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

الدكتور علي بدران
مدير وخبير مصرفي

يُعتبر إقرار مجلس النواب اللبناني بتاريخ 2017/08/16 قانون «**تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص**» (Public Private Partnership) (PPP)الذي يعود تاريخه إلى العام 2007، تحوُّلاً 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، ويُؤمِّن 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، 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 الكثير من المستثمرين يظهرون اهتمامهم بالإستثمار في البُنى التحتية، هذا النوع من الإستثمارات سيعزّز معدلات النمو الإقتصادي في لبنان الذي يُعاني تراجعاً منذ العام 2011.

تُعتبر البُنى التحتية إحدى ركائز الحياة العصرية لإقتصاد حضاري ومجتمع متقدم، ومدخل للتغيير الإجتماعي والإقتصادي، فهي أساسية في الناتج المحلي الإجمالي (GDP)، وتُؤثّر بشكل إيجابي كبير على الإقتصاد وتفعيل مناخ الأعمال والإستثمار، حيث يتم الإستثمار بها بشكل كبير في الإقتصادات النامية والمتطوّرة، خصوصاً في ظل الثورة 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 والنمو الإقتصادي والتطوّر السريع.

في لبنان تعاني البُنى التحتية ضعفاً ونقصاً كبيرين في الإستثمارات طيلة سنوات طويلة، يتطلّب بعضها إعادة بناء وليس فقط إعادة تأهيل، خصوصاً في مجالات الإتصالات والكهرباء والنقل والمياه. تشير بعض التقارير إلى أن ما يزيد عن 84 في المئة من دول العالم لديها بنية تحتيّة أفضل من لبنان، نتيجة لعجز الموازنة العامّة وغياب الإطار القانوني الذي يسمح للقطاع الخاص بالإستثمار قبل إقرار قانون الشراكة. وأفضل مثال مؤسسة كهرباء لبنان، والتي هي مركز حيوي وأساسي للإقتصاد، في الوقت الذي تعاني فيه من مشاكل الإنتاج والنقل والتوزيع والجباية، وعدم الكفاءة التشغيليّة مع تردِّي هذه الخدمة. إذ يُعد قطاع الكهرباء المصدر الرئيسي لضعف الإقتصاد الكلّي، نظراً إلى إستنزافه المالية العامة للدولة من جهة، وحاجته إلى ورشة إصلاحية من جهة أخرى. وبالتالي أصبح هذا القطاع يُشكّل عبئاً كبيراً على الإقتصاد الوطني، ومسؤولاً عن ثلث الدين العام، حيث يُقدّر العجز بحوالي 2200 مليار ليرة في موازنة العام 2017، وتقدّر خسائر الدولة من الكهرباء على مدى عقدين حوالي 24 مليار دولار.

لبنان قادر على إنتاج الكهرباء أيضاً من خلال 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 60 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، هدف الدولة 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، وأسعار 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، إن نوعية البنية التحتيّة والخدمات المقدّمة سيئة بحسب دراسة للبنك الدولي في

هـذا المجـال، ويحتـل لبنـان المرتبـة 120 بيـن 140 دولة لناحية مُؤشّـر الطرق، لكون طرقات بعض المناطق والأرياف والأطراف في حالة سـيئة، وتبلغ التكلفـة الإقتصادية لحوادث المـرور والإصابات في لبنان معـدّل 5.5 في المئة من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي، كما تُنفق الأسرة 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 لغياب وسائل النقل المشترك والطرق المؤهّلة.

قانون «تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص» الذي تم إقـراره، والمَبني على الممارسـات العالميـة الفضلىBest International Practices))، يُشـكّل الحل الأمثل للإقتصاد الوطني، ويُمكّن القطاع الخاص من مشاركة الدولة في مشاريع البُنى التحتيّة، ووضع الإطار القانوني السـليم والواضح لتلزيم مشاريع الشراكة، مما يعزّز مبادىء الشفافية وحريّة الإشتراك للمرشـحين المتنافسـين، والمسـاواة في ما بينهم، ويسـاعد على إسـتقطاب الإسـتثمارات الحيوية، وزيـادة معدلات النمو الإقتصاديـة، وتنافسـية الإقتصاد حيث يتركّز الإسـتثمار على إعادة تأهيل البُنى التحتية، وبلوغ أهداف التنمية المُستدامة.

