الأسباب الموجبة لتعديلات قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص رقم 2017/48

من إعداد:

الخبيرة في الشراكات السيّدة ديالا الشعّار والخبيرة في الشراء العام السيّدة رنا رزق الله فارس بإشراف رئيسة معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي السيّدة لمياء المبيّض بساط.

تهدف هذه المذكرة إلى توضيح دوافع التعديلات التي أقرّت على قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص رقم 2017/48 في تشرين الأول 2025. وقد جاءت استجابة للتحديات التي برزت خلال تنفيذ بعض المشاريع وفق أحكام القانون قبل التعديل.

تهدف هذه التعديلات إلى تعزيز فعالية القانون وجذب الاستثمارات، وضمان الشفافية وحماية المصلحة العامة، من خلال إزالة العوائق بما يتوافق مع المعايير العالمية.

جدول التعديلات المقترحة على قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص رقم 20/48

يتضمن الجدول أدناه كافة التعديلات المقترحة على قانون الشراكة، سواء تلك المقدّمة من الحكومة أو التي أضافتها اللجان النيابية، وبما فيها المقترحات الحكومية، التي لم يتم تبنّيها. وتم تصنيف هذه التعديلات تحت 4 عناوين رئيسية لتسهيل عرضها.
يوضّح الجدول المعلومات التالية لكل اقتراح تعديل: رقم المادة التي يتعلق بها التعديل، الجهة المقترحة (الحكومة أو اللجان النيابية)، النتيجة (معتمد بوضع علامة (√) أو مرفوض بوضع علامة (X)).
يلي الجدول، شرح لكل تعديل على حدة مع الأسباب التي دعت إلى اعتماده أو رفضه ومدى توافقه مع التجارب العالمية.

الفئة	#	المادة	التعديل المقترح عن القانون 2017/48	من الحكومة	من اللجان النيابية
	1	1, 9	إدخال مفهوم الاتفاقية المباشرة	☑	☑
قابلية التمويل	2	10	منح شركة المشروع (SPV) حق التحصيل المباشر للإيرادات	☑	☑
(Bankability)	3	X	اعفاء شركة المشروع من الرسوم والضرائب البلدية	☑	X
	4	1	استثناء المصارف اللبنانية المتعثرة كجهة ممولة حتى تسوية وضعها	X	☑
	5	7, 8	تنظيم آلية التواصل مع العارضين	☑	☑
الشفافية والنزاهة	6	13	تنظيم آليات الاعتراض وفق قانون الشراء العام	☑	☑
	7	15	اعتماد أحكام قانون الشراء العام عند التعاقد مع الخبراء والاستشاريين	☑	☑
	8	5, 11, 12	تحديد مهام وزارة المالية في مشاريع الشراكة	☑	☑
	9	2	حماية دور الهيئات المنظمة	X	☑
الضمانات القانونية وتقليل المخاطر	10	14	تفصيل آلية إدراج نفقات المشروع في الموازنة	☑	X
	11	8	إدخال فترة تجميد قبل توقيع عقد الشراكة لضمان حق المراجعة	☑	☑
	12	13	حماية أموال وموجودات الدولة من الحجز والرهن	☑	☑
	13	11	إدخال مفهوم المشاريع الصغيرة النطاق (SSPPP)	☑	☑
	14	7	تعديل عدد العارضين المطلوبين	☑	X
تعزيز فعالية التلزيم وإطلاق المشاريع	15	4	إجراءات التعامل مع رفض المجلس للمشاريع المقترحة	X	☑
	16	7	تقصير مدة تلزيم مشروع الشراكة	☑	☑
	17	7	ترشيد تكاليف إطلاق المشاريع	☑	☑

1. إدخال مفهوم الاتفاقية المباشرة (Direct Agreement)

