

الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان*

يعيش العالم مرحلة تحولات ضخمة قد تصل الى تغيير كل مفاهيم العقود الاجتماعية القائمة حالياً. من التكنولوجيا التي قربت المسافات بين الأشخاص والمجتمعات ووضعت العلم والمعلومات في تناول الجميع، الى حرية انتقال الرساميل بحثاً عن أجدى الإستثمارات وعن أرخص يد عاملة، الى انتشار استعمال لغة واحدة هي اللغة الانكليزية في العالم أجمع وفي المجالات كافة، الى الثورة الرقمية التي طوّرت كل قطاعات الإنتاج والخدمات، كلها عوامل تغيير لم ير العالم مثيلاً له من قبل، وكلها تشابك لتجعل المنافسة عنصراً أساسياً من كل نشاط اقتصادي مهما كان وحيثما وجد.

لبنان ليس بمنأى عن هذه التحولات التي باتت تحدّ من قدرته على المنافسة. فعلاقاته التجارية، وثقافة شعبه المتعدد اللغات، وسرّيته المصرفية، ومناهجه الدراسية المتطورة، كلّها تقع تحت ضغط المعلوماتية والعولمة في القرن الواحد والعشرين. والدليل على ذلك هو ما نراه من تطوّر في مجتمعات واقتصادات بلدان أخرى في المنطقة كان اللبناني ينظر اليها بازدراء منذ مدة غير طويلة، فأصبح يلجأ اليها طلباً للقيمة العيش.

من هنا أن التحولات التي يعيشها العالم تحتم مقارنة جديدة لنمط عيشنا ولإدارة اقتصادنا، وإعادة نظر في عقدنا الاجتماعي، وتعامل مختلف للطبقة السياسية مع اللبنانيين مستقبلاً. العائق الاساسي لهذا التغيير الضروري والملحّ هو الطبقة السياسية التي، وبالرغم من ما شهدته من تظاهرات ضدها، ما تزال غير مستوعبة تماماً لخطورة الأمور وما تزال تتعامل مع البلاد والعباد على أساس تقاسم مغانم السلطة فيما بينها. مجموعة مافيات تتلطّى وراء العباءة الطائفية وتشدّ اليها المتعصّبين وصغار العقول ليحموا مصالحها ولو ضحّوا بحياتهم أحياناً.

(*) زياد الحايك.

البنية التحتية

لا يخفى على أحد، ولا حتى على أفقر الفقراء في البلد - فكيف بالأحرى على سياسيينه المتمولين، أن خشبة خلاص لبنان الوحيدة هي التمكن من خلق فرص عمل بالعدد والتنوع الكافيتين لتأمين حياة كريمة لمواطنيه. كما وإنه لا يخفى على أحد أن البلاد تفتقر لبنى تحتية تتناسب مع الخدمات التي يطالب بها الناس، وإن وضع قطاعات الكهرباء والتعليم والصحة والنقل والخدمات الاساسية الاخرى هو في تدهور مستمر منذ سنين من الزمن. مشاريع البنى التحتية الكبرى التي تؤمن مئات آلاف فرص العمل للبنانيين، والتي تهدف الى الارتقاء باقتصادنا الى مستوى الاقتصادات الرئيسية في المنطقة. هي وحدها أيضاً يمكنها أن تساهم في ترسيخ أرضية يمكن للإقتصاد أن ينمو عليها ويزدهر.

لا تقتصر حسنات الاستثمار في البنى التحتية الجديدة على المستهلكين فقط لكن هذا الاستثمار يلعب ايضاً دوراً رئيساً في رفع مستويات النمو الاقتصادي وتطوير الاقتصاد وتعزيز النمو المستدام. كما وتساعد مشاريع البنى التحتية ايضاً على ايجاد الارضية المناسبة لاستقطاب الاستثمارات وخلق فرص عمل عديدة.

لا يمكننا أن نخلق فرص عمل بأعداد كبيرة متكئين فقط على المبادرة الفردية في فتح المحلات التجارية والمنشآت السياحية. فهذه الأعمال مهما كبر متوسط حجمها يبقى صغيراً بالنسبة للوظائف التي يجب أن نخلقها. أضف الى ذلك أن نوعية هذه الوظائف هي متدنية جداً من حيث قيمتها المضافة. فيجدر بنا أن نؤمن لخريجي الجامعات مثلاً وظائف تليق بالسنين الطويلة التي قضوها على مقاعد الدراسة وليس الوظائف التي يمكن لأي عامل كان أن يقوم بها، وإلا استغنى رب العمل عن الشاب أو الصبية المؤهلة عند أول فرصة وجد فيها شخصاً آخر مستعد للقيام بالمسؤولية بكلفة أقل.

