

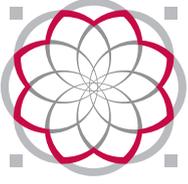
annd

Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية



الشراكة بين القطاع العام
والقطاع الخاص في **لبنان**





annd

Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

الشراكة بين القطاع العام
والقطاع الخاص

لبنان
وائل زين



يتناول التقرير مشروع قانون الشراكة ما بين القطاع العام و الخاص في لبنان اذ تم اعداده قبل اقرار القانون في سبتمبر/أيلول 2017. على الرغم من ذلك، يعرض التقرير تحليل للإطار التشريعي اللبناني وعدة معايير يجب أن يتضمنها كل قانون شراكة ما بين القطاع العام والخاص .

المقدمة:

في الاقتصاد في الدول المتقدمة [] وشيئاً فشيئاً أصبحت عقود الشراكة طريقة دولية لتمويل وإدارة المرافق العامة في بلداننا وفي العديد من البلدان خاصة مع تعاظم المشاكل المالية في الدول المتقدمة وحاجة صناديق التعاضد في هذه الدول بعد خصخصة طرق تمويلها وإدارتها إلى أن تستثمر أموالها في مشاريع طويلة الأمد تحقق المصلحة العامة .

إن الشراكة بين القطاع العام وبين القطاع الخاص تعني بالمفهوم الواسع توظيف الإمكانيات البشرية والمالية والإدارية والمعرفية والتكنولوجية على أساس الشراكة ما بين القطاعين العام والخاص من أجل تنفيذ مشروع عام، فالقطاع الخاص يقوم بتمويل وإنشاء وتأهيل وإدارة مرفق عام مقابل بدل مالي يتقاضاه من الدولة ويتم تقاسم المخاطر بين الطرفين. وبالتالي، على الصعيد القانوني، فإن عقد الشراكة هو عبارة عن تجميع عدة عقود (أي عقد تمويل، عقد تشييد، عقد ترميم، عقد تأهيل و تطوير، عقد تجهيز، عقد استثمار) تقع على مشروع واحد يحدد معالمه الشخص العام دون أن يحدد للقطاع الخاص وسيلة أو كيفية الإنجاز، وبالتالي، للشريك الخاص كامل المرونة في كيفية إنجاز المشروع مما يساهم في تقليل كلفة شراء الخدمة من قبل الشخص العام، فالشراكة تنطلق من فكرة أن توزيع المخاطر بين القطاع العام وبين القطاع الخاص مع قيام القطاع الأخير بتأمين الخدمة وفق أسلوبه المرن والسريع من شأنه أن يحقق وفراً في حال قام الشخص العام بالمشروع تمويلًا وإنشاءً وإدارةً وصيانةً. (الرجاء مراجعة المصور رقم واحد).

هذا الوفر يسمح من جهة بتقليل كلفة الخدمة على الشخص العام (وبالتالي علي المستخدم) كما يسمح للقطاع الخاص والممول الذي عادة ما يكون مصرفاً بتحقيق ربح مقابل عمله أو تمويله.

باختصار، تتيح الشراكة تعاوناً بين القطاع العام وبين القطاع الخاص ينتج حسناً ميكرواقتصادية تسمح بالحصول على الخدمة بسعر معقول نسبة إلى نوعيتها.

تعود جذور مفهوم الشراكة كما هي مطروحة اليوم إلى مبادرة التمويل الخاص التي أبصرت النور في بريطانيا مطلع التسعينيات وقد شهدت تطبيقاً واسعاً هناك إلا أن الطابع التمويلي غلب على الطابع الاستثماري مما ساهم في عدم نجاح التجربة بالمستوى المطلوب فشهدنا تراجع الاهتمام بجودة الخدمة وسلامتها على حساب التمويل، وقد حدث في الولايات المتحدة الأميركية الأمر نفسه حيث أخذت الاعتبارات التمويلية الصدارة على حساب الاعتبارات الأخرى. حيث تقسم عقود التمويل الخاص في الولايات المتحدة الأميركية إلى قسمين :

خضع دور الدولة الاقتصادي في العقود الأخيرة لتبدلات كبيرة وتجلت أهم ملامحها في إخضاع النشاط الاقتصادي الخدماتي للدولة لآليات الخصخصة التي تنادي بتقليص دور الدولة وإفساح المجال أمام المبادرة الفردية والقطاع الخاص لتمويل وتشغيل المرافق العامة.

فشهدنا بفعل تداخل الاقتصادات فيما بينها على المستوى الدولي ومن ثم الاقليمي عدة موجات وحلقات من خصخصة المرافق العامة كانت حلقتها الأخيرة ما اصطلح على تسميته بالشراكة ما بين القطاع العام وبين القطاع الخاص. ترافق هذا التوجه مع تزايد الخطاب السياسي - الاقتصادي المنادي بإعادة تحديد دور الدولة في الاقتصاد فهذا الدور يقضي بتدخل الدولة حيث يجب وذلك:

- لوضع السياسات العامة والقيام بالدور التنظيمي.
- لتأمين التوازن والاستقرار الاجتماعي.
- لتزخيم المبادرة الفردية ومنع الاحتكار، وبالتالي بحسب هذا الخطاب فإن دور الدولة في الإنتاج والتشغيل يجب ان يتقلص إلى أبعد حدود مقتصرًا على بعض المرافق السيادية والأساسية.

بالمقابل فإن دور القطاع الخاص يجب أن يبرز لأنه المحرك الأساسي للنمو المطلوب في ظل عجز الميزانيات العامة للدول.

هذا التوجه العام وجد طريقه إلى الدول النامية بفعل تداخل الاقتصاديات وسرعة تبادل الأفكار والنظريات المحركة للنمو الاقتصادي.

فبدأت هذه الدول بأخذ هذا الخطاب السياسي - الاقتصادي الجديد بكل تجلياته وتطبيقه على واقعها وبخاصة بعد إجماع العديد من الدول المتقدمة عن تقديم قروض وهبات إلى الدول النامية بفعل عجز الميزانيات والأزمة الاقتصادية العالمية في هذه الدول.

هكذا شهدنا في السنوات الأخيرة تزايد الحديث في دول المنطقة العربية عن مفهوم الشراكة بين القطاع العام وبين القطاع الخاص على مستوى صناع القرار كما على مستوى المجتمع المدني.

لقد طرح مفهوم الشراكة بين القطاع العام وبين القطاع الخاص في بلداننا انطلاقاً من هذا الخطاب الجديد لدور الدولة

تأمين التمويل من قبل القطاع الخاص الذي في حال قيامه بتنفيذ المشاريع العامة فإنه سيكون قادراً على إضفاء مسحته الخاصة عن طريق تقليل الكلفة بفعل اللجوء إلى الابتكار والتكنولوجيا الحديثة وأيضاً الإتيان بعوائد مضافة غير قادر القطاع العام على تحقيقها إضافة إلى تأمينه صيانة دورية للمشروع مع تطوير وتأهيل بصورة مستمرة.

السبب الثاني: حاجة الكثير من الدول إلى الاستثمارات لتعزيز النمو. ونظراً لأن معظم الدول تعاني عجزاً في ميزانيتها فإنها غير قادرة على الاستثمار بالتالي هي بحاجة إلى أموال من خارج الميزانية. وبما أن معظم الدول غير قادر على الإستدانة الاضافية أو فرض الضرائب على المواطنين لتأمين التمويل المطلوب فلا يبقى من مناص سوى اللجوء إلى القطاع الخاص لتخفيف العبء المالي على الدولة، وبالتالي تأمين التمويل البديل لهذه المشاريع المتزايدة والتي عند تنفيذها ستحرك العجلة الاستثمارية عبر تنفيذ مجموعة من المشاريع في وقت واحد تخلق النمو المطلوب.

السبب الثالث: تتيح الشراكة إمكانية التمويل من المصارف بشكل مباشر وواضح مقارنة بالعقود الإدارية الأخرى مع وجود ضمانات قد لا تكون متاحة في هذه العقود.

السبب الرابع: إن عقود الشراكة هي وسيلة فعالة لتنفيذ المشاريع العامة بصورة سريعة مع تأمين صيانتها وتأهيلها دورياً بحيث تغطي دورة المشروع بكل مراحلها. هذه الإمكانية ليست متوفرة في العقود الإدارية الأخرى. من هنا أتت عقود الشراكة لتسد فراغاً قانونياً بهذا المعنى.

السبب الخامس: إن عقود الشراكة تتيح للشخص العام شراء الخدمة من القطاع الخاص بالتنسيق مقابل بدلات شهرية وهذا ما يريح المالية العامة والأهم أن كلفة المشروع لا تدخل في دين الدولة طالما أن القطاع العام يؤدي الكلفة عبر أقساط شهرية أو فصلية، هكذا فإن هذه العقود تتيح زيادة الاستثمار في المشاريع العامة بسرعة دون زيادة في الدين وبالتالي فهي تساهم في تحقيق النمو الاقتصادي.

لقد طبق العديد من الدول الشراكة بين القطاع العام وبين القطاع الخاص إلا أن التجربة أثبتت أن العقود المتعلقة بالشراكة هذه لم تؤت ثمارها المرجوة وأظهرت فجوات كبيرة في التطبيق. إن هذا الأمر يعود في رأينا إلى جملة أسباب أهمها:

- تقديم الاعتبارات التمويلية الربحية على حساب تقديم الخدمة الجيدة وبالسعر المقبول.
- عدم توزيع المخاطر بين القطاع العام وبين القطاع

القسم الأول: له الأهمية الكبرى يتعلق بعملية تمويل هذه العقود من الدين

أما القسم الثاني: لا يعطى عادة الأهمية فهو يتعلق بالعلاقة بالسلطة العامة وبالتالي، فهذه العقود هي منتج مالي بالدرجة الأولى وقد شهدت الولايات المتحدة تزايد اللجوء إلى هذا النوع من العقود بعد أحداث 11 أيلول في قطاع الأمن المراقبة بذريعة مكافحة الإرهاب ثم تم تعميم هذا النوع من العقود في العديد من البلدان الأوروبية تحت مسمى الشراكة بين القطاع العام وبين القطاع الخاص مع بعض التعديلات فكانت أن اعتمده فرنسا منذ العام 2004 واسبانيا في العام 2007 والعديد من البلدان الأوروبية في نفس الفترة.

إن الخطوط العامة لعقود التمويل الخاص اعتمدت في عقود الشراكة خاصة لجهة اللجوء إلى الحوار التنافسي، توزيع المخاطر، اللجوء إلى استشاريين لتقييم ودراسة المشروع قبل إعتماده، اللجوء إلى التمويل الخاص عبر القروض المصرفية والديون.

يبرر اللجوء إلى الشراكة بين القطاع العام و بين القطاع الخاص بجملة أسباب يمكن عرضها على الشكل التالي:

- **السبب الأول:** عدم فعالية المشاريع التي تقوم بها الدولة وذلك يعود إلى قلة حافز الابتكار لدى الإدارة و إلى الزيادة في أعداد الموظفين نسبة للإنتاجية وللبيروقراطية وسيطرة ثقافة الحصول على الموافقة بدلاً من ثقافة الأداء. كما أن الكلفة العالية للمشاريع التي تقوم بها الدولة تلعب دوراً في عدم فعالية المشاريع العامة، فالمشاريع المنفذة من قبل الدولة تكون تكلفتها أعلى مما إذا نفذها القطاع الخاص نظراً للإجراءات الجامدة والبيروقراطية وعدم المرونة في التنفيذ ناهيك عن الوقت الطويل لإنجازها. إضافة إلى ذلك فإن القطاع العام غير قادر على مواكبة دورة حياة المشروع وتأهيله وصيانتته بسبب عدم وضع ميزانية لذلك من هنا، فإن العديد من المنشآت العامة التي قد يبنيتها القطاع العام تصبح غير صالحة للاستخدام بعد فترة وجيزة. إن عدم قدرة القطاع العام على تأمين التمويل الكافي للمشاريع العامة الأساسية له عواقب وخيمة فهو يؤدي إلى انخفاض في مستوى الصيانة وبالتالي تدهور المرافق والمعدات مما يؤدي إلى محدودية في التوسع والذي يؤدي بدوره إلى انخفاض مستوى الخدمة وعدم رضا المواطنين والذي ينعكس تالياً على مستوى الإيرادات والاعتمادات المالية وهكذا ننع في حلقة مفرغة لا يمكن كسرها إلا عن طريق

الخاص بالشكل المثالي في العقد.

من المهم في هذا السياق أن يكون القانون المتعلق بالشراكة متوازناً بين كلا الطرفين المعنيين به وهما القطاع العام والقطاع الخاص وأن يكون واضحاً ويضع آليات مبسطة لشراء القطاع العام للخدمات التي يؤديها القطاع الخاص. كما أنه من المهم أن يعكس القانون الخصوصية القانونية للبلد الذي سيطبق فيه وأن لا يتعارض مع المبادئ الدستورية والقانونية المعتمدة فيه.

سنعرض في هذه الدراسة الخطوط العريضة لمشروع قانون الشراكة بين القطاع العام وبين القطاع الخاص المطروح في لبنان مجيبين على الأسئلة التالية:

- هل هذا النص يسمح بتطوير أصول وخدمات المرافق العامة؟
- هل يؤمن الوسيلة الفضلى لاستعمال المال العام؟
- هل يؤمن للشخص العام إمكانية تحديد حاجاته والوسائل لبلوغها عبر البنود الأساسية التي يجب أن توضع في عقد الشراكة؟
- هل يؤمن حقوق الإدارة في حال نشوب نزاع قانوني حول تنفيذ العقد؟
- هل يعطي دوراً لمنظمات المجتمع المدني في مراقبة تنفيذ عمليات الشراكة؟
- هل يؤمن هيكل عملي مبسط لتنفيذ هذه العمليات؟
- هل يؤمن إطاراً شفافاً لإرساء عقود الشراكة بعيداً عن المحسوبية والمحاصصة؟
- هل يؤمن متطلبات الاقتصاد الاجتماعي وبالتالي يؤمن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمستخدم؟
- هل يأخذ بعين الاعتبار ضرورة احترام البيئة عند تنفيذ المشروع من قبل الشريك الخاص؟
- هل يمكن إعتبره وسيلة تحقق التنمية المتوازنة بعيداً عن احتكار فائض القيمة التي تنتجها عمليات الخصخصة وبالتالي تركز الثروات والأرباح بيد فئة من الناس؟ هذا ما سنحاول الإجابة عليه في هذه الدراسة.

سنعرض فيما يلي ملاحظتنا على مشروع قانون الشراكة المقترح فنبداً باستعراض المراحل التي يمر بها عقد الشراكة تمهيداً لإبرامه وتنفيذه (قسم ثان)، حيث نبدأ بمرحلة التقييم، ثم بمرحلة اختيار المتعاقد (أي الشريك الخاص ..) لنصل إلى مرحلة صياغة العقد وإنشاء شركة المشروع ثم مرحلة تمويل المشروع وأخيراً مرحلة متابعة تنفيذ عقود الشراكة.

لكن قبل ذلك من المناسب استعراض مفهوم الشراكة (قسم أول) عن طريق دراسة الإطار الدستوري والقانوني المتعلق بمشروع قانون الشراكة وتعريف الشراكة بين القطاع العام وبين القطاع الخاص مع إبداء الأسباب الأساسية لاقتراح مشروع قانون عنها في لبنان (قسم أول).

- وضع دراسة جدوى ضعيفة وغير دقيقة، إذ ليس كل مشروع يمكن تنفيذه ضمن إطار الشراكة، لذلك من المهم إجراء دراسة جدوى دقيقة تبين تكاليف المشروع الفعلية مع كافة المتغيرات لأن نجاح عقد الشراكة قائم على وجود عوائد من المشروع. من هنا، فإن مرحلة التخطيط لهذه العقود لها أولوية خاصة.
- غياب الحوكمة الرشيدة لهذه العقود وعدم مراقبة تنفيذها.
- عدم الأخذ بعين الاعتبار المدة الزمنية للمشروع واحتمال وجود عوائق تعرقل تنفيذ المشروع وبالتالي حصول إرتفاع في كلفة المشروع يتحملها المستخدم في النهاية إما عن طريق تراجع في جودة الخدمة وإما عن طريق زيادة في سعر الخدمة.
- عدم وجود خطة حكومية مركزية تبيّن الحاجات الفعلية التي تتطلب تدخل القطاع الخاص لتنفيذ المشاريع العامة فيها.
- اللجوء إلى الشراكة في مرافق غير استثمارية يجب أن تظل في يد الدولة.

