

التقدم المحرز في لبنان على صعيد الشراكة بين القطاعين العام والخاص ودور السلطات المحلية*

ملخص تنفيذي

- توفير إطار قانوني شامل للشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان.
- ضمان الشفافية والتنافسية.
- جذب الاستثمار الأجنبي.
- تقليص المخاطر على القطاع العام.
- طمأنة شركات القطاع الخاص المرموقة للاستثمار والتعاقد مع القطاع العام.
- صون حقوق القطاع العام في مراقبة خبرات القطاع الخاص والإفادة منها.

تتطلع الحكومة في لبنان كما المانحون الدوليون إلى الشراكات بين القطاعين العام والخاص باعتبارها حبل النجاة الذي يحتاج إليه اقتصاد البلاد المتعثراً فضلاً عن بنيتها التحتية المتردية. وقد سعت الحكومة اللبنانية إلى تطبيق الإصلاحات المطلوبة من أجل الحصول على أكثر من ١١ مليار دولار من الأموال التي جرى التمهّد بتقديمها في مؤتمر «سيدر» الذي جرى عقده في نيسان/أبريل ٢٠١٨، حيث قدّم لبنان خطة طموحة للإنفاق الاستثماري بهدف تطوير بنيته التحتية. هذه الخطة، التي كان يُفترض أن يمول القطاع الخاص نحو ٤٠ في المئة من مشاريعها المقترحة، ترمي إلى تلبية احتياجات السلطات المركزية والمحلية في البلاد.

وكانت الحكومة اللبنانية قد مهدت لمؤتمر «سيدر» بإصدارها، في آب/أغسطس ٢٠١٧، تشريعاً طال انتظاره، ينظم الشراكة بين القطاعين العام والخاص (قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص الرقم ٤٨)، ويهدف إلى جذب الاستثمار الأجنبي، مسجلاً للبنان خطوة باتجاه المعايير الدولية الخاصة بهذه الشراكة والتي تفرض مزيداً من الشفافية والمساءلة والتنافسية في الصفقات العمومية. هذا القانون، الذي يفضل كل ما سبقه من تشريعات تختص بالشراكة بين القطاعين في لبنان، يُظهر عدداً من المزايا أبرزها:

* تستند هذه الورقة إلى ورقة للمحاماة والخبرة القانونية كريستينا أبي حيدر، وهذه بدورها إلى نتائج اجتماع الخبراء الذي عُقد في المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة في بيروت، في ٢٣ كانون الثاني/يناير ٢٠١٩. تولى مراجعة الورقة وتحريرها الدكتور أندريه سليمان، ممثل «المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية» في لبنان بمشاركة آخرين يعملون في المنظمة. وقد تولت «المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية»، بالتعاون مع «المنظمة الدولية للسلطات المحلية والأقاليم السويدية»، تنظيم هذا الاجتماع الذي استضافه المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة، وترأسه أمينه العام، زياد حايك، كما شارك فيه ممثلون عن كل من الاتحاد الأوروبي، والبنك الدولي، والوكالة الأميركية للتنمية الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وكل من بلديات بيروت، وقبريخا، وبكفيا-المحيطة، وبتلون، واتحاد بلديات جزين.

وعليه، فإن إرساء بيئة ملائمة للإنفاق الاستثماري على المستوى البلدي يُحتمّ القيام بعدد من الخطوات الكفيلة بتحقيق الشراكة مع مستثمري القطاع الخاص، ومنها:

- تبسيط إجراءات الموافقة على مشاريع الشراكة الصغيرة بين القطاعين العام والخاص التي تحبّذها السلطات المحلية.
- تدريب السلطات المحلية على تطوير فهمها لقانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص الرقم ٤٨.
- حضّ السلطات المحلية على حشد الموارد لمشاريع البنية التحتية المشتركة.
- تدعيم القانون الجديد حول تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص بمزيد من تدابير الشفافية.

إن الشفافية هي مفتاح نجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص، إذ تحفّز على التنافس والإنصاف والكفاءة. ولئن كان القانون الذي وضعه لبنان حول تنظيم الشراكة بين القطاعين يتخذ خطوات إيجابية مؤكّدة نحو ضمان الشفافية، فهو لا يُغني عن بذل المزيد من الجهود لضمان الشفافية في إطار تنظيمي شامل لهذه الشراكة، بدءاً من الحكومة المركزية، وصولاً إلى السلطات المحلية. هذه الجهود تشمل:

- تسهيل اضطلاع هيئات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية بدور المراقبة لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- إشراك أصحاب المصلحة كافّة وتكليفهم شتى أنواع المهّمات بما فيها مهمّة التحاور مع السكان.
- ضمان شفافية الهيئات المنفّذة ونزاهتها ومساءلتها، بما في ذلك هيكلاتها التنظيمية وأنظمتها الداخلية الخاصة بالشراء العام.
- اعتماد آليات شكاوى خاصة بعمليات الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

بيد أن الثغرات التي تعترى هذا القانون تطرح تحدّيات على السلطات المحلية في لبنان، التي تجد نفسها عاجزة عن تلبية احتياجات البنية التحتية المحلية على نحو وافي في الوقت الذي يتعيّن عليها معه الاضطلاع بدور حيويّ في تقوية التنمية الاقتصادية المحلية، وما ذاك إلا لأنها مُكبّلة إدارياً من الحكومة المركزية، وتعتمد عليها من الناحية المالية.^١

من هنا كان لا بد للقطاع الخاص من الانخراط في الحوكمة المحلية بحيث يتسنى له مواكبة الطلبات المحلية المتزايدة ودعم التنمية المحلية، على أن تترافق هذه الخطوة بإجراء عدد من الإصلاحات الضرورية على النظام المالي البلدي بهدف الحدّ من اعتماد السلطات المحلية على دعم المانحين والحكومة المركزية.

على أن السلطات المحلية تمكّنت، على الرغم من العوامل المُقيّدة لها، من تحقيق عدد من النجاحات في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص، يصحّ أن تشكّل نماذج تحتذى في مشاريع الشراكة المستقبلية التي تشمل السلطات المحلية (أنظر القسم ٢). من هذا القبيل:

- مبادرة اتحاد بلديات جزين إلى إطلاق مشاريع صديقة للبيئة تعزيراً للاقتصاد المحلي.
- إثبات بلدية قبريخا كيف يمكن أن تتشارك السلطات المحلية والجهات المانحة معاً في إيجاد حلول للطاقة المستدامة.
- إمساك بلدية بكفيا-المحيثة واتحاد بلديات الفيحاء بزمام المبادرة في إدارة النفايات، وتقديمها نموذجاً عن الحلول المحلية لأزمة النفايات الصلبة في لبنان.

تجدر الإشارة إلى أن قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص الرقم ٤٨ ليس مخصّصاً لمشاريع الشراكة الصغيرة العاجلة، أو القصيرة الأجل، التي تحبّذها السلطات المحلية، حيث إنه لا ينصّ على إجراءات مبسّطة للشراء العام تتناسب مع مشاريع البنية التحتية التي عادةً ما تنفّذها السلطات المحلية.

