

الشراكة بين القطاعين العام والخاص



صون مصالح لبنان ...
... وتسريع عجلة الإنماء

فرنسبنك للأعمال - قسم الأبحاث
أيلول ٢٠١٧

جدول المحتويات

	الشراكة بين القطاعين العام والخاص _ لمحة عامة
٤	أ. الشراكة بين القطاعين العام والخاص - التعريفات والتطبيقات
٤	ب. ما هي الأنواع الرئيسية للشراكة بين القطاعين العام والخاص المستخدمة؟
٦	ت. ما الذي يزيد شعبية الشراكة بين القطاعين العام والخاص؟
٧	ث. ما هي التحديات المرتبطة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص؟
	الشراكة بين القطاعين العام والخاص والقوانين ذات الصلة بها في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
٨	أ. أنواع مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
٨	ب. قوانين الشراكة بين القطاعين العام والخاص بحسب البلد
	القيمة مقابل المال لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص
١٠	أ. التقييم للقيمة مقابل المال والتحديات
١١	ب. تحديد وقياس المخاطر : تحديات انتقال المخاطر بنجاح
	خيارات التمويل ودور أسواق رأس المال
١١	أ. التمويل التقليدي لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص
١١	ب. التمويل من خلال أسواق رأس المال
	الشراكة مع القطاع الخاص لصون مصالح لبنان
١٢	أ. عرض سريع للاقتصاد المحلي
١٣	ب. تحديد المشاريع التي يمكنها الاستفادة من الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان
١٤	ت. تاريخ الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان
١٦	ث. أهمية قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص
١٦	ج. اقرار قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان في ١٦ آب ٢٠١٧
١٨	ح. قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان: تعليقات
	CORPORATE PROFILES
19	Fransa Invest Bank
20	Fransabank Group
21	Fransabank Group Global Reach
22	CMS

ملاحظة هامة :

يتم نشر تقرير الشراكة بين القطاعين العام والخاص هذا (المشار إليه فيما يلي بـ الشراكة بين القطاعين العام والخاص و التقرير) من قبل فرنسبنك للأعمال ش.م.ل Fransa Invest Bank SAL (والمشار إليه فيما يلي بـ فرنسبنك للأعمال) فقط لغرض تقديم المعلومات والتحليل المتعلقة بقانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان وبيئة الأعمال المتصلة به. وقد تم إعداد هذا التقرير بهدف تقديم لمحة عامة عن قوانين وأنظمة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ومنافعها، وتحدياتها، والحاجة الملحة لتنفيذ قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان. ويوضح التقرير أحكام قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان ويتضمن تحليلاً مقارناً مع القوانين والأنظمة المعمول بها حالياً في العديد من البلدان العربية.

ويأتي هذا التقرير نتيجة لبحوث ومشاورات مستقلة، وتشمل المصادر : البنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومصرف التنمية الآسيوي ADB وصندوق النقد الدولي IMF والأمم المتحدة. وقد تم إعداده من قبل فرنسبنك للأعمال، وهو بنك استثماري مقره في لبنان وينظمه المصرف المركزي في لبنان، وشركته الأم، فرنسبنك، وهي ثالث أكبر بنك في البلاد، بالإضافة إلى شركة الحمامة الدولية CMS ممثلة بالمحامي الأستاذ مالك تقي الدين.

ويتضمن التقرير استعراضاً لقانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان وتوصيات محددة، بالتشاور مع CMS وبناءً على معطيات من المجلس الأعلى للخصخصة في لبنان. لا يجوز نسخ هذا التقرير أو نقله أو إعادة إنتاجه بشكل كلي أو جزئي من قبل أي شخص دون الحصول على موافقة خطية مسبقة من فرنسبنك للأعمال. ويوافق كل شخص، بقبوله تسلم هذا التقرير، على ما تقدّم.

ووفقاً للمعلومات أو اعتقاد فرنسبنك للأعمال (بعد ايلاء كل العناية المعقولة للتأكد من ذلك)، فإن المعلومات الواردة في هذا التقرير هي صحيحة ودقيقة من جميع النواحي الجوهرية، ولا توجد أي حقائق جوهرية أخرى يمكن أن يؤدي حذفها إلى تضليل أي بيان ورد في هذا التقرير. وقد تم الحصول على بعض المعلومات الواردة في هذه الوثيقة من مصادر يعتقد أنها موثوقة. ولا يتحمل فرنسبنك للأعمال أو أي شخص آخر أي مسؤولية عن دقة أو اكتمال هذه المعلومات. يجب عدم التعامل مع محتويات هذا التقرير باعتبارها مشورة تتعلق بالمسائل القانونية أو الضريبية أو الاستثمارية وينصح المتلقون باستشارة مستشاريهم المهنيين في جميع الأمور ذات الصلة.

تمتلك جميع الآراء ووجهات النظر الواردة في هذا التقرير تقييم فرنسبنك للأعمال وتفسيره الخاص للمعلومات المتوفرة له بتاريخ التقرير. ولا يوجد أي ضمان بأن هذه البيانات والآراء صحيحة. ويجب على المتلقين أن يحددوا بأنفسهم ما هو مدى الاعتماد، إن وجد، على هذه البيانات والآراء، ولا يقبل فرنسبنك للأعمال أي مسؤولية عن ذلك. ولا يعني تسليم هذا التقرير بأي حال من الأحوال أنه لم يطرأ أي تغيير على صحة هذه المعلومات في أي وقت لاحق لتاريخه.



أنتت مجموعة البنك الدولي على الحكومة اللبنانية للموافقة البرلمانية الأخيرة على إقرار قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ووصفت القانون بالتحديتي وهو يحمل في طياته امكانية احداث تغيير جذري ذي تأثير واسع على الاقتصاد وعلى المواطنين عامة. وتشكل الشراكات بين القطاعين العام والخاص في جميع أنحاء العالم القوة الدافعة الرئيسية لتخفيف العبء على المالية العامة، وتعزيز القطاع الخاص، وبالتالي خلق المزيد من فرص العمل. وكانت مجموعة البنك الدولي قد عملت بصورة مكثفة مع الحكومة اللبنانية، مقدمةً المشورة الفنية والتقنية في فترة الإعداد للقانون. ويسرنا أن نرتبط بهذا المسعى، ونحن على أتم الإستعداد لدعم تنفيذ هذا القانون بالتعاون الوثيق مع الحكومة وشركائنا في القطاعين الخاص والمالي.

إن خلق بيئة تمكينية أقوى، لزيادة استثمارات القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية الرئيسية، من شأنها أن تحسّن القدرة التنافسية الوطنية، وهي ضرورة عالمية، ووطنية لبنانية، في حين تُطور الحكومة خطتها الاستثمارية تحت وطأة القيود المالية الشديدة. كما وأن تنفيذ مجموعة محددة من الاستثمارات الضرورية سيؤثر بشكل أساسي على النمو الطويل الأجل في لبنان ويخلق فرص العمل. أما دينامية القطاع الخاص في لبنان والسيولة العالية المتوفرة لدى المصارف فهما أيضا من الثروات الوطنية الرئيسية، التي من شأنها أن تسهم في تحريك الاستثمار الخاص، شريطة أن تتمكن البلاد من وضع الترتيبات المؤسسية المناسبة لتنفيذ القانون الجديد.

إنه ومن الأهمية بمكان، في هذا الصدد، اتخاذ إجراءات تكميلية عبر مختلف الوزارات والوكالات الحكومية لتطوير مجموعة من مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتقديمها إلى السوق، ومواصلة الحكومة تطوير إدارتها للالتزامات المالية والواجبات المتأتمية من ترتيبات الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وينبغي لهذه الإجراءات أن تسير جنبا إلى جنب كمؤشر للسوق لاستعداد الحكومة لتنفيذ قانون الشراكة على نحو مالي مسؤول. كما أن تطوير سوق رأس المال سيكون هدفا أساسيا على المدى المتوسط، إذا ما أريد للبنان أن يجذب صناديق الاستثمار الخاص إلى برامج الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

ما زلنا نتطلع إلى مزيد من التعاون مع القطاع الخاص عامة، ومع فرنسبنك على وجه الخصوص، لاستكشاف واقتناص فرص جديدة من شأنها أن تحفز اقتصاد لبنان وتعزز طموحات التنمية في بلادنا.

ساروج كومار

المدير الاقليمي للبنك الدولي في الشرق الاوسط

كلمة معالي السيد عدنان القصار

إن لدي رؤية واضحة وإيماناً عميقاً بأهمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص باعتبارها الوسيلة الصحيحة لتعزيز التنمية والازدهار في بلدنا.

لقد قادتني هذه القناعة في عام ١٩٩٩ عندما كنت رئيس غرفة التجارة الدولية International Chamber of Commerce، إلى الدعوة لإقامة شراكة بين الأمم المتحدة من جهة والمنظمة العالمية للأعمال التجارية World Business Organization من جهة أخرى. دفعت في حينه غرفة التجارة الدولية، باسم الملايين من الشركات ورابطات الأعمال الأعضاء فيها في جميع أنحاء العالم، إلى قبول تحدي الأمم المتحدة ووقعت على إطلاق الميثاق العالمي مع الأمين العام آنذاك كوفي أنان. وفي مرحلة شهدت مناهضة للعولمة وهجمات على الشركات العالمية من قبل المنظمات غير الحكومية والحكومات، كان هدفنا تعزيز القيم المشتركة في مجالات حقوق الإنسان ومعايير العمل وحماية البيئة ومكافحة الفساد، وقد عززنا بشكل فعال منذ ذلك الوقت الشراكة بين الأمم المتحدة والشركات.

واليوم، ندعو إلى إقامة شراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان لإطلاق مشاريع رئيسية ضرورية لتطوير البنية التحتية للبلد وتمكينه من استعادة دوره كمركز تجاري واقتصادي ومالي في المنطقة. نحن نؤمن ببلدنا وبقدرته على التغلب على جميع العقبات والتحديات. في الواقع، إن بلدنا يقوم على قدرة القطاع الخاص اللبناني على التحمل، وقد بقي صامداً وحافظاً على النمو على مدى العقود الماضية، على الرغم من الأزمات السياسية الشديدة والخطورة المستمرة إلى حد كبير.

وتأتي هذه القدرة على التحمل من:

- تاريخ وراث اقتصادي يركز على سوق حرّة ومنفتحة للمبادرة الفردية واقتصاد سوق يعود إلى بداية لبنان.
- قدرة الشركات اللبنانية على الحفاظ على الحد الأدنى من مستوى الإنتاج في أسوأ الظروف، كافٍ للحفاظ على الشركات وصون المبادئ الأساسية للاقتصاد الوطني.
- موارد بشرية ذات مهارات استثنائية، وكفاءة عالية، وتواصل مع الأسواق الإقليمية والدولية على حدّ سواء.
- دعم لقطاع مالي سليم استمرّ دون انقطاع ولعب دوره في توفير التمويل المطلوب لمختلف القطاعات الاقتصادية. وقد اضطلع مصرف لبنان المركزي، بإدارة سعادة الحاكم رياض سلامة، بدور هام في المساهمة في تعزيز قدرة القطاع الخاص على التحمل، وانعكس هذا الدور في السياسة النقدية الحكيمة والحذرة في تحقيق استقرار العملة وإدارة أسعار الفائدة على حدّ سواء، ومن خلال تقديم الإعانات للمشاريع المؤهلة في مختلف القطاعات الاقتصادية الإنتاجية.

إنه ومع استقرار الوضع السياسي والاقتصادي، يمكن لاقتصاد لبنان أن يتمتع بالإمكانيات والقدرات لتحقيق معدلات نمو مرتفعة. وإننا نؤمن ولطالما آمننا ووثقنا بالمستقبل الاقتصادي للبنان. ونأمل أن يستمر الاستقرار والأمن، كونهما الشرطان المسبقان لازدهار الشركات ونمو الاقتصاد.



عدنان القصار

رئيس مجموعة فرنسبنك

رئيس الهيئات الاقتصادية في لبنان

البدلات التي يحصل عليها القطاع الخاص : عادةً ما تضمن الحكومة إيرادات من خلال عقود استلام أو دفع Take-or-Pay طويلة الأجل لمرافق التوريد بالجملة أو حد الأدنى من الطلب (minimum traffic).

المدة : غير محددة.

مثال : محطة كهرباء بنى سويف في مصر بقيمة ٢.٢ مليار دولار أمريكي، وهي عبارة عن محطة كهرباء ذات دورة مختلطة بطاقة ٤.٤ غيغاوات. ويشكل مجّمع محمد بن راشد آل مكتوم للطاقة الشمسية (المرحلة الثالثة) في الإمارات العربية المتحدة مثال آخر.

الامتيازات

التعريف : يكون المشغل من القطاع الخاص (صاحب الامتياز) مسؤولاً عن تقديم كامل الخدمات، بما في ذلك تشغيل النظام وصيانته وجمعه وإدارته وبناء وإعادة تأهيله.

التمويل : عادةً يتحمل المشغل من القطاع الخاص مسؤولية تمويل وإدارة كافة الاستثمارات الرأسمالية، غير أنّ الأصول تبقى مملوكة من القطاع العام. تكون السلطة العامة عادةً مسؤولة عن استبدال القسم الأكبر للأصول بواسطة رسم الامتياز، والذي غالباً ما يكون مخصصاً لاستبدال الأصول وتطويرها.

تقاسم المخاطر : تحمّل الشريك من القطاع الخاص خطر وضع الأصول والاستثمار.

البدلات التي يحصل عليها القطاع الخاص : تكون الإيرادات التي يحصل عليها المشغل من القطاع الخاص مستندة إلى الرسوم التي يدفعها المستهلكون. بعدها، يدفع الشريك من القطاع الخاص رسم امتياز إلى السلطة العامة. وتشمل المشاريع بناء / إدارة الطرق السريعة (برسوم مرور للطرق) وخدمات المطارات والموانئ وشبكات توزيع المياه.