لبنـان بحاجـة إلى إصلاح حقيقـي وبنيـوي (Structural Reform)، مـن خـلال محاربة الفسـاد وتفعيل المؤسسـات الرقابية، ومعالجة أوجـه التخلُّف والقصور في البُنى التحتية، وأهم الإسـتثمارات المتوقّعة من الشـراكة بين القطاعين العام والخاص، مشاريع الإتصالات التي هي أحد أهم الموارد المالية للخزينـة، والمعامل الحراريـة لإنتاج الطاقة، مشـروع قياس الطاقة الرقمية بدل العـدادات، خطوط أنابيب الغاز الطبيعي، الميـاه والسـدود، معالجة الصـرف الصحي، جمـع ومعالجة النفايات الصلبة، الطرقات السـريعة، سـكك الحديد، المرافئ، والمُجمعـات الحكوميـة كالمستشـفيات والثكنات والسـجون وغيرها.

قانون الشراكة يحقّق هذه المشاريع، ويُعتبر عنصراً أساسياً وحيوياً لدعم النمو الإقتصادي، والإستفادة من الكفاءة الإداريّة والقُـدرات التمويليـة للقطـاع الخاص، وله تأثيـر إيجابي في معالجة الدّين العام وتحسين الظروف المالية للدولة، وتوظيف جزء من السـيولة المالية المتوافرة لـدى القطاع المصرفي في مجالات البنية التحتية.

يُعـرِّف قانـون عقـد الشـراكة على أنـه «مجموعـة العقود والملحقـات والتعهـدات والضمانـات، التـي تحكـم العلاقـة التعاقديـة بين الشـخص العام وشـركة المشـروع والأطراف المعنيـة». هـو مشـروع ذو منفعة عامـة تقوم بـه الدولة أو الإدارات والمؤسسـات العامـة، أو إختيارياً تقوم بـه البلديات أو إتحـاد البلديـات، ويسـاهم فيه القطاع الخـاص عن طريق التمويـل والإدارة وإحـدى العمليـات التاليـة علـى الأقل مثل التشييد، الإنشاء، التطوير، الصيانة ، التجهيز والتشغيل.

يتضمّن عقد الشراكة أُسُس تمويل المشروع المشترك، ومدة عقد الشراكة على أن لا تتجاوز 35 عاماً من تاريخ توقيع العقد، وكيفية توزيع إيرادات المشـروع، كما يُحـدّد العقد الغرامات والعمولات ومصاريف المشروع.

يقـوم مفهوم الشـراكة بين القطاعين العـام والخاص على فكرة جوهرية وأساسية مفادها، توزيع المخاطر بين الشخص العـام أي الدولة والمؤسسـات العامة، والشـريك 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 مشـروع إلى الجهـة التي تُنفّذه وتديـره. وبما أن القطـاع الخاص هـو الذي يُموّل المشـاريع، تسـتطيع الدولة تلزيم عدد كبير من المشـاريع في ذات الوقت، ما يُحسِّن النمو الإقتصادي، وزيادة القاعدة الضريبية بشكل فعّال وسريع.

