

خصخصة الأصول العاقبة في لبنان لا طول عجائبية للأزمة

ألبير كوستانيان

باحث رئيسي وزميل في مجال الاقتصاد في معهد عصام فارس
للسياسات العامة والشؤون الدولية في الجامعة الأميركية في بيروت

خصخصة الأصول العاقبة في لبنان لا حلول عاجلية للأزمة

ألبير كوستانيان

باحث رئيسي وزميل في مجال الاقتصاد في معهد عصام فارس
للسياسات العامة والشؤون الدولية في الجامعة الأميركية في بيروت

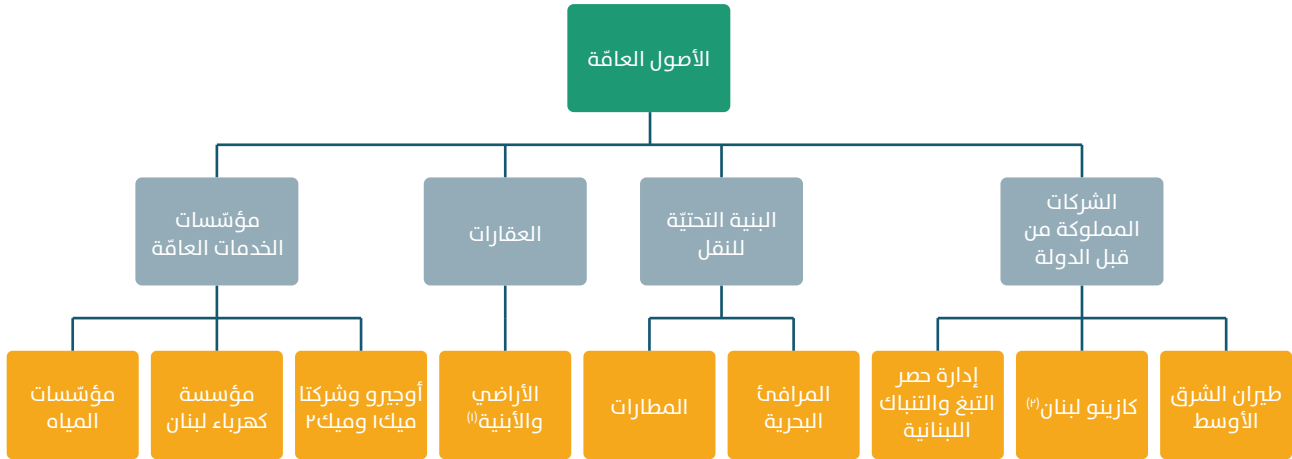
المقدمة

في ظل الأزمتهن الاقتصادية والمالية غير المسبوقة التي يواجهها لبنان، اقترحت خصخصة الأصول العاقبة كما لو أنها الحل السحري من دون وجود أدلة كافية لدعم هذه الاقتراحات. تعدُّ الأصول العاقبة محور النقاش الدائر راهتًا، ولكنها أشبه بخدعة توحى بقدرة الخصخصة على تسهيل تنفيذ الخطط الحكومية المقترحة لإخراج البلاد من المأزق. مع ذلك، يتعامل مؤيدو الخصخصة مع تقييم الأصول العاقبة بشكل سطحي، إذ لا يمكن تناول هذه المسألة من منظار معالجة الخسائر المالية فحسب، ولا باعتبارها مجرد خيار لتقليل خسائر المودعين العالقين في النظام المصرفي اللبناني وإنقاذهم. نظرًا، قد تخفّف الخصخصة من خسائر النظام المالي، إلا أن أي قرار ببيع أصول الدولة يجب موزانته مع معايير اقتصادية واجتماعية تساهم في تحقيق الهدف الطويل الأجل، وهو تحسين رفاهية المقيمين بطريقة مستدامة.

تهدف الدراسة إلى سدّ هذه الفجوة من خلال تقييم الفوائد والمخاطر المترتبة بخصخصة بعض الأصول العاقبة في لبنان عبر استخدام الأطر المعيارية التالية: (١) التنافسية والكفاءة التي توفرها مشاركة القطاع الخاص في القطاع المعروض للخصخصة، (٢) وصول المواطنين إلى الخدمات أو السلع العاقبة، و(٣) تأثير الخصخصة على الخزينة. نحاول أيضًا تحديد قيمة بعض الأصول العاقبة بدقة أكبر عبر اعتماد التقدير الأفضل لقيمة هذه الأصول في كل قطاع، بالاستناد إلى المعلومات التي تمكّننا من جمعها والموارد الأخرى المتاحة.

