الشراكة بين القطاعين العام والخاص:
حان وقت التنفيذ

LIBANPOST

كلمة السيد خليل داوود

لا شكّ أن تطوير وتعزيز الاستقرار الإقتصادي في لبنان، هي المهمة الأساس التي علينا التصدي لها كلٌ من موقعه، وبكل الإمكانات والفرص المتاحة، لأنّ ذلك هو المدخل الوحيد لاستمرارية الدولة بكل مؤسّساتها، ويُسهم إسهاماً محورياً في تحصين استقلال وسيادة البلد.

إنّ ما خلّفته الحروب المتكررة على لبنان، لا يمكن الخروج من تداعياتها الثقيلة على مستوى البنى التحتية والقطاعات الاقتصادية والإنتاجية جميعها، لا يمكن إلا بقرار جريء من الدولة اللبنانية بفتح الباب أمام شراكة حقيقية مع القطاع الخاص لإعادة إحياء القطاع العام وبنائه من جديد، وهذا ما حصل على سبيل المثال في القطاع البريدي. هكذا تمّ إنشاء شركة "ليبان بوست" لكي تكون مشروع الشراكة الأول بين القطاعين العام والخاص في الشرق الأوسط. وكان الهدف الأساسي وراء قرار الحكومة اللبنانية هو النهوض بالقطاع بشكلٍ سريع وقياسي، وهو ما حصل.

لم تكن الطريق سهلة أبداً، فلقد واجه مسار النمو والإبداع في قطاع البريد عوائق عدة: غياب ثقافة البريد، وعدم وجود عناوين رسمية وموثوقة، وبنية تحتية تمنع تواصل المواطنين مع بعضهم البعض، والحالة المتردية لأدوات الدولة. لأجل كل ذلك كان على "ليبان بوست" أن تكون مبتكرة منذ البداية.

اليوم، تُثبت شركة "ليبان بوست" أنّها تخطّت كل المعوّقات، وحوّلت قطاع البريد إلى قطاع فعّال حيوي ومُنتج وعصري، وباتت الشريك الأول للحكومة، حيث تقوم بتفعيل أكثر من 70 خدمة حكومية مع معظم الوزارات، وأكثر من 2 مليون معاملة حكومية سنوياً.

وانطلاقاً من هذه التجربة الرائدة، ترى "ليبان بوست" نفسها معنيّة أكثر في تعميم ثقافة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، خصوصاً بعد إقرار المجلس النيابي قانوناً خاصاً بذلك تحت الرقم 48 الذي صدر في صيف 2017، حيث المطلوب التنفيذ الكامل لهذا القانون بكل حذافيره وبمستوى عالٍ جداً من الشفافية، لتعزيز الاستثمارات وتطوير كل البنى التحتية القائمة، وهو ما سيؤدي حكماً إلى تحفيز اهتمام القطاع الخاص وجذب الاستثمارات المحلية والدولية.

"ليبان بوست" شكّلت الدلالة الساطعة على النجاح في عملية توفير خدمات واحتياجات المواطنين وتسيير المرفق العام، بما يتجاوز الأهداف التجارية. وهذا ما نريده أن يُلهِم أصحاب المصالح لتبادل الأفكار وتقييم المبادرات الجارية، والإلحاح على تطبيق الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتعزيز حق المواطنين والمجتمع المدني في الحصول على المعلومات الكافية عن كل أشكال هذه الشراكة لتفعيل أطر الرقابة المجتمعية وضمان الالتزام بالاتفاقات المعقودة بين الدولة والقطاع الخاص.

وفي ضوء توقيع لبنان على الاتفاق العالمي للأمم المتحدة (UNGC)، الذي يدعو ويشدّد على أهمية جمع الشركات بين القطاع الخاص ومؤسسات القطاع العام والمجتمع المدني، والذي يمثل دوراً حاسماً في مساعدة الدول الموقّعة والحكومات على العمل جنباً إلى جنب بهدف تحقيق التنمية المستدامة، بات على الجهات الفاعلة الخاصة والعامة المحلية جمع مواردها، مهارتها، وخبراتها لتمديد الأولويات وتعزيز الشراكة.

إنّ كل ما تقدّم يؤكد أنّ على كل الجهات، الحكومية والخاصة، التعاون نحو تعزيز مبدأ الشراكة بين القطاعين العام والخاص في سبيل تأمين الخدمات المطلوبة لتطوير كافة القطاعات في لبنان، والقيام بكل ما يسهم في تحقيق ذلك على أسس صحيحة، بدءاً من نشر الوعي حول أهمية القانون الجديد، والضغط باتجاه تطبيقه خدمة للقطاع العام والمواطنين والقطاع الخاص على السواء، والإلتزام بأعلى درجات الشفافية في كل ذلك.

Khalil Daoud

خـلـيـل داوود

مدير عام ورئيس مجلس إدارة
ليبان بوست

فهرس المحتويات

لماذا هذا الكتيب؟	07
ماذا تعني الشراكة بين القطاعين العام والخاص وما هي أبرز النماذج الناجحة في لبنان؟	08
ماهو واقع الإقتصاد اللبناني في ظل عدم تطبيق الشراكة بين القطاعين العام والخاص؟	12
ما الذي يمنع لبنان من التقدم في موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص؟	13
لماذا الشراكة بين القطاعين العام والخاص الآن في لبنان؟	14
ما هي نتائج تطبيق الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان؟	16
ما هو مضمون قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان؟	17
من هم اصحاب المصلحة او المساهمين في موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان؟	19
ما هي ابرز النماذج العربية والدولية للشراكة بين القطاعين العام والخاص؟	20
ما هي المخاطر التي يجب تفاديها عند تنفيذ الشراكة بين القطاعين العام والخاص بناء على التجارب العربية والدولية؟	23
التوصيات	24