١ أنظر «المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية». (٢٠١٧). «الخدمات العامة في اتحادات البلديات في لبنان: إدارة النفايات الصلبة، الشرطة البلدية والسلامة العامة، الشفافية والتشاركية». بيروت: كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧.

«المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية». (٢٠١٩). «هل تقوم البلديات في لبنان بواجباتها؟ نتائج المسح المتعلق بإدارة النفايات الصلبة، والسلامة العامة، والتواصل مع المواطنين على المستوى المحلي». بيروت: تموز/يوليو ٢٠١٩.

١. سعي لبنان إلى إيجاد حلول لمشاكل القطاع العام عبر الاستثمار الخاص

تُعرّف الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأنها اتفاقٌ طويل الأمد ما بين الإدارات العامة والشركات الخاصة، يخصّ الأصول والخدمات العامة التي تسعى إلى الإفادة من فاعلية القطاع الخاص وخبرته وموارده.

الشراكة بين القطاعين العام والخاص

عقود الخدمة

عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية

عقود الإدارة

عقود البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية

عقود البناء والتملك والتشغيل

عقود الإيجار

التشغيل والصيانة

عقود الامتياز

الخصخصة

منخفض

مرتفع

الرسم ١. أنواع الشراكة بين القطاعين العام والخاص بحسب درجة انخراط القطاع الخاص

تنظر الحكومة اللبنانية والجهات المانحة الأجنبية إلى اتفاقات الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أنها حيل إنقاذ الاقتصاد المتعثر في لبنان. هذه الاتفاقات التي يتحمل فيها الطرف من القطاع الخاص قدراً كبيراً من المخاطر والمسؤولية الإدارية، توفر جملة مزايا لكل من الحكومة المركزية والبلديات المحلية.

دخل لبنان مؤتمر «سيدر» في باريس، في نيسان/أبريل ٢٠١٨، سعياً وراء المساعدات الأجنبية من أجل معالجة أوضاعه الاقتصادية التي بدأت تتدهور عقب الحرب الأهلية (١٩٧٥-١٩٩٠) حيث شرعت الحكومة تراكم الديون في محاولة منها لإصلاح بنيتها التحتية، إلى أن بلغت نسبة الدين العام إلى الناتج الإجمالي المحلي ١٥٣ في المئة عام ٢٠١٨، ما جعل لبنان يتخبط في حالة من العجز الاقتصادي المتزايد بفعل الفساد وانعدام الاستقرار السياسي، وغياب التخطيط الجدي في ظل بيروقراطية عديمة الفاعلية، وبنية تحتية لم تشهد أي تحسّن منذ عقود رغم الإنفاق الحكومي الباهظ في هذا المجال.

لقد صنّف تقرير التنافسية العالمي للعام ٢٠١٨، الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي، نوعية البنية التحتية في لبنان في المرتبة ٩٥ من أصل ١٤٠ بلداً، في حين احتلت البنية التحتية لمرافقه المرتبة ١٠٢، بما فيها إمدادات المياه والكهرباء، حيث لا يواهي تزايد أعداد السكّان في المناطق المدينية ذات الكثافة السكانية المرتفعة سوى تدهور الأصول الثابتة، من مبانٍ ومنشآت وتجهيزات.

هذه المشاكل الهيكلية تتفاقم على مستوى السلطات المحلية التي تعجز عن الاستجابة لاحتياجات البنية التحتية المحلية في لبنان جرّاء النقص في عدد موظفيها وفي مواردها المالية.

ذلك ما حدا الحكومة اللبنانية، خلال مؤتمر «سيدر»، على تقديم برنامج طموح للإنفاق الاستثماري يرمي إلى تطوير البنية التحتية المادية وإعادة تأهيلها على نحو يتيح تأمين المياه النظيفة والصرف الصحي والطاقة بأسعار معقولة، ويجعل المدن أكثر استدامة وقدرة على الصمود. وقد نال لبنان من الدول الممثلة في المؤتمر تمهّداً بالحصول على ما يفوق الـ ١ مليار دولار لتطبيق برنامجه هذا، شريطة أن تبادر الحكومة إلى تنفيذ عدد من الإصلاحات المطلوبة، أولاً.

ولما كان البرنامج المقدم في «سيدر» يلحظ، على وجه التحديد، اعتماد قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص الرقم ٤٨ للعام ٢٠١٧، الذي يقدم الإطار القانوني اللازم لاستثمارات القطاع الخاص في البنية التحتية، فقد كان من المتوقع أن يمول القطاع الخاص ما يقارب الـ ٤٠ في المئة من مشاريع البنية التحتية المقترحة ضمن برنامج الإنفاق الاستثماري عن طريق اتفاقات الشراكة ما بين القطاعين العام والخاص.

الجدول ١. منافع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان

يستطيع القطاع الخاص تزويد القطاع العام بكل ما يفتقر إليه من تكنولوجيا ومعرفة ومهارات.	يُتّصف القطاع الخاص بمرونة أكبر، كما يتمتع بموارد وكفاءات تفوق تلك التي يتمتع به القطاع العام المكبّل بقوانين عفى عليها الزمن.
يستطيع القطاع الخاص أن يساعد في تخفيف الأعباء المالية على الإدارة العامة بتحمّله الأعباء الأولية أو الديون التعاقدية للمشاريع.	يمكن للشراكة بين القطاعين العام والخاص أن تموّل المشاريع للبلديات المحرومة من موارد التمويل المهمّة.
يمكن أن تساهم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في حلّ معضلة منح القروض المحظورة على السلطات المحلية.	

مما لا يرقى الشكّ إليه أن القانون الرقم ٤٨ يضمن الشفافية في شتّى مراحل المناقصات العمومية، ويضع الخطوط العريضة التنظيمية لعقود الحكومة اللبنانية المبرّمة مع مستثمري القطاع الخاص من أجل بناء البنية التحتية وإدارتها. لكن الثغرات التي تعتريه تطرح تحديات على السلطات المحلية التي يتعيّن عليها الاضطلاع بدور حيويّ في تقوية التنمية الاقتصادية المحليّة.

من هنا ضرورة اتّخاذ عدد من الخطوات الكفيلة بإرساء بيئة ملائمة للإفناق الاستثماري على المستوى البلدي، بالشراكة مع مستثمري القطاع الخاص:

- تبسيط إجراءات الموافقة على مشاريع الشراكة الصغيرة، التي تحبّبها السلطات المحلية، بين القطاعين العام والخاص.
- تدريب السلطات المحلية على فهم أفضل لقانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص الرقم ٤٨.
- حثّ السلطات المحلية على حشد الموارد لمشاريع البنية التحتية المشتركة.
- تدعيم القانون الجديد حول تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص بمزيد من تدابير الشفافية.

إن قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص الرقم ٤٨، وهو الأوّل الذي يلحظ إطاراً قانونياً شاملاً لهذه الشراكة في لبنان، يجعل هذا الأخير أقرب إلى المعايير الدولية بعد عقدين من المحاولات المتعثّرة لتطبيق الشراكة بين القطاعين تخفيفاً للدين العام.