شرح التعديل	هدف التعديل	التجارب والممارسات الدولية
تم إدخال مفهوم الاتفاقية المباشرة كالآتي: ▪ تعد الاتفاقية المباشرة من مجموعة العقود التي يجوز عقدها في إطار مشروع الشراكة. وهي اتفاقية تُوقَّع بين الجهات الثلاث المعنيّة بالمشروع: الشخص العام، وشركة المشروع، والجهة المموّلة. تُحدِّد هذه الاتفاقية الآليات التي تُتيح للمموّلين التدخّل فقط في حال تعثّر تنفيذ المشروع، وذلك بهدف الحفاظ على استمرارية الخدمة العامة وحماية حقوق الممولين دون المساس بمبدأ الشراكة أو سيادة الدولة. ولتأمين ذلك تتضمّن الاتفاقية المباشرة ما يلي: ▪ حق الحلول (Step-in Right): في حال إخلال شركة المشروع أو الشريك الخاص بالتزاماتهم التعاقدية، يحق للمموّلين الحلول محل الشريك الخاص لمدة لا تتجاوز سنة، إلى حين تعيين شريك بديل تتوافر فيه نفس الشروط والمعايير التي وُضعت للشريك الأصلي عند طرح المشروع، ووفقاً لإجراءات عقد الشراكة. ▪ حق التصرف بأسهم شركة المشروع: يُسمح للمموّلين بالتصرّف بأسهم شركة المشروع في أي مرحلة، سواء التأسيسية أو التشغيلية، فقط في حال إخفاق الشريك الخاص في تنفيذ التزاماته، وبما لا يخل بالتزامات المشروع أو بحقوق الشخص العام. وفي هذه الحالة، يجوز، وفقاً للآليات المتفق عليها في عقد الشراكة، نقل الأسهم إلى مشغّل بديل مؤهّل يوافق عليه الشخص العام، لضمان استمرارية المشروع دون انقطاع.	▪ طبيعة تمويل مشاريع الشراكة: مشاريع الشراكة تموَّل غالباً عبر نموذج Project Finance وهو نموذج يعتمد أساسًا على الإيرادات المستقبلية للمشروع كأساس مع حماية حقوق المموّلين من خلال أدوات قانونية، وعلى رأسها الاتفاقية المباشرة. ▪ أهمية التمويل في مشاريع الشراكة: غالباً ما يُموّل المموّلون مشروع الشراكة بنسبة دين تتراوح بين 65% إلى 85% من الكلفة الإجمالية، ما يجعل المموّل شريكاً أساسياً في المخاطر والمردود. ▪ حقوق التدخل: في حال تعثُّر الشريك الخاص تُفعَّل حقوق التدخّل (Step-in Right)، التي تسمح للمموّل بإيجاد شريك أو مشغّل بديل لإنقاذ المشروع دون فسخ العقد الأساسي أو اللجوء إلى القضاء، مع موافقة مسبقة من الشخص العام وفق شروط التأهيل المنصوص عليها بالعقد مما يُحافظ على استمرارية المرفق العام. ▪ ان إدراج هذه الأداة ضمن القانون لا يمنح المصارف أو المموّلين "صلاحيات استثنائية"، بل ينظّم العلاقة معهم بوضوح ضمن إطار قانوني مضبوط وشروط مرنة لكنها حازمة بما يضمن توازن الحقوق بين القطاعين العام والخاص . ▪ حماية حقوق المموّل لا تعني مطلقاً إضعاف الدولة أو التنازل عن شروط اختيار الشريك الخاص. فخطوات اختيار الشريك الخاص لا تزال خاضعة للقوانين التنظيمية ولمبدأي المنافسة والشفافية، اللذين لم يتمّ المساس بهما في التعديلات المقترحة. كما أن التعديلات لا تفتح الباب أمام استقطاب شركاء ضعفاء من حيث الملاءة أو الخبرة، بل على العكس، تُشكّل ضمانة أساسية لاستقطاب التمويل وتعزيز ثقة السوق والمؤسسات التمويلية، لا سيما في بيئة محفوفة بالمخاطر كالحالة اللبنانية. وهذا من شأنه أن يرفع من فرص نجاح المشاريع ويستقطب عروضاً عالية الجودة.	ارتكز هذا التعديل على توصيات نماذج (UNCITRAL Model Law)، UN PPP Legislative Guide، مؤسسات التمويل الدولية مثل البنك الدولي، بنك الاستثمار الأوروبي، ومؤسسة التمويل الدولية. كما تدرج هذه الممارسات في عدد من أنظمة الشراكة المتقدمة، سواء في الدول المجاورة مثل السعودية، وأبو ظبي، والكويت، وتونس وغيرها أو في الأسواق الأكثر نضجًا في مجال الشراكة مثل المملكة المتحدة، ودول الاتحاد الأوروبي، وكندا وغيرها من الدول.

2. منح شركة المشروع (SPV) حق التحصيل المباشر للإيرادات

شرح التعديل	هدف التعديل	التجارب والممارسات الدولية
تم إدخال تعديل يمنح شركة المشروع (SPV) حق التحصيل المباشر للإيرادات وفقاً للنموذج المعروف بالجباية المباشرة : ▪ تعريف نموذج الجباية المباشرة وأسباب اعتماده: تُصنَّف مشاريع الشراكة، والتي تعرف أيضا بنماذج الـ BOT وDBOT إلى نوعين رئيسيين : – مشاريع التي يدفع فيها المستخدم (User-Pays): حيث تعتمد الشركة المنفّذة في إيراداتها على تحصيل العائدات مباشرة من المستخدمين مقابل تقديم الخدمة، ويشمل ذلك على سبيل المثال مشاريع النقل، وتوزيع الكهرباء، والفحص الميكانيكي. – مشاريع التي تدفع فيها الحكومة (Government-Pays): حيث تلتزم الجهة الحكومية بسداد دفعات دورية للمستثمر مقابل توفير الخدمة كما هو الحال على سبيل المثال في مشاريع معامل الكهرباء والمدارس والمستشفيات. ▪ الهدف من هذا التغيير هو للتمكن من تنفيذ مشاريع ضمن النموذج الأول ما يتطلب تمكين الشركة من تحقيق تدفقات نقدية مستقرة لضمان استمرارية المشروع والوفاء بالالتزامات المالية. منح الشركة المنفّذة للمشروع حق تحصيل رسوم الخدمات أو العائدات بشكل مباشر من الجهة المنتفعة مثل المواطنين أو الجهات العامة.	▪ استقلالية الشركة المالية وتقليل المخاطر: منح هذا الحق ليس امتيازاً استثنائياً، بل عنصراً ضرورياً لنجاح مشاريع الشراكة. فهو يساعدها على الوفاء بالتزاماتها تجاه المموّلين والشركاء كما يساهم في خفض المخاطر التشغيلية والتمويلية من خلال ضمان تدفق نقدي واضح ومستقر. ▪ متطلبات نموذج تمويل المشاريع (Project Finance): وجود تدفقات نقدية مباشرة هو شرط أساسي للإقفال المالي للمشروع. ▪ الرقابة قائمة: منح هذا الحق لا يعني غياب الدولة أو ضياع الرقابة المباشرة إذ يبقى الإشراف العام بيد الجهة العامة عبر تحديد آليات تسعير عادلة ومراقبة تنفيذ عقد الشراكة الذي يتضمن جميع المتطلبات التي تضمن حقوق الدولة بالإضافة الى التقارير الدورية التي تلتزم شركة المشروع بتقديمها، والتي تتمّ مراقبتها من قبل الجهة العامة. ويُعد هذا أحد الأسباب التي تجعل مرحلة التحضير للمشروع طويلة وأساسية، نظراً لأهمية وضع إطار تعاقدي دقيق يضمن التوازن بين الحقوق والالتزامات.	تؤكد التوجيهات الدولية مثل UNCITRAL) (Model Law و UN PPP Legislative Guide، أهمية وجود إطار قانوني واضح وشفاف لتحصيل الرسوم مباشرة من المستخدمين يضمن أيضا تحديد آليات تسعير عادلة، ضمان الشفافية والمساءلة، توزيع المخاطر بشكل متوازن بين القطاعين، وتوفير حماية للمستخدمين ذوي الدخل المحدود. كما تدرج هذه الممارسات في عدد من أنظمة الشراكة المتقدمة، سواء في الدول المجاورة مثل السعودية، والكويت، ودبي والأردن، وتونس وغيرها أو في الأسواق الأكثر نضجًا في مجال الشراكة مثل المملكة المتحدة، ودول الاتحاد الأوروبي، وكندا وغيرها من الدول.

