



المركز الاستشاري للدراسات والنوڤيؤ

THE CONSULTATIVE CENTER FOR STUDIES & DOCUMENTATION

المنهنة : رؤية فني سبيك موقف سياسي متوازن

(مع دراسة نموذج خصصة قطاع الاتصالات)

3

سلسلة غير دورية، تُعنى بالشؤون والفضايا السياسية والإنمائية

موقف
سياسي
متوازن

المنظمة :

رؤية فوج سبيك موقف سياسي متوازن

لمع دراسة نموذج خصصة قطاع الاتصالات

المنحة :

رؤية في سبيل موقف سياسي متوازن

(مع دراسة نموذج خصصة قطاع الاتصالات)

حقوق الطبع محفوظة

**الدراسة: النخبة : رؤية فـج سبيلـا موقف سياسـة متوازن
لمع دراسة نموذج خصـصة قطاع الإتـصالات**

الناشر: المركز الإستشاري للدراسات والتوثيق

الإعداد: د. نجيب عيسى وفريق من الباحثين

التاريخ: تشرين الأول ٢٠٠٢م، الموافق شعبان ١٤٢٣هـ.

القياس: ١٥ × ٢٤سم

الطبعة: الأولى

العدد: الثالث

ثبت المحتويات

أولاً: مدخل

- ٧- السياق العام لظهور مقولة الخصخصة ودواعيها
- ٨- المسائل الرئيسية التي تطرحها عملية الخصخصة

ثانياً: آثار الخصخصة من خلال التحليل الإقتصادي النظري وما هو متوافر من دراسات ميدانية حول تجارب الخصخصة

- ١٠- في بعض بلدان العالم
- ١- تأثير الخصخصة على الأداء الإقتصادي للمؤسّسات
- ٢- تأثير الخصخصة على الوضع المالي
- ٣- تأثير الخصخصة على حركة النمو الاقتصادي
- ٤ - تأثير الخصخصة على سوق العمل
- ٥ - تأثير الخصخصة على توزيع الثروة والدخل

ثالثاً: الخصخصة في إطارها اللبناني

- ١٤- حجم القطاع العام في لبنان وطبيعته
- ٢- أداء القطاع العام في لبنان
- ٣- الموقف الرسمي من الخصخصة بعد اتفاق الطائف

رابعاً : عناصر أولية لتحديد موقف من الخصخصة في لبنان

خامساً: ملاحظات على مشروع قانون الخصخصة،

- ٢٠- الذي أقره مجلس الوزراء في ١٩/٥/١٩٩٩
- ١- حول الأسباب الموجبة

٢٥	٢- حول بعض مواد المشروع
	سادساً: ملاحظات أساسية على مشروع إعادة تنظيم قطاع الإتصالات
٢٧	كأحد نماذج الخصخصة في لبنان
٢٧	١- مدخل
٢٨	٢- مناقشة التعديلات على مشروع قانون الإتصالات
	٣- اقتراحات متعلّقة باستمرار الخدمة ٣٥
	٤- ملاحظات المركز واقتراحاته حول بعض مواد
٣٦	مشروع قانون الإتصالات
٤١	الملاحق
	ملحق رقم (١) وقائع حلقة النقاش التي نظمها المركز الإستشاري
٤٣	للدراستات والتوثيق حول مشروع قانون تنظيم قطاع الإتصالات ..
٦٧	ملحق رقم (٢) الأسباب الموجبة لمشروع قانون الخصخصة
	ملحق رقم (٣) تنظيم عمليات الخصخصة وتحديد شروطها
٧٣	ومجالات تطبيقها

أولاً: مدخل

١- السياق العام لظهور مقولة الخصخصة ودواعيها:

ظهر مفهوم الخصخصة في خضمّ الأزمة التي أخذت منذ السبعينات تعصف بالبلدان الرأسمالية المتقدمة والبلدان النامية وصولاً إلى انهيار المعسكر الإشتراكي، وما أدى إليه ذلك من انتصار للتيار المعادي (على صعيدي الفكر والنهج السياسي والإقتصادي) لتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية بشكل عام والقطاع العام بشكل خاص والداعي إلى العودة إلى الليبرالية بمفهومها الأصولي التقليدي المرتكز إلى مبدأ الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج وإطلاق الحرية كاملة لعمل قوى السوق.

وفي هذا السياق تبدو الدواعي الخاصة أو الأهداف المتوخاة من الخصخصة، متعددة ومتشعبة، إلا أن مسألة الكفاءة الاقتصادية تتصدر لائحة الأسباب. أي أن أنصار الخصخصة يرون أن أداء المؤسسات الاقتصادية الخاصة هو من جميع الوجوه أفضل من أداء المؤسسات المملوكة من قبل الدولة، منطلقين بشكل أساسي من مبدأ المصلحة الخاصة.

بعد ذلك يأتي المبرر المالي، فالعجوزات المالية التي تقع فيها المؤسسات العامة هي في أغلب الأحيان السبب الرئيسي لعجز الموازنة، وبالتالي لزيادة المديونية، وعليه تأتي الخصخصة لتلغي مصادر مهمة للعجز من ناحية ولتساهم عن طريق عائدات البيع بإطفاء جزء من المديونية.

بعد ذلك تأتي مبررات أخرى كثيرة، منها على سبيل المثال لا الحصر، توسيع قاعدة مشاركة المواطنين في ملكية الثروة الوطنية، تنشيط حركة الاستثمار، تعزيز السوق المالية... الخ.

٢- المسائل الرئيسية التي تطرحها عملية الخصخصة:

أثبتت التجارب العملية للخصخصة أنها ليست بالعملية السهلة المضمونة النتائج، لأن التنفيذ يتطلب إيجاد الحلول المناسبة للعديد من المسائل المترابطة فيما بينها وأهمها:

أ- **إعتماد الشكل المناسب للخصخصة:** المسألة المطروحة هنا هي مسألة الخيار أو الجمع بين أشكال مختلفة للخصخصة. فالخصخصة بمعناها الحصري تعني التحويل الكلي أو الجزئي للمؤسسات المنتجة للسلع والخدمات المملوكة من قبل الدولة إلى ملكية خاصة.

بالمقابل هنالك الخصخصة بمعناها الأوسع، والتي لا تعني بالضرورة نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وإنما إخضاع مؤسسات القطاع العام لمنافسة مؤسسات القطاع الخاص بحيث يتمكن هذا الأخير بشكل تدريجي من السيطرة على السوق.

ومابين هذين الشكلين هنالك أشكال أخرى تندرج بشكل أو بآخر تحت عنوان الخصخصة ومنها على سبيل المثال لا الحصر:

- **خصخصة الإدارة:** حيث تبقى ملكية المؤسسة في يد الدولة ولكن يعهد بإدارتها إلى القطاع الخاص بموجب عقد خاص.

- **التأجير:** تبقى الملكية أيضاً في يد الدولة بينما يقوم القطاع الخاص بتشغيل المؤسسة لحسابه الخاص لقاء مبلغ مقطوع يدفعه سنوياً للدولة.

الإلتزام: حيث يلتزم القطاع الخاص بأداء خدمة عامة مقابل مبلغ ثابت تدفعه الدولة له.

- **عقود البناء والتشغيل والإسترداد (B.O.T.):** حيث يعهد إلى القطاع الخاص بإقامة مشاريع جديدة أو إعادة تأهيل مشاريع قائمة على حسابه

وتشغيل هذه المشاريع لحسابه لمدة محددة من الزمن تقوم الدولة بعدها باستردادها.

ب - إعتقاد الأسلوب المناسب للخصخصة: ومن أهم المسائل المطروحة على هذا الصعيد مسألة الخيار أو الجمع بين أسلوب طرح أسهم المؤسسات المقرر خصصتها في السوق المالية أو بيعها مباشر للأفراد أو مؤسسات خاصة. وفي حال تقرر هذا الأسلوب الأخير هل يكون بالمزاد العلني أو بالتراضي أو بشكل آخر.

هنا تطرح أيضاً مسألة تملك الأجانب للمؤسسات الوطنية

ج - الإجراءات الممهّدة للخصخصة: هناك على هذا الصعيد مسألتان رئيسيتان:

- مسألة تقرير فيما إذا كان التخلص من ملكية المؤسسة العامة سيتم من خلال وضعها الحالي أو بعد القيام بإعادة هيكلتها (إصلاحها)، وفي هذه الحال كيف تتم إعادة الهيكلة.

- مسألة تقويم أصول المؤسسة المرشحة للخصخصة من حيث المعايير المعتمدة وتوفير الأجهزة الفنية التنفيذية والرقابية اللازمة.

د - المترتبات على عملية الخصخصة: وأهم المسائل المطروحة على هذا الصعيد مسألتان:

- مصير العاملين في المؤسسة، خصوصاً إذا كان هناك فائض منهم.

- وجوه استعمال الأموال العائدة من عملية البيع.

هـ - البيئة التي تتم من خلالها عملية الخصخصة: وأهم المسائل المطروحة إثنان:

- مسألة تأمين مناخ تنافسي يمنع قيام الإحتكارات.

- مسألة وجود سوق مالية متطورة.

ثانياً: آثار الخصخصة من خلال التحليل الإقتصادي النظري وما هو متوافر من دراسات ميدانية حول تجارب الخصخصة في بعض بلدان العالم:

١- تأثير الخصخصة على الأداء الإقتصادي للمؤسّسات:

الخلاصة العامة هنا هي أنه ليس من أسباب نظرية ولا من أدلة تجريبية ميدانية تجعل من نوع الملكية العنصر المحدّد للكفاءة الإقتصادية للمؤسّسات، وانه اذا كان أداء وحدات الإنتاج في القطاع العام في أحيان كثيرة ضعيفاً، فذلك قد يكون مرده إلى أسباب وعوامل لا تتعلق بطبيعة الملكية وإنما بسياسة الدولة الإجتماعية وطبيعة السوق ونوعية الإدارة والظروف المحيطة بالاقتصاد ككل .

- فالكثير من مؤسّسات القطاع العام، خصوصاً الخدمية منها لا تخضع لاعتبارات محض اقتصادية وإنما وراءها اعتبارات اجتماعية (تأمين فرص عمل تأمين الحاجات الأساسية بأسعار مخفضة... إلخ)

- الكثير من المؤسّسات العامة، خصوصاً من البلدان النامية هي، الأسباب مختلفة عبارة عن احتكارات «طبيعية» من الصعب لأسباب فنية تجزئتها وتعريضها للمنافسة: كهرباء، ماء، مرافق، مطارات... الخ.

- كذلك فإن حافز المصلحة الخاصة لا يحرك دائماً إدارة المؤسّسات الخاصة، لأن القاعدة في المؤسّسات الناجحة والكبيرة هي الفصل بين الإدارة والملكية حيث يكون حملة الأسهم كثر ومشتتين، وبالتالي رقابتهم على الإدارة ضعيفة.

- أخيراً قد يعود سوء أداء المؤسّسات العامة إلى سوء أداء الإقتصاد ككل،

نتيجة لأزمة اقتصادية عامة، تجعل أداء العديد من المؤسسات الخاصة أيضاً سيئاً.

- في جميع الأحوال فإن الدراسات التي جرت حول خصخصة قطاعات الكهرباء، والمياه والخطوط الجوية في بلدان صناعية متقدمة لم تأت بنتائج قاطعة. بعض المؤسسات كان أداءها جيداً قبل الثمانينات وساء بعدها. والبعض الآخر بقي أداءه جيداً بعد الثمانينات.. وفي البلدان النامية أظهرت بعض الدراسات أن أداء مؤسسات القطاع العام لم يكن في أحيان أسوأ من أداء المؤسسات الخاصة.

٢- تأثير الخصخصة على الوضع المالي:

هنا أيضاً لا نتائج التحليل النظري ولا نتائج البحوث التجريبية الميدانية تسمح بالخروج بأدلة واضحة وقاطعة على صحة الرهان على تأثير الخصخصة الإيجابي على المالية العامة للحكومة (من حيث خفض العجز في الموازنة والتخفيف من عبء المديونية الخارجية) ذلك أن هناك عوامل كثيرة متشابكة تتداخل وتجعل عملية التقويم على هذا الصعيد كثيرة التعقيد. من هذه العوامل: ثمن المبيع والأرباح التي كانت تحققها الدولة أو يمكن أن تحققها في حال جرت عملية إعادة تنظيم وهيكله للمؤسسات المنوي بيعها، إمكانية فرض ضرائب على المؤسسات المخصخصة وحجم هذه الضرائب، وجوه استعمال عائدات البيع. وفي جميع الأحوال يجب بهذا الخصوص الأخذ بعين الاعتبار الملاحظات التالية:

أ. إن عجز المؤسسة قد يستمر بعد الخصخصة لأسباب اجتماعية (خصوصاً إذا كانت تنتج حاجات أساسية ضرورية) فتبقى الدولة مطالبه بسد هذا العجز.

ب. إذا كانت المؤسسة خاسرة وميؤوس من إمكانية إعادة هيكلتها

وجعلها رابحة فالأفضل تصفيتها وليس بيعها.

ج- قد تساهم الخصخصة في خفض العجز المالي للدولة. ولكن إذا ما بقيت السياسة المالية للحكومة على ما هي فإن التحسّن يكون مؤقتاً. وفي جميع الأحوال فإن التحسّن في إيرادات الدولة قد يأتي على كل حساب تيار الأرباح التي كان من الممكن الحصول عليها في حال جرت إعادة الهيكلة وبقيت المؤسسة ملكاً للدولة. وإذا كان من الممكن التعويض عن خسارة الأرباح بفرض أو زيادة الضرائب على المؤسسة المعنية فيجب بالمقابل الأخذ بعين الاعتبار قدرة الدولة (في البلدان النامية) على الجباية وقمع التهرب.

د- لا يبدو من الدراسات الميدانية أن البلدان استخدمت الخصخصة إحدى الأدوات لاعادة التوازن إلى ماليتها العامة قد حققت نتائج ملحوظة لا عودة عنها (مثلاً المكسيك)، وفي جميع الأحوال التي استطاعت فيها البلدان النامية تحقيق نتائج إيجابية على صعيد خفض العجز في الموازنة كان ذلك ناتج بشكل رئيسي عن استعمال وسائل نقدية ومالية غير الخصخصة (أبرزها ضغط الإنفاق، سعر الفائدة، الخ..). أما أزمة المديونية فهي بشكل عام لا تزال مستمرة في معظم، إن لم نقل، في جميع البلدان التي عمدت إلى الخصخصة.

٣- تأثير الخصخصة على حركة النمو الاقتصادي وإستقطاب الإستثمارات:

يمكن على هذا الصعيد تقديم الملاحظات التالية:

أ- هنالك عوامل مؤثرة في عملية استقطاب الاستثمارات (خصوصاً الخارجية) أكثر بكثير من اللجوء إلى الخصخصة وفي مقدمتها: الإستقرار السياسي، الإستقرار الإقتصادي، البنى التحتية اللازمة، البنى الإدارية الكفؤة والشفافة، اليد العاملة المؤهلة والرخيصة..

ب- قد تساعد الخصخصة، خصوصاً في البلدان النامية، على أن تقوم الدولة بتركيز جهودها على تحسين عدد من المتطلبات المذكورة أعلاه. لكن

بالمقابل لا يكون للخصخصة تأثير سلبي على النمو في حال اقتصرت قدرات القطاع الخاص الإستثمارية على حيازة المؤسسات القائمة فعلاً بدلاً من التوظيف في نشاطات إنتاجية جديدة.

ج- لم يظهر من البحوث التجريبية - الميدانية أن هنالك علاقة واضحة من حيث إتجاهها بين حجم القطاع العام (وبالتالي حجم القطاع الخاص) من جهة ومعدلات النمو واستقطاب الإستثمارات الخارجية من جهة ثانية (مثل الصين).

٤ - تأثير الخصخصة على سوق العمل:

لا شك أن تأثير الخصخصة على هذا الصعيد هو تأثير يعمل بإتجاه زيادة معدلات البطالة في المدى القصير بفعل تسريح الفائض في اليد العاملة. ولكن تنبغي الإشارة هنا إلى أن هذا التسريح سيحصل مع الخصخصة أو بدونها في حال تمت إعادة هيكلة المؤسسات ذات الأداء السيئ. وفي جميع الأحوال فإن برامج الخصخصة (خصوصاً التي يراها البنك الدولي) تتضمن إنشاء صناديق وبرامج خاصة تهدف لمعالجة الآثار الاجتماعية السلبية المترتبة على ما يسمى بالتكيف الهيكلي.

٥ - تأثير الخصخصة على توزيع الثروة والدخل:

في ظروف البلدان النامية، حيث تخلف السوق المالية وضعف الميل للدخار وتركز الثروة في أيدي قلة من المواطنين، بالإضافة إلى الأهداف الاجتماعية التي يسعى إليها القطاع العام عادة، فإن الخصخصة بما تسعى إليه من تقديم للكفاءة الاقتصادية تعمل في معظم الأحيان على زيادة الاستقطاب الاجتماعي وتعميق التفاوت الموجود أصلاً على صعيد توزيع الدخل والثروة.

ثالثاً: الخصخصة في إطارها اللبناني:

١- حجم القطاع العام في لبنان وطبيعته:

حتى أوائل الستينيات اقتصر القطاع العام في لبنان على الإدارات الحكومية وعدد محدود جداً من المرافق العامة التي كانت تدار مباشرة من قبل الأجهزة الحكومية كمصلحة البريد والهاتف ومكتب الحبوب والشمندر السكري.

أما المرافق العامة الأخرى التي هي في أغلبيتها الساحقة مرافق خدمية فكانت تقوم بتشغيلها شركات أجنبية أو مختلطة خاصة بموجب عقود امتياز أبرمت في ظل الإنتداب الفرنسي: مرافق المياه والكهرباء، والاتصالات اللاسلكية وسكك الحديد ومرافق بيروت والريجي (الشركة الوحيدة المنتجة للسلع). ومع انتهاء مدة العقود أخذت هذه المرافق تدخل في عداد المصالح المستقلة التي يجري تشغيلها من قبل الدولة مباشرة. بعد ذلك توسّع القطاع العام في لبنان قليلاً ليشمل عدداً من المؤسسات المصرفية، إما لاسباب اضطرارية (بنك أنترا ومعه الميدل إيست)، وإما لقصور القطاع المصرفي التجاري عن تلبية حاجات التمويل المتوسط والطويل الأجل (مصرف الإنماء الصناعي والسياحي، ومصرف الإسكان) بالإضافة إلى مصفاتي الزهراني وطرابلس بسبب التخلي الطوعي عنهما من قبل الشركات المؤسسة لهما.

ومع ذلك بقي القطاع العام متواضعاً جداً بالمعايير الدولية (سواء بالنسبة للبلدان الرأسمالية الصناعية أو بالنسبة للبلدان النامية، حيث لا يقل حجم القطاع العام كمتوسط عن ٤٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي) فهو في لبنان ١٥٪ فقط من الناتج المحلي الإجمالي.

٢ - أداء القطاع العام في لبنان:

نلاحظ ان المرافق العامة التي شهدت انتقالاً لإدارتها وتشغيلها من القطاع الخاص إلى القطاع العام قد حافظت، حتى اندلاع الحرب الاهلية، على أدائها الجيد عموماً ولم يعان أياً منها عجزاً يذكر. حتى أن بعضها كمصلحة كهرباء لبنان، وشركة الريجي كانت تدر أرباحاً لا يستهان بها لمصلحة الخزينة، لكن الأمر اختلف خلال الحرب وبعدها. فقد أصبح أداء هذه المرافق سيئاً ووقع في عجوزات مالية كبيرة نسبياً، ولذلك أسباب عديدة أهمها:

- الخراب والدمار الماديان اللذان حلأ بهذه المرافق من جرأء الحرب.

- هرم الجهاز البشري القديم وعدم مواكبته للتطور على الصعيدين الإداري والفني.

- التدخّلات السياسية في عملية التوظيف وتضخم عدد العاملين سورياً والذين تنقصهم الخبرات الفنية والإدارية.

- إنتشار الفساد على نطاق واسع... الخ.

٣ - الموقف الرسمي من الخصخصة بعد إتفاق الطائف:

إلى ما قبل مجيء الحكومة الحالية ظل الغموض والتردد يكتنفان الموقف الرسمي من الخصخصة، وذلك بالرغم من أن الكثير من الخبراء، ومن بينهم خبراء البنك الدولي كانوا يدفعون باتجاه الخصخصة. وبالرغم أيضاً من أن خطوات عملية قد اتخذت في هذا الاتجاه، فإن أول مناسبة شبه رسمية لطرح مسألة الخصخصة جاءت في سياق التقرير الذي أعدته بتكليف من مجلس الوزراء، بتاريخ ١١ / آذار / ١٩٩٢، لجنة الخبراء بعنوان « تصور عام لخطة عمل اقتصادية مالية لمعالجة الضغوطات التي يتعرض لها الإقتصاد الوطني ». وقد نصّ التقرير المذكور على ضرورة تخصيص بعض الأنشطة الاقتصادية العائدة إلى قطاع الدولة، ومبررها الرئيسي كذلك كان « عدم توفر الشروط السياسية المؤاتية لإجراء إصلاح إداري حقيقي، يعيد الاعتبار

لمعايير الإنتاجية والتحديث والانضباط المالي والتمرس بالخلفية المهنية والإدارية».