لقد طرح موضوع الشراكة بين القطاع العام وبين القطاع الخاص في الكثير من الدول العربية وتبنت هذه الدول قوانين تنظم موضوع الشراكة نظراً لأن الاستفادة من الاستثمارات التي تنتجها هذه العقود يرتبط بإيجاد مناخ قانوني يتناسب مع هذه العقود. إن مشروع قانون الشراكة بين القطاع العام وبين القطاع الخاص في لبنان مطروح منذ العام 2010.

يستلزم التحول إلى القطاع الخاص في تمويل وبناء وإدارة المرافق والمشاريع العامة وجود أطر دستورية وقانونية تحدد حقوق وموجبات كل من القطاع العام والقطاع الخاص، كما يستلزم هذا التحول ضرورة الإشراف الدقيق والمتابعة الجيدة للإجراءات وآليات تنفيذ عقود الشراكة ما بين القطاع العام وبين القطاع الخاص.

لقد اهتم المجلس الأعلى للخصخصة في لبنان بأن يخصص لعقود الشراكة إطاراً قانونياً يضبط فيه مراحل إبرامه وتنفيذه بما يضمن حقوق كل من القطاع العام والقطاع الخاص وذلك عن طريق مشروع القانون المقترح المحال على المجلس النيابي لإقراره. (راجع مسودة مشروع القانون على موقع المجلس الأعلى للخصخصة على الإنترنت).

إن الهدف الأساسي من أي قانون يتعلق بالشراكة ما بين القطاع العام وبين القطاع الخاص هو تشجيع استثمار القطاع الخاص وتحديد الإطار العام لتحضير وتنفيذ ومتابعة تنفيذ عقود الشراكة ما بين القطاع العام وبين القطاع الخاص.



مفهوم الشراكة بين القطاع العام والخاص:

إن التطرق إلى مفهوم الشراكة بين القطاع العام وبين القطاع الخاص وفق مشروع القانون المقترح يقتضي منا التطرق إلى النقاط التالية.

1. الإطار الدستوري لمشروع قانون الشراكة

تنص المادة 89 من الدستور اللبناني على ما يلي:

«لا يجوز منح أي التزام أو امتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة أو أي احتكار إلا بموجب قانون وإلى زمن محدود»

وقد أكد المجلس الدستوري في قراره رقم 4/2000 الصادر في 22/6/2000 (منشور في الجريدة الرسمية في 29/6/2000، ص 2225) على دستورية عمليات الخصخصة وفقاً للقانون رقم 228 تاريخ 31/5/2000. وقد اعتبر المجلس الدستوري أن تحويل مشروع عام إلى مشروع خاص أو نقل هذا المشروع من القطاع العام إلى القطاع الخاص لا يتعارض مع المادة 89 مادام أن هذا التحويل يتم بقانون وفق المادة 15 من الدستور ويراعي المبادئ الدستورية الأساسية.

وقد أكد المجلس الدستوري في قراره المذكور على مجموعة من القواعد يقتضي مراعاتها في أي عملية خصخصة وهي:

- حصر الخصخصة في المرافق الاقتصادية وإستبعادها عن المرافق العامة الدستورية، أي المرافق العامة الوطنية الدستورية مثل المرافق العامة ذات الصلة الإدارية (الأمن، العدالة، الصحة، التعليم...).
- يجب أن تتم خصخصة المرافق العامة تحقيقاً للمصلحة العامة ومن خلال قانون ولقاء تعويض.

- يجب أن تصان الملكية العامة وأن ينظر إليها من حيث غايتها باعتبار أن لها وظيفة اجتماعية واقتصادية وذلك في حدود وإطار المصلحة العامة.
- يجب أن تحترم الخصخصة المبادئ ذات القيمة الدستورية ومنها: استمرارية المرفق العام في أداء الخدمة، المساواة بين المنتفعين من خدمات المرفق، حماية وتأمين المنافسة بما يؤمن مصلحة المواطن سواء من حيث كلفة الخدمة أو نوعيتها، وأخيراً حماية المال العام عبر تقييم أصول وممتلكات المشروع العام وفق الأسس المالية والاقتصادية

المعتمدة دولياً.

إنطلاقاً من هذه المبادئ وانطلاقاً من أن قانون الخصخصة للعام 2000 اعتمد مفهوم موسع للخصخصة حيث ورد في المادة الأولى منه تعريف للخصخصة على الشكل التالي: الخصخصة: «هي تحويل المشروع العام كلياً أو جزئياً أو تحويل إدارته كلياً أو جزئياً إلى إحدى الطرق القانونية إلى القطاع الخاص بما فيه نظام الامتياز أو الأنظمة الحديثة المشابهة له لإقامة وإدارة مشاريع اقتصادية لمدة معينة»

فالخصخصة تقارب من ناحية قانونية من ثلاثة مستويات:

- مستوى أول: يتعلق بخصخصة الملكية (نقل ملكية المرفق العام).
- مستوى ثان: يتعلق بخصخصة الإدارة والاستثمار (تفويض إدارة المرفق العام).
- مستوى ثالث: يتعلق بخصخصة النظام القانوني للمرفق العام أي تطبيق القانون الخاص عليه.

وبما أن الشراكة كما سنعرضها تشمل المستويين الأخيرين، وبالتالي فإن المبادئ التي كرسها المجلس الدستوري في معرض قراره بشأن الخصخصة والمذكورة أعلاه يجب أن تلقى طريقها إلى التطبيق على العقود المزمع توقيعها وتنفيذها وفق مشروع قانون الشراكة وذلك مادام أن الشراكة هي جزء من المفهوم الموسع للخصخصة والذي اعتمده المشرع اللبناني في قانون الخصخصة. إضافة إلى ذلك، يقتضي عرض مشروع الشراكة بعد إقراره من المجلس النيابي على المجلس الدستوري كي يراقب دستوريته ويتحقق من مدى تضمينه للقواعد والمبادئ الدستورية الأساسية للإبرام وتنفيذ عقود الشراكة، وبالتالي تطوير الإطار الدستوري العام لهذه العقود باتجاه التأكيد على المزيد من الحقوق للمواطن والمجتمع المدني في عملية الشراكة.

2. الإطار القانوني لمشروع قانون الشراكة

إن عقود الشراكة بين القطاع العام وبين القطاع الخاص ما هي إلا مرحلة من مراحل تطور العقود الإدارية المتعلقة بالمرافق والمشاريع العامة وتعود أصول هذه العقود إلى عقود PFI في بريطانيا أي (Public Finance Initiative) والتي يعود تطبيقها هناك إلى عام 1992 .

ففي ذلك العام بدأ التطبيق الفعلي لهذه العقود في بريطانيا وذلك بعد إلغاء الحكومة للقواعد التي كانت ما تزال سارية والتي كانت تجعل الدور الأكبر في تمويل الإنشاءات العامة للأموال العامة وليس للقطاع الخاص وقد تعاضم دور هذه العقود أيام حكومة العمال بدءاً من عام 1997 وذلك لتنمية الإنشاءات في مجالات المدارس والمستشفيات والطرق والمؤسسات السياحية والإنشاءات الكبرى.

3. الأسباب الموجبة لاقتراح مشروع القانون

مع التحول بدءاً من أوائل الثمانينيات نحو مشاركة القطاع الخاص في النشاطات العامة وإدخال المنافسة إلى القطاعات التي كانت تشكل احتكارات للقطاع العام أصبحت عقود الامتياز والأشغال العامة وبصفة عامة العقود الإدارية التقليدية لا تتلاءم مع مطالب الاستثمار في حاجات المجتمع خاصة مع ضعف الموازنات الحكومية وعدم قدرتها على تلبية تلك المطالب، فلقد تطور مفهوم العقد الإداري وظهرت أنواع عديدة من العقود والتي وإن كانت تندرج في إطار عقود الامتياز إلا أنها اتخذت أشكالاً جديدة ومتنوعة طبقاً لمستوى مشاركة أو ملكية القطاع الخاص في المرفق المعني فظهرت العقود التالية:

- عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية **Build, operate (and transfer) (BOT)**
- عقود البناء والتملك والتشغيل - **Build, own, operate (BOO)**
- عقود البناء والتملك والتأجير ونقل الملكية **Build, own, Rent and transfer (BORT)**
- عقود البناء والاستئجار والتشغيل ونقل الملكية **Build, Rent, operate and transfer (BROT)**
- عقود البناء والتملك والتشغيل **Build, own and operate (BOO)**
- عقود التصميم والبناء والتمويل والتشغيل **Design, Build, Finance, and operate (DBFO)**
- عقود البناء والتأجير والتمويل **Build, Rent, transfer (BRT)**
- عقود الشراء والبناء والتشغيل - **Buy, Build operate (BBO)**
- عقود الشراء والتنمية والتشغيل **Buy, develop, operate (BDO)**
- عقود الإنشاء والتحويل والتشغيل **Build, transfer, operate (BTO)**
- عقود التأهيل والتشغيل والنقل **Rehabilitation, operate, transfer (ROT)**
- عقود البناء والتأجير التمويلي والنقل **Build, lease, transfer (BLT)**
- عقود التأهيل والتملك والتشغيل **Rehabilitation, own, operate (ROO)**
- عقود التصميم والبناء والتشغيل والنقل **Design, Build, operate, transfer (DBOT)**

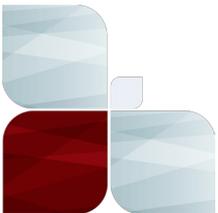
لقد كان تطبيق عقود لـ PFI متوفقاً مع ما يشهده العالم من طفرة في بداية التسعينيات نحو الخصخصة وفتح الطريق أمام القطاع الخاص والمبادرة الفردية للمشاركة في الحياة الاقتصادية بهدف تقديم خدمة جيدة ضمن مناخ تنافسي وذلك بعد أن ثبت أن سيطرة الدولة على القطاعات الاقتصادية قد أدت إلى نتائج سلبية كبيرة على المدى الطويل أخصها فقدان مبدأ المنافسة كأحد أهم المبادئ المحركة للنشاط الاقتصادي. وميزة عقود لـ PFI تكمن في أنها تسمح للدولة بأن تلجأ إلى التمويل الخاص في الإنشاء والاستغلال وأن تطبق الطرق الحديثة في إدارة المرفق دون أن تفقد أصل المرفق. فتمارس الإشراف الكامل على تدخل النشاط الخاص في مجال إنشاء وإدارة المرافق العامة.

فعقود الشراكة هي إذن عقود معاصرة وحديثة يتم إدخالها في نظامنا القانوني.

لقد عرف لبنان أنظمة ومفاهيم مشابهة للشراكة ما بين القطاع العام وبين القطاع الخاص وهي:

- نظام امتياز المرافق العامة وما يرتبط به من عقود لـ BOT و BOO وما يتفرع عنهما من عقود مشابهة، وهذه العقود منظمة بموجب القرار 2011 تاريخ 20/3/1924 والمواد 14 و 15 من القرار رقم 144/25 تاريخ 26/5/1925 (الأملك العمومية)، وقد اعتمد هذا النظام في العديد من المرافق العامة (الهاتف الخليوي، مغارة جعيتا، موقف مطار بيروت الدولي، إمتيازات شركات الكهرباء في المناطق، البريد، امتياز مياه قاديشا، ميكانيك السيارات عبر شركة فال و جمع ومعالجة النفايات عبر شركة سوكلين).
- نظام الخصخصة المقونن بموجب القانون رقم 228 تاريخ 31/5/2000.
- نظام الأشغال العامة.
- قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم رقم 14969 تاريخ 30/11/1963 والذي يحدد كيفية إجراء الصفقات العمومية.
- نظام المناقصات الصادر بالمرسوم 2866 تاريخ 16/12/1959.

هذه الأنظمة تقترب من مفهوم الشراكة كما هو مطروح وتختلف عنه في بعض التفاصيل والتي سوف نعرضها وبالتالي يقتضي الرجوع إلى هذه القوانين والمراسيم ومعرفة مدى تناقضها مع مشروع القانون المقترح والعمل على تعديل المتعارض منها مع مشروع القانون وذلك بهدف الوصول إلى إطار قانوني واضح ومتناسك فيما يتعلق بعقود الشراكة ما بين القطاع العام وبين القطاع الخاص.



من هذين التعريفين يُستدل ما يأتي:

• إن عقد الشراكة هو عقد مركب ينطوي في ذاته على ضرورة إبرام مجموعة من العقود والاتفاقيات المتنوعة ليس فقط بين طرفيه الأساسيين وإنما بين هذين الطرفين وأطراف أخرى سواء في مجال الخبرات الاستشارية (القانونية، التجارية، المالية، الهندسية..). أم في مجال نقل التكنولوجيا أم في مجال التمويل. هي عقود تيرم بين شخص عام وبين شخص من القطاع الخاص حول مشروع عام أو مرفق عام ذي طبيعة اقتصادية.

• هي عقود شاملة تتيح للشخص العام بالحد قدر الإمكان من اللجوء إلى إجراءات اختيار الشريك لتمويل وإدارة وتنفيذ مشاريع عامة وبالتالي هي تقلل من احتمال حدوث نزاعات قانونية عند القيام بالطرح المتتالي للمشاريع التي يتضمنها عقد الشراكة. كما أنها تتيح اختصار الوقت والجهد أمام القطاع العام للقيام بإنشاء أو تأهيل المشاريع العامة ومن ثم إدارتها واستثمارها.

• إن تمويل المشاريع المشتركة يعود إلى القطاع الخاص ومن ثم يقوم القطاع العام بشراء هذا المشروع (أو الخدمة) على دفعات وفق أحكام ومدة العقد. إن إدارة المشروع المشترك يعود إلى القطاع الخاص وفق أحكام عقد الشراكة لكن عملية التشغيل ليست بالضرورة دائماً من مهمة الشريك الخاص بل يمكن أن تقوم بها الإدارة.

إن تعريف المشروع المشترك مثلما تعريف عقد الشراكة غامض وغير واضح ولا يتضمن العديد من العناصر القانونية فهو لا يحدد طبيعة العقد ما إذا كان إدارياً يخضع للقانون العام أم أنه عقد تجاري يخضع للقانون الخاص، وبالتالي يقتضي سد هذه الثغرة والتأكيد على الطبيعة الإدارية للعقد ذلك لأن القانون الإداري يحمي الإدارة المتعاقدة في العقود الإدارية التي تبرمها ويعطيها الكثير من الحقوق كمثل حق الإدارة في فسخ العقد قبل حلول أجله ومثل حق الإدارة عند تحقق حالات معينة في تعديل العقد بإدارتها المنفردة في حال اقتضت المصلحة العامة ذلك، فضلاً عن أن القانون الإداري يحمي الملكية العامة.

إن للتأكيد على الصفة الإدارية لعقود الشراكة أهمية كبرى تتجلى في أن نظامنا القانوني المأخوذ من النظام القانوني الفرنسي يأخذ بفئتين من القوانين: فمن جهة أولى، هناك القانون المدني الذي يطبق على الأفراد. ومن جهة ثانية، هناك القانون العام الذي يطبق على الدولة وسائر أشخاص القانون العام. ولكن هذا التمييز غير معمول به في النظام الأنكلوساكسوني المأخوذة منه هذه العقود فلا يوجد في هذا

ولكن مع تزايد الحاجات التمويلية إلى المشاريع العامة وتزايد عجز الميزانيات العمومية عن تلبية هذه الحاجات بالإضافة إلى تراجع فرص الحصول على قروض خارجية (وخاصة العمومية منها) بفعل الأزمات المالية في الدول المتقدمة وعدم سهولة لجوء الدول النامية إلى المزيد من الاستدانة بسبب وجود سقف إئتماني يحدد سقف الاقتراض للدول، فقد برزت الحاجة إلى إيجاد طرق تمويل للمشاريع العامة عبر القطاع الخاص تتيح للدول شراء الخدمات والإنشاءات المرتبطة بالمرافق العامة على أقساط ولفترة طويلة بحيث من جهة لا توضع أعباء مالية على الدولة في المدى القصير تزيد من الدين العام المترتب على الدولة من جراء هذه المشاريع كما لا يتحمل القطاع الخاص من جهة ثانية لوحده مسؤولية وعبء استثمار المرافق والمنشآت العامة فظهر مفهوم الشراكة بين القطاع العام وبين القطاع الخاص المستمد من عقود PFI في بريطانيا كما ذكرنا وقد اعتمده العديد من البلدان الأوروبية والعربية.