وبما أن الشراكات بين القطاعين العام والخاص هي عقود عامة، فقد أمكن استخلاص أفضل الممارسات في هذا المجال من لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي التي ترى أن الصفقات العمومية حسنة التصميم تشجّع المشاركة وتحتّ على التنافس وتحقّق أقصى درجات الفاعلية، كما توفّر معاملة منصفة لأصحاب المصلحة وتعزّز النزاهة وتحقّق الشفافية.

إن لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا، إذ تنطلق من الممارسات المذكورة، توصي بضرورة توخي تعزيز المرونة، في جميع مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتحسين الفاعلية الاقتصادية، وتشجيع إمكانية تكرار التجارب الناجحة، وتطوير المزيد من المشاريع، وإشراك أصحاب المصلحة كافة.^٢

إضافةً إلى ذلك، توصي منظمة الشفافية الدولية بنشر المعلومات في كلّ مرحلة من مراحل دورة الشراء العام، بدءاً بتقييم الاحتياجات وصولاً إلى التدقيق في المشاريع، ما يوجب اطلاع أصحاب المصلحة على القرارات الكبرى دونما استثناء، والتماس تعليقات الجمهور في جلسات الاستماع عملاً بإرشادات الشفافية الخاصة بالمنظمة.^٣

٢ لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا. (٢٠١٧). «معيّار لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا بشأن نهج عدم التسامح مع الفساد في الصفقات العمومية في الشراكة بين القطاعين العام والخاص» (UNECE Standard on a Zero Tolerance Approach to Corruption in PPP Procurement). <https://www.unece.org/ppp/standards.html>. جرى الاطلاع على المرجع في ٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٩.

٣ منظمة الشفافية الدولية. (٢٠١٤). «الحدّ من الفساد في الصفقات العمومية: دليل عملي» (Curbing Corruption in Public Procurement: A Practical Guide). https://www.transparency.org/whatwedo/publication/curbing_corruption_in_public_procurement_a_practical_guide. جرى الاطلاع على المرجع في ٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٩.

٢. هل تمّ استخلاص الدروس؟ تجربة الحكومات اللبنانية في الشراكات بين القطاعين العام والخاص

بيد أن عدم اكتمال الإطار القانوني المذكور لم يحلّ دون إقرار الحكومات اللبنانية عدداً من مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، من طريق عقود الإدارة،^٤ والبناء والتشغيل ونقل الملكية، والامتياز.^٥

قبل إصدار القانون الرقم ٤٨، كان في مقدور الشركات الاستحصال على الشراكات بين القطاعين العام والخاص بالاستناد إلى قوانين وسياسات محدّدة لقطاعات كبرى، منها المياه، والاتصالات، والطيران المدني، علماً بأن نظام المناقصات (المرسوم الرقم ٢٨٦٦ لعام ١٩٥٩)، وقانون المحاسبة العمومية (المرسوم الرقم ١٤٩٦٩ لعام ١٩٦٢)، قد شكّلا دعامةً للإطار التنظيمي حتى العام ٢٠١٧، حيث مكّن القانون الرقم ٢٢٨ الذي تمّ إقراره عام ٢٠٠٠ من إنشاء المجلس الأعلى للخصخصة لتنظيم عمليات الخصخصة.

بعد انتهاء الحرب الأهلية، عام ١٩٩٠، افتقرت الحكومة اللبنانية إلى القدرات اللازمة لتوفير الخدمات العامة وإعادة بناء البنية التحتية المدمّرة، ما أفسح المجال أمام كل من منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص للاضطلاع بدورٍ في تقديم الخدمات العامة، وإن على أساسٍ غير رسميٍّ إلى حدّ كبير.

منذ أواخر تسعينيات القرن الماضي، سعّت الحكومات اللبنانية إلى تفعيل اتفاقات الشراكة بين القطاعين العام والخاص استجابةً للدين العام المتنامي بشكل سريع، إلا أنه لم يتمّ إحراز أيّ تقدّم من الناحية القانونية لتسهيل مثل هذه الاتفاقات وتنظيمها.

قبل إقرار قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص الرقم ٤٨، كانت المشاريع المشتركة بين القطاعين تفتقر إلى الضمانات المرعيّة لتقليص المخاطر وتوفير الشفافية التي يسعى إليها المستثمرون الأجانب والمؤسسات المالية الدولية بغية تحقيق الجدوى المتوخّاة من مشاريعهم وتقليص المخاطر.

الشراكات بين القطاعين العام والخاص في لبنان منذ العام ١٩٩٠

تولّي شركة «سوكلين» جمع النفايات ومعالجتها

تولّي شركة «سوليدير» تخطيط منطقة وسط بيروت، وإعادة تطويرها

منح شركة «أونديا» ONDEA عقد إدارة مصلحة مياه طرابلس

منح امتيازات لتوسيع مطار بيروت الدولي

تولّي مؤسسة «ليبان بوست» تشغيل قطاع البريد

تولّي شركة Phoenicia Aer Rianta تشغيل السوق الحرّة في مطار بيروت

تولّي شركة «ماباس» MAPAS تشغيل مرفق مغارة جعبتا السياحي

منح شبكة الهاتف الخليوي لشركات «فرانس تيليكوم»، و«موبيل لبنان»، و«ليانسل»

تشغيل شركة «كارادينيز» Karadeniz باخرة طاقة

٤ في عقود الإدارة/التشغيل والصيانة، وفقاً للبنك الدولي، «تقوم الجهة المانحة للعقد بإشراك المقاول في إدارة مجموعة من الأنشطة لفترة زمنية قصيرة نسبياً (من سنتين إلى ٥ سنوات). وغالباً ما تكون عقود الإدارة محدّدة المهام، تركز على المدخلات أكثر مما تركز على المخرجات». أنظر: البنك الدولي. (٢٠١٩). «عقود الإدارة/التشغيل والصيانة» (Management/Operation and Maintenance Contract). مركز المعلومات القانونية حول الشراكة بين القطاعين العام والخاص. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements/management-and-operating-contracts>. جرى الأطلاع على المرجع في ٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٩.

٥ في مشروع البناء والتشغيل ونقل الملكية، «تعطي الجهة المانحة من القطاع العام شركة خاصة الحقّ في تطوير وتشغيل منشأة أو نظام لفترة محدّدة من الزمن»، حيث «يحصل المشغلّ عموماً على إيراداته من خلال رسم يُفرض على المنشأة/الحكومة، بدلاً من رسوم تُفرض على المستهلكين». أما الامتياز فيمنح «صاحب الامتياز الحقّ طويل الأمد في استخدام أصول المنشأة كلها... بما في ذلك المسؤولية عن العمليات وبعض الاستثمارات...» وفي الامتياز يحصل صاحب الامتياز عادةً على معظم إيراداته مباشرةً من المستهلك، فيكون على علاقة مباشرةً بهذا الأخير.

البنك الدولي. (٢٠١٨). «الامتيازات، ومشاريع البناء-التشغيل-نقل الملكية، والتصميم-البناء-التشغيل» (Concessions, Build-Operate-Transfer (BOT) and Design-Build-Operate (DBO) Projects). مركز المعلومات القانونية حول الشراكة بين القطاعين العام والخاص. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements/concessions-bots-dbos>. جرى الأطلاع على المرجع في ٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٩.