تشمل هذه الدراسة الأصول العاقبة التالية: شركة طيران الشرق الأوسط، وكازينو لبنان، وإدارة حصر التبغ والتبناك اللبنانية، والمطارات والمرافئ، والعقارات المملوكة من قبل الدولة، وقطاع الاتصالات (الثابتة والخلوية)، ومؤسسة كهرباء لبنان، ومؤسسات المياه.

أصول عاقبة مُختارة لدراسة إمكانيات خصصتها



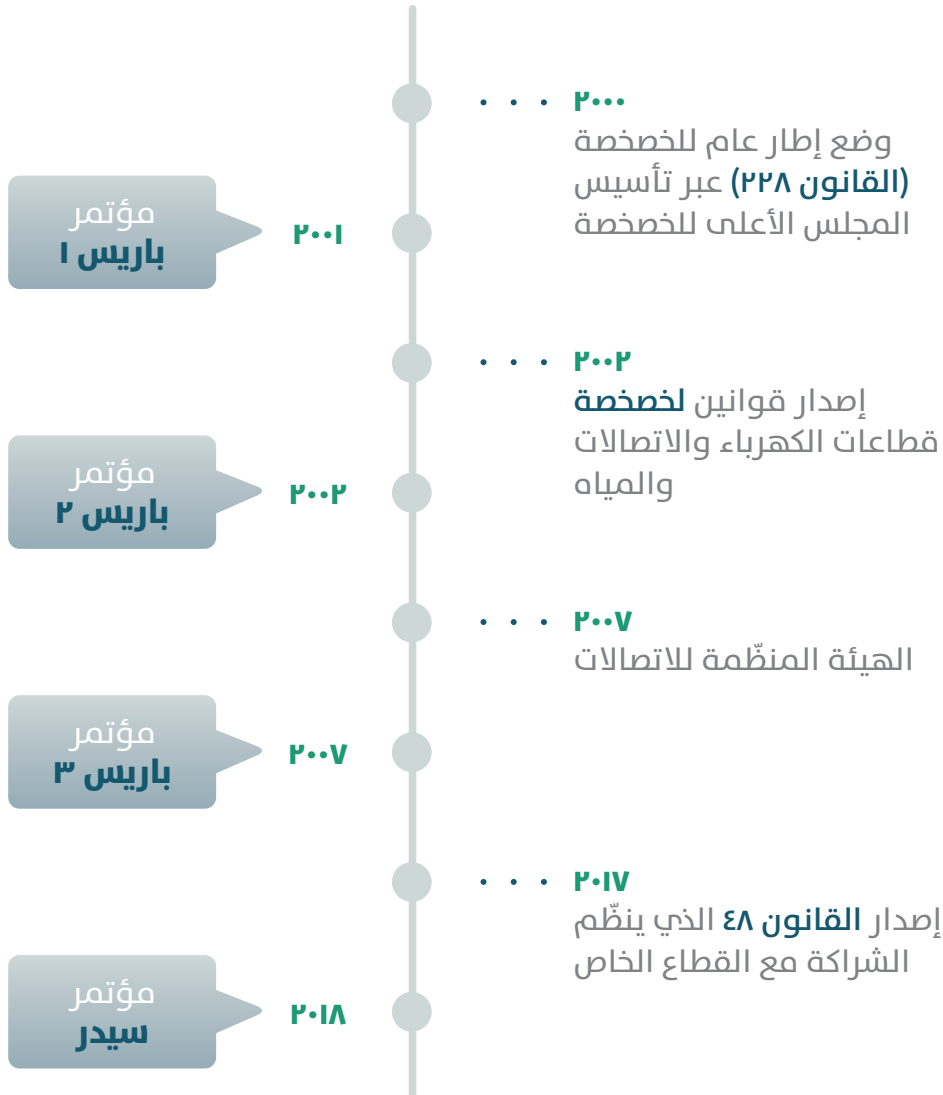
(١) بما فيها الأصول العقارية المملوكة من قبل مصرف لبنان وبنك إنترا
(٢) مملوك من خلال بنك إنترا

فضلاً عن ذلك، تُحدّد المتطلبات الأساسية والشروط اللازمة لأي برنامج خصخصة، ونعود أيضًا إلى تجارب الخصخصة السابقة في لبنان، مثل تجربة Ondeo Liban، و عقود امتياز البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT) الممنوحة لشركتي Cellis Libancell في التسعينيات، بالإضافة إلى بعض تجارب الخصخصة في بلدان أخرى مثل الأرجنتين وأيسلندا وماليزيا ومصر واليونان، والمعروفة بالتفاصيل في التقرير الكامل.