المدة : ١٥ - ٣٠ سنة.

مثال : في عام ٢٠١٣، منحت الحكومة اللبنانية غولفتينر GulfTainer، وهي شركة إماراتية خاصة، امتياز لمدة ٢٥ سنة لتطوير وتشغيل محطة حاويات جديدة في ميناء طرابلس. والمرفق المذكور مخصص ليكون مركزاً لأنشطة الاستيراد والتصدير للبنان مع طرق أوروبا / الشرق الأقصى، والتجارة الإقليمية في الشرق الأوسط، وربما بعض طرق أوروبا / الصين، والبضائع العابرة إلى العراق.

الشركات المختلطة

التعريف : إنها عبارة عن بديل للخصخصة الكاملة حيث تكون البنى التحتية مملوكة بالاشتراك ومشغلة من قبل القطاع العام ومشغلين من القطاع الخاص ويتم عادةً تقاسم رأس المال بواسطة شركة ذات غرض خاص. وهناك عدة أنواع ملكية وتقاسم حصص بين العام والخاص، وعدة طرق لحكومة وإدارة والإشراف على تنفيذ المشاريع. تتحقق بهذه الطريقة، إنتاجية أفضل نظراً للحوافز المادية وكون الشريك الخاص لديه حافز للتحكم بالتكاليف إذ أن ربحيته تعتمد عليها. إنّ المشاريع المشتركة شائعة في قطاعات مختلفة مثل النفط والغاز.

التمويل : يتم تقاسم الالتزامات الرأسمالية استناداً إلى اتفاقية المشروع المشترك.

تقاسم المخاطر : يتم عادةً تحويل مخاطر التصميم والبناء إلى القطاع الخاص.

البدلات التي يحصل عليها القطاع الخاص : يتم تقاسم الإيرادات بين القطاع الخاص والقطاع العام.

المدة : غير محددة.

مثال : مشاريع الطرق السريعة التي نفذتها حكومة الهند بواسطة الهيئة الوطنية الهندية للطرق السريعة (NHAI).

التأجير ثابتاً بغض النظر عن مستوى التعريفات التي يتم تحصيلها. **المدة :** ٨ - ١٥ سنة.

مثال : عقد تأجير يشارك فيه محطة حاويات راجيف غاندي في الهند.

بناء، تشغيل وتحويل

التعريف : يمنح القطاع العام إلى شركة خاصة حق تطوير وتشغيل مرفق أو نظام، وعادةً ما يكون مشروع جديد. وقد يشتمل على ضمانات إيرادات من قبل الحكومة. عند انتهاء مشروع البناء والتشغيل وتحويل، تعود ملكية الأصول إلى القطاع العام. وتشمل مشاريع البناء والتشغيل والتحويل محطات طاقة وسدود ومرافق نقل للنفايات الصلبة (محطة وشاحنات) جديدة. هناك العديد من المتغيرات الأخرى مثل إعادة التأهيل والتشغيل والتحويل ROT، والبناء وإعادة التأهيل والتشغيل والتحويل BROT، والبناء والتشغيل والتحويل BOT، والبناء والتملك والتشغيل والتحويل BOOT. على سبيل المثال، يشبه نموذج البناء والتحويل والتشغيل BTO نموذج البناء والتشغيل والتحويل BOT باستثناء أن نقل ملكية الأصول إلى السلطة العامة يتم عند إنجاز البناء، وليس في نهاية الفترة التعاقدية.

التمويل : يكون المشغل الخاص مسؤول عن كافة الاستثمارات الرأسمالية.

تقاسم المخاطر : يتميز هذا النموذج بتحميل القطاع الخاص مسؤولية تسليم أصول بنى تحتية جديدة في الوقت المناسب وضمن الميزانية المحددة. في حال وجود هيكلية دفع من قبل المستخدم، يتحمل الشريك من القطاع الخاص مخاطر الطلب إلى حد كبير. وكبديل لذلك، قد تشارك السلطة العامة في مخاطر الطلب من خلال ضمان حد أدنى للاستخدام أو من خلال دفع مبلغ كحد أدنى مقابل تقديم الخدمة العامة.

البدلات التي يحصل عليها القطاع الخاص : تهدف الإيرادات المتأتية من مرحلة التشغيل إلى تغطية التكاليف التشغيلية والصيانة وسداد الدين الرئيسي وتكاليف التمويل كما وعائد المساهمين في الشركة ذات الغاية المحددة التي تم تأسيسها.

المدة : ١٥ - ٣٠ سنة.

مثال : شكّل مطار الأمير محمد بن عبد العزيز الدولي في المملكة العربية السعودية موضوع عقد بناء وتشغيل وتحويل بقيمة ١.٢ مليار دولار أمريكي، وقد تم إنجازه في عام ٢٠١٥. وتمثل محطة معالجة مياه الصرف الصحي في أم الهيمان في الكويت مشروع تصميم وبناء وتمويل وتشغيل وصيانة وتحويل جاري DBOFMT حالياً بقيمة ٢.٢ مليار دولار أمريكي.

بناء، تملك وتشغيل

التعريف : يطوّر الشريك الخاص ويشغل مرفق أو نظام، وعادةً ما يبدأ كمشروع جديد. إن عقود البناء والتملك والتشغيل مماثلة لعقود البناء والتشغيل والتحويل باستثناء أنها لا تشتمل على تحويل أصول إلى القطاع العام بعد فترة محددة مسبقاً. وتعمل المطارات عامة أيضاً بموجب عقود بناء وملك وتشغيل. ويمكن اعتبار التراخيص نموذجاً متميزاً عن نموذج البناء والتملك والتشغيل، مما يؤدي إلى تشجيع التنافس والإفادة منه في السوق من خلال الترخيص لعدة مشغلين، كما هو الحال في قطاع الهواتف النقالة. وتشمل التمايزات الأخرى لهذا النموذج عقود التصميم والبناء والتمويل والتشغيل.

التمويل : يكون المشغل الخاص مسؤول عن كافة الاستثمارات الرأسمالية. وعلى الرغم من أن الحكومة لا توفر التمويل المباشر في هذا النموذج، غير أنها قد تقدّم حوافز مالية أخرى مثل الإعفاءات الضريبية.

تقاسم المخاطر : يتحمل القطاع الخاص مخاطر التشغيل والمخاطر التجارية والمالية.

الشراكة بين القطاعين العام والخاص | لمحة عامة

عقود الإدارة

التعريف: يقدم الشريك الخاص خدمات إدارية وتشغيلية (مثل المرافق العامة، والمستشفيات، والموانئ) لفترة محدودة. وتستخدم لخدمات مثل مرافق الرعاية الصحية. وتستخدم هذه الطريقة في حال لم يكن القطاع الخاص يرغب في الاستثمار، أو في حال لم تكن الحكومة ترغب في القيام بالتزام طويل الأجل.

التمويل: توفره السلطة العامة.

تقاسم المخاطر: قد يتحمل القطاع الخاص المخاطر المرتبطة بوضع الأصول واستبدال العناصر الثانوية.

البدلات التي يحصل عليها القطاع الخاص: قد تكون رسوم ثابتة، أو مرتبطة بأداء الخدمة، على أساس حوافز الكفاءة أو تحسن الأداء أو التحصيل.

المدة: ٢ - ٥ سنوات.

مثال: يشكّل عقد الإدارة المبرم بين الحكومة ومشغلي شركات الهاتف الخليوي، زين (تاتش Touch) وأوراسكوم (ألفا Alfa) مثالاً محلياً.

التأجير التمويلي / الكراء

التعريف: تتشابه عقود الكراء وعقود التأجير التمويلي بشكل كبير بحيث يكون الشريك الخاص مسؤولاً عن الخدمة بكاملها بما في ذلك المخاطر المالية للتشغيل والصيانة. والفرق هو في البديل الذي يحصل عليه القطاع الخاص، وبالتالي، من يتحمل مخاطر تحصيل الفواتير وإيراداتها. في عقود الكراء، يضمن المشغل رسومه وتتحمّل السلطة العامة مخاطر تحصيل الفواتير وإيراداتها.

التمويل: تموّل السلطة العامة جميع الاستثمارات، ويطلب أحياناً من القطاع الخاص إدارة برنامج الاستثمار. وقد يتم تحويل تكلفة الصيانة وبعض تكاليف الاستبدال إلى القطاع الخاص.

تقاسم المخاطر: يتحمل القطاع الخاص مخاطر التشغيل وبعض المخاطر التجارية. وتتحمّل السلطة العامة المخاطر المالية المتعلقة بعجز رصيد الإيرادات المحصّلة من الزبائن بعد خصم رسم الكراء عن تغطية الالتزامات الاستثمارية.

البدلات التي يحصل عليها القطاع الخاص: يتم تحصيل الإيرادات من الزبائن / المستخدمين ويحتفظ المشغل الخاص برسم كراء. ويُدفع رسم إضافي يتم فرضه على الزبائن / المستخدمين إلى السلطة العامة، لتغطية استثمارات البنى التحتية التي قامت بها الحكومة.

المدة: ٨ - ١٥ سنة.

مثال: عقد كراء بدأ في عام ٢٠٠٨، في الكاميرون، لتوفير خدمات المياه في البلد.

العقود التأجيرية

التعريف: الشريك الخاص مسؤول عن الخدمة بكاملها بما في ذلك المخاطر المالية للتشغيل والصيانة. ويتم بشكل عام استخدام العقود التأجيرية لأصول البنى التحتية الموجودة وعندما ترغب السلطة العامة في الجمع بين التمويل العام وكفاءة القطاع الخاص. ويتم عادةً استخدامها في تشغيل محطات المطارات أو محطات الحاويات في الموانئ البحرية.

التمويل: تموّل السلطة العامة الاستثمار الاساسي. وقد يتم نقل تكلفة الصيانة وجزء من تكلفة الاستبدال إلى القطاع الخاص.

تقاسم المخاطر: يتحمل المشغل الخاص مخاطر التشغيل والمخاطر المتعلقة بتحصيل الفواتير والإيرادات التي تغطي تكاليفه التشغيلية. وبالتالي، يطلب المشغل عادة ضمانات بالنسبة لمستوى التعرّف وزيادتها مع تقدم مدة الاجار.

البدلات التي يحصل عليها القطاع الخاص: يتم تحصيل الإيرادات من الزبائن / المستخدمين ويدفع المشغل الخاص رسم اجار ثابت إلى الحكومة، ويحتفظ بباقي الإيرادات. ويكون رسم

أ. الشراكة بين القطاعين العام والخاص - التعريفات والتطبيقات

تتمثل الشراكة بين القطاعين العام والخاص بعقود طويلة الأجل بين الدولة والشركات الخاصة، وتهدف الى الاستفادة من كفاءة القطاع الخاص وخبراته وإمكانياته المالية عند تقديم أصول أو خدمات عامة. إنها شراكة بالمخاطر بحيث يتقاسم الطرفان المخاطر بحسب قدرة كل منهما على إدارتها بشكل أفضل. ويبقى القطاع العام مسؤولاً عن تقديم الخدمات وعن إصدار الإذن بمنح البديل المتوجب للشريك الخاص وهو بديل مشروط بالأداء. ويتحمل الشريك من القطاع الخاص مسؤولية تقديم خدمة عامة بما في ذلك الاستثمار في البنية التحتية الضرورية أو الحفاظ عليها أو تعزيزها أو بنائها بالإضافة إلى الإدارة والتشغيل. تشمل الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وفقاً للممارسة الدولية، القطاعات التالية بشكل أساسي:

البنية التحتية المادية

- المياه (السدود والتوزيع ومعالجة المياه والري ومعالجة مياه الصرف الصحي)
- الكهرباء (توليد وتوزيع الطاقة والطاقة المتجددة)
- النقل (المطارات والمرافئ وسكك الحديد والطرق)
- النقل العام (الميترو والباصات والعبارات البحرية)
- معالجة النفايات الصلبة
- الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات

البنية التحتية الاجتماعية

- الرعاية الصحية
- التعليم
- خدمات البريد
- السجون
- الاسكان العام، معاملات التسجيل والتقييم العقاري

هناك أنواع عديدة من عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص ويختلف نطاق التعريفات بحسب كل بلد. ولكل شكل من الشراكة بين القطاع العام والخاص مجموعة من الشروط المسبقة لضمان نجاح تنفيذها ويعدّ اختيار النوع الأنسب من الشراكة من مهام الحكومة. وبحسب بنك التنمية الآسيوي Asian Development Bank، كلما كان شكل الشراكة بين القطاعين العام والخاص ينطوي على تحويل أكبر للمخاطر إلى القطاع الخاص، كلما كانت الهكليات القانونية والتنظيمية المطلوبة أكثر تعقيداً، وكلما كان توافر المهارات المحلية اللازمة ضرورياً لتنفيذ الصفقات ورصدها.

إنّ المشاركة بالمخاطر هي إحدى الأسباب الرئيسية التي تجعل الحكومات تختار الشراكة بين القطاع العام والخاص، وبخاصة للمشاريع الطويلة الأجل، نظراً لوجود قدر كبير من عدم اليقين بفعل الإطار الزمني الطويل وعجز الحكومات عن تنفيذ مشاريع في الوقت المناسب وضمن الكلفة المحددة.

