامة لا يتجاوز السبعة في المئة من إجمالي الإنفاق العام. كما أن حجم الدين العام وخدمته تحولان دون زيادة الإنفاق؛ ويوجد لدى المصارف اللبنانية كتلة نقدية تتجاوز الـ ١٢٥ مليار دولار أمريكي يمكن أن توفر تمويلاً لهذه المشاريع إذا ما طبقت نظام الشراكة، بحيث تعود الفائدة على القطاع المصرفي أيضاً^(٢).

(١) مروان القطب، طرق خصخصة المرافق العامة (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٩)، ص ٤٣٥ وما بعدها.

(٢) انظر: رائد الخطيب، «رؤية مجلس الخصخصة وجمعية المصارف لمشروع شراكة القطاعين العام والخاص»، المستقبل، ١٠/٥/٢٠١٠.

ب - وجهة النظر المعارضة لمشروع القانون

وجه فريق من الخبراء مجموعة من الانتقادات إلى مشروع القانون^(١)، أهمها: الافتقار إلى تحديد دقيق لمفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وعدم وضع الحدود الفاصلة بين الخصخصة والشراكة، فالتعريفات الواردة في المادة الأولى من نص المشروع أثارت التباساً أكثر مما أدت إلى توضيح المصطلحات؛ وعدم وجود تحديد لأنواع الشراكة التي يمكن الاستناد إليها عند اعتماد الشراكة، كما لا يوجد تحديد للمشاريع التي تخضع لأحكامه؛ وتجاوز المادة ٨٩ من الدستور التي تنص على أنه لا يجوز منح امتياز أو احتكار إلا بموجب قانون. وعدم النص على خضوع المشروع موضوع الشراكة لرقابة ديوان المحاسبة الذي يسهر على حماية المال العام وحسن تطبيق القوانين والأنظمة المالية، فضلاً عن أن طريقة اختيار الشريك من القطاع الخاص غير واضحة، الأمر الذي يستوجب تطبيق الأحكام المنصوص عنها في قانون المحاسبة العمومية. وإن كان مفهوم الشراكة منفصلاً عن مفهوم الخصخصة، فما هي أسباب إناطة عملية الإشراف والتحضير والتنفيذ للعقود الخاصة بالشراكة بالمجلس الأعلى للخصخصة؟ وقد ورد في الأسباب الموجبة لمشروع القانون أن أحد شروط نجاح الشراكة هو إنشاء وحدة مركزية تتمثل فيها الوزارات المعنية، إلا أنه لا يتبين أن المشروع ينشئ هذه الوحدة.

ج - وجهة النظر المؤيدة لمشروع القانون

رد أنصار مشروع القانون على الانتقادات السابقة^(٢)، بأن الشراكة بين القطاعين العام والخاص ليست خصخصة، لأن الشراكة تتضمن «شراء القطاع العام خدمات وأصولاً من القطاع الخاص وليس بيعاً للأصول إلى القطاع الخاص كما هي الحال في الخصخصة»؛ وإن الشراكة لا تتضمن منح امتيازات لكي تستدعي تطبيق المادة ٨٩ من الدستور وإنما تقوم على توقيع عقد بين طرفين تحدد لكل منهما حقوقه وواجباته؛ فضلاً عن أن شركة المشروع هي شركة خاصة، وبالتالي فهي لا تخضع لرقابة ديوان

(١) انظر: سايبين عويس، «قانون الشراكة يخضع للتباين ويستوجب التعديل»، النهار، ٢٠١٠/٩/٢، وحسن لحاف، «قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص: بين نص غامض ونقد غير واضح»، السفير، ٢٠١٠/٩/١٨.

(٢) انظر: رائد الخطيب، «آليات وشروط نجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص»، المستقبل، ٢٠١٠/٨/١٠.

المحاسبة. أما بالنسبة إلى إجراءات اختيار الهيئة الخاصة فتتص المادة الخامسة من مشروع القانون على أنه «يراعى في اختيار الشريك الخاص مبدأ الشفافية والمساواة بين المشاركين. وفي مطلق الأحوال لا يجوز التعاقد مع شريك خاص أعلن إفلاسه...»

