الشراكة بين القطاعين العام والخاص
وفرصة إطلاق مشاريع البُنى التحتيّة في لبنان

الدكتور علي بدران - مدير وخبير مصرفي

يُعتبر إقرار مجلس النواب اللبناني بتاريخ ٢٠١٧/٠٨/١٦ القانون رقم ٤٨ حول «تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص» Public Private Partnership (PPP) الذي يعود تاريخه إلى العام ٢٠٠٧، 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 وإستدامة المشاريع المشتركة ضمن إطار قانوني، دون اللجوء الى الإستدانة وزيادة حجم الدين العام.

وتكمن أهمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص، في أن المشاريع العامّة سيتولى إدارتها وتمويلها القطاع الخاص، أي الشريك المتخصّص في نشاط المشروع، ويتم إختياره على أساس معايير الكفاءة والخبرة. هذا الأمر يُؤدي إلى تحسين مستوى الخدمات والتخلُّص من الشلل القائم في المرافق العامّة وتحريك العجلة الإقتصادية، من خلال الأموال المتاحة في القطاع الخاص، حيث الكثير من المستثمرين يظهرون إهتمامهم بالإستثمار في البُنى التحتية، ما سيؤدّي إلى تشجيع الإستثمارات الداخلية، وجذب رؤوس الأموال الأجنبية وإلى تعزيز دور المصارف في الدورة الإقتصاديّة، وتحفيز معدلات النمو الإقتصادي في لبنان الذي يُعاني تراجعاً منذ العام ٢٠١١.

يخضع لهذا القانون كل شراكة بين القطاعين العام والخاص، سواء تعلّق الأمر بمشاريع الكهرباء، أو النقل العام أو فرز ومعالجة النفايات، أو المشاريع المتعلّقة بالنفط والغاز بعد موافقة الحكومة في ٢٠١٧/١٢/١٤ على منح رخصتين حصريتين لإئتلاف (Consortium) من ثلاث شركات أجنبية، لإستكشاف وإنتاج النفط والغاز قبالة الشواطئ اللبنانية.

حاجة لبنان إلى بنية تحتية متطورة:

تُعتبر البُنى التحتية إحدى ركائز الحياة العصرية لإقتصاد حضاري ومجتمع متقدم، ومدخلاً للتغيير الإجتماعي والإقتصادي، فهي أساسية في الناتج المحلي الإجمالي (GDP)، وتُؤثّر بشكل إيجابي كبير في نمو الإقتصاد وتفعيل مناخ الأعمال والإستثمار، حيث يتم الإستثمار بها بشكل كبير في الإقتصادات النامية والمتطوّرة، خصوصاً في ظل ثورة التكنولوجيا الرقمية، التي تُؤثّر على عوامل الإنتاج من تخفيف للتكلفة، وزيادة الكفاءة وتقليل هدر الوقت. الإستثمار في البُنى التحتية ليس هدراً ولا إستهلاكاً، بل هو إستثمار في المستقبل، ورافعة أساسية للنهوض الإقتصادي والتطوّر السريع.

يحتاج لبنان إلى الإستثمار في البنى التحتية، التي تعاني ضعفاً ونقصاً كبيرين في الإستثمارات طيلة سنوات طويلة، يتطلّب بعضها إعادة بناء وليس فقط إعادة تأهيل، خصوصاً في مجالات الإتصالات والكهرباء والنقل العام والطرقات والمياه والنفايات تحديداً. إن سوء حال البُنى التحتيّة يُعتبر عائقاً بارزاً لإستقطاب الإستثمارات، وتشير بعض التقارير إلى أن ما يزيد عن ٨٤ في المئة من دول العالم لديها بنية تحتيّة أفضل من لبنان، نتيجة تدنّي الإنفاق الإستثماري بسبب إرتفاع عجز الخزينة وتصاعد الدّين العام، وغياب الإطار القانوني الذي يسمح للقطاع الخاص بالإستثمار قبل إقرار قانون الشراكة. وأفضل مثال مؤسسة كهرباء لبنان، والتي هي مركز حيوي وأساسي للإقتصاد، في وقت تعاني من مشاكل الإنتاج والنقل والتوزيع والجباية، وعدم الكفاءة التشغيليّة مع تردّي هذه الخدمة وازدياد الحاجة إلى رفع الطاقة الإنتاجية من ١٥٠٠ ميغاواط إلى ما يزيد عن ٣٠٠٠ ميغاواط. إذ يُعد قطاع الكهرباء المصدر الرئيسي لضعف الإقتصاد الكلّي، نظراً إلى إستنزافه المالية العامة للدولة من جهة، وحاجته إلى ورشة إصلاحية من جهة إخرى. وبالتالي أصبح هذا القطاع يُشكّل عبئاً كبيراً على الإقتصاد الوطني، ومسؤولاً عن ثلث الدين العام، حيث يُقدّر العجز بحوالى ٢٢٠٠ مليار ليرة في موازنة العام ٢٠١٧، وتقدّر خسائر الدولة من الكهرباء على مدى عقدين بحوالى ٢٤ مليار دولار.