لماذا هذا الكتيب؟

/1

يساهم هذا الكتيب او ورقة السياسة العامة في زيادة وعي ومعرفة المواطنين اللبنانيين بشكل عام والسياسيين بشكل خاص حول الشراكة بين القطاعين العام والخاص وأهمية تطبيقها في لبنان في هذه المرحلة التي يعاني فيها الإقتصاد من ضعف في النمو، والموازنة العامة من عجز، وخاصة بعد اقرار قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص رقم 48 تاريخ 7 ايلول عام 2017، والذي بات يشكل الإطار الشامل لتنفيذ مشاريع الشراكة.

يتضمن هذا الكتيب وصفاً لمفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص وللواقع الإقتصادي اللبناني في ظل عدم تطبيق القانون، بالإضافة الى ايجابيات تطبيقه على كافة المستويات، ووصفاً حول مضمون القانون وأبرز التجارب اللبنانية والعربية والدولية في هذا الإطار. ويتضمن الكتيب ايضاً العديد من التوصيات لضمان حسن التطبيق.

لبنان حالياً امام فرصة من اجل العمل على حسن تطبيق قانون تنظيم الشراكة وتوفير شروط النجاح عبر تأمين الشفافية والرقابة الفعّالة من قبل الدولة التي من مهامها السهر على تطبيق القوانين، ما يتطلّب دعماً على المستوى الوطني والسياسي. هناك الكثير من العمل ينتظر الدولة والقطاع الخاص والعديد من المشاريع للتنفيذ ابرزها إعادة تأهيل المرافق العامة الحالية وتوفير المرافق العامة اللازمة لتلبية حاجات بيئة الأعمال المنتجة للثروة والإستثمار.

لا بد من التذكير ان **نجاح الشراكة** مرتبط بشكل أساسي:

- بالدعم السياسي وهو تحديداً ما تقوم به الحكومة الحالية، فهي أعدّت برامج جذابة لتشجيع القطاع الخاص على الإستثمار.
- بتوافر الشفافية، ووضع الأطر القانونية المناسبة للرقابة بعيداً عن القيود لمبادرات القطاع الخاص.

ماذا تعني الشراكة بين القطاعين العام والخاص وما هي أبرز النماذج الناجحة في لبنان ؟

/2

ليس هناك من تعريف محدد لمفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص. فعلى الرغم من اختلاف وجهات النظر حول تعريف الشراكة بين القطاعين العام والخاص، تقدّم المنظّمات الدولية ومعاهد الأبحاث تعريفاتٍ مختلفة كما يلي:

- تعرّف مجموعة البنك الدولي الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأنّها «عقد طويل الأجل يُبرم بين طرف خاص وقطاع عام **لتوفير خدمة أو مشروع عام**، يتحمّل بموجبه القطاع الخاص مخاطر ومسؤوليات إدارية كبيرة، وترتبط فيه الأتعاب بمعايير حُسن الأداء».

- تصف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأنّها «**ترتيبات يوفّر بموجبها القطاع الخاص خدمات أو مشاريع تُعنى بالبنية التحتية** لطالما قدّمها القطاع العام، مثل المستشفيات والمدارس والسجون والطرق والجسور والأنفاق والسكك الحديدية ومحطات المياه والصرف الصحي».

- يعتبر معهد بروكنجز (Brookings Institution) بأنّ الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي «اتفاقية تعاقدية تُبرم بين القطاع العام وهيئة تابعة للقطاع الخاص **يتعزّز بموجبها دور القطاع الخاص في تقديم مشاريع تُعنى بالبنية التحتية و/أو في تمويلها**».

إذاً يتمحور مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص حول استثمار التعاون بين هذين القطاعين بهدف استخدام مشترك للموارد وتحقيق الشفافية، مع الأخذ بعين الاعتبار إنجاز أهداف الأطراف المعنية جميعها بالطريقة الأمثل. ومن مقومات الشراكة توزيع المخاطر بين الدولة وشركة المشروع. فالشراكة ليست في الرأسمال او الأرباح بل شراكة بالمخاطر بمعنى تلزيم مخاطر كل مشروع يتم تنفيذه من قبل شركة على حدة. وهنا لا بد من التمييز ما بين الشراكة بين القطاعين العام والخاص من جهة وبين الخصخصة وعقود الإدارة من جهة أخرى.

الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي:

- تعاقد طويل الأمد في معظم الأحيان ما بين الدولة وشركات القطاع الخاص.
- تهدف الى تنفيذ مشروعات ضخمة لتطوير البنى التحتية تحتاج إلى تمويل كبير.
- تعني ان تتحمل الدولة مسؤولية الحفاظ على حقوق المواطن وضمان وصول الخدمة إليه بالسعر والجودة المطلوبين.
- تعني مراقبة تنفيذ المشروع المشترك في مرحلتيه التأسيسية والتشغيلية من قبل الدولة.

نماذج ناجحة عن الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان:

شركة ليبان بوست: نوع العقد هو بناء وتشغيل وتحويل القطاع البريدي، تم توقيعه عام 1998. ومنذ ذلك التاريخ، أطلقت ليبان بوست برنامجاً ضخماً لإعادة تأهيل وبناء البنية التحتية البريدية وتحديث الأساليب التجارية، واعتماد التكنولوجيا لضمان خدمات بريدية جديرة بالثقة وسريعة في كافة الأوقات.