ب. ما هي الأنواع الرئيسية للشراكة بين القطاعين العام والخاص المستخدمة؟

تختلف أنواع الشراكة بحسب مدى مشاركة القطاع الخاص وتحمله للمخاطر وفقاً لما يلي:

عقد إدارة	تأجير تمويلي / كراء	تأجير تمويلي	بناء، تشغيل وتحويل	بناء، تملك وتشغيل	امتياز	شركة مختلطة
-----------	---------------------	--------------	--------------------	-------------------	--------	-------------

السلطة العامة مسؤولة عن مخاطر المشروع وتمويله
الشريك الخاص يتحمل قدرًا أكبر من مخاطر المشروع وتمويله

ث. ما هي التحديات المرتبطة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص؟

- تقاسم غير مناسب للمخاطر بين الشركاء من القطاع العام والخاص
- الافتقار إلى الشفافية في المناقصات والمشتريات مما يؤدي إلى اختيار شركاء من القطاع الخاص غير مؤهلين وغير فعالين، الأمر الذي يسفر عن تجاوز المهل والتكاليف مع احتمال توقف المشروع على نفقة القطاع العام.
- معارضة المواطنين (عدم تقييم الاستعداد للدفع).

تناولت العديد من الدراسات موضوع فعالية الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وفي الحالات التي لم تحقق فيها الشراكة بين القطاعين العام والخاص الأهداف المتوقعة، تمّ نسب الفشل إلى دراسات جدوى غير مناسبة أو غياب هذه الدراسات، بما في ذلك التوقعات غير الواقعية وعدم وضوح فيما خص مساهمات القطاع العام. وعلى وجه التحديد، تشمل أسباب الفشل ما يلي :

- عدم وجود أو ضعف في الإطار قانوني والمؤسساتي، (ضعفه أو عدم تنفيذه)
- توقعات غير واقعية للعائدات / التكاليف
- عدم كفاية التحليل المالية والاقتصادية

في ما يلي موجز للمفاهيم الخاطئة فيما يتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص :

تكاليف أعلى	قد يتم اعتبار تكاليف مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أنها أعلى من تكاليف المشاريع الممولة من قبل الحكومة، غير أنها أقل في ضوء المخاطر.
تقاسم صنع القرار	يتمتع الشريك من القطاع الخاص بقدر كبير من صنع القرار في المشاريع نظراً لتحمله جزءاً كبيراً من المخاطر. ومع ذلك، تبقى الحكومة شريكاً وصانعاً للقرارات.
الاعتبارات السياسية	قد تنطوي بعض المشاريع على تحديات سياسية أو اجتماعية، مثل الزيادات في التعريفات بالنسبة للراي العام والقضايا المتعلقة بالأراضي وخسارة وظائف في القطاع العام أو نقل وظائف إلى القطاع الخاص، غير أنه يتم تقييم هذه القضايا قبل التلزم في مرحلة دراسة الجدوى كما يتم وضع خطة للتخفيف منها.
حماية المستهلك	من دون حماية ملائمة للمستهلك، قد لا يحصل بعض المواطنون في نهاية المطاف على خدمات مناسبة أو قد يدفعون تكاليف أعلى. غير أنّ الحكومة تبقى المسؤولة عن تقديم الخدمات العامة وتستمر في لعب دورها التنظيمي.
المسؤولية	تبقى السلطة العامة مسؤولة عن الخدمات العامة، وبالتالي يتعيّن عليها مراقبة أداء القطاع الخاص.
عدم التوازن في الخبرة	قد يتمتع القطاع الخاص بخبرة أكبر فيما يتعلق باصدار التقارير والبيانات عن المشاريع، وهو أمر لا يمكن للسلطة العامة تحقيقه بنفس الفعالية، مما يؤدي إلى تأخير في التنفيذ وتجاوزات في التكلفة. ويشكّل نقل المهارات والتدريب جزءاً لا يتجزأ من اتفاقيات الشراكة بين القطاعين العام والخاص لضمان أن موظفي السلطة العامة يتمتعون بالمهارات الكافية لمراقبة المشروع وإدارته.
الحوافز	يحتاج القطاع الخاص إلى إعانات / حوافز عندما لا تؤمّن المشاريع وحدها عائداً مناسباً على الاستثمار، وهذا أمر طبيعي : إذ أن القطاع الخاص لن يكون مهتماً بمشروع لا يوفر له معدّل عائداً عادلاً.

”عندما تتم إدارتها بالشكل المناسب ومع إطار قانوني ومؤسساتي داعم، أظهرت الشراكة بين القطاعين العام والخاص عن فَعَالِيَةٍ من حيث التكلفة وعن تحقيق قيمة مقابل المال للحكومات والمواطنين“.

منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

ووفقا لبنك الاستثمار الأوروبي (EIB)، فإن إحدى المزايا الرئيسية لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص الممولة بطريقة منهجية، مقارنة بأساليب التلزم التقليدي، هي الضوابط التي تضمن تنفيذ المشروع من حيث العناية الواجبة والتخطيط الشامل. ويضيف التقرير أنه على الرغم من أن معظم بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا حققت بالفعل بعض النجاحات في الشراكة بين القطاعين العام والخاص، و / أو أنها تستعد لإدخال الإصلاحات الهيكلية اللازمة، فهناك العديد من الشروط المسبقة لنجاح برنامج الشراكة بين القطاعين العام والخاص بما في ذلك الأطر المؤسسية والقانونية والالتزام السياسي الرفيع المستوى.

تتيح الشراكة بين القطاعين العام والخاص الابتكار لدى القطاع الخاص، والمنافسة، ونقل الخبرات من خلال حرفة وتطبيق أفضل المعايير الدولية وخفض التكاليف وتحسين أداء الخدمات العامة. فالمؤسسات العامة بطبيعتها لا تسعى للربح، وهذا هو الحال خاصة بالنسبة للبنية التحتية الأساسية بما في ذلك المطارات والموانئ والاتصالات والكهرباء. ولذلك، تبين أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص تتفوق على التلزم التقليدي من حيث التكاليف ومدة التنفيذ على حد سواء، ويُعتبر تفوق الأداء من حيث التكلفة الأكثر أهمية، وفقا لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

وفي ما يلي موجز لأهم منافع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

ت. ما الذي يزيد شعبية الشراكة بين القطاعين العام والخاص؟

إن الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي إحدى الطرق المستخدمة لتطوير البنى التحتية على الصعيد العالمي. فكل الحكومات لديها موارد مالية وبشرية محدودة، الأمر الذي يصعب عليها الوفاء بأولويات متعددة متنافسة فيما بينها. أما تطوير البنى التحتية فعملية معقدة وطويلة تخلق عبئا إضافيا على موارد الحكومات، ولا سيما في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وفي مناطق مماثلة تشهد معدلات مرتفعة لنمو السكان.

وفي حال طبقت الشراكة بين القطاعين العام والخاص فذلك يفسح في المجال للحكومات للتركيز على دورها ومسؤولياتها الأساسية كمنظم ومقدم أصول وخدمات عامة، بدلا من إدارة المشاريع، وتستفيد بنفس الفعل من مهارات وتكنولوجيا القطاع الخاص. ونتيجة لذلك، تؤدي الشراكة بين القطاعين العام والخاص عادة إلى تصميم وتنفيذ أفضل للمشاريع، بما في ذلك البناء واختيار أمثل للتكنولوجيا وتحسين تقديم الخدمات. وفي العديد من الحالات، يوفر الشريك من القطاع الخاص التمويل للمشروع، مما يؤدي إلى التقليل من عبء التكاليف المدفوعة مسبقا على خزينة الدولة، كما ويتحمل الشريك الخاص جزء كبير من مخاطر المشروع.

تشمل منافع الشراكة بين القطاعين العام والخاص :

إدخال التكنولوجيا والابتكار من قبل القطاع الخاص يؤدي إلى تحسين الكفاءة التشغيلية وخدمات عامة أفضل.	الابتكار
توفر دقة في الميزانية بما أن التكاليف الحالية والمستقبلية تكون محددة في بداية المشروع، وفي العديد من الحالات، يكون القطاع الخاص مسؤولا عن تجاوز التكاليف.	ميزانية موثوقة
يتم استهلاك تكاليف المشروع على فترة زمنية طويلة، مما يحد من حجم التدفقات الرأسمالية الأولية.	تجنب تدفقات رأسمالية أولية كبيرة
تؤدي الشراكة مع الشركات الدولية إلى تطوير قدرات القطاع الخاص المحلي ودرايته، مما يزيد من الخبرة والكفاءة في البلاد.	تحسين القدرات
يؤدي تحسين البنية التحتية إلى زيادة أكثر للقدرة التنافسية للبلدان، من خلال تعزيز الاستثمار من مصادر محلية ودولية، وخلق فرص عمل و تنمية محلية.	تطوير البنية التحتية
تأمين المتطلبات الرأسمالية لتطوير البنى التحتية من خلال استقطاب رأس مال من القطاع الخاص، الذي لا غنى عنه في تنفيذ العديد من المشاريع، ولا سيما في البلدان النامية والمتقلبة بالديون.	استقطاب رأس المال
تحول إلى القطاع الخاص جزئيا من المخاطر على مدى مدة المشروع، بدأ بالتصميم ووصولاً إلى التشغيل، مما يتيح تنفيذ المشروع في الوقت المحدد وضمن الميزانية المحددة.	تحويل المخاطر
تؤدي الممارسات المحترفة للقطاع الخاص إلى الحد من الهدر وتعزيز مستويات الإيرادات. فغالباً ما تؤدي مشاريع القطاع الخاص التي تشكل موضوع اتفاقية تقاسم الإيرادات إلى جني عائدات للحكومة، مع تقديم خدمات موثوقة للمواطنين.	توليد الإيرادات
إن استقطاب رأس مال القطاع الخاص يعني أنه يمكن تنفيذ عدد أكبر من المشاريع، مما يخلق فرص عمل جديدة.	خلق فرص العمل
أظهرت الدراسات أن زيادة بنسبة ١٪ في استثمارات الشراكة بين القطاعين العام والخاص تؤدي إلى زيادة الناتج المحلي الإجمالي للفرد بنسبة ٠.٢٪.	النمو الاقتصادي

وتشمل العوامل التي تؤخذ في الاعتبار عند اختيار المشاريع الخاضعة للشراكة بين القطاعين العام والخاص ما يلي :

- تحليل المنفعة من حيث التكلفة للمشروع ؛
- الجدوى الاقتصادية ومدى تأثيرها الإيجابي على خطط دبي الإنمائية؛
- عنصر المخاطر البيئية للمشروع ؛ و
- كيف يمكن لنطاق الاستثمار الرأسمالي والخبرة التقنية أن يحسن أداء المرافق العامة ويكفل جودة الخدمات.

ويجوز لمختلف الإدارات الحكومية أو السلطات العامة أو الوكالات الموافقة على المشاريع حسب التكلفة الإجمالية للمشروع، وهناك معايير اختيار واضحة لضمان الامتثال لمبادئ الشفافية والقدرة التنافسية والمساواة.

إن قانون دبي للشراكة بين القطاعين العام والخاص ليس مثاليًا بما أنه يتضمن عددًا من أوجه القصور بما في ذلك :

- عدم ذكر توفر الضمانات الحكومية ؛
- تخضع الملكية الأجنبية للمشروع لقانون الشركات التجارية لدولة الإمارات العربية المتحدة ؛ و
- يمكن للجهة الحكومية المسؤولة عن المشروع إلغاء عملية المناقصة في ظروف معينة دون أي تعويض لمقدمي العروض المحتملين.

تركيا

لا يوجد في تركيا أي تشريع خاص بالشراكة بين القطاعين العام والخاص. وقد أعد مشروع لقانون شراكة بين القطاعين العام والخاص ويسعى إلى معالجة بعض أوجه القصور في قواعد المناقصات القائمة. ويقع مركز وحدة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تركيا في وزارة التنمية.

وقد اتخذت بعض الوزارات خطوة نشطة نحو الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وقد سن مؤخرًا تشريع جديد يتناول جدول أعمال الشراكة بين القطاعين العام والخاص في وزارة الصحة. وعلى الرغم من ذلك، يتطلب إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تركيا اتباع نهج منسق عبر القطاعات والمرونة فيما يتعلق بنماذج الشراكة المسموح بها بين القطاعين العام والخاص.

وقد تم تنفيذ العديد من مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في عام ٢٠١٥ في قطاعات الطاقة والنقل والصرف الصحي والمياه والرعاية الصحية.

الجزائر

لا يوجد في الجزائر تشريع خاص بالشراكة بين القطاعين العام والخاص. وتخضع مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص لقانون المناقصات العامة لعام ٢٠١٥، في حين تنص الأنظمة الخاصة بكل قطاع على أن سلطة المناقصات هي المسؤولة عن المناقصات.

ونظرًا لعدم وجود وحدة خاصة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، فإن وزارة المالية تلعب دورًا هامًا في عملية صنع القرار المتعلقة بمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مستمدًا من سيطرتها على الميزانية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن اللجنة الوطنية للصفقات مكلفة بسلطة إدارة مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص؛ ولدى اللجنة الوطنية لشؤون التنمية سلطات واسعة في تنفيذ مشاريع البنية التحتية الكبيرة، والبحث عن مصادر التمويل، وزيادة الكفاءة في الإنفاق العام.

وعلى الرغم من غياب إطار خاص بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، إلا أن الجزائر لديها خبرة كبيرة في الشراكة بين القطاعين العام والخاص ولا سيما في مشاريع توليد الطاقة وتحلية المياه. وفي الفترة من عام ١٩٩٠ إلى عام ٢٠١٥، نفذت الجزائر عدة مشاريع شراكة بين القطاعين العام والخاص بقيمة ١٣.٢ مليار دولار أمريكي، اشتملت ٧٠ في المائة على تطوير البنية التحتية.

وتشمل السمات الرئيسية ما يلي :

- التأمين على عقود المشاريع، بموافقة اللجنة العليا ؛
- السماح بأن تكون شركة المشروع مملوكة من أجنبى؛
- حوافز ضريبية جديدة لتشجيع الاستثمارات ؛
- السماح بالتفاوض بشأن اتفاقية الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتعديلها.