لبنان قادر على إنتاج الكهرباء أيضاً من مصادر مختلفة مثل مشاريع الطاقة المتجدّدة، والصديقة للبيئة بوسائل عديدة، منها عن طريق الرياح المؤاتية على مدار السنة في مناطق عدّة، على سبيل المثال منطقة عكّار في الشمال، والسفح اللبناني لجبل الشيخ، بداية من شبعا وصولاً إلى راشيا وعلى طول سلسلة جبال لبنان الغربية.

الهواء هو طاقة متطوّرة ودائمة لإنتاج الكهرباء، من خلال المزارع الهوائية لتوليد الطاقة، تُؤمّن الكهرباء بأسعار تنافسية وثابتة لمدة طويلة دون تغيير، تصل إلى ٦٠ في المئة أقل من تكلفة إنتاج الكهرباء في لبنان، ولا إنبعاثات حرارية مضرّة بالبيئة، فالطاقة نظيفة ومتجدّدة من دون إنقطاع.

قانون الشراكة يُحقّق هذه المشاريع، الشريك الخاص يبيع الخدمة، أي الكهرباء للدولة وليس للمستهلك، والتي بدورها تبيعها للمواطن، هدف الدولة الحصول على الكهرباء وتوزيعها على المناطق، وبالتالي الدولة تعمل كوسيط في سبيل تأمين حقوق المواطن، وعلى الشريك الخاص عاتق التمويل وإدارة المشروع، فلا ديون تضاف إلى المالية العامّة، وأسعار ثابتة، لأنها غير مرتبطة بأسعار النفط المتقلّبة أو المرتفعة، وتوفير فرص عمل كثيرة، ما يُخفف نسبة البطالة.

كذلك بالنسبة إلى قطاع النقل، إن نوعية البنية التحتيّة والخدمات المقدّمة سيئة بحسب دراسة للبنك الدولي في هذا المجال، ويحتل لبنان المرتبة ١٢٠ بين ١٤٠ دولة لناحية مُؤشّر الطرق، لكون طرقات بعض المناطق والأرياف والأطراف في حالة سيئة أيضاً، وتبلغ التكلفة الإقتصادية لحوادث المرور والإصابات في لبنان معدّل ٥,٥ في المئة من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي، كما تُنفق الأُسرة الواحدة نحو ١٥ في المئة من دخلها لتلبية إحتياجات النقل. أمّا التكلفة الإقتصادية لزحمة السير والتي تصيب بيروت الكبرى بالنسبة الأكبر، فهي بمعدّل ٥ إلى ١٠ في المئة من إجمالي الناتج المحلّي عدا هدر الوقت، نظراً لغياب البنية التحتيّة المُؤهّلة من الطرق ووسائل النقل المشترك.

قانون «تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص» الذي تم إقراره، والمَبني على الممارسات العالمية الفضلى Best International Practices، يُشكّل الحل

الأمثل للإقتصاد الوطني، ويُمكّن القطاع الخاص من مشاركة الدولة في مشاريع البُنى التحتيّة، ووضع الإطار القانوني السليم والواضح لتلزيم مشاريع الشراكة، مما يعزّز مبادىء الشفافية وحريّة الإشتراك للمرشحين المتنافسين، والمساواة في ما بينهم، ويساعد على إستقطاب الإستثمارات الحيوية، وزيادة معدلات النمو الإقتصادية وتنافسية الإقتصاد، حيث يتركّز الإستثمار على إعادة تأهيل البُنى التحتية، وبلوغ أهداف التنمية المُستدامة.