هذا القانون يرمي إلى الآتي:

إخفاقات الشراكات بين القطاعين العام والخاص في لبنان

إن الاتفاقات التي أبرمتها الحكومات اللبنانية في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص لم تسلم في معظمها من الانتقاد لأنها لم تحقق أهدافها المنشودة في تعزيز الاقتصاد، وإعادة تأهيل البنية التحتية، وتأمين الخدمات الجيدة للمواطنين. وتعود جذور تلك الإخفاقات إلى سببين رئيسيين هما:

■ غياب الإجراءات الموحدة لكل من الإعداد للمشاريع، وعملية تصميم العقود.

■ عدم التقيّد بشروط إجراء المناقصة وأصولها وفقاً للقوانين القطاعية أو تلك المختصة بمشاريع.

■ ضمان التنافسية.

■ حماية مصالح المستهلكين وحقوق المواطنين العاملين لصالح الهيئات الحكومية الخاضعة للخصخصة.

■ الحفاظ على الأموال العامة.

■ منح المواطنين فرصة المشاركة في ملكية وإدارة الهيئات الحكومية المخصصة.

■ جذب الاستثمار الخاص.

كذلك سمح القانون الرقم ٢٨٨، الصادر عام ٢٠١٤، للحكومة بالترخيص لمعامل الكهرباء. على أنه، بالرغم من رسمه خطوطاً عامةً للخصخصة بالنظر إلى كل حالة على حدة، لم يحدّد الهيئات الحكومية التي ينبغي إخضاعها للخصخصة. أما القروض والهبات المالية الممنوحة للحكومات اللبنانية في مؤتمرات المانحين الدولية، المعروفة بباريس ١ (٢٠٠١)، وباريس ٢ (٢٠٠٢)، وباريس ٣ (٢٠٠٧)، فقد جاءت مشروطةً بإجراء إصلاحات وتنفيذ مشاريع خصخصة لم يُطبّق أيٌّ منها.



الرسم ٢. تطوّر الإطار القانوني للشراكات بين القطاعين العام والخاص في لبنان

دراسة حالة: الإخفاق في خصخصة قطاع الكهرباء في لبنان

■ في العام ٢٠١٢، أبرمت مؤسسة كهرباء لبنان، لتقديم خدمات التوزيع، عقوداً مدتها ٤ سنوات، مع ثلاث شركات خاصة كُفّت بتشغيل شبكة توزيع الكهرباء في البلاد وصيانتها، بما في ذلك إعداد الفواتير، ووضع عدادات جديدة. وقد جرى التجديد لهذه العقود على الرغم مما تعرّضت إليه خدمات التوزيع المقدّمة من انتقادات.

■ ابتداءً من أيلول/سبتمبر ٢٠١٣، منحت مؤسسة كهرباء لبنان شركة «كارادينيز» التركية القابضة عقد تشغيل محطات عائمة للطاقة من أجل دعم إنتاج الكهرباء في لبنان.

وقد ساهم إقرار القانون ٢٨٨ للعام ٢٠١٤، الذي أجاز للقطاع الخاص توليد الكهرباء، في إطلاق شركات في مجال الطاقة المتجدّدة بين القطاعين العام والخاص، حيث منحت ثلاث شركات عقوداً لبناء توربينات رياح (أو طواحين هوائية)، في محافظة عكار الواقعة في أقصى شمال لبنان. في غضون ذلك، أطلقت وزارة الطاقة والمياه طلب إبداء اهتمام الشركات لإنشاء مزارع للطاقة الشمسية، ومحطات للطاقة الكهرومائية، على أن تشتري مؤسسة كهرباء لبنان الإنتاج من الشركات فور فوزها بالعقود، وذلك عبر اتفاق لشراء الطاقة.

على أنه، ما لم يُطبّق القانون الرقم ٤٦٢، فلن يكون هناك أي إطار قانوني ينظّم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في قطاع الكهرباء أو يتيح لهيئات غير مؤسسة كهرباء لبنان بتوليد الكهرباء.

تشكّل شبكة الكهرباء في لبنان أحد الأمثلة الدالة على ما سبق من تحديات اعترضت خصخصة قطاع مهم من اقتصاد البلاد؛ فالقانون الرقم ٤٦٢ الذي يضع إطاراً لخصخصة قطاع الطاقة، وقد أقرّ عام ٢٠٠٢، جرى تصنيفه تبعاً لمراحل ثلاث: الإنتاج، والنقل (لإبقائه مرفقاً عاماً)، والتوزيع.

ينصّ القانون المذكور على إنشاء الهيئة النازمة لقطاع الكهرباء، وهي هيئة وطنية تتمتع باستقلالية تقنية وإدارية ومالية، العامة، وبصلاحية إصدار تراخيص لإنتاج الكهرباء على مدى ٥٠ عاماً وتوزيعها بطريقة المناقصات ما يؤدي إلى تشجيع المنافسة في قطاع الكهرباء، وضمان شفافية السوق.

لكن إنشاء الهيئة لم يتم حتى اليوم، ولا أحرز أي تقدم في مجال تنظيم خصخصة قطاع الطاقة، بل إن هذا العرض الأخير لا يزال تحت رحمة مالكي مولّدات الكهرباء الخاصة غير الشرعيين، والذين تتسامح الحكومة اللبنانية معهم بسبب عجز مؤسسة كهرباء لبنان، المملوكة من الدولة، عن تأمين الكهرباء ٢٤ ساعة في اليوم.

وهكذا، فطالما لم تُنشأ الهيئة النازمة لقطاع الكهرباء بعد، يبقى إنتاج الكهرباء وتوزيعها في لبنان حكراً لمؤسسة كهرباء لبنان العائدة إلى العام ١٩٦٤. إن إنشاء الهيئة أساسي لإقامة علاقات بين القطاعين العام والخاص في قطاع الكهرباء، وضمان عقد اتفاقات ناجعة في هذا المجال.

على الرغم من الفشل في تطبيق الإطار القانوني القائم الخاص بقطاع الكهرباء، بذلت محاولات عديدة لخصخصة القطاع بين العامين ٢٠١٢ و٢٠١٨:

٣. سعي السلطات المحلية إلى الشراكات الخاصة على الرغم من القيود

وصولها إلى القروض المدعومة المُقدّمة من مصرف لبنان المركزي. هذا الأخير يساعد في تمويل الاستثمارات التي قد تكون مفيدة للسلطات المحلية، بما في ذلك مشاريع توفير الطاقة، وتكنولوجيا الطاقة المتجددة، والطاقة الخضراء المُراعية للبيئة، كما يُقدّم معدلات مدعومة لتلك الاستثمارات، وتمويل منخفض التكلفة، واستحقاقات تراوح بين متوسطة وطويلة الأجل، إضافة إلى إعفاءات مصرفية جزئية من الاحتياطي المطلوب لتمويل تلك المشاريع بتكاليف منخفضة.