وفي العام نفسه ١٩٩٢، اقترح خبراء من البنك الدولي «إزاء اهتراء الوضع الإداري العام للحكومة وفي المؤسسات العامة وقدرة القطاع العام المحدودة على التمويل» أن يقوم القطاع الخاص بتشغيل وصيانة المشاريع التي يتم تأهيلها وأن يلعب القطاع المذكور دوراً رئيساً في توسيع البنى التحتية المادية. كما اقترحوا، ولإعتبارات تتعلق بالفعالية والتمويل، أن تتخلى الدولة عن عدد من المؤسسات في القطاع العام كقطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية وقطاع الطاقة.

وفي تقرير لاحق أعده أيضاً خبراء من البنك الدولي في عام ١٩٩٥ تحت عنوان «كيف يستطيع لبنان المنافسة في الاقتصاد العالمي»، أضيفت إلى المبررات التي سبق ذكرها مبررات أخرى منها أن الخصخصة تسمح للحكومة المثقلة بالأعباء بالتفرغ لقضايا وأعمال لا يستطيع القطاع الخاص معالجتها أو القيام بها (تنمية رأس المال البشري والقدرات الإدارية المؤسسة) كما تسمح بتوسيع فرص الإستثمار لموارد القطاع الخاص. ومن جملة التوصيات التي خلص اليها التقرير المذكور: تحويل عدد من المشاريع والأصول التي تملكها الدولة إلى القطاع الخاص كمصافي البترول وخطوط الطيران وصناعة التبغ وتأسيس المناطق الصناعية والمناطق الحرة، وخصخصة المؤسسات المالية أو تصنيفها. أما خصخصة خدمات البنية التحتية فتتطلب، حسب ما يرى الخبراء أنفسهم، وضع ترتيبات تنظيمية واضحة وصريحة وشفافة تشجع المنافسة وتؤمن مراقبة الإحتكارات والأسعار وحماية المستهلك.

وفي أعقاب إنجاز لجنة الخبراء المحليين لتقريرها في آذار ١٩٩٢ اتخذ مجلس الوزراء قراراً بتأليف لجنة وزارية لإعداد اقتراحات عملية بشأن

خصخصة بعض المؤسسات والمرافق العامة. وذلك توضيحاً لتقويم الوضع الاقتصادي العام وتحرير الموازنة من الأعباء الكبرى التي تتطلبها المرافق الخدمائية من ماء وكهرباء وهاتف وسواها. ويبدو من المعلومات الصحفية حول النقاشات التي دارت أنه تنازع المواقف حول الموضوع اتجاهاً:

- **الاتجاه الأول:** ويقول بالخصخصة الكاملة (البيع) للإتصالات السلكية والأسلكية وكازينو لبنان وشركة حصر التبغ والتنباك. واعتماد الإسناد الإستثماري للقطاع الخاص لفترات محددة فيما يتعلق بمرفأ بيروت ومصفاةي الزهراني وطرابلس.

- **الاتجاه الثاني:** ويقول بإنشاء شركات مختلطة من القطاعين العام والخاص على أن تكون الإدارة للقطاع الخاص والإشراف والمراقبة للدولة.

أما على الصعيد العملي فلم يجر اتخاذ أي خطوة عملية في مجال الخصخصة بمعناها الحصري (البيع) وإنما أخذت إجراءات كثيرة في مجال إعطاء دور للقطاع الخاص في تمويل مشاريع البنى التحتية وإدارتها وتشغيلها، منها: إنشاء شركة سوليدير وتلزيمة نظافة العاصمة وضواحيها لشركة سوكلين واعتماد طريقة BOT للهاتف الخليوي النقل واعتماد الطريقة نفسها بخصوص سبعة مشاريع مرافق خدمية داخل مطار بيروت. وتمّ استبدال المصارف المتخصصة التي كانت الدولة تملك أغلبية أسهمها بمصارف جديدة يملك القطاع الخاص ٨٠٪ من أسهمها. وأخيراً عهد إلى شركة كندية بتأمين الخدمات البريدية.

وبموجب اتفاق قرض بين لبنان والبنك الدولي وقّع في ١٦/١٢/١٩٩٦، لتمويل مرحلة توسيع شبكات النقل من مشروع تطوير قطاع الكهرباء، التزم الجانب اللبناني أن يقدم إلى البرلمان في موعد أقصاه كانون الثاني ١٩٩٨ مشروعاً ينص على إدخال المنافسة إلى سوق الكهرباء من خلال الفصل ما بين أنشطة توليد الكهرباء ونقلها وتوزيعها وإشراك القطاع الخاص في هذه الأنشطة.

رابعاً - عناصر أولية لتحديد موقف من الخصخصة في لبنان:

١- تقدّم التجربة اللبنانية- قبل الحرب الأهلية - دليلاً عن أن منشآت ومرافق القطاع العام يمكن أن تكون ناجحة في أدائها على الصعيدين المالي والاقتصادي، وتؤكد بالتالي أن شكل الملكية ليس هو جوهر المسألة. وعليه يجب أن لا ننتظر ثمناً واضحاً في كفاءة وفعالية المنشآت والمرافق المتعثرة إلا بعد إعادة هيكلتها الكفؤة، وعلى وجه الخصوص وضعها في بيئة تنافسية. ويستتبع ذلك أنه سينتج عن إعادة الهيكلة هذه سواء تمت في إطار الخصخصة أو في إطار ملكية الدولة تسريح لفائض العمالة.

٢- لا ينبغي النظر إلى الخصخصة على أنها المدخل الرئيسي لحل مشاكل الدولة المالية. فهي ليست بديلاً عن ترشيد الإنفاق ولا (خصوصاً) عن إصلاح النظام الضريبي باتجاه زيادة حجم الإيرادات عن طريق الاعتماد أكثر على الضرائب المباشرة، وبشكل خاص على ضريبة الدخل التصاعدية. كما أن الخصخصة ليست هي العامل الرئيسي في إطلاق عملية النمو (زيادة الإستثمارات) التي هي الضمانة الأساسية للتوازن المالي الداخلي والخارجي على المدى البعيد. فترشيد الإنفاق وإصلاح النظام الضريبي يلعبان حتى على هذا الصعيد دوراً أكثر بكثير من الخصخصة.

٣- الخصخصة ليست بشكل عام بديلاً عن إصلاح جذري للإدارة الحكومية، بل العكس هو الصحيح، ذلك أن الإدارة العامة بوضعها الحالي لا يمكن أن توفّر الإطار القانوني والمؤسّساتي السليم للقيام بعملية الخصخصة ومراقبة عمل المنشآت والمؤسسات بعد خصخصتها.

٤- لا يعني ما تقدم ذكره أنه لا مبرر للقيام بخصخصة بعض المنشآت والمرافق العامة. من جهتنا نرى أن الأعباء الملقاة على الحكومة الحالية في جميع المجالات ثقيلة جداً، لا يمكن أن تنهض بها جميعاً من خلال حالة

الإهتراء التي انتهى إليها الجهاز الإداري، وبالتالي فإن الإقدام على اتخاذ بعض إجراءات الخصخصة قد يساهم - دون أن يكون الثمن باهظاً - بتخفيف هذه الأعباء عن الحكومة ويجعلها تنصرف إلى معالجة أمور جوهرية أكثر بالنسبة لمستقبل لبنان الاقتصادي والاجتماعي. كدفع عملية النمو المتوازن والإصلاح الإداري، معالجة العجوزات المالية ومكافحة البطالة والفقير... الخ، غير أن الموافق والمنشآت التي يمكن خصخصتها يجب أن تخضع لعدد من الشروط أهمها:

- أن تكون منتجة لخدمات أو سلع غير أساسية للفئات الفقيرة.

- أن يكون بالإمكان إخضاعها للمنافسة بسهولة.

- أن يكون من السهل تنظيم عملية خصخصتها ومراقبة نشاطها بعد

الخصخصة.

وهذه الشروط تنطبق بشكل عام على المؤسسات التالية: طيران الشرق الأوسط، مصفاةي الزهراني وطرابلس، تلفزيون لبنان، الكازينو، أنترا، الريجي (خصخصة قسم التصنيع بعد إعادة هيكلتها وفصل هذا القسم عن قسم الزراعة وقسم الإستيراد).

هـ- فيما يتعلق ببقية المرافق والمنشآت العامة والتي هي في الغالب من قبيل «الإحتكارات الطبيعية» وعلى تماس أكثر مع حاجات المواطنين، لا سيما الأكثر فقراً منهم (كهرباء، ماء، هاتف ثابت.. الخ) فيجب متابعة إعادة تأهيلها في نطاق القطاع العام واللجوء إلى كافة الوسائل المتاحة (التشريعية والإدارية والفنية والاقتصادية) لتحسين أدائها ضمن هذا النطاق، وعندما يقتضي الأمر اللجوء إلى خبرات القطاع الخاص الإدارية أو الفنية لتشغيل بعض العمليات إلى جانب الاستمرار في محاولة الإعتماد على طريقة B.O.T. لإقامة وتشغيل مشاريع جديدة.

٦- في جميع الأحوال، سواء تم اللجوء إلى الخصخصة أم لم يتم، يبدو من الضروري اتخاذ إجراءات خاصة لمعالجة الآثار الاجتماعية السلبية التي تنتج عادة عن إعادة تأهيل وهيكلية المنشآت والمرافق المتعثرة، خصوصاً معالجة مسألة تسريح العمالة الفائضة. ومن هذه الإجراءات برامج إعادة تأهيل وتدريب لليد العاملة المسرّحة، برامج قروض لها لإقامة مشاريع خاصة بها. تعويضات مالية، توجيه.. الخ.

٧- قد يكون من الأنسب توجيه العائدات المالية من الخصخصة إلى صندوق خاص تكون مهمته تحفيز الاستثمار (على شكل قروض ميسّرة، وبرامج تدريب وتأهيل مهني...) في نشاطات منتجة وخالقة لفرص عمل وفيرة و/ أو تحويل إعادة هيكلية وتأهيل مؤسّسات القطاع الخاص الإنتاجية الموجودة والتي تعاني من صعوبات مختلفة.

خامساً: ملاحظات على مشروع قانون الخصخصة، الذي أقره مجلس الوزراء في ١٩/٥/١٩٩٩:

١- حول الأسباب الموجبة:

إذا كان هناك من وظيفة «للأسباب الموجبة» التي تتضمنها مشاريع القوانين، فهي محاولة إقناع من يعينهم الأمر - المواطنون بشكل عام، وبشكل خاص الهيئة التشريعية في البلاد - بفوائد مشروع القانون. وعليه نعتقد أن «الأسباب الموجبة» التي تضمنها مشروع قانون الخصخصة لا يقوم بوظيفة الإقناع هذه، لأنه لم يأت على قدر كاف من العلمية والموضوعية. فالذي صاغ هذه الأسباب، وقع في المحذورين اللذين يطغيان على النقاش الدائر حول الخصخصة في لبنان وهما:

١- النظر إلى الخصخصة وكأنها أمر لا بد منه وقدر لا مفر منه.

٢- تأسيس الموقف من الخصخصة على خلفيات مبدئية أو أيديولوجية،
فيأتي هذا الموقف قاطعاً بإحكامه، محملاً الخصخصة جميع المزايا أو جميع
الخطايا.

وهكذا فإن أول ما يلفت القارئ هو هشاشة المقولة التي تنطلق منها
«الأسباب الموجبة» والتي تتمثل بالتأكيد على أن «عمليات الخصخصة» تشكل
«ظاهرة عالمية» شملت أكثر من ١٠٠ دولة. وأول عناصر الهشاشة في هذه
المقولة هو حملها لتناقض واضح. فكيف تكون الخصخصة «عملية» أي فعل
إرادي مباشر خاضع لتصميم مسبق، وتكون في الوقت نفسه «ظاهرة»، أي
حدث غير مقصود بحد ذاته وبشكل مباشر، وإنما يكون عبارة عن نتيجة
تلقائية أو غير مباشرة لعوامل طبيعية (خارج إرادة الإنسان) أو اجتماعية (قد
تكون خاضعة لإرادة البشر وقد لا تكون). من الواضح في جميع الأحوال،
أن الذي صاغ «الأسباب الموجبة» يريد تكريس القناعة بأن الخصخصة من
الحتميات ولينأى بالتالي عن حقيقتها وكونها فعل سياسي بإمتياز.

أما عن انتشار عمليات الخصخصة على النطاق العالمي، فالموضوعية
كانت تقتضي الإشارة إلى أن الخصخصة هي سياسة قد اتبعت بادئ الأمر
في البلدان الرأسمالية المتقدمة نتيجة لتفاعل أزمة خاصة بنمط النمو في هذه
البلدان في حين أنها جاءت في البلدان النامية كمكوّن رئيسي من برنامج
شامل لتصحيح الهيكل الاقتصادي، ولم تكن إرادة هذه البلدان الذاتية
حاضرة فيه ولا يراعي كثيراً ظروفها الخاصة وإنما دفعت إلى تبنيّه من قبل
البلدان المتقدمة ومؤسسات التمويل الدولية تحت ضغط حاجة البلدان المعنية
للمساعدة الخارجية.

وفي لبنان تحديداً لم تبخل بعثات البنك الدولي في إسداء النصح إلى
المسؤولين اللبنانيين باللجوء إلى الخصخصة.

وعند الكلام عن الخصخصة في البلدان العربية، كانت الموضوعية تقتضي أيضاً أن لا يجري التعميم في مسألة «تأخر» هذه البلدان في اعتماد نهج الخصخصة. فالواقع أن التزام كل من المغرب وتونس ومصر والأردن ببرامج محددة في هذا المجال يعود إلى أكثر من ثماني سنوات. لكن هذه البلدان عمدت إلى إبطاء تنفيذ هذه البرامج، فلم تنفذ حتى الآن أكثر من الربع. إلى هذا أضف أن الخصخصة بحد ذاتها لم تكن هي وراء نجاح هذه البلدان النسبي في ضبط أوضاع المالية العامة وإنما اعتماد سياسة خفض الإنفاق على نطاق واسع، هذا مع العلم أن القطاع العام في البلدان المذكورة كان أوسع بكثير منه في لبنان، وأن الخصخصة فيه قد تناولت بشكل رئيسي، إلى الآن، منشآت منتجة لسلع وخدمات تجارية ولم تتناول، إلا فيما ندر، مرافق عامة وبنى تحتية. فكانت تجدر الإشارة أخيراً بهذا الخصوص أن برامج الخصخصة في الأقطار العربية الأربعة قد جاءت تحديداً في سياق تبني الأقطار المذكورة لبرامج التكيف والتصحيح الهيكلي التي يرفعها كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

وعلى كل فإن ما يلفت أكثر في الأسباب الموجبة» هو تحميل الخصخصة، ودون أي تحفظ، جميع المزايا والإيجابيات دون ذكر لأي أثر سلبي لها، فالخصخصة ستؤدي وفي آن معاً إلى تحقيق الأهداف التالية:

- تحسين فعالية الاقتصاد اللبناني، واستطراداً زيادة معدلات النمو وتحسين معيشة المواطنين.

- زيادة الإستثمارات، لا سيما الآتية من الخارج مما يؤدي بدوره إلى تعزيز الحساب الخارجي وإدخال التكنولوجيا الجديدة.

- تخفيض نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي.

هذا بالإضافة إلى جملة من الفوائد الأخرى كزيادة الإنفاق الحكومي على

البرامج الاجتماعية وتوسيع قاعدة الضريبة وتعزيز الديمقراطية ونشوء رأسمالية شعبية وتطوير وتنويع الأسواق المالية.. الخ.

برأينا أن الكلام على آثار الخصخصة على هذا النحو فيه الكثير من التبسيط وتجاوز الواقع ويحمل بالتالي شحنة أيديولوجية واضحة، بحيث يمكننا ودون أي حرج أن نطلب من واضعي «الأسباب الموجية» أن يحيلونا إلى الدراسات والتقارير التي استندوا إليها، والتي تبين أن للخصخصة هذه القدرة السحرية.

من جهتنا نقول أن هنالك العديد من الدراسات التي تناولت نتائج الخصخصة، إن كان من ناحية التحليل الاقتصادي أم من ناحية تقويم التجارب التي عرفتها بلدان مختلفة من العالم، والتي تؤكد أن الخصخصة لها من الأبعاد الكثيرة المتداخلة والمعقدة بحيث لا يمكن أن تأتي نتائجها. ولم يحدث بالفعل أن جاءت نتائجها. بالاتجاه نفسه على جميع الصعد إن كان إيجاباً أم سلباً. ولما كنا قد تناولنا هذا الأمر في مناسبة سبقت، فلا مجال للخوض في هذه المسألة بكثير من التفصيل. ونكتفي بالقول أن الدراسات المذكورة قد بينت أن الخصخصة لا يمكن أن تكون الدواء الشافي لجميع الإختلالات المالية والإقتصادية، أو حتى أن تساهم في الشفاء منها جميعاً، وأن هنالك نوعاً من المقايضة يجب أن يحصل بين الأهداف التي يمكن أن تسعى إليها الخصخصة، ونخص بالذكر هنا أن تحسين الكفاءة الاقتصادية للمؤسسة المخصصة إنما يأتي في أغلب الأحيان على حساب العوائد المالية الصافية منها.

كذلك يمكننا أن نشير بشكل خاص في هذا السياق إلى أن لا علاقة واضحة من حيث اتجاهها بين حجم القطاع العام من جهة ومعدلات النمو واستقطاب الاستثمارات الخاصة، خصوصاً الخارجية منها، من جهة ثانية. وإلى أن آخر المعلومات تشير إلى أنه حتى في بريطانيا وهي «الأعرق»

و«الأنجح» في مجال الخصخصة، أخذت الشكوك تظهر حول نتائج هذه العملية بعد أن عادت عدة شركات كبرى جرت خصخصتها إلى الوقوع في مشاكل مالية. فكيف سيكون حال الخصخصة في بلد كلبنان لا يمكن أن تتوافر فيه في المدى المنظور شروط «نجاح» الخصخصة بالقدر الذي توافرت وتتوافر في بلد كبريطانيا. وضع الإدارة السيئ، وضع القطاع الخاص المتشرب بالذهنية الريعية والبعيد عن الشفافية، التمحور الشديد في توزيع الدخل وبالتالي الإمكانية المحدودة لإشراك المواطنين في عملية الخصخصة على نطاق واسع.. الخ. المهم في هذه الملاحظات هو أن لا نقوم بتحميل الخصخصة أكثر من قدرتها على الحمل وتعليق الآمال العراض عليها. والأهم، بالتالي، هو برأينا، لفت الانتباه إلى أنه إذا كان هناك من أسباب موجبة للخصخصة فهي لا تتمثل بمساهمتها المباشرة في زيادة فعالية الاقتصاد واستدراج الاستثمارات وتخفيض المديونية.. الخ، وإنما يتمثل أساساً بمساهمتها بتخفيف بعض الأعباء الإدارية والمالية الناتجة عن حالة الهدر في الإدارة العامة والخسائر الواقعة فيها بعض المؤسسات العامة، ويجعل الحكومة تنصرف إلى معالجة قضايا جوهرية أكثر بالنسبة لمستقبل لبنان الاقتصادي والاجتماعي كدفع عملية النمو المتوازن والإصلاح الإداري ومعالجة العجوزات المالية ومكافحة البطالة والفقير.

غير أن ذلك يفرض حصر نطاق الخصخصة بمعناها الحصري (بيع مؤسسات القطاع العام إلى القطاع الخاص) بعدد محدود من المؤسسات، وهي بشكل عام التي لا تقدم سلعاً أو خدمات تعتبر أساسية لحياة المواطنين والتي يشكو بعضها من عجز مالي كبير، كطيران الشرق الأوسط، مصافي الزهراني وطرابلس، تلفزيون لبنان، الكازينو، الريجي. غير أنه لا يجب الرهان على حصول الحكومة على حجم كبير من عائدات خصخصة هذه المؤسسات. وما عدا ذلك فيمكن لدواعي الفاعلية في الإدارة أو الحاجة إلى

تمويل مشاريع جديدة اللجوء إلى خبرات القطاع الخاص الإدارية بطريقة BOT لإطلاق المشاريع الجديدة.

برأينا أن هذه المسألة، أي حصر المؤسسات التي يمكن بيعها وتحديد المؤسسات التي يمكن تعريضها لأشكال الخصخصة الأخرى (الإدارية والـ BOT) يجب أن يتناولها مشروع قانون الخصخصة بنص صريح.