3. إعفاء شركة المشروع من الرسوم والضرائب البلدية – لم يعتمد-

شرح التعديل	هدف التعديل	التجارب والممارسات الدولية
يُتيح هذا التعديل لمجلس الوزراء اقتراح إعفاء شركة المشروع من الرسوم البلدية ورسم الطابع المالي على العقود المتعلقة بالمشروع عند اقتضاء طبيعة المشروع، بهدف تخفيف العبء المالي على الشركة وتحسين شروط تنفيذ المشروع المشترك.	جاء هذا التعديل نظراً للعبء المالي الكبير الذي تفرضه الرسوم البلدية المرتفعة على القيمة التأجيرية، إضافةً إلى رسم الطابع المالي على العقود، والذي قد يؤثر ى على جدوى الاستثمار. يسمح هذا التعديل بمنح الحكومة مرونة في توزيع الكلفة الضريبية، ما يُحسّن شروط التعاقد ويُسهل ازالة العقبات الناتجة عن الرسوم المحلية التي قد تُعيق تنفيذ بعض المشاريع الاستراتيجية.	▪ تُوصي التجارب والمرجعيات التعاقدية الدولية بضرورة إدخال آليات تسمح بالإعفاء أو إعادة توزيع هذه الرسوم عند الاقتضاء، بهدف تحفيز الاستثمار وتفادي تحميل الدولة تكاليف مرتفعة. هذا يستدعي مرونة تشريعية تُتيح للجهات المختصة، كمجلس الوزراء، تقييم الحاجة واتخاذ القرار الأنسب بحسب طبيعة المشروع وتأثير تلك الرسوم على تكلفته. ▪ ويتماشى هذا الإجراء مع المبادئ التوجيهية للـ UNCITRAL التي تشجّع على منح امتيازات ضريبية أو إعفاءات عند الاقتضاء، لما للرسوم والضرائب المرتبطة بالعقود من أثر مباشر على جدوى المشروع وكلفته الإجمالية.

سبب رفض التعديل

لم يُعتمد هذا التعديل من قبل اللجان النيابية، اذ أكدت على حق البلدية في فرض الرسوم والضرائب المستحقة وفق القوانين والأنظمة المعمول بها، لضمان حماية مواردها واستمرارية تقديم الخدمات العامة.

4. استثناء المصارف اللبنانية المتعثرة كجهة ممولة حتى تسوية وضعها (إضافة اللجان النيابية)

شرح التعديل	هدف التعديل	التجارب والممارسات الدولية
أضافت اللجان النيابية تعريف "الجهة الممولّة" ليُستثنى منها المصارف اللبنانية المتعثّرة، أي تلك التي تخلّفت عن تسديد حقوق المودعين منذ تشرين الأول 2019، وذلك إلى حين تسوية أوضاعها المالية وفقًا للقوانين اللبنانية النافذة.	يأتي هذا التعديل في ضوء إدخال بند الاتفاقية المباشرة التي تمنح الممولّين حق التدخل المؤقت ورهن أسهم شركة المشروع (SPV) في حال إخلال الشريك الخاص بالتزاماته التعاقدية، مع التأكيد على أن اختيار الجهة الممولّة عنصرًا أساسيًا في استقرار واستمرارية المشروع. ونص التعديل على استثنائها مؤقتًا حتى تسوية وضعها المالي، وهو ما قد يهدف أيضًا إلى ضمان استقرار المشاريع. وفي ظل الأزمة المالية الحالية، وعدم حل الفجوة التمويلية بعد، والمشكلات المتعلقة بالودائع المصرفية، أبدى النواب قلقهم من مشاركة المصارف اللبنانية المتعثرة كجهة ممولة للمشاريع.	يشير استثناء المصارف المتعثرة إلى سياق خاص بالوضع اللبناني إلا أنه يُعد إجراءً مناسبًا لوضع لبنان. توفر الممارسات الدولية مؤشرات حول كيفية التعامل مع أهلية الممولين. يؤكد دليل UNICITRAL للشراكة على أهمية ملاءة الممولّين المالية كشرط أساسي لضمان نجاح واستدامة مشاريع الشراكة. كما تشترط وحدة الشراكة في السعودية أن تكون المصارف المشاركة معتمدة من البنك المركزي وتتمتع بقدرة مالية مثبتة.

5. تنظيم آلية التواصل مع العارضين

شرح التعديل	هدف التعديل	التجارب والممارسات الدولية
يهدف هذا التعديل إلى تنظيم آلية التواصل مع العارضين خلال مراحل التقييم والترسية، بحيث تم تأكيد ان تُجرى جميع المراسلات سواء تلك المتعلقة بطلب الإيضاحات من العارضين، أو إبلاغهم بنتائج التقييم الفني، أو بنتيجة الترسية النهائية بموجب كتاب خطي بطريقة ورقية أو عبر البريد الإلكتروني.	يضمن هذا التعديل توثيق جميع المراسلات بشكل واضح، مما يُسهم في تقليل الالتباسات والاعتراضات التي قد تنشأ نتيجة التواصل غير الموثق، ويعكس التزام الجهة المتعاقدة بأعلى معايير النزاهة والوضوح في إجراءات عملية التلزيم.	توصي UNICITRAL والخبرة العالمية بأن تتم جميع المراسلات بين الجهة المتعاقدة والعارضين بشكل خطي، سواء ورقيًا أو إلكترونيًا، وبما يضمن توثيقها والحفاظ على سريتها وسلامتها، تعزيزًا لمبادئ الشفافية والمساءلة.