• إن عقد PFI في بريطانيا هو عقد من عقود القانون العام الذي يعطي الإدارة حق الإشراف والمتابعة ويربط تعويض المتعاقد بتحقيقه مؤشرات أداء معينة كما أنه يقوم على توزيع المخاطر بين القطاع العام وبين القطاع الخاص وقد اعتمدت هذه الخصائص في قوانين عقود الشراكة عندما تم إدخال هذا المفهوم إلى قانون الدول التي تتبع النظام القانوني الفرنسي ومن بينها لبنان.

4. تعريف الشراكة وتمييزها عن الأنظمة المشابهة

يعرف مشروع القانون في المادة الأولى منه المشروع المشترك بقوله بأنه:

«أي مشروع عام ذو طبيعة اقتصادية يساهم فيه القطاع الخاص عن طريق التمويل، والإدارة وإحدى العمليات التالية على الأقل: الإنشاء، التشييد، التطوير، الترميم، التجهيز، الصيانة، التأهيل والتشغيل».

كما أن مشروع القانون يعرف عقد الشراكة :

«بمجموعة العقود والملحقات والتعهدات والضمانات التي تحكم العلاقة التعاقدية بين الشخص العام وشركة المشروع والأطراف الأخرى المعنية».

التي يقدمها إلى المنتفعين لذلك لا يتم اللجوء إلى هذا العقد إلا إذا كانت نتائج الاستغلال تتيح تعويض عبء الاستثمار الذي قام به صاحب الامتياز، والأمر غير ذلك بالنسبة لعقود الشراكة، فالمقابل المالي يحصل عليه المتعاقد بصفة أساسية من الدولة في حال شرائها الخدمة كما يمكن أن يحصل عليه من جمهور المستهلكين أو المنتفعين في حالة تقديم الخدمة مباشرة لهم أو من الدولة وجمهور المنتفعين معاً في الحالات التي يكون فيها سعر البيع المنفق عليه لا يكفي لتغطية تكاليف المشروع وبالتالي تقوم الدولة بسداد دفعات أو تقديم تسهيلات إلى شركة القطاع الخاص بما يضمن تغطية هذا الفرق.

كما أن عقود الشراكة تختلف عن عقود التلزم العمومي في عدة أمور. أما الأمر الأول: فهو أن عقود الشراكة هي عقود شاملة وتجمع بين الإنشاء والإدارة أو الاستغلال إلى جانب التمويل وبالتالي فهي تتميز عن عقود التلزم العمومية التي يختص كل منها بموضوع معين أي إما الأشغال و إما التوريد وإما تقديم الخدمات.

وأما الأمر الثاني: فهو أنه في مجال عقود التلزم العمومية فإن الدفع لا يكون مؤجلاً أما في عقود الشراكة فإن دفع المقابل المالي للمتعاقد يتم طوال فترة العقد. **وأما الأمر الثالث:** فإنه في عقود التلزم العمومي تكون كل مواصفات المشروع ثابتة ولكن السعر يتغير الأمر الذي نجده غير متوافر في عقود الشراكة لأن كل عناصر المشروع (مواصفات وسعر) متحركة، ففي هذا النوع من العقود يترك للمتعاقد (أي الشريك الخاص) المرونة في اختيار الوسيلة اللازمة للحصول على المواصفات مما يعطي القطاع الخاص هامشاً للتحرك يسمح له بالحصول على أفضل الأسعار وبالتالي تقليل كلفة المشروع.

وأما الأمر الرابع: فيمكن في طريقة التمويل حيث أن تمويل المشروع في نظام الشراكة يكون بشكل أساسي من القطاع الخاص أما في نظام المناقصات والتلزميات العمومية فيتم تمويلها من الميزانية العامة أي من الأموال العامة. أما الأمر الأخير: فهو أن عقود الشراكة تتميز عن عقود التلزم العمومية بمدتها فهي تيرم لمدة طويلة نسبياً بينما تيرم عقود التلزم العمومية لمدة قصيرة نسبياً (بضع سنوات كحد أقصى).

النظام سوى القانون المدني الذي يسري على الجميع. من هنا ضرورة التوضيح أن عقود الشراكة هي عقود إدارية يطبق عليها القانون الإداري لمنع اختلاط المفاهيم وخلق المشاكل القانونية التي نحن بغنى عنها.

كما لا يذكر التعريف كيفية التعويض على القطاع الخاص مقابل الأعمال التي يقوم بها، وهو قد أغفل أيضاً فكرة أن التعويض للقطاع مرتبط بالأداء وتحقيق نتائج محددة (per-formance) وذلك كما أسلفنا.

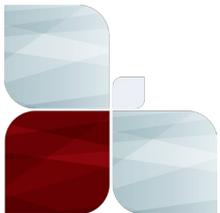
إضافة إلى ذلك أن التعريف المعطى لا يتطرق إلى خاصية توزيع المخاطر وهي خاصية أساسية في عقود الشراكة مثلما هي متعارف عليها دولياً وخاصة في القانون الفرنسي الذي نستمد منه دستورنا وقانوننا.

- لم يتضمن التعريف آلية التمويل ومصدره (مصارف محلية، مصارف دولية، مؤسسات مالية دولية، الشريك الخاص...)

- إن التعريف لا يشير إلى أن العلاقة تبقى بين المستخدم وبين الإدارة ولا دخل للشريك الخاص فالمرفق العام في عقد الشراكة يظل بيد الإدارة وتحت مسؤوليتها وما يحصل هو إشراك القطاع الخاص في التنفيذ دون نقل كامل نشاط المرفق العام إليه، فيعطي الشريك الخاص إلى جانب القيام بأعمال الإنشاء والتأهيل والصيانة الحق في الإدارة دون أن يكون له دخل في تحديد سعر المنتج وبشكل عام في العلاقة بالمستخدم. وقد حرص دليل المجلس الأعلى للخصخصة على تأكيد هذا البعد لكنه غفل عنه في التعريف المتقدم المذكور في المادة الأولى من مشروع القانون.

تتميز عقود الشراكة عن عقود تفويض المرافق العامة (الامتياز و BOT) وأيضاً عن عقود الصفقات العمومية. فلا يمكن خلط عقود الشراكة بعقود تفويض المرفق العام وهناك ثلاثة إختلافات رئيسية:

- **فمن جهة أولى،** فإنه في إطار تفويض المرافق العامة يتم نقل نشاط مرفق صناعي وتجاري في مجمله إلى مشغل خاص يقوم باستغلاله على مسؤوليته بينما في عقود الشراكة فإن الهدف هو إشراك المتعاقد في التنفيذ دون أن يتم نقل نشاط المرفق بكامله إليه.
- **ومن جهة ثانية،** فإن اللجوء إلى عقود الشراكة يتم بالنسبة للمرافق العامة التي تكون إدارتها وفقاً لعقود التفويض غير جائزة لأسباب قانونية أو غير ممكنة لأسباب اقتصادية.
- **ومن جهة ثالثة،** فإنه في مجال عقود تفويض المرفق العام فإن المقابل المالي للمتعاقد سيحدد أساساً وفقاً لنتائج الاستغلال ويحصل عليه من مقابل الخدمات



المراحل التي يمر بها عقد الشراكة تمهيداً لإبرامه وتنفيذه

يمر عقد الشراكة بمراحل عدة تبدأ في البدء بإبرام عقد الشراكة تمهيداً لاختيار الشريك الخاص (فقرة أولى) وصولاً إلى صياغة العقد وتأسيس شركة المشروع (فقرة ثانية) ومن ثم تأمين التمويل إليها (فقرة ثالثة) وصولاً إلى تنفيذ عقد الشراكة ومراقبة هذا التنفيذ (فقرة رابعة).

١. مرحلة إبرام عقد الشراكة وتحديد الشريك الخاص

يتطلب إبرام عقود الشراكة إتمام العديد من العقود بغية تنظيم علاقات متنوعة ومتداخلة ليس فقط بين الطرفين الأساسيين (الإدارة والمتعاقد) وإنما بين هذين الطرفين وأطراف أخرى عديدة سواء في مجال الخبرة الاستشارية قانونية كانت أم مالية أو تجارية أو هندسية أو تقنية أو بيئية أو تكنولوجية. كما تتطلب هذه المشروعات كفاءة وخبرة وتأهيلاً خاصاً لتنفيذها الأمر الذي يفرض على الإدارة التزامات صارمة من أجل اختيار المتعاقد الأقدر على تلبية تلك المتطلبات. لقد تضمن مشروع القانون أطراً عامة لتلك الترتيبات التعاقدية تصلح لكافة المشاريع الخاصة بالمرافق العامة التي ستطبق عليها عقود الشراكة وذلك حتى تأتي عملية اختيار المستثمر، ثم إبرام عقد الشراكة معه متناسقة مع الهدف المرجو منها.

تشمل مرحلة إبرام عقد الشراكة على مرحلتين يقتضى شرحهما وهما: **مرحلة تقييم ودراسة المشروع، ومن ثم مرحلة اختيار المتعاقد (الشريك الخاص)، فسنقوم بعرضهما وإبداء الملاحظات الخاصة بشأن كل من المرحلتين.**

مطلب أول: مرحلة تقييم ودراسة المشروع و الملاحظات عليها

بحسب مشروع القانون فإن اقتراح المشروع المشترك يتم إما عبر الوزير المختص أو عبر المجلس الأعلى للخصخصة وذلك بتقديم دراسة أولية عن المشروع إلى الأمانة العامة للمجلس الأعلى للخصخصة التي تحيل الاقتراح إلى وزارة المالية لإبداء الرأي. يدرس المجلس المشروع فيما أن يرفضه وإما أن يبدي موافقة أولية وفي الحالة الأخيرة فإن المجلس يؤلف لجنة المشروع المؤلفة من رئيس المجلس ومندوب من وزارة المال ومندوب عن الوزارة المعنية لإجراء دراسة حول المشروع.

ونظراً لما قد يعوز هذا المجلس واللجنة التابعة له من الخبرة اللازمة في مجال اقتراح وإعداد تلك العقود التي تستلزم

خبرات وكفاءات فنية ومالية وقانونية واقتصادية على درجة عالية من التخصصية ومهارات عالية في إجراء المفاوضات، لذلك فإن مشروع القانون نص على الاستعانة بالمستشارين لمساعدته على تحضير وتنفيذ هذه النوعية من المشاريع وفي الغالب يكون هؤلاء المستشارون مكاتب إستشارية دولية.

يلعب الاستشاريون دوراً كبيراً في إعداد وتنفيذ المشروع سواء فيما يتعلق باختيار الآلية المناسبة لتنفيذ المشروع وإعداد دراسات الجدوى الفنية والاقتصادية أم فيما يتعلق بإعداد الإطار القانوني ونماذج اتفاقيات المشروع ودفتر الشروط، كما أن الاستشاريين يساعدون على تقييم العروض والتفاوض والتعاقد. وفي بعض الحالات قد يمتد عمل الاستشاري إلى ما بعد إبرام عقد المشروع حيث يقوم الاستشاري بالإشراف والمراقبة على التنفيذ.

إن أول عمل تقوم به لجنة المشروع بمساعدة الاستشاريين هو تحضير دراسة المشروع المقترح تنفيذه.

يجب أن تبحث الدراسة الجوانب والأبعاد الاقتصادية والتمويلية والقانونية والإدارية للمشروع وكذلك تكاليفه المادية ومخاطره وأيضاً حقوق والتزامات كل من الإدارة والقطاع الخاص. بعد الانتهاء من الدراسة ترفع لجنة المشروع الدراسة إلى المجلس مع توصيتها فيتخذ المجلس القرار المناسب بالسير به أو عدم السير به.

وفي حال وافق المجلس على السير بالمشروع المشترك يقوم رئيس المجلس بإحالة الملف إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار النهائي بشأن السير بالمشروع على ضوء المعطيات المتوافرة.

ملاحظات

نلاحظ أن اقتراح المشروع يأتي إما عبر الوزير وإما عبر المجلس الأعلى للخصخصة. من المفضل أن ينحصر اقتراح المشاريع في المجلس الأعلى وذلك لإبعاد الاعتبارات السياسية عن هذه المشاريع قدر الإمكان. كما أن إعطاء مجلس الوزراء صلاحية الموافقة النهائية على السير بالمشروع منتقد لأن مثل هذه الصلاحية يجب أن تكون بيد المجلس الأعلى للخصخصة لأنها أمر تقني بحت لا يجب أن يعرض على مجلس الوزراء لأن من شأن ذلك إدخال السياسة في تقرير المشاريع وبالتالي يتوجب الحصول على توافق جميع الأطراف الممثلة في مجلس الوزراء على المشروع مما يفتح الباب أمام المحاصصة في تقرير المشاريع الأمر الذي يؤدي إلى السير بمشاريع غير ذات جدوى اقتصادية.

في هذا الإطار يجب أن يكون دور السلطة السياسية (أي مجلس الوزراء) منحصراً في وضع خطة تنمية اقتصادية واجتماعية للبلد يحدد فيها القطاعات القابلة لتطبيق الشراكة مع القطاع الخاص عليها وذلك حسب الأولويات.

ومن اللازم أن تعكس هذه الخطة الشاملة الحاجات الحقيقية للمجتمع وللإدارات والمؤسسات العامة والبلديات. وأن تراعي متطلبات التنمية الشاملة وهذا ما يفرض أن تصاغ الخطة بشكل لامركزي.

فيتوجب أن توضع هذه الخطة بعد التفاعل وأخذ آراء منظمات المجتمع المدني والنفابات والهيئات المحلية وممثلي القطاع الخاص والممولين. على كل حال، من المتوقع للسير في المشروع أن تظهر الدراسة المعدة بمساعدة الإستشاريين فوائد المشروع الاقتصادية والاجتماعية بشكل واضح كما أن تبرز الحاجة الماسة إلى تنفيذه وأن تبين أن اللجوء إلى الشراكة هو السبيل الأفضل من كل طرق التعاقد العمومي الأخرى (امتياز، أشغال عامة، مناقصات تقليدية، BOT،...) وذلك من ناحية الكلفة والنوعية، بمعنى يجب أن تظهر الدراسة أن اللجوء إلى الشراكة ينتج قيمة مقابل النفود المدفوعة للحصول على خدمة أو منتج معين (Value For Money) وذلك عن طريق إنتاج عوائد قد لا تكون متوافرة في طرق التعاقد الإدارية الأخرى، كما يجب أن تظهر الدراسة بشكل واضح الكلفة الاستثمارية للمشروع مع التكاليف الأخرى (كلفة التشغيل وكلفة الصيانة وكلفة التمويل...) وذلك كي تكون للإدارة رؤية واضحة عن العقد الذي ينبغي أن تلتزم به.

إنطلاقاً من هنا يجب الابتعاد عن مفهوم إشراك القطاع الخاص في المرافق العامة غير الاستثمارية التي تشكل مرافق عامة تنتج خدمات أساسية للمواطنين تعتبر سلعة عامة (العدالة، الصحة، التربية...) لأنه من جهة، هناك أسباب دستورية تمنع هذا الأمر كما أسلفنا، ولأنه من جهة ثانية، بما أن هذه المرافق لا تنتج عوائد كبيرة فإن العبء المالي للمشروع ستتحمله الخزينة العامة التي عليها تحمل تكلفة المشروع مع الفوائد على المدى الطويل وبالتالي يصبح المشروع أكثر كلفة على المدى المتوسط والطويل مما إذا ما قام الشخص العام بتمويله منذ البداية. وهذا ما يفرض أن تبقى هذه القطاعات في يد الدولة إنتاجاً ومراقبة ويتم اللجوء فيها إن اقتضت الضرورة التكتيكية في مهمات محددة ليس إلى القطاع الخاص بل إلى القطاع الأهلي ومنظمات المجتمع المدني المتخصصة، وذلك لسد النواقص والعيوب الموجودة لدى القطاع العام.

إذن، من المهم في هذه المرحلة (أي مرحلة دراسة وتقييم المشروع) هو حسن اختيار المشروع لأن ذلك شرط أساسي لنجاح مشروع الشراكة فلا يمكن لأسلوب الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص أن يحول مشروعاً متعثراً أو غامضاً إلى مشروع ناجح ومنتج.