المغرب

تتمثل اللائحة التنظيمية الأساسية في القانون رقم ٨٦ لعام ٢٠١٢ (الذي صدر في عام ٢٠١٥). وقد أنشأ القانون وحدة للشراكة بين القطاعين العام والخاص ملحقة لوزارة الاقتصاد والمالية، وتتولى مهمة وضع الإطار لتطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

وتشمل السمات الرئيسية ما يلي :

- تخضع عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى ثلاثة إجراءات مختلفة للمناقصات : الحوار التنفسي والدعوة لتقديم العروض والتفاوض ؛
- يمكن للسلطات العامة قبول العروض المقدمة بلا دعوة منها في أي وقت من مقدمي العروض من القطاع الخاص ؛
- الحد الأدنى والأقصى لمدة مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص محدد ؛
- يتعين على مقدمي العروض الفائزين تقديم العرض الأكثر منفعة من الناحية الاقتصادية.

تونس

يشكل القانون الحديث رقم ٢٠١٥-٤٩ لعام ٢٠١٥ بشأن الشراكة بين القطاعين العام والخاص الصك القانوني الرئيسي الذي يرضى مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تونس. وتوجد مع هذا القانون قوانين أخرى، وهي المرسوم رقم ٢٠١٤-١٠٣٩ الذي يغطي عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص وعقود الامتياز، فضلا عن قانون الامتياز لعام ٢٠٠٨.

وتشمل التفاصيل ما يلي :

- لا يحدد إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص سلطة تأمين الشراكة بين القطاعين العام والخاص ؛
- غير أنه هناك منظمات مختلفة تسهل تطوير مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مثل اللجنة الاستراتيجية للشراكة بين القطاعين العام والخاص، والمكتب الرئيسي للشراكة بين القطاعين العام والخاص في وزارة المالية، والمديرية العامة للشراكة بين القطاعين العام والخاص، ووحدة متابعة الامتيازات.

وتشمل تجربة تونس مشاريع امتياز مستندة إلى المستخدم ومشاركة القطاع الخاص في تمويل البنية التحتية وتشبيدها وإدارتها، وقد خضع قطاعا النقل والكهرباء إلى العديد من عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص على مدى العقد الماضي.

أبو ظبي (الإمارات العربية المتحدة)

لا تملك أبو ظبي قانون للشراكة بين القطاعين العام والخاص غير أن مقاربتها كانت ناجحة بشكل خاص لعدة أسباب :

- قاربت لجنة الخصخصة، التي أنشئت في عام ١٩٩٧، إعادة هيكلة إدارة المياه والكهرباء القديمة بطريقة دقيقة ومدروسة؛
- تم تعيين مستشارين مناسبين متخصصين وذوي خبرة منذ بداية عملية التفكيك، وقد قاموا بتقديم المشورة إلى هيئة مياه وكهرباء أبو ظبي في جميع المشاريع حتى تاريخه ؛
- أجريت المفاوضات وتنفيذ هذه المشاريع بشكل سريع. وقد مالت هيئة مياه وكهرباء أبو ظبي إلى الالتزام بالمواعيد النهائية التي فرضتها على نفسها لإنهاء هذه المشاريع.

دبي (الإمارات العربية المتحدة)

تم وضع التشريع الأول من نوعه في دولة الإمارات العربية المتحدة الذي يتناول تحديدًا الشراكة بين القطاعين العام والخاص في عام ٢٠١٥ بهدف تنظيم العلاقات بين القطاعين العام والخاص وتقديم أفضل الخدمات بأفضل الأسعار والجودة.

الشراكة بين القطاعين العام والخاص والقوانين ذات الصلة بها في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

أدخل عدد من الدول الواقعة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا قوانين بشأن الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بما في ذلك :

ومن بين دول مجلس التعاون الخليجي، تُوّلت عمان وأبو ظبي زمام المبادرة في مشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص، وخاصة في قطاعي الطاقة والمياه.

وقد تم إبرام أول شراكة بين القطاعين العام والخاص في منطقة الخليج في عام ١٩٩٤، وكانت محطة المناح لتوليد الكهرباء في سلطنة عمان.

السنة	البلد
٢٠١٠	مصر
٢٠١٤	الأردن
٢٠١٤	الكويت
٢٠١٥	المغرب
٢٠١٥	تونس
٢٠١٥	الإمارات العربية المتحدة

أ. تتضمن أنواع مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ما يلي :

المياه / الصرف الصحي / تحلية المياه	الصرف الصحي	النقل / البنية التحتية	السياحة	الاسكان / العام / المباني الحكومية	الصحة	الكهرباء	التعليم	الموانئ / المطارات	
X				X		X		X	البحرين
X					X	X			مصر
X	X					X		X	الأردن
X						X		X	عمان
X		X	X			X		X	المملكة العربية السعودية
X		X				X			الإمارات العربية المتحدة

ب. قوانين الشراكة بين القطاعين العام والخاص بحسب البلد

مصر

يتمثل النظام الأساسي في القانون رقم ٦٧ لعام ٢٠١٠، الذي ينظم الشراكة مع القطاع الخاص في خدمات مشاريع البنية التحتية والمرافق العامة وينطبق على كافة القطاعات. وبموجب هذا القانون، تم إدخال هيئتين للشراكة بين القطاعين العام والخاص :
- اللجنة العليا لشؤون الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مع تفويضها بدمج سياسة الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ويتألف أعضاؤها من رئيس الوزراء، ووزراء مختلفين ورئيس الوحدة المركزية للشراكة بين القطاعين العام والخاص. ويجب أن توافق هذه اللجنة على جميع مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص؛ و
- الوحدة المركزية للشراكة بين القطاعين العام والخاص من قبل وزارة المالية، مع تفويضها بمباشرة وتنفيذ مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص بما في ذلك التفاوض بشأن مناقصات وعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتنفيذها؛

وتشمل السمات الرئيسية ما يلي :

- تحديد الحد الأدنى لقيمة مشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص بمبلغ ١٠٠ مليون جنيه مصري ؛
- تحديد الحد الأدنى والحد الأقصى لمدة الشراكة ؛
- السماح ببعض التأمينات على أصول شركة المشروع وإمكانية تقديم ضمان مباشر من قبل السلطات الحكومية ذات الصلة ؛
- حظر مصادرة أصول المشروع من قبل الحكومة ؛
- تحديد أن اللجنة العليا لشؤون الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي التي تجري دراسة الجدوى للمشروع، والتي يجب أن تراجع من قبل الوحدة المركزية للشراكة بين القطاعين العام والخاص؛ و
- إنشاء لجنة تضلم تتألف من مسؤولين حكوميين مختلفين.

الأردن

يؤفر قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص رقم ٣١ لعام ٢٠١٤ إطار قانوني لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الأردن، وسبقه إنشاء وحدة للشراكة بين القطاعين العام والخاص في عام ٢٠١٣، ضمن وزارة المالية، وهي تشكل هيئة تنسيق لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتم إضفاء الطابع الرسمي على دورها من خلال سن قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

في عام ٢٠١٥، تم إصدار النظام رقم ٩٨ لعام ٢٠١٥ بشأن مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ويتناول هذا النظام ما يلي :

- الإجراءات الملزمة للمراحل المختلفة لعملية المشتريات والمناقصات الخاصة بمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص؛
- تعليمات تنظيم عمل مجلس الشراكة (أو مجلس الشراكة بين القطاعين العام والخاص) التي تحدد الآليات لعملية صنع القرار في مجلس الشراكة بين القطاعين العام والخاص الذي تم إنشاؤه.

لقد أنجز الأردن، منذ عام ١٩٩٤، عدن مشاريع شراكة بين القطاعين العام والخاص في قطاعات مختلفة. ويتم تنفيذ العديد من مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص الجديدة والجارية، بما في ذلك مشروع تحلية مياه البحر الأحمر ومشروع مرفق عمان لتحويل النفايات الصلبة إلى طاقة.

الكويت

تم استبدال القانون الكويتي القديم لعام ٢٠٠٨ بشأن الشراكة بين القطاعين العام والخاص بقانون محدث في عام ٢٠١٤. وبموجب القانون الجديد، تم إنشاء هيئتين للشراكة بين القطاعين العام والخاص :

- اللجنة العليا للشراكة بين القطاعين العام والخاص مع تفويضات مثل الموافقة على نماذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص وموقع المشروع؛ و
- الهيئة الكويتية لمشاريع الشراكة مع تفويضات مثل إنشاء شركة المشروع لتنفيذ المشروع ومساعدة اللجنة العليا.

والتقييم الدقيق. وهناك عدة معايير أخرى غير المعايير المالية البحتة تؤخذ بعين الاعتبار ولا سيما عند تقييم المخاطر. وتشمل هذه المعايير ما يلي :

- ١) التسليم في الوقت المناسب
- ٢) التأكد من التكلفة
- ٣) المنافسة السعرية
- ٤) المرونة والقدرة على إجراء تغييرات على المشروع الأولي
- ٥) التعامل مع تعقيدات المشروع
- ٦) المسؤولية عن التصميم والتكلفة

وينبغي على الحكومة تحديد مدى أهمية تحويل هذه المخاطر إلى القطاع الخاص والتمن الذي تنوي تحمّله مقابل ذلك. ومع هذا، يتطلب النقل الناجح والفعال للمخاطر تأمين جَوّ تنافسي في عملية التلزم لضمان توفير بدائل كافية للحكومة أثناء التلزم والتنفيذ والتشغيل على حدّ سواء.

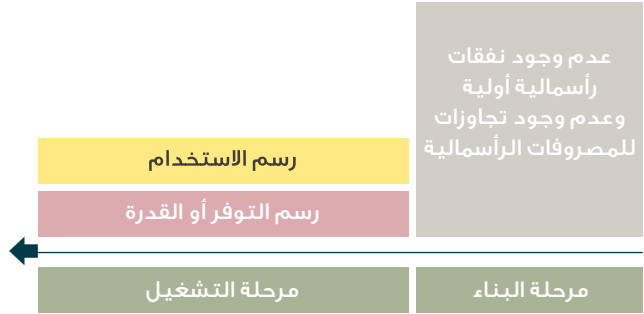
لذلك، عند اتخاذ قرار بين التلزم التقليدي والشراكة بين القطاعين العام والخاص، يجب على الحكومة أن تعالج الأسئلة التالية :

- هل يمكن تعريف مخاطر المشروع وتحديدها وتقييمها بوضوح؟
- هل يمكن تحويل الأنواع الصحيحة للمخاطر إلى القطاع الخاص؟
- هل الخطر الذي سيتم نقله كبير بما فيه الكفاية لتبرير التكاليف (القيمة مقابل المال)؟
- ما مدى اقبال القطاع الخاص على تحمّل هذه؟ ماذا سيكون مستوى المنافسة؟
- على امتداد فترة المشروع: كم هو حجم فوائد الجمع بين البناء والتشغيل في عقد واحد؟

أنه عادةً ما تستند هذه التقديرات إلى بيانات تاريخية لمشاريع مماثلة، وقد تكون هذه البيانات غير متوفرة أو قديمة.

وفي ضوء ما تقدم، فإن مجرد المقارنة الرقمية التكلفة التي تتحملها الحكومة في التلزم التقليدي مقارنة بالتلزم بموجب شراكة بين القطاعين العام والخاص لا تشكّل قاعدة قرارٍ قوية قائمة بذاتها لقياس القيمة مقابل المال. إذ إنه ينبغي أيضاً الأخذ بالاعتبار تحليل المخاطر وإدارتها، المفصّلة في القسم التالي.

التلزم بموجب شراكة بين القطاعين العام والخاص بالصور :



ب. تحديد وقياس المخاطر : تحديات انتقال المخاطر بنجاح

لتحقيق قيمة كبيرة وكافية مقابل المال في الشراكة بين القطاعين العام والخاص، يجب انتقال نسبة مخاطر كافية وبشكل ناجح إلى القطاع الخاص. وينبغي أن تكون المخاطر المنقولة قابلة للإدارة

خيارات التمويل ودور أسواق رأس المال

مساهمات الدين

يمكن الحصول على الدين من مصادر عديدة، بما في ذلك المصارف التجارية، والمستثمرون المؤسسيون، ووكالات ائتمان التصدير، والمنظمات الثنائية أو المتعددة الأطراف، وحملة السندات، وأحياناً حكومة البلد المضيف.

وتفضّل المصارف التجارية في حالات الديون الطويلة الأجل، نظراً لمرونتها في إعادة التفاوض بشأن القروض والاستجابة للظروف الاستثنائية الجديدة أو غير المتوقعة. وقد لا تكون هذه المرونة متاحة، على سبيل المثال، من حملة السندات. ويمكن أيضاً تمويل شراء معدات، من خلال الموردين أنفسهم الذين قد يقدمون شروطاً أكثر ملاءمة لتسويق منتجاتهم.

ب. التمويل من خلال أسواق رأس المال

تبيين مع الوقت والتاريخ الحديث أن هنالك فرص كثيرة لأسواق رأس المال في صفقات الشراكة بين القطاعين العام والخاص ؛ إذ أن هيكليات هذه المشاريع واضحة وتدققاتها المالية مضبوطة.