6. تنظيم آليات الاعتراض وفق قانون الشراء العام

شرح التعديل	هدف التعديل	التجارب والممارسات الدولية
تمت إضافة فقرة توضح كيفية تنظيم آلية الاعتراض. وبما أن قانون الشراء العام رقم 2021/244 يُعدّ المرجع الأساسي في تنظيم عمليات الشراء، وهو يتكامل في أحكامه مع قانون الشراكة في ما لا يتعارض مع هذا القانون (الفقرة 5 من المادة الثالثة من قانون الشراء العام في لبنان 2021/244)، فقد تم اعتماد آليات الاعتراض المنصوص عليها في قانون الشراء العام.	ان هذه الإضافة جاءت لسدّ ثغرة كانت قائمة، حيث لم يكن هناك نصّ يحدد آلية الاعتراض أو الجهة المختصة بالنظر في الاعتراضات والشكاوى المقدّمة من العارضين خلال مراحل التلزيم وقبل توقيع عقد الشراكة. ان قانون الشراء العام نصّ على انشاء هيئة مستقلة للاعتراضات، ووضع آليات مفصّلة مبنية على قانون UNCITRAL النموذجي للشراء العام ودراسة التجارب العالميّة ما يجعل من اعتماد هذه الهيئة والآليات الخاصة بها الخيار الأمثل لضمان الشفافية والمساءلة. أما في المرحلة الانتقالية، ومع عدم إنشاء الهيئة بعد، فقد أُنيطت مهام النظر في الاعتراضات بلجنة المشروع بشكل مؤقت، رغم احتمال وجود تضارب مصالح بحكم دورها التنفيذي. ومع ذلك، يبقى هذا الحلّ مرحليًا إلى حين تأسيس هيئة الاعتراضات المستقلة التي تُعدّ الجهة الأكفأ والأكثر حيادًا لمعالجة الاعتراضات.	ارتكز هذا التعديل على توصيات نماذج (UNCITRAL Model Law) و UN PPP Legislative Guide، ومؤسسات التمويل الدولية مثل البنك الدولي، بنك الاستثمار الأوروبي، ومؤسسة التمويل الدولية بأن تتضمّن أطر الشراكة آلية واضحة وشفافة للاعتراضات، تتيح معالجة الشكاوى والنزاعات بسرعة وعدالة في مرحلة ما قبل توقيع العقد، وذلك قبل اللجوء إلى الإجراءات القضائية. كما تشدد الممارسات الدولية على أهمية وجود جهة مستقلة أو وحدة مختصة للنظر في الاعتراضات بما يعزّز الشفافية ويزيد ثقة المستثمرين.

7. اعتماد أحكام قانون الشراء العام عند التعاقد مع الخبراء والاستشاريين

شرح التعديل	هدف التعديل	التجارب والممارسات الدولية
ينص هذا التعديل على أن يتعاقد كل من المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة والشخص العام مع الخبراء ومكاتب الاستشارات المنصوص عليها في قانون الشراكة، بالاستناد إلى أحكام قانون الشراء العام رقم 2021/244 وتعديلاته، بدلًا من الالتزام بأنظمة المجلس الخاصة ان وجدت.	يضمن هذا التعديل أن تتم جميع عمليات التعاقد مع الخبراء والمستشارين في إطار موحّد وشفاف، مع الحفاظ على التوافق مع القوانين اللبنانية المعمول بها، إذ يُعتبر قانون الشراء العام القانون الشامل والمنظّم لكافة عمليات التعاقد والمشتريات في الدولة.	عادةً ما يكون التعاقد مع الاستشاريين في مشاريع الشراكة خاضعًا لقانون الشراء العام، حتى إذا كانت إجراءات تلزيم المشاريع نفسها خاصة بها. وتهدف هذه الممارسة إلى ضمان الالتزام بالإجراءات الرسمية خاصة وان قانون الشراء العام متوافق مع أفضل الممارسات الدولية.

8. تحديد مهام وزارة المالية في مشاريع الشراكة

شرح التعديل	هدف التعديل	التجارب والممارسات الدولية
لا يُدخل هذا التعديل تغييراً جوهرياً على دور وزارة المالية، بل يهدف إلى توضيح وتعزيز دورها الأساسي من خلال إدراجه ضمن النص القانوني لضمان الإلزام والفعالية عبر تأكيد المهام الرئيسية لوزارة المالية في مشاريع الشراكة كالاتي: ▪ **إبداء الرأي في دراسة الجدوى المالية:** تقوم وزارة المالية بتقييم الإطار المالي للمشروع المشترك من حيث كفاءة توظيف الأموال العامة. ▪ **تقييم المخاطر المالية:** تدرس وزارة المالية المخاطر التي قد تؤثر على المالية العامة، وتتحقق من خلو عقد الشراكة من أي التزامات مالية تتعارض مع مبادئ الاستدامة المالية للدولة. ▪ **الإبلاغ عن المخاطر الجوهرية:** تلتزم وزارة المالية بإبلاغ الشخص العام والوزير المختص ومجلس الوزراء فور اكتشاف أي مخاطر مالية جوهرية قد تظهر في أي مرحلة من مراحل المشروع، سواء كانت مرحلة التأسيس أو التشغيل. كما، تضمن التعديل التأكيد على أن: ▪ تتضمن الدراسة الشاملة المُعدّة في المرحلة الأولى، والتي تُرفع للحصول على موافقة المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة، ثم مجلس الوزراء لإطلاق عملية تلزيم المشروع، تحليلاً للجدوى المالية والمخاطر المحتملة، وذلك تمكيناً لوزارة المالية من تقييم الأثر المالي على الخزينة العامة. ▪ تشمل التقارير التي تقدمها شركة المشروع خلال تنفيذ المشروع المشترك في المرحلتين التأسيسية والتشغيلية تقديم تقارير مالية دورية منتظمة، مما يُمكّن الدولة من المتابعة المستمرة لحماية المال العام وألاثر المالي طوال فترة المشروع.	▪ يهدف هذا التعديل إلى تعزيز دور وزارة المالية كحارس للمال العام وضامن للاستدامة المالية في مشاريع الشراكة، وتقييم المخاطر المالية للمشاريع استجابة لتوصيات صندوق النقد الدولي . ▪ يرتكز التعديل على مبدأين أساسيين: – **السلامة والاستدامة المالية والتخطيط للطوارئ:** لضمان السلامة المالية للمشروع وتوافق مشاريع الشراكة مع الإطار المالي للدولة وتفادي الالتزامات الطارئة غير المحسوبة. – **الإدارة المالية وإدارة المخاطر:** لتأمين رقابة مالية منهجية على أداء المشاريع ومتابعة أثرها المالي طويل المدى وتخفيف المخاطر المالية المحتملة (الالتزامات الطارئة).	يستجيب التعديل لتوصيات صندوق النقد الدولي وينفذ المبادئ التوجيهية الدولية، مما يعزّز الشفافية والمساءلة ويحمي المصلحة العامة من خلال منح وزارة المالية حق الاعتراض عند ظهور مخاطر مالية تهدد استدامة الموازنة العامة.