لقد تم وضع الخطة الوطنية لكفاءة الطاقة والطاقة المتجددة، وهي آلية تمويل وطنية أطلقها مصرف لبنان المركزي، بهدف تمويل مشاريع الطاقة الخضراء. هذه الخطة تمنح قروضاً طويلة الأجل، من دون فوائد، للمستخدمين من السكان والمستخدمين التجاريين، غير الهادفين إلى الربح، وأيضاً، إلى الصناعيين، كي يُصار إلى استثمارها في مشاريع كفاءة الطاقة والطاقة المتجددة. وقد لحظ التعميم الرقم ٣٩٩ الصادر عن مصرف لبنان في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥، الخطة الوطنية لكفاءة الطاقة والطاقة المتجددة، استجابةً لاحتياجات السلطات المحلية، موسّعاً نطاق آلية تمويل المشاريع الصديقة للبيئة، ليشمل القرى والمناطق الريفية.

كذلك، تقدّم الخطة آلية أخرى من آليات مصرف لبنان التمويلية الصديقة للبيئة، قروضاً مدعومة لمشاريع تحسين نوعية الهواء والمياه، بما في ذلك محطات معالجة مياه الصرف الصحي، وأنظمة تخزين مياه الأمطار، وهندسة المناظر الطبيعية، إضافة إلى أنظمة سقّف المباني بالقرميد وتلبيس جدرانها بالحجر على الطراز التقليدي.

لاتزال الأنشطة والموارد البلدية متميّزة وفريدة من نوعها، بالرغم من خضوعها لرقابة الحكومة المركزية، حيث تتولّى بلديات كثيرة تنفيذ مشاريع بالشراكة مع شركات خاصة، سواء بالاستناد إلى تمويل أجنبي أو على أساس مبادرات ذاتية. وفي ما يلي دراسات حالات تعرض نماذج نجاح في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

يتعيّن على السلطات المحلية في لبنان أن تضطلع بدور حيويّ في تقوية التنمية الاقتصادية المحلية، لاسيما وأن عدداً من القوانين المُخصّصة للبلديات يجيز لها ممارسة مروحة واسعة من المهام (أنظر الجدول ٣). بيد أنّ تقيّد السلطات المحلية بالحكومة المركزية إدارياً، واعتمادها عليها من الناحية المالية يسلبانها كل قدرة على إتمام أبسط مهامها، كتقديم الخدمات والاستثمار في التنمية.

الواقع أن معظم السلطات المحلية يعاني مشاكل مالية وإدارية مشتركة، حيث يواجه عددٌ لا يُستهان به منها ضائقة مالية، ويفتقر إلى العدد الكافي من الموظّفين، ناهيك بأن غالبية هذه السلطات صغيرة الحجم، ينقصها طاقم عمل مؤهّل، ولا تملك القدرة على التوظيف. زد على ذلك أن الموارد المالية الحالية محدودة وغير كافية لتلبية احتياجات البنية التحتية المحلية، كما إن الإيرادات غير المباشرة لا تُوزّع من قبل الحكومة المركزية بانتظام.

قبل إقرار قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص الرقم ٤٨، كانت السلطات المحلية قادرة على تصميم مشاريع شراكة بين القطاعين العام والخاص، وعرضها للمناقصة، بموجب إطار تنظيمي قوامه قوانين ورسمٌ تعود إلى العام ١٩٦٣.

ولا غرو، فإن المادة ٥٠ من قانون البلديات تنصّ على أن لهذه الأخيرة واتحاداتها الحقّ القانوني في إقامة مشاريع مشتركة مع القطاع الخاص، فيما تنصّ المادة ٤٩ من المرسوم نفسه على أن البلديات تتولّى، على سبيل المثال لا الحصر، تنفيذ مشاريع البنية التحتية على نطاق واسع.

وإذا كان يحقّ للبلديات فتح حسابات مصرفية، والاستفادة من المساعدات المالية والهبات والقروض، استناداً إلى المادة ٨٦ من قانون البلديات، فإن قراراتها في هذا المجال تخضع لرقابة إدارية من قبل هيئات الحكومة المركزية، وتحديداً، وزارة الداخلية والبلديات. كذلك، تخضع موازنات البلديات وماليّتها لرقابة وزارة الداخلية والبلديات الإدارية، بواسطة كل من القائم مقام، والمحافظ، ووزير الداخلية والبلديات، على التوالي، طبقاً للمواد ٥٩-٦٢ من قانون البلديات.

ولما كانت السلطات الرقابية لا تجيز للبلديات واتحادات البلديات صلاحية الحصول على القروض للمشاريع المشتركة بين القطاعين العام والخاص، تجد السلطات المحلية نفسها أمام قيود تحول دون

الجدول ٢. الإطار السابق لقوانين الشراكة بين القطاعين العام والخاص المُعدّة للسلطات المحلية

قانون البلديات، المرسوم الاشتراعي الرقم ١١٨/١٩٧٧.	المرسوم الرقم ١٩٨٢/٥٥٩٥ (الذي يحدّد إجراءات المحاسبة في البلديات واتحاداتها غير الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة).
قانون المحاسبة العمومية للعام ١٩٦٣ (لبلديات واتحاداتها الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة).	قانون الرسوم والعلاوات البلدية الرقم ١٩٨٨/٦٠ كما جرى تعديله في القانون الرقم ١٤ الصادر في ١٩٩٠/٨/٢٠.

الجدول ٣. الشراكات بين القطاعين العام والخاص بموجب قانون البلديات للعام ١٩٧٧

المادة ٤٩	المادة ٥٠
تخطيط الطرق وتقويمها وتوسيعها، وإنشاء الحدائق والساحات العامة، ووضع التصاميم العائدة إلى البلدة.	المدارس الرسمية والمهنية، ودور الحضّانة.
إنشاء الأسواق، والمنتزهات، وأماكن السباق، والملاعب، والحمامات، والمتاحف، والمستشفيات، والمستوصفات، والملاجئ، والمكتبات، والمسكن الشعبية، والمغاسل، والمجارير، ومصارف النفايات، وأمّثالها.	المساكن الشعبية، والحمامات، والمغاسل العمومية، والمسابع.
تنظيم النقل بأنواعه، وتحديد تعرفاته، عند الاقتضاء، ضمن النطاق البلدي، ومع مراعاة أحكام القوانين النافذة.	المتاحف، والمكتبات العامة، ودور التمثيل والسينما، والملاهي، والأندية، والملاعب، وغيرها من المحال العمومية والرياضية، والمؤسّسات الاجتماعية والثقافية والفنية.
إبرام العقود لعقد اتفاقات مع البلديات.	الوسائل المحلية للنقل العام.
مراقبة سير المرافق العامة، وإعداد تقارير عن سير العمل فيها إلى الإدارات المعنية.	المستشفيات العمومية، والمصحّات، والمستوصفات، وغير ذلك من المنشآت والمؤسّسات الصحيّة.
	الأسواق العامة لبيع المأكولات، وبرّادات حفظها، وبيادر الغلال.

