

مدى تلاؤم التشريعات المائية في لبنان مع التوجه نحو إشراك القطاع الخاص بإدارة واستثمار مرفق المياه والصرف الصحي

إعداد: عصام نعمة إسماعيل

أقيمت هذه المحاضرة في المؤتمر المنعقد في أوتيل شيراتون كورال بيتش بتاريخ ١٦ أيلول ٢٠٠٤ في اختتام أعمال برنامج دعم السياسة المائية في لبنان الذي تموله الوكالة الأميركية للتنمية الدولية.

جاء في مقدمة الدستور اللبناني أن النظام الاقتصادي حر يكفل المبادرة الفردية والملكية الخاصة. ويعتبر هذا النص بمثابة المحور الذي تدور حوله سياسة الدولة عند رسمها حدود اختصاصها وتحديد دورها في الشأنين الاقتصادي والاجتماعي، وكذلك عند رسمها مجال عمل القطاع الخاص. فباستطاعة الدولة أن تحول بعض المشاريع من حقل النشاط الخاص، عن طريق التأمين، فتجعلها ملكاً للأمة، أو تدخل كمنافسة للقطاع الخاص في هذه المشاريع، كما يمكنها أن تخرج بعض المشاريع ذات الصلة الاقتصادية من ميدان النشاط العام، وتتركها لمبادرة القطاع الخاص أو تشرك القطاع الخاص في ملكية وإدارة هذه المشاريع، بما لا يتعارض مع أحكام الدستور ومقدمته والمبادئ ذات القيمة الدستورية.

وإشراك القطاع الخاص في إدارة المرافق العامة، هو جزء أساسي في سياسة الحكومة اللبنانية، وتبلورت الصورة الكاملة لهذه السياسة بقانون الخصخصة الذي أطلق رسمياً وقانونياً فكرة الشراكة، ذلك أن هذا القانون جاء عاماً غير مختص بمرفق معين، بل اكتفى بوضع الضوابط والمعايير الواجب اعتمادها في أي مشروع خصخصة لمرفق عام. وهو يأتي منسجماً مع مقدمة الدستور اللبناني التي تكفل المبادرة الفردية، ومن المعلوم من الناحية القانونية، أن كفالة المبادرة الفردية تعني أنه حيث يستطيع القطاع الخاص، أن

يعمل وينجح فعلى الدولة أن تتنحى جانباً وتكتفي بممارسة الرقابة الهادفة إلى منع كل ما من شأنه الإضرار بالمصالح الاجتماعية للمواطنين.

هذا هو التوجه العام للدولة، في الوقت الحاضر، فأين موقع المياه منه، وهل يمكن إشراك القطاع الخاص في إدارة المرافق المائية، وهل تتلاءم التشريعات اللبنانية مع سياسة الشراكة؟

واستدعى الإجابة على هذا التساؤل البحث في القوانين والأنظمة اللبنانية من أجل معرفة مدى ملاءمة التشريعات المائية لقبول شراكة القطاع الخاص، ومن خلال تجميع قوانين وأنظمة المياه والصرف الصحي وفقاً للموضوعات التي تدخل ضمنها، يُتاح لنا التعرف على إذا كان القانون اللبناني يجيز تدخل القطاع الخاص في إدارة واستثمار قطاع المياه، وما هي حدود هذه الإباحة، وإذا كان هناك من عائق قانوني فكيف بالإمكان تجاوزه. وكذلك للبحث في مجموعة التشريع المائي هدف آخر هو للتأكد من مدى نظامية قطاع المياه، ذلك أن القطاع الخاص لا يلجأ إلى الاستثمار إلا في قطاع منظم بصورة تضمن عدم تعرض حقوقه المالية للضياع أو السلب، فالمرفق السائب أو الذي تدبُّ فيه الفوضى لا يصلح أن يكون محلاً لاستثمارات مالية من القطاع الخاص.

ومن خلال جمع وفهرست هذه القوانين، وقرءة ما كتب حول الواقع الفعلي للمياه في لبنان، فإننا نستخلص الأمور التالية:

١- قَدِمَ التشريعات اللبنانية النازمة لقطاع المياه والصرف الصحي: تعود معظم التشريعات المترتبة بقطاعي المياه والصرف الصحي إلى عهد الانتداب الفرنسي، أي أنها صدرت منذ ما يزيد على ٧٥ سنة، وأما في فترة الاستقلال، فلا نجد أن القوانين التي صدرت في تلك الفترة الطويلة منذ الاستقلال حتى اليوم ورغم كثرتها العددية، إلا أنها لم تكن معنية بشكلٍ مباشرٍ بتنظيم قطاع المياه والصرف الصحي، فمثلاً:

- قانون مشاريع جر مياه الشرب لعام ١٩٤٣، فإنه يدور بصورة حصرية حول الاستحصال على ترخيص مسبق من وزارة الصحة.