9. حماية دور الهيئات المنظمة (إضافة اللجان النيابية)

شرح التعديل	هدف التعديل	التجارب والممارسات الدولية
يتعلق هذا التعديل بالقطاعات التي تخضع لقوانين تنظيمية خاصة، مثل قطاعات الاتصالات والكهرباء والطيران المدني، وتم إدخال التعديل على محورين : ▪ أولاً- توسيع نطاق التطبيق: تم اخضاع أي قطاعات قد تُستحدث قوانينها التنظيمية مستقبلاً لأحكام قانون الشراكة، بالاضافة إلى القطاعات التي لديها حالياً قوانين تنظيمية وتخضع أساساً لقانون الشراكة. ▪ ثانياً- تحديد أولوية التطبيق: بينما كان النص الأصلي ينص على أن تمارس الهيئات المنظمة عملها وفق قانون إنشائها بشرط ألا يخالف أحكام قانون الشراكة وشروط عقد الشراكة، أصبح النص المعدّل يؤكد أن تطبيق قانون الشراكة يتم بما لا يتعارض مع القوانين المنظمة لهذه القطاعات.	▪ أولاً- توسيع نطاق التطبيق: يهدف التعديل إلى تأكيد شمول قانون الشراكة للقطاعات ذات القوانين التنظيمية القائمة، وكذلك أي قطاعات جديدة قد تُستحدث مستقبلاً، ضمانًا لوحدة الإطار القانوني لمشاريع الشراكة. ▪ ثانياً- حماية القوانين التنظيمية وصلاحيات الهيئات الرقابية: يسعى التعديل إلى تجنب أي تعارض أو تداخل مع القوانين القطاعية الخاصة، مع الحفاظ على صلاحيات الهيئات التنظيمية ودورها الرقابي في هذه القطاعات.	في الفصل الرابع من الإرشادات التشريعية لل UNICITRAL يتم تناول مسألة تحديد القانون الذي يحكم عقود الشراكة. تشير الإرشادات إلى أن التشريعات الخاصة بالشراكة يجب أن تأخذ في اعتبارها القوانين القطاعية الخاصة لضمان عدم التعارض بينها. وتنص على أنه في حال وجود تعارض بين قانون الشراكة والقوانين القطاعية، يجب تحديد الأولوية بوضوح في التشريع الوطني. بناء على ذلك ضرورة اعتبار عقود الشراكة الوثيقة المرجعية والملزمة للأطراف. لذلك، لدى توقيع عقد الشراكة، يجب التأكيد على أن ممارسة الهيئات التنظيمية لصلاحياتها لا تتعارض مع ما تم الاتفاق عليه في العقد، مع مراعاة القوانين القطاعية، لضمان وضوح الالتزامات وتنفيذ الحقوق بشكل واضح وملزم.

10. تفصيل آلية إدراج نفقات المشروع في الموازنة – لم يعتمد –

شرح التعديل	هدف التعديل	التجارب والممارسات الدولية
يدخل هذا التعديل تحديد كيفية تغطية نفقات الدولة للمشاريع المشتركة وذلك من خلال إدراج الاعتمادات اللازمة ضمن الموازنة السنوية للوزارة المعنية في السنة المتوقع فيها توقيع العقد ضمن إطار قانون برنامج يشمل كامل الالتزامات المالية على الدولة طوال مدة عقد الشراكة.	يهدف هذا التعديل إلى ضمان الجهوزية المالية للدولة قبل توقيع عقد الشراكة، عبر إدراج الالتزامات المالية المتوقعة ضمن الموازنة السنوية لتغطي كامل مدة العقد. ويساهم ذلك في تعزيز مصداقية الجهة العامة أمام الشريك الخاص والممولين، وتفادي تأخير المشروع بسبب غياب الاعتمادات، مع ضمان التخطيط المالي السليم.	يُعدّ ضمان توفر الاعتمادات المالية لمشاريع الشراكة ضروريا لنجاح عقود الشراكة، إلا أن طريقة تحقيق ذلك تختلف من دولة إلى أخرى. وقد أوصت جهات دولية، بما فيها صندوق النقد الدولي، بتوضيح آلية حجز وتخصيص الاعتمادات لضمان الالتزام المالي طوال مدة العقد.

سبب الرفض

لم يتم اعتماد هذا التعديل لأن اللجان النيابية رأت أنه قد يكون مقيدًا بشكل غير ضروري، إذ لا يشترط دائمًا أن تكون الاعتمادات مضمّنة ضمن قانون برنامج. لذلك، تمت المحافظة على المبدأ الأساسي التي تشير إلى تضمين نفقات المشروع في الموازنة العامة للدولة دون إلزامية طريقة محددة للتنفيذ.