المشاريع الكبرى في المنشآت البنيوية هي وحدها كفيلة بخلق وظائف تعدّ بالآلاف وليس بال عشرات (لكل مشروع) وهي وحدها كفيلة بخلق فرص عمل لخريج الجامعة كما للعامل. فهي توظف المهندسين والاداري والمعلوماتي والمحامي وما الى هنالك من اختصاصات تتعلق مباشرة أو بطريقة غير مباشرة مع المشروع أو مع أثر المشروع في المجتمع.

أضف الى ذلك ان مشاريع البنية التحتية هي استثمار في المستقبل وليست كما يعتقد البعض انفاق آني. فالطريق حيثما شقت فتحت مجالات جديدة للاستثمار، والقطار حيثما سار خفف

كلفة المحروقات المحروقة في زحمت السير سدى، ومعمل الكهرباء حينما انتج خفف من الاحتقان المطلبي في الشارع وسهل الاستقرار، الخ.

كيف وصلنا الى هنا؟

يمكن عزو الوضع الحالي إلى عوامل عدة نذكر هنا أهمها، ألا وهي: (1) عجز الخزينة المزمّن الذي لم يسمح (وما زال لا يسمح) بإنفاق مبالغ كافية لتطوير هذه القطاعات، (2) غياب ثقافة الحفاظ على الممتلكات العامة وصيانتها، (3) قصر عمر الحكومات اللبنانية التي لا يتجاوز معدل أعمالها السنة والنصف.

ولكنه من غير الواقعي في الوقت الحالي أن نتوقع من الدولة أن تمّول هذه المشاريع. فالدين العام يتصاعد مجدداً ونسب النمو ضئيلة. وبالتالي، إن أي استثمار في بنى تحتية جديدة سيكون على حساب فرض ضرائب جديدة أو زيادة الدين العام، وكلاهما قد يضران بالنمو.

تمثل الشراكة بين القطاعين العام والخاص إحدى الطرق لبناء بنى تحتية جديدة دون شل الاقتصاد الوطني، حيث تتم دعوة الشركات الخاصة للعمل الى جانب الدولة بهدف تطوير البنى التحتية المطلوبة. وقد كان لمشاريع الشراكة تأثيراً مهماً في الدول التي كانت مثل لبنان تتوق الى التغيير ولكنها غير قادرة على التمويل في المدى القصير.

ما هي الشراكة بين القطاعين العام والخاص؟

الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي عقد اتفاق بين جهة من جهات القطاع العام وشركة من شركات القطاع الخاص، تلتزم بموجبه هذه الأخيرة بالإستثمار في مشروع معين يهدف الى تقديم خدمة عامة معينة للدولة أو للمواطن بالشروط المنصوص عليها في العقد. ويميز الشراكة عنصرين أساسيين:

- أولاً: الشراكة هنا هي شراكة في المخاطر وليست، كما يعتقد البعض، عن قلة دراية، شراكة في الاستثمار أو المداخل أو الارباح.

- ثانياً: ان طريقة تلزيم مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص تعتمد على تحديد وتوصيف المخرجات (Output specification) وليس على تحديد وتوصيف المدخلات (Input specification) كما هي الحال في التلزيم العادي.

توصيف المخرجات

في التلزم العادي تجري الدولة مناقصة لبناء معمل كهرباء مثلاً. في هذه الحال تقوم الدولة فعلياً بشراء معمل كهرباء. هي توصف كل متطلباتها (أي المدخلات) وتحدد كل المتغيرات (variables) الا متغيرة واحدة هي الكلفة. وتجري هكذا المناقصة على اساس هذه المتغيرة الوحيدة فيفوز بالعقد مقدم ادنى عرض.

أما في الشراكة بين القطاعين العام والخاص، حيث تتجه الدولة الى الاستفادة من خبرات القطاع الخاص ليس التشغيلية فقط وإنما التصميمية والتمويلية أيضاً، فالدولة لا تشتري معمل كهرباء، بل تشتري كهرباء. أي انها تجري المناقصة على اساس من يبيعها الكيلووات ساعة بأدنى كلفة. وهي بذلك تعترف ان دورها ليس ادارة المعامل بل دورها هو تأمين الكهرباء للمواطنين. فإن استطاعت ان تحصل على هذه الطاقة من مصادر خاصة بكلفة ادنى من تلك التي تدفعها هي للكيلووات ساعة الذي تنتجه معاملها وأن تؤمن هذه الطاقة لذلك بكلفة أدنى، فلما لا.

الا انه يجب ان تكون الدولة واعية الى ان اجراء المناقصات عن طريق توصيف المخرجات يتطلب خبرات مالية وقانونية كبيرة ليست متواجدة عادة في الادارات العامة. ذلك ان عدم تحديد كل المتغيرات يؤدي الى عروض متفاوتة لا يمكن مقارنتها بسهولة ومن دون قواعد لعبة واضحة ومن دون اللجوء الى خبراء تقنيين وماليين وقانونيين متخصصين.