يبقى أخيراً عدد من المسائل الواردة في الأسباب الموجبة والتي كان على مشروع القانون أن يتناولها بوضوح أكثر، ومنها على سبيل المثال:

١-١- «من المتوقع أن تصل الإيرادات الصافية لتلك العمليات (أي عمليات الخصخصة) إلى ما بين أربعة وخمسة مليارات دولار خلال السنوات الخمس القادمة». والسؤال هنا هو عن المؤسسات التي ستأتي خصخصتها بهذا المبلغ. ما هي هذه المؤسسات؟ ولماذا هي وليس غيرها؟ وكيف جرى بناء هذا التوقع الذي لا يخلو من مبالغة؟

١-٢- «ستضمن الحكومة، عن طريق التشريعات القطاعية المناسبة وأحكام العقود، أن تستفيد جميع المناطق اللبنانية من عمليات الخصخصة بشكل يساهم في تنميتها الاقتصادية، وستكون العدالة الاجتماعية أمراً بالغ الأهمية في تعميم كل من هذه العمليات». والمطلوب هنا هو توضيح طبيعة هذه التشريعات والأحكام التي يمكن من خلالها تأمين إفادة جميع المناطق وتأمين العدالة الاجتماعية من الخصخصة، وكيف يمكن ذلك؟

١-٣- «إن الهدف الرئيسي لاستراتيجية الخصخصة في لبنان هو نقل الملكية من الدولة إلى المواطنين». فماذا يعني هذا؟ هل يعني أنه سيعتمد شكلاً وحيداً للخصخصة وهو الذي يتمثل بطرح الأسهم للبيع في البورصة؟ وهل يعني هذا أيضاً الامتناع عن بيع المؤسسات المنوي خصخصتها للرأسمال الأجنبي؟ إن كان الأمر كذلك فيجب تضمين المشروع نصوصاً صريحة بهذا الخصوص.

٢- حول بعض مواد المشروع:

٢-١- لم تحدد المادة (٩) مبادئ واضحة لتعزيز المنافسة، وهو ما يتطلب دقة أعلى تتناسب مع ضبط التوجّهات الإحتكارية التي ستتنامى، حتى في تلك القطاعات التي يمكن إتاحتها للمنافسة.

٢-٢- في المادة (٩) / ج تذكر حقوق العمالة الوطنية بشكل مبهم، دون ربطها بأية نسب ودون إحاطة عمالة الأجانب بالشروط، كأن يسمح لها بالعمل فقط في قطاعات معينة وفي أطر محددة، بما يحول دون الإخلال بفرص اليد العاملة اللبنانية، كما تتناسى المادة حقوق العاملين الحاليين، فلا تخصّهم بأية ميزات، لذلك يقتضي أن توفّر للفريق الأول شروط تعطي الأولوية له، كما يجب أن يخصّ الفريق الثاني بوظائف خاصة وبأسهم محددة.

٢-٣- في المادة (٩) / هـ، يذكر توسيع قاعدة مشاركة المواطنين في المساهمة والإدارة. فيما خصّ المساهمات، ليس هناك من ضمانات ولا من تفاصيل، فلم تلحظ أي ميزات للمساهمة الوطنية، كما لم تحدّد الآلية التي يمكن من خلالها تفعيل وتوسيع دائرة هذه المشاركة.

٢-٤- في المادة (٨) / و، يرد استقطاب الاستثمارات، ولم تلحظ أية شروط خاصة بالإستثمارات الأجنبية، ولم توضع لهذا الصنف من الإستثمارات لا السقوف ولا التدابير الملثمة، في حين كان من الواجب عدم ترك الأمر للمنافسة التي تؤدي إلى تحكّم المساهمين الأجانب بامتلاك وإدارة المرافق العامة اللبنانية.

ومن التدابير مثلاً: منع المساهمة الأجنبية في القطاعات الإستراتيجية، ووضع سقوف مقيّدة لنسب مساهمة الرأسمال الأجنبي في قطاعات أخرى، وإقرار ضوابط التصويت والمشاركة الأجنبية في مجالي الإدارة.

٢- ٥- في نهاية المادة (٩) كان من الواجب إضافة بند يوضح كيف ستستفيد المناطق من عمليات الخصخصة، وكيف سيتم ضمان استفادتها الكاملة من الخدمات التي يتم إنتاجها، خصوصاً حيث تتدنى الجدوى الاقتصادية لذلك.

٢- ٦- ينبغي معاملة المشاريع الإستراتيجية بطريقة خاصة، إذ إن بعض الدول يحرم خصخصتها، في حين أن مشروع القانون يشرع خصخصتها في لبنان بكل سهولة.

٢- ٧- من المفيد أن يترافق إقرار هذا المشروع مع إقرار تشريعات أخرى مواكبة، لا سيما منها التشريعات المضادة للاحتكار، ناهيك بتطوير تشريعات حماية المستهلك.

سادساً: ملاحظات أساسية على مشروع إعادة تنظيم قطاع الاتصالات كأحد نماذج الخصخصة في لبنان:

١- مدخل:

قد يكون من المفيد بداية التذكير بجملة من المبادئ الأساسية، قد تصلح في جانب منها كضوابط، في معرض الحديث عن الخصخصة عموماً وقطاعي الاتصالات والكهرباء خصوصاً، من أبرزها ما يلي:

١- من الخطأ الكبير إقتصار الغاية الحقيقية للخصخصة على تحقيق إيرادات مالية للخزينة ليس إلا، علماً أن هذه الغاية بحد ذاتها لن تتحقق في مجال خصخصة قطاعي الاتصالات والكهرباء على النحو المتوقع، لأن بيع الأسهم في الشركات المخصصة لن تكون دفعة واحدة، وإنما على مراحل بحسب نص القانون في هذا المجال.

فالخصخصة لا بد أن تكون اليوم جزءاً من الإصلاح المالي والإداري

والإقتصادي في الدولة، وذلك باعتماد الإدارة الحديثة عبر إشراك القطاع الخاص لتوفير خدمات أفضل للمستهلكين.

٢. من شروط نجاح الخصخصة وجود هيئة منظمة (Regulating Body)، تتمتع بالإستقلالين المالي والإداري، ليس تجاه السلطة السياسية التي تعيّنّها وحسب وإنما تجاه الشركات أيضاً، وتمنح هذه الهيئة الصلاحيات اللازمة للقيام بعملها على أكمل وجه، بما يؤهلها لمواجهة التطورات المتسارعة، في ميدان الإتصالات تحديداً، وبمرونة وديناميكية عالية، وطبعاً ضمن أطر وقواعد أساسية يحددها القانون، للحد قدر الإمكان من إساءة التصرف، على أن يترك أمر التفاصيل والنواحي الإجرائية والتنظيمية والتقنية لأهل الإختصاص الذين تضمهم الهيئة، وبمراسيم تتخذ في الحكومة.

٣. لا بد من مراعاة أحكام المادة ٨٩ من الدستور، التي تحظر إعطاء أي امتياز على مرفق عام أو مصلحة عامة في الدولة إلا بموجب قانون ولفترة محددة، وبالتالي فإن المرافق العامة للخدمات الأساسية (كالهاتف الثابت...) تبقى ملكاً عاماً غير قابل للبيع، وما تباعه الدولة إنما هو حق استخدام الخدمة التي توفرها هذه المرافق... ولفترة محددة.

٤. إن عمليات التحرير والخصخصة لا يمكن أن تلغي الدور الأساسي للوزارات المعنية (كوزارة الإتصالات، ووزارة الطاقة والموارد...)، على صعيد الإشراف والتخطيط ووضع السياسات، والعلاقات الخارجية بين الدول.

٢ - مناقشة التعديلات على مشروع قانون الإتصالات

بالنسبة لمشروع قانون الإتصالات، كما أقرته اللجان النيابية في صيغته النهائية، فإن التعديلات التي أدخلت عليه في مراحلها المختلفة، لا سيما تلك

التي أدخلت من قبل مجلس الوزراء، تتعارض مع نص روح مشروع القانون كما كانت في صيغته الأولية عند إعداده، خصوصاً فيما يتعلق بالهيئة التنظيمية الرقابية، وأبرز التعديلات التي طالت القانون هي التالية:

١-٢. نصّت المادة ٥٢ من مشروع القانون على أنه يعود لمجلس الوزراء أن يقرر تباعاً مباشرة العمل بمختلف أحكام القانون.. وقد جرى تبرير هذا التعديل بالحؤول دون وجود أي فراغ خلال أية فترة انتقالية.

إن نصّ المشروع الأساسي قصد مراعاة المسلّمة القانونية، القاضيّة بأن أحكام أي قانون لا تتوقف عن السريان إلا عندما يحل قانون آخر محله. إضافة إلى ذلك، فإن نص المادة ٥٢ المعدّل يعطي الصلاحيات لمجلس الوزراء بوقف مفعول هذا القانون متى يشاء، أي أنه يربط تطبيقه بالقرار السياسي، وبصورة خاصة فيما يتعلق بإنشاء الهيئة، وهذا ما يجب تفاديّه. إضافة إلى ذلك، فإن نصاً كهذا، يولّد شكوكاً لدى المستثمرين ويؤثر بالتالي على الظروف التي يتم فيها الإستثمار وعلى قيمته، ولذلك فإن من المفيد إعادة النظر جذرياً بهذه المادة.

٢-٢. تهدّد التعديلات التي أدخلت على النصّ الأساسي لمشروع القانون إستقلالية وصلاحيات الهيئة، بشكل جدّي، فبالرغم من أن المادة ٤ من مشروع القانون تذكر أن الهيئة تتمتع بالإستقلالين الإداري والمالي، إلا أن أحكاماً أخرى في هذا المشروع تلغي أو تقيد عملياً هذه الإستقلالية، وفيما يلي بعض الأمثلة على ذلك:

- تنص المادة السادسة من مشروع القانون على تعيين أعضاء الهيئة لفترة أربع سنوات قابلة للتجديد والتمديد، في حين أن النصّ الأوّل لمشروع القانون نص على فترة ولاية لخمس سنوات غير قابلة للتجديد أو التمديد، وكان الهدف من هذه الفترة الأطول، لكن غير القابلة للتجديد والتمديد، دعم إستقلالية أعضاء الهيئة وتحريرهم من أي ضغط سياسي. إضافة إلى ذلك

يتضمن النص الحالي للمشروع اعترافاً ضمناً بأن مجلس الوزراء قد يضطر إلى التمديد لأعضاء الهيئة، تجنباً للفراغ، فيما لو لم يجر الإتفاق على تعيين مجلس جديد.

- تنص المادة ١١ في الفقرة ١-ب من المشروع، على صلاحية وزير الاتصالات والمالية في اقتراح بدلات استعمال الترددات، على أن تحدّد بمراسيم تصدر عن مجلس الوزراء، باعتبار هذه الترددات ثروة وطنية لا يمكن ترك الهيئة تتصرف بها لوحدها، علماً أن الهيئة تابعة للدولة وتعين من قبلها. ولكن المنطقي إعطاء الهيئة صلاحية تحديد البدلات والرسوم كما كانت في المشروع الأساسي لعدة اعتبارات منها:

* إن تنظيم قطاع الاتصالات يتطلب اتخاذ قرارات سريعة تتلاءم مع التطورات المتسارعة وإحتياجات السوق محلياً وعالمياً... في حين نرى اليوم أن وضع تعرفه في المديرية في وزارة الاتصالات يستغرق في بعض الأحيان بين سنة وسنة ونصف، ما بين موافقة مجلس شورى ومالية ودراسة في مجلس الوزراء ٠٠٠ الخ، حتى أن وزير الاتصالات لا يستطيع التحرك لوحده في موضوع بسيط (كالإنترنت) بسبب هذا الروتين الإداري.

* إن إخضاع التعريفات لمراسيم تصدر عن مجلس الوزراء من شأنه تغليب الإعتبارات والمصالح السياسية الضيقة، في أمر تقني بحت، مما سيكون سبباً في عرقلة عمل الهيئة.

* يمكن، من أجل ضبط الأمور، مصادقة الوزير المعني على التعريفات وليس وضعها.

* إن الهيئة أقدر على التسعير الأمثل من خلال واجب دراسة السوق الملقى على عاتقها، مع الإشارة إلى ضرورة التمييز بين نوعين من التعريفات هما: بدل إدارة ومراقبة الترددات وبدل استخدام الترددات. وكلما كان بدل استعمال الترددات عالٍ عند الدولة، فإن التعرفة حكماً ستكون عالية عند

الشركات المستخدمة لهذه الترددات، الأمر الذي سينعكس سلباً على المؤسسات الثقافية والتربوية، وعلى المستهلك في نهاية المطاف .

- في المادة ١١ - الفقرة ٥ من المشروع، تم تعديل نص المشروع الأساسي الذي كان أكد على واجب الهيئة تحويل فائض المبالغ التي تحصل عليها إلى خزانة الدولة سنوياً، بعد الإحتفاظ بنسبة ٢٠٪ من موازنتها السنوية، فأصبح النص الجديد يلزم الهيئة بوجوب تحويل فائض الأموال الناتج عن ممارسة مهامها إلى حساب الخزانة كل ثلاثة أشهر، وبعد الإحتفاظ بما نسبته ١٥٪ من موازنتها السنوية، مما يضعف الاستقلال المالي للهيئة . فالقراءة المتأنية لدور الهيئة وصلاتها وطريقة عملها تبين أن الرسوم التي يدفعها المشغل لقاء حيز الترددات، تدفع مباشرة إلى الخزانة، وأن أموال الهيئة يجب أن تتيح لها العمل دون أية قيود .

- لم تمنع المادة ١٥ الهيئة من صلاحية استرداد الحق الممنوح لأي مشغل باستخدام ترددات لاسلكية معينة، بينما أعطى النص الأساسي للمشروع هذه الصلاحية للهيئة، لكن المشروع أبقى على صلاحية الهيئة في سحب الترخيص أو تعليقه، فلا مبرر إذاً لعدم منح صلاحية استرداد الحق باستخدام الترددات للهيئة، لأن ذلك يمكنها من السهر على تأمين أفضل مردود من استخدام الترددات، بحيث تحرم من لا يستخدمها، من حقه في الإبقاء عليها وتمنحها لآخر يسد بدلاتها، فيفيد ويستفيد .

- نصت المادة ١٩ من المشروع على ما يلي : «... بعد إجراء مزايدة عمومية عالمية بناء على دفتر شروط تعدّه الهيئة، يمنح بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص الترخيص لمقدمي الخدمات العامة ...» يفهم من هذا النص أن مجلس الوزراء هو الذي أنجز المزايدة بواسطة الوزير المختص، وأنه يعود لمجلس الوزراء منح التراخيص لبعض الخدمات بموجب مرسوم . وهذا الأمر يتعارض مع روح القانون لجهة وضع تنظيم

لمراقبة قطاع الإتصالات بصورة موضوعية تخدم تطوير القطاع والمصلحة الإقتصادية بعيداً عن التجاذبات السياسية.

- تنص المادة ٢٥ - الفقرة الثانية من المشروع على أنه يعود لمجلس الوزراء تجديد الترخيص بموجب مرسوم، بينما المفترض أن يكون قرار تجديد الترخيص من صلاحية الهيئة للأسباب المبينة في الفقرة السابقة.

- منحت المادة ٣٣ من المشروع صلاحية تحديد أصول منح الترخيص إلى مجلس الوزراء شرط تأمين المنافسة والشفافية في تلك الأصول. والمطلوب تعديل هذه المادة، فيعطى الوزير حق اقتراح الأصول على مجلس الوزراء وفق التوصيات والشروط التي وضعتها الهيئة.

- أسقط المشروع صلاحية تأجيل العمل ببعض أحكام القانون التي كانت ممنوحة إلى الهيئة بهدف تشجيع المنافسة. إن هذه الصلاحية هي من الصلاحيات التي تنص عليها جميع قوانين الإتصالات الحديثة، ويجب بالتالي الإبقاء عليها كما كانت واردة في النص الأساسي للقانون.

٣-٢- نصت المادة ٤٦ من المشروع على مسألتين أساسيتين هما:

* تقدير قيمة الأصول والموجودات التي تقرر نقل ملكيتها والانتفاع منها من الوزارة إلى الشركة بواسطة شركة مالية أو شركة محاسبة دولية.

* وصلاحية الهيئة بمنح «ليبان تلكوم» حق الحصرية بالنسبة لبعض الخدمات (خدمة الهاتف الأساسية، الخدمة الصوتية الدولية العمومية، الخ...) لفترة لا تزيد عن الخمس سنوات. لذلك لا بد أن يلحظ القانون ما يلي:

- أولاً: إن ما تملكه وزارة الإتصالات اليوم هو ملك للدولة ويخرج عن نطاق «ليبان تلكوم» التي تعتبر شركة تشغيلية مثلها مثل بقية الشركات، وبالتالي فإن ما ينقل هو حق استخدام هذه الموجودات وليس ملكيتها.

- ثانياً: إن منح الحق الحصري لمدة خمس سنوات غير مبرر وقد يلحق

ضرراً بتطوير قطاع الإتصالات وبحقوق الدولة لعدة أسباب أبرزها ما يلي :

* إن هذه الحصرية تقيّد الدولة، ممثّلة بالهيئة والوزارة، وتمنعها من التحرك بمرونة للحفاظ على التنافسية وتطوير السوق، خصوصاً في حال لم تقدم الشركة الخدمة المطلوبة أو وفقاً للمعايير المتعارف عليها، حتى لو كان القانون ذاته يعطي الهيئة سلطة إستنسابية بتقصير مدة الحق الحصري، أو منح ترخيص حصري لأي طلب ترخيص بغية توفير خدمة مشمولة بالحق الحصري للشركة إذا تخلفت عن أدائها للخدمة، لأن منح الإمتياز أساساً هو في الواقع احتكار شركة لسوق صغير أصلاً وفي مجال خدمة شاملة إحتكارية بطبيعتها، كالهاتف الثابت، تتطلب تجهيزات وإستثمارات ضخمة لا يتحمل السوق أكثر من مشغّل أو اثنين فيها، وبالتالي ليس من السهل على الهيئة استخدام هذه الصلاحيات حتى ولو شاءت في ظل هذه الشروط - القيود السوقية .

* إن هذه الحصرية تقلل من المرونة التي تحظى بها الدولة، في بيع التراخيص، وبالتالي يقلل من قدرتها في الحصول على حصيلة أكبر خلال الفترة الزمنية نفسها .

* إن الحصرية تكون عادة موجودة في نص الرخصة، بينما القانون يحدد المدة القصوى .

لذلك، هناك اقتراح بتخفيض مدة الحصرية فلا تتعدى الثلاث سنوات، في مقابل اقتراح آخر يرى أن هذه المدة قصيرة جداً بالنسبة لحجم الإستثمارات والتجهيزات التي سيضعها المشغّل، وبالتالي فإن تخفيض المدة يؤدي إلى تخفيض مردود عملية الخصخصة .

٢ - ٤- يوجد نقص كبير وأساسي في مشروع القانون الحالي، وهو غياب السيناريو الملائم عند نهاية الرخصة بعد ٢٠ سنة أو خروج الشركة التي تقدم خدمة احتكارية شاملة من السوق لأي سبب كان ... لا سيما في حال أن

صاحب الرخصة لم يرغب في التجديد أو أنه تقدم بئمن زهيد لتجديد الرخصة، فهناك مشكلة حقيقية في موضوع استمرارية الخدمة بعد انتهاء الرخصة، والمقصود هنا خدمة الهاتف الثابت الأساسية، حيث التوظيفات الكبيرة التي تتطلبها وصغر حجم السوق في لبنان، لا تسمح بالمنافسة وتعدد المشغلين في مجال هذه الخدمة، كما هو الحال في بقية خدمات الاتصالات التي يتجاوز عددها الثلاثين خدمة، حيث لا مشكلة لجهة استمرارية تقديم الخدمة نظراً لتعدد المشغلين ووجود المنافسة التي تسمح بحضور أكثر من مشغل لأخذ مكان الذي انتهت خدمته لأي سبب كان.

وتطرح هذه المشكلة عدة إشكاليات لا يلحظ مشروع القانون الحالي شيء واضح ومحدد لحلها. وفي مقدمة هذه الإشكاليات مصير الأصول التي كانت تشغلها الدولة.

لذلك، من المقترح في هذا المجال أن ينص القانون صراحة على إلزام الهيئة عند وضعها لدفتر الشروط لمنح الرخصة أن تضمنه السيناريو أو الآلية التي توضح المخرج الملائم الذي يضمن الإستمرارية في تقديم الخدمة الشاملة في مختلف الأحوال، على أنه من الضروري في هذه الحالة أن يتضمن القانون نصاً يوضح مقاصد الحكومة ونواياها عندما تعطي امتيازاً معيناً في هذا القطاع ونظرتها للموجودات وما تنوي فعله بشأنها بعد ٢٠ سنة، كمبادئ تسترشد بها الهيئة عند وضعها لدفتر الشروط، وإلا فإن غياب هذا التوضيح يعتبر بحد ذاته تفويضاً للهيئة بأخذ دور الحكومة والمجلس النيابي في هذا المجال المتعلق بالمرافق العامة، مما قد يعرض القانون للطعن في المجلس الدستوري، لتعارضه مع المادة ٨٩ من الدستور(*) .