- مرسوم تنظيم التنقيب عن المياه واستعمالها لعام ١٩٧٠، وقد أعاد صياغة أحكام القرار ٣٢٠/٢٦ دون أي إضافات هامة.

- قانون تنظيم استثمار المياه والمرطبات المعبأة في أوعية لعام ١٩٨٣، الذي حدد طريقة الحصول على الترخيص باستثمار المياه المعبأة في أوعية، ومنح وزارة الصحة التدقيق في طلبات الترخيص والاستثمار. ولم يحدد مدة الترخيص، كما لم يتطرق إلى عائدات الدولة المالية من استثمار المياه العامة. حيث يشكل هذا الترخيص بمثابة امتياز غير محدد المدة وبدون عائد مالي للدولة، وهذا ما يتضمن مخالفة للأحكام القانونية والدستورية النافذة.

- قانون تنظيم قطاع المياه لعام ٢٠٠٠ وتقتصر أحكامه على تبيان دور وزارة الطاقة والمياه، وإنشاء المؤسسات العامة الاستثمارية لقطاع المياه والصرف الصحي. فهو بالتالي ليس قانوناً تنظيمياً لقطاع المياه، كما يستدل من عنوانه.

٢- **عدم تكيف هذه القوانين مع الواقع الحالي:** من المبادئ القانونية المستقرة، هي أن الظروف الواقعية تؤثر في الأنظمة النافذة، وتحولها من حالة الملاءمة الواقعية إلى حالة عدم الملاءمة وهذا ما يوجب تعديلها، وإذا نظرنا إلى الواقع المائي، فنجد أن القوانين المائية قد صدرت في ظل كثافة سكانية معينة، ووضع بيئي سليم نسبياً، وسياسة مائية لا تجد غضاضة في استخدام المياه الجوفية بحرية كاملة سناً لمبدأ أن الماء مباحة للجميع بدون أي قيود. أما الواقع اليوم فمتغير بصورة جذرية، عما كان عليه الحال عند إقرار التشريعات المائية، فعدد السكان قد تضاعف أضعافاً مضاعفة، والبيئة المائية تتعرض لشتى أنواع الملوثات، والسياسة المائية الحالية تركز على عدم المساس بالمياه الجوفية قدر المستطاع.

هذا الواقع الجديد يوجب أن تتعدل التشريعات لتأتي متلائمة معه، وما ينبغي تعديله بصورة خاصة، هو القرار ٣٢٠ / ٢٦، ومرسوم تنظيم التنقيب عن المياه واستعمالها لعام ١٩٧٠، حيث لم يعد من الجائز أن يكون التنقيب عن المياه الجوفية واستخراجها بهذه البساطة، وكذلك فإن قانون تنظيم استثمار المياه والمرطبات المعبأة في أوعية لعام ١٩٨٣ يحتاج إلى تعديل ليكون أكثر انسجاماً مع السياسة المائية الجديدة. وأما بالنسبة لقانون تنظيم المياه لعام ٢٠٠٠ فهو ليس أكثر من قانون تنظيم لمهام وزارة الطاقة والمؤسسات الاستثمارية، وهو لم يتطرق إلى معالجة الفوضى التي تعم القطاع المائي.

٣- **انتماء المياه إلى الملك العام لا يعيق تحويلها إلى القطاع الخاص:** استناداً للأحكام القانونية النافذة فباستثناء مياه الأمطار، إن المياه هي من الملك العام، وحتى الآبار التي يحفرها الأفراد في أرضهم الخاصة والتي يخرج منها أقل من ١٠٠ م مكعب ولا يمكن استعمالها من العامة هي من الملك العام.

وإذا كانت المياه تدخل في إطار الملك العام، وتتمتع بوضع خاص بحيث لا يمكن لأحد أن يكتسب حق الملكية على القطاع المائي، وأنها تبقى محتفظة بخصوصيتها كملك عام، فإن

التساؤل هو حول مدى جواز إشراك أفراد القانون الخاص بإدارتها واستثمارها، وما إذا كان إضافةً إلى ذلك، بالإمكان خصصتها.

إن انتماء المياه إلى فئة الأملاك العام، يؤدي إلى خضوعها للنظام العام للأملاك العامة، وللملكية بشكلٍ عام على ما جاء في قرار المجلس الدستوري رقم ٤/٢٠٠٠ تاريخ ٢٢/٦/٢٠٠٠ والذي استند في حيثياته إلى المادة ١٥ من الدستور التي تنص على أن: "الملكية في حمى القانون ولا يجوز أن ينزع عن أحد ملكه إلا لأسباب المنفعة العامة وفي الأحوال المنصوص عليها في القانون وبعد تعويضه عنه تعويضاً عادلاً". فحق الملكية هو من الحقوق الأساسية التي يحميها الدستور، في الحدود التي لا تتعارض مع المصلحة العامة والتي وحدها تبرر انتزاع الملكية الفردية، في إطار القانون، مقابل تعويض عادل.