الشراكة في المخاطر

لا تتعلق مشاريع الشراكة بتأجيل الدين فقط، إنما عقود طويلة الأجل بين القطاعين العام والخاص تهدف الى تقديم خدمات عامة وانشاء البنى التحتية عن طريق الاستفادة من كفاءات القطاع الخاص وامكانياته المالية وخبراته. وهذه الشراكة ليست شراكة على مستوى الرأسمال أو الارباح، بل هي شراكة في المخاطر، حيث يحوّل القطاع العام بعض مخاطر المشروع الى القطاع الخاص ويحتفظ باخرى. على سبيل المثال، قد يتحمل القطاع الخاص مخاطر التطوير والتصميم والتشييد والتشغيل والاستكشاف والتمويل والتضخم، بينما يتحمل القطاع العام مخاطر البيئة والتنظيم والسياسة والتعرفة.

فقد تكون المقاربة الفضلى لتبويب طرق التعاون بين القطاعين العام والخاص هي تلك التي تركز على النظر الى مخاطر المشروع الذي هو موضوع التعاون، لأن المخاطر هي أساس

تقييم المشاريع عامةً. أوليست تتألف نسبة الفائدة التي تستعمل لدراسات الجدوى الاقتصادية وتحاليل التدفق المالي من ثلاث مكونات أساسية هي: الفائدة الحقيقية ونسبة التضخم ونسبة مئوية تعكس مخاطر المشروع؟ وبما إن المكونين الأولين يتساويان لكل المشاريع في مكان معين وزمان معين، فإن المخاطر هي التي تشكل المعيار الحقيقي لتقييم كلفة المشروع وجدوى تمويله من قبل الدولة أو تلزيمه للقطاع الخاص.

إذا ما استعملنا إذن مقارنة تحليل المخاطر لتبويب طرق التعاون بين القطاعين العام والخاص، نجد أن هذه الطرق تحتل مساحة كبيرة تمتد من عقود الادارة من جهة الى الخصخصة الكاملة من جهة أخرى.

في عقود الادارة (كما في الـ Outsourcing) تتحمل الدولة كل مخاطر المشروع فيما لا يتحمل القطاع الخاص أي منها. لنأخذ مثلاً عقود الادارة التي أبرمتها الدولة اللبنانية مع شركات تشغيل الشبكات الخليوية بعدما أتمتها سنة 2001: إذا أصابت صاعقة أحد هوائيات الشبكة الخليوية (التي تتواجد عادة على أسطح الابنية)، تقوم الشركة الخاصة المشغلة بإصلاح العطل وترسل من ثم الى وزارة الاتصالات فاتورة بكلفة اليد العاملة والمعدات التي تضررت واستبدلت. فالدولة هنا هي التي تتحمل مخاطر الكوارث الطبيعية على سبيل المثال. أما الشركة الخاصة فهي لا تتحمل أية مخاطر. لا بل على العكس، فإن عملية التصليح تزيد من مدخولها نظراً لها مش الربح على اليد العاملة وعلى المعدات التي تبيعها للدولة. أضف الى ذلك أنه ليس من سبب واقعي، في حال كان المشروع حقيقة في صلب مسؤوليات الدولة، لعدم تطوير الكفاءات اللازمة في القطاع العام لتشغيل المشاريع بدل التعاقد مع شركات خاصة بهذا الهدف.

تشكل عقود الادارة في نظر الكثيرين من الخبراء الطريقة الأسوأ للتعاون بين القطاعين العام والخاص بالنسبة للدولة - وأحسنها ربّما بالنسبة للقطاع الخاص. ومن المؤسف أن تكون هذه العقود هي الأكثر انتشاراً في الدولة اللبنانية لأنها المحبذة لدى الطقم السياسي. فالشركات التي يدعمها السياسيون للحصول على هذه العقود تتفادى من خلالها تحمل المخاطر، كما أن تجديد العقود المتكرر يعطي النافذين فرصة للإنتفاع من هذه العملية بصورة متكررة، أقله فيما يتعلق بالضغط على شركات الخدمات لتوظيف بعض «المحسوبين» عليهم. ولهذا السبب فإننا قلّمًا نجد من ينتقد هذا النوع من العقود.

أما الخصخصة الكاملة فهي، من حيث المخاطر، عكس عقود الادارة تماماً. إذ انه في

الخصخصة الكاملة تُحوّل كل المخاطر من القطاع العام الى القطاع الخاص. فتصبح الشركة الخاصة هي التي تتحمل مخاطر السوق والتعرفة والتشغيل والصيانة واليد العاملة وكل ما هنالك من أمور تقوم بها الشركات الخاصة عادة. أما الدولة فيصبح دورها رقابياً وتنظيمياً، تماماً كما هي الحال بالنسبة لكل القطاعات العادية، مثل المتاجر والمصانع والمطاعم والمكاتب المهنية إلخ...

وما بين عقود الادارة من جهة والخصخصة من جهة أخرى مسافة تحتلّها عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، حيث تُوزّع المخاطر على طرفي العقد، كل بحسب قدرته على تحملها. وهكذا يحدّد العقد من هو الفريق الذي سيتحمّل كل مخاطرة وكيف سيتعامل معها خلال مدّة العقد، ويمكن تخفيف أثر البعض منها عن طريق التأمين أو ضمانات جهات أجنبية أو طرق أخرى.