* لمزيد من التفصيل يراجع الملحق.

٥-٢ - تعديلات لغوية متفرقة مقترحة:

- استبدال عنوان المادة ١٢، وهو «المعلومات» بكلمة «المعطيات»، منعاً لأي التباس في المعنى كون كلمة «معلومات» لها مفهوم خاص محدد في المادة الثانية من المشروع.

- إعادة إدخال الفقرة الأولى من المادة ١٤، كما عدّلها مجلس الوزراء على المشروع من أجل التجانس في أحكامه.

- تعديل المادة ٢٧ من المشروع، بإلغاء الإستثناء الوارد فيها لجهة خدمة الهاتف الأساسية، لأن الهدف هو السماح بالبيع السنوي لتلك الخدمات.

٣ - اقتراحات متعلّقة باستمرار الخدمة:

في حال حدوث ما يلي:

٣-١- أ- عدم تجديد ترخيص أحد مقدّمي خدمة الإتصالات الأساسية أو إيقافه مؤقتاً أو إلغائه.

ب- إذا قررت الهيئة، بعد التشاور مع الأطراف المعنية، ومع مراعاة أنظمة الهيئة بموجب قرار صادر منها بهذا الخصوص، أن الحاجة إلى نفس خدمات الإتصالات أو ما يماثلها بشكل جوهري لا يمكن توفيرها بأي طريقة أخرى معقولة.

عندئذ يجب على الهيئة اتخاذ التدابير اللازمة لاستمرارية تقديم الخدمات إلى مستخدمي خدمات مقدّم الخدمة السابق وفقاً لهذه المادة.

٣-٢- إذا لم يتم مقدّم الخدمة السابق باتخاذ التدابير المذكورة نحو تحويل كافة المستخدمين لديه إلى مقدّم خدمات آخرين، فيجب عليه التعاون مع الهيئة وغيرها من المرخص لهم لإتخاذ ما يلزم نحو إنجاز مثل ذلك التحوّل بالقدر الممكن.

٣ - ٣ - إذا كان لمقدم الخدمة السابق بقية من المستخدمين في التاريخ الذي تنتهي فيه صلاحية الترخيص الممنوح له، أو تم إيقافه مؤقتاً أو إنهاؤه، فيجوز للهيئة بموجب قرار يصدر منها بهذا الخصوص، منح مقدم الخدمة السابق تمديداً مؤقتاً لترخيصه حتى يتسنى له تشغيل شبكة اتصالاته لمدة لا تتجاوز سنة واحدة، وذلك بهدف منح مقدم الخدمة السابق الفرصة لحل وتصفية عملياته بالكامل.

٣ - ٤ - في حال قررت الهيئة منح مقدم الخدمة السابق تمديداً مؤقتاً للترخيص الممنوح له، فإن ذلك يكون خاضعاً للشروط التالية:

أ- عدم استدراج أو قبول مستخدمين جديداً أو تمديد أو توسعة نطاق العقود أو التدابير الأخرى القائمة مع المستخدمين الموجودين.

ب- باستثناء ما سيرد أدناه، عدم تمديد أو توسعة نطاق العقود أو التدابير الأخرى المبرمة مع أي مرخص لهم آخرين.

ج- بذل أقصى جهوده نحو بيع كافة موجودات شبكة اتصالاته لمشتري مؤهل وبقيمة مناسبة، ويتعين إنجاز مثل هذا البيع خلال فترة التمديد المؤقت للترخيص والذي لا تزيد مدته عن سنة واحدة.

د- أية شروط إضافية قد تفرضها الهيئة عن طريق قرار للتأكد من استمرار تلقي المستخدمين للخدمة.

من هذه المادة إذاً (٤) يكون للهيئة الحق في تعديل أي من الشروط المشار إليها في الفقرة إذا رأت ذلك مناسباً.

٤ - ملاحظات المركز واقتراحاته حول بعض مواد مشروع قانون الاتصالات:

بنتيجة دراسة المشروع من ناحية الإنسجام التشريعي ومراعاة المبادئ الأساسية في التشريع، أمكن لنا وضع ملاحظات قانونية تفصيلية على

بعض مواده، وقد اعتمدنا في إبداء هذه الملاحظات دراسة كل مادة على حدة دون أن ندخل في معالجة كلية وتقييم عام للمشروع بهدف إضفاء قدر من السهولة والسرعة على مناقشته .

المادة ١٢: تعتبر جميع المعلومات التي تملكها الهيئة أو توضع بتصرفها علنية باستثناء:

أ- المعلومات المتعلقة بالأمن الوطني وبسلامة الدولة والتي تحدد بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير .

* الوزير هنا هو وزير الاتصالات، وقد أعطي صلاحية تحديد ما هو متعلق بالأمن الوطني وبسلامة الدولة، من معلومات واقتراحها على مجلس الوزراء لإصدارها بمرسوم، ولم يعط هذا الحق أو هذه الصلاحية لسواه، علماً بأن موضوعات سلامة الدولة والأمن الوطني ليست من اختصاص عمل وزير الاتصالات، إنما تعود لوزارة الدفاع الوطني .

لذا، نقترح أن تعطى صلاحية الاقتراح في هذا الشأن إلى وزير الدفاع الوطني أيضاً .

المادة ١٥: البند (٣): تنشر الهيئة طلب الترخيص باستخدام الترددات اللاسلكية على نفقة صاحب العلاقة في الجريدة الرسمية وفي صحيفتين محليتين لإطلاع المعنيين عليه ودعوتهم لإبداء الرأي فيه، وفي حال ورود اعتراض عليه، تمنح الهيئة مقدّم الطلب مهلة معقولة للجواب، وللهيئة أن تدعو فريقاً أو أكثر لتقديم طلبات منافسة قبل البت بطلب ما .

* يجب تحديد مدة المهلة المعقولة المنصوص عليها والتي تمنحها الهيئة لمقدم الطلب لئلا يكون إعطاء هذه المهلة استنسابياً .

* لا يجوز أن يكون للهيئة حق دعوة فريق بعينه أو أكثر لتقديم طلبات منافسة، لأن ذلك يفتح المجال للتدخل والمحسوبيات .

فإذا كان القصد من هذا النص هو الحصول على أفضل وأعلى البدلات لماذا لا يكون منح الترخيص بالمزايدة مثلاً.

المادة ١٥: البند (٥): للهيئة أن تعلق أو تلغي أي ترخيص لأسباب تتعلق بالأمن القومي أو لتفادي إلحاق الضرر بالصحة العامة أو السلامة العامة، كما يحق لها تبديل الترددات التي منح الترخيص باستخدامها، على أن يسبق ذلك إشعار بمهلة معقولة واستماع الفرقاء المعنيين.

* حماية «للحقوق المكتسبة ومبدأ التعاقد يجب أن توضح آلية إلغاء الترخيص أو تعليقه لأسباب تتعلق بالأمن القومي وتفادي إلحاق الضرر بالصحة العامة والسلامة العامة والمرجعية التي تحدد وجود هذه الحالات، كما ينبغي تحديد مدة المهلة المعقولة.

المادة ١٨: والمتعلقة بمنح التراخيص وعدم التمييز في منحها.

نقترح أن تضاف إلى نص الفقرة الأولى من هذه المادة عبارة (مع مراعاة أحكام القوانين الخاصة بالمقاطعة الاقتصادية).

المادة ٢٥: المتعلقة بحصة الأشخاص والشركات اللبنانية من أسهم الشركة التي تقدم خدمات الاتصالات.

إن الإستثناء الوارد في هذه المادة لأسباب هامة تتعلق بالاقتصاد الوطني والذي يجيز تجاوز شرط ملكية لبنانيين لنسبة ٢٠٪ من الأسهم، يلغي أي معنى لها، والغريب هو غياب أي مبدأ عام يحكم القول بوجود الاستثناء والجهة التي لها الحق بتقدير وجوده، علماً بأن نسبة ٢٠٪ من أسهم الشركات لمساهمين لبنانيين هي نسبة منخفضة جداً.

المادة ٣٨: المتعلقة باستخدام الملك الخاص.

نرى أن هذه المادة لم تضع في الإعتبار ضرورة إجراء الدراسات الهندسية وموجبات السلامة العامة والصحة العامة، فلم يجر التطرق أبداً إلى

إعداد مثل هذه الدراسات لدى قيام «مقدمي الخدمات» بخطوات استخدام الأملاك الخاصة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجد أن نص هذه المادة عقد لهيئة تنظيم الإتصالات صلاحية ليست لها سلبها من القضاء الذي يعتبر حامياً للملكية الخاصة، وفي ذلك مخالفة دستورية خطيرة. وليس ذلك فحسب، بل إن النص سلب المواطن المتضرر من استخدام «مقدم الخدمات» للملكه الخاص حتى حق الاعتراض، حيث جاء في آخر الفقرة الثانية من البند(٢) «على أن وضع أجهزة القطع والوصل على الجدران والواجهات غير المطله على الطرقات العامة لا يخضع إلا لإعلام المالكين أو جمعية المالكين ضمن مهلة ثلاثة أشهر ولا يعتد باعتراضهم ما لم تر الهيئة أن هذا الاعتراض محق».

إن مسألة التعسف في استعمال الحق، والتعرض للملكية الخاصة والإعتراض عليها هي من القضايا الأساسية الخاضعة لصلاحية القضاء ولا يجوز بأي حال من الأحوال نزع صلاحية القضاء عن نظر مثل هذه المسائل وإلا كان القانون معيوباً لمخالفة الدستور.

إن ما ورد في نص البند(٥) من المادة نفسها يؤكد صوابية الملاحظة الأولى على نص هذه المادة والمتعلقة بضرورة إعداد دراسات هندسية وفنية بهدف تلافى الضرر. فالبند(٥) يحمل مقدمي الخدمات المسؤولية عن الأضرار المادية والمعنوية المباشرة التي تلحق بمن جرى استخدام ملكه الخاص والناجمة عن تركيب وتشغيل وصيانة الأجهزة.

السؤال يطرح هنا، لماذا نعرض المواطن للضرر ونمنعه من الاعتراض ثم نترك له إمكانية المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي يصيبه مع كل ما يترتب على ذلك من خسائر وكلفة وجهد يتحملها المواطن؟ ولماذا لا تتاح إمكانية تلافى الضرر أصلاً؟ ثم أنه لماذا لا يحق للمواطن المطالبة إلا بالتعويض عن الضرر المباشر، وماذا عن الضرر غير المباشر؟.

المادة ٤٦: المتعلقة بإعفاء الشركة من الرسوم.

البند (٦): لا يجوز أن تعفى الشركة بالمطلق من الرسوم كلياً وبالمطلق، ونعتقد أن النص كما هو وارد يعفي الشركة بشكل دائم من هذه الرسوم. لذا، نقترح أن يستعاض عن عبارة «تعفى الشركة من رسوم...» بعبارة «يعفى تأسيس الشركة من رسوم...».



o Šö* «

وقائع حلقة النقاش التي نظمها المركز الإستشاري
للدراستات والتوثيق في ٢٠٠٢/٧/٣
حول مشروع قانون تنظيم قطاع الإتصالات

النائب ياسين جابر: لقد بات مشروع قانون تنظيم قطاع الإتصالات قاب قوسين أو أدنى من الصدور، بعدما استكملت اللجان النيابية اليوم درس المواد المتبقية، وخصوصاً المادة ٥٢، ويبقى المشروع بحاجة إلى صقل (دوزنة) كمرحلة أخيرة (Refine tune) في الهيئة العامة، المتوقع انعقادها في ١٥ تموز الحالي. وأعتقد أن مشروع القانون، لو بقي على حاله كما هو وارد من مجلس الوزراء لكان تعرّض للطعن، إلا أن الضوابط الكثيرة التي وضعتها اللجان النيابية منحته المزيد من الدستورية، والآن ينظر النواب إلى هذا القانون باعتباره أول قانون للخصخصة، إلى حد أن اللجان في دراستها لقانون تنظيم قطاع الكهرباء تسترشد بقانون تنظيم قطاع الإتصالات لإحداث التغييرات المطلوبة. ومعلوم أن دراسة قانون الإتصالات في المجلس استلزمت ٢٤ جلسة للجان، إلى حد أن دراسة مادة واحدة قد استغرقت جلستين... ولا يمكننا القول أن المجلس النيابي غني بالطاقات المختصة بالخصخصة، فهناك نقص بالتأكيد، وحتى بعض القادرين لا يرغبون بالمشاركة...

د. كمال شحادة: ... أذكر أن أول صياغة لمشروع قانون الكهرباء كانت بناءً على مشروع قانون الإتصالات.

النائب ياسين جابر: ولكن ليس القانون الحالي كما هو.

د. كمال شحادة: طبعاً، مع تغييرات بسيطة تتصل بعدد أعضاء الهيئة، الذي أصبح ٦ أفراد بدلاً من خمسة، على قاعدة ٦ و ٦ مكرر.

النائب ياسين جابر: ما زال الأعضاء خمسة.

د. نجيب عيسى: هل أن تطور الأحداث وتسارعها على صعيد الخلوي يجعل قانون خصخصة قطاع الإتصالات ما زال ذات جدوى...؟

الوزير السابق د. عصام نعمان: اقترح اعتماد منهجية معينة، بأن يقوم الزميل ياسين جابر بإطلاعنا على أبرز النقاط الأساسية التي جرى التوقف عندها في مجلس النواب، بصدد هذا المشروع، الذي يبدو أن عقده اكتمل في اللجان، بحيث نأخذ هذه النقاط بعين الاعتبار عند البحث في سياسة الخصخصة، وما يجب أن تكون عليه.

النائب ياسين جابر: لا شك أن الكلام عن الخصخصة بدأ منذ سنوات، ولكن المرة الأولى التي يعلن فيها رسمياً عن الخصخصة كان في البيان الوزاري لحكومة الرئيس الحص، ومن الخطأ الكبير اعتبار أن الغاية الحقيقية من الخصخصة إدخال الأموال بشكل سريع إلى الخزينة ليس إلا، حتى هذه الغاية لن تتحقق بالنسبة لخصخصة قطاعي الاتصالات والكهرباء، لأن بيع أسهم الشركات المخصصة في هذين القطاعين، لن يكون دفعة واحدة بحسب القانون، وإنما ستكون على مراحل وفقاً لرغبة المجلس النيابي. فالخصخصة هي اليوم كجزء من عملية الإصلاح الإداري والاقتصادي والمالي في البلد، تعني اعتماد الإدارة الحديثة عبر إشراك القطاع الخاص لتوفير خدمات أفضل للمستهلكين، وعلى هذا الأساس أرسل القانون الإطار للخصخصة عام ٢٠٠٠، من حكومة الحص إلى المجلس النيابي... وكان يخلو من طرح الهيئة التنظيمية المستقلة، الأمر الذي أثار استغراب اللجان النيابية حينها.

وكان مشروع القانون ينص على أن تكون الهيئة تحت إشراف الوزير ووصايته، ما كان من شأنه إفراغ القانون من محتواه. لأنه من شروط نجاح الخصخصة وجود هيئة منظمة (Regulating Body) تكون مستقلة مئة في المائة، على غرار المصرف المركزي، لذلك أصر مجلس النواب على وجود هذه الهيئة ومنحها الإستقلالية التامة، وصدر القانون كإطار عام للخصخصة، على أساس أن يصار إلى وضع قانون مستقل لكل قطاع يراد خصصته. وإلى جانب قانون تنظيم قطاع الاتصالات، هناك اليوم قوانين للمصافي والأهراء والمطار والمرافئ والمدن الرياضية.

في موضوع الاتصالات يمكن اعتبار أن ضوابط قانون الاتصالات هي ذاتها التي نص عليها قانون الخصخصة عام ٢٠٠٠، علماً أن معظم القوانين في هذا المجال متشابهة، فالعناوين الأساسية لهذه القوانين تنص على تحويل الموجودات إلى شركة مساهمة، وإنشاء هيئة تنظيمية وتحرير القطاع في المستقبل أو على مراحل. ومشروع قانون الاتصالات بصيغته الأولية كان بحسب المرسوم رقم ٥٩٥٢. ولكن أصبح هناك أكثر من صيغة معدلة له، ففي المادة الثالثة المتعلقة بصلاحيات الوزير، كان النص الأولي يعطي

الوزير صلاحية وضع التعريفات، الأمر الذي يجعل القانون قابلاً للطعن في المجلس الدستوري، ولكن هذه المادة عدلت، فعلى سبيل المثال كانت الفقرة ٦ من المادة الثالثة تنص على ما يلي: «للووزير تحديد رسوم مراقبة وإدارة الترددات اللاسلكية بقرارات مشتركة تصدر عن وزير الاتصالات والمالية». فأصبحت تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء...

الأستاذ محمد العالم: الآن بدأنا نضع النقاش في إطاره الطبيعي، إن هذا الحق لمجلس الوزراء في تحديد التعريفات نابع من المرسوم الإشتراعي رقم ١٢٧/٥٩، وبالتالي إذا وضع ذلك في هذا القانون، فلا شيء يمنع من تحوّل هذه الصلاحية من مجلس الوزراء إلى وزيرين معنيين بالموضوع، بحيث يجري تحديد بدلات التعريفات بشكل أفضل وأسرع مما هو عليه في الصيغة الحالية. ونحن نعرف أن وزارة الاتصالات اليوم تعاني بشكل كبير في هذا الموضوع، فالمديرية الأساسية المعنية بالتعريفات عندما تضع مشروعاً بهذا الخصوص فإنه يستغرق في بعض الأحيان بين سنة وسنة ونصف من أجل تغيير التعرفة، بين أخذ ورد مجلس شورى ومجلس وزراء، فتستغرق دراسته وقتاً غير معلوم، ويكون إقرار التعرفة متوقفاً إلى حد كبير على مدى تفاهم أعضاء مجلس الوزراء. واليوم على سبيل المثال، لا يستطيع وزير الاتصالات التحرك لوحده في موضوع الأنترنت بسبب هذا الروتين.

النائب ياسين جابر: هذا الأمر مختلف.

د. كمال شحادة: عفواً، أعتقد أن معالي الوزير جابر يتحدث عن بدل استعمال وليس التعريفات.

النائب ياسين جابر: نعم، التعريفات ستصبح محررة في القانون، والشركات هي التي سوف تحدد، والهيئة تشرف عليها وتأخذ العلم بذلك، وهذا شيء مختلف.

الأستاذ محمد العالم: التعريفات تشمل كل شيء، بما في ذلك بدلات الترددات، ولكل تردد بدل مقابل استعماله، وهذه البدلات ما زالت حتى اليوم من ضمن التعريفات العادية التي تضعها الوزارة، وكلها خاضع لرسوم في مجلس الوزراء، وبالتالي تعديلها ينسجم مع التعديل الذي وضع في الصيغة الأخيرة لقانون الاتصالات بالنسبة لتعرفة المخابرة الهاتفية العادية. اليوم الترددات اللاسلكية أصبحت جزءاً أساسياً من استعمال قطاع الاتصالات، وبالتالي يجب أن تكون خاضعة لنفس الشروط.

د. كمال شحادة: كان النص الرئيسي يقول إن الهيئة هي التي تضع تسعيراً لاستعمال الترددات علماً أن الهيئة يقع عليها واجب وضع دراسة للسوق، ووضع ما يسمى (Optimal Pricing) (التسعير الأمثل للسوق)، والأسعار هي في تغير سريع بناء على تغير التقنيات، فاليوم التقنيات الموجودة تستعمل موجة محددة، وغداً قد يكون هناك تقنيات جديدة تستعمل موجة أخرى، وهنا يجب أن يكون بمقدور الهيئة التفاعل مع هذه التطورات، والتعديل الذي أدخل أدى إلى جعل تحديد بدل الترددات يتم من قبل وزارة الاتصالات، على اعتبار أن هذه ثروة وطنية من غير الممكن ترك الهيئة تتصرف بها لوحدها، وكان الهيئة ليست تابعة للدولة ولا يعينها مجلس الوزراء. ولذلك أنا متفق تماماً مع الذي تفضل به الأستاذ (محمد) العالم... والظاهر أن القانون تمت صياغته كي تتناسب مع سياسة معينة خلافاً لروح القانون الأساسي.

الوزير نعمان: لم يكن هذا التعدي واردة عندما كنت وزيراً للاتصالات وكان الأمر منوطاً بالأساس بالهيئة المنظمة.