وهنا يأتي دور الاستشاريين، فالاستشاريون يجب أن يساعدوا

على توضيح هذه الأبعاد للإدارة المتعاقدة لذا يجب أن يتمتعوا بالكفاءة اللازمة مع الخبرة في هذا المجال ولكن الأهم يجب أن يكون هؤلاء المستشارون بعيدين عن النشاط الاقتصادي للقطاعات الخاصة التي يقومون بتقديم الاستشارات عنها إلى الدولة وذلك تفادياً لتضارب المصالح وتأثير القطاع الخاص على تقرير المشاريع المطروحة للشراكة والتي سيقوم بتنفيذها. ويلاحظ أن مشروع القانون لم يحدد طرق اختيار استشاري المشروع (مناقصة مفتوحة واستدراج عروض ومناقصة محصورة...).

كما أن مشروع القانون لم يحدد مهلة قصوى للقيام بهذه الاستشارات إذ من المفضل تحديد المهلة القصوى كي لا تطول العملية الاستشارية التحضيرية وبفعلها تزداد الأعباء المالية على الإدارة بالنسبة للمشروع، كما أنه من المفضل أن تعطى الأفضلة في إرساء العقود الاستشارية على الشركات والأفراد اللبنانيين ما دامت تتوفر فيهم المواصفات الموجودة لدى الجهات الاستشارية الأجنبية وذلك تشجيعاً للكفاءات الوطنية وللمقدرة الإمكان من نفقات العقود الاستشارية التي قد تعقد مع استشاريين أجانب.

في هذا السياق، يجب على المدى الطويل تدريب مجموعة من الموظفين في إدارة المناقصات على تطوير مهارات إجراء دراسات الجدوى الاقتصادية واقتراح المشاريع كي يتم الاستغناء تدريجاً عن المستشارين في هذا المضمار أو على الأقل أن يتم اللجوء إليهم في حالات محددة و/أو في المسائل الشائكة.

مطلب ثان: مرحلة اختيار المتعاقد والملاحظات عليها فرض مشروع القانون إجراءات لإبرام عقود الشراكة وهذه الإجراءات تتميز بأمرين.

الأمر الأول: أنها تفرض تدخل هيئات إدارية أخرى غير التي أنشأها المشروع وهي المجلس الأعلى للخصخصة، لجنة المشروع، مجلس الوزراء والوزير.

وأما الأمر الثاني: فهو أن مشروع القانون قد جعل طريقة اختيار المتعاقد تتم بشكل أساسي من خلال التفاوض كما هو معمول به في الكثير من دول العالم فيما يتعلق بعقود الشراكة.

تتخصر إجراءات اختيار المتعاقد في مرحلتين:

- **المرحلة الأولى** وهي مرحلة الدعوة للتقدم بالترشيح ومن ثم على ضوء العروض المقدمة يتم إعداد لائحة بالمرشحين المؤهلين (نبذة أولى).
- **المرحلة الثانية** وهي مرحلة تقديم العروض النهائية واختيار العرض الفائز (نبذة ثانية) والقاعدة الأساسية والهامة (والمنصوص عليها في المادة 7 من مشروع

خلالها من مناقشات أو معلومات للحصول على إيضاحات بشأن عناصر عروضهم غير الملزمة.

نبذة ثانية : مرحلة تقديم العروض النهائية واختيار العرض الفائز

على ضوء ما يتضح للجنة المشروع أثناء الحوار التنافسي مع المرشحين المؤهلين تضع هذه الأخيرة مع فريق الاستشاريين الملحق بها دفتر الشروط الخاص بالمشروع.

ويجب أن يتضمن دفتر الشروط هذا عدداً من البيانات المهمة مثل: المعلومات المتعلقة بالمشروع والشروط الفنية والمالية الواجب توافرها في العرض، مواصفات المنتج النهائي، مستوى الخدمة ومؤشرات الأداء، الشروط الرئيسة لعقد الشراكة، تحديد طريقة وأسس المفاضلة ما بين العروض، المستندات والنماذج والمواعيد الواجب مراعاتها في العرض، وأخيراً قيمة التأمين المؤقت وطريقة حساب التأمين النهائي. إن دفتر الشروط في الواقع يشكل شرعة تضعها الإدارة بإرادتها المنفردة تحدد مهام كل من القطاع الخاص والقطاع العام كما يحدد حقوق وواجبات كلا الطرفين ويكون ملزماً لكليهما. إن دفتر الشروط يشكل في واقع الأمر وسيلة مراقبة بيد الإدارة على المتعاقد معهما فعليه أن يحترم بنوده وإلا فإنه يتعرض لفرض العقوبات عليه. أما لجهة طبيعته القانونية فهناك انقسام، فالبعض يعتبر أن له طبيعة تنظيمية أما البعض الآخر فيعتبر أن له طبيعة تعاقدية.

يرفع دفتر الشروط بواسطة اللجنة إلى الوزير المختص لأخذ موافقته عليه، كما يرفع إلى المجلس الأعلى للخصخصة لأخذ الموافقة عليه، وبعد ذلك يرفع إلى مجلس الوزراء بواسطة رئيس المجلس الأعلى للخصخصة لأخذ الموافقة النهائية عليه.

وبعد موافقة مجلس الوزراء على دفتر الشروط تقوم لجنة المشروع بتبليغه إلى المرشحين المؤهلين.

ومن ثم تبدأ مرحلة تقديم العروض حسب ما هو محدد في دفتر الشروط إذ يتوجب على كل مرشح مؤهل أن يتقدم بعرضين للمشروع: **الأول فني والأخر مالي.**

ويتضمن العرض الفني المواصفات التفصيلية لتحقيق مستوى الخدمة أو مستوى المنتج النهائي للمشروع. أما العرض المالي فيتضمن النموذج المالي للمشروع مع كلفته.

بعد تقديم العروض تقوم اللجنة بفض العروض الفنية أولاً ولها أن تطلب من العارضين تقديم التوضيحات اللازمة أو استكمال النواقص فيما يتعلق بعروضهم.

بعد فض العروض تستبعد العروض الفنية غير المطابقة للشروط والمواصفات وتعاد إلى أصحابها مع العروض المالية وبعد ذلك تقيم لجنة المشروع العروض الفنية المقبولة.

القانون) لاختيار الشريك الخاص هي ضرورة احترام مبادئ الشفافية وحرية اشتراك المتنافسين والمساواة في معاملتهم و العلانية وتعدد العروض المتنافسة للفوز بالعقد.

نبذة أولى: مرحلة تقديم العروض الأولية و تحديد المرشحين المؤهلين

تعد لجنة المشروع مستند التأهيل المسبق وتعلن عنه ويتضمن كامل المعلومات الأساسية عن المشروع ومن ثم تدعو المهتمين إلى استلام مستند التأهيل المسبق كي يتقدموا فيما بعد ضمن مهلة معينة بطلب تأهيل.

تنتقل اللجنة طلبات التأهيل وتدقق فيها وتضع تقريراً بمساعدة فريق العمل بالمرشحين المؤهلين وترفع هذا التقرير إلى المجلس الأعلى للخصخصة الذي يكون له القرار النهائي في تحديد المرشحين المؤهلين ومن ثم تبلغ اللجنة المرشحين سواء المؤهلين منهم أم غير المؤهلين بنتيجة التأهيل.

التأهيل المسبق، هو إذن عملية قانونية وإدارية تجريها الجهة الإدارية المعنية بغية الوقوف على حقيقة المستثمر الذي يرغب في التعاقد معها والتأكد من صلاحياته أو أهليته القانونية والمالية والتنظيمية لتحقيق أهداف التعاقد.

ومن ثم تقوم لجنة المشروع بالتعاون مع المستشارين بإجراء حوار تنافسي مع المرشحين المؤهلين وذلك تحت رقابة المجلس الأعلى للخصخصة بهدف الحصول على إيضاحات بشأن عناصر العرض الفني والمالي، فعملية الحوار التنافسي هي عبارة عن مرحلة حوار ما بين الجهة الإدارية المعنية وبين المرشحين المؤهلين لعقود الشراكة لتحديد تفاصيل المشروع المشترك واحتياجاته.

إن الإدارة تهدف من وراء الحوار التنافسي والذي يتم وفق معايير محددة في مقدمتها سابقة الأعمال وحجم رأس مال الشركة والقدرات والخبرات الفنية للشركة... تهدف إلى تحديد حجم التمويل المطلوب والوصول إلى العرض الأجدى من الناحية الاقتصادية لتحقيق الأهداف والمتطلبات التي تسعى إليها الجهة الإدارية المعنية. ولذا، فهي تقوم من خلال هذا الحوار التنافسي بمناقشة جميع الجوانب المتعلقة بمشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص مع مقدمي العروض كما تقوم بمقارنة الوسائل المطروحة للوصول إلى أهداف المشروع مع بعضها البعض عند الضرورة.

ويتم الحوار التنافسي مع كل متنافس على حدة في إطار من المساواة بين مقدمي العروض من حيث عدد الاجتماعات ومدتها مع الالتزام في ذات الوقت بعدم إفشاء سرية ما يدور

شأن ذلك تسهيل مهمة تنفيذ العقد وتقليل العقبات، فالعقد الجيد هو العقد الذي تتم المفاوضة بشأنه بشكل سليم ويكون دفتر الشروط المرفق به مفصل وواضح.

بالنسبة لمرحلة تقديم العروض الأولية وتحديد المرشحين المؤهلين فلقد تضمن القانون نصاً يمنع التعاقد مع شريك أعلن إفلاسه أو التعاقد مع شركة مشروع صدر بحق رئيس أو أحد أعضاء مجلس إدارتها حكم مبرم يدينه بارتكاب جناية أو جنحة شائنة وهذا أمر مرحب به إلا أنه يقتضي إضافة نص يمنع التعاقد مع شركة مشروع حكم على أحد مؤسسيها بجناية أو جنحة شائنة وليس فقط بحق رئيس مجلس إدارتها أو أحد أعضاء مجلس الإدارة.

كما يقتضي في هذا الإطار إضافة نص يمنع التعاقد مع شريك واحد أكثر من حد معين في مشاريع مماثلة ضمن فترة زمنية معينة (مثلاً مشروعان ضمن فترة أربع سنوات) وذلك تحقيقاً للمزيد من الشفافية ولمنع حصر هذه العقود في فئة قليلة من الشركات أو الأشخاص. بحيث إن تقدمت شركة أو شخص في قطاع ما بعرض للفوز بمشروع مشترك وكانت هذه الشركة أو هذا الشخص قد سبق له أن وقع أكثر من عقد شراكة في نفس القطاع في مدة زمنية قصيرة فإنه يتوجب إستبعاده في مرحلة تقديم العروض الأولية.

بالنسبة لتحديد المرشحين المؤهلين على ضوء مرحلة تقديم العروض الأولية فإنه يجب تحديد المرشحين المؤهلين على ضوء معايير موضوعية محددة سلفاً من قبل الإدارة المعنية مثل خبرة المتقدم في تنفيذ مشاريع مشابهة والتجارب السابقة معه في تنفيذ المشاريع في حال وجودها، رقم أعماله في السنوات السابقة، ووصولات تثبت دفعه لتكاليفه الضريبية في السنوات الأخيرة، كتب المؤازرة من مجموعات أخرى، شهادات الاعتماد الحاصل عليها في تنفيذ المشاريع (شهادات جودة الخدمات التي يقدمها، شهادات بإحترامه متطلبات البيئة والتنمية المستدامة، شهادات بإحترامه الاقتصاد الإنساني الإجتماعي شهادات بتحقيقه مستوى عال من الشفافية...).

وكذلك من المهم أن يكون من يتولى المفاوضة عن الإدارة على قدر كبير من الاستقلالية والنزاهة وأن لا تكون له مصلحة مع المرشحين الذين يرغبون في الفوز بعقود الشراكة وذلك منعاً لتضارب المصالح.

إن أهمية الحوار التنافسي تكمن في أنها تتيح لكل من القطاع العام والقطاع الخاص معرفة نقاط قوته ونقاط ضعفه وبالتالي بناء قيمة مشتركة للمشروع المقترح تنفيذه وهكذا يجب أن يفهم و يطبق الحوار التنافسي.

فعن طريق الحوار يتم تحديد حاجات الإدارة بشكل واضح، فالإدارة ونظراً للطبيعة المركبة لهذه العقود لا يكون لها تلك

ومن ثم تدعو اللجنة إلى جلسة علنية أو إلى مؤتمر صحفي يتم فيه فض العروض المالية للعروض الفنية المقبولة ويقتصر السعر المالي على السعر الذي يبين بشكل عام كلفة المشروع على الإدارة.

وبعد ذلك تضع اللجنة تقريراً ترفعه إلى المجلس الأعلى للخصخصة تصنف فيه العارضين على ضوء عروضهم الفنية والمالية مع اقتراح العارض المفضل الذي تراه مناسباً للتوقيع على العقد.

يدرس المجلس الأعلى التقرير مع التوصية وله أن يقوم بمفاوضات من أجل تحسين العروض في حال التقارب بين أول عارضين، كما له أن يفاوض العارض الأفضل من أجل تحسين عرضه وهو يعلن نتيجة لذلك إرساء العقد على صاحب العرض الأفضل وذلك بحسب التقييم الذي وضعتة اللجنة على ضوء العروض الفنية والمالية المقدمة، ومن ثم تبلغ لجنة المشروع كل المرشحين العارضين بنتائج عملية الاختيار، ويدعى الفائز بالعرض الأفضل لتوقيع عقد الشراكة مع الوزير المختص.

ملاحظات على مرحلة إختيار المتعاقد:

نلاحظ أن مشروع القانون قد وضع طريقة مركبة لإرساء عقد الشراكة. ففي مرحلة أولى، أفسح المجال لكافة الشركات والأشخاص الذين يرغبون في التعاقد مع الإدارة من خلال عقد الشراكة بالتقدم بطلب تأهيل على ضوء مستند التأهيل المسبق، ثم في مرحلة ثانية بعد إجراء عمليات التأهيل المسبق والحوار التنافسي وفض العروض تحدد له من هو المؤهل فنياً وقانونياً ومالياً وتقنياً للفوز في عقد الشراكة. إن هذه التقنية في إرساء عقد الشراكة تتوافق مع الطبيعة المركبة لهذه العقود فنظراً لكون عقد الشراكة هو عبارة عن تجميع وتركيب قانوني ومالي معقد فمن الطبيعي أن تكون عملية إرساء العقد مركبة هي أيضاً.

إن الإجراءات السابقة لإرساء (تأهيل، مندرجات دفتر الشروط وتقديم العروض وفضها...) يجب أن تتم بشفافية كاملة وبتساو بين جميع المرشحين دون أي محاباة أو مفاضلة. كما يجب أن توضع كافة المعلومات المتعلقة بالمشروع بتصرف جميع المرشحين دون أي تمييز بينهم، كما يجب إعطاء المجتمع المدني وجمعيات مستخدمي المرافق العامة الحق في المراقبة والسؤال في جميع هذه المراحل وذلك بالتنسيق مع المجلس الأعلى للخصخصة.

إن هذه المرحلة السابقة لإرساء العقد وخاصة تلك التي يتم من خلالها إجراء الحوار التنافسي وتحضير دفتر الشروط هي مرحلة مهمة ويجب إيلاؤها الاهتمام الكامل لأن من

احترام البيئة، إعادة تلزيم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، تشجيع الصناعات الوطنية، الالتزام بحقوق العمال والالتزام الشريك الخاص بأحكام المسؤولية الاجتماعية عن تنفيذ المشروع (كمثل الالتزام بحماية وتعويض الفئات المتضررة من المشروع أو الالتزام بدعم الفئات المهمشة عن طريق تسهيل إمكانية حصولهم على خدمات المشروع بأسعار مدعومة أو الالتزام بتشغيل نسبة معينة من بين العاطلين عن العمل في منطقة المشروع، أو إحترام حقوق المعوقين في تنفيذ المشروع)، فهذه المسائل يجب أن تكون ضمن نظام تقييم عروض المتقدمين للفوز بعقود الشراكة لا بل يجب أن يكون لها الأولوية في إختيار الفائز في العقد حيث من المتوقع إستبعاد المرشح الذي لا يلتزم بها حتى ولو قدم عرض مالي أفضل من المرشح الذي يحترمها.