فعندما تلزّم الدولة بناء معمل كهرباء، على سبيل المثال، عبر مناقصة تقليدية، تتحمّل الدولة كل مخاطر المشروع. فإذا زادت كلفة الحديد أو الباطون أثناء فترة التشييد أضاف المقاول هذه الزيادة على الفاتورة التي تدفعها الدولة. كذلك الأمر إذا تأخّرت أعمال التشييد تحجّج المقاول بالطقس أو بعذر آخر وتحملت الدولة كلفة التأخير المتمثلة بفوائد تدفعها على التمويل الذي تحصل عليه عن طريق بيع سندات خزينة أو ما شابه.

أما في حال ارتأت أن تلزّم المعمل عن طريق الشراكة بين القطاعين العام والخاص، فتقع عادةً مخاطر التشييد على عاتق الشركة الخاصة. ففي مشاريع الشراكة، لا تشتري الدولة (أي لا تبني على نفقتها) معمل الكهرباء. بل هي تشتري الكهرباء من المعمل الذي تشيّد شركة خاصة على نفقتها هي. وفي حال ارتفع سعر الحديد أو الباطون أو حصل أي تأخير، فالدولة لا تتعرّف على أي من هذه الأكاليف الاضافية لأن التزاماتها في عقد الشراكة تنحصر في شراء كيلوات-ساعة الكهرباء عندما تستلمه على شبكتها، لا أكثر ولا أقل. كل مخاطر المعمل تصبح من مسؤولية الشركة الخاصة. أما الدولة فتحفظ ببعض المخاطر التي لا طاقة للشركة الخاصة على تحملها، كمستوى التعرّف للمستهلك (خاصةً في حال أرادت الدولة دعم هذه التعرّف) أو توافر المحروقات التي تستوردها الدولة للمعمل عبر اتفاقيات دولية مع دول منتجة للنفط، على سبيل المثال.

الشراكة إذن هي في صميمها مقاربة تركز على تحمّل الشريك الخاص كلفة تمويل الاستثمار في المشروع العام وتحمل بعض مخاطر المشروع، فيصبح لديه حافز الاهتمام بالمشروع كما لو أنه كان مشروعاً خاصاً.

هذا لا يعني أن الشراكة هي أداة التمويل الفضلى في كل الحالات. فلا بدّ من دراسة كل مشروع على حدة والتأكد من جدوى الشراكة مقارنة مع تمويل المشروع من الخزينة العامة مباشرة.

أفكار خاطئة حول الشراكة

هذه المقاربة البراغماتية والعملائية تواجهها للأسف مقاربة غوغائية وديماغوجية يطلقها بعض الرفقاء الذين إما يرون أن الشراكة تضرّ بمصالحهم الشخصية أو أنهم لا يفهمون ما المقصود بالشراكة وكيف يمكن تطبيقها بشفافية ومهنية تامّتين.

في لبنان، نجد غالباً أن ثمة أفكار خاطئة عن الشراكة بين القطاعين العام والخاص ليس بين عامة الناس فحسب، بل وحتى لدى بعض القياديين وصانعي القرار في مجالات الاقتصاد والسياسات العامة. لذلك ينبغي توضيح بعض الأمور التي تشكل التباساً لدى البعض:

«تمويل المشروع من قبل الدولة هو أقل كلفة»

إن الدولة قادرة على الاستدانة بكلفة أقل من الكلفة التي سيتكبدها القطاع الخاص بما أن كلفة الدولة هي معدل الديون السيادية، أما كلفة القطاع الخاص فهي المعدل الوسطي لكلفة المال (Weighted Average Cost of Capital, WACC) الذي يتضمن كلفة الديون وكلفة رأس المال. إلا إن هذه الحجة هي غير صحيحة وذلك لأنها: (1) تفترض أن كلفة المشروع هي نفسها في كلتا الحالتين، (2) لا تأخذ بعين الاعتبار كلفة مخاطر المشروع، (3) تعطي وزناً لأهمية عدم انتظار توفر الأموال اللازمة في موازنة الدولة للمباشرة بتنفيذ مشاريع البنى التحتية.

«الشراكة ستؤدي الى فقدان وظائف موظفي القطاع العام»

من المفاهيم الخاطئة عن الشراكة هو القول بأنها تمس بالأمن الاجتماعي عن طريق إحلال أشخاص من القطاع الخاص مكان موظفي القطاع العام، فإن مسؤولية تقديم الخدمة في عقد الشراكة تبقى على عاتق القطاع العام، وبالتالي يحدد عقد الشراكة ما ستؤول إليه أوضاع الموظفين الحاليين، ان وجدوا، من الانتقال للعمل لصالح الشريك الخاص أو أي حل آخر. أضف الى ذلك ان اكثريّة مشاريع الشراكة ستكون عبر بناء انشاءات جديدة واستقطاب موظفين جدد أي زيادة فرص العمل وعدد قليل منها سيكون إعادة تأهيل انشاءات لديها موظفيها بالاساس.