النائب ياسين جابر: الحكومة الحالية أعطت للوزيرين صلاحية الاقتراح، وليس التقرير، ومع أنني لست خبيراً قانونياً إلا أن المحامين قالوا لنا أن التعديل المطروح قابل للطن، فأصبحت المادة الثالثة، الفقرة ٦ منها، في صيغتها النهائية كما يلي: «... اقتراح بدلات مراقبة... على أن تحدد بمراسيم تتخذ...»، أي أن الوزير يقترح ومجلس الوزراء يقرر، وليس طبعياً أن يقيّد وزير ما صلاحيات وزير آخر، وإنما مجلس الوزراء هو الذي يقيّد صلاحياته، فإذا كان لوزير المالية رأي معين يمكنه حينئذٍ أن يطرحه في مجلس الوزراء للمناقشة.

د. شحادة: ولكن المنطقي أيضاً أن يعود للهيئة وضع التسعيرات... ويمكن للدولة أو مجلس الوزراء، إذا أرادت وضع ضوابط لذلك على أن تخضع التعريفات لتصديق الوزير وليس تحديدها.

النائب ياسين جابر: يجب تفهّم وضع المجلس النيابي في هذا الموضوع، اليوم لدينا مشروع قادم من الحكومة، وهو بحاجة إلى تقويم، والمشكلة أن الرأي الآخر لا يكون حاضراً أمامنا، باستثناء رأي الحكومة، والوزير المختص الذي يحضر مع مستشارين له، علماً أن اللجان النيابية استدعت في البداية أشخاصاً ذوي خبرة للمشاركة في النقاش، إلا أن أي منهم لم يثر ملاحظات من هذا القبيل.

د. نجيب عيسى: بالنسبة للتعرف، سواء كان الأمر عائداً لوزير واحد أو وزيرين، فهل ذلك لمرحلة انتقالية، يصار بعدها إلى تحرير السوق كما هو مفترض. نود أن نعرف هل مساحة الترددات محدّدة أو غير محدّدة؟ وهل يدخل في نطاقها الإذاعة والتلفزيون؟.

د. شحادة: فيما يتعلق بالخلوي هناك ضغط على الترددات التي تقع في الحيز الواقع بين ٩٦٠-١٠٠٠، كونها تستعمل النظام GSM، أما الترددات الخاصة بالساتيليت "Satellite" التي بالإمكان إجراء "Up link" أو "Down link" عليها فهي متوافرة بكثرة، ومع ذلك قد يوجد من يقول أنه حتى هذه الترددات الأخيرة تعتبر مواد نادرة.

الوزير نعمان: المشكلة أن خصخصة وتحرير قطاع الاتصالات كلها مفاهيم جديدة بصورة عامة، وفي لبنان على وجه الخصوص. وهذه المفاهيم ليست موجودة في الأطر السياسية اللبنانية الراهنة، وكان من الطبيعي أن يبدأ العمل بها في حكومتنا (حكومة الرئيس الحص) لأنه كان يوجد وزراء من خارج مجلس النواب وبعض الوزراء يمكن اعتبارهم خبراء في حقولهم، وعلى رأسهم الوزير القرم. إذاً كان من المنطقي أن تأخذ حكومتنا هذه المفاهيم. ونظراً لوجود عناصر تقليدية في حكومتنا، وخاصة العناصر السياسية الذين هم في النهاية أعضاء في مجلس النواب، وكنا نقع على هؤلاء أكثر وأكثر عندما نصل إلى مجلس النواب، كان يحصل تضارب في هذا الموضوع عندما تصل هذه القوانين إلى الحكومة، فكيف بك في مجلس النواب.

وعندما انتهت ولاية حكومة الحص، وجاءت حكومة سياسية بالخالص، لم يعد هذا الإتجاه الجديد ممثلاً، وخاصة عندما يتخلى الوزير المعني نفسه عن المفاهيم الجديدة. وكما أذكر، لقد عملنا كثيراً على إعداد هذا المشروع، إذ كان هناك مجموعة من الاختصاصيين وأتينا بخبراء من البنك الدولي واشتغلنا سوياً، إلى حد أن البنك الدولي بعث لنا يشيد بهذا القانون. وأكثر من ذلك فإن وزير الاتصالات الأردني قال لي شخصياً، يا أخي لقد دفعنا كثيراً وتعاقدنا مع شركة بريطانية، وأنتم دفعتم أقل، مع ذلك لديكم قانون متكامل وعصري أفضل من مشروعنا بكثير، عندما وصل القانون إلى مجلس الوزراء هاله إعطاء الهيئة المنظمة صلاحية منح الرخص ولم يكن بمقدور أعضاء المجلس تصوّر ذلك، حتى في حكومتنا التي كان أكثر من نصفها عناصر تكنوقراط، إلا أن النصف الآخر السياسي إستهول إعطاء الهيئة المنظمة صلاحية منح الرخص، وأصر على أن يكون ذلك في مجلس الوزراء، مستندين في ذلك إلى المادة ٨٩ من الدستور التي تحوّلت إلى

سيف مسلط . فهذه المادة لا تسمح بإعطاء أي امتياز على مرفق عام ومصلحة عامة في الدولة إلا بموجب قانون ولفترة محددة، وقد قلت في مجلس الوزراء حينها أنه إذا أردنا المضي في هذه المفاهيم الجديدة فلا بد من تعديل المادة .. وهنا أشير بأنني لم أطلع بعد على حيثيات القرار الأخير للمجلس الدستوري برد الطعن حول دستورية القانون المطروح لخصخصة الخلوي . ولكنني آمل أن يتمكن المجلس الدستوري من تطوير هذه المادة، إن لم يكن بالإمكان تعديلها .

وهنا أود أن أخص لكم النقاش الذي حصل في مجلس النواب حول هذا الموضوع، فرأي الرئيس الحسيني في موضوع المادة ٨٩، يقوم على أنه طالما المادة المذكورة تنص على أنه لا عقد امتياز بدون قانون، فلا بد من دفتر شروط عند منح الرخصة، وهذا الدفتر ذاته يجب أن يناقشه ويوافق عليه مجلس النواب... ولكن هناك رأي آخر، وهو ما كنا ننوي المضي فيه لو استمرينا في السلطة، يقول أنه إذا تعدد تعديل المادة ٨٩ فلا أقل من اللجوء إلى القانون- الإطار، الذي بموجبه يتم الآتي: المبادئ والقواعد الأساسية تجري الموافقة عليها في مجلس النواب، بينما تعطى الحكومة حق وضع التفاصيل التنظيمية بمراسيم، في إطار هذه القواعد والمبادئ.

فالتشريع اليوم، وخاصة في فرنسا، التي تعتبر مصدراً لمعظم نظامنا القانوني، أصبح معقداً إلى درجة كبيرة، ويحتوي على تفاصيل فنية كثيرة، وندرة الأشخاص المختصين في هذا المجال ليست مشكلة محصورة بنا فقط، بل حتى في أعرق الديمقراطيات، كفرنسا، حيث لا وجود لمثل هؤلاء، لذا، لا يمكن أن يترك ذلك للجمعية الوطنية، فالمبادئ الأساسية تحدد بقانون، أما النواحي التنظيمية فإنها تترك لأهل الإختصاص الذين يمكن أن تأتي بهم الحكومة .

النائب ياسين جابر: ولكن المشروع الحالي أصبحت صيغته جيدة .

الوزير نعمان: تقديري أن تدخل المجلس النيابي وأصحاب النظرية الأخيرة، وأنا واحد منهم، جعل المشروع بصورة ترضي المجلس الدستوري الذي لم يأخذ بالتفسير الحرفي للرئيس الحسيني . تصوروا أن مجلس النواب يدرس دفتر الشروط، هذا ليس معقولاً .

النائب ياسين جابر: عدا عن مسألة الدراية، فإن مجلس النواب في حال إقراره دفتر الشروط، يفقد القدرة على المحاسبة كونه درس هذا الدفتر وأقره .

الوزير نعمان: الجمهورية الخامسة جاءت كلها عبر هذه الطريقة، ففي الجمهورية الرابعة كان هناك حكومة كل ستة أشهر... وفي نهاية المطاف الرئيس «كوتيه» نفسه جمع رؤساء الكتل النيابية، بعد أن أصبح البلد كله على الأرض، واقترح عليهم الذهاب مجتمعين إلى الرئيس ديغول لتسليمه إدارة الدولة، على أساس أنه شخصية لعبت دوراً تاريخياً وزعيماً لأكبر حزب (تجمع الشعب الفرنسي) منفرد في الجمعية الوطنية. ولكن الجنرال ديغول اشترط عليهم الحصول على صلاحيات شخصية لتأليف حكومة جديدة من القوى الحية في البلد، ومن الكتل النيابية، على أن تعطى الثقة مقرونة بقانونين أساسيين هما: قانون بتفويض الحكومة وضع دستور جديد، بحيث يشكل هذا القانون إطاراً للمبادئ والقواعد الأساسية، ولكن الصياغة نفسها والمواد والتفاصيل تترك للحكومة ثم يعرض لاحقاً على الشعب للاستفتاء، وليس على المجلس النيابي، وهذا ما حصل.

أما القانون الثاني فهو تعديل قانون الانتخاب، لأن النواب الموجودين يهتمهم مصالحهم فقط، فالقانون يحدد القواعد الأساسية، أما التفاصيل فتترك صياغتها للحكومة، وتصدر بمرسوم اشتراعي، هكذا بدأت الجمهورية الخامسة الموجودة حالياً في فرنسا. فلو ترك الأمر لمجلس النواب لبقى الأمر على حاله (في الجمهورية الرابعة) ولا يمكن أن يكون عندنا قانون انتخابي صحيح في ظل المجلس الحالي وما سبقه، لأن هؤلاء هم أصحاب مصالح وهذا أمر طبيعي.

النائب ياسين جابر: باستعراض المناقشات الأخيرة التي حصلت في اللجان، نجد أنه أعيد النظر في المجلس بطريقة اتخاذ القرارات في الهيئة المنظمة فأصبحت بغالبية مطلقة وليس بغالبية الحضور كما كان وارداً في نص الحكومة، حيث كان حضور ثلاثة وتصويت اثنين منهم من أصل أعضاء اللجنة الخمسة، يكفي لصدور القرار، فاصبح اتخاذ القرار بعد تعديلات اللجان أصعب من ذلك.

د. نجيب عيسى: بالنسبة لأعضاء اللجنة لم يلحظ تنوع اختصاصاتهم، فبحسب النص، قد يكون الأربعة من أصل خمسة، وقد يكون الخمسة أيضاً، من اختصاص واحد من الاختصاصات المنصوص عليها، وهي الاقتصاد والقانون وإدارة الأعمال.

د. شحادة: لقد راعينا ذلك بناءً على اقتراح الوزير.. على أن يشكل أعضاء المجلس فريقاً متجانس الكفاءات لتحقيق حسن سير الإدارة... فلذلك على مسؤولية مجلس الوزراء تعيين 5 أعضاء يغطون هذه الاختصاصات.

د. نجيب عيسى: هنا يوجد التباس لغوي. إذ ينبغي أن يكون «متكامل» الكفاءات وليس «متجانس» الكفاءات.

د. شحادة: صحيح، بالنهاية هذه المادة جاءت نتيجة تعديلات مجلس الوزراء، وهي تتعارض مع نص وروح مشروع القانون في صيغته الأولية، فالهدف كان إيجاد هيئة تتمتع بالاستقلالية نوعاً ما عن الجهة التي تعينها، أي مجلس الوزراء، وعن الشركات التي ستتعاطى معها، أي إستقلالية من جهتين، تجاه السياسيين وتجاه الشركات. ولهذا اقترحنا تعيين مجلس الإدارة لمدة خمس سنوات غير قابلة للتجديد. ولكن هذا الاقتراح لم يناسب مجلس الوزراء، فأصبح التعيين يتم بناءً على اقتراح الوزير لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد أو التمديد. وأن يصدر من مجلس النواب قانون يعطي الحق لمجلس الوزراء بالتعيين والتمديد لأعضاء الهيئة، فهذا اعتراف مسبق أن مجلس الوزراء يمكن أن لا يتفق على تعيين مجلس جديد، وحتى لا يحصل فراغ يصبح التمديد أمراً وارداً.

هناك أمور غير منطقية، فعندما نقصر المدة ونجعلها قابلة للتجديد يصبح هم أعضاء الهيئة مسaire رئيس الوزراء أو الوزير الفلاني لضمان التجديد لهم.

النائب ياسين جابر: ولكن هناك فلسفة أخرى، فإذا حُرِّمَ أعضاء الهيئة من إمكانية التجديد لهم قد يفقدوا الطموح لإنجاز أحسن أداء ممكن طالما لا مجال للتجديد لهم..

الأسنان محمد العالم: ينبغي التفريق بين التجديد والتمديد، التجديد يعني إعادة تعيين لكامل أعضاء مجلس الإدارة، أما التمديد فيحتمل التجديد لبعض الأعضاء وتغيير البعض الآخر... وهذا أمر يحتاج إلى بحث مفصل.

وبالنسبة لبعض التعبيرات التي درج على استخدامها، أود هنا لفت الانتباه إلى ضرورة التفريق بين مفهومي التحرير والخصخصة، لأنهما مفهومان متضاربان ومختلفين. فالتحرير (Liberalization) يعني فتح المجال أمام أي كان للعمل في القطاع. أما الخصخصة فهي إعطاء الحق لبعض الأشخاص لإنجاز أشغال معينة.

د. شحادة: لا، مفهوم التحرير هذا خاطئ.

النائب ياسين جابر: لتوضيح المفهوم، نحن هنا نحرر ونخصص أملاك الدولة حتى تضم إلى الشركات العاملة في القطاع، دليل على ذلك أن الدولة تعطي لشركة «ليبان بوست» سنتين أو ثلاث سنوات على الأكثر من الحصرية.

الأستاذ عبد الحليم فضل الله: هذه الحصرية لمدة سنتين ألا تؤثر على السعر، باعتبار أنها تقلص الحوافز التي تدفع المستثمرين، نحو القطاع، وتؤثر على توقعاتهم للمكاسب المستقبلية.

النائب ياسين جابر: المهلة الأساسية خمس سنوات، وهي ليست قطعية، وإنما كحد أقصى.

الأستاذ محمد العالم: من الضروري توضيح هذا المفهوم، فحتى تتمكن الدولة من الخصخصة لا بد من تحويل الملكية في هذا القطاع لبيعه، هذا النوع من الخصخصة لا علاقة له بالتحجير.

النائب ياسين جابر: «ليبان تلكوم»، عبارة عن تخصيص، والقانون الأساسي وضع الإطار العام لإفساح المجال أمام كل من يريد الدخول إلى القطاع.. في كل بلد حصل فيه تحرير لقطاع معين تملكه الدولة، وبشكل خاص قطاع الاتصالات، كان هناك دائماً هيئة مسؤولة أعطيت الحرية الكاملة حتى تتمكن من العمل في ظل ضوابط قانونية كبيرة جداً، ولكن ليست تفصيلية أو يومية، ولذلك كان هناك نجاح دائم لعملية تحرير قطاع الاتصالات وفي كل مكان كان فيه ضغط على الهيئة عجز قطاع الاتصالات عن تحقيق النجاح المطلوب. وبغض النظر عن المادة ٨٩، لأنه يوجد مادة مشابهة في الدستور الفرنسي، وقد تم حلها عن طريق التفويض. فمجلس النواب بإمكانه تفويض مجلس الوزراء أو الهيئة المنظمة.

د. شحادة: النائب نجاح واكيم طعن بقانون الخصخصة وأجابه المجلس الدستوري. وكان يفترض أن يكون ذلك عبرة للذين طعنوا بقانون الخلوي، إذا كان يحب لفت نظرهم بأن الإشكالية ذاتها طرحت في المرة الأولى.

الأستاذ محمد العالم: بغض النظر عن المادة ٨٩ وحق المجلس النيابي بتفويض مجلس الوزراء أو أي شخص آخر، ومن ضمنه الهيئة، بأخذ قرارات تنظيمية لأن لا شيء هنا يتعارض مع الدستور. ما أود قوله أن الهيئة وطريقة عملها يجب أن يكونا بعيدين كلياً عن الممارسة السياسية.

النائب ياسين جابر: لقد أعطيت الهيئة صلاحيات مطلقة جداً في مجال المراقبة وقوة على التفرغ والعقوبات، وأصبح يعمل لها حساب، والصلاحيات التي كانت موجودة

أصلاً في القانون لم تعدل بل عززت. والمشكلة الأساسية الموجودة في التخصيص اليوم ليست في إعطاء التراخيص ولكن في القدرة على الرقابة. وبإمكان الهيئة تغريم الشركة المخالفة حتى ربع رأسمالها.

الوزير نعمان: ولكن الصلاحيات ليست مطلقة في إعطاء التراخيص، لأن الهيئة تقترح ومجلس الوزراء يقرر.

النائب ياسين جابر: في مسألة التراخيص يوجد نوعان، حتى في مشروع القانون بشكله الحالي يوجد نقص كبير، وسوف يناقش ذلك في الجلسة العامة للمجلس لاحقاً. فإذا أعطينا ترخيصاً لشركة لمدة ٢٠ سنة ماذا نفعل عندما تنتهي المدة، هناك نقص كبير لهذه الناحية، وهذا ما نعانیه في موضع شركتي الخلوي حالياً.

د. شحادة: لقد عملت حتى الآن في ٥ دول على موضوع الإتصالات، بما فيها السعودية والجزائر، ولم يطرح أي منها هذا السؤال حول مصير الرخصة بعد ٢٠ سنة، فما يحصل عادة هو تجديد الترخيص، فلا نقترح الحل الذي تقدم به مجلس النواب، فيما يتعلق بقانون خصخصة الخلوي، باسترجاع الدولة للمعدات بعد ٢٠ سنة، مما يعني أن منطق BOT ما زال مسيطراً، وهذا منطق جامد ومتحجر.

النائب ياسين جابر: هل تعني أن نعطي ترخيصاً جديداً بعد ٢٠ سنة.

د. شحادة: قبل سنة أو سنتين من انتهاء مدة الترخيص يقدم حامل الترخيص طلباً بالتجديد.

النائب ياسين جابر: هل تتصور أنه بالإمكان في بلد مثل لبنان، لحامل الترخيص سواء في الكهرباء أو الهاتف الثابت أن يفك التجهيزات ويمشي بعد ٢٠ سنة.. وماذا يحصل في حال لم يرغب صاحب الرخصة في التجديد أو أنه تقدم بثمن زهيد لتجديد الرخصة، لأن هذه الرخصة ثمنها أموال كبيرة.

الأستاذ محمد العالم: لكن لا ننسى أن صاحب الرخصة ليس لوحده في السوق، فمنطق التحرير يفترض وجود أكثر من مشغل.

د. شحادة: المنطق بسيط جداً، فباستثناء الخدمة التي لا يمكن تحريرها، كالهاتف الثابت، فإن معظم خدمات الإتصالات، المقدرة بحوالي ٣٠ خدمة، يمكن تصنيفها في ٤ أو ٥ أصناف.... فإن الخدمة الوحيدة التي لا يمكن تجزأتها أو إيجاد تنافس فيها، بسبب طبيعتها الإحتكارية، هي الهاتف الثابت.

النائب ياسين جابر: لا بد في النهاية من وجود سيناريو عند انتهاء الرخصة، ما هو هذا السيناريو، حتى في حالة مقدّم الخدمة الشاملة، ما هي علاقة الدولة به في هذه الحالة...

د. شحادة: الشركة المتواجدة في السوق تستمر ويجدد لها إذا احترمت القوانين.

النائب ياسين جابر: ولكن التجديد ثمنه أموال وإلا ما معنى فترة ٢٠ سنة.

د. نجيب: تقديري من الآن وحتى ٢٠ سنة قد تتغير الأمور، ما أود معرفته يتعلق بنقطتين: هل النصوص كافية لتأمين استقلالية الهيئة؟ وهل البنود المتعلقة بصلاحيات الهيئة هي من العمومية بما يجعلها غير كافية. ألا ينبغي الذهاب أبعد من ذلك في موضوع تحديد مسألة المراقبة وتأمين المنافسة؟.

النائب ياسين جابر: هذه عناوين كل منها له مادة سوف تدعمه في القوانين القادمة، مثلاً فرض العقوبات واردة كعنوان ولكن يليه مادة تقول ما هو نوع العقوبات وكيفية فرضها والتغريم..

الوزير نعمان: المفهوم الذي يقوله (د. شحادة) أنه في نهاية العشرين سنة يكون أصبح هناك سوق يشمل عدة مقدّمي خدمات يكونون حاضرين لأخذ مكان الذي انتهت خدمته، أما هو بالذات فيمكن التجديد له إذا كان ماشياً حسب القانون، نظرياً هذا صحيح، ولكن عملياً في سوق صغير مثل لبنان، يمكن أن تصل في نهاية مدة الرخصة.

النائب ياسين جابر: ما يحصل في الخلوي واضح، في BOT يجب إعادة الرخصة للدولة، مع ذلك لم تتمكن من استرجاع الرخصة.