كما أن مشروع القانون أغفل ذكر مسألة حق المستبعدين من التأهيل أو من العرض الفني وكذلك المرشحين الخاسرين من اللجوء إلى القضاء الإداري على ضوء المادة 66 من نظام مجلس الشورى، والتي تتيح لرئيس مجلس الشورى بناء على طلب صاحب العلاقة (المستبعد من التعاقد) لعب دور قاضي الأمور المستعجلة في حال مخالفة موجبات الإعلان والمنافسة التي تخضع لها الصفقات المتعلقة بإدارة المرفق العام. فيتخذ القضاء كافة التدابير الضرورية والمؤقتة التي من شأنها حفظ الحقوق ومنع الضرر مثل تعليق توقيع العقد أو إبطال البنود في مشروع العقد التي تخالف موجب التنافس في إبرام العقود المتعلقة بإدارة المرافق العامة....

وبالتالي كان من المناسب التأكيد في مشروع القانون على حق المستبعدين من التأهيل أو من العرض الفني وكذلك المرشح الخاسر على حقهم هذا (مراجعة مجلس شورى الدولة على ضوء المادة 66 من نظام المجلس) وذلك لحفظ حقوقهم ومنع الضرر عنهم في حال إخراجهم من عملية إرساء العقد لأسباب واهية دون إتباع مبادئ الإعلان و التنافسية فيراقب القضاء الإداري هذا الاستبعاد على نحو معجل قبل توقيع العقد مع المرشح الذي لا يستحق الفوز في العقد والذي غالباً ما يكون محظياً.

الرؤية المستقبلية ومن هنا أهمية الحوار التنافسي. وكان من الأنسب تحديد المهلة القصوى للحوار التنافسي كي لا تطول هذه المرحلة كثيراً وتزداد بالتالي الأعباء والمخاطر كما أنه من المفضل عدم اللجوء إلى تقنية الحوار التنافسي إلا في العقود المرتفعة القيمة والاكتفاء بطرق التلزم العادية لإرساء العقود في المشاريع الصغيرة، ففي هذا النوع من المشاريع (الصغيرة) عادة ما تكون الأهداف واضحة أمام الإدارة وبالتالي لا تعود تقنية التفاوض التنافسي بالكثير من النفع عليها لذلك يجب الإعراض عنها في هذا النوع من العقود كسباً للأعباء والجهد.

إن مشروع القانون فرض موافقة مجلس الوزراء على دفتر الشروط وهذا أمر منتقد لأنه من جهة يشكل خرقاً كبيراً لمبدأ اللامركزية الإدارية المنشود كما من شأنه من جهة ثانية إطالة أمد مرحلة إبرام العقد نظراً لما تفرضه هذه الموافقة من الدخول في الروتين الإداري وفي بازار التوافق السياسي مما يؤخر في تنفيذ المشروع وبالتالي يؤخر النتائج المتوقعة منه. من هنا كان من الأنسب لو أن مشروع القانون لم يفرض موافقة مجلس الوزراء على دفتر الشروط وفي أسوأ الأحوال كان من الأنسب لو أنه وضع مهلة زمنية معينة للحصول على هذه الموافقة وفي حال إنقضاء المهلة دون البت بدفتر الشروط تعتبر الموافقة معطاة.

يسجل أن مشروع القانون لم يتطرق إلى حالة تقديم عرض واحد قبل مرحلة التأهيل المسبق وكذلك إلى حالة وصول عارض واحد بعد إجراء التأهيل المسبق. ففي هاتين الحالتين يجب الغاء عملية الدعوة إلى تقديم العرض واللجوء إلى طرق أخرى من التعاقد لأنه بمجرد وجود مرشح واحد للتعاقد في إطار عقد شراكة فهذا يعني أمراً من اثنين: إما أن إجراءات الاختيار المتبعة لم تكن سليمة وإما أن المشروع هو غير ذي جدوى إقتصادية.

بالنسبة للعرض المقدم فإن هذا العرض ملزم لطالب التعاقد الذي قدمه ولا يمكنه الرجوع عنه وهو يلزمه من تاريخ تقديمه إلى الإدارة إلى حين انتهاء مدة سريان العرض المحدد بدفتر الشروط.

أما بالنسبة لتقييم العروض الفنية والمالية المقدمة فيلاحظ أن مشروع القانون يرسى العقد على المرشح الذي قدم أفضل عرض فني ومالي وفق معاملات تتقيل تحدد في دفتر الشروط.

في هذا الإطار يجب التأكيد على ضرورة وضع معاملات التقييم في دفتر الشروط ليس فقط على الجوانب الفنية والمالية للمشروع بل أيضاً على مدى التزام الشريك الخاص بمجموعة من المتطلبات مثل: بمتطلبات التنمية المستدامة

٢. مرحلة تأسيس شركة المشروع وصياغة عقد الشراكة والملاحظات عليها

تتجسد في المصلحة العامة بتحقيق منافع عامة اقتصادية واجتماعية وبيئية وكذلك تحقيق تنمية ونهضة مستدامة لبنيتها الأساسية وخدماتها ومرافقها العامة. لذلك كان من الحتمي إقامة حلول مناسبة لهذا التعارض أو إقامة نوع من التوازن في هذا الشأن.

هذا التوازن وإن كان يتحقق في العقود الإدارية كافة بما فيها عقد الشراكة من خلال خضوعها للمبادئ العامة لتلك العقود والتي تغلب دائماً المصلحة العامة على المصلحة الخاصة عند التعارض وذلك بما تمنحه للإدارة من امتيازات وسلطات أقوى من تلك الممنوحة للمتعاقد معها إلا أن المشرع كان حريصاً على ضرورة أن يتضمن عقد الشراكة شروطاً جوهرية أو إجبارية تفرض على طرفي التعاقد بحيث لا يقوم عقد الشراكة بدونها. هذه الشروط تهدف ليس فقط إلى إقامة التوازن المنشود سالف الذكر وإنما أيضاً إلى حفظ حقوق كلا الطرفين والمتمثلة في استثمار مجز أو مربح للقطاع الخاص دون إهمال أو تقصير لتحقيق المنافع العامة التي تقصدها الإدارة.

لقد فصلت المادة 12 من مشروع القانون أبرز البنود التي يجب أن تتضمنها عقود الشراكة وهي:

1. الأعمال التي يتوجب على كل من الشخص العام وشركة المشروع القيام بها أو الامتناع عن القيام بها وموجبات وحقوق كل فريق.
2. أسس تمويل المشروع المشترك. (راجع لاحقاً).
3. مدة العقد على أن لا تتجاوز هذه المدة خمسة وثلاثين عاماً.
4. كافة البدلات التي ستقتاضها شركة المشروع من الشخص العام لقاء قيامها بالأعمال الموكلة إليها بموجب عقد الشراكة وطرق تقاضي تلك البدلات. وهنا يجب تفصيل كل عناصر البديل الذي يقوم بدفعه الشخص العام تحقيقاً للمزيد من الشفافية (البديل مقابل نفقات البناء، والبديل مقابل نفقات التشغيل...).
5. مؤشرات تقييم أداء شركة المشروع.
6. التقارير التي تعدها شركة المشروع حول تنفيذ المشروع المشترك وتحيلها إلى الشخص العام والمجلس وهذا ما يحقق الشفافية بتوفير المعلومات الاقتصادية الصحيحة عن مختلف جوانب النشاط الاقتصادي للمشروع (الأرباح، الإنتاج...).
7. توزيع المخاطر بين الشخص العام وبين شركة المشروع بالإضافة إلى التدابير والإجراءات التي يجب اتباعها للحد من وضع تلك المخاطر. يقصد بالمخاطر في هذا الصدد تلك المرتبطة بالمشروع محل عقد الشراكة وهي أية وقائع مادية أو قانونية تطرأ بعد البدء بتنفيذ المشروع ويكون من شأنها

بمجرد الانتهاء من عملية اختيار المتعاقد (أي الشريك الخاص) وإرساء العقد عليه يتولى هذا الأخير تأسيس شركة تجارية من نوع المساهمة (مغفلة) تخضع للقانون التجاري اللبناني ما عدا نص المادتين 78 و 144 من قانون التجارة هذه الشركة تسمى شركة المشروع تمثل في واقع الأمر محرك عملية تنفيذ عقد الشراكة لذلك يطلق عليها بالانكليزية (special purpose vehicule SPV).

ويقع عليها بادئ ذي بدء توقيع عقد الشراكة مع ممثل الشخص المعنوي العام وهو الوزير كما جاء في مشروع القانون وتتأسس الشراكة وفق أحكام قانون التجارة اللبناني الخاص بالشركات المساهمة ولا يجوز للشريك الخاص أن يتفرغ عن أسهمه في شركة المشروع قبل بلوغ المشروع المرحلة التشغيلية إلا بموافقة مجلس الوزراء. إذن، هذه الشركة تتألف من المستثمر (الشريك الخاص) الذي فاز في العقد كمساهم أساسي وأيضاً من الشخص العام الذي يدخل كمساهم في الشركة من خلال إما المساهمة النقدية في رأس المال وإما عن طريق تقديم مقدمات عينية (عقار، معدات، أجهزة،...).

ولكن تقديم هذه المقدمات يجب أن يكون دائماً على سبيل الانتفاع كما جاء في الفترة 9 من المادة 12 من مشروع القانون والتي سنتناولها لاحقاً.

ويتم تخمين الحصص العينية المقدمة من الشخص العام إلى شركة المشروع من خلال جهة مستقلة ذات خبرة دولية وليس من خلال الطرق المنصوص عنها في المادة 86 من قانون التجارة. ويجب أن يمثل الشخص العام بعضو واحد على الأقل في مجلس الإدارة يعين من قبل مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير المختص. وأخيراً، فإن شركة المشروع لا تخضع لرقابة ديوان المحاسبة.

تزامناً مع تأسيس شركة المشروع يتوجب على لجنة المشروع بالتعاون مع المجلس الأعلى للخصخصة صياغة عقد الشراكة المزمع توقيعه بين الشخص العام وبين شركة المشروع.

لقد نظم مشروع القانون مضمون هذا العقد وأبرز البنود التي يجب أن ينطوي عليها وذلك لأن عقد الشراكة ينطوي في أغلب الأحيان على مصلحتين متعارضتين: من جهة مصلحة الشريك الخاص الذي يسعى بكل ما أوتي من أدوات ووسائل إلى تحقيق أكبر قدر من الأرباح بأقل قدر من النفقات، ومصصلحة الإدارة والتي تتجسد أو يجب أن

الشخص العام عندما تقتضي ذلك طبيعة المشروع. فعقد الشراكة يجب أن يتضمن الأحكام والقواعد الأساسية بشكل واضح ويحدد كيفية تسليم الموقع لشركة المشروع أو وسائل ذلك، وأيضاً كيفية إعادة هذا الموقع أو نقل ملكية أصول المشروع لإدارة في نهاية المدة بما في ذلك التركيبات وقطع الغيار والأجهزة والمعدات والسيارات المستخدمة في أغراض إدارة وتشغيل وصيانة المشروع والحالة التي يجب أن تكون عليها. وغني عن البيان أنه يجب أن تكون جميع هذه الأصول خالية من أي رهون أو تأمينات وقت نقل الملكية. إضافة إلى التزام شركة المشروع بتسليم الجهة الإدارية المتعاقدة كافة المستندات والوثائق اللازمة لتسلم المشروع، كما تلتزم بالتعاون والتوقيع على أية مستندات تكون لازمة لإتمام عملية نقل الملكية مع ضرورة تحديد الطرف الذي يتحمل مصاريف نقل الملكية مثل رسوم التسجيل العقاري، رسوم تسجيل المعدات والشاحنات. وتلتزم شركة المشروع كذلك بتسليم الجهة الإدارية كتيبات التشغيل والرسوم والتصميمات وكافة التقارير والسجلات والمعلومات الخاصة بتشغيل المرفق.

11. الإجراءات والجزاءات التي تلحق بشركة المشروع في حالة إخلالها بأي من موجباتها العقدية وهذه الإجراءات والجزاءات قد تكون: | بنود جزائية تطبق بمجرد الإخلال بالعقد حتى ولو لم يحصل ضرر للشخص العام. إجراءات إكراهية ومنها حلول الشخص العام مكان المتعاقد لتنفيذ العقد على مسؤوليته ولكن لا يمكن اتخاذ هذه الإجراءات إلا بعد توجيه إنذار إلى المتعاقد. الحق بتعديل بعض بنود العقد بإدارة منفردة وذلك لحماية المصلحة العامة. الغاء العقد ولا يتم استعمال هذا العقد إلا في المخالفات الكبرى وبعد اللجوء إلى الإجراءات والعقوبات المذكورة أعلاه.

12. إجراءات تأمين استمرارية المشروع والأعمال موضوع عقد الشراكة لدى انتهائه بحلول أجله أو بفسخه أو في حال إخلال شركة المشروع بتنفيذ موجباتها العقدية حيث مثلاً يحق لإدارة في هذه الحالات إدارة المشروع بنفسها أو بواسطة من تختاره. 13. الأصول المتبعة لحل النزاعات بما فيها الوساطة

والتحكيم الداخلي والدولي. إن لإدخال أصول حل النزاعات في عقود الشراكة أهمية كبرى وذلك لسببين: الأول، لأنها عقود طويلة الأجل تمتد عادة إلى عشرات السنوات. والثاني، لأنها عقود شديدة التركيب وفيها الكثير من الالتزامات المتبادلة. لذلك من المهم اللجوء إلى وسائل غير قضائية لحل النزاعات نظراً من جهة لطول مسار الدعاوى القضائية ومن جهة ثانية نظراً للتخصصية والسرية التي تتيحها وسائل فض هذه

التأثير السلبي في التنفيذ المرجو لهذا المشروع وذلك بإحداث أضرار أو خسائر لطرف من الأطراف المعنية في هذا المشروع وهذه الأضرار أو تلك الخسائر قد تتمثل في زيادة تكلفة المشروع بسبب زيادة في أسعار الخدمات أو المواد نتيجة المتغيرات الخاصة بالسوق وقواعد العرض والطلب. إنه من الصعب أن يتحمل المتعاقد مع الإدارة في عقود الشراكة كافة المخاطر منفرداً وإلا أحجم المستثمرون عن المشاركة في المشروعات الخاصة بالمرافق العامة. لذا فقد وجد نظام توزيع المخاطر والذي هو شرط جوهري في عقود الشراكة. أما أهم أنواع المخاطر فهي التالية: المخاطر السياسية مخاطر زيادة في التكلفة ومخاطر تأخر أو توقف المشروع بسبب أحداث غير متوقعة أو غير عادية، مخاطر أرض المشروع وبيئته و مخاطر الإنتاج...

8. الضمانات والتعهدات والالتزامات التي قد تعطى لتنفيذ المشروع المشترك من قبل شركة المشروع و/أو الشخص العام. فقد يواجه المشروع مجموعة من المخاطر تواجهه من خلال تقديم ضمانات وتعهدات لذلك يقتضي ذكر هذه الضمانات في العقد. هذه الضمانات قد تكون ضمانات تجارية أم عقارية أم مصرفية أم نقدية... بعض هذه الضمانات قد يقدمها الشخص العام للشريك الخاص أو الممول مقابل مخاطر معينة (ضمان المخاطر السياسية، ضمان مخاطر تغيير القوانين والأنظمة، ضمان مخاطر عدم سداد الشريك الخاص للقرض، ضمان حد أدنى من استعمال الخدمة..). وهناك ضمانات يقدمها الشريك الخاص إلى القطاع العام أو إلى الممول وهي ضمان مخاطر الأداء والتنفيذ، ضمان دفع الجزاءات و ضمان تسليم المشروع عند نهاية العقد. من المهم أن تكون هذه الضمانات متبادلة بين الشريك الخاص وبين الشخص العام وأن تكون متناسبة مع المخاطر التي تتضمنها.

9. الأموال والأموال العائدة إلى الشخص العام والتي توضع طيلة مدة عقد الشراكة في تصرف شركة المشروع لتنفيذ موجباتها بالإضافة إلى حقوق وموجبات شركة المشروع فيما خص هذه الأموال. ويشار هنا إلى الأموال العائدة إلى الشخص العام توضع في تصرف شركة المشروع ولا تنقل ملكيتها إلى شركة المشروع فهي تقدم على سبيل الإنتفاع، ذلك لأنه في عقود الشراكة لا يتم تفويض المرفق العام وبالتالي تظل الملكية بيد لشخص العام ويكون هناك حق انتفاع عائد إلى الشركة التي لها أموالها الخاصة أيضاً.