المتطلبات الأساسية للخصخصة

يُظهر التاريخ الحديث لتجارب الخصخصة في لبنان أن الإصلاحات التنظيمية ارتبطت بشكل وثيق بالضغوط المُمارسة في أعقاب مؤتمرات المانحين الدوليين، والتي لم تنفَّذ أساسًا بشكل صحيح. عادةً، سبِق تنظيم مؤتمرات المانحين الدولية الخاصة بلبنان التي عُقدت على مرّ السنين، ولا سيّما مؤتمرات باريس، أو أُتبع بإصدار تشريعات تشجّع على الخصخصة للحصول على المساعدات الخارجية.

جدول زمني لمؤتمرات باريس وقوانين الخصخصة وتنظيماتها



أيضًا، لا يزال لبنان بعيدًا عن تلبية مختلف المتطلبات الأساسية للخصخصة، بما فيها البيئة التنظيمية السليمة، وقوانين مكافحة الفساد وأطرها، وآليات الشراء العام الشفافة (المناقصات)، والأسواق المالية الصحية، والمنافسة العادلة.

بيئة تنظيمية سليمة

تُعدُّ الهيئات المُنظمة استراتيجيات القطاع الذي تنظّمه، وتُجري دراسات حوله لضمان تطبيق القوانين بشكل صحيح، وتقديم الإسهامات والتعليقات على القرارات والإجراءات التي تنظر فيها الوزارة المعنية، كذلك تشجّع المنافسة في قطاعاتها، وتمنح التراخيص وتراقب الأنشطة غير المشروعة مثل الممارسات الاحتكارية. مع ذلك، أفسد الصراع بين أعضاء الطبقة السياسية في لبنان عملية إنشاء هيئات مُنظمة في قطاعات عدّة، مثل الاتصالات والكهرباء والطيران المدني، والتي لا تزال من دون هيئة منظمة.

قوانين مكافحة الفساد وأطرها

مُرر العديد من تشريعات مكافحة الفساد في السنوات الأخيرة، بما فيها قانون حق الوصول إلى المعلومات في العام ٢٠١٧، وقانون حماية كاشفي الفساد في العام ٢٠١٨، بالإضافة إلى قانون مكافحة الفساد في القطاع العام في نيسان ٢٠٢٠، الذي ينصّ على إنشاء هيئة وطنية لمكافحة الفساد يكون لديها صلاحيات واسعة لتوفير الحماية للكاشفين عن الفساد ومحاسبة الفاسدين. مع ذلك، لم تُشكّل الهيئة إلى حين كتابة هذا التقرير، مع وجود مخاوف من أن تصبح غير فعّالة بسبب تسييس التعيينات فيها ونقص التمويل. إلى ذلك، يُؤدّي تسييس السلطة القضائية وخضوعها لأهواء السلطة التنفيذية إلى زيادة التعقيدات في جهود مكافحة الفساد. في الواقع، إن عدم وجود سلطة قضائية مُستقلّة عن السلطة التنفيذية، أو عن التأثيرات السياسية غير المُبرّرة، سوف يجعل من المستحيل فرض الشفافية ومحاسبة الفاسدين، حتى لو أُقرّت أفضل تشريعات مكافحة الفساد.