هيكليات التمويل

رغزت مشاركة أسواق رأس المال في تمويل مشاريع بين القطاعين العام والخاص بشكل أساسي على هيكليات التمويل الطويلة الأجل (رأسمال أو الدين). وقد تطوّرت هذه الهيكليات الطويلة الأجل على

تشتمل مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص على تمويل من مصادر مختلفة، وفي البعض منها مزيج من الاكتتاب في رأس المال وسندات الدين. وتعتمد نسبة الأسهم / الدين علي طبيعة المشروع وهيكلته، ومدته، والمفاوضات بين الدائنين وأصحاب الأسهم. هناك نوعان من التمويل :

١. التمويل التقليدي: أسهم رأس المال، ديون (بما في ذلك الضمانات المصرفية / الاعتمادات / ضمانات الأداء)
٢. تمويل من خلال أسواق رأس المال (بما في ذلك اصدار السندات وعروض الاكتتاب العام)

أ. التمويل التقليدي لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص

مساهمات رأس المال

يستثمر رعاة المشروع كمساهمين أساسيين في شركة المشروع و يقدمون الخبرة الفنية والإدارية. ويقدم الرعاة بعض المساهمات في رأسمال الشركة من خلال اسهم رأس المال وحسابات المساهمين الأخرى.

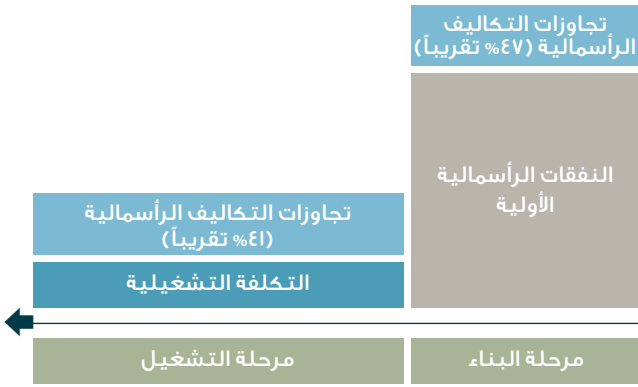
ويشمل عقد المساهمين بالإضافة إلى رعاة المشروع: مشاركين آخرين في المشروع، ومستثمرين محليين و / أو دوليين، وحكومات مضيضة أو حكومات مجاورة أو مستفيدة (للمشاريع الإقليمية)، ومستثمرين من المؤسسات ومنظمات دولية ثنائية أو متعددة الأطراف.

القيمة مقابل المال لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص

وتشغيله (أي أساس الشراكة بين القطاعين العام والخاص) أن يحدد المشاكل في مرحلة مبكرة خلال مرحلة تحضير العروض ووضع خطة لإدارة هذه المخاطر. أظهرت نفس الدراسة التي أجراها موت مكدونالد أن المشاريع الملزمة تقليدياً تعاني من تجاوزات في التكاليف خلال المرحلة التشغيلية وتبلغ هذه التجاوزات في المتوسط ٤١٪ من النفقات التشغيلية المقدرة بشكل أولي.

(٣) في البلدان التي تعاني من الفساد الإداري، تُلزم المناقصات إلى الشركات التابعة سياسياً والتي لا تستطيع، في أغلب الأحيان، إدارة المشروع وتشغيله، مما يسفر عن تكاليف إضافية.

التلزم التقليدي بالصور :



الشراكة بين القطاعين العام والخاص _ التكاليف بالنسبة للحكومة

تشمل عادةً التكلفة التي تتحملها الحكومة عن تلزم مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص ما يلي :

- رسم التوفّر أو القدرة (Availability or capacity charge) تغطي سداد الدين (أصل الدين والفائدة) ، والعائد على الأسهم والنفقات الثابتة التشغيل والصيانة.

- الرسم الاستخدام (usage charge) يغطي نفقات التشغيل والصيانة المتغيرة.

وتسدد الحكومة هذه المدفوعات خلال مرحلة التشغيل، مما يؤدي إلى استهلاك تكاليف المشروع خلال فترة زمنية طويلة. وينتج عن ذلك هندسة مالية سليمة تجنّب الحكومة تقديم مساهمات رأسمالية أولية كبيرة تزيد من الدين العام وتؤثر سلباً على الوضع الائتماني للبلد، دون أي أثر إيجابي على النمو.

إضافة لذلك، فإن مقارنة التكلفة لتلزم المشاريع تتطلب احتساب صافي قيمتها الحالية، للأخذ بالاعتبار التدفقات غير المتساوية للمدفوعات على مدى تنفيذ المشاريع. وهذا يتطلب استخدام معدل خصم يمثل تكلفة الفرصة البديلة لاستثمار هذه الأموال بالنسبة للحكومة. وبما أن الحكومة ستقترض هذه الأموال، يمكن استخدام سعر فائدة السندات الحكومية الصادرة كبديل لمعدل الخصم.

ومع ذلك، فقد ثبت أن مقارنة صافي القيمة الحالية لطريقة المناقصة تعاني من القصور وتعاني من مشاكل، مثل ربط اتخاذ القرار بشأن ما إذا كان ينبغي تلزم المشروع بموجب مناقصات تقليدية أو على أساس شراكة بين القطاعين العام والخاص بمجرد رقم واحد يمثل فرق تكلفة المشروع بالنسبة للحكومة. وبفضل ذلك، بما أن تقديرات التكاليف هذه تستند إلى توقعات وافتراسات طويلة الأجل، فهذا يجعلها عرضة للأخطاء إلى حد كبير ويثير شكوكاً حول شفافية هذه الأرقام ومقارنتها. إضافة إلى

مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص مقارنة بالتلزم التقليدي : الجدوى والتحديات

شكّلت مقارنة تكلفة مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص مع تكلفة خيارات التلزم التقليدي الشاغل الرئيسي للحكومات لدى الكثير من الدول. رغم أنه في كثير من الحالات، فإن حجم الاستثمارات المطلوبة في البنية التحتية، ونقص الموارد المالية، وسوء عمل الإدارات العامة (بما في ذلك أوجه القصور، والموارد المحدودة، وسوء الإدارة والفساد) تجعل الشراكة بين القطاعين العام والخاص أمر لا غنى عنه في البلدان النامية. فقد قررنا الفوس في تقييم القيمة مقابل المال للشراكة بين القطاعين العام والخاص مقارنة بالتلزم التقليدي من حيث المعايير العلمية لاعتماد أي من الخيارين.

تسعى الحكومات إلى تحقيق النمو الاقتصادي وتلبية احتياجات سكانها المتنامين، وأحياناً بموارد محدودة. لذلك يعتمد تقييم الجدوى الاستثمارية بالنسبة للحكومة معايير مختلفة عن القطاع الخاص كونه ينطوي على تقييمات كمية ونوعية بما في ذلك تحقيق القيمة مقابل المال ضمن خدمة المصلحة العامة.

ومن المهم بالنسبة للمشاريع قيد النظر أن تشمل تحليلاً للتكاليف في ضوء المخاطر، وتقييم مالي للشراكة بين القطاعين العام والخاص مقارنة بالتلزم التقليدي، أي ما يشكل تقييم للقيمة مقابل المال.

أ. التقييم للقيمة مقابل المال والتحديات:

التلزم الحكومي التقليدي _ التكاليف بالنسبة للحكومة

تتحمل الحكومة بشكل كامل النفقات الاستثمارية الأولية لتغطية التكاليف الرأسمالية للبناء.

(١) عادة ما يكون هذا الاستثمار الأولي أعلى مما لو كان ملزماً للقطاع الخاص كمشاركاً في تمويله بما أنّ المشغل الخاص يمكنه الحصول على أسعار تفضيلية من موردي المعدات، بالنظر إلى الأعمال الكبيرة بين الشركات الخاصة والموردين.

(٢) تعاني المشاريع الملزمة تقليدياً من تجاوزات في التكاليف خلال مرحلة التشييد بسبب قلة الخبرة في الإدارة والتشغيل للجهة الحكومية وهدر الموارد. وتُضاف إلى هذه التجاوزات في التكاليف تجاوزات المهل، التي غالباً ما تكون عرضة لزيادة في أسعار المواد الخام وتراكم مصاريف الفوائد. وأظهرت دراسة أجراها موت مكدونالد ، تغطي أداء مجموعة واسعة من مشاريع البنى التحتية التي تم تلزيمها للقطاع العام في المملكة المتحدة على مدى ٢٠ عاماً، أن متوسط تجاوزات النفقات الرأسمالية يبلغ حوالي ٤٧٪ من المصاريف الرأسمالية الأولية.

نفقات التشغيل والصيانة

(١) عدم الالتزام بالمهل في مرحلة التشغيل والصيانة، بعد اكتمال البناء، مكلف جداً، وذلك للأسباب التالية:

- الحاجة إلى إجراء مناقصة جديدة لإيجاد شركة تشغيل وصيانة، بعد مرحلة البناء، التي سيتعين عليها أن تقبل مخاطر الشركة المصنّعة؛

(٢) عدم اكتمال دراسات الجدوى التي تتغاضي أحياناً عن بعض المتطلبات الفنية لتشغيل المشاريع. ومن شأن القطاع الخاص المتخصص والخبير، الذي سيكون مسؤولاً عن تشييد المشروع

”إن إصدار قانون للشراكة بين القطاعين العام والخاص من شأنه أن يخلق أكثر من مئتي ألف فرصة عمل، من خلال تشييد البنية التحتية ووضعنا على المسار الصحيح نحو تحقيق النمو والتنمية“.

الاستاذ زياد حايك، الأمين العام للمجلس الأعلى للخصخصة

استدامة البنى التحتية العائدة للمرافق عالمياً. وبذلك، سوف يعزز هذا المركز التفاعل بين الجهات المعنية بقطاع المرافق أكانت من القطاع العام أو القطاع الخاص، والجمع بين أهم اللاعبين العاملين في قطاع المرافق، مما قد يخلق فرص هائلة للبنان كمركز دولي واستراتيجي.



توليد الطاقة وتوزيعها

مؤسسة كهرباء لبنان، وهي مرفق عام لبناني في قطاع الكهرباء، لا تشكل أهم العقبات التي يواجهها لبنان فحسب، بل لا تزال تشكل مصدر استنزاف كبير للميزانية.

ووفقاً لتقرير صادر عن صندوق النقد الدولي لعام ٢٠١٧، فإن مؤسسة كهرباء لبنان تقوم بإنتاج الكهرباء من زيت الوقود Fuel Oil بخسارة، مما يتطلب دعماً حكومياً أكبر. وقد كان يشكل نحو ٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (حوالي ٢ مليار دولار أمريكي) قبل صدمة النفط في منتصف عام ٢٠١٤. وانخفضت تحويلات شركة كهرباء لبنان إلى ٢.٨ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٥ (ومن المتوقع أن تبلغ ١.٥ في المائة من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠١٦).

وتخسر الشركات اللبنانية الملايين سنوياً بسبب انقطاع التيار الكهربائي يومياً وتكلفة استخدام المولدات الخاصة كما ويعاني المواطنون من القطاع الخاص أيضاً من ارتفاع التكاليف. وتشمل المشاكل في مؤسسة كهرباء لبنان التحصيل غير الكافي للفواتير، ومحطات الطاقة غير الفعالة، وشبكة توزيع تخضع لسوء الإدارة. ويقدر العجز الحالي في الطاقة في لبنان بـ ٣,٠٠٠ ميغاواط. ويمكن أن يغطي برنامج منتجي الطاقة المستقلين، الذي يتألف من مشاريع بناء وتشغيل وتحويل لتوليد الطاقة الكهربائية، هذه الطاقة من خلال توليد الطاقة التقليدية والطاقة المتجددة (طاقة الرياح والطاقة الضوئية والطاقة المائية، وما إلى ذلك) بتكلفة إجمالية تقدر بنحو ٣ مليارات دولار أمريكي.

وعلى الرغم من هذه الفرص، كانت الشركات المحلية والدولية مترددة في الاستثمار في غياب إطار قانوني وتنظيمي يؤمن الشفافية والمهنية في عمليات التزيم.

وعلى الرغم من أن البلد يفتقد حتى الآن لإطار قانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص، فإن مفهوم الشراكة ليس بجديد في لبنان، كما هو مبين في القسم التالي.

ب. تحديد المشاريع التي يمكنها الاستفادة من الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان

تشمل المشاريع التي يجب معالجتها بشكل عاجل والتي ستستفيد من الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان: البنية التحتية للمياه والطرق والكهرباء، وإدارة النفايات، ومشاريع الطاقة المتجددة، والنقل، والمطارات، والاتصالات، والمدارس وسكك الحديد والنقل العام.

وقد تنطوي المشاريع العامة على فرض رسوم ضئيلة لتغطية التكاليف التي تكون أحياناً مدعومة من الدولة (المراقق العامة)، ولكن في حالة لبنان، تُفقد الأموال بسبب الفساد والمحسوبية ونقص الاستثمارات في عمليات التطوير والصيانة بالإضافة إلى سوء الإدارة.

المياه

يواجه لبنان، وهو بلد غني بالمياه، نقصاً في المياه بشكل مستمر، لا سيما في أشهر الصيف الجافة، بسبب سوء الإدارة والتوزيع. وعلى الرغم من ارتفاع معدلات هطول الأمطار في فصل الشتاء، تفقد معظم المياه بسبب التوزيع المعيب، وينتهي بها الأمر في البحر الأبيض المتوسط. وقد أجريت العديد من الدراسات في العقود الأربعة الماضية، التي أوصت بعدة حلول بما في ذلك السدود وبحيرات التل، غير أن البيئة الاستثمارية الحالية أعاقَت تنفيذ المشاريع المحتملة. وتقدر تكلفة السدود الضرورية بحوالي ٩٢٠ مليون دولار أمريكي.

النقل والخدمات اللوجستية

بالمثل، وعلى الرغم من موقع لبنان الاستراتيجي للتجارة الدولية، فإن هذا لم يُترجم إلى زيادة في الاستثمار بسبب عدم وجود البنية التحتية المناسبة، وخاصة في قطاعي النقل واللوجستيات. وتشمل المشاريع التي تم تحديدها سكة حديد بتكلفة مقدّرة بـ ٣٥٠ مليون دولار أمريكي وطريق سريع ٢٨ بتكلفة مقدّرة بـ ٥٣٨ مليون دولار أمريكي.

