# الشراكة بين القطاعين العام والخاص تمويل البُنى التحتيّة وحفز النمو

الدكتور علي بدران *

**يُعتبر إقرار مجلس النواب اللبناني بتاريخ 2017/08/16 لقانون «تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص» (PPP) (Public Private Partnership) بعد 10 أعوام على طرح المشروع، تحوّلاً أساسياً للإقتصاد اللبناني في حال نجاح تطبيقه، وأحد أهم القوانين الذي يُتيح للقطاع الخاص المساهمة مع القطاع العام في إطلاق عجلة مشاريع تنموية كبيرة يحتاجها لبنان، ويُؤمّن أرضية صالحة لإنشاء وتأهيل وتطوير البُنى التحتية والمرافق الخدماتية الضرورية، وخلق آلاف فرص العمل، من خلال تأمين الشفافية والمهنية اللازمتين لضمان نجاح واستدامة المشاريع المشتركة، من دون اللجوء الى الإستدانة وزيادة حجم الدين العام.**

إن تحقيق الشراكة بين القطاعين العام والخاص، تكمن في الشروع في تحسين مستوى الخدمات، مع تحريك العجلة الإقتصادية، من خلال الأموال المتاحة في القطاع الخاص، حيث يظهر الكثير من المستثمرين إهتمامهم بالإستثمار في البُنى التحتية.

## فرص واعدة

هذا النوع من الإستثمارات سيعزّز معدلات النمو الإقتصادي في لبنان الذي يُعاني تراجعاً منذ العام 2011، والإستثمار في البُنى التحتية ليس هدراً ولا إستهلاكاً، بل هو إستثمار في المستقبل، ورافعة أساسية للنهوض والنمو الإقتصادي والتطوّر السريع حيث تشير بعض التقارير إلى أن ما يزيد على 84 في المئة من دول العالم لديها بنية تحتيّة أفضل من لبنان. وأسطع مثال مؤسسة كهرباء لبنان والتي تعاني من مشاكل الإنتاج والنقل والتوزيع والجباية، وعدم الكفاءة التشغيليّة مع إستنزاف المالية العامة للدولة، وبالتالي أصبح هذا القطاع يُشكّل عبئاً كبيراً على الإقتصاد الوطني، ومسؤولاً عن ثلث الدين العام، حيث يُقدّر العجز بنحو 2200 مليار ليرة في موازنة العام 2017، وتقدّر خسائر الدولة من الكهرباء على مدى عقدين بنحو 24 مليار دولار.

قانون الشراكة يكفل قلب المعادلة. الهدف هو الحصول على الكهرباء وتوزيعها على المناطق، من خلال المحطات الكهربائية الموجودة أو محطات جديدة، وعلى الشريك الخاص عاتق التمويل وإدارة المشروع، فلا ديون تضاف إلى المالية العامّة، وبأسعار ثابتة، لأنها غير مرتبطة بأسعار النفط المتقلّبة أو المرتفعة، وتوفير فرص عمل كثيرة، ما يُخفف نسبة البطالة ويزيد من معدّل النمو الإقتصادي.

كذلك بالنسبة إلى قطاع النقل. فالواقع أن نوعية البنية التحتيّة والخدمات المقدّمة سيئة جداً بحسب دراسة للبنك الدولي في هذا المجال، ويحتل لبنان المرتبة 120 بين 140 دولة لناحية مُؤشّر الطرق، لكون طرقات بعض المناطق والأرياف والأطراف في حالة مزرية، وتبلغ التكلفة الإقتصادية لحوادث المرور والإصابات في لبنان معدّل 5.5 في المئة من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي، كما تُنفق الأُسرة الواحدة نحو 15 في المئة من دخلها لتلبية إحتياجات النقل، أمّا التكلفة الإقتصادية لزحمة السير والتي تصيب بيروت الكبرى بالنسبة الأكبر، فهي بمعدّل 5 إلى 10 في المئة من إجمالي الناتج المحلّي عدا هدر الوقت، نظراً الى غياب