آليات شفافة في الشراء العام (المناقصات العامّة)

تُعدُّ آلية الشراء العام المُعتمدة في لبنان قديمة جدًّا. وضعت حيز التنفيذ في أوائل الستينيات، وتنطوي على العديد من أوجه القصور الهيكلية. على سبيل المثال، الإطار القانوني مجرّأ بشكل كبير، مع وجود تداخل في الصلاحيات بين المؤسسات المختلفة، بالإضافة إلى التعقيدات في إتمام هذه العمليات والناجمة عن وجود نُعرات في القدرات والتكنولوجيا داخل القطاع العام. فضلًا عن انعدام الشفافية في العقود العاققة بدءًا من المشاريع المُرتبطة بتأمين خدمات أساسية وصولًا إلى مشاريع البنى التحتية واسعة النطاق، وكذلك انعدام المنافسة بين الشركات المشاركة. في الواقع، غالبًا يتمّ تجاوز إدارة المناقصات نتيجة بعض النُعرات القانونية، على الرغم من كونها الهيئة العاققة المسؤولة عن الإشراف على عمليات الشراء العام في لبنان ومراقبتها، وهو ما يُؤدّي إلى إبرام العقود العاققة بطريقة مُبهمة تفتقر إلى المنافسة بين الشركات المشاركة.

أسواق ماليّة صحيّة

صدر قانون الأسواق المالية وقانون حظر الاستغلال الشخصي للمعلومات المميّزة في التعامل بالأسواق المالية في العام ٢٠١١، وقد نصّ القانون الأوّل على إنشاء هيئة الأسواق المالية. لكن، على الرغم من مرور نحو عقد على إصدار القانون، لم ترتق هيئة الأسواق المالية إلى مستوى التوقّعات، إذ أنها تتلقّى تمويلًا محدودًا من الحكومة يجعلها غير قادرة على القيام بأنشطتها بطريقة فعّالة، بالإضافة إلى افتقارها للاستقلالية الفعلية عن السلطة التنفيذية والسلطة السياسية في البلاد. في الواقع، لم تُشكّل حتى الآن لجنة العقوبات التابعة لهيئة الأسواق المالية، ما يُعدُّ عائقًا رئيسيًا

أمام تطوير الأسواق المالية في البلاد، لا سيّما أن المستثمرين المُحتملين يحتاجون إلى التأكّد من أن أي عملية احتيال أو مخالفة قد يتعرّضون لها سوف تخضع للمساءلة والمحاسبة بما يضمن احترام حقوقهم وصونها.

المنافسة العادلة

يحتاج لبنان إلى قانون منافسة يحميه من الممارسات الاحتكارية أو احتكار القلّة، وإلى هيئة مُنظمة مُستقلّة لضمان تطبيق القانون ومعاينة الممارسات الاحتكارية. تنصّ استراتيجية الشركات اللبنانية الصغيرة والمتوسّطة، التي أعدتها وزارة الاقتصاد والتجارة في العام ٢٠١٤، على إعداد مشروع قانون المنافسة، الذي يتضمّن إنشاء هيئة مهتمّة بمنع الاحتكارات والممارسات المانعة للمنافسة. لكنّه لم يُقرّ حتّى الآن. على الرغم من ضرورة إقرار قانون المنافسة وتشكيل هيئة لديها السلطة لمنع الاحتكارات، إسوة بأي هيئة عاقبة في لبنان، إلا أن هناك خطر حقيقي من إمكانية خضوعها لسيطرة السلطة السياسية، أو إهمالها عمدًا من خلال تخفيض التمويل والتوظيف فيها لإعاقة قيامها بمهامها بفعاليّة.

هل يمتلك لبنان المتطلّبات الأساسية للخصخصة؟

على الرغم من صدور قوانين لمكافحة الفساد في السنوات الأخيرة، إلا أنّ تنفيذها لا يزال خجولًا، لا سيّما قانون حقّ الوصول إلى المعلومات المُفترض أن يؤدّي إلى تعزيز الشفافية. بالتالي، لا تزال العقود المُبرمة بين الدولة والقطاع الخاص مُحاطة بالسرّيّة عمومًا، فيما تتأخّر الهيئات العاقبة في الردّ على طلبات الحصول على المعلومات أو تقدّم أعذارًا واهية لتبرير عدم امتثالها، أو تتجاهل الطلبات تمامًا. إلى ذلك، يُعتبر نظام الشراء العامّ الساري مجزأً ومليئًا بالثغرات القانونية، فيما يقبع مشروع قانون المشتريات العاقبة في أدراج المجلس النيابي على الرغم من أنه يهدف إلى إصلاح النظام جذريًا وجعله أكثر شفافيّةً وتوافقًا مع المعايير الدولية. أمّا الهيئات المُنظمة في القطاعات الرئيسية، مثل قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية، فقد أصبحت غير فعّالة بسبب الجمود السياسي أو لعدم تشكيلها أساسًا. في المقابل، لا تزال الممارسات الاحتكارية هي القاعدة في قطاعات عديدة، مع وجود القليل، أو ربّما انعدام وجود هيئات مُشرّعة و مُنظمة للوقاية من هذه الممارسات. إلى ذلك، وعلى الرغم من وجود هيئة الأسواق المالية، إلا أن المستثمرين المُحتملين يتحقّظون على الاستثمار في البلاد لأن هيئة الأسواق المالية لم تنشئ، بعد مرور عقد على تشكيلها، لجنة العقوبات الموكلة بحماية المستثمرين في حال تعرّضهم للاحتيال أو لمخالفات أخرى، فضلًا عن أن القضاء المُسيّس يعرّز تحقّظ المستثمرين الأجانب على الانخراط في أي نشاط في البلاد.