وتابع المجلس: "أن حق الملكية المصان بموجب الدستور لا يقتصر فقط على الملكية الفردية، بل ينسحب أيضاً على الملكية الجماعية، أي الملكية العامة، التي يجب أن تحظى بالحماية نفسها، وضمن الحدود ذاتها، المقررة لحق الملكية الفردية. وتبعاً لذلك فإنه ليس ما يمنع من تحويل الملكية الجماعية إلى ملكية خاصة، وبالتالي تحويل المشروع العام إلى مشروع خاص، ضمن الشروط التي ينص عليها القانون، وبما لا يتعارض مع أحكام الدستور، التي تحمي هذه الملكية. واستناداً إلى هذا القرار نجد أن المجلس الدستوري قد أجاز خصخصة الأملاك العامة ووضع لذلك ثلاثة شروط هي: أن تتم عملية الخصخصة بقانون وأن يستوجبها تحقيق المصلحة العامة ومقابل تعويض عادل.

يضاف إليها شرط رابع، هو أن يكون هذا المرفق من المرافق العامة القابلة للخصخصة، فالمجلس الدستوري اللبناني يعتبر أن المرافق العامة الدستورية أي المرافق العامة الوطنية التي يتطلب الدستور وجودها وتلك التي يجب أن تبقى حقلًا محفوظاً للقطاع العام، أي حكراً على الدولة ومؤسساتها كالمرافق العامة ذات الصلة الإدارية، فهي وحدها لا يمكن أن تكون محلاً للخصخصة، بينما المرافق العامة الأخرى يمكن أن تكون محلاً أو موضوعاً للخصخصة.

ونستنتج من هذه الحيثية، أن انتماء المياه إلى الملك العام لا يشكّل أي عائق أمام خصصتها، وكذلك إن المرافق العامة التي تدير قطاع المياه هي من المرافق الاستثمارية وليست مرافق إدارية أو دستورية ولذا ليس هناك من مانع أمام خصخصة قطاع المياه، وتحويله إلى ملكية خاصة. وطبعاً على أن يتم ذلك بموجب قانون.

٤- جواز شراكة القطاع الخاص بإدارة واستثمار مرافق المياه بمختلف وسائل الخصخصة: تتعد

الوسائل القانونية التي تستطيع الدولة اعتمادها في إشراك القطاع الخاص في مجالي المياه

والصرف الصحي، وهي وسائل قد لجأت إليها الإدارة بصورة سابقة لتنفيذ مشاريع إدارة أو استثمار المرافق العامة الاستثمارية، وهذه الوسائل المعتمدة من الحكومة اللبنانية هي:

شركات الاقتصاد المختلط: هي شخص معنوي متميز من أشخاص القانون الخاص يشترك في تكوين رأسماله وإدارته أحد أشخاص القانون العام، مع أحد الأفراد والشركات الخاصة بغية تحقيق مهمة ذات نفع عام أو إدارة مرفق العام. وقد لجأ لبنان منذ العام ١٩٥٤ إلى اعتماد نظام شركات الإقتصاد المختلط، في إدارة بعض المرافق العامة نذكر منها: - الشركة المغفلة لضمان مخاطر القروض- الشركة المختلطة لإنشاء مركز الثقافة والمؤتمرات في بيروت-- الشركة المغفلة المختلطة لنقل المحروقات السائلة من مصفاةي طرابلس والزهراني-شركة تلفزيون لبنان.

وبالنسبة إلى شركة تلفزيون لبنان فقد تحوّل إلى شركة وطنية ذات رأسمال عام، بموجب المرسوم رقم ٧٥٧٦ تاريخ ٢٠٠٢/٣/٨ الذي قضى في مادته الأولى على إعادة تنظيم شركة تلفزيون لبنان ش.م.ل بعد أن أصبحت كل أسهمها مملوكة من الدولة اللبنانية. وأجاز في المادة ٨ لمجلس الوزراء، بناء على اقتراح وزير الإعلام، أن يجيز للشركة إجراء عقد إدارة حرة بموجب مناقصة عامة.

وفي الواقع هناك مبرر لاعتماد هذا النوع من الشركات المختلطة في إدارة قطاع المياه والصرف الصحي، ذلك أن المشتري عمل على إعادة تنظيم المؤسسات العامة العاملة في حقل المياه، ودمجها في أربع مؤسسات كبرى أسماها المؤسسة العامة الاستثمارية للمياه والصرف الصحي، وأولها المهام المتعلقة بمياه الشفة والري والصرف الصحي.