> الاستثمار في البنى التحتية ليس هدراً ولا استهلاكاً بل استثمار في المستقبل
> 84 في المئة من دول العالم لديها بنية تحتية أفضل من لبنان

وسائل النقل المشترك والطرق المؤهّلة.
في المثالين، يبدو لبنان بحاجة ماسة إلى إصلاح حقيقي وبنيوي (Structural Reform)، بدءاً من محاربة الفساد وتفعيل المؤسسات الرقابية، ومعالجة أوجه التخلُّف والقصور في البُنى التحتية. وأهم الإستثمارات المتوقّعة من الشراكة بين القطاعين العام والخاص، يمكن أن تتوجه الى مشاريع الإتصالات، والتي هي أحد أهم الموارد المالية للخزينة، والمعامل الحرارية لإنتاج الطاقة، مشروع قياس الطاقة الرقمية بدل العدادات، خطوط أنابيب الغاز الطبيعي، المياه والسدود، معالجة الصرف الصحي، جمع ومعالجة النفايات الصلبة، الطرقات السريعة، سكك الحديد، المرافئ، والمُجمعات الحكومية كالمستشفيات والثكنات والسجون وغيرها.

## مفاهيم ومنطلقات

في الأصل، يُعرَّف قانون عقد الشراكة على أنه «مجموعة العقود والملحقات والتعهدات والضمانات، التي تحكم العلاقة التعاقدية بين الشخص العام وشركة المشروع والأطراف المعنية». اذاً هو مشروع ذو منفعة عامة تقوم به الدولة أو الإدارات والمؤسسات العامة، أو إختيارياً البلديات أو إتحاد البلديات، ويساهم فيه القطاع الخاص عن طريق التمويل والإدارة وإحدى العمليات التالية على الأقل مثل التشييد، الإنشاء، التطوير، الصيانة، التجهيز والتشغيل. ويتضمّن عقد الشراكة أسس تمويل المشروع المشترك، ومدة عقد الشراكة على أن لا تتجاوز 35 عاماً من تاريخ توقيع العقد، وكيفية توزيع إيرادات المشروع، كما يُحدّد العقد الغرامات والعمولات ومصاريف المشروع.
ويجوز للدولة أن تضع بتصرُّف شركة المشروع، العقارات التابعة لها واللازمة للتنفيذ طيلة مدّة عقد الشراكة، كما يمكن للدولة أن تشارك في تأسيس شركة المشروع والمساهمة في رأس مالها. وتُسهم الشراكة في تأمين التمويل للمشروع عبر تحميل الشريك الخاص عبء الإنفاق الإستثماري، وتَحمّل الدولة عبء الإنفاق التشغيلي، وهو العبء الذي تتحمله الدولة في جميع الأحوال، ما يُشكّل تحفيزاً لتوظيف الرساميل وتفعيل مناخ الأعمال والإستثمار، وفي ظل إستعدادات محلية وخارجية لتنفيذ مشاريع كبيرة وتمويلها بمئات الملايين من الدولارات، التي من شأنها أن تحدث النمو الإقتصادي المطلوب.

## صنع النمو

توجد دراسات عديدة في مجال البُنى التحتيّة، ووفقاً لدراسات البنك الدولي، يحتاج لبنان إلى

> التكلفة الاقتصادية لزحمة السير تمثل 5 إلى 10 في المئة من الناتج المحلي
> إنفاق 6 مليارات دولار على البنى التحتية يزيد الناتج المحلي بنسبة 4.4 في المئة
> تجارب القطاع العام غير مشجعة والأمثلة في الكهرباء ومرفأ بيروت