لطالما اتسمت الدولة اللبنانية بالحوكمة السيّئة والفساد المُستشري. على الرغم من التطوّرات الإدارية والتشريعية في السنوات الأخيرة، سواء عبر إنشاء هيئة الأسواق المالية وإصدار قوانين مكافحة الفساد على سبيل المثال، لا تزال المؤسسة السياسية المسؤولة عن الانهيار الاجتماعي والاقتصادي للبلاد تمارس هيمنتها على النظام السياسي بأكمله. بالإضافة إلى ذلك، كما ورد في المقدّمة، يميل النفاش حول الخصخصة نحو السطحية والعمومية بشكل مُفرط، ولا يركّز على قطاعات مُحدّدة، وهو ما يفسّر عدم اكتراث المعنيين بالخصخصة بإعداد أي استراتيجية أو خطة ذات أهداف واضحة طويلة الأجل، لضمان تنفيذ هذه العملية وفق أفضل المعايير وتحقيق تنمية اجتماعية واقتصادية وتحسينات في الظروف المعيشية العاقبة للسكّان.

في ظل ظروف مُماثلة، قد يؤدّي توفير المُتطلّبات الأساسية لعملية خصخصة مناسبة وشفافة إلى تحقيق تنمية اجتماعية واقتصادية مُستدامة ومفقودة أساسًا، لكن بدلًا من ذلك، من المُحتمل أن تؤدّي محاولة الخصخصة الآن إلى إدامة الوضع الراهن – علمًا أنها في الأساس خصخصة فساد – بحيث تتحوّل الأصول العاقبة إلى أفراد المؤسسة السياسية وحاشيتهم، وسيتمكنون وحدهم من الاستفادة منها.

خلاصة

تنتج خصخصة بعض الأصول العاقمة أثارًا هيكلية على تشكّل مستقبل البلد على المدى البعيد، وبالتالي لضمان نجاحها، يجب تقييم أي مبادرة خصخصة على المدى الطويل، بما يتجاوز النقاش الدائر حاليًا حول تعويض الخسائر. في الواقع، هناك عوامل عدّة ناجمة عن الخصخصة، لا تقل أهمية عن الإيرادات التي قد تُدخلها إلى الخزينة العاقمة، مثل تأثيرها على توفير الخدمات العاقمة، وإمكانية وصول المواطنين إلى هذه الخدمات، بالإضافة إلى تأثيرها غير المباشر على الاقتصاد. بالإضافة إلى ذلك، يُفترض بأي عملية خصخصة أن تترافق مع استراتيجية تقيّم الأصول العاقمة القابلة للخصخصة بشكل صحيح، وتحدّد كيفية استخدام الإيرادات الناجمة عنها بما يصبّ في صالح السكّان.

يرد تاليًا تجميع لبعض الأصول العاقمة القابلة للخصخصة:

الأصول العامة	نموذج الخصخصة	تنافسية القطاع وكفاءته	الوصول إلى الخدمة	التأثير على الخزينة
طيران الشرق الأوسط	بيع كلي أو جزئي	غالبية شركات الطيران مملوكة من القطاع الخاص، لا سيّما بعد أن عمدت الكثير من الحكومات حول العالم إلى بيع حصصها في هذه الشركات بشكل متزايد. ومن المتوقع أن تستمرّ عمليات الدمج والاستحواذ في صناعة الطيران.	تؤدّي الخصخصة إلى إلغاء امتيازات شركة طيران الشرق الأوسط تدريجيًا، وهو ما يزيد المنافسة ويفيد الاقتصاد الوطني. تسمح المنافسة بالوصول إلى أسعار أرخص، وبالتالي تعزيز جاذبية لبنان كوجهة سفر.	تؤمن عائدات بقيمة ٦٠٠ إلى ٧٤٠ مليون دولار لمصرف لبنان لمرة واحدة. تستفيد الخزينة العاقمة من التأثير غير المباشر الكبير الناجم عن الخصخصة.
كازينو لبنان	بيع كلي أو جزئي	زيادة التنافسية والكفاءة من خلال القضاء على التدخلات السياسية المعروفة.	يساهم دخول القطاع الخاص إلى تحرير الحكومة من التضارب القائم في المصالح، والمتمثّل بدورها في حماية الناس بالتوازي مع سعيها إلى تعظيم عائدات كازينو لبنان.	تؤمن الخصخصة عائدات بقيمة ٣٢٠ إلى ٤٢٠ مليون دولار للمصرف المركزي لمرة واحدة. مع ذلك، تعتمد الإيرادات بشكل رئيسي على تشريعات تنظيم القمار.
إدارة حصر التبغ والتبناك اللبنانية	إصلاحات هيكلية في قطاع زراعة التبغ والتي يمكن أن تتضمن خصخصة إدارة حصر التبغ والتبناك وتعديل مهامها	إعادة النظر بنظام الدعم والاحتكار العائدين لإدارة حصر التبغ والتبناك إضافة إلى خصخصتها ستؤدي إلى تعزيز التنافسية والفعالية عبر إزالة التدخلات السياسية التي تؤدي بشكل عام إلى الحد من إنتاجية هذا القطاع	تساهم مشاركة القطاع الخاص إلى تحرير الحكومة من التضارب القائم في المصالح، والمتمثّل بسعيها إلى تعظيم دخلها من منتجات التبغ بالتوازي مع تقليل المخاطر الصحية على مواطنيها. معظم الحكومات حول العام قد خصصت شركات التبغ الخاصة بها، وحذّرت القطاع، ووضعت تنظيمات صارمة لمكافحة التبغ.	تؤمن الخصخصة عائدات بقيمة ١٤٤٠ إلى ١٧٠٠ مليون دولار لمرة واحدة للحكومة، نظرًا لطبيعة ونشاط المؤسسة الحالي والذي يتوجّب بمطلق الأحوال تطويره ليصبح أكثر استمرارية وجاذبية للمستثمرين. في حال الخصخصة الكاملة، سوف تخسر الحكومة أرباحها السنوية من إدارة حصر التبغ والتبناك اللبنانية، والتي غدت الخزينة بنحو ١٣١ مليون دولار في العام ٢٠٢٠.