وقد يكون إشراك هذه المؤسسات المنشأة حديثاً مع القطاع الخاص في إنشاء شركات اقتصاد مختلط، حيث تتوزع المهام ما بين المؤسسة العامة الاستثمارية التي تقوم بالرقابة والإشراف، وبين أشخاص القانون الذين يتولون أعمال التنفيذ. ويحتاج إنشاء شركة اقتصاد مختلط إلى إجازة تشريعية. أو يمكن أن تتحول هذه المؤسسات العامة الاستثمارية إلى شركات وطنية، يجيز المشتري تحويل إدارتها إلى القطاع الخاص بموجب عقود إدار حرة.

-إدارة واستثمار قطاع المياه عبر الشركات المغفلة: أجازت المادة ٧٨ من قانون التجارة اللبناني، إنشاء شركات مغفلة موضوعها الأساسي استثمار مصلحة عامة، وقد اشترطت أن يكون ثلث رأسمال هذه الشركات اسهما اسمية لمساهمين لبنانيين ولا يصح التفرغ عن هذه الاسهم باية صفة كانت الا لمساهمين لبنانيين وذلك تحت طائلة البطلان. وكما هو الحال

بالنسبة لإنشاء شركات اقتصاد مختلط، فإن بإمكان المشرع إجازة إنشاء شركات مغلقة لإدارة واستثمار مرفق المياه، إذا ما وافق على مشروع القانون الذي تقدّمت به الحكومة فعلاً إلى مجلس النواب منذ العام ١٩٩٤.

وأثيرت في الآونة الأخيرة، مسألة مدى تعدي مشروع "صنين زينة لبنان"، الذي تديره شركة لبنانية مغلقة، على قطاع المياه في لبنان، فهذا المشروع الذي يوصف بأنه مشروع سياحي وبيئي ورياضي ويشمل إقامة منتجعات سياحية وفنادق ومراكز تزلج على مساحة تقدر بـ ٧٠ مليون متر مربع. وجرى شراء الاراضي، من صنين امتدادا الى بدنايل في البقاع ووادي السلوقي. ويهدف المشروع الى اسكان نحو ٣٠ الف شخص في قرى سياحية، واستضافة اولمبياد شتوي. ومن ضمن هذه القرى التي سيتضمنها المشروع هناك القرية المطلة على البحيرة تستند هذه القرية الى فكرة الماء، وستنشأ حول مجموعة من البحيرات المختلفة الحجم والتي تستفيد من مبدأ الجاذبية لنقل المياه من بحيرة الى اخرى عبر قنوات مكشوفة. وقد تم تحديد موقع القرية وفق موقع البحيرة الرئيسية. وتوفّر البحيرة أنشطة ترفيهية في الصيف، في حين انها تتجمد في الشتاء، لتوفر بالتالي نقطة جذب لهواة التزلج على الجليد. وستبنى التكتلات السكنية حول البحيرات مع مساحات عامة للمشاة تضم مراكز تجارية ومطاعم على حافة الماء مباشرة. ولا نعلم ما إذا كانت هذه الشركة المغلقة، التي تدير مشروع صنين، قد حصلت على الموافقة المسبقة من وزارات البيئة، الطاقة والمياه، الصحة، وغيرها من المؤسسات العامة المعنية، ولا نعلم ما إذا كانت ستؤمن كامل الحماية البيئية لسنين وخزاناته الجوفية والمستقبل المائي للمنطقة المحيطة، حيث يتربع مشروع صنين على خطوط مائية تغذي البقاع الأوسط بأهله وأراضيه. ويبدو أن الدولة قد اكتفت الدولة بعود الشركة بأنها لن تمس بالخزانات الجوفية لجهة الاستعمال أو التسبب بالتلويث.

-إشراك القطاع الخاص عبر عقود الـ DBOT: وفيه يتولى القطاع الخاص تصميم وتشيد وتشغيل المرفق العام ثم تحويله إلى الدولة بعد انتهاء مدة العقد، وقد أجاز المشرع لوزارة الطاقة والمياه اجراء مناقصة عالمية لمنح عقد أو عقود الـ DBOT لتمويل وتطوير واعادة اعمار مصفاتي طرابلس والزهراني وتشغيلهما وبناء محطة نهائية لتصدير واستيراد الغاز الطبيعي المسال وبناء تجهيزات لتخزين الغاز الطبيعي وانشاء شبكات لبيعه وتوزيعه. لمدة اقصاها خمس وعشرون سنة. وتلحظ فيها نسبة محددة من مجمل الايرادات للدولة لقاء حق استعمال المنشآت والاراضي والعقارات والتجهيزات.

وبما أن المشتري قد فوّض وزارة الطاقة إبرام عقود (DBOT)، في قطاع الطاقة، فإن باستطاعة الوزارة أن تبرم ذات النوع من العقود فيما يختص بقطاع المياه، وهذا ما يحتاج أيضاً إلى إجازة تشريعية مشابهة لذلك النص المتعلق بقطاع الطاقة.