الوزير نعمان: لا سيما في مجال الكهرباء التي تحتاج إلى توظيفات ضخمة، وقد لا تسمح بأكثر من واحد أو اثنين على الأكثر من مقدّمي الخدمات... بخلاف الخلوي الذي يتحمل ثلاثة وربما أربعة مقدّمي خدمات، ماذا يحصل عندما تنتهي مدة الإمتياز، وهي الرخصة ذاتها، على مرفق عام، حسب المادة ٨٩ لا بد من التحسّب لذلك.

د. شحادة: الأسواق هي التي تسمح بوجود المنافسة في معظم خدمات الاتصالات. وهنا أنا أعتقد أنه لا ينبغي أن يكون هناك مشكلة في موضوع استمرارية الخدمة... حتى خدمة المعلوماتية تحتاج إلى رخصة فردية. والتي يفترض أنها تسمح بالمنافسة. ولكن في موضوع الخدمة الشاملة، التي هي الهاتف الثابت، وتعتبر أساسية، فمن واجب الهيئة

المنظمة التعهد بتأمين استمرارية تأمين الخدمات في هذا القطاع الأساسي مهما حصل، وإذا كان القانون لا ينص على ذلك، ولا في أية دولة، إلا أنه لا مانع من ذلك لأي سبب، سواء حصل خلاف بين حامل الرخصة والهيئة المنظمة أو أفلست الشركة صاحبة الإمتياز. والقانون يعطي الهيئة صلاحية اتخاذ القرارات المناسبة في هذا المجال.

النائب ياسين جابر: لا يوجد في مشروع القانون شيء واضح ومحدد في هذا المجال...

المحامي وجيه زغيب: هذه المسألة ينظمها القانون الذي يرفع العقود الإدارية، باعتباره مرفقاً عاماً، واستمرارية هذا المرفق يختص إذاً بمرجعية تنظيم العقود الإدارية. وإذا كان يوجد نقص في هذا المشروع لهذه الناحية فإنه يستكمل بالقانون الذي ينظم العقود الإدارية، ولا يوجد في النهاية قانون يشمل كل النواحي التي تتعلق بنشاط معين.

د. شحادة: أنا مع الوزير، هناك نقص في القانون لهذه الناحية.. ولكن الخوف إذا طرحت هذه النقطة فإن جواب مجلس النواب سوف يكون بتطبيقه. ففي حال حصلت مشكلة أو سحبت الرخصة من حامل الرخصة للهاتف الثابت... في القانون الأردني والقانون المغربي لا يتطرقا إلى موضوع استمرارية الخدمة لأنها موجودة أصلاً في الرخصة باعتبارها عملية تقنية بحتة، وأكثر من ذلك المستثمر في الدول النامية يشترط في البداية توضيح مآل استثماراته في القطاع كيف ومتى يخرج وتحت أي شروط... فعندما نضع ذلك في مرسوم أو قانون يصبح ذلك قابل للتأويل والتفسير بالنسبة لهذا المستثمر الذي يفضل أن تكون في الرخصة التي تتضمن التزاماً مباشراً من الحكومة والدولة تجاهه.

النائب ياسين جابر: هذا الموضوع سنناقشه في الهيئة الهامة، والمخرج قد يكون بإلزام الحكومة أو الهيئة عند إعداد دفتر الشروط أن تضع سيناريو أو آلية لتوضيح المخرج للاستمرارية في تقديم الخدمة عند نهاية الرخصة، في حال عدم التجديد لمقدم الخدمة الشاملة في الهاتف الثابت لأي سبب كان... خصوصاً إذا كان هذا المقدم في موقع القوي ويملك الموجودات مستغلاً الفراغ القانوني في هذه الحالة لا يتوازن الدولة، فيقوم بالتهديد بوقف تقديم الخدمة فوراً وبذلك يشل البلد.

الأستاذ عبد الحليم فضل الله: الموجودات في نهاية ٢٠ سنة، لمن تعود ملكيتها؟.

النائب ياسين جابر: هذا هو السؤال الأساسي الذي نريد معرفته.

النائب محمد فنيش: هذا امتياز وبالتالي الموجودات تعود لمقدم الخدمة.

د. شحادة: الشيء الوحيد الذي يبقى له قيمة هو الألياف الممدودة تحت الأرض، التي كلفت الدولة الكثير... وكل ما عدا ذلك لا يصبح له قيمة (كالمفاتيح، Switches) بعد ٢٠ سنة...

النائب ياسين جابر: عفواً، إن صلاحيات الهيئة ضمان التجديد والتطوير الدائم من قبل المستثمرين لموجوداتهم، وتقديمهم لأفضل الخدمات...

الأستاذ محمد العالم: ضمان استمرارية المرفق العام يكون مدرجاً فقط في العقد، ولا يمكن حله بواسطة القانون، فإذا وضعنا في القانون ما يشير إلى عودة ملكية الموجودات إلى الدولة، عند انتهاء العقد أو إنهائه، حينها قد تتعرض الدولة لما تتعرض له حالياً في قطاع الخليوي من تهديد ولجوء إلى تحكيم دولي بتهمة التأميم.

النائب ياسين جابر: ماذا تقترح من حلول إذاً.

الأستاذ محمد العالم: أن نترك في نص مشروع القانون إشارة إلى إلزام هيئة تنظيم الاتصالات بوضع فقرة كاملة عند إعطاء الرخصة تحدد المخرج الملائم بعد إنتهاء الرخصة.

النائب محمد فنيش: الموضوع ليس موضوع صياغة، سواء بوضعها في القانون أو في الرخصة وإنما هو معرفة مقاصد الحكومة ونواياها عند إعطاء امتياز معين في هذا القطاع، وماذا تنوي فعله بعد ٢٠ سنة عند انتهاء الرخصة... لذلك إذا بقي غير واضح وغائب عن النص، فهذا بحد ذاته يعتبر تفويضاً للهيئة بأخذ دور الحكومة والمجلس النيابي في هذا المجال.

الوزير نعمان: يوجد نصوص قانونية لا يمكن تجاوزها.. نص المادة ٨٩ واضح لجهة إعطاء امتياز، ولذلك، ملكية الأصول تبقى للدولة.

النائب محمد فنيش: ليس ملكية الأصول وإنما الحق في استخدام خدمة تتعلق بالمرفق.

الأستاذ محمد العالم: يعود للدولة الحق بتقديم الخدمة، وهي التي تسمح للآخرين

أن ينوبوا عنها في تقديم خدمة تتعلق بمرفق عام. وفي حالة الإتصالات، فإن الألياف البصرية الممدودة تحت الأرض هي ملك الدولة...

النائب ياسين جابر: أسأل د. شحادة لماذا حددتهم المهلة بعشرين سنة فقط، وليس أكثر أو أقل، أليس لأنك أعطيته امتيازاً لفترة يستطيع خلالها تحقيق ربح على أساس أن تبعه مجدداً، أو لغيره، بعد ٢٠ سنة، فترة أخرى. وحتى تكون الدولة حرة في ذلك لا بد من سيناريو يوضح العلاقة مع المستثمرين بعد انتهاء الامتياز.

الأستاذ محمد العالم: إمتياز كهرباء بيروت من سنة ١٩٣٠ إلى سنة ١٩٦٠، أي المدة ٣٠ سنة كان العقد، وليس القانون، ينص على استعادة ملكية المعدات للدولة في نهاية العقد وفي موضوع نزاع الخلوي اليوم لناخذ حالة FTML كسابقة.

النائب محمد فنيش: موضوع الخلوي مختلف لأنه BOT وبالتالي لا بد أن ترجع الملكية حكماً للدولة بحسب القانون.

الأستاذ محمد العالم: بالنسبة للمستثمر وبالنظر إلى الجو العالمي لا أحد يقبل أن يدخل إلى نزاع في ظل قانون ينص على نقل الملكية، إلا إذا كان المستثمر ذاته موافقاً عليه.
النائب ياسين جابر: النص على ذلك قانوناً يريح المستثمر لأنه يعرف مسبقاً إلى أين يدخل.

د. عيسى: بحسب تجربتك د. شحادة كيف حلت الدول هذه المشكلة...

النائب محمد فنيش: لا يوجد لديهم أصلاً المادة ٨٩.

د. شحادة: نحن اليوم نتكلم عن تحرير السوق. وخلافي مع المتمسكين بالمادة ٨٩ كان أن الخصخصة تحصل اليوم مع تحرير السوق، ولذلك لم نعد نتكلم عن امتيازات.

الوزير نعمان: ولكن اليوم هناك سيف مسلط إسمه المادة ٨٩ نريد العمل في ظله.

د. شحادة: كما أفهم من قرار المجلس الدستوري في موضوع الخلوي، إذا كان كما في موضوع قانون الخصخصة سابقاً، فإن هذا السيف لم يعد مسلطاً على رؤوسنا.

النائب محمد فنيش: موضوع الطعن في الخلوي مختلف في هذا المجال، ويتعلق بالجهة المخولة وضع اللمسة النهائية على العقد، مجلس النواب أو الحكومة... وعندما وضعت المادة ٨٩ من ضمن الدستور كان هناك مفهوم لدور الدولة يختلف تماماً عن

التوجه الذي تسير فيه الدولة حالياً. فبقيت هذه المادة سقفاً يقيد قدرة الدولة على التكيف مع التحوّلات... والظعن الذي قدم ليس على أساس منح الإمتياز أو عدمه، وإنما لأن الذي يعطي الإمتياز هو المجلس وليس الحكومة، فالحكومة تفاوض وتضع الشروط أما الاتفاق النهائي فإنه يصدر عن مجلس النواب.

د. شحادة: المسألة الأساسية التي طرحها معالي الوزير جابر تتصل باستمرارية الشركة التي تقدّم الخدمة الشاملة المتعلقة بالإتصالات، وبما خص نظام GSM وغيره أتمنى في حال إدخال تعديلات أن يستثنى كل مشغلي الإتصالات، ما عدا الهاتف الثابت الذي يقدم الخدمة الشاملة من هذه التعديلات.

النائب ياسين جابر: بالنسبة للذي تقدّم خدمة شاملة يوجد سيناريو يحدد المخرج المناسب بعد انتهاء الرخصة، وهذا يعتبر فراغاً قانونياً.

د. شحادة: لنخرج قليلاً عن القانون، اليوم تضع الدولة سياسة البلد في قطاع الإتصالات من خلال مشروع قانون سينتج آلية معينة، والهاجس الرئيسي هو خروج الشركة التي تقدّم خدمة احتكارية شاملة من السوق لأي سبب كان، ولكن مع فتح السوق ووجود منافسة لن يعود هناك مشكلة إذا انسحبت شركة أو أفلست، طبعاً باستثناء حالة مقدّم الخدمة الشاملة الأساسية والتي تعتبر مسؤوليتنا اليوم التفكير بها كهم أساسي، كصانعي قرار أو مشرّعين. ولذلك ينبغي أن يلزم القانون الهيئة أن تضمّن دفتر الشروط في الرخصة شروطاً لاستمرارية الخدمة... وعلى سبيل المثال يوجد في القانون السعودي مادة تلزم الهيئة أن تلاحظ استمرارية الخدمة من خلال اللائحة التنفيذية التي تضعها الهيئة، وهي تفرد فصلاً كاملاً لكيفية ضمان استمرارية الخدمة في الإتصالات الأساسية، وهناك عدة صياغات في هذا المجال، منها أن تكون هذه الضوابط في الرخصة، وأنا مع ذلك، لأسباب عديدة، على أن يكون ذلك ملزماً بنص القانون.

الأستاذ وجيه زغيب: القانون الإداري هو مجموعة اجتهادات أصدرتها محاكم إدارية، وهذا مبدأ عام متعارف عليه في مختلف دول العالم، المرفق العام لا يمكن أن يتعطل، والدولة ليست كما يتصور البعض أنها الطرف الضعيف في العقد ولكنها الأقوى.

النائب ياسين جابر: ولكننا لا نلاحظ ذلك اليوم.

الأستاذ وجيه زغيب: مبدأ استمرارية المرفق العام يلزم المشغل أن يستمر في تقديمها

إلى حين تدبير البدائل. وإعطائه مهلة محددة، كما مهلة سنتين هو وارد في النص يطرح التساؤل ماذا لو انقضت مهلة السنتين أو الثلاث ولم تتمكن الدولة من إيجاد البديل، أما بحسب القانون الإداري فتستطيع الدولة فرض أحكامها وشروطها على الذي يقدم الخدمة، مقابل تعويضات معينة.

النائب محمد فنيش: ولكن ألا تشعر أن ذلك يعني أن المشغل أصبح في هذه الحالة يعمل لمصلحة الدولة.

الأستاذ وجيه زغيب: صحيح، فهو يعمل في النهاية نيابة عن الدولة.

النائب محمد فنيش: ولكن بذلك يكون هناك مفهوم مان، فالدولة تبيعه ولا تشغله لمصلحتها.

الأستاذ محمد العالم: كلامنا هو عن الخدمة الأساسية وليس عن خدمات الإتصالات التي قد تصل إلى ٥٠ خدمة. وفي فرنسا على سبيل المثال كان يوجد شركة «فرانس تليكوم»، تملك الدولة أكثر من ٥٠٪ من أسهمها، وعند تنظيم الشركة أدرك القائمون عليها عدم إمكانية الجمع بين كونها مالكة للبنية التحتية التي تؤمن الخدمة الشاملة ومشغلة في الوقت نفسه، فمن الأصل لا تبيع الدولة الملكية وإنما حق استخدام الإستثمار، وبالتالي لا يوجد حاجة للاسترداد أو الإسترجاع طالما الدولة تعتبر مالكا في الأساس في حالة الخدمة الشاملة... ولذلك يجب أن يلحظ القانون أن ما تملكه وزارة الإتصالات اليوم هو ملك الدولة ويخرج عن نطاق «ليبان تلكوم» التي تعتبر شركة تشغيلية مثلها مثل غيرها.

النائب ياسين جابر: بالنسبة لتأسيس شركة «ليبان تلكوم»، فإن الفقرة ٣ من المادة ٤٦ تنص على أن تقدر قيمة الأصول والموجودات التي يقرر نقلها والانتفاع منها من الوزارة إلى الشركة بواسطة شركة مالية أو محاسبية دولية.

د. شحادة: حق استثمار هذه الموجودات، مثل الألياف البصرية وعمود الكهرباء، كلها ملك عام، والشركة لها حق استخدامه.

النائب محمد فنيش: ولكن بحسب القانون فإن النية واضحة لجهة تأسيس شركة تنقل إليها كل الموجودات المتعلقة بشبكة الهاتف الثابت، ثم يصار إلى إدخال شركاء فيها، وبالتالي يصبح هؤلاء مالكون لهذه الموجودات.

د. شحادة: ولكن هذا القانون لا يلغي القوانين الأخرى.

د. عيسى: لماذا لا يصار إلى التمييز بين خدمات الإتصالات المختلفة (ثابت وخطوي ومعلوماتية) كما في قانون الكهرباء حيث يبقى النقل بيد الدولة، والإنتاج والتوزيع يشغل بواسطة الشركات.

النائب ياسين جابر: التمييز موجود في التعديلات الجديدة التي أدخلتها اللجان النيابية على مشروع القانون. ففي المادة ١٩ أعطى التراخيص محصور بالهيئة، ولكن هناك نوعان من التراخيص: الأول هو خدمات الهاتف الثابت الأساسية والخطوي والهاتف الدولي وفئات جديدة مثل UMTS، وطريقة الترخيص له تختلف عن بقية التراخيص التي تلزم الهيئة بوضع شروط محددة لمنحها.

د. شحادة: ولكن نص المشروع لا يفيد بالمعنى الذي تفضل به معالي الوزير، فالمادة ١٩ تقول أن هناك نوعين من الرخص: منها الرخص الفردية والرخص الفئوية (classified licence)، الأولى لا بد أن تكون على الخدمات الأساسية (أي الهاتف الثابت والخطوي، وربما على الإتصالات الدولية)، وهذه المادة تقول أن مجلس الوزراء يمنح هذه التراخيص. ويهمل أي دور للهيئة في هذا المجال.

النائب ياسين جابر: التعديلات الجديدة لحظت هذا الدور، إذ أصبحت «بعد إجراء مزايدة عمومية عالمية بناء على دفتر شروط تعدده الهيئة يمنح بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص، الترخيص لمقدمي الخدمات العامة الآتية...»، فدور مجلس الوزراء محصور في النهاية باصدار المرسوم.

د. شحادة: هذا يعني أن الهيئة أنجزت المزايدة وقررت أن X تكون أفضل من Y تكون، وبالتالي تعطى المزايدة لـ X. وهنا نكون أمام سد شبروح آخر، إذ ليس من الواضح تماماً من الذي يقوم بالمزايدة.

النائب محمد فنيش: هذا النص يفهم منه أن مجلس الوزراء هو الذي أنجز المزايدة بواسطة الوزير المختص.

د. شحادة: نقطة أخرى غير واضحة، ففي الفقرة (د) من المادة ذاتها تأتي مباشرة بعد الخدمات الأساسية.

النائب ياسين جابر: بإمكاننا إدخال تعديلات، بحيث يصبح النص: «بعد مزايدة عمومية تجريها الهيئة، وفق دفتر شروط تكون قد أعدته، يمنح بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء...».

النائب محمد فنيش: ولكن هذا الكلام لن يقبل به الوزير، لأنه يعني أن الوزير يصبح مجرد ساعي بريد بين الهيئة ومجلس الوزراء.

النائب ياسين جابر: د. شحادة لماذا تفترض أن أشخاص الهيئة أفضل وأكثر أهمية من الوزير.

الوزير نعمان: أحسن لسببين، أولاً: لأن هذا شيء اختصاصي، وليس سياسياً، وأعضاء الهيئة أدرى به، وباعتبارهم «هيئة» وليس شخصاً واحداً، فإن نسبة الخطأ تصبح أقل. وثانياً: في كل بلدان العالم التي قطعت أشواطاً في موضوع الخصخصة لم يعد هناك وزارة إتصالات وإنما يوجد مؤسسات، ففي فرنسا مثلاً، هناك إشراف رمزي من قبل وزير الصناعة على «فرانس تليكوم».

د. عيسى: إذا كانت صلاحيات الوزير ستصبح هزيلة إلى هذه الدرجة فما هو مبرر وجود الوزارة إذاً.

النائب محمد فنيش: ليس ذلك صحيحاً، ما زال للوزارة دور كبير في الإشراف والتخطيط ووضع سياسات الخدمة الشاملة، والاتصال مع الإتحاد الدولي للإتصالات.

د. شحادة: إذا نظرنا إلى الفقرة (د)، بند «فئات جديدة من التراخيص» نجد ما يلي: «لتوفير خدمات الإتصالات العامة ومنها UMTS على أساس محلي أو دولي...»، أعتذر عن القول أن من صاغ هذا البند في الوزارة لا يعرف معنى UMTS، لأن هذه الفئة من الخدمات لا تعتبر خدمة اتصالات عامة، وهذه الفئة وضعت في هذا النص كرخصة فردية، على أمل تحقيق مزايدات عالمية بمليارات الدولارات، كالتالي قامت بها بريطانيا وألمانيا منذ وقت بعيد... إلا أن أحداً لم يتمكن من إنجاز هكذا مزايدات بعد ذلك...

النائب ياسين جابر: المهم هنا مجمل الفئات الجديدة. ففي الصيغة الأساسية لقانون الخليوي الذي أعده مجلس الوزراء، كان يأخذ بعين الاعتبار كل ما يمكن أن يخترعه الناس من الآن وحتى عشرين سنة قادمة، فلا أحد يعلم ماذا يصادفنا من جديد غداً.

د. شحادة: الاتجاه اليوم، ومنذ عشر سنوات وإلى الآن، يكون الترخيص على أساس تقديم خدمة وليس لاستعمال تقنية معينة، وإنما الترخيص للتقنية يكون بشكل غير مباشر عندما ترخص باستعمال ترددات معينة.. والقانون كما هو وارد اليوم ناقص أشياء كثيرة لأنه يفترض إعطاء الهيئة صلاحيات، بعد وضع تنفيذ واضح لفئات جديدة

يصار على أساسها إلى تحديد نوع الرخص، سواء كانت فردية أو فتوية أو بدون رخصة بل مجرد علم وخبر (كالإنترنت).

الوزير نعمان: المهم هل يستطيع الوزير أن يتصرف باستقلالية أو لا، في حال شاء ذلك؟

النائب محمد فنيش: هل هناك مشروع قبل هذا الموجود بين أيدينا، لأن المشروع الحالي أرسل إلى اللجان النيابية ولا أدري إذا كان هناك وقت كافٍ لمناقشته، وبالتالي لا أعرف إذا كان سيتاح لنا إبداء بعض الملاحظات أو الاعتراضات وفتح نقاش جديد عليه. أصبحنا حالياً محكومين بأن لدينا مشروع قانون حولته الحكومة، وهو مدروس من النواب ومحال إلى الهيئة العامة للاقرار.