تأثير غير محبذ تأثير غير مؤكّد تأثير محبذ

الأصول العامة	نموذج الخصخصة	تنافسية القطاع وكفاءته	الوصول إلى الخدمة	التأثير على الخزينة
المطارات	عقود امتياز	إن منح عقود امتياز أصبح القاعدة المعمول بها في هذا القطاع بشكل مضطرب. تسمح عقود الامتياز في زيادة القدرة الاستيعابية وتحسين التنافسية والجاذبية من دون استخدام أموال دافعي الضرائب. تسمح مشاركة القطاع الخاص بتحرير المطار من التدخّلات السياسية وسوء الإدارة.	تأثير غير مؤكّد على الرسوم الجمركية. زيادة إمكانية الوصول والنشاط الاقتصادي عند تطوير المطارات الأخرى (مطار رينيه معوض) باستثمارات خاصّة.	لا يمكن تحديد شروط عقود الامتياز والإيرادات.
المرافئ	عقود امتياز	من الضروري إشراك القطاع الخاص في إعادة بناء المرفأ وتحديد مكانه على الخريطة الإقليمية بعد انفجار ع.أ.ب. يجب أن توفر مشاركة مستثمر من القطاع خاص استراتيجي الشفافية والمساءلة والرؤية الاستراتيجية لمرفأ بيروت. تُعدّ نماذج عقود الامتياز الأنسب لتطوير المرفأ التجاري الثلاثة الأخرى في كلّ من صيدا وصور وطرابلس، بالإضافة إلى مرفأ جونبة السياحي للركاب.	يفترض أن تؤدّي الخصخصة إلى رفع مستوى الكفاءة في المرفأ ممّا يؤدي إلى تعزيز سهولة الوصول ومع ذلك، يبقى تأثيرها غير مؤكّد. يجب أن يكون تعزيز سهولة الوصول إلى خدمات المرفأ ودمجها في الاقتصاد الوطني ضمن خطة استراتيجية وطنية تشمل المرفأ التجارية الرئيسية في لبنان.	لا يمكن تحديد شروط الامتياز والإيرادات.
العقارات	خصخصة جزئية وتدرجية	يأتي البيع المكثّف للأصول العقارية المملوكة من الحكومة على حساب القطاع العقاري، الذي سوف يعاني من ارتفاع في العرض وسوف يفقد قيمته.	ترتبط إمكانية وصول الجمهور إلى الأصول العقارية المخصّصة للقوانين والنظم وعملية تصفية هذه الأصول، التي سوف تكون معقّدة في التصميم والتنفيذ بسبب طبيعة معظم الأصول قيد الدراسة، وحساسية الأمور المتعلّقة بالعقارات في لبنان.	يتراوح التقييم النظري بين ٧,١٢٠ مليون دولار أميركي و١٤,٣٨٠ مليون دولار أميركي. ومع ذلك، من غير المرجّح أن تدخل ضمن إيرادات الحكومة على المدى القصير أو المتوسط.
الاتصالات (الثابتة والخلوية)	خصخصة كاملة أو جزئية بالاستناد إلى النموذج المُعتمد في القطاع.	على الصعيد العالمي، لم يترك الابتكار والمنافسة مجالاً كبيراً لعمل المؤسسات والشركات العاقبة في هذا القطاع. هناك حاجة ماسة لاستثمارات القطاع الخاص لاستكمال البنية التحتية القائمة وتحديثها. سوف يعرّز القطاع الخاص الابتكار، وسوف يساعد في استجلاب أفضل الممارسات لتطوير النظام البيئي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات بما يتجاوز الأهداف الحكومية النقدية قصيرة الأجل.	سوف تزيد الخصخصة المنافسة، وهو ما يفيد المستهلكين والشركات، ويجعل الاقتصاد أكثر تنافسية.	يتأثّر تراجع التحويلات المالية من الفوائض المحقّقة في قطاع الاتصالات إلى الخزينة بأي عملية خصخصة جزئية أو كاملة. تتراوح قيمة الأصول الرئيسية لقطاع الاتصالات والمملوكة من الدولة اللبنانية، ولا سيّما أوجيرو وميك ١ وميك ٢، بين ٢,٥٠٠ مليون دولار و٤,٢٨٠ مليون دولار.

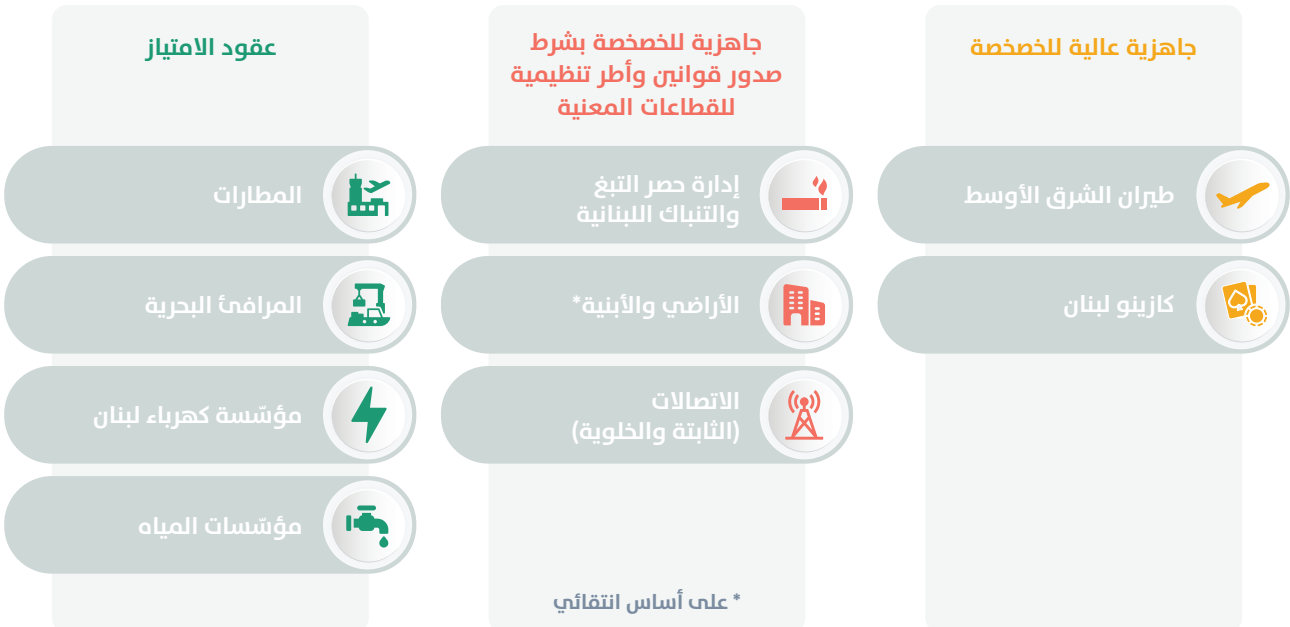
تأثير غير محبذ تأثير غير مؤكّد تأثير محبذ