الجدول ٤. القرارات البلدية الخاضعة للرقابة الإدارية (المواد ٥٩-٦٢ من قانون البلديات)

وزير الداخلية والبلديات	المحافظ	القائمقام	غير خاضع للرقابة الإدارية
القرارات الصادرة عن مجلس بلدية بيروت ومحافظ مدينة بيروت.	القرارات المتعلقة بشراء اللوازم، والأشغال، والخدمات، إذا ما تخطت قيمتها الـ ٨٠ مليون ليرة لبنانية.	الموازنة البلدية؛ فتح الاعتمادات ونقلها.	قبول أو رفض للهبات والأموال الموصى بها غير المرتبطة بأعباء.
القروض.	القرارات المتعلقة بالأشغال الائتمانية، وشراء اللوازم باستخدام الفواتير، إذا ما تجاوزت قيمتها الـ ٥٠ مليون ليرة لبنانية.	القرارات المتعلقة بشراء اللوازم، والأشغال، والخدمات، إذا ما تجاوزت قيمتها الـ ٣٠-٨٠ مليون ليرة لبنانية.	
إنشاء الوحدات البلدية وتنظيمها، وتحديد ملاكها واختصاصها، إضافة إلى سلسلة رتب الموظفين ورواتبهم.		قبول أو رفض للهبات والأموال الموصى بها غير المرتبطة بأعباء.	
إنشاء الاتحادات المؤلفة من مجالس بلدية عدة بهدف القيام بمهام مشتركة لمصلحة العامة.			
إسقاط الأملاك البلدية العامة إلى أملاك بلدية خاصة، بشرط اعتبار الطرقات والفضلات الواقعة ضمن نطاق البلدية ممتلكات بلدية، باستثناء الطرق الدولية.			
دفاتر الشروط المتعلقة باللوازم، والأشغال، والخدمات.			
دفاتر الشروط لبيع الممتلكات البلدية.			

المشاريع الصديقة للبيئة في جزين

وقد جرى توقيع مذكرات تفاهم بين الطرفين، حيث فرض الاتحاد شروطه وأنظمتها على القطاع الخاص، مثل حظر تدخين النرجيلة في مباني تلك المواقع، وضرورة التقيّد بالممارسات الصديقة للبيئة.

يعود الفضل في نجاح هذه المشاريع إلى وضع الاتحاد خططاً أعمال واضحة لجذب المستثمرين، وإشراكه المجتمع المحلي في المشاريع، وتشجيعه الشفافية من خلال عقد استشارات عامة حولها.

عقد اتحاد بلديات جزين في محافظة لبنان الجنوبي شراكة مع القطاع الخاص في عدد من المشاريع التي ساهمت في إيجاد فرص عمل محلية، والتي شملت السياحة والزراعة البيئيّتين، بتنفيذ وتشغيل من شركات خاصة. وكان «بيت الغابة»، الذي افتتح عام ٢٠١٢، بأكورة تلك المشاريع التي تلتها مشاريع مماثلة أخرى.

نفّذت المشاريع المذكورة على مستوى المنطقة، إذ يضمّ اتحاد بلديات جزين ٢٩ بلدية، مع العلم بأن الاتحاد كان، في معظم هذه الشراكات، يقدم أراضياً بمثابة حصّة له في المشروع المشترك، فيما ينحصر استثمار الشريك من القطاع الخاص بتنفيذ المشروع وتشغيله.

الجدول ٥. مشاريع اتحاد بلديات جزين

مصنع التفاح	مصنع الزيتون	بيت الصنوبر	بيت الغابة
مشروع مخطّط له لبناء مصنع للتفاح على غرار مصنع الزيتون.	مشروع زراعي بيئي لدعم تعاونية مزارعي الزيتون المحلية في تنوع منتجاتها من الزيتون وتسويقها.	مشروع زراعي بيئي يرمي إلى دعم المنتجات الزراعية المحلية، كبدور الصنوبر والعسل.	مشروع سياحي بيئي يسلط الضوء على غابات بلدة بكاسين. يتألّف من أكواخ، ومطاعم، وقاعات للمؤتمرات، كما يقدم أنشطة مثل المشي في الطبيعة.

مزارع الطاقة الشمسية تضيء بلدة قبريخا على مدار الساعة

من الطاقة من استهلاكها. في المقابل، تعتمد مؤسسة كهرباء لبنان إلى قياس الاستهلاك المنزلي باستخدام عدّاد ثنائي الاتجاه، مع احتساب صافي الفارق على المستخدم الذي يقوم بتسديده، فإذا تخطى إنتاج الطاقة الشمسية استهلاك القرية، تمّ التبرّع بالفائض لشبكة مؤسسة كهرباء لبنان.

فضلاً عن الطابع الصديق للبيئة الذي يميّز به هذا المشروع، ساهمت طريقة القياس الصافي في خفض استهلاك السكان للطاقة بنسبة ٣٠ في المئة، في نموذج يُعدّ ناجحاً لكيفية معالجة نقص الإمداد بالكهرباء، وخفض انبعاثات الكربون في الوقت نفسه. يمكن لسلطات محلية أخرى أن تحذو حذو قبريخا باعتماد هذا النموذج، وأن تستبدل المانحين الدوليين، إذا لزم الأمر، بالقطاع الخاص.

تشكّل بلدية قبريخا في جنوب لبنان مثلاً يُحتذى في الشراكة بين السلطات المحلية والمانحين بغية إيجاد حلول للطاقة المستدامة. إن سكان قبريخا يتمتّعون، منذ العام ٢٠١٨، بتغطية كهربائية كاملة في اليوم، بفضل مزرعة للطاقة الشمسية بقدرة ٢٥٠ كيلوواط، مؤلّها الاتحاد الأوروبي ونفّذها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وتديرها البلدية التي قدّمت الأرض المطلوبة للمشروع. وقد بيّنت العدّادات الذكيّة الموضوعة في ١٥٠ منزلاً لتزويدها بالطاقة الخضراء، أن المزرعة توفر الطاقة بكثافة متغيرة في أثناء انقطاع التيار الكهربائي.

يستخدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في قبريخا تقنية قياس الاستهلاك الصافي، حيث يمكن لفرد أو مجموعة أفراد تملك ألواح طاقة شمسية، استخدام طريقة «الفوترة الصافية» لطرح إنتاجها

صحيح أن قانون الإدارة المتكاملة للنفايات الصلبة، الصادر في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨، يمهد الطريق لاتفاقات الشراكة بين القطاعين العام والخاص من أجل معالجة أزمة النفايات الصلبة في لبنان، على المستويين المحلي والإقليمي، لكن القانون، أيضاً، يمنح الحكومة المركزية صلاحية تجاوز السلطات المحلية وإقامة المشاريع الخاصة بها.

الواقع أن القانون يعتمد على مبدأ اللامركزية، مُلقياً على عاتق السلطات المحلية مسؤولية إدارة النفايات عبر وضع مخطّط عام، محلي وإقليمي، يستند إلى الأطر التي حدّتها وزارة الطاقة.

وفي ضوء الصعوبات التي تواجهها الحكومة المركزية في مجال السعي إلى إيجاد الحلول المستدامة، برزت السلطات المحلية إلى الواجهة كي تثبت جدوى الشراكة بين القطاعين العام والخاص في معالجة تحديات إدارة النفايات المحلية.

وبالفعل، توصلت بلدية بكفياً-المحيّدة في قضاء المتن، بالتعاون مع البلديات المجاورة، إلى نظام خاص بها لإدارة النفايات، يقوم على فرز ٨ أطنان من النفايات ومعالجتها يومياً في منشأة فرز تشغلها شركة خاصة، وذلك ابتداءً من آذار/مارس ٢٠١٦.