تسلّم شركة ليبان بوست شحنات إلى اكثر من مليوني عنوان سنوياً عبر 450 ساعي بريد بمعدل 250000 زبوناً شهرياً من خلال مكاتبها الـ98 المنتشرة في مختلف مراكز التسوّق، والجامعات والمؤسسات الكبرى. وهي تلعب حالياً دور الوسيط الرسمي بين المواطنين والمؤسسات الحكومية وتطبق المعايير الدولية على عملياتها.

امتياز شركة كهرباء زحلة: شركة كهرباء زحلة هي مرفق خاص يعمل بموجب اتفاقية امتياز مع الحكومة اللبنانية على استجرار الطاقة الكهربائية من مؤسسة كهرباء لبنان ومن ثم توزيعها وتشغيلها وصيانتها في زحلة والجوار. وقد وقعت شركة كهرباء زحلة عام 2014، عقد امتياز أعطاها الحق في إنتاج الطاقة الكهربائية إلى جانب

التوزيع حتى أواخر عام 2018، لمدينة زحلة و17 بلدة مجاورة. نجحت شركة كهرباء زحلة في تأمين الطاقة الكهربائية 24/24 منذ أواخر عام 2014 ما ادى الى جذب العديد من الاستثمارات إلى المدينة وإلى حدوث فورة في المشاريع السياحية والصناعية والتجارية ونهضة في البنية التحتية ما عزز النمو وساعد التجار على تحقيق الأرباح وانعكس إيجاباً على اليد العاملة لجهة توفير فرص عمل جديدة لهم.
وقد نتج من توفير الكهرباء التخلص من مشكلة انقطاع المياه ايضاً نظراً الى توفير الكهرباء لمؤسسة مياه البقاع بنحو دائم. تغيرت حياة الزحلاويين خلال ثلاث سنوات فقد انخفضت فاتورة الكهرباء بـحوالي 40٪ مما كانوا يدفعونه سابقاً لشركة كهرباء زحلة ولأصحاب المولدات الكهربائية معاً. نجاح هذه التجربة يفرض تعميمها على مناطق أخرى.

عقود الإدارة هي:

تلزيم شركات من القطاع الخاص لإدارة مرفق عام او القيام بمشروع معين على أن تتولى الشركة المكلفة إدارة المرفق بينما تتحمل الدولة جميع التكاليف والنفقات، والخسائر في حال وقعت.

نموذج عن عقود الإدارة في لبنان:

عقدي إدارة وتشغيل شبكتي اتصالات الهاتف المحمول، القابلين للتجديد الموقعين مع شركة «أوراسكوم» التي تدير شركة Alfa، ومجموعة «زين» التي تدير شركة Touch.

الخصخصة هي:

انتقال ملكية الإدارة العامة او المؤسسة العامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

هناكَ العديد من نماذج الشراكة الأخرى بين القطاعين العام والخاص في لبنان ابرزها: شركة سوليدير - Solidere، بعض مرافق مطار بيروت الدولي، سوق بيروت الحرّة، بواخر توليد الطاقة التابعة لشركة كارباورشيب Karpowership، مراكز المعاينة الميكانيكية، مجمّع جعيتا السياحي، محطّة معالجة النفايات الصلبة في صيدا، محطّة الحاويات في مرفأ بيروت. وهناكَ العديد من مشاريع الشراكة قيد التحضير ابرزها: مشروع الحفاظ على الطاقة التابع لـسيدرو CEDRO، واتفاقية استكشاف وإنتاج النفط والغاز (EPA)، ومشروع هواء عكّار.

ماهو واقع الإقتصاد اللبناني في ظل عدم تطبيق الشراكة بين القطاعين العام والخاص؟

/3

يعاني الإقتصاد اللبناني من المشاكل التالية:

- **عجز الموازنة العامة السنوي** والذي بلغ حدود السبعة الاف مليار ليرة لبنانية عام 2017.

- **تراكم الدين العام** الذي وصل الى حوالي 79 مليار دولار اميركي مع نهاية العام 2017.

- **ارتفاع النفقات الجارية السنوية** التي تصل الى حدود الـ70٪ من الموازنة العامة على حساب النفقات الإستثمارية. فالإيرادات السنوية يتم استنزافها على ثلاثة بنود اساسية هي خدمة الدين العام والتحويلات المقدمة لمؤسسة كهرباء لبنان والرواتب والأجور المدفوعة لموظفي القطاع العام.

- **عدم كفاية النفقات الإستثمارية** لتطوير البنية التحتية ولتنفيذ المشاريع الخدماتية لا سيّما الكهرباء والنقل العام والتعليم والطبابة والمياه وغيرها.

- **استنزاف البنية التحتية** مع تزايد عدد السكان اللبنانيين ووجود عدد كبير جداً من النازحين السوريين.

ما الذي يمنع لبنان من التقدم في موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص؟

/4

هناك العديد من العوائق التي تمنع لبنان من التقدم خطوة اضافية في موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي:

- **امتلاك الدولة حتى الآن للقطاعات العامة** ابرزها الهاتف والمياه والكهرباء والاتصالات ومعظم المرافق العامة.
- **عدم تطوّر الإدارة العامة وعدم مكنتنتها.**
- **مخاوف القطاع الخاص من الدخول في شراكات مع الدولة** بسبب الفساد وعدم تطور الإدارة العامة.
- **اتساع التوظيف العام في الإدارة العامة** على حساب الكفاءة والجدارة.
- **ارتفاع مستوى الفساد في الإدارات العامة** وهو ما يؤكده مؤشر مدركات الفساد الذي يصدر عن منظمة الشفافية الدولية كل عام والذي حافظ فيه لبنان على معدل متدني جداً بلغ 100/28 في الأعوام الخمسة الأخيرة.
- **عدم تطبيق او اقرار القوانين** التي تساهم في مكافحة الفساد وتعزيز أطر الشفافية.
- **عدم وجود بورصة حديثة** لجذب استثمارات الشركات اللبنانية وغير اللبنانية.