11. إدخال فترة تجميد قبل توقيع عقد الشراكة لضمان حق المراجعة

شرح التعديل	هدف التعديل	التجارب والممارسات الدولية
تمت إضافة هذا التعديل الذي ينص على احترام فترة تجميد لمدة عشرة أيام عمل تبدأ من تاريخ نشر نتيجة عملية الاختيار، ويُحظّر خلالها توقيع عقد الشراكة مع العارض الفائز.	يهدف هذا التعديل إلى إتاحة فترة مراجعة لمدة عشرة أيام بعد إعلان نتائج اختيار الشريك الخاص، تتيح للعارضين الخاسرين والجهات المعنية تقديم أي اعتراض والاطلاع على أسباب رفض العروض والتأكد من صحة الإجراءات قبل توقيع العقد النهائي مع الفائز. يعزّز هذا التعديل الشفافية ويحمي حقوق جميع الأطراف، كما يقلّل من أي اعتراضات لاحقة على عملية التلزيم . وفي حال تقديم أي اعتراض خلال هذه الفترة، تُطبق أحكام قانون الشراء العام وفق آلية الاعتراض التي تم إدخالها في التعديلات، وتعد هذه الخطوة مكملة لها.	تنصح التجارب والمرجعيات التعاقدية الدولية بتحديد فترة تجميد لا تقل عن 10 أيام بعد الإعلان عن قرار منح العقد. يُتيح ذلك للجهات المعنية فرصة كافية للطعن في القرار إذا لزم الأمر. في حالة وجود اعتراضات، يجب أن كون هناك آلية واضحة لمعالجتها.

12. حماية أموال وموجودات الدولة من الحجز والرهن

شرح التعديل	هدف التعديل	التجارب والممارسات الدولية
تمت إضافة بنود توضح طبيعة الأموال والموجودات العائدة للدولة، سواء المنقولة أو غير المنقولة، والتي توضع بتصرف الشريك الخاص و/أو شركة المشروع، والتأكيد على أنها لا تقبل الحجز أو الرهن.	▪ يهدف التعديل الى تعزيز حماية أصول الدولة وضمان الحقوق المالية أثناء تنفيذ مشاريع الشراكة كما وتنظيم حق الانتفاع لهذه الأصول من قبل الشريك الخاص و/أو شركة المشروع طوال مدة العقد، مع تحديد الأصول وأحكام الانتفاع بحسب طبيعة المشروع، مع السماح للشريك بالتنازل عن الإيرادات لمصلحة الممولين بما يضمن قابلية التمويل للمشروع. ▪ ويأتي هذا التعديل في ضوء الأحكام المتعلقة بالاتفاقية المباشرة (Direct Agreement) وحق الممولين في رهن أسهم شركة المشروع (SPV) لضمان التمويل، بحيث يحقق التوازن بين حماية أصول الدولة وتمكين الشريك الخاص من الحصول على التمويل اللازم لتنفيذ المشروع. ▪ باختصار، يهدف هذا التعديل إلى توازن حماية الدولة مع تيسير التمويل الخاص للمشاريع المشتركة، بما يضمن تنفيذها بكفاءة وشفافية ويحد من المخاطر القانونية والمالية على الدولة.	في الممارسات الدولية للشراكة وإرشادات UNCITRAL، يُستحسن أن يوضح عقد الشراكة بشكل دقيق الأصول العامة والخاصة، ويحدد الأصول التي لا يجوز رهنها أو الحجز عليها، مع منح الشريك الخاص حق الانتفاع بما يلزم لتنفيذ المشروع، وذلك لحماية أصول الدولة وضمان وضوح حقوق والتزامات الشريك الخاص.

13. إضافة فقرة خاصة بالمشاريع الصغيرة النطاق (SSPPP)

شرح التعديل	هدف التعديل	التجارب والممارسات الدولية
▪ تم إدخال فقرة خاصة بمشاريع الشراكة الصغيرة النطاق (SSPPP) كالاتي: ▪ يُخوّل مجلس الوزراء إصدار الإجراءات المبسطة لدراسة وطرح هذه المشاريع وتلزيمها، مع مراعاة مبادئ الشفافية والمنافسة والمساواة، وذلك بناءً على اقتراح من المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة. ▪ تم تحديد سقف المشاريع الصغيرة النطاق عند 20 مليون دولار أميركي، ككلفة استثمارية رأسمالية. كان يشمل نص التعديل أساسًا حق مجلس الوزراء في تعديل هذا السقف على أسس مبررة، إلا أن هذا الاقتراح تم رفضه.	▪ تحتاج مشاريع الشراكة صغيرة النطاق إلى إجراءات مبسّطة وسريعة، إذ أن تطبيق الإجراءات المعقدة الخاصة بالمشاريع الكبرى يفرض أعباء إدارية ومالية تفوق فوائد المشروع، مما يعيق التنفيذ. وتُسهم الإجراءات المبسطة في خفض التكاليف، تسريع الإنجاز، وتمكين الإدارات المحلية والشركات الصغيرة من تنفيذ المشاريع وتحسين الخدمات المجتمعية. ▪ من المرجّح أن يكون عدد المشاريع الصغيرة النطاق أكبر من المشاريع الكبرى، كما أنها قد تساهم بشكل مباشر في خلق فرص عمل، وتحسين البنية التحتية المحلية بسرعة، مما يُسهم في تحقيق تنمية متوازنة وشاملة في مختلف المناطق اللبنانية. ▪ تم اقتراح سقف مالي قدره 20 مليون دولار أميركي لتصنيف المشاريع الصغيرة النطاق، (ملاحظة مقارنة: السقف المعتمد في المملكة العربية السعودية هو 50 مليون دولار أميركي).	يتماشى هذا التعديل مع التوجهات الدولية للمؤسسات المالية مثل البنك الدولي، والجمعية العالمية للشراكة بين القطاعين العام والخاص (WAPPP) التي أصدرت مؤخراً إرشادات واضحة تدعم اعتماد إجراءات مبسّطة لمثل هذه المشاريع. وقد اعتمدت بعض الدول هذه التوجهات في أنظمتها، مثل كندا، وبعض دول الاتحاد الأوروبي، والهند، وتونس، ومدغشقر وغيرها فيما تدرس دول أخرى إدخال تعديلات على قوانينها لمعالجة هذا الجانب وتسهيل تنفيذ المشاريع الأصغر حجماً.