وقد اختيرت المطارات وموانئ البحار العميقة باعتبارها المشاريع التي قد تكون في الوقت الراهن أكثر ملاءمة لتلزييمات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وفقاً لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ويتم بناؤها في الغالب وفقاً لمبادئ توجيهية ومعايير دولية صارمة لضمان جميع الخدمات المناسبة لأن المستخدمين يكونون في أغلبية الأحيان شركات ملاحه دولية، جوية أو بحرية. فضلاً عن ذلك، يمكن للمطورين والمشغلين ذوي الخبرة الدولية بناء وتشغيل وتطوير هذه المطارات والموانئ بفعالية أكبر وسط ضمان التحسين والتشغيل الضروريين في إطار المعايير والتكنولوجيا المتطورة.

ويضع المجلس الأعلى للخصخصة الأساس لإنشاء المركز الدولي المتخصص بالشراكة بين القطاعين العام والخاص في قطاع المرافق، وذلك بالتعاون مع الأمم المتحدة - اللجنة الاقتصادية لأوروبا (UNECE). ويهدف هذا المركز إلى تشجيع الممارسات الفضلى في تنفيذ مشاريع الشراكة في قطاع المرافق وتحفيز

دفع مبلغ مقطوع من السلطة العامة بمجرد اكتمال تشييد أصول البنية التحتية، فضلاً عن دفعات دورية كتعويض عن خدمات الصيانة والتشغيل على مدى مدة العقد (عادةً ٢٥-٣٥ سنة).

ومع تزايد الاهتمام بشراكة القطاعين العام والخاص، ازدادت عروض وامكانات التمويل الطويل الأجل من خلال أسواق المال على الصعيد العالمي. ومن المهم لبلد مثل لبنان بناء سجل أداء لتمويل مشاريع الشراكة من خلال سوق المال، حيث أنه يساعد على تنويع مصادر الأموال بشروط وظروف مؤاتية تدريجيًا (أي آجال استحقاق أطول وأسعار فائدة أفضل).

السندات

في تمويل السندات، يحصل المقترض على الدين مباشرة من المستثمرين. وهو يوفر بذلك تكاليف بعض مصاريف الدين التقليدي، لا سيما إذا كان التصنيف الائتماني للمشروع عاليًا، كما أنه يوفر تمويل أطول وسيولة أفضل. وقد شهد تمويل السندات استخدامًا محدودًا لتمويل المشاريع الأولية للشراكة بين القطاعين العام والخاص، ولكنه يستخدم عادة لإعادة التمويل، وذلك بعد أن يكون قد تم تخفيف مخاطر انشاء واطلاق المشروع.

عروض الاكتتاب العام

إن طرح أسهم الشركة للاكتتاب العام هو ممارسة شائعة في الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وقد تم اختبار ذلك على نطاق واسع في دول مجلس التعاون الخليجي والدول العربية الأخرى، فضلاً عن الأسواق الناشئة الأخرى. وتشمل الأمثلة ذات الصلة ما يلي:

(١) غالبية شركات الاتصالات في جميع أنحاء العالم هي مؤسسات مدرجة في أسواقها المحلية. بعضها يخضع لقيود على الملكية الأجنبية، والعديد منها تحتوي على حصة وازنة للدول على شكل نسبة في رأس المال وعضوية مجلس ادارة، وأقلية معطلة، إلا أن جميعها شركات متداولة بشكل كبير في بورصاتها المحلية (شركات الاتصالات الإقليمية: أس تي سي STC، موبايلى Mobily، اتصالات Etisalat، دو Du، أم تي سي MTC، موبينيل Mobinil، فودافون مصر Vodafone Egypt، اتصالات المغرب Maroc Telecom، الخ).

(٢) في العراق، تعين على جميع مشغلي الاتصالات (الثلاثة) ادراج

نسبة كبيرة من أسهمهم في البورصة المحلية وأصبحوا الآن شركات متداولة.

(٣) العديد من شركات الأسهم الرائدة التي تقدم خدمات / منتجات عامة أو تمتلك أصولاً إستراتيجية في قطاعات مختلفة منها: العقارات (إعمار، الدار العقارية، الدوحة، وسوليدير)، والنفط والغاز والأسمدة (سابك، الصناعات الوطنية، وشركة أرامكو قريبيًا)، والطاقة (الكهرباء السعودية والكهرباء القطرية)، والسيراميك (سيراميك رأس الخيمة)، والموانئ (موانئ دبي - دبي العالمية).

ما الفوائد من تشجيع الحكومات للشركات الشريكة على طرح نسبة من أسهمها للاكتتاب العام؟

إن وإدراج نسبة من رأس مال الشركاء من القطاع الخاص يشجع الجمهور على المساهمة في تطوير الخدمات العامة وتسهيل تمويل مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص. يتضمن مزيج المساهمين المثالي، بالإضافة إلى الجزء المتداول، حصة أقلية وازنة تحتفظ بها الدولة وحصة وازنة أخرى يملكها الشريك الاستراتيجي والتقني.

وتشمل فوائد هيكليات رأس المال هذه ما يلي:

- تعزيز تنمية أسواق رأس المال المحلية وخلق فرص عمل: حققت الاقتصادات الممولة إلى حد كبير من خلال أسواق رأس المال معدلات نمو أعلى بكثير من تلك التي تعتمد أساسًا على الخدمات المصرفية التقليدية للتمويل (الولايات المتحدة والمملكة المتحدة مقارنةً باليابان وألمانيا وفرنسا).

- تؤدي أسواق رأس المال المتطورة إلى العديد من المنافع الاقتصادية، بما في ذلك زيادة نمو الإنتاجية وزيادة فرص العمل وتحسين توزيع رأس المال.

- تخضع الشركات المتداولة لقواعد شفافية وافصاح وحوكمة صارمة (استمرارية الأعمال، والتخطيط لتعاقب الإدارة، والحد من مخاطر الفساد، والمساءلة، وما إلى ذلك).

- يوفر التداول فرصة للجمهور للمشاركة في عائدات الاستثمار في الخدمات العامة.

- يشجع تطوير أنشطة أسواق رأس المال استثمارات القطاع الخاص في البلد لأنه يوفر إمكانات تسهيل قابلة للحياة. كما أنه يسهل استقطاب رأس المال المخاطر ويسرع وتيرة الابتكار وتدفع المبادرات الخاصة في الاقتصاد.

الشراكة مع القطاع الخاص لصون مصالح لبنان

٣٠٠,٠٠٠ مواطن لبناني أصبحوا عاطلين عن العمل، ومعظمهم من الشباب ذوي المهارات، بحسب البنك الدولي.

وما زالت المالية العامة ضعيفة هيكليةً وبحاجة ماسة إلى إصلاحات. وقد اعتمدت الحكومة على إصدار سندات الدين لتمويل الميزانية. ولا يزال الدين العام (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي) مرتفعًا، إذ يبلغ نحو ١٤٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، بسبب انخفاض النمو وارتفاع تكلفة التمويل بالديون نسبيًا. كذلك، ما زال الاستثمار الخاص في البلد يشهد تراجعًا بسبب عدم الاستقرار وانتشار الفساد والافتقار إلى الإصلاحات المناسبة، بما في ذلك الإطار القانوني للمشاريع الكبرى.

وبتطبيق نتائج البنك الدولي على الحالة اللبنانية، قدر المجلس الأعلى للخصخصة في عام ٢٠١٤ أن إنفاق ٦.٢٢ مليار دولار على مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص من شأنه أن يزيد الناتج المحلي الإجمالي في لبنان بمعدل ٤.٣٨٪. كما تقدر النتائج أن وظائف العمال من ذوي المهارات يمكن أن تصل إلى ٨٩,٠٠٠ وظيفة جديدة، وتشمل فرص عمل لخريجي الجامعات، ومن المتوقع أن يشغلها مواطنون لبنانيون، مقدرة نسبتها بـ ٤٠٪ من إجمالي فرص العمل التي تم خلقها.

أ. عرض سريع للاقتصاد المحلي

لا يزال الاقتصاد اللبناني يكافح، مع نمو ناتج محلي إجمالي بلغ ١٪ في عام ٢٠١٦، بعد معدل مماثل سُجّل في عام ٢٠١٥. وازداد العجز المالي بشكل كبير في العام الماضي وقد وصل إلى ٤.٩٤ مليار دولار في كانون الأول / ديسمبر ٢٠١٦، مقارنةً مع ٣.٩٦ مليار دولار في عام ٢٠١٥. بلغ إجمالي الإيرادات الحكومية ٩.٩٢ مليار دولار في كانون الأول / ديسمبر ٢٠١٦، في حين بلغت النفقات ١٤.٨٧ مليار دولار. وبلغت التحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان المملوكة للحكومة ٩٢٧ مليون دولار، في حين بلغت مدفوعات الفوائد المتعلقة بالديون الحكومية ٤.٧٧ مليار دولار في هذه السنة.

ولا يزال لبنان يواجه ضغوطاً على موارده دون حلول في الأفق. وتشهد البنية التحتية العامة تقلصًا، في حين توقفت مشاريع إعادة التأهيل والتنمية بسبب عجز الميزانية.

ولا تزال الأزمة السورية تشكل عبئًا إضافيًا على البلاد. وعلى وجه الخصوص، تشير التقديرات إلى أنه نتيجة للأزمة، انحدر نحو ٢٠٠,٠٠٠ لبناني إضافي تحت معدل الفقر، إضافة إلى الفقراء البالغ عددهم بالفعل مليون شخص. ويقدر أن ٢٥٠,٠٠٠ إلى

<p>تم إطلاق المناقصة في نيسان / ابريل ٢٠١٥، وبعد تأخيرات عديدة، تم تلزيمها في آب / اغسطس ٢٠١٦ إلى أوتوسبكت / أس جي أس / سيكوريتست / أوتوسيكوريتي Autospect/SGS/Securitest/Autosécurité. ويشتمل هذا العقد البالغة مدته ١٠ سنوات على تحديث ٤٧ مركزاً لمعاينة المركبات وبناء ١٠ مراكز جديدة وتشغيلها وصيانتها.</p>	<p>الميكانيك (بناء وتشغيل وتحويل، ٢٠١٦)</p>
<p>تم تلزيم العقد في عام ١٩٩٤، لمدة أولية تبلغ ٢١ سنة، وتجديده لمدة ٤ سنوات (مرتين) ومن المتوقع أن ينتهي في عام ٢٠٠٢، إلى شركة ماباس MAPAS لترميم مجمع جعبتا السياحي وتوسيعه وتشغيله. واستناداً إلى ترتيب لتقاسم العائدات، تبلغ حصة الوزارة ٣٥٪، في حين تحصل البلدية على مصبة تتراوح بين ١٠ و ١٥٪. وتم تلزيم هذا المشروع بناءً على قرار أصدره وزير السياحة، ولم يكن مدعوماً بأي قانون أو مرسوم.</p>	<p>مغارة جعبتا (بناء وتشغيل وتحويل، ١٩٩٤)</p>
<p>تم التوقيع على العقد بين بلدية صيدا وأي بي سي IBC في عام ٢٠٠٢ لمدة ٢٠ سنة.</p>	<p>معمل معالجة النفايات الصلبة في صيدا (بناء وتشغيل وتحويل، ٢٠٠٢)</p>
<p>تم تلزيم العقد إلى اتحاد محطة بيروت للحاويات Beirut Container Terminal Consortium (BCTC) في عام ٢٠٠٤ (بعد ٤ سنوات من انجاز بناء المرافق). وفي عام ٢٠٠٥، بدأ المرفأ بمعالجة مع سفن الشحن العابرة وذلك للمرة الأولى في تاريخ لبنان. ويستند عقد الإدارة إلى رسم يحسب على اساس الحاوية الواحدة يُدفع للمشغل مع ضمان معالجة ٥٠٠,٠٠٠ حاوية سنوياً. وتتجاوز الحركة الحالية ١.٢ مليون حاوية سنوياً وتستلزم توسيع محطة الحاويات قريباً جداً.</p>	<p>محطة الحاويات في مرفأ بيروت (عقد إدارة، ٢٠٠٤)</p>
<p>تم تلزيم غلفتينر Gulfainer، وهو مشغل إماراتي، امتياز لمدة ٢٥ سنة لتطوير وتشغيل محطة حاويات جديدة في مرفأ طرابلس في شمال لبنان. وقد حُصص الاستثمار الأولي الذي تفوق قيمته ٦٠ مليار دولار أمريكي إلى المعدات والآلات الجديدة.</p>	<p>غلفتينر Gulfainer (امتياز، ٢٠١٣)</p>

العديد من مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص قيد التحضير أو موضوع مناقصة، بما في ذلك :

<p>يضم هذا المشروع المركز اللبناني لحفظ الطاقة بالشراكة مع الحكومة اللبنانية والأمم المتحدة. وتتراوح المشاريع من التكنولوجيا الفولتضوئية التي تسمح للمستخدمين بإنتاج الكهرباء من الطاقة الشمسية، وأنظمة ميكرويند وبيكوهيدرو. ويمكن للمشغلين من القطاع الخاص بيع الكهرباء إلى مؤسسة كهرباء لبنان.</p>	<p>مشروع سيدرو CEDRO PROJECT (٢٠١٣)</p>
<p>إن اتفاقية الاستكشاف والإنتاج هي عقد بين الحكومة وشركات النفط الدولية أو اللبنانية، يعطي الشركات الحق في استكشاف وتطوير وإنتاج حقول النفط والغاز الموجودة في المياه البحرية في المنطقة الاقتصادية الخالصة في لبنان. ويجب على الشركات التي توقع على اتفاقية الاستكشاف والإنتاج أن تنتج النفط والغاز خلال فترة ٢٥ عامًا، يمكن تمديدها لمدة ٥ سنوات.</p>	<p>اتفاقية الاستكشاف والإنتاج (بناء وتشغيل وتحويل، ٢٠١٧)</p>
<p>يجري التفاوض على مشروع شراكة بين القطاعين العام والخاص بشأن مزرعة رياح مع وزارة الطاقة والمياه. وسيضم هذا المشروع العديد من الشركاء من القطاع الخاص.</p>	<p>مشروع هواء عكار (بناء وتملك وتشغيل، ٢٠١٧)</p>