لماذا الشراكة بين القطاعين العام والخاص الآن في لبنان؟

/5

تبرز أهمية تطبيق الشراكة بين القطاعين العام والخاص بسبب:

- **الإستعداد المحلي** من قبل المصارف اللبنانية التي تستوعب إيداعات كبيرة لتنفيذ المشاريع الإستثمارية.
- **الإستعداد الخارجي** من قبل الشركات والمؤسسات الدولية لتنفيذ المشاريع الإستثمارية.
- **ارتياح القطاع الخاص** لفكرة الشراكة على المخاطر بدلًا من الرأسمال والأرباح.
- **الحاجة الى دعم الاقتصاد** عبر تشجيع الاستثمارات.
- **الحاجة الى تعزيز النمو الإقتصادي** الذي لم يتخطّ الـ2٪ في عام 2017.
- **الحاجة الى التعاون بين القطاعين العام والخاص** لتلبية متطلبات تمويل المشاريع.
- **الحاجة الى تحفيز الرساميل اللبنانية والعربية والدولية** للإستثمار في مشاريع اقتصادية منتجة تعود بالنفع على الاقتصاد اللبناني.
- **الحاجة الى ديناميكية القطاع الخاص** في العمل من اجل ضمان فاعلية الخدمات التي تؤمّنها الدولة للمواطنين.

• **الحاجة الى نجاح المؤتمرات الإستثمارية المحلية والدولية منها:**

- مؤتمر «**الإستثمار في البنى التحتية في لبنان**» الذي عقد في بيروت في آذار من العام 2018 والذي طُرحت خلاله مشاريع استثمارية بقيمة 6 الى 7 مليار دولار اميركي وطلب من القطاع الخاص تنفيذها والمشاركة بتمويلها وفقاً لقانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

- مؤتمر «**سيدر**» الذي ينعقد في باريس في نيسان من العام 2018 والذي يشتمل على برنامج «للإنفاق الاستثماري» يفوق حجمه الـ16مليار دولار اميركي، ويضم أكثر من 250 مشروع للإستثمار في قطاعات الكهرباء والنقل والمياه والري والصرف الصحي والنفايات الصلبة، بالاضافة إلى المناطق الصناعية ومشاريع النهوض الثقافي تمتد على كل المحافظات وتهدف إلى إرساء بنية تحتية وخدمات عامة تواكب العصر ومتطلبات القطاع الخاص.

ما هي نتائج تطبيق الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان؟

/6

لتطبيق الشراكة بين القطاعين العام والخاص العديد من النتائج الإيجابية ابرزها:

- **تحريك العجلة الاقتصادية** بهدف تطوير الاقتصاد اللبناني وتمكينه من استعادة دوره كمركز تجاري ومالي واقتصادي في المنطقة.
- **تحفيز نموّ الناتج المحلي** وتأمين نمو الإقتصاد المستدام.
- **إعفاء الدولة من خيار الإستدانة** لتمويل مشاريع بنى تحتيّة.
- **الحدّ من نمو الدين العام.**
- **الحد من الهدر والفساد** في تلزيم وتنفيذ وتشغيل المشاريع الإستثمارية في البنى التحتية وغيرها من المشاريع.
- **تطوير أداء القطاع العام** عبر الإستفادة من خبرات القطاع الخاص التشغيلية.
- **إعادة إطلاق المشاريع الرئيسية** اللازمة لتطوير البني التحتية كالكهرباء عبر زيادة القدرة الإنتاجية ومشاريع سدود المياه ومحطات الصرف الصّحي وشبكات الطرق والجسور والمرافىء وضرورة تحديث وتطوير مطار رفيق الحريري الدولي وشبكات الإتصالات وهي بطبيعتها الأساس الذي ترتكز عليه فرص الاستثمار.
- **استقطاب الاستثمارات وخلق فرص عمل جديدة** في كافة القطاعات لمعالجة مشكلة البطالة عبر إعادة تمويل المشاريع الرئيسية اللازمة لتطوير البنية التحتية بعد الإستفادة من الأموال لدى المصارف اللبنانية والشركات والمؤسسات الدولية. فبحسب تقديرات المجلس الأعلى للخصخصة يمكن للشراكة بين القطاعين العام والخاص أن تخلق أكثر من **200 ألف فرصة عمل جديدة** في لبنان.
- **تطوير الخدمات العامة** لجهة مدى توافرها، واتساع نطاقها وشموليتها، ورفع قدرتها التنافسية وخفض كلفتها.