د - تعقيب على وجهتي النظر

لا يمكن الفصل التام بين مفهومي الشراكة والخصخصة، وإن كانت الشراكة لا تدخل ضمن نطاق المفهوم الضيق للخصخصة، إلا أنها أحد أوجه الخصخصة بمفهومها الواسع؛ فقانون تنظيم عمليات الخصخصة رقم ٢٢٨ لعام ٢٠٠٠ أخذ في المفهوم الواسع للخصخصة، فعرّفها بأنها «تحويل المشروع العام كلياً أو جزئياً أو تحويل إدارته كلياً أو جزئياً بأحد الطرق القانونية إلى القطاع الخاص، بما فيها نظام الامتياز أو الأنظمة الحديثة المشابهة لإقامة وإدارة مشاريع اقتصادية لمدة معينة»، وهذا يعني أن الشراكة تدخل ضمن مفهوم الخصخصة وفقاً لتعريف المشرع اللبناني.

لا يمكن تجاوز المادة ٨٩ من الدستور، وخصوصاً عندما يتضمن نظام الشراكة قيام هيئة خاصة على نفقتها ومسؤوليتها بإدارة مرفق عام لمدة معينة، فنكون في صدد منح امتياز لا يتم إلا بموجب قانون.

تنص الفقرة الخامسة من المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ لعام ١٩٨٣ المتعلق بتنظيم ديوان المحاسبة، على أنه تخضع لرقابة ديوان المحاسبة، «المؤسسات والجمعيات وسائر الهيئات والشركات التي للدولة أو للبلديات أو للمؤسسات العامة التابعة للدولة أو للبلديات علاقة مالية بها عن طريق المساهمة أو المساعدة أو التسليف». وبالتالي إذا تضمن نظام الشراكة تمويل الدولة للمشروع فيقتضي أن يخضع لرقابة ديوان المحاسبة.

تقضي القواعد العامة بالخضوع لأحكام صفقات اللوازم والأشغال والخدمات المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية عند اختيار المتعاقد مع الإدارة، ولا يمكن عدم تطبيقها إلا في حال صدور قانون يحدد إجراءات أخرى لاختيار الهيئة الخاصة التي تنفذ المشروع.

يستوجب عدّ الشراكة نوعاً من أنواع الخصخصة قيام المجلس الأعلى للخصخصة بالدور الأساسي في تطبيق نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

خاتمة وتوصيات

ما لا شك فيه أن نظام الشراكة أصبح موضوعاً يفرض نفسه بالحاح، سواء لناحية البحث عن مخرج حاجة لإقامة وتشغيل مشاريع البنية التحتية، وخصوصاً في ظل الإمكانيات المحدودة للدولة اللبنانية، أم لناحية إيجاد فرص استثمار مشجعة لتحويلات وودائع اللبنانيين في المصارف. ويقتضي العمل على إصدار قانون يمثل الإطار العام المنظم للشراكة، والذي يحدد المفاهيم بصورة واضحة، وينص على إجراءات محددة لاختيار الهيئة الخاصة تتجنب الثغر الموجودة في قانون المحاسبة العمومية. وفي هذه العجالة نقدم مجموعة من التوصيات التي تساهم في نجاح نظام الشراكة في لبنان، أهمها:

- ١- العمل على إشراك الرأي العام في النقاش الدائر حول خيار الشراكة بهدف الوصول إلى توافق ما بين التيارات السياسية والاقتصادية المختلفة على صيغة مقبولة لهذا المشروع، من أجل تأمين الاستقرار السياسي الذي يضمن استمرارية تنفيذه.
- ٢- إحاطة إجراءات اختيار الهيئة الخاصة بأكبر قدر من الشفافية والمصادقية واختيار الشركاء على أساس الكفاءة والمؤهلات بعيداً من الاعتبارات غير الموضوعية.
- ٣- إبرام عقود الشراكة بصورة متوازنة وشاملة ترعى حقوق والتزامات طرفي العقد وتأخذ في الحسبان المستجدات التي يمكن أن تطرأ.
- ٤- تفعيل دور الهيئات المنظمة لقطاعي الكهرباء والاتصالات، وتمكينها من القيام بدورها بصورة محايدة، فهي الضامن لحسن تنفيذ عقود الشراكة والحامي لحقوق المواطنين الاجتماعية.
- ٥- الإفادة من إمكانيات القطاع المصرفي اللبناني الذي يستطيع أن يمول مشاريع البنية التحتية دون تكبد الخزينة العامة أعباء إضافية.
- ٦- تعزيز حوافز الاستثمار أمام ودائع اللبنانيين المكثسة في المصارف.