إنفاق ما لا يقل عن 7 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي، بسبب غياب الإنفاق الإستثماري، فالإيرادات الضريبية لا تكفي لتغطية خدمة الدّين العام، ودفع الرواتب والأجور ونفقات الأمن، أما الإيرادات غير الضريبية المتأتية من الإتصالات وغيرها، فتغطّي الحد الأدنى من النفقات الرأسمالية والتحويلات لمؤسسة الكهرباء.
كذلك هناك دراسة من المجلس الأعلى للخصخصة تمت خلال العام 2015، تُفيد بأن إنفاق ما يُقارب 6 مليارات دولار على البُنى التحتيّة، والمُقدّر قيمتها الإجمالية في لبنان بنحو 32 مليار دولار للعام 2014، تُزيد الناتج المحلي الإجمالي GDP بنسبة 4.4 في المئة، وخلق ما يُقارب 200 ألف فرصة عمل خلال فترة 5 سنوات، 80 في المئة منهم خريجو الجامعات، كمهندسين وتقنيين وإداريين وعاملين وغيرهم، وجزء كبير من الـ (Blue-collar Workers)، من الطبقات العاملة في المجال الميداني والبدني بمختلف أنواعه من صيانة وتشييد وغيرهما، وبالتالي الإستفادة من اليد العاملة السورية الموجودة في لبنان، وتكلفتها المقبولة نظراً الى عدم توافرها من أغلب اللبنانيين.

## محفزات

أهم الأسباب لتطبيق قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص تتلخص في التالي:
• تعاظم الديون السيادية وإزدياد عجز الموازنة العامة، ما أدّى إلى البحث عن طُرق تخفيض هذا العجز من دون أن يؤثر ذلك على الإنفاق الإستثماري للدولة.
• الحاجة الملحّة لتطوير البُنى التحتية والإقتصاد، بعد حالة التآكل على مدار العشر سنوات السابقة، وما رافقها من تراجع النمو والإستثمارات.
• تجارب القطاع العام غير مشجعة، وهناك نماذج كثيرة منها مرفأ بيروت وشركة الكهرباء، مقابل نجاح القطاع الخاص والقدرة الإدارية.
• عدم قدرة القطاع العام على تحقيق التنمية المستدامة بمفرده، وعلى مواكبة التطوّر التكنولوجي، في حين أن المشاركة تُحقّق تبادل الخبرات ونقل المعرفة.
• تعزيز مبادئ الإفصاح والمساءلة في كيفية إدارة الموارد، وتعزيز النمو وتنافسية الإقتصاد.
• نقل مفاهيم الحوكمة إلى القطاع العام، وتحسين بيئة الأعمال وضمان سرعة التنفيذ.
• خلق آلاف فرص العمل عن طريق مشاريع البُنى التحتيّة الكبيرة.
إن قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص وحُسن تنفيذه يُعتبران فرصة أمام لبنان، لقد تم بالسابق تلزيم مشاريع شراكة عدة قبل إقرار القانون، معظمها فشل أو تعثّر لعدم توفر شروط النجاح، وأهم هذه المشاريع تلزيم الهاتف الخليوي العام 1994، وتلزيم النفايات مؤخراً العام 2015، بسبب بعض القوانين التي تتطلّب إصلاحاً، فالعبرة في تطبيق قانون الشراكة، وتأمين الشفافية والثقة والرقابة الفعّالة من السلطة التنفيذية التي من مهامها السهر على تطبيق القوانين، ما يتطلّب دعماً على المستوى الوطني والسياسي.

لقد حان الوقت لإطلاق المشاريع الإستثمارية الضخمة، وإستخدام التكنولوجيا الرقمية التي من الممكن أن يكون لها دور أساسي في البُنى التحتيّة الإقتصادية، وتفعيل المؤسسات الرقابية، من خلال الحوكمة والشفافية، والتقيّد بالقوانين القائمة والنافذة، وفي مقدمها قانون المحاسبة العمومية، والإلتزام بإجراء المناقصات الشفّافة. لبنان بحاجة إلى الإستثمارات الجديدة من القطاع الخاص، فالإستثمار في البُنى التحتية هو التحدّي والطريق الصحيح لتنشيط وتعزيز النمو الإقتصادي، ووقف تنامي عجز الموازنة العامّة، وضمان الإستقرار المالي والنقدي والإقتصادي، ويضع لبنان على سكّة النمو الإقتصادي مجدداً والأمل بمستقبل أفضل.

* مدير وخبير مصرفي