ما هو مضمون قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان؟

/7

تقدمت الدولة اللبنانية خطوة الى الأمام بعد إقرار قانون "تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص" رقم 48 تاريخ 7 ايلول عام 2017. هذه الخطوة تبقى غير مكتملة في ظل عدم اقرار المراسيم التطبيقية للقانون. اشتمل القانون على 18 مادة **وتضمن العديد من الممارسات العالمية الفضلى ومعايير لضمان الشفافية في عقد الشراكة**[1]. يضع القانون الإطار السليم لتلزيم مشاريع الشراكة ويساعد على استقطاب الاستثمارات الحيوية لنمو اقتصاد لبنان. وبموجب هذا القانون يُعدّ المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة الطرف المخوّل الموافقة على المشاريع وإطلاقها وإدارتها ويلعب دور صلة الوصل بين القطاع الخاص والهيئات الحكومية. وقد منح القانون ايضاً رئيس المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة (رئيس مجلس الوزراء) والوزراء المختصين ورئيس المجلس البلدي أو رئيس مجلس الإتحاد المختص صلاحية اقتراح مشاريع ذات منفعة عامة يساهم فيها القطاع الخاص عن طريق التمويل والادارة وإحدى العمليات التالية على الاقل: التصميم، الانشاء، التشييد، التطوير، الترميم، التجهيز، الصيانة، التأهيل والتشغيل.

أما أبرز **معايير الشفافية** التي تضمنها القانون يمكن تلخيصها على النحو التالي:

- إدراج نفقات المشروع المشترك[2] في الموازنة العامة لكي تبقى **خاضعة للرقابة من قبل المجلس النيابي**.

- منح الأمانة العامة للمجلس الأعلى للخصخصة والشراكة صلاحيات تقديم الاقتراحات التي ترمي الى تطوير وتحفيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص بشكل عام بالإضافة الى **إعداد تقارير سنوية عن برنامج المشاريع المشتركة**.

- **تدريب العاملين في القطاع العام** من قبل الأمانة العامة للمجلس الأعلى للخصخصة والشراكة لتنمية قدراتهم ولتمكينهم من دراسة ومواكبة مشاريع الشراكة بشكل فعال.

1 - **عقد الشراكة:** هو مجموعة العقود والملحقات والتعهدات والضمانات التي تحكم العلاقة التعاقدية بين الشخص العام وشركة المشروع والاطراف الاخرى المعنية.

2 - **المشروع المشترك:** اي مشروع ذو منفعة عامة يساهم فيه القطاع الخاص عن طريق التمويل والادارة وإحدى العمليات التالية على الاقل: التصميم، الانشاء، التشييد، التطوير، الترميم، التجهيز، الصيانة، التأهيل والتشغيل

- **مراقبة تنفيذ المشروع المشترك في المرحلتين التأسيسية والتشغيلية** بحسب الأحكام المنصوص عليها في عقد الشراكة.

- اخضاع إجراءات اختيار شركة او تكتل شركات محلية و/او اجنبية من القطاع الخاص **لمبادىء الشفافية**.

- منح حرية الاشتراك للمرشحين المتنافسين **والمساواة في معاملة المتنافسين**.

- **اعتماد العلنية** الكافية لتوفير تعدد العروض المتنافسة على الفوز بالعقد.

- تضمين العقد **مؤشرات تقييم أداء** (Key Performance Indicators) شركة المشروع[3].

- الحد الأقصى لمدة الشراكة هو 35 سنة من تاريخ توقيع العقد.

- تخطي الشراكة مفهوم الأرباح ورأس المال الى **الشراكة في توزيع المخاطر بين الشخص العام وشركة المشروع** واعتماد تدابير وإجراءات للحد من وقع تلك المخاطر وهذا ما يميّز الشراكة عن الخصخصة وعقود الإدارة.

- عدم اخضاع شركة المشروع لرقابة ديوان المحاسبة.

<u>ملاحظة، لم يحدد القانون:</u>

- أنواع عقود الشراكة مما يفسح المجال للمزيد من التفاوض مع القطاع الخاص.

- الحد الأدنى لتكلفة المشاريع التي لا تستوجب الشراكة مع القطاع الخاص.

3 - شركة المشروع: الشركة المغفلة اللبنانية التي تؤسس من قبل الشريك الخاص بهدف تنفيذ المشروع المشترك.

من هم اصحاب المصلحة او المساهمين في موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان؟

8

- مجلس الوزراء، لا سيّما مكتب رئيس مجلس الوزراء والوزارات السبع الرئيسة التالية: المالية، الاقتصاد والتجارة، الداخلية والبلديات، الطاقة والمياه، الأشغال العامة والنقل، الصناعة والاتصالات
- المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة.
- غرف التجارة والصناعة والزراعة في جميع المناطق.
- المحافظون.
- البلديات واتحادات البلديات.
- الإدارات العامة، بما فيها مرافق المياه والكهرباء والنفايات والاتصالات.
- القطاع المصرفي.
- القطاع الخاص في البلد (لا سيّما المورّدين والمقاولين والاستشاريين).
- منظّمات المجتمع المدني (لا سيّما الداعمة للشفافية ومكافحة الفساد).

ما هي أبرز النماذج العربية والدولية للشراكة بين القطاعين العام والخاص؟

/9

تهدف هذه الفقرة الى تسليط الضوء على ابرز التجارب العربية والدولية في الشراكة بين القطاعين والخاص بهدف الإستفادة منها وتشجيع الدولة والمستثمرين على المضي في هذا المسار.

الشراكات بين القطاعين العام والخاص في الأردن: وضع الأردن مؤخّراً برنامجاً وطنياً طموحاً يُعنى بالشراكة بين القطاعين العام والخاص كجزء من خطة رؤية الأردن 2025. وقد أصدر الأردن قانوناً يُعنى بالشراكة بين القطاعين العام والخاص في العام 2014 ينصّ على الإطار القانوني للمشاريع في البلاد. وقد أُبرِم حتّى اليوم 30 مشروع يُعنى بالشراكة بين القطاعين العام والخاص بنجاح، استُثمر فيها أكثر من 6 مليارات دولار. شملت المشاريع المنجزة إنشاء وصيانة محطات لتوليد الكهرباء (محطة المناخر) ومباني المسافرين (مطار الملكة علياء الدولي) ومحطات معالجة مياه الصرف الصحي (محطة السمرا لمعالجة المياه العادمة) وغيرها.

الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تونس: أصدرت تونس قانوناً يسمح بإبرام عقود شراكة بين القطاعين العام والخاص في تشرين الثاني 2015. ولا يزال إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص في البلد غير واضح، في ظلّ تقسيم للصلاحيات بين وزارة المالية ومكتب رئيس الوزراء ووحدة الامتيازات. ولم تُنفّذ حتى اليوم سوى ستة مشاريع للشراكة بين القطاعين العام والخاص، استُثمر فيها نحو 9.1 مليار دولار اميركي. شملت المشاريع إدارة المطارات (مطارَيْ النفيضة والمنستير الدوليّين) ومحطات لتوليد الكهرباء (محطّتَيْ رادس وجرجيس) وخطوط أنابيب الغاز الطبيعي (خطوط أنابيب ميسكار وCMS تونس).

الشراكة بين القطاعين العام والخاص في العراق: في العام 2011، أقرّت الحكومة العراقية مشروع قانون ينصّ على الإطار القانوني لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ومع ذلك، لم يتمّ التصديق على القانون حتى اليوم، في ظلّ غياب وحدة مركزية تتمتع بالسلطة الحكومية للإشراف على المناقصات والمشاريع الخاصة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص ولتنظيمها. وبحسب ما ورد في البيانات الرسمية، تم تنفيذ سبعة مشاريع شراكة بين القطاعين العام والخاص حتى اليوم، وصلت قيمتها الى 2.8 مليار دولار. شملت المشاريع المنجزة إدارة وإنشاء محطات لتوليد الكهرباء (محطّتَيْ دهوك وأربيل)، وإمدادات شبكات كبلية عريضة النطاق في البلد (امتدادات شبكات شركة أي كيو IQ في العامين 2013 و2015).

الشراكة بين القطاعين العام والخاص في فرنسا: يُعتبر الإطار القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص في فرنسا معقّد نظراً لتأثير العديد من القوانين والمراسيم والوسائل القانونية الأخرى وسيطرتها على الأنواع المختلفة للشراكات وعلى إجراءات منحها. ومع ذلك، أصدرت السلطات ما سُمّي بـ"قوانين الشراكة بين القطاعين العام والخاص" في العامين 2008 و2009 بهدف سدّ الفجوة بين ترتيبات الإمتيازات التقليدية والحديثة. يتم تنفيذ مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في قطاعات اقتصادية عديدة، بما فيها النقل والصحة والعدل والتعليم والمعدّات الحضرية وغيرها، مقابل نشاطات تفوق قيمتها 120 مليار دولار كلّ عام.

الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المملكة المتحدة: كانت للمملكة المتحدة الريادة في ادخال مفهوم الشراكة الحديثة بين القطاعين العام والخاص في أوائل التسعينيات. في العام 1992، أُطلقت مبادرة التمويل الخاص (PFI) بهدف إدخال رأس المال الخاص في القطاعات التي لم تتناسب مع الخصخصة. ابتداءً من آذار 2015، قدّمت الشراكة بين القطاعين العام والخاص أكثر من 75 مليار دولار من الاستثمارات الخاصة ضمن ما يفوق 700 مشروع للبنية التحتية في المملكة المتحدة بما فيها المدارس والمستشفيات والطرق والإسكان والسجون والمعدات العسكرية الجديدة. وشملت المشاريع الرئيسة الأخيرة عمليات إنشاء المدارس (مشروع التمويل الخاص في ميدلاندز Midlands) والمستشفيات (مستشفى ساندويل متروبوليتان Sandwell Metropolitan).

الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الولايات المتحدة الأميركية: كانت الولايات المتحدة متخلّفة مقارنة بالدول المتقدمة الأخرى بما يختصّ بتشريعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص وبالقيمة الإسمية للشراكات بين القطاعين المتعلّقة بالبنية التحتية، في ظلّ غياب قانون ينظمّ إجراءات المشتريات العامة والرقابة عليها على المستوى الفيدرالي. اضافة على ذلك، بلغت قيمة مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص المنجزة بين عامَي1985 و2011 والمتعلّقة بالبنية التحتية 68 مليار دولار اميركي، وهي قيمة تقلّ بخمسة أضعاف عن القيمة عينها في أوروبا. وقد ركّزت مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص بشكلٍ ملحوظ على البنية التحتية للنقل، حيث عزّزت 35 ولاية أميركية (بالإضافة إلى مقاطعة كولومبيا) اللجوء إلى الشراكات بين القطاعين العام والخاص لإنشاء الطرق الرئيسة والطرق والجسور. ومع ذلك، أقامت ثلاث ولايات فقط (فرجينيا وكاليفورنيا وميتشغان) وحدات مخصّصة للشراكة بين القطاعين العام والخاص تضمن جودة المشتريات العامة وشفافيّتها.