لبنان بحاجة إلى إصلاح حقيقي وبنيوي (Structural Reform)، من خلال محاربة الفساد وتفعيل المؤسسات الرقابية، ومعالجة أوجه التخلُّف والقصور في البُنى التحتية، وأهم الإستثمارات المتوقّعة من الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مشاريع الإتصالات التي هي أحد أهم الموارد المالية للخزينة، والمعامل الحرارية لإنتاج الطاقة، ومشروع قياس الطاقة الرقمية، وإستعمال العدادات الذكيّة في تسجيل إستهلاك الطاقة بدقّة بدل العدادات التقليدية، والمياه والسدود، معالجة الصرف الصحي، معالجة النفايات الصلبة، الطرقات السريعة، سكك الحديد، المرافئ، والمُجمعات الحكومية كالمستشفيات والثكنات والسجون، ومشاريع التنقيب عن النفط والغاز والإستخراج، والتي تُعدّ من المشاريع المشتركة وتخضع لآلية قانون الشراكة، ويحتاج الأمر إلى بنية تحتية غير موجودة في لبنان لهذه المشاريع على الشواطىء، وفي الداخل سواء كان الإنتاج للتصدير أو للإستهلاك المحلي.

قانون الشراكة يحقّق هذه المشاريع، ويُعتبر عنصراً أساسياً وحيوياً لدعم النمو الإقتصادي، والقيام بمشاريع تعتمد على الشفافية والخبرة والعدالة في العلاقة بين الطرفين، والإستفادة من الكفاءة الإداريّة والقُدرات التمويلية للقطاع الخاص، خصوصاً مع وجود إقتراح قانون دعم الشفافية في قطاع البترول، الذي يتم دراسته في مجلس النواب من اللجان المختصّة، والذي يتلاقى مع المنظومة المتكاملة المطلوبة لتعزيز الشفافية في قطاع النفط والغاز.

الإطار القانوني ومفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

يُعرَّف قانون عقد الشراكة على أنه «مجموعة العقود والملحقات والتعهدات والضمانات، التي تحكم العلاقة التعاقدية بين الشخص العام وشركة المشروع والأطراف المعنية». 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.

يتضمّن عقد الشراكة أسُس تمويل المشروع المشترك، ومدة الشراكة والتي تصل إلى ٣٥ عاماً من تاريخ توقيع العقد، ويُحدّد العقد الغرامات والعمولات والمصاريف، وكيفية توزيع إيرادات المشروع. كما يتضمّن العقد ضرورة إجراء تأهيل مُسبق للمرشحين، والحدّ الأدّنى لتحقيق المنافسة في قانون الشراكة هو ثلاثة عارضين، مع تعدُّد الجهات التي تُشرف على تنفيذ المشروع وعلى رأسها المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة، الذي يلعب الدور البارز في إعداد دراسة جدوى أوّلية وتفصيلية لكل مشروع، ورفعها إلى مجلس الوزراء تحقيقاً للشفافية والوضوح، ولجنة خاصّة لكل مشروع، بهدف تحقيق المزيد من الشفافيّة في إختيار الشريك الخاص.

يقوم مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص على فكرة جوهرية وأساسية مفادها، توزيع المخاطر بين الشخص العام أي الدولة والمؤسسات العامة، والشريك الخاص، أي شركة المشروع الفائزة بعقد الشراكة. فالمشاركة في المخاطر هي أساس تسمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص فهي ليست شراكة في الرأسمال ولا بالمداخيل أو بالأرباح، بل شراكة بالمخاطر. الشراكة هي الحل الأمثل للمشاريع لأنها تُتيح تلزيم مخاطر كل مشروع إلى الجهة التي تُنفّذه وتديره. وبما أن القطاع الخاص هو الذي يُموّل المشاريع، تستطيع الدولة تلزيم عدد كبير من المشاريع في ذات الوقت، ما يُحسّن النمو الإقتصادي، وزيادة القاعدة الضريبية بشكل فعّال وسريع.