النائب ياسين جابر: نحن لدينا تعديلات ستصبح نهائية بعد فترة.

النائب محمد فنيش: رئيس مجلس النواب هو الذي أدار اللجان المشتركة، ومهما حصل من تعديلات فإنها تبقى في إطار روحية النظام والقانون المطروح، والتعديلات سوف تأخذ وجهتين، أنت تتكلم عن أن العملية التي نفذت تختلف تماماً عن الاتجاه الذي كنت تتحدث عنه.

النائب ياسين جابر: نحن في مسألة الشركة مثلاً من خلال النقاط التي نستطيع التحدث عنها، عملنا على إلزام الحكومة أولاً أن لا تباع أكثر من ٤٠٪ في الفترة الأولى، وثانياً أن تباعهم خلال سنتين. لماذا عملنا هذا الموضوع؟ نحن خائفين من سيناريو معين، كأن يعملوا شركة مساهمة كي يخرجوا من كل الرقابة المفروضة وتصير «ميدل إيست» جديدة يحشر فيها ألوف الموظفين، وهذه مسألة دسمة، تدر ما لا يقل عن ٧٠٠ مليار ليرة بالسنة. يمكن أن يفرحوا إذا أصبحت بدون قيود، نحن ملزمون ببيع ٤٠٪ من يوم إصدار القانون وحتى سنتين كحد أقصى، وبأن نكون قد أدخلنا شريكاً استراتيجياً من القطاع الخاص يتولى الإدارة. هم كانوا يريدون أن يكون الحق محصوراً ببيع الأسهم أولاً وفي الوقت الذي يريدون ذلك. لهذا وضعنا ضوابط على هذا الأساس، وهذه الضوابط أضيفت إلى مشروع خصخصة قطاع الاتصالات في مجلس النواب.

د. شحادة: المقرر سابقاً كان يقتضي الإجازة للحكومة بأن تخصص جزئياً بمراسيم في البداية ثم تتم الخصخصة الكاملة لاحقاً.

النائب محمد فنيش: إن الحكومة كانت لديها صلاحيات واسعة سابقاً قبل إصدار القانون الجديد لخصخصة قطاع الاتصالات.

د. شحادة: استطع أن أرجع إلى نقطة مهمة اثارها د. نجيب عيسى سابقاً، وهي لا تتعارض مع روحية النص ولا أطالب بتعديلات جذرية تقلب النص وانما بعض التعديلات، وهي أربعة أو خمسة مواد تعطي الهيئة الاستقلالية والمرونة اللازمة لتقوم بعملها. هذا إذا كنا موافقين بأنه علينا أن نفصل لهذا البلد إطاراً تنظيمياً يليق ببلد نحن نطمح إليه. إذا كنا نريد أن نبقى نتعاطى كأناس غير كفؤين، وسنظل كذا وكذا، أنا قد أفقد الإهتمام حتى بالنظر إلى النص.

النائب ياسين جابر: لكن المشكلة أنك لا تريد أن تعينهم الآن ولن يصير تغيير بلبنان، أنت بعد شهرين أو ثلاثة ستعيّنهم.

د. شحادة: هناك شيء جديد اليوم في هذا النص، وهو غير موجود في بقية القوانين، وهو يبني الثقة عند المواطنين وعند الشركات المستثمرة.

النائب ياسين جابر: أنا لا أناقش بالمبادئ.

د. شحادة: السوق سوف يجيب حينها، ستصبح هاتان الرخصتان بدون قيمة. السوق له قدرة على تأديبك، ويقول لك أنك أخطأت. فعلينا اليوم أن نصيغ إطاراً تنظيمياً أسوة ببقية الدول التي أرادت أن تحدّث القطاع، بعدها لن يكون هناك شيء ثابت أثناء التنفيذ بل علينا أن نركب الماكينة وان تكون جاهزة.

النائب ياسين جابر: المطلوب أن تكون طموحاتنا على قدر إمكانياتنا. لمعلوماتك إن موظفي الهيئة في معظمهم سوف يأتون من موظفي الوزارة الحاليين وهؤلاء أتوا من المستنقع الذي نعيش فيه.

الوزير نعمان: المهم أن لا يأتي أعضاء الهيئة بخلاف المصلحة.

النائب ياسين جابر: أحسن مجلس إدارة تضع له أدوات تنفيذية بين يديه سوف يقوم بواجبه.

النائب محمد فنيش: علينا أن نأتي بمجلس إدارة كفؤ، وهذا ما عملنا له.

د. شحادة: الذي يشغل بالي أن الهيئة كان لديها استقلالية مالية وقادرة على القيام

بعملها، ولكن الآن أصبحت ضعيفة، وأستطيع أن أبين ما هو الذي تغير حتى يضعف مجلس الإدارة:

أولاً: الهيئة لديها استقلالية مالية ولديها واردات من هنا وهناك. جزء من وارداتها تحوّل الدولة أو الخزينة بموجب المادة ١١ وتعتبر جزءاً من التمويل.

ثانياً: الموازنة والتمويل في المادة ١١ تقول الدولة أن للهيئة موازنة سنوية ولها الحق في أن تحتفظ بالفائض، على أن ما يزيد على ٢٠٪ من فائض الموازنة يذهب إلى الخزينة. ثم تأتي المادة التي بعدها ورقمها ٥ لتنص على تحويل فائض الأموال الناتج عن ممارسة الهيئة لمهامها إلى حساب الخزينة كل ٣ أشهر.

النائب ياسين جابر: هذه المادة أدخلتها الحكومة.

د. شحادة: تظن الحكومة أن هذه الهيئة ستدر الكثير من المال إلا أنها تتناسى أن الأموال من الترددات تأتي مباشرة إلى الخزينة وليس إلى الهيئة. هذا سيؤدي إلى إفقار الهيئة. الواقع إن الخصومة واقعة بين الهيئة وبين الحكومة.

النائب محمد فنيش: ٢٠٪ شيء ملفت، قصدت بالتعديلات المطلوبة أن علينا صياغة القانون، وكل هذه الأمور يمكن تسويتها وهي بسيطة.

د. شحادة: إذا تمت هذه التعديلات يعني عدت مجدداً إلى ٩٠٪ من النقاش.

النائب ياسين جابر: في التمويل والموازنة كل الذي عملناه هو إخضاع حسابات الهيئة للتدقيق من قبل مكاتب مستقلة للتدقيق والمحاسبة. لأننا منذ سنتين نحن في لجنة المال والموازنة وضعنا شرطاً للموازنة من أجل التدقيق بعمل المؤسسات العامة. لأنه توضع للمؤسسات موازنة، وبالتالي قد يدفع للمؤسسات ١٠٠ مليار ولا نعرف ماذا فعلوا بها على سبيل المثال.

د. شحادة: هل تعلم أنه في فرنسا يقومون بالتدقيق من قبل شركات متخصصة قبل دخول وزارة جديدة، هل من الممكن أن نعمل شيئاً فيما يخص القانون.

النائب محمد فنيش: يمكن أن نوجد مناخاً عاماً جيداً في الهيئة العامة إذا أخذنا أفكاراً منطقية متماسكة.

د. شحادة: هل نستطيع أن نعمل شيئاً يتعلق بموضوع استقلالية الهيئة أولاً. وثانياً:

موضوع المادة ٤٦ ، فيما خص ملكية البنية التحتية وحصرية الموضوع . وهذا الامر مهم جداً لأنه يتعلق «بالاحتكار» . نحن نريد أن نقول كيف تتم معالجته في فرنسا ولماذا لا نستطيع أن ننقل التجربة إلى لبنان .

إذا عالجنا في الوقت الحاضر عدة نقاط في الإطار العام ، هناك مرحلة جديدة سوف تأتي لاحقاً ، وهي وضع الأصول التنظيمية والقواعد التي ستعمل عليها الهيئة ، وهذا موضوع يتطلب عملاً في المرحلة اللاحقة ، وسيكون له أهمية كبيرة لأننا إذا لم نضع القواعد الكبيرة لا تستطيع الهيئة أن تعمل مستقبلاً بشكل جيد .

النائب ياسين جابر: الفقرة الثانية المعدلة من المادة ٤٦ تنص على ما يلي : «تقدر قيمة الأصول والموجودات والإلتزامات والأعمال التجارية التي يقرر نقل ملكيتها والانتفاع منها من الوزارة إلى الشركة من قبل شركة مالية أو شركة محاسبة يعينها مجلس الوزراء بعد استدراج العروض وفقاً للأصول» . تقوم هذه المعاملة مقام معاملة التحقق المنصوص عليها في المادة في قانون التجارة .

د. شحادة: هذه الفقرة يجب أن تكون مع مراعاة أحكام قانون ملكية الدولة العامة .

النائب ياسين جابر: الهاجس الذي يقلقنا بالأساس أنه ماذا سيحصل في النهاية .

د. شحادة: هذه الهواجس ، يجب أن تثبت من هنا ، ولهذا السبب ليس هناك من مشكلة لدى أحد ، هذا القانون مأخوذ عن الهيئات الأساسية لتطوير قطاع الإتصالات ، والتي حصلت في البلاد الانكلوساكسونية . لم يقدر هذا القانون أن يراعي بعض الاحتياجات لأن هناك فروقات .

الأستاذ محمد العالم: هذا القانون أخذ عن التشريع الأوروبي الذي هو أنكلوساكسوني . نقطة نقل الملكية تعرّضت لاجتهادات كثيرة انتهت كلها إلى أنه ليس هناك لزوم لذلك ، إذا نظرت في روحية هذا القانون ، خاصة المادة ٤٦ المتعلقة بالفقرة الحصرية ، نجد أن الفترة زادت من سنتين إلى ثلاث سنوات ولا تتعدى ٥ سنوات .

النائب ياسين جابر: نحن قلنا للحكومة (الهيئة) ذاهبون إلى التفاوض ، وقد تحتاج الشركة المستثمرة إلى سنتين لتستقر في الاستثمار ، لهذا قلنا للمتمولين أن لديكم ٥ سنوات للاستثمار من أجل تشجيعهم على المشاركة ، ويمكن أن تعطى سنتين أو ٥ سنوات . هناك تعديل يقول «يمكن للترخيص الذي يمنح للشركة أن يتضمن حقاً حصرياً»

ونحن أزلنا أموراً كثيرة وضعتها الحكومة، وهي مضحكة، وإلغاء الحصرية خاضع لتقدير الهيئة.

د. شحادة: عندما تعطي رخصة لشركة «ليبان تلكوم» وتقول لها لك الحق في الحصرية كيف يمكن التعاطي في حال كانت نوعية الخدمات سيئة في الإتصالات الدولية.

النائب ياسين جابر: للهيئة أن تقرر تقصير مدة الحق الحصري المنصوص عليها في الفقرة السابقة، إذا تحققت الشروط الملائمة: في تحرير الخدمات - موضوع الحق الحصري - وقدرة الشركة على المنافسة مع أهم أسواق الإتصالات العالمية. وهذا عمل استثنائي للهيئة، المستثمر يريد أن يطمئن من خلال الفترة الحصرية المحددة.

الأستاذ محمد العالم: الحصرية عادة تكون موجودة في الرخصة، القانون يتضمن المدة القصوى لتحرير السوق والذي تلزم الدولة كدولة، سواء كانت الهيئة العامة أو الوزارة، أما في الهاتف الثابت فأحياناً تريد أن تعطي لنفسك المرونة من أجل أن تفتح المجال للمنافسة، وفي حال أن الشركة التي لديها الاحتكار لم تقم بالخدمة المطلوبة أو وفقاً للمعايير المطلوبة، مثلاً إتصالات دولية، يمكن أن تعطي الهيئة إنذاراً أول وثانٍ للشركة.

النائب ياسين جابر: أبقينا المادة التي تقول «أن للهيئة أن تمنح ترخيصاً غير حصري لأي طالب ترخيص بغية توفير خدمة مشمولة بالحق الحصري للشركة إذا تخلفت الشركة عن أدائها للخدمة».

د. شحادة: نحن نتحدث الآن عن شيء مكلف جداً هو الحصرية، والاتجاه اليوم هو لتقصير مدة الحصرية في الإتصالات الدولية، إذا أعطيت الحصرية لواحد النتيجة في عقد الرخصة، أنه إذا لم تعطِ الجودة المطلوبة لا يعود للحصرية أي معنى.

النائب ياسين جابر: شرط الجودة المطلوبة الموجودة في عقد الرخصة منصوص عليها في القانون المقترح.

د. شحادة: في الخلوي والثابت كلما أعطينا مجالاً لزيادة مدة الحق الحصري، كما في «ليبان تلكوم» كلما خفضنا من قيمة رخصتي الخلوي، والدولة اللبنانية عندما تخصص رخصتي الخلوي والهاتف الثابت معنى ذلك أنها لا يمكن أن تعطي حصرية لهذا أو ذاك من أجل الحصول على سعر أعلى. الاقتراح هو بإلزام شركات الخلوي أن يسمحوا لمشغل ثالث دون أن يكون عنده شبكة.

النائب ياسين جابر: القانون المقترح يسمح بذلك عبر الرخصة الثالثة.

د. شحادة: عندما تقول لشركة «ليبان تلكوم» أنه يجب أن تكون هناك رخصة حتى تقدم خدمات GSM يعني من المسلّم به إذا قررت الشركة أن لا تعمل شبكتها وتريد أن تستعمل شبكة الترابط لذا عليها التحدّث عن طرف ثالث «ليبان تلكوم».

النائب ياسين جابر: الموضوع أن هناك رخصة هاتف خلوي للشركة.

د. شحادة: يفترض في القانون عدم إغلاق الرخص بل المطلوب فتحها للسوق وعدم تحديدها.

النائب ياسين جابر: هناك كلام أنه في حال إعطاء رخصتين فإن الموضوع يكون قد أقفل على هذا العدد. لقد جرى نقاش لمدة ساعتين مع النائب بيضون حول هذا الموضوع. **الأستاذ محمد العالم:** المسألة الجوهرية هو أننا نعطي امتيازاً، ومعني ذلك عدم فتح باب المنافسة.

د. شحادة: إن نظام MOBILE NET OPERATION ما زال يعمل منذ سنتين على الموضة، يأتي المشغّل ولا يبني شبكة NET WORK جديدة، وفي لبنان عندنا شبكتان موجودتان، المشغّل يأتي بالسنترالات فقط ويستأجر غرفتين ويضع فيهما الأجهزة، وهو يحتاج إلى شهرين على أبعد تقدير حتى يجهزهم ويصبحوا جاهزين، ويستعمل شبكتهم ويدفع لهم حقوق الوصل ويقدم خدمات عادية وتذهب لعندهم لتشتري بطاقة خاصة بك وعنده أسعاره وطريقته في البيع.

الأسباب الموجبة لمشروع قانون الخصخصة

١- تجربة الخصخصة في البلاد العربية والعالم

تشكّل عمليات الخصخصة ظاهرة عالمية شملت أكثر من ١٠٠ دولة. وقد ارتفع حجم هذه العمليات بنسبة ١٩ ضعفاً بين سنتي ١٩٨٤ و١٩٩٨، علماً بأن معظم هذه الزيادة تمت منذ سنة ١٩٩٠. وقد ارتفعت إيرادات الخصخصة على صعيد عالمي من ٢٥ مليار دولار في سنة ١٩٩٠ إلى ١٦٢ مليار دولار في سنة ١٩٩٧، بحيث بلغ معدل نموها السنوي المركّب ٣,٣٪. وقد أصبحت الخصخصة بالفعل، في نطاق السياسة الاقتصادية، أداة رئيسية تسهم في زيادة الفعالية الاقتصادية، وإعادة تشكيل القطاع العام، ودعم البرامج الرامية إلى ضبط أوضاع المالية العامة.

لقد طبقت عمليات الخصخصة على مجموعة واسعة من القطاعات. ففي خلال فترة ١٩٨٠-١٩٩٨، بلغت حصة الاتصالات السلكية واللاسلكية ٢٧٪ من مجموع إيرادات هذه العمليات عالمياً. فالنمو السريع في هذا القطاع، المقترن نتيجة ذلك بهبوط واضح في التعريفات، قد جعلته من الناحيتين السياسية والإقتصادية قطاعاً مفضلاً في هذا الميدان. أما حصة المرافق العامة (الكهرباء وسائر المرافق) من تلك الإيرادات فقد بلغت ١٩٪ خلال الفترة ذاتها، أما القطاعات الأخرى التي حققت إيرادات هامة نتيجة الخصخصة فهي، على صعيد عالمي، المصارف (١٤٪) والموارد الطبيعية (١٠٪) والنقل (٧٪). ومن الأسباب الرئيسية لتطبيق الخصخصة على المرافق العامة الإستثمارية أن القطاع العام لا يستطيع تحمّل الإستثمارات الضخمة اللازمة لتلبية الطلب المتزايد أو لمواكبة الإبتكارات التكنولوجية، فضلاً عن أن الأداء الإداري للمرافق العامة الاقتصادية والاستثمارية في القطاع العام يجعله أكثر كلفة بنسبة كبيرة منه في القطاع الخاص.

لقد تأخرت البلدان العربية في اعتماد نهج الخصخصة، غير أن الدلائل تشير إلى تغير ملحوظ في السنوات الثلاث الأخيرة. فقد شهدت الكويت ومصر والمملكة المغربية وتونس

نشاطاً مكثفاً في هذا الميدان، ثم تبعتها الأردن وقطر وعمان، وستتبعها قريباً اليمن والجزائر. وفي مصر والمملكة المغربية وتونس، نجد أن الخصخصة قد صاحبت تنفيذ البرامج الرامية إلى ضبط أوضاع المالية العامة، كما نجد أن القطاع الخاص قد نفذ مشاريع لتوليد الكهرباء في المملكة المغربية (الجرف الأصفر) والإمارات العربية المتحدة (الطويلة) وعمان وتونس. وفي سنة ١٩٩٨، بدأت في قطر خصخصة الشركة القائمة بتشغيل شبكة الاتصالات السلكية واللاسلكية، وسوف يطبق النهج نفسه تقريباً على الشركات المماثلة العاملة في المملكة العربية السعودية والأردن والمملكة المغربية، وعلى الشركتين الحكوميتين في تونس وعمان.

ومن المتوقع، في هذا الميدان، أن يستفيد لبنان من تجربة البلدان العربية وبلدان أخرى. غير أن عليه أن يصمم نهجاً يرتكز على خصائصه القوية، ومنها الدور الريادي للقطاع الخاص، والموارد المالية الضخمة المتوافرة لدى القطاع المصرفي، تطور القطاع المالي، وموارد المواطنين اللبنانيين في الخارج، فضلاً عن الميزة التفاضلية التي يتمتع بها من حيث الرأسمال البشري.

٢ - أهداف الخصخصة في لبنان

إن الخصخصة جزء لا يتجزأ من الإصلاحات التي تقوم بها الحكومة على صعيد المالية العامة وإعادة هيكلة القطاع العام. فهي ليست في حد ذاتها علاجاً عاماً بل جزء من برنامج الحكومة الإقتصادي، الذي يسعى إلى إنشاء حلقة مثمرة تؤدي إلى إنخفاض نسبة عجز الموازنة إلى الناتج المحلي الإجمالي، وهبوط معدلات الفائدة، وإرتفاع النمو الإقتصادي. كذلك فهي عملية تعزز خطط الحكومة الرامية إلى إصلاح المؤسسات وإنشاء إطار تنظيمي ورقابي فعال، وتعزيز الكفاءة في مختلف مؤسسات الدولة والقطاع العام.

وينطوي برنامج الخصخصة في لبنان على ثلاثة أهداف رئيسية مترابطة ترابطاً وثيقاً:

١- تحسين فعالية الإقتصاد اللبناني، خصوصاً فعالية القطاع العام: إن عملية الخصخصة لا تؤدي فقط إلى تحسين الخدمات المقدمة للمواطنين، بل تحقق أيضاً تحسينات هامة في قدرة الإقتصاد التنافسية. أما المكاسب المحققة في الفعالية الإقتصادية فتؤدي بدورها إلى خفض تكاليف الإنتاج، وزيادة معدلات النمو، وتحسين مستويات

المعيشة لدى جميع المواطنين.

٢- زيادة الاستثمارات في لبنان: سوف تصمم عمليات الخصخصة بشكل يجتذب إلى القطاعات الرئيسية قدرًا كبيراً من الاستثمارات الخاصة بشكل يعوض عن نواقص الإستثمارات العامة. ومن نتائج تلك العمليات تعزيز الحساب الخارجي باجتذاب رساميل لأغراض الاستثمار، وإدخال تكنولوجيا جديدة وخبرة إدارية تدعم قدرة هذه القطاعات على المنافسة، علماً بأن الاستثمارات الجديدة التي تحركها قوى السوق تؤدي إلى ارتفاع معدلات النمو الاقتصادي بالقيمة الحقيقية.