«الشريك الخاص ينبغي تحقيق الارباح على حساب الدولة»

يجمع ما بين كافة أشكال الشراكة قاسم واحد مشترك وهو وجود قناعة لدى كل من الشريكين أن لكل منهما مكسب من الشراكة، إذ في الشراكة الناجحة يستفيد الطرفان وتكون الفوائد المرجوة واضحة من البداية؛ كما انها يتقاسمان المخاطر وكذلك الفوائد. يركز منطق الشراكة على أن لكل طرف خصائص فريدة فبتعاونهما يبنيان على نقاط قوتهما فيكونا فريقان متممان لبعضهما.

«الشراكة هي الملكية المختلطة لشركة المشروع»

مفهوم الشراكة أساساً هو الشراكة في المخاطر بين القطاعين العام والخاص. عادة ما تؤسس شركة المشروع من قبل الشريك الخاص بتمويل كلي منه لبناء و/ أو تطوير وصيانة وتشغيل الأصول للفترة المتعاقد عليها. وفي حال أراد القطاع العام المساهمة في التمويل تكون له حصة في شركة المشروع وتكون عندها شركة المشروع شركة مختلطة.

«الدولة تفقد السيطرة على الكلفة والجودة»

نادراً ما تخضع المشاريع المنفذة من قبل القطاع العام لمتطلبات اداء مماثلة لما هي في عقود الشراكة. فان عقود الشراكة تبقي مسؤولية تقديم الخدمة على عاتق القطاع العام الذي يضع مواصفات الانتاج التي على أساسها يتم اختيار الشريك الخاص. كما ان القطاع العام هو الذي يتابع تنفيذ العقد لضمان التقيد بشروطه. لذلك يمكن القول ان عقود الشراكة تقوي سيطرة القطاع العام عبر وضع حلول تعاقدية هو بنفسه غير قادر على تطبيقها.

منافع أخرى للشراكة

إن منافع الشراكة المرتقبة ضخمة؛ أولها، ضمان سرعة تنفيذ المشروع، لا سيما في بلد يتم انجاز المشاريع العامة فيه بتأخير سنوات عدة وبكلفة تتعدى الكلفة الاساسية بالملايين، فإدخال عقلية القطاع الخاص (عبر تحويل مهمتي التصميم والبناء اليه وربط الدفعات بتقديم الخدمة) من شأنه ان يغيّر الوضع الحالي.

في الاطار ذاته، قد تستطيع الدولة ان تنفذ عدة مشاريع بالتزامن بدلاً من انتظار توفر التمويل للمصاريف الرأسمالية. من البديهي ان لبنان بحاجة ماسة للاستثمار في البنى التحتية ومن شأن الشراكة بين القطاعين العام والخاص ان تمكنه من اطلاق سلسلة شاملة من الاصلاحات.

ومن منظور أوسع، فالشراكة تعزّز اللامركزية إذ إن السلطات المحلية تستطيع ان تنفّذ المشاريع بالاستقلال عن السلطة المركزية. إن إعادة توزيع السلطة بعيداً عن الطبقات السياسية المركزية لا يمكن إلا ان تجدي نفعاً.

مستلزمات الشراكة

لا تحوّل هذه المنافع دون وجود بعض المسائل التي يجب التنبّه إليها فيما خص الشراكة؛ فمقابل الاستعداد المحلي والاجنبي للاستثمار في مشاريع الشراكة، هناك بعض الركائز الواجب اعتمادها لضمان نجاح هذه المشاريع.

- أولاً، وجود اطار تشريعي وتنظيمي عصري للشراكة يؤمّن الوضوح في إجراءات التلزم وفي العلاقة بين أطراف القطاعين العام والخاص. وهذا ما يمثّله، في لبنان، مشروع قانون الشراكة العالق حالياً بانتظار اقراره من قبل مجلس النواب.

- ثانياً، من المهم أن تُمثّل كل الجهات المعنية في اجراءات تلزم مشاريع الشراكة، مما يساعد على تحاشي المفاجآت أو المعوقات في المراحل اللاحقة والتي قد تنتج عن غياب التعاون بين الاطراف المعنية. ومن شأن هذا التمثيل ان يساعد على تفادي الفساد الذي يقع عند قيام وزير ما بترسية العقود من طرف واحد، مما يضمن مستوى عال من الشفافية وهذا ما يدعو اليه المستثمرون الأجانب خصوصاً. ففي لبنان، هناك قلق حيال هذا الموضوع، لا سيما على ضوء غموض ترسية عدد من الصفقات العامة.

أخيراً، من المهم ان يتم انشاء وحدة مركزية مستقلة تضم خبراء متخصصين بموضوع الشراكة مع القطاع الخاص، مما يمكنهم من تصميم وصياغة عقود شراكة تضمن المصلحة العامة وتراعي حقوق المستثمرين، وهذا ما عملنا على تكوينه في المجلس الاعلى للخصخصة.