أما في شمال لبنان فإن السلطات المحلية لا تتوانى عن ممارسة دور داعم للحكومة المركزية التي تسيطر على مشاريع إدارة النفايات الصلبة، بشكل فعّال، من خلال معمل معالجة النفايات الصلبة في طرابلس الذي يُعدُّ الأكبر في لبنان، حيث تجتمع النفايات الواردة من اتحاد بلديات الفيحاء، الذي يضمُّ بلديات طرابلس، والمينا، والبدوي، والقلمون، فيصار إلى فرزها ومعالجتها ما بين تسيخ وإعادة تدوير. يتولّى إدارة هذا المعمل، الذي افتتح في حزيران/يونيو ٢٠١٧، مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، وقد أنشئ بمنحة من الاتحاد الأوروبي، وعُهد بأمر تشغيله إلى إحدى الشركات الخاصة، حتى ليصحّ اعتباره أولى المبادرات الناجحة لإقامة شراكة، في مجال إدارة النفايات الصلبة، بين القطاعين العام والخاص.

ولمّا كان القانون لا يجيز للسلطات المحلية فرض رسوم إضافية فقد أمكن استرداد التكاليف لمشاريع إدارة النفايات، بشكل غير مباشر، في إطار عقد شراكة بين القطاعين العام والخاص، بحيث يتولّى مقدّم الخدمة تحصيل الرسوم لقاء قيامه بجمع النفايات وفرزها ومعالجتها.

٤. التحسينات والتحديات: تقييم القانون الجديد لتنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في السلطات المحلية اللبنانية

لكن القانون المذكور لا يزال، على الرغم من هذه التحسينات، يشكو من أوجه قصور يصعب معها على السلطات المحلية أن تجني منه الفائدة المنشودة، لأنه ليس مخصصاً لمشاريع الشراكة الصغيرة أو الطارئة أو القصيرة الأجل، تلك التي تحببها السلطات المحلية، كما لا ينص على إجراءات مبسطة للشراء العام تتلاءم مع ما تنفذه السلطات المحلية عادةً من مشاريع.

يجيز القانون للسلطات المحلية أن تختار إطلاق مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص استناداً إلى الإطار التشريعي القائم، ولا سيما قانون البلديات للعام ١٩٧٧، وهي قوانين، كما ذكرنا أعلاه، تترك السلطات المحلية مقيّدة إدارياً بالحكومة المركزية، ومُعتمدة عليها من الناحية المالية.

يحقُّ للسلطات المحلية، أيضاً، أن تسعى إلى مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص وفقاً للإطار التنظيمي المنصوص عليه في القانون الرقم ٤٨. هذا الأخير يعهد إلى مجلس الوزراء صلاحية إعطاء الموافقة النهائية على مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص على المستوى الوطني، ومواصفاتها المالية والتقنية، في حين يتمتع رؤساء البلديات واتحادات البلديات بمثل هذه الصلاحيات لمشاريع المحلية. إلا أن هذه المشاريع، حالما تتم الموافقة عليها، تخضع، هي أيضاً، للإجراءات البيروقراطية، وإجراءات الترخيص المعقدة التي تخضع لها المشاريع المنفذة على المستوى الوطني، ما يجعل المسار شاقاً وطويلاً إلى حدٍّ أن إجراء الصفقات العمومية في مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص قد يستغرق أربع أو خمس سنوات قبل المباشرة بتنفيذ المشروع، كائناً ما كان حجمه. ومن المحتمل، بسبب هذه المدّة الطويلة والتكاليف الباهظة، ألاّ يبدى المسؤولون البلديون - المنتخبون لولاية لا تتعدى مدتها الست سنوات - اهتماماً يُذكر بالشراكات بين القطاعين العام والخاص.

عوضاً من ذلك، يلجأ هؤلاء عادةً إلى المشاريع القصيرة الأجل ذات الربح السريع، والتي تزيد من فرص اكتسابهم تقدير ناخبهم. على أنه، إذا لم يُصر إلى التخطيط السليم للخدمات العامة والبنية التحتية المُدنية على المستوى البلدي، وعلى المدّين المتوسّط والطويل، يصعب، بل يُستبعد، أن تستفيد السلطات المحلية في لبنان من الإطار الذي يوفره لها قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

يلحظ قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص الرقم ٤٨ العديد من المزايا، مقارنةً بمجموعة القوانين اللبنانية السابقة التي خصّصت مؤقتاً لهذه الشراكة على المستوى الوطني، وإن كانت تشوبه ثغراتٍ تطرح أكثر من تحدٍّ للسلطات المحلية؛ فالقانون الرقم ٤٨، الصادر في آب/أغسطس ٢٠١٧، يلحظ إطاراً قانونياً شاملاً لاتفاقيات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان، في خطوة تُعدّ متقدّمة على القوانين القائمة، إذ يضع خطوطاً عريضةً تنظيميةً للعقود الحكومية المبرّمة مع مستثمري القطاع الخاص من أجل بناء وإدارة البنية التحتية في قطاعات عدّة، ولاسيما الكهرباء، والطيران المدني، والاتصالات.

لقد تمّ، بموجب هذا القانون، تعديل تسمية «المجلس الأعلى للخصخصة»، المؤسّس في العام ٢٠٠٠، بحيث أضحى «المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة»، الذي يُفترض به، بعد أن مُنح صلاحيات واسعة في إدارة عملية إعداد مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وعرضها للمناقصة، أن يؤدّي دور المناصر للشراكة بين القطاعين العام والخاص على المستوى الوطني، ممثلاً الحكومة اللبنانية بكامل أطيافها.

علاوةً على ذلك، ينتقل القانون الرقم ٤٨ بالبلاد نحو المعايير الدولية، إذ يضمن الشفافية والتنافسية من خلال المناقصات العامة والصفقات العمومية. وذلك أن الشفافية عنصرٌ أساسي لنجاح كل شراكة بين القطاعين العام والخاص، كما لجذب الاستثمار الخاص الذي يتيح تعبئة أسرع لرأس المال.

كذلك يلحظ القانون تحسينات أخرى مقارنةً بالإطار السابق للشراكة بين القطاعين العام والخاص، بحكم كونه مُصمماً لتحقيق الغايات الآتية:

- جذب الاستثمارات الأجنبية مع إمكان إتاحة فرص العمل، وزيادة الإيرادات، وتحفيز النمو الاقتصادي.
- طمأنة الشركات الخاصة للاستثمار في القطاع الخاص والتعاقد معه.
- نقل المخاطر إلى القطاع الخاص، وتقليص المخاطر على القطاع العام.
- صون حقوق القطاع العام في مراقبة خبرات القطاع الخاص والإفادة منها.



السلطة المحلية (البلدية أو اتحاد البلديات) ■ ■ ■ اللجنة التوجيهية ■ ■ ■ المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة ■ ■ ■ الأمانة العامة للمجلس الأعلى للخصخصة والشراكة ■ ■ ■ فريق العمل ■ ■ ■

الرسم ٣. تعقد مناقصات السلطة المحلية في مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بموجب قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص الرقم ٤٨. المصدر: المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة، ٢٠١٩.