وتُعتبر الشـراكة بيـن القطاعين العامّ والخاص شـكلاً من أشـكال الخصخصة (Privatization)، بمعنى بيع موجودات الدولـة للقطـاع الخاص، والتي فشـلت في لبنـان ولم تحصل أي عمليـة بهذا الشـكل، فالشـراكة تختلف عـن الخصخصة، بإعتبارهـا ترتيبـاً تقوم الدولة من خلالـه بالتعاقد مع القطاع الخاص لتنفيذ مشـاريع عامّة مختلفة، لمعالجة أوجه التخلُّف والقصور فـي البُنى التحتية والخدمات، وخلق شـراكة طويلة الأمـد ما بين القطاعين العام والخاص، فالمواطن تبقى علاقته مع الدولة، التي عليها مسـؤولية الحفاظ على حقوقه، وتضمن وصـول الخدمـة إليه بالسـعر والجـودة المطلوبيـن، وتتولى الدولة مراقبة تنفيذ المشـروع المشترك كاملاً بحسب الأحكام المنصـوص عنها وتُراقب المشـروع في مرحلتيه التأسيسـية والتشغيلية.

ويجوز للدولة أن تضع بتصرُّف شـركة المشروع، العقارات التابعة لها واللازمة للتنفيذ طيلة مدّة عقد الشـراكة. كما يمكن للدولة أن تشـارك في تأسيس شركة المشروع والمساهمة في رأسـمالها. وتُسهم الشـراكة في تأمين التمويل للمشروع عبر تحميل الشـريك الخـاص عبء الإنفـاق الإسـتثماري، وتحمّل الدولة عبء الإنفاق التشـغيلي، وهو العبء الذي تتحمله الدولة في جميع الأحوال، ما يُشكّل تحفيزاً لتوظيف الرساميل وتفعيل مناخ الأعمال والإستثمار، وفي ظل إستعدادات محلية وخارجية لتنفيذ مشـاريع كبيرة وتمويلها بمئات الملايين من الدولارات، التي من شأنها أن تحدث النمو الإقتصادي المطلوب.

وبالتالـي الإسـتفادة مـن الفائـض المالـي الموجـود لـدى المصارف اللبنانية، وهي بحاجة لتوظيف هذا الفائض، وتحديداً فـي ظل السـيولة المرتفعة للقطـاع المصرفي، الـذي يملك ما يفوق الخمسة عشر مليار دولار جاهزة للمشاريع المشتركة مع

الدولة. فالمصارف من أكثر المهتمين بالإستثمار في مشاريع الشراكة، لأنها تملك الخبرة في الهندسة المالية، وهي مدعوّة أكثر من أي وقت مضى إلى أداء دور أكثر إلتزاماً في تأمين مقدرات النمو المستدام، والقيام بمسؤولياتها الإجتماعية، إلى جانب دورها الأساس المتمثّل في تمويل قطاعات المجتمع، وصولاً إلى إقامة شراكة فعلية وحقيقية بين القطاعين العام والخاص، ومن خلال إنشاء صندوق إستثماري، لتمويل مشاريع البنية التحتيّة على أساس الشراكة بين القطاعين العام والخاص، تكتتب فيه المصارف اللبنانية والمؤسسات متعدّدة الأطراف. كذلك الإستفادة من خبرة الشركات اللبنانية، التي تقوم بمشاريع شراكة في الخارج مع الحكومات في إفريقيا والخليج وآسيا الوسطى وغيرها من مناطق العالم.

تهدف الشراكة 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، والتي 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 أخرى. 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.

توجد دراسات عديدة في مجال البُنى التحتيّة، ووفقاً لدراسات البنك الدولي، يحتاج لبنان إلى 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 بحوالي 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 من خريجي 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 وغيره، وبالتالي الإستفادة من اليد العاملة السورية الموجودة في لبنان، وتكلفتها المقبولة نظراً لعدم توافرها من أغلب اللبنانيين.

أهم الأسباب لتطبيق قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص 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 يُعتبر فرصة أمام لبنان، لقد تم بالسابق تلزيم عدّة مشاريع شراكة قبل إقرار القانون، معظمها فشل أو تعثّر لعدم توفر شروط النجاح، وأهم هذه المشاريع تلزيم الهاتف الخليوي عام 1994، وتلزيم النفايات مؤخراً عام 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 مقدمتها 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، وهو ضمان الإستقرار المالي والنقدي والإقتصادي، ويضع لبنان على سكّة النمو الإقتصادي مجدداً والأمل بمستقبل أفضل.