٣- تخفيض نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي: سوف تستخدم حصيلة عمليات الخصخصة، بعد طرح تكاليفها، لتخفيض الدين العام، وعجز الموازنة. فإذا وافق المجلس النيابي الكريم على مشروع القانون المرفق فمن المتوقع أن تصل الإيرادات الصافية لتلك العمليات إلى ما بين أربعة وخمسة مليارات دولار خلال السنوات الخمس القادمة.

إن هذه الأهداف الرئيسية الثلاثة تدعم في الواقع البرنامج الذي وضعتة الحكومة لإعادة تأهيل المالية العامة، لأنها تزيد معدلات النمو وتخفف عبء خدمة الدين العام. غير أن هناك أهدافاً أخرى يمكنها أن تدعم الأهداف الرئيسية، وهي:

١- زيادة الإنفاق الحكومي على البرامج الاجتماعية وتخصيص مزيد من الموارد لتنمية المناطق المنكوبة والمناطق المحرومة:

إن عملية الخصخصة، بوصفها جزءاً من مجموعة تدابير مصممة لإصلاح القطاع العام مالياً وإدارياً، سوف تحرر موارد مالية ومؤسسية تتيح تركيز الجهود على قطاعات بالغة الأهمية تحتاج إلى استثمارات طويلة الأجل كالعناية الصحية وعودة المهجرين وتنمية المناطق المحرومة.

٢- توسيع قاعدة الضريبة بنقل مرافق عامة اقتصادية إلى القطاع الخاص:

إن المرافق العامة الاقتصادية والاستثمارية والتي لم تدفع ضرائب حتى الآن سوف تخضع للضريبة فتزداد بذلك الإيرادات العامة من الضرائب. ومن جهة أخرى، سوف

تؤدي عمليات الخصخصة إلى تعزيز النشاط الاقتصادي، وبالتالي فهي ستسهم في توسيع قاعدة الضريبة.

٣- زيادة ملكية الأسهم من قبل الجمهور، بما في ذلك ملكية الأسهم من قبل

الموظفين:

سوف يتيح برنامج الخصخصة لجميع المواطنين اللبنانيين المشاركة في المنافع. فالحكومة سوف تقوم، قدر الإمكان، بعرض الأسهم على الجمهور، مع تحديد النسبة المئوية القصوى للأسهم التي يمكن لشخص واحد أن يحوّلها بصورة مباشرة أو غير مباشرة. على أن يتم تسعير الأسهم بشكل يجعلها في متناول معظم المواطنين، والواقع أن تدابير كهذه تضيف على برنامج الخصخصة طابعاً «ديموقراطياً» يشجع نشوء نوع من الرأسمالية الشعبية.

٤- تطوير وتنويع الأسواق المالية: تؤدي عمليات الخصخصة إلى تعبئة الإذخار القومي وتتيح تخصيص الموارد الرأسمالية بمزيد من الفعالية. وهي تشجع المواطنين المقيمين على إعادة مدخراتهم الخارجية إلى لبنان من أجل استثمارها في الإقتصاد الوطني، مما يؤدي إلى تحسين ميزان المدفوعات.

٣ - مشروع قانون الخصخصة

يمنح مشروع القانون المجال إلى مجلسكم الكريم الحكومة، وخلال خمس سنوات، صلاحية اتخاذ الخطوات اللازمة لخصخصة مشاريع عامة تملكها الدولة إلى القطاع الخاص. تصنف هذه المشاريع العامة في فئتين: قطاعات البنية التحتية وقطاعات السلع القابلة للإتجار. كما يحوّلها، وفق ما تقتضيه المصلحة الوطنية، أن تبدأ عملية الخصخصة في قطاعات البنية التحتية، أي المرافق العامة كالكهرباء والاتصالات السلكية واللاسلكية والسكك الحديدية والمرافئ والمطارات. كما يحوّل الحكومة القيام بأعمال التخطيط والإدارة والتنفيذ والرقابة المتعلقة ببرنامج الخصخصة. وهو يحوّلها أيضاً بتحويل مؤسسات عامة إلى شركات وفق القوانين التجارية اللبنانية، بالإضافة إلى الإسهام بالموجودات أو الحقوق العائدة للدولة في شركات أخرى.

غير أن عملية الخصخصة في قطاعات البنية التحتية كما هي في كل القطاعات،

مشروطة بإنشاء إطار تنظيمي ورقابي ملائم قبل القيام بهذه العملية. ولذلك فإن مشروع القانون المرفق ينص على أن ينشئ المجلس الأعلى للخصخصة برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية وزير العدل، ووزير المالية، ووزير الإقتصاد والتجارة، ووزير العمل. ويشرف المجلس الأعلى على عمليات الخصخصة كافة، ويتابع تنفيذ برنامج الخصخصة، ويتخذ قرارات تعرض على الحكومة للموافقة عليها. ويتمتع المجلس الأعلى باستقلال إداري ومالي، ويعمل بمؤازرة أمانة عامة تنفيذية يرئسها أمين عام.

وينطوي مشروع القانون على عنصرين لهما أهمية خاصة، وهما الشفافية والمساءلة. فالحكومة ستقوم، عن طريق المجلس الأعلى، بمتابعة التنفيذ الملائم للبرنامج من قبل الهيئة العامة للخصخصة. ومن جهة أخرى، يخول الحكومة سلطة الاحتفاظ بـ«سهم ذهبي» في الشركات التي تعتبر ذات أهمية استراتيجية. وهذا السهم يتيح للحكومة أن تمنع أي تغيير تعتبره منافياً للمصلحة الوطنية فيما يتعلق بالتحكم في إدارة الشركة أو بالمساهمة الأجنبية.

أخيراً، يلزم مشروع القانون الحكومة بإنشاء هيئة رقابية، أو أكثر من هيئة واحدة، تشرف عليها الوزارات المختصة. ومهمة هذه الهيئة أن تضمن وجود المنافسة وتحمي مصالح المستهلكين. وسوف تمنح الهيئة الرقابية، كحد أدنى، السلطة اللازمة لمراقبة التعريفات والأسعار، للإشراف على تنفيذ شروط التعاقد بين الدولة والأطراف الأخرى.

٤- عملية الخصخصة

تلتزم الحكومة بضمان الشفافية في عملية الخصخصة، إذ يتطلب مشروع القانون أقصى حد ممكن من العلانية والصراحة في أعمال المجلس الأعلى، وذلك وفق الشروط العادية للسرية التجارية. كما أن المجلس الأعلى سوف يتبع نمطاً دقيقاً ومفصلاً وعلنياً في سياق تنفيذ العمليات، وستحدد له مسؤوليات واضحة تضمن تتبع برنامج الخصخصة والإشراف عليه بشكل ملائم، كذلك ستتم كل العمليات وفق إجراءات علنية لتقديم العروض على أساس تنافسي. وهذا يشمل وضع معايير واضحة وبسيطة بشأن تقييم العروض والإفصاح عن سعر الشراء وهوية المشتري، بغية إشراك أوسع مجموعة ممكنة من المستثمرين اللبنانيين والأجانب في تلك العمليات. وسوف تتيح العروض التنافسية الحصول على أقصى حد ممكن من الإيرادات، مع المحافظة على ثقة الجمهور

بسلامة العملية التي تتيح مشاركة المستثمرين اللبنانيين والأجانب. ومع مراعاة الإلتزامات القانونية القائمة، مثل حق الشفعة الذي يتمتع به المساهمون الحاليون، لا يمكن للسلطات أن تقوم بعملية بيع أو مفاوضة مباشرة مع طرف واحد إلا بعد حصولها على جميع العروض المستدرجة. هذا ولا يمكن التنازل عن موجودات عامة إلا باستدراج عروض تنافسية أو بواسطة البورصة.

إن الحكومة ملتزمة أيضاً بتمكين أكبر عدد ممكن من المواطنين من المشاركة في منافع الخصخصة. ولذلك فهي ستعرض، قدر الإمكان، أسهماً على الجمهور، كي تتاح مشاركة المواطنين بشكل يوزع الأسهم على أوسع نطاق ممكن. ومن جهة أخرى، ستضمن الحكومة، عن طريق التشريعات القطاعية المناسبة وأحكام العقود، أن تستفيد جميع المناطق اللبنانية من عمليات الخصخصة بشكل يسهم في تنميتها الاقتصادية. وستكون العدالة الاجتماعية أمراً بالغ الأهمية في تصميم كل من هذه العمليات، علماً بأن الدولة لن تتوانى عن تحمل مسؤولياتها في هذا الميدان.

إن برنامج الخصخصة سوف يسهم في تطوير الأسواق المالية في لبنان، وفي زيادة حصة الجمهور من الأسهم. وبنوع خاص، فهو يستهدف، قدر الإمكان، زيادة أسهم الموظفين بإصدار أسهم تفضيلية خاصة بهم. والواقع أن الهدف الرئيسي لاستراتيجية الخصخصة في لبنان هو نقل الملكية من الدولة إلى المواطنين، ووضع شؤون الإدارة في أيدي خبراء مؤهلين ومسؤولين تجاه الجمهور المساهم.

إن عملية الخصخصة هي سياق متشعب يتطلب القيام باستعدادات مكثفة تستغرق أحياناً وقتاً طويلاً. يجب أن يكون هذا السياق شفافاً من البداية حتى النهاية، وأن يركز على إجراءات تنافسية تحقق ثقة الجمهور التامة بسلامة العملية، بالإضافة إلى دعم الأهداف والنتائج المتصلة بالبرنامج وبكل عملية تتم في إطاره.

وستعمل الحكومة، بواسطة حملات إعلامية موجهة إلى الجمهور، على إشراك جميع أصحاب الشأن في برنامج الخصخصة ضماناً لنجاحه. ومع أن عنصر الوقت هو أساسي لبلوغ الأهداف المرسومة، فإن الحكومة ستبذل كل جهد ممكن وتتخذ كل خطوة لازمة للتأكد من أن البرنامج وكل العمليات التي تنفذ في إطاره هي لمصلحة لبنان، أي لمصلحة المواطن والمجتمع والاقتصاد والدولة.

بناءً عليه، تتقدم الحكومة بمشروع قانون الخصخصة إلى مجلسكم الكريم.

تنظيم عمليات الخصخصة وتحديد شروطها ومجالات تطبيقها

ج. ر. رقم: ٢٤ تاريخ: ٠٢/٠٦/٢٠٠٠ ص: ١٧٥١.١٧٥٣ بيروت

أقر مجلس النواب،

وينشر رئيس الجمهورية القانون التالي نصه:

مادة ١: تعريف: من أجل تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالمصطلحات الآتية المعاني المبينة إلى جانب كل منها، ويعتبر هذا التعريف جزءاً لا يتجزأ من هذا القانون.

١- المجلس: المجلس الأعلى للخصخصة.

٢- المشروع العام: مشروع له طبيعة اقتصادية وصفة عامة تعود ملكيته للدولة أو المؤسسات أو لأشخاص معنويين ذوي صفة عامة، تخضع لأحكام المرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٣/١٢/١٩٧٢ المتعلق بالنظام العام للمؤسسات العامة أو لأي نظام قانوني له الصفة العامة.

٣- الخصخصة: هي تحويل المشروع العام كلياً أو جزئياً أو تحويل إدارته كلياً أو جزئياً لإحدى الطرق القانونية إلى القطاع الخاص، بما فيه نظام الامتياز أو الأنظمة الحديثة المشابهة له لإقامة وإدارة مشاريع إقتصادية لمدة معينة.

٤- السهم الذهبي: سهم واحد من أسهم شركة تأسست نتيجة عمليات الخصخصة لمشروع عام تمنح الدولة بموجبه إذا رغبت في ذلك، ميزات محددة في التصويت يتم النص عليها في عقد التأسيس والنظام الأساسي للشركة حماية للمصلحة العامة طبقاً للمادة (١٠) من هذا القانون.

مادة ٢: يتم تحويل ملكية المشروع العام أو إدارته إلى القطاع الخاص بقانون ينظم القطاع الاقتصادي المعني بعملية التحويل، ويحدد القانون أسس تحويل ومراقبة المشاريع المخصصة، عن طريق هيئات رقابية مستقلة تنشأ لهذه الغاية.

ويحدّد كذلك المدة القصوى للتراخيص الممنوحة للعمل في القطاع وفقاً لأحكام المادة ٨٩ من الدستور.

الفصل الأول: المجلس الأعلى للمخصصة

مادة ٣: ينشأ مجلس أعلى للمخصصة ويتألف من:

رئيس مجلس الوزراء ... رئيساً

وزير العدل

وزير المالية

وزير الاقتصاد والتجارة ... أعضاء

وزير العمل

- وينضم إلى المجلس حكماً الوزير المختص عند النظر في خصخصة مشروع عام يدخل نشاطه في نطاق مهام الإدارات التابعة له أو الخاضعة لوصايته.

- يحدد تنظيم أعمال المجلس وسير عمله بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

مادة ٤: يمكن للمجلس أن يستعين بالخبرات من داخل الإدارة ومن خارجها وأن يستعين أيضاً ببيوتات الخبرة المحلية والدولية المختصة في النشاطات المخصصة وكذلك المصارف ومؤسسات التمويل الدولية ذات الخبرة في مجال تحضير عمليات الخصخصة وترويج الأسهم للمشاريع التي يتم خصصتها.

مادة ٥: يتولى المجلس تخطيط وتنفيذ برامج وعمليات الخصخصة مع مراعاة الضوابط المنصوص عليها في هذا القانون، وله في سبيل ذلك:

أ- إقتراح السياسة العامة للمخصصة وأساليب تنفيذها وعرضها على مجلس الوزراء للموافقة عليها.

ب- إعداد برنامج بالمشاريع العامة التي يزمع خصخصتها وعرضه على مجلس الوزراء لاعتماده.

ج- إصدار القرارات اللازمة لتحقيق عمليات الخصخصة وإجراءاتها وفق البرنامج الزمني المعتمد والإشراف على تنفيذه.

د- تقييم أصول وممتلكات المشروع العام وفقاً للأسس المالية والإقتصادية المعتمدة دولياً وتحديد الميزانية الإنتاجية للمشاريع المخصصة وعرضه على مجلس الوزراء للموافقة عليه.

هـ- إعداد مشاريع القوانين والمراسيم عند الإقتضاء وتقديم التوصيات اللازمة لضمان تنفيذ برامج وعمليات الخصخصة.

مادة ٦: يلتزم أعضاء المجلس والهيئات الرقابية المنصوص عليها في المادة الثانية من هذا القانون، وجميع الأشخاص الذين استعانت بهم، وحتى بعد تركهم لمهامهم، بالسريّة المهنية بالنسبة لكل المعلومات التي اطلعوا عليها بمناسبة قيامهم بمهامهم او بسببها.

مادة ٧:١- لا يجوز لأي عضو من المجلس او الهيئات المذكورة في المادة السابقة، ولا لأي من الأشخاص الذين يتمتعون بصلاحيات تقريرية ممن اشتركوا في عمليات الخصخصة، أثناء قيامه بمهمّاته وطوال مدة سنتين من تركه لها، الارتباط بصورة مباشرة أو غير مباشرة، في لبنان أو في الخارج، بأي شكل من أشكال العمل في المؤسسات الخاصة التي تقدم للمساهمة في عمليات الخصخصة وفي أي من المؤسسات التي تمت خصخصتها. كما لا يجوز له اكتساب أي سهم من أسهمها بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلا من خلال الاكتتاب العام أو بواسطة البورصة. ويطبق هذا المنع أيضاً على من يعيرونه أسماءهم، وذلك تحت طائلة تطبيق أحكام المادة ٣٦٤ من قانون العقوبات .

٢- لا يجوز لأي من الأشخاص الذين يستعين بهم المجلس أو الهيئات المذكورة حتى ولو لم يكن يتمتع بصلاحيات تقريرية، الارتباط بالعمل في أي من المؤسسات الأنفة الذكر أثناء قيامه بمهامه لدى المجلس أو إحدى الهيئات المتقدم ذكرها.

الفصل الثاني: إجراءات الخصخصة

مادة ٨: - تراعى في عمليات الخصخصة الأحكام الآتية

أ. تأمين المنافسة في الأنشطة التي تكون المنافسة فيها مجدية.

ب. حماية مصالح المستهلك من حيث مستوى الأسعار وجودة السلع والخدمات في المجالات التي يصعب التنافس فيها وذلك من خلال الجهات الرقابية المختصة المنشأة بموجب القوانين القطاعية.

ج. ضمان حقوق العمالة الوطنية العاملة في المشروع العام المراد خصصته بالكيفية والحدود التي يراها المجلس محققة للعدالة وفق أسس يحددها المجلس ويعلنها.

د. حماية المال العام عبر تقييم أصول وممتلكات المشروع العام وفق الأسس المالية والاقتصادية المعتمدة دولياً قبل خصخصتها، وذلك مع التقيد بالقواعد والإجراءات التي تؤمن العلانية والمنافسة، وتوفير جميع المعلومات المطلوبة لمن يرغب في الحصول عليها. حماية حقوق المستهلك والخزينة عن طريق الإجراءات المنصوص عنها في دفا تر الشروط بالنسبة إلى مراقبة الأسعار والتعريفات وعائدات الدولة المالية، وكذلك عن طريق إجراءات منصوص عنها في دفا تر الشروط لمراقبة حسن تنفيذ دفا تر شروط عمليات الخصخصة المنوط به مراقبتها.

هـ. توقيع قاعدة المشاركة في الملكية ورأس المال بإعطاء الفرصة للمواطنين للمساهمة في ملكية أو إدارة المشروع العام والحؤول دون احتكار الأسهم.

و. إستقطاب الاستثمارات الخاصة للمساهمة في مشاريع الخصخصة في نطاق القوانين المرعية.

مادة ٩: في حال أدت الخصخصة إلى منح القطاع الخاص تراخيص لإنتاج سلع أو خدمات ذات طبيعة احتكارية أو استراتيجية. يجب بالإضافة إلى الأحكام المبينة في المادة السابقة، الإلتزام بما يأتي:

أ. أن يتضمّن الترخيص آلية معلنة لتقدير الأسعار وتعديلها بشكل دوري لحماية

مصالح المستهلك وتحفيز مشاركة القطاع الخاص ورفع مستوى جودة السلع والخدمات.

ب- أن تزود إدارة المشروع المخصص الجهات الرقابية المختصة بالمعلومات والبيانات كافة التي تمكنها من القيام بدورها، وبتقارير دورية تتضمن خططا لتوسيع مجالات السلع والخدمات تتناسب مع أهداف التنمية في البلاد.

ج- أن تحافظ إدارة المشروع على سلامة البيئة.

د- ان يتم تأمين نقل التقنيات الحديثة إلى المشاريع المخصصة.

مادة ١٠: يجوز للدولة أن تحتفظ لمدة زمنية بسهم ذهبي في ملكية الشركات ذات الطبيعة الاحتكارية أو ذات الحجم المؤثر في الاقتصاد الوطني والتي تأسست عن طريق الخصخصة، يخولها ميزات استثنائية في التصويت المتعلق بتوزيع ملكية الأسهم أو بتغييرات ذات طابع جوهري في أساليب إدارة النشاط الاقتصادي المعين. يتم استحداث السهم الذهبي وكيفية العملية في عقد التأسيس وفي نظام الشركة، على أن لا يجوز تعديل أحكام هذا النظام لهذه الجهة إلا بعد موافقة الدولة.

- يجوز الطعن بممارسة الدولة لهذه الميزات لدى المحاكم العدلية التي تطبق في هذه الحالة الأصول المتبعة لدى قاضي الأمور المستعجلة، كما يجوز إخضاع ممارسة الدولة لهذه الميزات للتحكيم.

مادة ١١: يعد المجلس شروط الاكتتاب العام والنشرات التمهيدية مع مراعاة تحقيق المساواة بين المكتتبين وذلك باستثناء الأحكام المتعلقة بالسهم الذهبي وبالحالات التي ترى فيها أن المصلحة العامة تقتضي غير ذلك.

مادة ١٢: خلافاً لأي نص آخر، يحل الشخص الطبيعي أو المعنوي الذي ينتقل اليه المشروع المخصص فوراً وحكماً محل المشروع العام في جميع حقوقه وموجباته تجاه الغير.

مادة ١٣: يمكن أن تحسم المصاريف العائدة لتحضيره وتنفيذ عمليات الخصخصة وكذلك كل أو جزء من الديون والموجبات الخاصة بالمشروع العام الذي يتم خصخصته من إيرادات عملية الخصخصة، وذلك بعد موافقة مجلس الوزراء بناء على اقتراح المجلس.

وتحوّل الإيرادات الصافية للخصخصة المتبقية إلى الخزينة وتستعمل فوراً لتسديد استحقاقات الدين العام.

مادة ١٤: تحدد دقائق تطبيق هذا القانون عند الاقتضاء بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء.

مادة ١٥: يعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية.

بعيدا في ٣١ أيار ٢٠٠٠

الإمضاء: إميل لحود

صدر عن رئيس الجمهورية

رئيس مجلس الوزراء

الإمضاء: سليم الحص