14. الاكتفاء بعارض واحد بدلاً من ثلاثة – لم يعتمد كما ورد آساسا –

شرح التعديل	هدف التعديل	التجارب والممارسات الدولية
ينص القانون الحالي على ضرورة تلقي ثلاثة عروض في الجولة الأولى لمشروع الشراكة، وفي حال تلقي عرضين فقط يُكتفى بهما في الجولة الثانية. أما إذا تم تلقي أقل من عرضين فلا ينص القانون على آلية محددة، مما يعني أنه يتم اعادة الطرح في هذه الحالة. وقد اقترح مجلس الوزراء تعديلًا يسمح له بتقييم كفاية العرض أو العرضين المستلمين من الجولة الاولى وفق خصوصية كل مشروع، بدلًا من إلزامية إعادة الطرح التي قد تؤدي إلى تعطيل التنفيذ وزيادة الكلفة والمدة . غير أن هذا التعديل لم يُعتمد من قبل اللجان النيابية، وأبقت على ضرورة إعادة الطرح مرة ثانية، على أن يبت مجلس الوزراء بعدها في حال ورود عرض واحد فقط.	▪ هذا الشرط، رغم أنه يهدف أساسا إلى تعزيز المنافسة، يشكل قيدًا عمليًا على تنفيذ بعض المشاريع المعقّدة والمكلفة، التي قد لا تجذب سوى عدد محدود من العارضين المؤهلين. لذلك، يُفضّل ترك تقدير الموقف للجهة المختصة بحسب خصوصية كل مشروع ومدى كفاية العروض المستلمة. ▪ تستفيد المشاريع المعقّدة، على سبيل المثال مشروع طريق برسم مرور(toll road) ، من هذا التعديل الذي يمنح الجهات المختصة صلاحية تقييم العرض الوحيد عند ضعف المشاركة، بدلًا من فرض إعادة التلزيم تلقائيًا. فطبيعة هذه المشاريع وكلفتها التحضيرية المرتفعة غالبًا ما تردع عدداً من المستثمرين، مما يجعل التقيّد بعدد محدّد من العروض غير عملي، ويُهدد بعرقلة مشاريع استراتيجية رغم شفافية الطرح. التعديل المقترح يعكس مقاربة مرنة تضمن الإنجاز دون المساس بالنزاهة، كما هو معتمد في معظم أنظمة الشراكة. ▪ ومن المهم التأكيد أن هذا التعديل لا يُشكّل تراجعًا عن مبادئ الشفافية أو المنافسة المفتوحة، إذ إن إجراءات التحضير والتلزيم التي ينص عليها القانون تضمن إعلانًا واسع النطاق يسمح بوصول الفرص إلى أكبر عدد ممكن من المستثمرين المحتملين. ويُعتمد الاكتفاء بعارض واحد أو اثنين فقط في الحالات الاستثنائية التي تستوفي شروط هذا البند، بما يضمن عدم تعطيل المشاريع الحيوية أو المساس بجودتها، ضمن إطار شفاف وصارم يرسّخ العدالة في المنافسة.	▪ معظم الدول لا تفرض شرط العدد المحدد للعروض، بل تعتمد على تقييم الجهة المختصة لجودة العرض وتوافقه مع المعايير المطلوبة. تُمنح الجهات المختصة مرونة في تقييم عدد العروض ضمن مشاريع الشراكة ومنها من تعتمد على مبدأ "العرض الكافي" الذي لا يشترط عددًا معينًا، بل جودة وشفافية الطرح، خصوصًا تلك ذات الطبيعة المعقّدة. على سبيل المثال: كندا والمملكة العربية السعودية، ودبي، وأبو ظبي، وقطر، والكويت، وعمان، وغيرها . ▪ كما أن البنك الدولي وال UNCITRAL يدعو إلى اعتماد منهج مرن يأخذ في الاعتبار خصائص المشروع وكلفته التحضيرية وشفافية الإجراءات بدلاً من التقيد بشروط شكلية. ويأتي هذا التوجه انسجامًا مع مبدأي التناسب والمرونة اللذين تعتمد عليهما الوثائق النموذجية الصادرة عن ال UNCITRAL، لا سيما في المشاريع ذات الكلفة التحضيرية العالية أو تلك التي تواجه ضعفًا في الإقبال من السوق.

ما تم اعتماده

لم تُوافق اللجان النيابية على تخفيض الحد الأدنى المقبول لعدد العروض المستلمة من ثلاثة إلى عرض واحد من الجولة الاولى، نظراً لأن مخاطر استغلال هذا الاستثناء قد تفوق الفائدة المحتملة من الحالات التي قد تحتاج إليه. فخفض الحد الأدنى للعروض قد يفتح الباب أمام التلاعب بالمنافسة أو التعاقد غير الشفاف، ما يهدد مبدأ النزاهة والعدالة في مشاريع الشراكة بينما الحالات التي قد تستفيد من هذا التعديل تعد محدودة نسبياً .
ومع ذلك، كما ورد أعلاه، فقد تم تعديل النص بحيث يتمكن مجلس الوزراء بعد إعادة طرح المشروع، إذا ورد عرض واحد فقط، من اتخاذ القرار المناسب بشأنه.

15. إجراءات التعامل مع رفض المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة للمشاريع المقترحة (إضافة اللجان النيابية)

شرح التعديل	هدف التعديل	التجارب والممارسات الدولية

أُضيف نصٌّ يلزم المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة في حال رفض المشروع المشترك المقترح من الوزير المختص أو رئيس المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة بما يلي:

1. أن يُعلّل قراره بالاستناد إلى معايير موضوعية، أو مبررات فنية، أو مالية أو قانونية، بما يضمن وضوح الأسس التي استند إليها قرار الرفض.
2. في حال وجود خلاف بين المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة والجهة التي اقترحت المشروع، يتم رفع قرار الرفض المعلّل إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بشأنه.

يهدف التعديل الأول إلى تعزيز الشفافية والمساءلة في قرارات المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة، من خلال إلزامه بتعليل أسباب رفض المشروع بما يضمن أن تكون القرارات مبنية على أسس موضوعية وواضحة.