تجربة لبنان في الشراكة بين القطاعين العام والخاص

إن الشراكة بين القطاعين العام والخاص ليست بالأمر الجديد في لبنان، إذ إن أول مشروع مشترك وإن كان قد اتخذ تسمية الامتياز آنذاك¹ جرى تنفيذه في العام 1870 وهو يتعلق بتعاقد السلطنة العثمانية مع مهندس سابق في «شركة الطريق بين بيروت والشام» لاستجرار مياه

(1) إن كافة المشاريع التي كانت تنفذ من قبل القطاع الخاص في تلك الحقبة من الزمن كان يطلق عليها تسمية الامتياز.

عذبة الى مدينة بيروت لمدة 40 سنة. أما في ما يتعلق بعقود الشراكة في العصر الحديث، فيمكن أن نذكر عقود الشبكات الخليوية في تسعينات القرن الماضي مع مجموعات France Telecom و Sonera والعقد المبرم مع شركة IBC لمعالجة النفايات في صيدا وعقد شركة LibanPost المتعلق بخدمات البريد وعقد مغارة جعيتا مع شركة Mapas وعقد شركة FAL لميكانيك السيارات وعقد بواخر انتاج الكهرباء مع شركة Karadeniz.

من الملفت أن كل العقود الآنفه الذكر وغيرها عانت و/ أو تعاني من مشاكل عدة تبدأ بعدم التزام أحد الطرفين أو كلاهما ببند العقد المبرم وتصل الى حد النزاع بينها واللجوء الى المحاكم الدولية. هذا الوضع الذي تكرر وما زال يتكرر يجعل من لبنان بلداً غير مرغوب فيه على خارطة الشركات الدولية التي هي أساس استقطاب الرساميل الأجنبية (Foreign Direct Investment)، وتلعب دوراً بالغ الأهمية في نمو اقتصادات الدول كافة. فلم يستقطب لبنان أي استثمارات خارجية مهمة أو من شركات عالمية منذ سنين طويلة، والشركات التي كان لها استثمارات تركت لبنان في المرحلة ذاتها، الى أن أصبح لبنان يعتمد بشكل تام على الاستثمارات الوطنية، مع ما تنسم به من ضعف القدرة التنافسية نظراً لارتفاع كلفتها التمويلية ومحدودية نطاق أعمالها وعدم قدرتها على الاستفادة من حجم أعمالها (Economies of Scale).

ابتعاد الرساميل الاجنبية عن الساحة اللبنانية ليس الأثر الوحيد على الاقتصاد اللبناني للوضع الشاذ الموجود في تعامل القطاع العام اللبناني مع القطاع الخاص. هناك نتائج عدة تترتب جراء ذلك، من بينها عدم وجود مشاريع ضخمة تخلق فرص عمل بأعداد كبيرة.

ما هو سبب هذا الوضع الذي نجده في لبنان؟ هناك سببان أساسيان: الأول هو الفساد، حيث تعقد الصفقات بطريقة خاطئة عمداً لمصلحة أحد صانعي القرار، والثاني هو غياب الخبرة اللازمة لدى الجهات المعنية في القطاع العام للدخول في عقود معقدة طويلة الأجل مع القطاع الخاص. وفي كلتا الحالتين تكون النتيجة واحدة، ألا وهي عقود سيئة تعثرها شوائب عدة تؤدي الى تعقيدات ومشاكل في السنين التي تلي إبرام العقد.

قد نجد الفساد في عملية تلزيم العقود بين القطاعين العام والخاص على أي مستوى في القطاع العام ولكن المستوى المؤثر، والذي يتحمل ليس فقط المسؤولية المعنوية بل أيضاً غالباً المسؤولية المباشرة، هو المستوى الوزاري. ففي النظام المتبع عرفاً منذ اتفاق الطائف أصبح الوزير هو الحاكم الفعلي للوزارة وليس المدير العام. يتدخل الوزير في كل شؤون الوزارة ودقائق تفاصيل العقود ولا يستغرب أحداً دخول الوزير في مفاوضات مباشرة مع الشركات

التي تطمح للعمل مع الوزارة من دون ولو شكلية انضمام المدير العام الى الاجتماع. كما لا يستغرب أحدا سماح مجلس الوزراء للوزير بأن يلزم عقداً ما بالتراضي، من دون القيام بأي مناقصة، وهذه الظاهرة ناتجة عن غياب أي معارضة جدية في الطبقة السياسية، التي تعنى أكثر بتقاسم المغنم من مساءلة الخصم السياسي. والمثل على ذلك هو ما قامت به وزارة الاتصالات من تلزيماً معتبرة أنه بإمكانها استعمال مداخلها من خدمات الاتصالات لتغطية نفقاتها قبل تحويل هذه الإيرادات الى خزينة الدولة ولإبرام عقود من دون موافقة مجلس الوزراء ولا الاستعانة بهيئة المناقصات.