٥. التطلع قُدماً

■ حثّ السلطات المحلية على حشد الموارد ينبغي تشجيع السلطات المحلية للتكاتف من أجل قيادة المشاريع المشتركة، بالاستفادة من قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص الرقم ٤٨، لما من شأن ذلك أن يساهم في توزيع تكاليف المشاريع المقترحة. وبما كان هناك عدد لا يُستهان به من السلطات المحلية الفقيرة من الناحية المالية، والغنيّة بالأراضي، فمن الممكن استخدام الأراضي والممتلكات البلدية لجذب الاستثمارات.

■ تعزيز القانون الجديد حول تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص بمزيد من الإجراءات لضمان الشفافية. تُعدّ الشفافية مفتاح نجاح الشراكات بين القطاعين العام والخاص، إذ تشجّع التنافس والإنصاف والكفاءة. ومن الواضح أن قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص الرقم ٤٨ يتخذ خطوات إيجابية نحو ضمان الشفافية، لكن الحاجة قائمة إلى مزيد من المراسيم والتدابير التي تُراعي المعايير الدولية المتعلقة بالشفافية. هذه الأخيرة تتطلب إطاراً تنظيمياً واضحاً ومتيناً يتدرّج من الحكومة المركزية وصولاً إلى السلطات المحلية.

ينبغي، كذلك، تسهيل مشاركة المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية في الرقابة ضمن مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، حيث يجدر بالسلطات المحلية أن تحرص على إشراك أصحاب المصلحة كافة، والتشاور معهم، لاسيما المواطنين المتأثرين منهم بالمشاريع.

صحيح أن القانون الرقم ٤٨ يركّز على الإجراءات الضامنة للشفافية في اختيار شركاء من القطاع الخاص، لكنه لا يتطرق بشكل وافٍ إلى شفافية الهيئات المنفّذة في الحكومة اللبنانية. من هنا ضرورة القيام بخطوات تكفل إضفاء الشفافية على دور الهيئات المنفّذة، لاسيما المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة، وعلى هيكلياتها التنظيمية، وإجراءات الشراء العام الخاصة بها، لأن من شأن ذلك أن يشجّع المساءلة ويسهّل احترام الهيئات ونزاهتها، كما يُفترض اعتماد آليات مستقلة لتقديم الشكاوى في مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص من أجل مكافحة الغش والفساد المُحتملين.

إن استفادة السلطات المحلية في لبنان من إمكانيات مشاريع القطاعين العام والخاص تفرض القيام ببعض الخطوات الضرورية، كإجراء إصلاحات في مانيّة السلطات المحلية، مقرونة بانخراط فعال للقطاع الخاص، لما من شأن ذلك أن يساعد السلطات المحلية في الأضطلاع بدور باتت الحاجة إليه ملحة في التنمية الاقتصادية المحلية. هذه الإصلاحات تحرّر السلطات المحلية من اعتمادها على المانحين الدوليين والحكومة المركزية في لبنان، مع العلم بأن الشراكات بين القطاع الخاص والسلطات المحلية، إذا ما عُقدت وفقاً لإطار قانوني وإجراءات شراءٍ عامٍ شفافة تعود بالفائدة على المواطنين المحليين.

أما إرساء البيئة المؤاتية للإنفاق الاستثماري على المستوى البلدي، بالشراكة مع مستثمري القطاع الخاص، فيستدعي تعزيز قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص الرقم ٤٨ بعدد من الخطوات.

■ تبسيط عملية الموافقة على مشاريع الشراكة الصغيرة الحجم بين القطاعين العام والخاص، تلك التي تحيّدتها السلطات المحلية، من خلال صوغ إرشادات حول الشراكة بين القطاعين العام والخاص، تشرح عملية تطبيق هذه الشراكة بطريقة سهلة ومنظمة، يسهل على السلطات المحلية فهمها، كما يُستحسن أن توفر هذه الإرشادات نماذج لعقود وقرارات مجالس إدارة، وأن تشمل قسماً خاصاً متعلقاً بالسلطات المحلية.

■ تدريب السلطات المحلية على فهم قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص الرقم ٤٨ بصورة أفضل نظراً إلى تعقّد إجراءات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بمعنى أنه يجب رفع مستوى وعي السلطات المحلية وتدريبها من أجل فهم كامل لتفاصيل القانون بحسناته وسيئاته. إن الصعوبة التي تواجهها السلطات المحلية في إجراء الصفقات العمومية التقليدية، وافتقارها إلى المهارات التقنية للانخراط في الشراكات بين القطاعين العام والخاص، يفرضان إنشاء معهد وطني للتدريب أو أفراد قسم ضمن المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة، أو بالتنسيق معه، يساعد في بناء كفاءات المسؤولين والموظفين البلديين.

نبذة عن المنظمة الدولية للسلطات المحلية والأقاليم السويدية

«المنظمة الدولية للسلطات المحلية والأقاليم السويدية» هي مكتب تابع «للجمعية السويدية للسلطات المحلية والأقاليم»، التي تركز على تطوير الحوكمة المحلية في أرجاء العالم كافة، وفي البلدان المتأثرة بشدة بالأزمة السورية، مثل لبنان وتركيا. تعمل المنظمة، في إطار مشروعها «المرونة في الحوكمة المحلية»، على تعزيز الحكم الرشيد، والمرونة، والمواطنة الفاعلة في محافظة عكار اللبنانية، من خلال تقوية قدرات السلطات المحلية، ودعم الحوار الوطني حول السياسات العمومية في هذا المجال، وإشراك الجماعات المحلية في صنع القرار على الصعيدين البلدي والإقليمي.

<http://sklinternational.se/>

نبذة عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية

إنّ «المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية» هي منظمة حيادية مستقلة لا تبغي الربح، مسجلة في برلين، ألمانيا. تُعنى هذه المنظمة بتعزيز المشاركة السياسية للمواطنين، ومساءلة الهيئات الحكومية، وتطوير المؤسسات الديمقراطية في أرجاء العالم كله، كما تساهم في إيجاد الوسائل المحلية الكفيلة بتعزيز حقّ المواطنين العالمي في المشاركة في الحياة السياسية لبلدانهم، وفق ما نصّ عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

<http://www.democracy-reporting.org>

 **SKL International**
AFFILIATED TO THE SWEDISH ASSOCIATION OF LOCAL AUTHORITIES AND REGIONS

**DEMOCRACY
REPORTING
INTERNATIONAL**

أعدت هذه الورقة بدعم من «الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي». إن محتويات الورقة هي من مسؤولية المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية و«المنظمة الدولية للسلطات المحلية والأقاليم السويدية» حصراً، ولا تعبّر بالضرورة عن وجهات نظر «الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي».

المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية - مكتب لبنان

بناية فرحات، شارع قصر العدل

بيروت / لبنان

الهاتف: +٩٦١ (٠) ١ ٤٢٧ ٥٠٤/٥

الفاكس: +٩٦١ (٠) ١ ٤٢٧ ٥٠٤

info.lebanon@democracy-reporting.org

www.democracy-reporting.org/lebanon