-إشراك القطاع الخاص عبر عقود الـ BOT: يقصد بمشروعات الـ B.O.T تلك المشروعات العامة التي يقوم القطاع الخاص بتمويلها على أن تظل ملكية الحكومة أو إحدى هيئاتها للمشروع قائمة، ويقوم القطاع الخاص بتصميم وبناء وإدارة المشروع خلال فترة محددة يرتبط فيها القائم على المشروع مع الحكومة بعقد امتياز يخول بمقتضاه الحصول على عائدات المشروع طوال فترة الإمتياز على أن يقوم عند انتهاء تلك المدة المحدودة بتحويل المشروع إلى الحكومة في حالة جيدة ودون أي مقابل. وعقد الـ B.O.T هو عقد امتياز وليس لتسميته أي أثر في توصيفه القانوني، لأن هذه العناصر التي يتضمنها: البناء - الاستثمار - نقل الملكية إلى الدولة عند نهاية العقد، هي العناصر ذاتها التي يتضمنها عقد الامتياز وفق التعريف المحدد في المادة ٨٩ من الدستور (يراجع قرار مجلس شوري الدولة رقم ٦٣٨ تاريخ ٢٠٠١/٧/١٧ شركة سليس/ الدولة - والقرار رقم ٦٣٩ تاريخ ٢٠٠١/٧/١٧ شركة ليبانسل/ الدولة - وكذلك الرأي الاستشاري لديوان المحاسبة رقم ٢٠٠٠/٢٠، تاريخ ٢٠٠٠/٢/٢٢ - وأيضاً الرأي الاستشاري رقم ٩٩/١٣ تاريخ ١٩٩٩/٣/١٧).

٦- إدارة قطاع المياه عبر الإمتيازات: امتياز المرفق العام هو عقد إداري يعهد بموجبه شخص عام (يسمى مانح الالتزام إلى شخص خاص ويسمى الملتزم بمهمة إدارة مرفق عام واستغلاله خلال مدة محددة وتحت مسؤوليته الكاملة مقابل الحصول على الرسوم التي يقاضاها من المنتفعين بخدمات المرفق. وباعتبار أن الامتياز هو وسيلة من وسائل إدارة المرافق العامة، ويرتكز على مبدأ إشراك أشخاص القانون الخاص بإدارة المرفق العام، فإنه يخضع لنظام خاص أقره المشتري الدستوري، حيث لا يجوز منح أي التزام أو امتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة أو أي احتكار إلا بموجب قانون وإلى زمن محدود (المادة ٨٩ من الدستور). وأما بالنسبة لنظام الامتيازات الصادر بموجب القرار رقم ٢٥١١ تاريخ ١٩٢٤/٣/٢٠، فلم يعد متلائماً مع التشريع اللبناني الساري المفعول وبالتالي وجب إلغاؤه صراحة بعد أن ألغي بصورة ضمنية. وبالنسبة لقطاع المائي، فإنه بالإضافة إلى الالتزامات الدستورية، فإن منح الامتيازات المرتبطة بهذا القطاع ينبغي أن تتوافق - مع أحكام القرار رقم ٣٢٠ تاريخ ١٩٢٦/٥/٢٦ المتعلق بالمحافظة على مياه الأملاك العمومية واستعمالها، وقد أثبتت أمام المجلس الدستوري اللبناني، مسألة ما إذا كان يمكن للمشتري أن يصدر نصاً عاماً بالإجازة للحكومة إبرام عقود امتياز المرافق العامة وتصديق دفتر شروطها، أم أنه يجب على المشتري أن يصدر لكل امتياز مرفق عام محدد قانون خاص به؟

رأى المجلس الدستوري أن المادة ٨٩ من الدستور تنص على وجوب استصدار قانون لأي التزام أو امتياز والى زمن محدود، إلا أنها لا توجب استصدار قانون خاص لكل ترخيص يتناول المرفق العام نفسه موضوع الالتزام أو الامتياز الذي أقره القانون (المجلس الدستوري قرار رقم ٢٠٠٢/٢ تاريخ ٢٠٠٢/٧/٣).