10. كيفية وتوقيت تحويل المشروع المشترك إلى

ضرورة أن يعين رئيس مجلس إدارة شركة المشروع بقرار من الوزير المعني أو بمرسوم بناء على اقتراح مجلس إدارة شركة المشروع وذلك لتحقيق المزيد من الرقابة على شركة المشروع.

عدم التنازل عن عقد الشراكة أو أي من الحقوق التي يربتها أو الالتزامات الواردة فيه إلا لغرض التمويل وبعد موافقة خطية مسبقة من السلطة المختصة بالجهة الإدارية المتعاقدة ويقع باطلاً كل اتفاق يتم على خلاف ذلك.

على شركة المشروع أن تلتزم بتخصيص أموالها لخدمة المرفق العام كما على شركة المشروع أن تلتزم بكفالة المساواة التامة بين المنتفعين بالمنتجات أو الخدمات التي يتيحها المشروع.

أن لا يتعارض عقد تأسيس شركة المشروع و/ أو نظامها الأساسي مع أحكام عقد الشراكة المبرم معها والاتفاقيات الملحقة.

أن لا تقل مدة شركة المشروع عن المدة اللازمة لتنفيذ عقد الشراكة وذلك على النحو المذكور في دفتر الشروط.

عدم السماح لشركة المشروع بتنفيذ مهام أخرى غير المهام المحددة في العقد الموقع معها، أي تطبيق مبدأ التخصصية.

ضرورة استعانة شركة المشروع بالمؤسسات والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم وأيضاً بأرباب الحرف وذلك لتنفيذ عقد الشراكة.

عدم اشتراط أن يكون الأعضاء الممثلون للدولة مساهمين في الشركة أو أن يقدموا أسهماً ضامناً لإدارتهم.

أن تعرض على الإدارة اتفاقيات المساهمين في شركة المشروع وأية تعديلات تطرأ عليها وأيضاً مشروعات العقود المزمع إبرامها مع الغير بقصد تنفيذ الأعمال والخدمات محل عقد الشراكة (عقود من الباطن)، وذلك خلال فترة معينة من تاريخ إبرام هذه الاتفاقيات أو إعداد مشروعات تلك العقود.

بالنسبة لمدة العقد يلاحظ أن مشروع القانون حدد مهلة قصوى للعقد هي 35 سنة (خمس سنوات وثلاثون سنة) ولكنه لم يحدد مهلة دنيا له، كما أنه لم يحدد تاريخ بدء هذه المهلة أهو من تاريخ توقيع العقد أو من تاريخ بدء تنفيذ المشروع؟

وجدير بالذكر أن المدة المثلى لعقد الشراكة إنما تعتمد في تحديدها على مجموعة من المعطيات مثل المدة الافتراضية لتشغيل المرفق وما يرتبط بذلك من عمليات صيانة أو تجديدات، كذلك المدة الافتراضية للأصول المرتبطة بهذا المرفق والمدة الزمنية المنتظر مرورها حتى ينتج الخدمة المطلوبة و يؤمن التوازن المالي. وعلى أي حال، فإن مدة عقد الشراكة يتم تحديدها

النزاعات. لذلك من المهم وضع بنود في العقد تجيز اللجوء إلى الوساطة (1) أولاً وفي حال تعذرهما يتم اللجوء إلى التحكيم عبر وضع بند تحكيمي في متن العقد.

ملاحظات على مرحلة تأسيس شركة المشروع وصياغة عقد الشراكة :

بادئ ذي بدء يجب أن يفرض القانون المقترح موجب على شركة المشروع يقضي بالالتزامها بنشر العقد الموقع بينها وبين الشخص العام وأيضاً التزامها بنشر نظامها الداخلي والمالي وذلك في الجريدة الرسمية وفي وسائل الاعلام تحقيقاً للمزيد من الشفافية وإمكانية مراقبة تنفيذ العقد من قبل جمعيات المجتمع المدني المختصة وأيضاً من قبل المستخدمين.

كما أن الاستثناء من تطبيق قانون التجارة على شركة المشروع لا يجب أن ينحصر فقط في المادتين 78 و144 من قانون التجارة كما هو مذكور في المادة 11 من مشروع القانون بل يجب أن يطاول أيضاً المواد المتعلقة بالإفلاس في قانون التجارة اللبناني وهي المواد 489 وما يليها لأنه من غير القانوني إعلان إفلاس شركة المشروع خاصة إذا ما عهد إليها تطوير وإدارة مرفق عام إنطلاقاً من مبدأ استمرارية عمل المرفق العام.

بالنسبة إلى إلتزام شركة المشروع تجاه الشخص العام فإن مشروع القانون لم يفصل ما هي هذه الإلتزامات وهي عادة ما تكون التالية:

- على شركة المشروع أن تقدم إلى الإدارة المتعاقدة تقارير دورية عن أعمال البناء أو التجهيز والتطوير والصيانة والتشغيل والإستغلال التي تقوم بها تنفيذاً لعقد الشراكة بحسب الأصول، كما أن على الشركة ضمان توافر الاشتراطات البيئية وشروط الصحة والسلامة للعاملين في المشروع والمنتفعين به.
- عدم حل شركة المشروع أو تغيير الشكل القانوني لها أو تخفيض رأسمالها إلا بعد موافقة الإدارة وإلا كان هذا الإجراء باطلاً.
- أن يتضمن النظام الأساسي لشركة المشروع حظراً على تداول أسهمها قبل تاريخ اكتمال البناء والتجهيز أو التطوير.
- في حال بيع أسهم في شركة المشروع يكون للشخص العام الحق في تملكها بالأفضلية.
- عدم رهن أسهم شركة المشروع لغير غرض تمويل أو إعادة تمويل مشروع الشراكة وإلا كان هذا الرهن باطلاً.
- تمتع الإدارة المتعاقدة بحق الاعتراض على مقررات مجلس إدارة الشركة.

وصرف الموظفين توازي المعمول به لدى القطاع الخاص بهدف الحد من الفساد والبيروقراطية وبالتالي أخذ نقاط القوة في هذا المجال من القطاع الخاص فالشراكة مبنية على تبادل نقاط القوة بين القطاعين. فكما أن القطاع الخاص عليه الالتزام بموجبات التنمية المستدامة وبحقوق الأساسية للأفراد. بالمقابل، على القطاع العام أن يتأثر بالقطاع الخاص في نقاط قوته خاصة لجهة أساليب العمل والإدارة. إضافة إلى هذه النقطة فإنه وفي حال عدم تفويض الاستغلال للشريك الخاص فإنه من المتوقع أن يفرض العقد على هذا الشريك ضرورة قيامه بتدريب الموظفين في القطاع العام المعني بعملية الشراكة وتأهيلهم.

ولكن إذا ما تم في عقد الشراكة نقل الاستثمار إلى الشريك الخاص فإنه يتوجب أن يتضمن العقد بنوداً حول مصيرهم فيجب الحفاظ على استمرارية عملهم لدى الشريك الخاص عن طريق إعطاء الأفضلية لهم في العمل لديه على سائر المرشحين الآخرين عند تساوي الكفاءات وأن تكون ظروف العمل لا تفتقر وأن يعطوا الحق في التنظيم والعمل النقابي. كما أنه في مطلق الأحوال يجب عدم المساس بالمزايا والمكتسبات التي كانوا ينتفعون بها لدى القطاع العام. (قيمة الأجر، الضمانات الصحية والاجتماعية، التقاعد ومدة العمل...).

كما أن مشروع القانون أهمل إيراد بنود تتعلق بالتنمية المستدامة في عقد الشراكة، فلم يرد في البنود الأساسية للعقد المنصوص عنها في المادة 12 من مشروع القانون ما يفيد بضرورة أن يحترم الشريك الخاص البيئة (التزام بعدم تلويث البيئة، التزام باستعمال تقنيات تتوافق مع البيئة والالتزام ببناء منشآت صديقة للبيئة...) وبالتالي يجب إلزام الشريك الخاص باحترام البيئة تحت طائلة وقف دفع البدلات الدورية المستحقة له.

كما أن بنود عقد الشراكة الأساسية الواردة في المادة 12 من مشروع القانون لم تضمن ما ينص على ضرورة أن لا يكون للمشروع تأثير سلبي في صحة السكان ورفاهيتهم. وإلا يلتزم الشريك الخاص بالتعويض على السكان عن الأضرار اللاحقة بهم في هذا المجال.

إضافة إلى ذلك، لم ي نص مشروع القانون على ضرورة التزام الشريك الخاص بالمحافظة على الآثار والمعالم التراثية التي قد توجد في موقع المشروع، ففي حال إكتشاف آثار أو معالم تراثية يتوجب التوقف عن السير بالمشروع وإبلاغ وزارة الثقافة (المديرية العامة للآثار) بواسطة الشخص العام المتعاقد وبالتالي كان من المتوقع على العقد أن يأخذ بعين الاعتبار هذه المسألة ويحدد ما إذا كان يتوجب نقل المشروع أم لا ومن يتحمل مسؤولية التأخير في التنفيذ.

أو يجب أن يتم تحديدها بطريقة نوعية وليس كمية يختلف نطاقها باختلاف طبيعة ومحل العقد فقد تكون المدة قصيرة على أن لا تقل عن مهلة معينة وقد تكون المدة طويلة على أن لا تتجاوز مهلة معينة.

ورد تحت البند 5 من المادة الثانية عشرة من مشروع القانون ضرورة أن يتضمن العقد تقييماً للأداء شركة المشروع إلا أنه لا يذكر أية إمكانية لفرض جزاءات على الشريك الخاص في حال عدم الالتزام بهذه المؤشرات (مثلاً عدم دفع الدولة للبدلات المستحقة عليها...).

بالنسبة لتوزيع المخاطر، فإنه من المهم أن يوزع العقد المخاطر بين القطاع العام وبين القطاع الخاص بالطريقة المثلى لأن نجاح عقد الشراكة يرتبط بعملية التوزيع هذه. ومن هنا أهمية مرحلة الحوار التنافسي لأنه من خلالها يفترض أن تحدد بشكل واضح هذه المخاطر وبالتالي وجود وفرة من المشروع يمكن الاعتماد عليها للسير في المشروع. لذلك، فإن كيفية توزيع المخاطر يرتبط بخصوصية كل عقد، إلا أنه وبشكل عام فإن القطاع الخاص يتحمل مخاطر الإنتاج والبناء المتعلقة بنوعية المنتج أو الخدمة وجودتها. أما المخاطر المرتبطة بالطلب على المشروع والأوضاع التنظيمية والاقتصادية والسياسية فيتحملها القطاع العام. يلاحظ في هذا السياق أن مشروع القانون لم يدخل أي بند في المادة 12 المتعلقة بمضمون عقد الشراكة حول مصير العاملين في القطاع العام في حال تم تنفيذ مشروع مشترك في قطاعهم وذلك يعود إلى أن عقود الشراكة عادة لا تفوض المرفق العام إلى الشريك الخاص وبالتالي يظل وضع العاملين في القطاع العام المشمول بالشراكة كما هو عليه دون المساس به، إلا أن ذلك لا يعني ضرورة إصلاح وتأهيل أوضاع الموظفين في القطاع العام عن طريق تعديل جذري في أنظمة العمل في القطاع العام والتي تتميز بالصلابة والمركزية والشمولية حيث يتوجب وضع نظام تعويض شخصي لكل موظف في القطاع العام المنوي إجراء الشراكة حوله. ويرتبط نظام التعويض هذا بإنتاجية الموظف وبطبيعة عمله وبالأجر المماثل لنفس العمل في القطاع الخاص وبالتالي لم يعد من الجائز وضع رواتب موحدة لجميع الموظفين ضمن الفئة الواحدة بل يتوجب ربط الأجر بمجموعة من المؤشرات وأهمها إنتاجية الموظف حيث يتم دورياً تقييم الإنتاجية لكل موظف على ضوء أهداف عليه تحقيقها ضمن فترة معينة.

بناءً عليه، يجب أن تتطور أنظمة الموظفين في القطاع العام خاصة لجهة وضع أنظمة للموظفين موازية لما هو معمول به في القطاع الخاص، ويتوجب قبول بمبدأ محاسبة الموظف غير المنتج ومكافأة الموظف المنتج وربط الأجر بالأداء. وبشكل عام اتباع طرق مرنة في تعيين وترقية

يعود إلى هذا المصرف أو المؤسسة) يتصرف الشريك الخاص الذي يكون بانتفاعه طيلة مدة العقد مع إمكانية شرائه له بنهاية مدة العقد وعادة ما يتم اعتماد وسيلة التمويل هذه في عقود الشراكة المحدودة القيمة.

رابعاً: التمويل عبر الأسواق المالية

في هذه الوسيلة تلجأ شركة المشروع إلى الأسواق المالية وتطرح سندات للاكتتاب وهذه العملية تتم عادة في العقود الكبيرة فيتم الاكتتاب بالسندات من قبل المستثمرين الذين يرغبون في تشغيل أموالهم لفترة طويلة (شركات التأمين وصناديق التفاضد...).

خامساً: التمويل المباشر عبر المؤسسات المالية الدولية الكبرى

تعتمد هذه الوسيلة في المشاريع الكبيرة أيضاً حيث يتم فيها الاقتراض من المؤسسات المالية الدولية الكبرى (البنك الدولي البنك الأوروبي للاستثمار...).

إضافة إلى ذلك، من الممكن أن يساهم الشخص العام في جزء من التمويل في أي من هذه الوسائل التمويلية وذلك عن طريق المقدمات العينية التي يقدمها (مثل عقار، معدات، ...). وبالتالي تنقلص الأعباء على هذا القطاع وذلك كما ذكرنا.

ملاحظات على مرحلة التمويل

ما يجب الالتفات إليه هو أن الشراكة بين القطاع العام وبين القطاع الخاص لا تخفف العبء على الميزانية العمومية بالمطلق كما هو شائع فهي في الواقع تخفف من العبء على الميزانية في المدى القصير ولكن ليس في الأمد الطويل لأن الأجيال المقبلة هي التي ستتحمل عبء المشاريع وتقوم بدفع تكلفتها.

كما يجب الانتفات هنا إلى ضرورة الحذر من أن يصبح تمويل عقود الشراكة أداة تهدف حصراً لرفع قيمة أسهم وسندات شركة المشروع على حساب نوعية الخدمة وسعرها وبالتالي تقديم الاعتبارات المالية على حساب الإنتاج الحقيقي كما حصل في العديد من البلدان وخاصة قبيل الأزمة المالية الأخيرة. لذلك يفترض بالتمويل في هذه العقود أن لا يضغط على شركة المشروع المقترضة لزيادة وتعظيم قيمة دينه مع الفوائد على حساب إنتاجية المشروع بل يتوجب عليه تحمل بعض المخاطر وتقديم بعض التنازلات فيسلم بأن حق المجتمع في الحصول على خدمة جيدة بسعر معقول من عقود الشراكة يسمو على حقه ومصالحته الخاصة بمضاعفة أرباحه من عملية التمويل.

أما بالنسبة للملاحظات على مسألة حل الخلافات فإنه من المهم هنا أن تتم صياغة البند التحكيمي بشكل سليم وواضح كي لا يتعرض للبطالن أمام المحاكم فيحدد المحكمين أو الجهة التي تعينهم كما يحدد إجراءات التحكيم ونوعه. بالإضافة إلى ذلك، من المهم أن يطبق القانون اللبناني على التحكيم في معرض فض النزاعات المتولدة من تطبيق عقود الشراكة وذلك لأن هذه العقود تتعلق بمرافق عامة لبنانية تهم فئات واسعة من الشعب اللبناني. لذلك، من المنطقي تطبيق القانون اللبناني، كما أنه يجب أن يكون مركز التحكيم في لبنان للدواعي عينها.

٣. تمويل عقود الشراكة والملاحظات عليها

إن عملية تمويل المشروع هي عملية أساسية في هذا النوع من العقود فلا يمكن السير بمشروع شراكة دون أن يكون جديراً بالتمويل بمعنى آخر يجب أن يكون المشروع قادراً على تحقيق العائد اللازم لسداد القرض مع فوائده. وهناك عدة مصادر للتمويل: أموال خاصة، قروض مصرفية، وطرح سندات في البورصة (تمويل عبر السوق المالية) مؤسسات مالية دولية، تقديمات من الشخص العام ويمكن للمشروع أن يمول بمصدر أو أكثر من هذه المصادر.