ما هي المخاطر التي يجب تفاديها عند تنفيذ الشراكة بين القطاعين العام والخاص بناء على التجارب العربية والدولية؟

/10

- التدخلات السياسية واستغلال موارد الدولة من قبل مجموعات مؤثرة في السلطة بشكل عام
- غياب الشفافية والتنافسية على مستوى المناقصات والتلزيمات بشكلٍ عام
- المحسوبية في تلزيم المناقصات بشكل عام
- التناقض في معايير منح عقود الشراكة بشكل خاص
- الرشوة من قبل الشركات للفوز في عقود الشراكة بشكل خاص
- احتكار عدد قليل من الشركات لعقود الشراكة بشكل خاص

التوصيات

/11

بهدف تفادي المخاطر السياسية والإقتصادية المحتملة من الشراكة بين القطاعين العام والخاص والتي يمكن ان تأخذ شكل زيادة تكاليف المشروع والتعديل في القوانين، وضعف الرقابة من قبل الدولة بسبب ضعف المؤشرات الموضوعة في العقود وتلزيم مشاريع شراكة في ظل نظام مناقصات غير شفاف وعادل لا بد من وضع التوصيات التالية:

- وضع استراتيجية وطنية لتشجيع اللجوء إلى عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص بهدف تحفيز القطاع الخاص الإستثمار في البنى التحتية للمياه والطرق والكهرباء، وإدارة النفايات، والنقل وغيرها.

- تطوير نظام المناقصات العامة وتحديثه في لبنان. وقد شهد هذا القطاع العديد من قضايا الفساد نتيجة المحسوبية لصالح الشركات والأفراد المتمتّعين بصلة بذوي الشأن العام. ومن المحتمل أن يؤدّي غياب الرقابة والشفافية والنزاهة الى زعزعة ثقة المستثمرين عوضاً عن جذبهم.

- إنشاء وحدة مركزية للشراكة بين القطاعين العام والخاص بإشراف مكتب رئيس مجلس الوزراء ووزارة المالية وتعمل بالاشتراك مع المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة على إدارة المناقصات والعقود.

- وضع ضمانات ضد احتكار التلزيم في المناقصات لضمان الشفافية والنزاهة والتقييم والموافقة على التلزيم.

- تعزيز حق المواطنين والمجتمع المدني في الحصول على المعلومات الكافية عن الشراكة بين القطاعين العام والخاص بهدف تعزيز اطر الرقابة المجتمعية لضمان الالتزام بالاتفاقات المعقودة بين الدولة والقطاع الخاص.

- ضمان حماية المستهلك اللبناني من الإحتكارات في تقديم الخدمات بعد تلزيم مشروع الشراكة.
- القيام بإصلاحات هيكلية على مستوى الموازنة العامة وتخفيض العجز.
- تطوير البورصة لكي تصبح عصرية وحديثة والسعي الى التمويل على شكل اسهم من قبل شركات القطاع الخاص.