ت. للبنان تاريخ من الشراكة بين القطاعين العام والخاص بما في ذلك:

كان الطريق بين بيروت والشام في عام ١٩٥٨ من بين أولى الامتيازات الناجحة المشابهة للشراكة بين القطاعين العام والخاص في تاريخ الشرق الأوسط.	الطريق بين بيروت والشام (امتياز، ١٩٥٨)
تم منح امتياز لمدة ٣٠ سنة إلى شركة لبنانية تُدعى شركة إدارة واستغلال مرفأ بيروت Compagnie de Gestion et d'Exploitation du Port de Beyrouth لتوسيع المرفأ وتطويره.	مرفأ بيروت (امتياز، ١٩٦٠)
إن شركة كهرباء زحلة Electricité de Zahlé، التي تأسست في عشرينيات القرن الماضي، هي مرفق خاص للكهرباء يعمل بموجب اتفاقية امتياز مع الحكومة اللبنانية. ولكن بعد مرسوم صدر في أواخر الستينيات عن الحكومة ومؤسسة كهرباء لبنان، تحوّلت شركة كهرباء زحلة إلى مرفق لتوزيع الكهرباء يقوم بتطوير شبكات الطاقة الكهربائية وتشغيلها وصيانتها في زحلة و١٥ منطقة محيطة بها.	شركة كهرباء زحلة (امتياز، الستينيات)
مُنح ترخيص التشغيل والبناء والتحويل في عام ١٩٩٤ إلى شركتي LibanCell وAF تي أم أل FTML، اللتين قامتتا ببناء أحد شبكتي النظام العالمي للاتصالات المتنقلة GSM في البلاد وخدمت ٤٠٠,٠٠٠ مشترك في الهاتف الخليوي. وقد ساهمت هذه العمليات بشكل كبير في الناتج المحلي الإجمالي في لبنان.	ليبانسيل Libancell و أف تي أم أل FTML (بناء وتشغيل وتحويل، ١٩٩٤)
من أجل تطوير وإعادة بناء منطقة وسط بيروت بعد الحرب الأهلية اللبنانية التي دمرت الكثير من البنية التحتية، تأسست سوليدير كشركة خاصة في عام ١٩٩٤، وأدرجت في البورصة في عام ١٩٩٦. ومقابل تمويل وبناء البنية التحتية والملك العام لكامل منطقة وسط بيروت بالنيابة عن الدولة، تم منح سوليدير ملكية ٢٩١,٨٠٠ متر مربع من أراضي التطوير في منطقة الواجهة البحرية الجديدة.	سوليدير Solidere (١٩٩٤)
بواسطة اتفاقية بناء وتشغيل وتحويل مع كندا بوست Canada Post وأس أن سي لافالين SNC Lavalin، تم تحويل الخدمات البريدية الوطنية الوطنية National Postal Services من كيان غير فعال مملوك للحكومة إلى مشغل خاص متعدد الخدمات.	ليبانبوست LibanPost (بناء وتشغيل وتحويل، ١٩٩٨)
لزّمت وزارة الطاقة والمياه ومجلس الإنماء والإعمار إلى أونديا Ondea، ووعي مؤسسة فرنسية، عقد إدارة لمدة أربعة سنوات بالنسبة لمؤسسة مياه طرابلس في كانون الأول / ديسمبر ٢٠٠٢ بتكلفة بلغت ٨.٩ مليون يورو، مؤلتها وكالة التنمية الفرنسية.	مؤسسة مياه طرابلس (عقد إدارة، ٢٠٠٢)
تمت الموافقة على امتيازات عديدة لتوسيع المطار، بما في ذلك موقف السيارات ومرافق إعادة تزويد الطائرات بالوقود، وقد تم إنجازها على أساس امتياز في عام ٢٠٠٠.	مطار بيروت الدولي (امتياز، ٢٠٠٠)
تعمل سوق بيروت الحرّة على أساس امتياز لمدة ١٥ سنة منحها الحكومة إلى شركة Phoenicia (PAC) - Aer Rianta. وهي مشروع مشترك بين Phoenicia Trading - Afro Asia وAer Rianta International (Middle East) W.L.L. وعدد من الشركاء المحليين. وفي نيسان / أبريل ٢٠١٧، تم تليزيم العقد مجدداً إلى شركة PAC لمدة ٤ سنوات.	سوق بيروت الحرّة (امتياز، ٢٠٠٣)
اشتمل عقد البناء والتشغيل والتحويل البالغة مدّته عشر سنوات (مع إمكانية تمديده لمدة ٣ سنوات) والذي تم تليزيمه في عام ٢٠٠٣ إلى الشركة السعودية ف ال FAL، على تمويل وبناء وتشغيل مرفق لمعاينة المركبات لمدة ١٠ سنوات. وفي عام ٢٠١٢، تم تمديد العقد على أساس ٦ أشهر، وتضمن تقاسم عائدات بنسبة ٢٠٪ من رسوم المعاينة التي تحصلها ف ال FAL للميكانيك.	الميكانيك (بناء وتشغيل وتحويل، ٢٠٠٣)
عقد إدارة قابل للتجديد لمدة ٤ سنوات لمشغلي الهاتف الخليوي في لبنان، تاتش Touch وAlfa، اللتي يتم تشغيلهما من قبل مجموعة زين الواقع مقرها في الكويت وأوراسكوم Orascom المصرية، على التوالي.	مشغلي الهاتف الخليوي (عقد إدارة، ٢٠٠٤)
قرّر لبنان في شباط / فبراير ٢٠١٢ استئجار سفن لتوليد الطاقة بهدف المساعدة في خفض التقنين الشديد للكهرباء في البلد. وقد تم منح شركة كاربويرشيب Karpowership عقدا من قبل مؤسسة كهرباء لبنان لتوفير محطتين لتوليد الكهرباء بمجموع ٢٧٠ ميغاواط من طاقة توليد الحمولة الأساسية. وتم زيادة طاقة محطتي توليد الكهرباء القائمتين في الموقع بناءً على طلب إضافي على الكهرباء. في عام ٢٠١٦، رفعت مؤسسة كهرباء لبنان الطاقة التعاقدية لتلقي ما يزيد عن ٢٧٠ ميغاوات من الطاقة الموثوق بها من محطتي توليد الكهرباء لمدة سنتين أخريين. وجاء هذا الاستئجار بضمانة سيادي.	سفن توليد الطاقة (استئجار، ٢٠١٢)

يؤلف بموجب قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص لجنة المشروع يترأسها الأمين العام للمجلس الأعلى للخصخصة والشراكة، ومن بين أعضائها ممثلين عن الوزارة المختصة، ووزارة المالية، وحيث ينطبق، الهيئة المنظمة لقطاع معين. تتولى لجنة المشروع اعداد دراسة شاملة حول المشروع المشترك تتناول الجوانب الفنية والاقتصادية والقانونية والتمويلية، بما في ذلك معايير التأهيل ومدى اهتمام المستثمرين ومدى امكانية استقطاب التمويل اللازم. يعاون لجنة المشروع في مهامها فريق عمل يتضمن مستشارين ماليين وقانونيين وتقنيين.

يدرس المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة الدراسة والتوصيات المقدمة من لجنة المشروع ويقرر سواء رفض او المضي قدماً في المشروع؛ في الحالة الأخيرة، يقدم رئيس الوزراء المشروع الى مجلس الوزراء للموافقة عليه. في حال وافق مجلس الوزراء على المشروع، تطلق لجنة المشروع اجراءات اختيار الشريك الخاص.

لجنة المشروع

بالإضافة إلى واجباتها المبينة أعلاه، فإن لجنة المشروع مسؤولة أيضاً عن:

- إدارة عملية تقديم العروض،
- تقييم طلبات التأهيل المسبق وتقديم توصياتها فيما يتعلق بها وبالمشروع المشترك بشكل عام للمجلس الأعلى للخصخصة والشراكة،
- إعداد دفتر الشروط الذي يتضمن مسودة عقد الشراكة ومرفقاته وتزويده للمرشحين المؤهلين مسبقاً،
- التشاور مع جميع المرشحين المؤهلين مسبقاً والمقرضين بطريقة شفافة ومحايدة من أجل التوصل إلى تحديد شامل ونهائي للمتطلبات والوسائل التقنية والهيكلية المالية الأنسب للمشروع؛ ينص قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أنه يجوز تعديل دفتر الشروط على ضوء هذه المشاورات،
- تزويد المرشحين المؤهلين مسبقاً بدفتر الشروط بصيغته النهائية،
- دراسة وتقييم العروض المقدمة ورفع التوصيات بشأنها إلى المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة،
- التفاوض مع مقدم العرض الأفضل لتحسين الجوانب الفنية للعرض المقدم عندما يكلفها المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة بذلك،
- اعلان نتائج عملية الاختيار التي تحدد الشريك الخاص الفائز وإبلاغ المعارضين غير الفائزين بأسباب فشل عروضهم.

يتعين على الشريك الخاص الفائز تأسيس شركة مساهمة لبنانية تكون هي شركة المشروع التي تتولى تنفيذ المشروع المشترك. تعفى شركة المشروع من شرط الجنسية المنصوص عليه في قانون التجارة اللبناني وكذلك تعفى من موجب تعيين مفوض مراقبة إضافي كما يعفى رئيس مجلس ادارتها من موجب الحصول على اجازة عمل إذا كان غير لبناني.

يميز قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص بين المرحلة التأسيسية والمرحلة التشغيلية للمشروع المشترك، كما وينص على أنه لا يجوز للشريك الخاص، دون موافقة مجلس الوزراء، التفرغ عن أسهمه في شركة المشروع للغير قبل بلوغ المشروع المرحلة التشغيلية .

يجوز للشخص العام المشاركة في تأسيس شركة المشروع كما يمكنه المساهمة في رأس مالها؛ تعفى مقدماته العينية من معاملة التحقق المنصوص عليها في المادة ٨٦ من قانون التجارة.

ذلك المشاريع المشتركة المنصوص عليها في القوانين المنظمة لقطاعات الاتصالات والكهرباء والطيران المدني (المادة ٢-٢ من قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص). كما يجوز توسيع حدود نطاق التطبيق ليشمل المشاريع المشتركة التابعة للبلديات واتحادات البلديات عاى أن تخضع هذه المشاريع لشروط محددة منصوص عليها في هذا القانون.

عقد الشراكة

وتتمثل احدى السمات الرئيسية لقانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص في أنه يعرّف عقد الشراكة على أنه مجموعة العقود والملحقات والتعهدات والضمانات التي تحكم العلاقة التعاقدية بين الشخص العام وشركة المشروع والأطراف الأخرى المعنية بما في ذلك المؤسسات المالية الدولية والمستثمرون الأجانب.

يحدد قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص الأحكام الرئيسية الواجب إدراجها في عقد الشراكة. وتشمل الأحكام الرئيسية للعقد ما يلي:

- حقوق وموجبات الأطراف
- أسس تمويل المشروع المشترك
- مدة عقد الشراكة على ان لا تتجاوز هذه المدة خمسة وثلاثين عاماً من تاريخ توقيع عقد الشراكة
- الإيرادات التي ستقاضيها شركة المشروع من الشخص العام، او التي سيتقاضيها الشخص العام من شركة المشروع بحسب طبيعة المشروع المشترك، وكيفية تقاضي تلك الإيرادات
- الرسوم والبدلات والعمولات التي تجيز الدولة لشركة المشروع استيفائها باسم الشخص العام المعني ولحسابه
- مؤشرات تقييم أداء شركة المشروع
- التقارير التي يجب أن تقدمها شركة المشروع
- توزيع مخاطر المشروع والتدابير للحد منها
- شروط تعديل الأحكام الرئيسية لعقد الشراكة
- الضمانات والتعهدات والالتزامات التي يمكن منحها لتنفيذ المشروع المشترك
- الأموال والأموال العائدة الى الشخص العام والتي توضع بتصرف شركة المشروع
- كيفية تحويل المشروع المشترك عندما تقتضي ذلك طبيعة المشروع
- إجراءات ضمان استمرارية المشروع المشترك والعمليات ذات الصلة عند انتهاء عقد الشراكة أو الإخلال بالالتزامات التعاقدية من قبل شركة المشروع
- الإجراءات والجزاءات في حال الإخلال فضلاً عن الآليات التفصيلية لتطبيق تلك الجزاءات
- أساليب تسوية النزاعات بما في ذلك الوساطة فضلاً عن التحكيم الداخلي والدولي

السلطات ذات الصلة

يستبدل قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص تسمية المجلس الأعلى للخصخصة المنشأ بموجب قانون الخصخصة رقم ٢٢٨ تاريخ ٣١ أيار ٢٠٠٠ بتسمية المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة، ويمنحه الصلاحيات التالية:

- تقدير وتقييم المشاريع المشتركة المحتملة والمقدمة إليه من قبل رئيسه أو من قبل الوزير المختص؛
- إنشاء لجنة المشروع لكل مشروع مشترك موافق عليه؛
- واتخاذ القرار بشأن نتائج التأهيل المسبق والموافقة على الصيغة النهائية لدفتر الشروط بعد التشاور مع مقدمي العروض المؤهلين مسبقاً؛
- والموافقة على الشركة الفائزة التي قدمت أفضل عرض بناءً على تقييم لجنة المشروع.