-إدارة قطاع المياه عبر الخصخصة الكاملة (بيع القطاع): وفي لبنان يتدخل القطاع الخاص بإدارة المرافق العامة، ويحظى عمله بموافقة الإدارة الصريحة أو الضمنية، فقد انتشرت مثلاً شركة الأمن والحماية (Security) وهي صورة غير مباشرة لإشراك القطاع الخاص في إدارة وتنظيم مرفق الأمن وحماية أشخاص وأموال المواطنين، الذي يقع واجب تأمينه على عاتق الدولة بصورة كاملة، وكذلك الأمر فيما يتعلق بشركات التأمين التي تتولى عملية الاستشفاء وتقديم الخدمات الطبية والعلاجية نيابة عن الدولة، وقد أثبتت هذه الشركات نجاحاً لافتاً في تأمين هذه الخدمات للمستفيدين، مع أن واجب الطبابة وتأمين العناية الصحية للمواطنين هو من واجبات الإدارات العامة. وفي مجال التعليم أثبتت المؤسسات الخاصة أنه أكثر كفاءة وأقدر على تقديم الخدمات التعليمية عن الدولة، رغم أن ميزانية المدرسة الخاصة أو الجامعة الخاصة، لا يمكن مقارنتها بما ترصده الدولة من موازنة خاصة وضخمة للقطاع التعليمي الرسمي، وعلى صعيد الخدمات البريدية، فإن الإدارة قد رخصت للشركات الخاصة اللبنانية والأجنبية المتخصصة بنقل مواد المراسلات... كما أقدمت الحكومة اللبنانية على تلزيم القطاع الخاص إدارة واستثمار عدد من المرافق العامة، مثل: تلزيم خدمات الهاتف الخليوي إلى شركتي سيليس (Cellis) و ليبانسيل (Libancell)، ولزمت شركة سوكلين قطاع تنظيف الطرق ورفع النفايات من الشوارع، ولزمت شركة ليبان بوس ت الخدمات البريدية والفاكس.

وفي مجال الكهرباء، فإن شبكات توزيع اشتراكات الكهرباء عبر المولدات الكهربائية الكبيرة، لا زالت منتشرة، وفي مجال المياه، فقد دخل القطاع الخاص، عبر شركات توزيع المياه، أو عبر شركات تعبئة المياه، وبنتيجة المسح الذي أجرته المراجع الأمنية المختصة، عن شركات مياه التعبئة المرخصة وغير المرخصة، تبين أن هناك ٢٣٦ شركة توزيع مياه بينها ١٣ شركة مرخص لها فقط. يضاف إلى شركات التوزيع هذه، فإن هناك شركات تستثمر (بل تمتلك وبقوة القانون) يناهز مائة بموجب مراسيم تصدر بناءً على اقتراح وزير الصحة أمثال شركات: مياه صنين-مياه صحة- مياه ندى-مياه سبيل-مياه منى كول-مياه النعص، وغيرها والتي لا نعلم مدى تلاؤم التشريع الذي تستند إليه الإدارة في منح التراخيص لهذه الشركات، مع الواقع المائي اللبناني، كما لم أستطع في خلال هذا البحث أن أعلم ما هو المردود المالي للدولة من جراء منح امتيازات استثمار المياه الجوفية لهذه الشركات. وهذه التساؤلات تستحق التوقف عندها وتقديم إجابات واضحة عليها.

وكنا قد أثبتنا فيما سبق، أن المياه تنتمي بطبيعتها إلى الملك العام، ورأينا أن هذا الإنتماء لا يشكّل أي عائق - على الأقل من الناحية القانونية أو النظرية- من خصخصة المرفق المائي بذاته، ولكن تبقى هذه الخصخصة خاضعة للضوابط التالية: أن تكون عملية الخصخصة توجبها ضرورة تحقيق المصلحة العامة، وأن يتم عملية بيع القطاع المائي لقاء تعويضٍ عادل- وأن يبقى المرفق العام المخصص خاضعاً لرقابة الدولة من أجل ضمان استمرارية المرفق في أداء الخدمة، والمساواة بين المنتفعين من خدمات المرفق، وحماية وتأمين المنافسة بما يؤمن مصلحة المواطن سواء من حيث كلفة الخدمة أو نوعيتها.

-إدارة قطاع المياه عبر عقود الإدارة والخدمات (خصخصة الإدارة) نعود لنذكر بأن قانون الخصخصة في لبنان قد ميّز بين المشروع العام كلياً أو جزئياً أو تحويل إدارته كلياً أو جزئياً، وبالنسبة لعقد الإدارة، فبموجبه يتولى القطاع الخاص إدارة المرفق العام لقاء بدل أتعاب أو لقاء نسبة من الأرباح، وتبقى ملكية المشروع في يد الدولة ولكن يعهد بإدارتها إلى القطاع الخاص بموجب عقود خاصة. وقد ورد إلزام الحكومة اللبنانية بخصخصة الإدارة في عددٍ من الاتفاقيات الدولية نذكر منها:

-اتفاقية قرض بين الجمهورية اللبنانية والصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية للمساهمة في تمويل مشروع مياه الشرب في بيروت الكبرى الصادر بموجب القانون رقم ١٤ تاريخ ١٩٩٩/٢/٢٣ والذي تعهدت الحكومة بموجبها بأن تلزم إدارة المشروع وصيانته، وتلزم جباية الرسوم والمتأخرات، إذا لم تستطع أن تقوم بنفسها بهذه الإدارة.