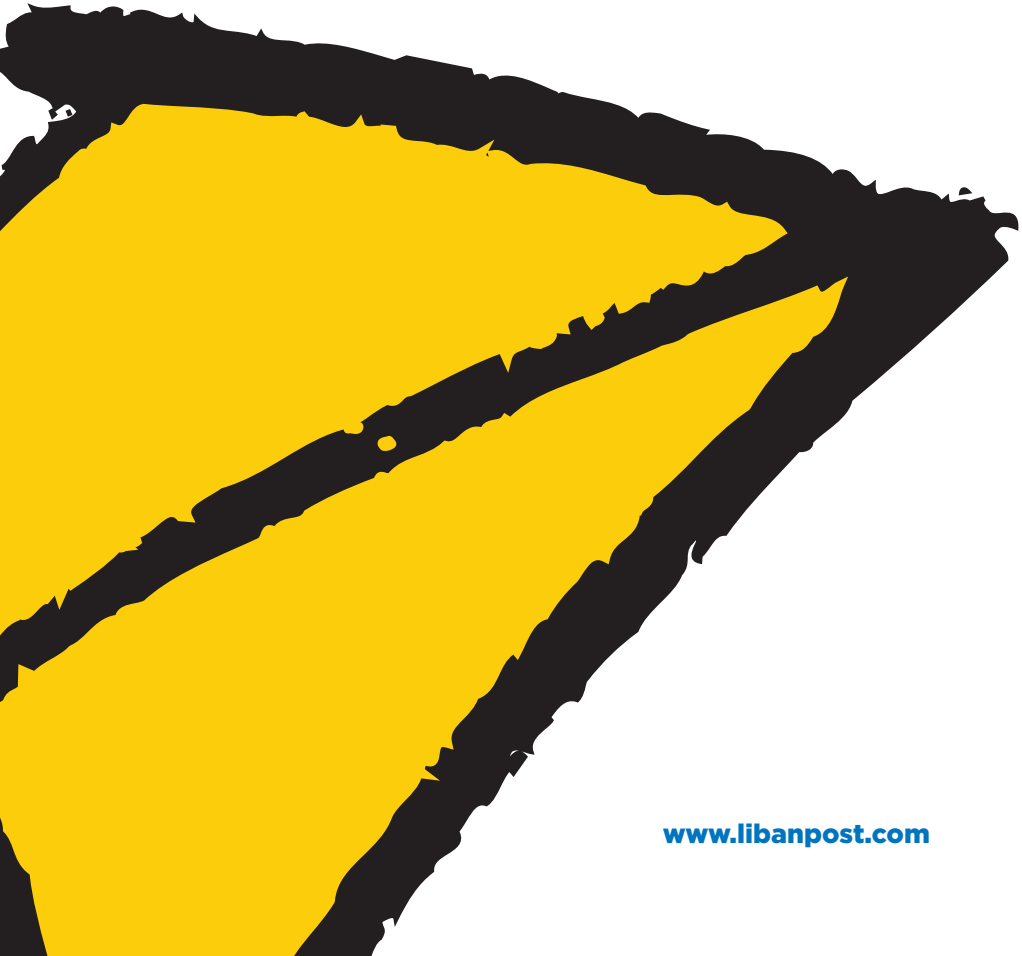
رحلة "ليبان بوست" مع الشراكة

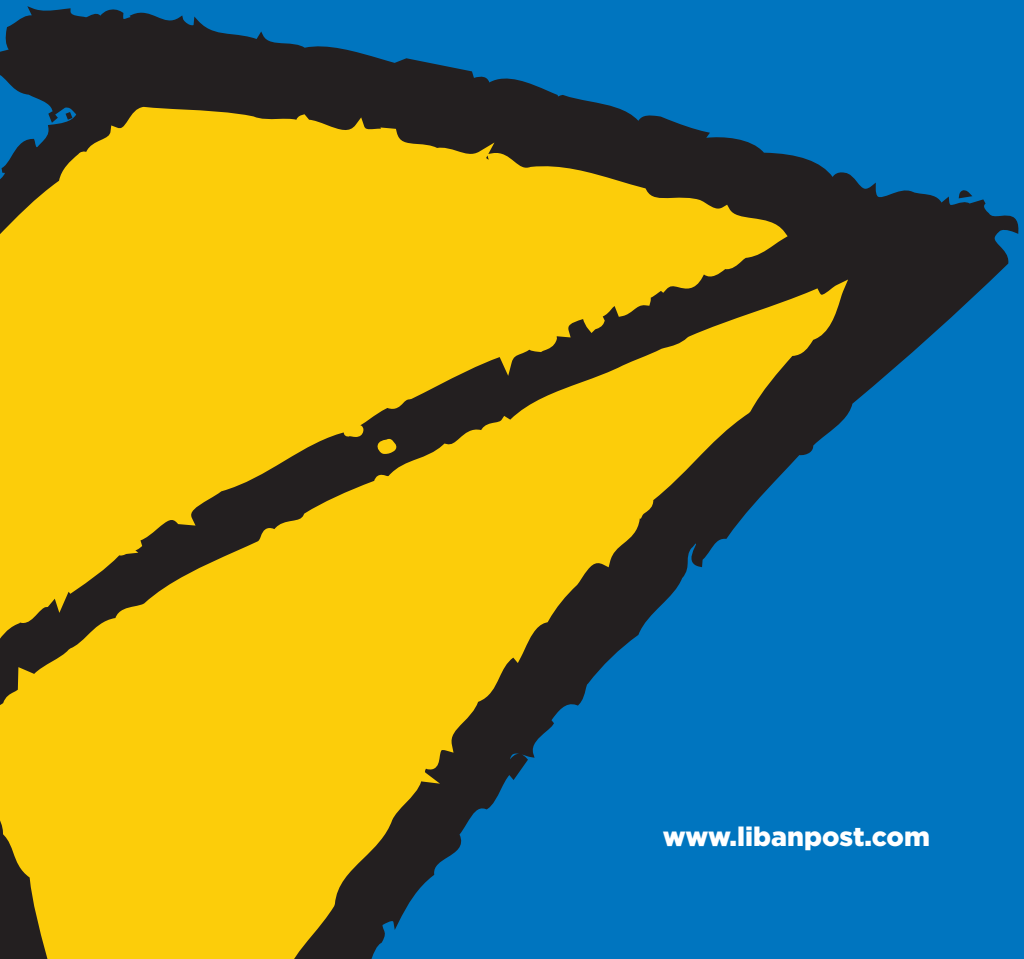
تشكّل "ليبان بوست" مثالًا رائداً في جهود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان منذ إنشائها كشركة BOT (البناء والتشغيل والنقل) في تشرين الأول 1998. منذ ذلك الحين تعمل الشركة بشكل مستقل في إدارة وتشغيل وتطوير شبكة البريد، بالتعاون مع السلطات الحكومية بشكل وثيق.

واجهت "ليبان بوست" العديد من التحديات تتعلق تحديداً بالبنية الأساسية للبريد التي كانت متخلّفة، لكن رغم ذلك عرفت الشركة العديد من النجاحات. تبنّت "ليبان بوست" التكنولوجيا بالكامل على سبيل المثال، وقامت بإدخال وتوسيع شبكة من أحدث البنى التحتية التقنية بما يسمح لها تقديم أفضل خدمات التجزئة والتوزيع والخدمات المساندة. كما قامت الشركة بتحديث نهج الخدمة البريدية من خلال خدمات شخصية جديدة للعملاء، والتي تشمل الآن أكشاك الخدمة الذاتية ومكاتب البريد المتنقلة والمنصات على الإنترنت.

علاوة على ذلك، طوّرت "ليبان بوست" بشكل تدريجي مجموعة متنوّعة للغاية من 150 منتجًا تقدّمها حاليًا للعملاء، من المعاملات الحكومية - المقدمة منذ عام 2002 - إلى الخدمات المالية - المقدمة منذ عام 2010. إلى ذلك تُعَدّ "ليبان بوست" رائدة في الموارد البشرية، حيث تضم حالياً قوة عمل ماهرة تعتمد المكننة والاستباق، وتحرص على تقديم أرقى المبيعات واحترام آداب الأعمال.

"ليبان بوست" هي قصة نجاح تكشف عن مدى قدرة الالتزام المتبادل بين المؤسسات العامة والخاصة على زيادة الإنتاجية وتحفيز النمو الاقتصادي وتحسين جودة الخدمة العامة لجميع المواطنين. إنها مثال ساطع على كيف يمكن للشراكة الحقيقية بين مقدّمي الخدمات الديناميكية ونظام المؤسسات العامة أن تسهّل الحياة اليومية للجميع.





www.libanpost.com