كي يجلب المشروع تمويلاً يجب كما ذكرنا التأكد من أن المشروع ينتج عوائد معينة ويجب إعطاء الممول الضمانات اللازمة على هذه العوائد إضافة إلى غيرها من الضمانات. هناك عدة طرق للتمويل :

أولاً: التمويل عبر المصارف التجارية

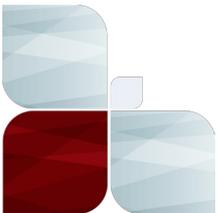
حيث بعد تأسيس شركة المشروع يطلب مجلس إدارتها تمويلاً للمشروع من أحد المصارف أو من مجموعة من المصارف وفي هذا النوع من التمويل تكون الضمانة الأساسية للممول هي عوائد المشروع.

ثانياً: التمويل المباشر

في هذا النوع من التمويل يتولى مؤسس المشروع والحائز على معظم الأسهم في شركة المشروع تأمين التمويل من أمواله الخاصة دون مراجعة البنوك، ولكن يمكن للشريك الخاص أن يتفرغ عن دينه للبنوك ولكن مقابل ضمانات خاصة تحدد حسب وضعه المالي.

ثالثاً: الإيجار التمويلي

حيث يوقع عقد إيجار تمويلي بين مصرف أو مؤسسة متخصصة يتم من خلالها وضع مال معين (عقار مثلاً



العام مهندساً مستقلاً في كل من مرحلتي الإعداد والتشغيل يكون دوره محصوراً في المراقبة التقنية على شركة المشروع. إضافة إلى ذلك، فإن مشروع القانون يعطي المجلس الأعلى للخصخصة دوراً استشارياً في تنفيذ المشاريع وذلك عن طريق متابعة تنفيذ هذه المشاريع وجمع المعلومات عنها وإبداء الرأي في مسائل التنفيذ وتقييم الأداء وإعداد التقارير لمجلس الوزراء عن سير المشاريع مع تقديم مقترحات في هذا الشأن.

إن الرقابة على تنفيذ المشروع قد تكون تقنية تتعلق بعملية بناء المنشآت وتأهيلها وصيانتها بعد انشائها، وذلك عن طريق التأكد من احترام دفتر الشروط في هذه العمليات. وكي يمكن تحقيقها لابد من السماح للتقنيين والمهندسين بالوصول إلى أرض المشروع والحصول على كافة المستندات اللازمة. كما قد تكون الرقابة مالية تتعلق بمراقبة مختلف حسابات شركة المشروع سواء الاستثمارية منها أم الضريبية أم غيرها وذلك إما عن طريق الاضطلاع على الحسابات والمستندات وإما عن طريق التقارير التي ترفعها شركة المشروع إلى الشخص العام. وهنا يجب إلزام شركة المشروع (عبر القانون أو عقد الشراكة) باحترام موجبات أساسية تتعلق بالشفافية المالية كمثل رفع السرية المصرفية عن حسابات شركة المشروع و/أو فرض التناظر في المعلومات المالية و الفنية بين شركة المشروع وبين الشخص العام بحيث يتم تبادل المعطيات الفنية بصورة يومية أو أسبوعية، و/أو فرض عقوبات مالية على شركة المشروع في حال حجبها معلومات مالية عن الإدارة.

كما أن الرقابة قد تأخذ شكل الرقابة القانونية وهي تتعلق بمدى احترام شركة المشروع للقوانين والأنظمة المرعية الإجراء من جهة (قوانين البناء والحصول على رخص التشييد، عدم التعدي على العقارات المجاورة، الحفاظ على الراحة العامة والنظام العام، الحفاظ على البيئة...) والقواعد القانونية الخاصة التي قد تكون مفروضة بمراسيم أو في دفتر الشروط. بالنسبة لسعر المنتج النهائي فإنه في حال قضى العقد بإسناد تشغيل المرفق العام إلى الشريك الخاص فإنه يعود إلى الشريك الخاص مسألة تحديد سعر المنتج وفق مؤشرات محددة في العقد، ولكن ذلك غير كاف في نظرنا لأنه يتوجب إعطاء الشخص العام حق إجراء رقابة موسعة وفعالة على تكلفة المشروع وبالتالي سعر المنتج، بحيث يجب منع تواطؤ شركة المشروع مع الشركات الأخرى الموجودة في السوق لرفع التكاليف وبالتالي رفع سعر الخدمة تجاه المستهلك مما يؤدي إلى انعدام الفائدة من هذه العقود نظراً للتكلفة العالية للخدمة التي تعرض على المستهلك وهذا ما تحقق بالفعل في عدة عقود شراكة في قطاعي النقل والصحة في عدة بلدان. يلاحظ مما تقدم أن مشروع القانون حصر مهمة مراقبة تنفيذ عقد الشراكة في الشخص العام ولم يعط أي دور في هذا الإطار للمجتمع المدني وللمستخدمين وفي هذا نقص

بمعنى آخر يجب أن لا يؤدي تمويل هذه العقود إلى تركيز الأرباح والريوعات بيد المصارف وكبار الرأسماليين، وذلك يكون بإعتماد هيكلية تمويل لصالح كل من الممولين والقطاع العام.

من هنا يتوجب اختيار وسيلة التمويل المناسبة التي تكون كلفتها هي الأقل على الشخص العام. وبالتالي على لجنة المشروع ومستشارها المالي بخاصة دراسة الجوانب التمويلية وكل مصادر التمويل المتاحة مع تكلفتها جيداً والتوصية باختيار الطريقة المثلى للتمويل والتي تكون الأقل كلفة على الشخص العام من غيرها من وسائل التمويل.

في حال تم اللجوء إلى استبدال الفائدة المتحركة للقرض بفائدة ثابتة وهو ما يعرف بعملية ل SWAPP يجب لحظ ذلك في عقد الشراكة بشكل واضح، كما يتوجب على لجنة المشروع والمستشار المالي في هذه الحالة تحليل هذه العملية والتوصية بالقيام بها في الوقت المناسب كي لا تزيد أعباء التمويل أكثر على الدولة (1).

بالنسبة لعملية بيع الدين من قبل شركة المشروع فإنه يتوجب ضبطها من الناحية المالية جيداً مع تقديم ضمانات وافية مقابل هذه العملية كي لا تخلق أزمة مالية ويجب أن لا يسمح لشركة المشروع بالتفرغ عن دينها إلا بنسبة مئوية معينة كحد أقصى وأن يكون هذا التفرغ بعد إنتهاء المرحلة الأساسية من تنفيذ مشروع الشراكة.

نلاحظ في هذا الإطار أن مشروع القانون لم يعالج مسألة تعثر شركة المشروع في إيفاء دينها للممول فهنا من يتحمل وزر هذا الدين؟ وماذا يحل بالمشروع؟ أيسئلمه الممول أم الشخص العام؟

كما أنه لا إجابة على من يتحمل التكلفة الإضافية للمشروع في حال زادت أكلافه بفعل التأخر في البدء في التنفيذ أو لأي سبب آخر فهل يجوز تحميل هذه التكلفة الإضافية إلى المستخدم أم يجب أن يتحملها من كان سبباً في زيادة التكلفة سواء كان الشريك الخاص أم غيره؟

فقرة رابعة: مراقبة تنفيذ عقد الشراكة و الملاحظات عليها إن مهمة مراقبة تنفيذ عقد الشراكة تقع على عاتق الشخص العام كونه طرفاً في عقد الشراكة.

لقد أنشأ مشروع القانون لجنة تسمى وحدة إدارة المشروع تعين من قبل الشخص العام المتعاقد ويمكن لهذه الوحدة أن تستعين بالخبراء في تنفيذ مهمتها. مهمة هذه الوحدة هي متابعة تنفيذ عقد الشراكة بمرحلتي الإعداد والتشغيل. إضافة إلى ذلك، نص مشروع القانون على أن ينتدب الشخص

وبالتالي، لم يأخذ مجلس الشورى في هذا القرار بضرورة توفر المصلحة الشخصية لقبول المراجعة بل وسّع من معيار تقديرها واعتبر أن الساكن المجاور للمشروع يتمتع بمصلحة كافية لتقديم مراجعة الإبطال ضد القرارات المتعلقة بالمشروع في حال كان يمس تنفيذ هذا المشروع بمصالحه.

إضافةً إلى ذلك يجب أن يلعب القضاء الإداري دوراً في تحديد المسؤوليات وفرض التعويضات للمتضررين من تنفيذ مشروع الشراكة وذلك عبر قبول مراجعات التعويض من المتضررين (سواء كانوا مستخدمين أو مواطنين يعيشون بالقرب من المشروع...) من تنفيذ هذه العقود وذلك وفق قواعد المسؤولية الإدارية.

وأخيراً، يجب أن يلعب ديوان المحاسبة دوراً أساسياً في حماية المال العام و تطبيق القوانين والأنظمة المالية عن طريق إجراء رقابته السابقة واللاحقة على أعمال شركة المشروع وليس فقط على أعمال المجلس الأعلى للخصخصة كما ورد في الفقرة الأخيرة من المادة الحادية عشر من مشروع القانون وبالتالي يجب تعديل هذه المادة في هذا الاتجاه.

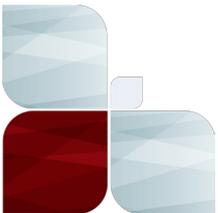
كبير. ذلك لأن أي لجوء إلى القطاع الخاص كبديل عن دور الدولة يجب أن يحظى بالمشروعية والقبول الاجتماعي لهذه العملية وهذا يعني ضرورة إعطاء قوى المجتمع المدني ومستخدمي المرافق العامة المعنية الحق في مراقبة تنفيذ عقود الشراكة وذلك عن طريق إشراك ممثلين عنهم في وحدة مراقبة المشروع وبخاصة لجهة مراقبة نوعية وجودة الخدمة ومراقبة تناسب سعرها مقارنة بجودتها.

إن هذا الأمر يفرض السماح لهؤلاء بزيارة موقع المشروع وإجراء الرقابة والاضطلاع على كافة المستندات المتعلقة بشركة المشروع.

(دقت الشروط، عقد الشراكة، الميزانية، حسابات الشركة، النظام الداخلي للشركة المشروع، القرارات الصادرة عن شركة المشروع...).

إن الهدف من هذا الاقتراح هو خلق شعور عام بأن عملية الشراكة مع القطاع الخاص تتفق مع المصلحة العامة وتتم في إطار من العدالة والإنصاف دون محاباة وتميز لصالح فئات معينة، وبالتالي يكون تنفيذ هذه العقود وفق معايير موضوعية اقتصادية بحتة ترتبط بإصلاح وتطوير القطاعات المعنية بعملية الشراكة.

إضافةً إلى ذلك، يجب أن يتم تنفيذ عقد الشراكة بين القطاع العام وبين القطاع الخاص تحت رقابة القضاء الإداري الذي يجب أن يكون له دور في مراقبة مشروعية المراسيم والقرارات المتعلقة بتنفيذ عقود الشراكة، كما يجب أن يراقب مدى شرعية هذه العقود وشرعية القرارات التي تتخذ تطبيقاً لها وبالتالي يقتضي إبطال هذه العقود والقرارات في حال لم يتضمن عقد الشراكة أو القرارات المتعلقة بتنفيذه بنوداً أساسية تحفظ المصلحة العامة (فرض العقوبات على المتعاقد عند إخلاله بأحكام العقد، التوازن المالي...). وهنا يتوجب اعتماد مفهوم موسع لتقرير المصلحة في قبول الدعوى والسماح لأوسع شريحة من الناس بالمراجعة عن طريق توسيع قاعدة المتضررين الذين يحق لهم الطعن بالقرارات التي تخالف القانون والوصول إلى حد إقرار النظم الشعبي بحيث يقر حق السماح بإقامة دعوى شعبية تتخطى المتضررين المباشرين الذين كانت النظريات الإدارية قد حصرتهم وبذلك يتوسع حق الرقابة على المشروعية. وهناك سوابق إجتهادية في هذا المعنى فلقد ذهب مجلس الشورى اللبناني في القرار رقم 159/98 تاريخ 21/12/1998 إلى حد اعتماد حق النظم الشعبي، وقرر توفر المصلحة القانونية لتقديم مراجعة لإبطال قرارات إدارية اتخذت تنفيذاً لعقد إداري يقضي بتحويل جبل الكنيسة إلى منتجع سياحي وذلك لمخاتير القرى المجاورة للمشروع ولبعض أبناء هذه القرى.



خاتمة :

منه الشركتين اللتين لجأتا إلى التحكيم الدولي وفازتا على الدولة اللبنانية وحصلتا على تعويضات باهظة.

من هنا، فإننا ندعو إلى دراسة تجربة عقود ال BOT في لبنان وبخاصة في قطاع الخليوي والاتعاض بها في ما يتعلق بعقود الشراكة بين القطاع العام وبين القطاع الخاص المزمع إدخالها إلى نظامنا القانوني من خلال المشروع المقترح. وبالتالي يتوجب تكييف مشروع القانون مع نظام العقود العامة الإدارية وأيضاً عبر وضع نموذج عقد للشراكة، يحدد من جهة البنود القانونية الأساسية التي تشكل صلب قانوننا الإداري العام والتي لا يمكن التنازل عنها أمام القواعد والمفاهيم الجديدة، ويحدد من جهة ثانية ما هي البنود (أو القواعد) التي يمكن تكييفها مع القواعد والمفاهيم القانونية الجديدة.

إن أخذ دول المنطقة العربية بهذه الشراكة يجب أن لا يعني تخلي الدولة عن دورها كسلطة عامة تضمن تأمين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية لأبنائها، فالشراكة لا تعفي الدولة من تأمين واجباتها التنموية عن طريق تأمينها الخدمات الأساسية (قضاء، تربية، صحة، ضمانات إجتماعية، أمن...) فلا يجب جعل هذه النشاطات الانسانية سلعا بشكل يخل بالطبيعة الأصلية لهذه النشاطات وأغراضها الإنسانية، لأنه يجب أن لا يدخل الربح المادي في خدمات النشاط الإنساني الضروري لعيش المواطن وتأمين احتياجاته الأساسية. فهذه القطاعات ونظراً لحساسيتها وأهميتها يجب أن توفر للمواطنين بمساواة دونما النظر إلى القوة الشرائية لديهم وهذا ما يفرض أن تبقى هذه القطاعات في يد الدولة إنتاجاً ومراقبة ويتم اللجوء فيها إن اقتضت الضرورة في مهمات محددة ليس إلى القطاع الخاص بل إلى القطاع الأهلي ومنظمات المجتمع المدني المتخصصة، وذلك لسد النواقص والعيوب الموجودة لدى القطاع العام.

كما أن على الدولة أن تعمل على وضع إطار للنشاط الاقتصادي يتناسب مع أوضاعها وحاجاتها وتحدد فيه حالات اللجوء إلى القطاع الخاص لتنفيذ المشاريع التي يكون تنفيذها عبر القطاع الخاص أكثر فائدة وأقل كلفة على الدولة وعلى المستخدم وبتوافق ذلك مع قيام الدولة بالإصلاح المالي والنقدي عن طريق معالجة العجز في الميزانية العامة ومعالجة مشكلة التضخم والإصلاح الضريبي عن طريق وضع سياسة ضريبية تعيد توزيع الدخل، والإصلاح الاقتصادي عبر معالجة الاختلال في القطاعات الاقتصادية عبر اللجوء إلى التصنيع المتناسب مع الإمكانيات ومتطلبات السوق والاستثمار في التكنولوجيا. باختصار على الدولة، بناء إقتصاد منتج، متنوع، يكون قادراً على توليد الثروة وفرص العمل وقادراً على منافسة الاقتصادات الأخرى في ظل عولمة الأسواق.

إن الشراكة ما بين القطاع العام وبين القطاع الخاص ما هي إلا مرحلة من مراحل إعادة رسم الدور الذي يجب أن تلعبه الدولة في إطار النشاط الاقتصادي. إن اعتماد الشراكة ما بين القطاع العام والقطاع الخاص ينم عن تراجع دور الدولة كمنتج ومشغل وتسليم هذا الدور إلى قطاع الخاص بشروط وضوابط.