-اتفاقية قرض يتعلق بتوفير مياه الشرب في المتن وجرود عاليه واستكمال مشاريع أخرى لمياه الشرب الصادر بموجب القانون رقم ٣٣٧ تاريخ ٢٠٠١/٨/٢ تعهدت وبموجبها الحكومة بأن تلزم إدارة المشروع وصيانته، وتلزم جباية الرسوم والمتأخرات، إذا لم تستطع أن تقوم بنفسها بهذه الإدارة. كما تضمنت هذه الاتفاقية إشارة صريحة إلى إمكانية خصخصة المؤسسات التي تقوم بإدارة وتشغيل وصيانة منشآت توفير مياه الشرب في المناطق التي يخدمها المشروع (أي خصخصة الإدارة).

-اتفاقية قرض بين لبنان والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل مشروع مياه الشرب والصرف الصحي في بعلبك الصادر بموجب القانون رقم ٥٠٧ تاريخ ٢٠٠٣/٧/١٦ وجاء فيها النص صراحةً على اشراك القطاع الخاص في تشغيل وصيانة منشآت المياه والمياه المبتذلة.

-اتفاقية فتح اعتماد بين الجمهورية اللبنانية والوكالة الفرنسية للتنمية لتمويل مدينة طرابلس وضواحيها بمياه الشفة الصادرة بموجب القانون ٤٠١ تاريخ ٢٠٠٢/٦/٥ وفيه تعهدت الحكومة بإبرام عقد الخدمات والإدارة الخاص بالاستثمار الفني والتجاري لتمويل طرابلس بمياه الشفة. وأوجبت أن يتم توقيع هذا العقد مع شريك من القطاع الخاص.

نستخلص من هذه الاتفاقيات في مجال القطاع المائي اللبناني، أنها قد تضمنت العديد من الالتزامات التي فرضت على عاتق الحكومة اللبنانية، وتتعلق هذه الإلتزامات بحماية المياه من التلوث، وضع تعرفه جديدة للمياه- تنظيم القطاع المائي- الحد من الهدر وضبط التعديلات على المياه- تركيب العدادات- واسترجاع كلفة خدمات المياه- وإشراك القطاع الخاص عبر تلزيمه المشاريع المائية، أو إدارة المشروع المائي بكامله... إن هذه الإلتزامات التي فرضتها هذه الاتفاقيات على عاتق الحكومة اللبنانية، هي ليست فقط التزامات حيال المقرض، يمكن إذا ما تنازل عنها أو لم يطالب بتنفيذها، فإن الإدارة تتصل من التقيد بها، بل على العكس من ذلك، فإن هذه الإلتزامات المنصوص عنها في الاتفاقيات الدولية، قد أصبحت جزءاً من التشريع اللبناني لا يمكن للحكومة مخالفتها أو إصدار أنظمة تخالف ما ورد فيها. وعليها (أي الحكومة) ان تتقيد بها رغم كل نصٍ آخر مخالف.

٥- العوائق أمام نجاح الشراكة:

من المعلوم أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المجال المائي تتطلب بدهاءً أن تكون تقديمات الطرفين متوازية، وإذا نظرنا إلى القطاع المائي اللبناني الذي تعمّه الفوضى، وتديره إدارة مترهلة وتتشابك صلاحياتها، وصدأت تجهيزاته التي تحتاج إلى تغيير كامل، وغيره من المشاكل، كل ذلك سيجعل الطرف الخاص الذي يريد المشاركة في إدارة قطاع المياه يتقدم بأبخس العروض إن لم نقل أنه سيحجم أصلاً عن هذه الشراكة، وسنوجز باختصار أهم هذه العوائق:

- **تعدد الإدارات العامة التي تعمل في قطاع المياه والصرف الصحي:** من المتعارف عليه أن الدولة عبارة عن مجموعة من المرافق العامة، وإذا تتبعنا إدارة ونشاط واستمرارية هذه المرافق العامة، فإننا لا نجد غير المياه، مرفقاً عاماً تعددت إدارته، فمثلاً: تختص وزارعتي الزراعة والطاقة والمياه بمشاريع الري. وتنقسم التراخيص إلى القطاع الخاص بين وزارة الصحة (استثمار المياه والكرطبات في أوعية) ووزارة الطاقة والمياه (استثمار واستعمال مياه الآبار الارتوازية) - حماية الثروة المائية (الطاقة والمياه، البيئة، الصحة).

يضاف إلى دور الوزارات، فإن للبلديات ومجلس الإنماء والإعمار، والمصالح المستقلة للمياه التي تنتشر في كل المناطق اللبنانية، أدواراً هامة في القطاع المائي. إلا أن الحكومة وانسجاماً مع أحكام الاتفاقيات الدولية التي أبرمها وتضمنت التزام لبنان بإعادة تنظيم إدارة المياه، قد أصدرت مراسيم دمج المصالح المستقلة للمياه ولجان المياه في أربعة مؤسسات عامة للمياه موزعة على المحافظات اللبنانية، وعندما صدر قانون تنظيم قطاع المياه أعاد إنشاء المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه، ثم عدّلت تسميتها بموجب قانون ٣٧٧/٢٠٠١ لتصبح المؤسسات

العامة الاستثمارية للمياه والصرف الصحي. ولغاية الآن لم تصدر المراسيم التطبيقية كما لم تتم الخطوات العملية لتحقيق هذا الدمج.