أما التعديل الثاني فيتيح فرصة إشراك طرف ثالث عند غياب التوافق، وهو مجلس الوزراء الذي يمتلك الصلاحية للمضي قدما في المشاريع دون المسّ باختصاص الأمانة العامة للمجلس الأعلى للخصخصة والشراكة أو بخبرتها الفنية المتخصصة في الشراكة. ومع ذلك من الضروري أن يتم ذلك بما يضمن حماية المشاريع من أي تأثير سياسي.

يأتي التعديل الثاني نتيجة غياب إطار واضح لتخطيط مشاريع البنية التحتية أي إدارة الاستثمار العام، حيث تشير التجارب العالمية إلى أن الدول الناجحة عادةً ما تعتمد جهة مختصة مسؤولة عن وضع رؤية استراتيجية شاملة لتحديد المشاريع الاستراتيجية والأولويات الوطنية ودراسة جدواها المالية والاقتصادية. وبعد ذلك، تقوم الجهة المسؤولة عن مشاريع الشراكة بالتنسيق مع هذه الجهة ومع الوزارات المعنية للتوافق على قائمة المشاريع التي سيتم تنفيذها على أساس الشراكة، والمشاريع الأخرى التي ستتم عبر إجراءات الشراء العام التقليدية.

وفي غياب مثل هذا النظام، تظهر مخاوف لدى البعض بشأن عدم اختيار المشاريع الصحيحة لتنفيذها ضمن إطار الشراكة. للتغلب على هذه المخاوف، من الضروري اعتماد إجراءات واضحة للتقييم والاختيار، وتطبيق معايير موضوعية للجدوى المالية والفنية والاجتماعية، وضمان التنسيق بين جميع الجهات المعنية قبل الشروع في تنفيذ أي مشروع.

16. تقصير مدة تلزيم مشروع الشراكة

شرح التعديل	هدف التعديل	التجارب والممارسات الدولية

تمّ تعديل النص المتعلق بمرحلة إبداء الاهتمام بحيث أُزيلت المهلة الزمنية المحددة سابقاً بثلاثين يوماً، والتي كان يفرضها القانون، لما تسببه من إطالة غير مبررة للجدول الزمني للمشاريع. وفي المقابل، أصبح النص المعدّل يُشير إلى إطلاق دعوة إبداء الاهتمام دون تحديد مهلة زمنية مسبقة، بينما تم نقل مهلة الثلاثين يوماً كحدٍّ أدنى إلى مرحلة التأهيل المسبق، وهي المرحلة التي تتطلب فعلياً وقتاً كافياً للجهات الراغبة لتقديم ملفاتها المفصلة وفقاً للمعايير الفنية والمالية المطلوبة.

إن التعديل يُعتبر تحسيناً تنظيمياً يعزز كفاءة الجدول الزمني للمشاريع ويعطي مرونة للمجلس الأعلى للخصخصة والشراكة في تحديد المهل ويُسهم في تسريع مراحل الإطلاق دون الإخلال بمبدأ الشفافية وتكافؤ الفرص.

يأتي هذا التعديل تماشياً مع الممارسات الفضلى التي توصي بها لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (UNICITRAL) في نموذجها الإرشادي لقوانين الشراكة .

وفقاً لهذه توجيهات يجب أن تكون مدة كل مرحلة متناسبة مع طبيعتها؛ فمرحلة إبداء الاهتمام، كونها تمهيدية، لا تحتاج إلى مهلة طويلة، بينما تُمنح فترات أطول في مرحلتي التأهيل المسبق وتقديم العروض. كما تؤكد هذه التوجيهات على ضرورة تجنب المهل الموحدة أو الثابتة، ومنح الجهة المتعاقدة مرونة في تحديد المدد بحسب حجم المشروع وتعقيده.

17. ترشيد تكاليف إطلاق المشاريع

شرح التعديل	هدف التعديل	التجارب والممارسات الدولية
إن التعديل يهدف إلى زيادة المرونة في وسائل نشر الدعوة العامة للراغبين بالترشّح، من خلال إتاحة النشر الإلكتروني دون الحاجة للنشر الورقي، مع ضمان تغطية واسعة تشمل الجهات المحلية والدولية. وقد تم تحديد استخدام ما لا يقل عن 3 وسائل للنشر. ويتيح ذلك الوصول إلى أكبر عدد ممكن من المهتمين بالمشروع بطريقة شفافة وفعالة، سواء باستخدام الوسائل الإلكترونية أو الورقية حسب الحاجة.	يهدف التعديل إلى خفض التكاليف المالية من خلال تقليل الاعتماد على الصحف والمجلات التقليدية واستبدالها بالنشر الإلكتروني، وهو ما لا يؤثر على فعالية الإعلان في ظل التحول الرقمي وانتشار وسائل الاتصال الحديثة. كما يسهم التعديل في توسيع نطاق الإعلان لضمان وصول المعلومات إلى جمهور أوسع محلياً ودولياً، مع زيادة المرونة في وسائل النشر، على أن يتم النشر في ما لا يقل عن ثلاث وسائل لضمان الإعلان بشكل فعال.	تتجه الممارسات الدولية الحديثة نحو الاعتماد على المنصات الرقمية لنشر إعلانات مشاريع الشراكة، نظراً لسرعة الوصول وتوسيع نطاق التغطية محلياً ودولياً. فعلى سبيل المثال، ينص قانون الشراكة السعودي على نشر وثائق المرحلة الأولى فيالموقع الإلكتروني للجهة التنفيذية والمركز الوطني للتخصيص، مع الإعلان عن المشروع في ثلاث وسائل إعلام محلية ودولية على الأقل وفي حسابات التواصل الاجتماعي. كما تتبنى الإمارات نهجاً مماثلاً عبر نظام المشتريات الإلكتروني والمواقع الرسمية. هذا التوجه يعكس أن الوسائل الرقمية توفر شفافية أكبر ووصولاً أوسع للمستثمرين المحتملين بكفاءة أعلى من الوسائل التقليدية.