”ثمة حاجة لإطار قانوني قوي للشراكة بين القطاعين العام والخاص من أجل تحديد “قواعد اللعبة” للقطاع الخاص والحدّ من مخاطر المشروع، وبالتالي تحسين معدّل نجاح مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص“.

الاستاذ زياد حايك، الأمين العام للمجلس الأعلى للخصخصة

ج. اقرار قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان في ١٦ آب ٢٠١٧

من أجل تهيئة بيئة ملائمة قادرة على تعزيز الاستثمارات الخاصة في مختلف مشاريع البنى التحتية، إن إقرار قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص يمثل خطوة مهمة لوضع إطاراً قانونياً فعالاً ومناسباً.

إن اقرار قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص يعالج مسألة حاجة لبنان الماسة لتطوير البنية التحتية ضمن اطار قانوني وتنظيمي يطمئن مستثمري القطاع الخاص. قبل إقرار هذا القانون، لم يكن الإطار القانوني لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان يمنح الضمانات المتعارف عليها وهي ضمانات غالباً ما يسعى المستثمرون الأجانب والمؤسسات المالية الدولية للحصول عليها من أجل تكوين رؤية عن قواعد اللعبة والحد من مخاطر المشروع. إن غياب هذه المعايير قد أعاق نسبة نجاح مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتاريخه في لبنان.

ومع عودة لبنان إلى سوق الشراكة بين القطاعين العام والخاص، سيتم التعامل معه بحذر من قبل المقرضين الدوليين ومجتمع المطورين. ولذلك، يجب النظر في تقسيم المشاريع إلى مشاريع أصغر وإدارتها لمنح لبنان القدرة على تكوين برنامج لمشاريع الشراكة عبر تدفق الصفقات الجديدة.

قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان: أحكام رئيسية

بصفة عامة، فإن قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص يُفصل آلية تلزيم المشاريع المشتركة، بما في ذلك الإطار المؤسسي العام الذي يدعو إلى تأليف لجنة لكل مشروع يساعدها فريق عمل. وتهدف هذه الهيكلية، التي تضمن مشاركة جميع الجهات المعنية، إلى تعزيز شفافية عملية تقديم العروض واختيار الشريك الخاص. كما يفصّل قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص العناصر الرئيسية لعقد الشراكة، والتي ستشكّل جزءاً من دفتر الشروط والتي تتضمن، من بين أمور أخرى، الآليات المتاحة لتسوية النزاعات. ومن شأن هذا النهج أن يعزز نسبة نجاح تنفيذ مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، خاصة وأن معظم الإخفاقات السابقة ترجع إلى آلية معيبة للتلزيم أو هيكلية غير سليمة للعقد. ويرد أدناه موجز للأحكام الرئيسية لقانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

نطاق قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص

يعرف قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص المشاريع المشتركة على أنها تلك المتعلقة بمصلحة العامة والتي يساهم فيها الشريك الخاص فيها من خلال (١) التمويل والإدارة، ومن خلال (٢) القيام بنشاط واحد على الأقل من الأنشطة التالية: التصميم، والإنشاء، والتشييد، والتطوير، والترميم، والتجهيز، والصيانة، والتأهيل، والتشغيل.

يمتد نطاق تطبيق قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى جميع المشاريع المشتركة التي تنفذها الدولة أو أي من مؤسساتها العامة أو أي كيان آخر يُعتبر على أنه من القطاع العام. ويتضمن

ث. أهمية قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص

إن لبنان في حاجة ماسة إلى تطوير بنيته التحتية، مع العديد من المشاريع الكبرى المحتملة المذكورة أعلاه. ومع ذلك، فغياب إطار قانوني مناسب للمشاريع القائمة والجديدة، تأخرت الاستثمارات المخططة لا بل وقد تم إلغائها حتى. يتنافس لبنان مع ما يصل إلى ١٠ دول في المنطقة لجذب المطورين والمقرضين الدوليين، الذين عادةً ما يذهبون فقط إلى الأسواق التي يكون فيها الإطار القانوني واضحاً ويدعم تطوير هذه المشاريع.

وكما ذكر في الأقسام السابقة، فإن عدم وجود إطار تنظيمي للشراكة بين القطاعين العام والخاص كان قد استتبع الفشل في تسليم المشاريع كما وعدت. وفيما يتعلق بمثال الميكانيك أعلاه، لم ينفذ المشروع بنجاح، مما أدى إلى ساعات انتظار طويلة وعدم رضى كبير من قبل المستهلكين في مراكز معاينة المركبات. وقد اعترض العديد من مقدمي العروض الخاسرين على نتيجة مناقصة عام ٢٠١٧ لشركة ميكانيك، مدعين أن عملية المناقصة كانت معيبة. بالإضافة إلى ذلك، قامت وزارة السياحة بتلزييم مشروع مغارة جعيتا وسادت علاقة متوترة بين المشغل والبلدية طوال مدة العقد. ويُعتبر معمل معالجة النفايات الصلبة في صيدا مثلاً آخر على مشروع تم تنفيذه بشكل سيء دون إجراء المشاورات المناسبة بين الأطراف المعنية مما أدى إلى العديد من التأخيرات والتوترات بين بلدية صيدا ووزارة النقل والأشغال العامة.

إن صدور قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص مؤخراً في ١٦ آب ٢٠١٧ كان ضرورياً لكي يكون لبنان أكثر قدرة على المنافسة، وجذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة التي تُمس الحاجة إليها، وإدخال الخبرات إلى البلاد، وخلق الآلاف من فرص العمل، وفي نهاية المطاف زيادة الإيرادات وتحفيز النمو الاقتصادي.

ويجب أن يستفيد لبنان من شركاء القطاع الخاص الذين يمكنهم الحصول على تمويل أقل تكلفة كالتنمية الدولية، ومؤسسة التمويل الدولية، ودي غ DEG، الذراع الخاص لبنك التنمية الألماني (KfW)، والوكالة الفرنسية للتنمية (AFD) وذراعه الخاص، بروباركو (Proparco) لمشاريع التنمية في لبنان. وتشمل المؤسسات الأخرى التي تنظر أيضاً في مثل هذه القروض الإنمائية أو حتى المنح، البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير (EBRD) وصندوق الأوبك للتنمية الدولية (OFID) ووكالات الأمم المتحدة.

إن القطاع العام في لبنان بحاجة ماسة إلى إشراك القطاع الخاص بما أن أوجه القصور الهيكلية في البلاد تؤثر بشكل متزايد على الاقتصاد كما وأن القيود المفروضة على الميزانية لا تترك للحكومة سوى عدد قليل من البدائل.

في لبنان، أخذ التحضير لقانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص ١٠ سنوات إلى حين اقراره.

ويرجع التأخير في إقرار هذا القانون إلى عدم وجود حكومة عاملة في السنوات القليلة الماضية، وعدم الاستقرار والخلاف بشأن آلية التلزييم المقترحة، والتي أساء البعض فهمها على أنها تقلص صلاحيات الوزراء.

الأعمال المذكورة

«دليل الشراكة بين القطاعين العام والخاص الذي أعدّه مصرف التنمية الآسيوي
(www.adb.org)

التقرير القطري لصندوق النقد الدولي رقم ١٧/١٩ كانون الثاني / يناير ٢٠١٧، لبنان
وزارة الخارجية في دراسة المعهد الدولي للبحوث الزراعية في هولندا نيسان / أبريل
٢٠١٣، الشراكة بين القطاعين العام والخاص في البلدان النامية
دليل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن الشراكة بين القطاعين العام
والخاص في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

كتيب برنامج الفولتضوئية لعام ٢٠١٣ الخاص ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي /
سيدرو CEDRO

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، دليل الشراكة بين القطاعين
العام والخاص في البنية التحتية

الموقع الإلكتروني لمركز موارد الشراكة بين القطاعين العام والخاص في البنية التحتية
التابع للبنك الدولي (<http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/>)

عرض البنك الدولي لعام ٢٠٠٨ نجاحات ومشاكل مشاريع الشراكة بين القطاعين
العام والخاص.

ج. قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان: تعليقات

ذلك إنهاء العمل، أو بنود الاستقرار التي تحمي من التغييرات التمييزية في القانون. ومع ذلك لا يوجد في مشروع قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص أي منع من إدراج أحكام بهذا المعنى في كل عقد من عقود الشراكة.

وبالإضافة إلى ذلك، من أجل التخفيف من بعض المخاوف عند الرأي العام، كان يجب أن يكون هناك شرط بأن يتم تخصيص نسبة مئوية دنيا من الوظائف التي يتم إنشاؤها من مشروع الشراكة للعمال اللبنانيين، كون هذا هو أحد الفوائد الرئيسية للشراكات بين القطاعين العام والخاص، وخاصة عندما تبلغ نسبة البطالة حوالي ٢٥٪ على الصعيد الوطني، بل وحتى أعلى في بعض المناطق.

وبصرف النظر عن أوجه القصور المبينة أعلاه، فإن قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص يضع إطاراً قانونياً شاملاً للمشاريع المشتركة يتماشى إلى حد كبير مع المعايير الدولية.

سوف يقوم قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان بطمأنة الشركاء المحتملين من القطاع الخاص بأن لبنان يعتمد آلية شفافة لتلزييم مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص واستقطاب الاستثمارات التي لبنان بأمر الحاجة إليها لتحفيز التنمية والازدهار.

يحدد قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص بشكل واضح إجراءات الأطراف المعنية وواجباتها ومجريات كل مشروع من المشاريع المشتركة بدءاً من المراحل الأولية لتقديم العروض مروراً بالتنفيذ حتى المراقبة، وتحديد مشاركة الوزارات في المشروع المشترك المتوخى. كما أنه يُخضع العملية لتقييم اقتصادي واضح / دراسات الجدوى، ويحدد الأحكام الرئيسية لعقد الشراكة، ويشير بشكل خاص إلى إمكانية اللجوء إلى التحكيم أو إلى آليات بديلة أخرى لتسوية النزاعات في حالة نشوء خلاف مع الشريك الخاص. ليس الغرض الرئيسي من قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان تنظيم عقود الإدارة العديدة المفضلة حالياً في لبنان، لا بل يستهدف قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص مشاريع البنية التحتية الرئيسية التي تدرج ضم مخططات تقاسم المخاطر / العائد، باستثناء الامتيازات، التي كان بالإمكان شملها ضمن نطاق قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص على الوجه المبين في السيناريوهين التاليين:

- كان يمكن أن يشكّل قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص بحد ذاته بديلاً معادلاً لموافقة مجلس النواب فيما يتعلق بالامتيازات؛ وبموجب هذا السيناريو، لا تتطلب الامتيازات التي تدرج ضمن نطاق قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص موافقة مجلس النواب.
- أو كان بالإمكان توسيع نطاق قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص ليشمل الامتيازات، وفي جميع الأحوال، تبقى موافقة مجلس النواب شرطاً لصلاحيّة الامتيازات.

تم إعداد هذا التقرير من قبل :

فرنسبنك

نادين حجار

فرنسبنك سنتر، الحمرا، بيروت
رقم الهاتف: +٩٦١ ١ ٣٤٠١٨٠
nadine.hajjar@fransabank.com

فرنسبنك للأعمال

كارين حجار داقوق

فرنسبنك سنتر، الحمرا، بيروت
رقم الهاتف: +٩٦١ ١ ٧٤٥٩٧٩
carine.hajjar@fransabank.com

وليد حايك

فرنسبنك سنتر، الحمرا، بيروت
رقم الهاتف: +٩٦١ ١ ٣٤٠١٨٠
walid.hayeck@fransabank.com

CMS (Al-Jad Lebanon office)

مالك تقي الدين

رقم الهاتف: +٩٦١٣٠٨٣٣٢٩ (لبنان؛ العراق) ؛
+٤٤٧٩١٢٩٥٢٤٦٥ (المملكة المتحدة)
malek.takieddine@al-jad.com
malek.takieddine@cms-cmck.com

وينصّ قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص على تعزيز المساءلة والشفافية على مختلف المشاريع المشتركة مما يقلل من فرص الفساد.

ومع ذلك، فإن قانون الشراكة بين القطاع العام والخاص لديه بعض أوجه القصور، وعلى وجه التحديد إن هذا القانون لا:

- يوفر الأطر الزمنية التي يجب احترامها منذ اقتراح المشروع المشترك وحتى التوقيع على عقد الشراكة. وينبغي أن يكون الشريك الخاص قادراً على توقع الأطر الزمنية للمراحل الرئيسية - إن لم يكن كلها - التي ترمي إلى منح عقد الشراكة.
- يتطرق على وجه التحديد إلى تمويل المشروع المشترك، كما أنه لا يوفر الوسائل الكافية لالتماس هذا التمويل، وهو أمر مهم جداً بالنسبة للمشاريع الكبيرة والطويلة الأمد.
- يمنح شركة المشروع صراحة الحق في إنشاء تامين أو رهن على أصولها أو أسهمها.
- يشكل لجنة تظلم أو هيئة مماثلة تكون مختصة للنظر في الطعون المحتملة المقدمة من الشريك الخاص ضد قرارات السلطات ذات صلة بمجريات المشروع المشترك.
- يحدد الأنواع المختلفة لعقود الشراكة التي تختلف بحسب طبيعة المشروع والمخاطر المحددة، كما أنه لا يتضمن قواعد واضحة للقوة القاهرة.
- ينص صراحة على حقوق التدخل للمقرضين (التي لا تتطلب إعادة إطلاق عملية التلزييم)، كما أنه لا ينص على التعويض نتيجة الإنهاء بالنسبة للأصول المحوّلّة إلى الشخص العام بما في

www.fransabank.com