-**التعرفة المائية:** يساهم وضع نظام تعرفه جديد للمياه، إلى خلق المناخ الاستثماري الذي يجذب القطاع الخاص للمشاركة في تمويل وإدارة المنشآت المائية والصرف الصحي بما في ذلك المشاريع الزراعية، وهذا ما يتطلب الإطار القانوني الفعال لوضع السياسة المائية موضع التطبيق، وإذا كانت المياه في ظل القرار ١٤٤ شبه مجانية ومباحة للجميع، إلا أن الوضع القانوني قد تغيّر، ذلك أن الاتفاقيات الدولية التي أبرمها لبنان في القطاع المائي، قد تضمّنت بمعظمها التزاماً على عاتق الحكومة بأن تعتمد نظام عداد المياه، ووضع هيكلية لتعرفة المياه، وجباية المتأخرات. وبذلك فإن الحكومة اللبنانية عندما ترغب بوضع نظام تعرفه للمياه، يتوجب عليها أن تلتزم بهذه الاتفاقيات الدولية وما تضمنتها من بنود. وأصبح من واجب الدولة اللبنانية أن تجبي رسوماً على مياه الشفة والري والصرف الصحي تتناسب وحجم كلفتها الحقيقية.

وقف التعديلات المرخصة وغير المرخصة على قطاع المياه: أشرنا أن القطاع الخاص لا يعمل حيث توجد الفوضى، فمثلاً لو حصلت شركة خاصة على امتياز لمعالجة المياه المبتذلة، وإعادة استثمارها في قطاع الري، فلو بقي وضع الترخيص للقطاع الخاص على حاله في حفر الآبار الارتوازية أو استخراج مياه النهر للري، فإن هذا المستثمر سيحجم عن القيام بهذه المشروع الذي سيجده غير منتج في ظل الوضع التشريعي القائم.

وهذا بالإضافة إلى أن عشوائية استخدام الآبار الارتوازية والرسم الزهيد الذي تفرضه الدولة سواء فيما يتعلق بالآبار التي تحتاج إلى ترخيص من أجل حفرها، أم تلك التي لا تحتاج إلى ترخيص بل إلى مجرد علم وخبر. هذه الآبار عدا عن الأضرار التي تسببها بالثروة المائية الجوفية، فإنها تخالف جملة مبادئ قانونية هي: مبدأ مساواة المواطنين أمام الضرائب والرسم - مبدأ عدم جواز التمييز بين المواطنين في الاستفادة من أملاك الدولة العامة. كما أن إجازة حفر الآبار الارتوازية تشجّع المواطنين على هدر المياه، وهذا ما يعارض السياسة المائية للدولة.

لهذه المبررات وغيرها، نجد أن من العدالة أن تفرض الإدارة تركيب عدادات مياه على كل الآبار الارتوازية وأن تجبي من مستعمليها ذات الرسوم التي تجبها من المشتركين في مصالح المياه، ومن الأفضل إلغاء النص المتعلق بالعلم المسبق لحفر البئر الارتوازي لأن هذا النص قد وضع منذ ما يقرب الـ ٨٠ عاماً وقد تغيّرت الظروف كثيراً ولم يعد من الجائز السماح بهدر المياه الجوفية المستخرجة بواسطة الآبار الارتوازية وغيرها.

الوضع التشريعي بصورة عامة: إن قطاع المياه هو من القطاعات الحيوية والهامة جداً، وهو حاجة ماسة لكل مواطن لا يمكن حرمانه منها، إذ تتعلق بها حياته، لذا فإنه لن يعدم وسيلة للبحث عن المياه وتأمينها لنفسه وأهله، إذا أهملت الدولة في تأمينها له. وقد يدفع ثمنها مبلغاً

باهظاً إن لم تصله مياه الدولة بالجودة والسلامة المطلوبة. لذا فإن هذا القطاع لكي يقوم بوظيفته على أتم وجه، ينبغي أن يكون منظماً بصورة متوافقة مع الواقع الذي نعيشه. إن وضع التشريع الموحد للمياه في لبنان، عمل واجب في سبيل نجاح أي مخطط تنموي لقطاع المياه، وهذا التنظيم هو المدخل الوحيد للإصلاح ولنجاح أي سياسة مائية في لبنان، وبصورة خاصة لقبول القطاع الخاص بالإشتراك في الاستثمارات المتعلقة بمجال المياه والصرف الصحي.