وتُعتبر الشراكة بين القطاعين العامّ والخاص شكلاً من أشكال الخصخصة (Privatization)، بمعنى بيع موجودات الدولة للقطاع الخاص، والتي فشلت في لبنان ولم تحصل أي عملية بهذا الشكل، فالشراكة تختلف عن الخصخصة، بإعتبارها ترتيباً تقوم الدولة من خلاله بالتعاقد مع القطاع الخاص لتنفيذ مشاريع عامّة مختلفة، بهدف معالجة أوجه التخلُّف والقصور في البُنى التحتية والخدمات، وخلق شراكة طويلة الأمدّ ما بين القطاعين العام والخاص، فالمواطن تبقى علاقته مع الدولة، التي عليها مسؤولية الحفاظ على حقوقه، وتضمن وصول الخدمة إليه بالسعر والجودة المناسبين، وتتولى الدولة مراقبة تنفيذ المشروع المشترك كاملاً بحسب الأحكام المنصوص عنها، وتُراقب المشروع في مرحلتيه التأسيسية والتشغيلية.

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 رأسمالها. 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 تُحدث النمو الإقتصادي المطلوب.

دور القطاع المصرفي في تمويل مشاريع الشراكة:

يلعب القطاع المصرفي اللبناني دوراً حيوياً في مشاريع الشراكة، كونه قطاعاً حديثاً ومُنظّماً، يمتلك الخبرة في الهندسة المالية ويتمتّع بملاءة مالية عالية ضمن المعايير الدوليّة، وبسيولة مرتفعة تتعدّى متطلبات معايير بازل، حيث تملك المصارف اللبنانية فائضاً مالياً يفوق الخمسة عشر مليار دولار جاهزة للمشاريع المشتركة مع الدولة. لذلك نجد أن المصارف من أكثر المهتمين بالإستثمار في إقامة شراكة فعلية وحقيقية بين القطاعين العام والخاص، مع إمكانية إنشاء صندوق إستثماري، لتمويل مشاريع البنية التحتيّة على أساس قانون الشراكة، تُكتتب فيه المصارف اللبنانية والمؤسسات متعدّدة الأطراف.

المصارف مدعوّة أكثر من أي وقت مضى إلى أداء دور محوري في تأمين مقدرات النمو المستدام، والقيام بمسؤولياتها الإجتماعية، إلى جانب الدور الطبيعي الأساس المتمثّل في تمويل مختلف القطاعات، وفي نمو الإقتصاد من خلال إقراض الشركات التي تتولّى تنفيذ المشاريع المشتركة لبناء وتطوير البُنى التحتيّة، وليس فقط الإستمرار في إقراض الدولة إلى ما لا نهاية. كذلك من خلال قانون الشراكة، يمكن الإستفادة من خبرة الشركات اللبنانية، التي تقوم بمشاريع شراكة في الخارج مع الحكومات في إفريقيا والخليج وآسيا الوسطى وغيرها من مناطق العالم.

الشراكة والخيار الأمثل للنمو الإقتصادي:

تشمل الشراكة كل أنواع التعاون بين الشخص العام والشريك الخاص، كما تهدف إلى تأمين الشفافية اللازمة، عبر إشراك جميع الجهات المعنية في كل المراحل لعملية التنفيذ، وتأمين الخبرة والمهنية اللازمتين لدى القطاع العام، عبر إنشاء الوحدة المركزيّة للشراكة (PPP Unit)، والتي يكون لديها الخبرات الكافية في المفاوضات وإجراء العقود التي قد تكون معقّدة وطويلة تتضمّن مواد وشروطاً كثيرة، خصوصاً المشاريع الكبيرة ما يتطلّب مهارة كبيرة.

يتولّى المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة، الذي يترأسه رئيس مجلس الوزراء، إدارة المشاريع المشتركة التي تقترحها الوزارات، فضلاً عن مشاريع غير مرتبطة بوزارة معينة مندرجة تحت إدارات أُخرى. ويكون المجلس صلة الوصل بين الدولة والقطاع الخاص، من خلال الهيئة الناظمة لكل قطاع، وتُقترح المشاريع المشتركة ذات الطابع البلدي من قِبل رئيس المجلس البلدي أو رئيس مجلس الإتحاد البلدي.