أما غياب الخبرة اللازمة لدى الجهات المعنية فنجدّه غالباً على مستوى ما دون الوزير، وهو المستوى الذي يتبع للوزير مباشرة ويصرّ الوزير على ايلائه الدور القيادي في تصميم وإجراء عمليات تلزيم مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص للتأكد من أن ورقة القرار تبقى بيد معاليه. يتألف هذا المستوى من مستشاري الوزير وهم عادة أشخاص لا تاريخ لهم في الوزارة ولا ولاء للدولة كمؤسسة بل ولاؤهم هو لشخص الوزير أو لحزبه. وحتى لما يكون لدى هؤلاء خبرة معينة في قطاع الوزارة، قلما تكون هذه الخبرة على مستوى المسؤوليات التي يكلفون بها، فذوي الخبرات العالية لا يتركون أعمالهم للإلتحاق بوزير مؤقتاً. أضف الى ذلك أنه حتى عندما يكون للمستشارين خبرة عامة في نطاق عمل الوزارة، فإنهم لا يمتلكون الخبرة اللازمة في تصميم هيكليات الشراكة بين القطاعين العام والخاص ووضع دفاتر الشروط لها وإجراء عمليات التلزيم. ولكن رغم ذلك يُطلب منهم أن يكونوا مسؤولين عن هذه العمليات على أعلى مستوى. ولا تقتصر قلة الخبرة في الشراكة بين القطاعين العام والخاص على المستشارين إذ إن الوزارات لا تملك هي أيضاً في ملاكها أخصائيين في هذا المجال. فلا غرابة إذن ولا مفاجأة أن يعترى تصميم تلك العمليات ودفاتر شروطها وآليات تنفيذها شوائب ومشاكل عديدة. هناك أمثلة عديدة على ذلك يمكن إعطاؤها: عملية تلزيم بواخر الكهرباء مثلاً أجريت من دون دفاتر شروط ومن دون الالتزام بتواريخ محددة لتقديم العروض ومن دون نص محدد مسبقاً للعقد، كما وأجرت وزارة الطاقة والمياه في حكومة الرئيس نجيب ميقاتي عملية تلزيم مشروع الطاقة الهوائية من دون تحديد مكان المزرعة الهوائية، وأجرت وزارة البيئة في حكومة الرئيس تمام سلام مناقصة إدارة النفايات من دون تحديد أماكن المطامر ولا طرق معالجة النفايات غير المدوّرة.

قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص

يهدف قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص الذي اقترحه المجلس الأعلى للخصخصة الى تثبيت اطار قانوني لعمليات تصميم وتلزيم مشاريع الشراكة، يعتمد الممارسات الفضلى المرتكزة على الخبرة والتجارب الدولية في هذا المجال. أهم عناصر هذه الممارسات الفضلى هي الشفافية والخبرة والعدالة في العلاقة بين الطرفين.

الشفافية

الشفافية مهمة ليس فقط للحد من الفساد الذي سبق وتكلمنا عنه، ومن الكلفة الإضافية على المجتمع المتأتية من ذلك الفساد، لكن أيضاً لتشجيع الشركات التي تأخذ عمليات التلزيم على محمل الجد من المشاركة في المناقصات. فبينما تصل كلفة المشاركة في المناقصات العادية الى بضعة آلاف الدولارات (لاستقضاء كلفة المشروع كما حدده القطاع الخاص وزيادة الربحية على تلك الكلفة)، قد تصل كلفة المشاركة في مناقصات الشراكة الى بضعة ملايين الدولارات (لتصميم المشروع وجمع الرأسمال والتفاوض مع المصارف واحتساب كلفة المخاطر الممكنة). لذلك فإن الشركات التي نصبو الى استقطابها هي شركات لا تشارك في عمليات التلزيم فيما لو ساورتها شكوك بنزاهة المناقصة. هكذا شركات مهنية تتفادى التكاليف الباهظة ما لم يكن لديها ثقة في شفافية عملية التلزيم ومصادقية الجهة التي تقف وراءها.

من هنا اصرار مشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص على اشراك كل الجهات المعنية في تصميم المشروع ودراسته وتقديم التوصيات بشأنه، فلا تنحصر هذه الصلاحيات في ادارة واحدة تسهل رشوتها أو التأثير على قرارها. وقد توصل مشروع القانون المذكور الى صيغة تفي بالغرض من دون ان تعطي للجهات المعنية تلك القدرة على التعطيل أو التأخير.

الخبرة

الخبرة تكاد تكون العنصر الأهم في انجاح مناقصات ومشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص. لسنا نتكلم هنا عن الخبرة التقنية والفنية. فهذه الخبرة موجودة عادة لدى الوزارات والادارات وتعتبر أساسية وبديهية للمشروع، أكانت المناقصة عادية أو على أساس الشراكة، لا فرق. إن الخبرة المطلوبة في مشاريع الشراكة تتعدى الخبرة الفنية لتصل الى الخبرات المالية والقانونية التي هي عادة غير موجودة لدى الوزارات والادارات لعدم احتياجها لهذه الخبرات في اعمالها العادية.