تتيح الشراكة للقطاع العام اللجوء إلى القطاع الخاص لتمويل وتنفيذ المشاريع العامة بعيداً عن القيود التي تفرضها طرق التزيم والتفويض الأخرى. وتتميز العقود الخاصة بالشراكة بميزتين: الأولى، بأنها عقود شاملة حيث يؤمن الشريك الخاص التمويل للمشروع العام ويقوم بتنفيذه بكل مراحلها ومن ثم يقوم الشخص العام بشراء هذا المنتج أو الخدمة ككل منه. أما الميزة الثانية لهذه العقود، فتكمن في توزيع مخاطر المشروع بين القطاع العام وبين القطاع الخاص وتوزيع المخاطر هذا بشكل خاصة أساسية تقوم عليها عقود الشراكة.

إن منشأ هذه العقود هو أنكلوساكسوني. يعتبر هذا العقد من نتاج العولمة وبخاصة عولمة الأسواق والحاجة إلى وسائل استثمار دولية متقاربة بين الدول.

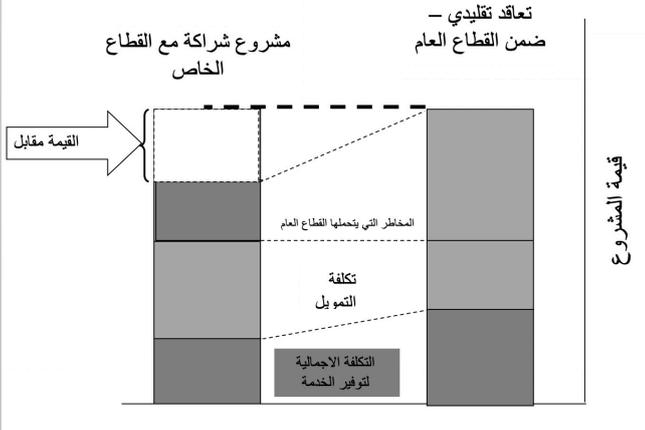
لذلك دخلت هذه العقود إلى المنظومة القانونية الفرنسية وبخاصة مع تزايد الخطاب الليبرالي المنادي بعدم تدخل الدولة في الشأن الاقتصادي. إنه من الضروري أن لا يتعارض هذا الإدخال مع المبادئ الدستورية والقانونية المعتمدة في هذه المنظومة لذلك من الضروري أن تتكيف هذه العقود مع نظامنا القانوني وأن نستبعد ما يتناقض مع هذا النظام، وهذا ليس بالأمر الصعب لأن نظام العقود الإدارية في النظام الفرنسي يظهر مرونة كبيرة.

وفي هذا الإطار ندعو إلى الاتعاض من تجربة عقدي ال BOT اللذين وقعا مع شركتي الخليوي في لبنان عام 1994 إذ يعود السبب الأساسي في خسارة الدولة التحكيم أمام الشركتين عام 2005 (إضافة إلى تواطؤ بعض أهل الحكم مع القيمين على الشركتين) إلى خلط المفاهيم القانونية بين عقد امتياز المرفق العام و الموجود في صلب نظام العقود الإدارية المعتمد في لبنان وبين القواعد الواردة في عقد ال BOT الذي بفعل منشئه الانكلوساكسوني تضمن قواعد غريبة عن نظام العقود الإدارية المعمول بها.

فطبقت قواعد الامتياز على عقد ال BOT و العكس صحيح واختلطت المفاهيم مما أحدث مخالفات للعقد الموقع أفادت

مصور رقم (1)

القيمة مقابل النقود



بإختصار على الدولة في حال أخذها بالشراكة أن تفرض قيوداً من شأنها أن تمنع القطاع الخاص من احتكار إجمالي فائض القيمة جراء تطبيق عقود الشراكة مع القطاع الخاص إضافة كما ذكرنا أن لا تتخلى عن دورها الاقتصادي التنموي لتحقيق التقدم والمكاسب لأبنائها.

إننا إذ نتقدم بالمقترحات التالية للتطبيق السليم والمتوازن للشراكة بين القطاع العام وبين القطاع الخاص في دول المنطقة العربية:

فرض على القطاع الخاص أن يأخذ بعين الاعتبار متطلبات الاقتصاد الاجتماعي - الإنساني عند تنفيذ المشاريع المشتركة مع القطاع العام، وذلك عن طريق تشجيع نشوء شركاء في القطاع الخاص ذوي نفع عام أي مؤسسات اقتصادية مواطنة قادرة على إشباع وتأمين مصالح وحاجات غير تجارية هي في الواقع جزء من المصلحة العامة. إن تشجيع نشوء مثل هؤلاء الشركاء والمؤسسات يكون عبر إعطاءهم حوافز استثمارية من قبل الدولة (تبسيط إجراءات الحصول على الرخص، إعفاءات عن رسوم استخدام الأملاك العامة والموارد الطبيعية...) و حوافز ضريبية (بعض الإعفاءات الضريبية). مقابل هذا التنازل من القطاع الخاص على

إختيار الشركاء من بين المؤسسات والشركات الحائزة على شهادات اعتماد عالمية في إحترام البيئة وفرض قيود في عقود الشراكة تجبر الشريك الخاص على إحترام البيئة عند تنفيذ عقد الشراكة.

اللجوء إلى الشراكة في قطاعات ومشاريع معينة وهي إما في المشاريع الريفية الصغيرة (مشاريع الطاقة المتجددة، مراكز رياضية وترفيهية، شق وإنارة الطرق البلدية و الزراعية ، صناعات زراعية محلية، مشاغل حرفية) والمشاريع المركزية الكبرى (بناء وتأهيل المعامل الكهربائية، المطارات الدولية، السدود المائية، المجمعات جامعية، المرافق، الطرق الدولية والجسور، محطات تكرير المياه المبتدلة، معامل لمعالجة النفايات الصلبة، شبكة ألياف ضوئية). فليس كل المشاريع التي يريد القطاع العام القيام بها يمكنه تنفيذها عبر الشراكة مع القطاع الخاص. إن هذا الأمر يفرض بناء قيم مشتركة وبالتالي تكاملاً بين القطاعين عن طريق توزيع المسؤوليات لتحقيق هذه القيم المشتركة، فيتدخل القطاع العام حيث يمكنه أن يغطي الحاجات بشكل أفضل من القطاع الخاص والعكس صحيح بالنسبة للقطاع الخاص، وبالتالي فإنه بهذه المعادلة التكاملية يتحقق النفع لكل من القطاعين عن طريق رفع

- القطاع العام أن يطور أساليب العمل لديه لتقرب من تلك المعمول بها لدى القطاع الخاص وبصفة خاصة أن يطور من أنظمة الموظفين لديه باتجاه رفع إنتاجيتهم ومحاسبتهم أو مكافئتهم حسب تلك الانتاجية. وبالتالي، على كل من الجانبين أن يعيد النظر في دوره وتقديم بعض التنازلات لإنجاح مشاريع الشراكة. من هنا الحديث عن تحالف القطاع العام والقطاع الخاص وليس فقط الشراكة بينهما حيث أن التحالف يفترض تقاعلاً وتكاملاً على المدى الطويل. إذن يجب العمل على إدامة التعاون بين القطاع العام وبين القطاع الخاص كي نحصل على نتائج إيجابية على المدى الطويل فيما يتعلق بمشاريع الشراكة والنهوض بالمرافق العامة.

- إشراك المجتمع المدني وممثلي المستخدمين في اقتراح ودراسة وتنفيذ عقود الشراكة ومراقبة تنفيذها.
- تشجيع بروجمعيات تحمي مستخدمي المرافق العامة تقوم بتوعية هؤلاء المستخدمين والدفاع عن حقوقهم عبر اللجوء إلى القضاء والاستعمال الموسع لوسائل الاعلام ووسائل التواصل الاجتماعي.
- حماية الفئات المتضررة من آثار الشراكة عن طريق سياسات مكافحة البطالة والفقر وتقرير مبدأ التعويض المباشر للمتضررين من تنفيذ المشروع المشترك.

قائمة بالمصادر والمراجع

1. باللغة العربية:

أ- الكتب :

1. جورج سعد، الجمعية اللبنانية لفلسفة القانون، أعمال مؤتمر الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، مقارنة إقتصادية - قانونية - وميدانية، دار النجوى 2013.
2. محمد محمد عبد اللطيف، القانون العام الكويت، 2012.
3. رثيف خوري، عقود البي او تي وعقود الخصخصة في القانون المقارن، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت 2002.
4. محمد عبد المجيد إسماعيل، القانون العام الاقتصادي والعقد الإداري الدولي الجديد، منشورات الحلبي الحقوقية 2010.
5. أنطوان الناشف، الخصخصة مفهوم جديد لفكرة الدولة ودورها في إدارة المرافق العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2000.
6. مجلة معلومات، مجلة شهرية صادرة عن جريدة السفير، العدد 113، نيسان 2013 بعنوان نحو إدارة وطنية للخصخصة.
7. المجلس الأعلى للخصخصة، الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان، الدليل التوجيهي، 2013.

ب. الأبحاث والدراسات والمقالات:

1. مروان القطب، الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إقامة وتشغيل البنية التحتية في لبنان، مجلة السادسة، العدد 2، آذار 2012.
2. طاهر حمدي كنعان، الفضاءات الثلاثة في دولة الإنتاج، مجلة عمران، العدد 3، خريف 2012.
3. جورج قرم، الاقتصاد السياسي للانتقال الديمقراطي في الوطن العربي، المستقبل العربي، عدد آب 2014.
4. أحمد محمد لقمان، منظمة العمل العربية، دور القطاعين العام والخاص في التنمية، ورقة عمل مقدمة ضمن مؤتمر العمل العربي، الدورة التاسعة والثلاثون، القاهرة، 8-1 نيسان 2012 منشور على موقع منظمة العمل العربية على الإنترنت.
5. مجلة عمران العربي، الشراكة بين القطاعين العام والخاص أهمية خاصة لتمويل مشاريع البنى التحتية، العدد 82، آب 2011.

ج. المقالات الصحفية:

مستوى معيشة السكان عبر تأمين الخدمات الأساسية لهم مما يرضي كلا القطاعين، فيحقق القطاع العام من خلال تنفيذ هذه المشاريع المشتركة المصلحة العامة عبر تأمين خدمات عامة ذات جودة عالية لجميع المواطنين متاحة لهم دون أي تمييز وبالسعر المنخفض. ويحقق القطاع الخاص أرباحاً مشروعة من جراء تنفيذ عقود الشراكة هذه عبر زيادة في عدد المستخدمين وقدرتهم الشرائية وليس عبر نهب الثروات و الممتلكات العامة و المضاربة عليها.

• تمويل المشروع على أساس ضمانات عقارية وتجارية يقدمها المقترض وليس فقط على ضمان أرباح استثمار المشروع، كما يجب دراسة أساليب التمويل جيداً واللجوء إلى أسلوب التمويل الأقل كلفة وعبئاً على مالية الدولة.

• استفادة من طاقات القطاع العام، عن طريق تبادل الخبرات وذلك عند تحقق تجربة ناجحة للشراكة و تعميمها على سائر المشاريع العامة. كما يجب من جهة ثانية وضع ما يملكه أشخاص القانون العام المختلفين (وزارت، مؤسسات عامة، بلديات..) من إمكانيات مادية وبشرية وفنية وتكنولوجية تحت تصرف بعضهم البعض مما يشكل نوعاً من التعاون أو الشراكة ضمن القطاع العام نفسه يحد على المدى الطويل من الاستعانة بالقطاع الخاص.

• تطبيق عقود الشراكة بشفافية وبعيداً عن الاعتبارات السياسية وهذا ما يفترض اتخاذ بعض الإجراءات مثل تجريم بعض أفعال الفساد التي لا تعتبر جرائم في قانون العقوبات العام كمثل فعل استغلال المعرفة من أجل الحصول على منافع شخصية (Delit d initie)، وتشديد العقوبات على جرائم الفساد في قانون العقوبات العام مثل (الرشوة والاختلاس وصرف النفوذ) وأيضاً التشدد في تطبيق قانون الإثراء غير المشروع على كل من يساهم في تنفيذ عقود الشراكة، كما يقتضي العمل على استصدار قانون يرفع السرية المصرفية عن حسابات شركة المشروع وأعضاء مجلس إدارتها ومديروها ومؤسسيها، وذلك ضماناً للمزيد من الشفافية.

باختصار، يجب أن يكون الانفتاح على القطاع الخاص متوازناً ومدروساً وإن أي عملية توجه نحو القطاع الخاص في التمويل أو الإدارة أو البناء أو التأهيل لا تكون محبذة إلا بمقدار ما تساهم في الحفاظ على الحقوق الأساسية للمواطن وفي رفع مستوى تقديمات المرافق العامة مما يساهم في التقدم والتطور الاقتصادي والاجتماعي.

François Lichère, Le projet de loi sur les contrats de partenariat: vers l'extension et la clarification du partenariat public-privé , AJDA,2008, p.123

Eric De Fenoyl, Timide avancée pour le contrat de partenariat , occasion manquée pour le partenariat public-privé , AJDA, 2008 , p.1710

Rachel Wass- Nocquet ,Le service public dans les partenariats public-privé, JCP, administration et collectivité territoriale , n 2079,2009

Lucien Rapp, Propos liminaires, l'ordonnance ppp un enjeu politique et économique majeur , LPA, n 56, 2004 ,p.7 sur les partenariats

Noel de Saint -Pulgeat, Économie générale de l'ordonnance sur les partenariats publics- privés , LPA n 52, 2004, p.11

1. سابين عويس, قانون الشراكة يخضع للتباين ويستوجب التعديل, صحيفة النهار 2 أيلول 2010.

2. رائد الخطيب, رؤية مجلس الخصخصة وجمعية المصارف لمشروع شراكة القطاعين العام و الخاص, صحيفة المستقبل, 10 أيار 2010.

3. رائد الخطيب, أليات وشروط نجاح الشراكة بين القطاعين العام و الخاص, صحيفة المستقبل, 10 آب 2010.

4. فراس أبوصلح, الشراكة مع القطاع الخاص إعلان مسبق عن نية الغش, صحيفة الأخبار, 23 نيسان 2014.

5. منير راشد, الشراء الحكومي في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا , مجلة السادسة , العدد 2 آذار 2012.

2- باللغة الأجنبية:

A- Ouvrages

Rita Waked Jaber, Le contrat administratif international, essai d'une théorie générale à travers l'exemple du contrat BOT , LGDJ et Le point -Delta, 2014

François Brenet, Fabrice Mellary, Les contrats de partenariats de l'ordonnance du 17 Juin 2004 , une nouvelle espèce de contrat administratifs, Litec, 2004

Sophie Xardel Stephane Manouki- an, Laurent Vitse, Le financement des partenariats public-privé, Le Moniteur, 2010

Centre d'étude des droits du monde Arabe, USJ, L'externalisation de l'activité administrative et le partenariat public-privé, acte du colloque international de Beyrouth du 19 Décembre 2008, 2012

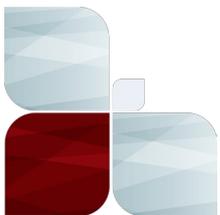
B- Articles et etudes

yves Gaudmet, Le partenariat public-privé en France dans la perspective de la métamorphose de l'intérêt général , Recueil Dalloz , n44 p 3084

Alain Menemenis, L'ordonnance sur les contrats de partenariat : heureuse innovation ou occasion manquée, AJDA, 2004, p.1737

Anne Breville, Avantages comparatifs du contrat de partenariat par rapport aux autres contrats complexes, AJDA, 2004, p.1754

Raphael Appel Baun, Les ppp et le développement du droit public français à l'étranger , AJDA, p.1759



شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية هي شبكة اقليمية مكونة من تسعة شبكات وطنية و 23 منظمة غير حكومية تعمل في 12 دولة عربية. انطلق عمل الشبكة سنة 1997 بينما تأسس المكتب التنفيذي للشبكة في بيروت عام 2000. بالتعاون مع شراكة منظمات المجتمع المدني من أجل فعالية التنمية

صندوق بريد: 5792/14 | مزرعة : 1105-2070 | بيروت، لبنان
هاتف: +961-1-319-366 | فاكس: +961-1-815-636
www.annd.org