يوجد دراسات عديدة في مجال البُنى التحتيّة، ووفقاً لدراسات البنك الدولي، يحتاج لبنان إلى إنفاق ما لا يقل عن ٧ في المئة من الناتج المحلي الإجمالي، بسبب ضعف 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 ٢٠١٥، تُفيد

بأن إنفاق ما يُقارب ٦ مليارات دولار على البُنى التحتيّة، والمُقدّرة قيمتها الإجمالية في لبنان بحوالى ٣٢ مليار دولار للعام ٢٠١٤، تُزيد الناتج المحلي الإجمالي GDP بنسبة ٤,٤ في المئة، وخلق ما يُقارب ٢٠٠ ألف فرصة عمل خلال فترة ٥ سنوات، ٨٠ في المئة منهم خريجو الجامعات، كالمهندسين والتقنيين والإداريين والعاملين وغيرهم، وجزء كبير من الـ (Blue-collar Workers)، من الطبقات العاملة في المجال الميداني والبدني بمختلف أنواعه من صيانة وتشييد وغيره، وبالتالي الإستفادة من اليد العاملة السورية الموجودة في لبنان، وتكلفتها المقبولة نظراً لعدم توافرها من أغلب اللبنانيين.

مبررات وفوائد الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

أظهرت الشراكة بين القطاعين العام والخاص في العديد من دول العالم، نجاحها في توفير خدمات تتميّز بالكفاءة والفاعليّة، من خلال الإفادة من خبرات القطاع الخاص ومهاراته، والبدء بإطلاق المشاريع الملحّة وعدم تأخيرها، حتى في غياب توفُّر المال للنفقات الإستثماريّة لمشاريع إنمائية من الموازنات العامّة، أهم مبررات وفوائد الشراكة كالتالي:

- تخفيف الأعباء المالية بعد 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 في النمو والإستثمارات.
- خلق آلاف فرص العمل عن طريق مشاريع البُنى التحتيّة الكبيرة.
- تجارب القطاع العام غير مشجعة، مقابل نجاح القطاع الخاص.
- عدم قدرة القطاع العام على تحقيق التنمية المستدامة بمفرده، وعلى مواكبة التطوّر التكنولوجي، في حين أن الشراكة 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.
- تعزيز اللامركزية الإقتصاديّة، لإمكانية تطبيقها على مستوى البلديات وإتحادات البلديات.

إن تحقيق الشراكة بين القطاعين العام والخاص وحُسن تنفيذ القانون الخاص به يُعتبر فرصة أمام لبنان، لقد تم بالسابق تلزيم عدّة مشاريع شراكة قبل إقرار القانون، معظمها فشل أو تعثّر لعدم توفر شروط النجاح، وحاجة بعض القوانين إلى إصلاح ضروري، وأهم هذه المشاريع تلزيم الهاتف الخليوي عام ١٩٩٤، وتلزيم النفايات مؤخراً عام ٢٠١٥. فالعبرة في التطبيق الفعّال والصحيح. وتأمين الثقة والرقابة من السلطة التنفيذية التي من مهامها السهر على تطبيق القوانين، ما يتطلّب دعماً سياسياً على المستوى الوطني.

لقد حان الوقت لإطلاق المشاريع الإستثمارية الضخمة، وتفعيل المؤسسات الرقابية، من خلال الحوكمة والشفافية، والبدء بعملية الإصلاح الإداري والمالي لمحاربة الفساد، وإعتماد سياسة مالية موجّهة نحو تخفيض نسبة الدّين إلى الناتج المحلي، الذي وصل الى ما يقارب نسبة ١٥٠ في المئة من مجمل الدخل القومي بنهاية العام ٢٠١٧، ومعالجة المشاكل الإجتماعيّة مع تخطّي نسب البطالة ٢٥ في المئة من القوّة العاملة وإرتفاع نسبة الفقر.

لبنان بحاجة إلى الإستثمارات الجديدة من القطاع الخاص، من خلال التطبيق الفعلي لقانون الشراكة، إنه الخيار الأمثل، فالإستثمار في البُنى التحتية هو التحدّي لوقف تنامي عجز الموازنة العامّة، وضمان الإستقرار المالي والنقدي، ويضع لبنان على سكّة النمو الإقتصادي مجدداً والأمل بمستقبل أفضل، خصوصاً في حال إنعقاد مؤتمر باريس ٤ في القسم الأول من العام ٢٠١٨، بحيث أن أغلب التمويل سيكون لمشاريع البُنى التحتيّة وتحديثها، مع دور محوري للبنك الدولي. ■