ان تصميم مشروع الشراكة يعتمد على الخبرات التالية: تحديد وتقييم مخاطر المشروع، تحديد الخيارات التمويلية للمشروع، التفاوض مع كل الجهات المعنية لتوزيع المخاطر والمسؤوليات والصلاحيات، صياغة مجموعة العقود التي ستبرم بين الجهات المعنية كافة.

من هنا أهمية انشاء وحدة متخصصة في ادارة عمليات تصميم وتلزييم مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدولة اللبنانية، وبالتحديد في كنف المجلس الاعلى للخصخصة كونه الجهة الحكومية المناط بها هذه المسؤولية في قانون الخصخصة والتي لديها الخبرات اللازمة في هذا المجال.

العدالة في العلاقة بين القطاعين العام والخاص

نعتبر أن الحفاظ على الحق العام هو من بديهيات علاقة أي جهة رسمية مع القطاع الخاص، ولذلك نكتفي فقط بالإشارة اليه. أما الحفاظ على الحق الخاص فغالباً ما يغيب في العقود الادارية، ومن الضروري في عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص أن لا تطغى قوة الدولة المتمثلة في سيادتها على أرض المشروع وفي الصلاحيات والاستنسيابيات التي يجيزها لها الاطار القانوني للعقد الاداري على الشريك الخاص وفي قدرتها على التأثير على القضاء والمحاكم. فحينها تصبح العلاقة غير سليمة وتتأثر الخدمات العامة التي يفترض أن يقدمها المشروع وربما تنتهي العلاقة بين الطرفين في مشادات قانونية أو في المحاكم وليس أي من هذه الأمور مستحباً.

من هنا ضرورة أن يذكر الاطار التشريعي والقانوني صراحةً حق الشريك الخاص في اللجوء الى التحكيم الدولي.

تاريخ قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص والوضع الحالي

أنجز المجلس الأعلى للخصخصة المسودة الاولى لمشروع قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص في حزيران 2001 ووافقت حكومة الرئيس فؤاد السنيورة الاولى على مشروع القانون وأرسلته الى مجلس النواب في 20 تشرين الأول 2007. رفض الرئيس نبيه بري استلام مشروع القانون الذي اعتبره صادر عن حكومة فاقدة الشرعية حينها. وعاد وطلب الرئيس بري من النائب علي حسن الخليل اقتراح هذا القانون مباشرة في مجلس النواب في نيسان 2010. رفض رئيس اللجنة الاقتصادية آنذاك مناقشة اقتراح القانون لاعتباره التفاف على مشروع القانون المرسل الى مجلس النواب من الحكومة في الـ 2007. عندها طلب الرئيس

سعد الحريري من المجلس الاعلى للخصخصة تشكيل لجنة أخصائيين لوضع صياغة جديدة لهذا القانون. اجتمعت هذه اللجنة التي ضمت رئيس مجلس شورى الدولة وقضاة من ذلك المجلس ومستشار رئيس الجمهورية الاقتصادي وحقوقيين وجامعيين وخبراء وفريق عمل المجلس الاعلى للخصخصة، وأنجزت مشروعاً جديداً لقانون الشراكة عرضه الرئيس الحريري على مجلس الوزراء. شكل هذا المجلس لجنة لدراسة المشروع ولكن سرعان ما استقالت الحكومة وتوقف العمل على هذه المبادرة. في ايار 2012 عاود الرئيس نجيب ميقاتي طرح مشروع القانون فاعترض عليه بعض الوزراء وشكلت لجنة وزارية لدراسة المسودة. أوكلت اللجنة مسؤولية تنقيح المسودة المقترحة الى فريق عمل مصغر ضم وزير العدل والاعلام والامين العام للمجلس الاعلى للخصخصة. وصدر عن هذه اللجنة الفرعية نصّ جديد لم يتسنّ له أن يناقش لأن الحكومة استقالت. في هذه الاثناء نجح النائب ياسين جابر في تحويل اقتراح القانون من اللجنة النيابية الاقتصادية الى اللجنة النيابية المالية، التي هي بدورها حملت مسؤولية دراسة اقتراح القانون الى لجنة فرعية لم تتابع عملها لأنه لم يكن لدى السياسيين أي حماس لإقرار القانون. هذا ولم تضعه رئاسة مجلس الوزراء في حكومة الرئيس تمام سلام على جدول أعمال مجلس الوزراء.

فما زال إذاً أهم قانون اقتصادي في لبنان، هذا القانون الذي من شأنه أن يخلق أكثر من 200,000 فرصة عمل، من بينها 80,000 فرصة عمل لخريجي الجامعات، في الأدرج منذ ثماني سنوات!