الأصول العامة	نموذج الخصصة	تنافسية القطاع وكفاءته	الوصول إلى الخدمة	التأثير على الخزينة
مؤسسة كهرباء لبنان	تحرير جزئي من خلال عقود امتياز (منتجو الطاقة المستقلون)	لا يمكن إحداث تغيير جذري في قطاع الطاقة من دون انخراط القطاع الخاص بالشراكة مع القطاع العام، ولا سيما في مجال إنتاج الطاقة، شرط وضع إطار تنظيمي صحيح وتنفيذه.	يفترض بإصلاح قطاع الطاقة أن يتضمّن رفع الدعم. يجب مقارنة آثار رفع الدعم مع الكلفة الإجمالية للكهرباء التي تتحملها الأسر والمؤلفة من كلفة الكهرباء المدعومة التي تحصل عليها من مؤسسة كهرباء لبنان وتلك التي تحصل عليها من المولدات الخاصة. يفترض أن يصبح صافي التأثير إيجابياً مع زيادة الإنتاج في مؤسسة كهرباء لبنان وتبني نظام التعرف التصادفية.	إن تنفيذ الإصلاحات والنهوض بالبنية التحتية بتمويل من القطاع الخاص وإدارته، يجب أن يخفّض خسائر مؤسسة كهرباء لبنان السنوية بشكل تدريجي، والتي تراوح بين ١,٥ مليار ومليارين دولار أميركي. سوف تستفيد الخزينة العامة من التحفيز الاقتصادي الناجم عن حل أزمة الكهرباء.
المياه والصرف الصحي	عقود امتياز	ترتبط تأثيرات عقود الامتياز على هذا القطاع، بشكل رئيسي، بشروط العقود والسياق التنظيمي.	إن تحسّن إمدادات المياه والصرف الصحي في لبنان من خلال عقود الامتياز، يعتمد بشكل كبير على شروط العقود. ولكن، عادة ما تميل رسوم المياه إلى الارتفاع على المدى الطويل في ظل هذه العقود.	في الواقع، لا يمكن للحكومة أن تتوقع الحصول على رسوم مسبقة ناجمة عن عقود امتياز المياه. بداية، سوف تعمل الحكومة على جذب الاستثمارات الخاصة إلى شبكات المياه والصرف الصحي التي عانت لعقود من نقص في الاستثمار.

تأثير غير محبذ تأثير غير مؤكّد تأثير محبذ

يتبيّن أن الأصول العاقبة المقيّمة في هذه الدراسة تقدّم مستويات مختلفة من الجدوى والجاذبية لخصصتها في حال خضوعها للشروط الضرورية والمتطلّبات الأساسية لهذه العملية. من هنا، يجب التمييز بين ثلاث فئات: (١) الأصول العاقبة التي تتمتع بجاهزية عالية وجاذبية للخصصة في حال خضوعها للمتطلّبات الأساسية لهذه العملية. (٢) الأصول العاقبة التي تنطوي على قابلية عالية لخصصتها بشرط وجود استراتيجية وطنية وأطر عمل مناسبة، و(٣) الأصول العاقبة التي يمكن تطويرها بموجب عقود امتياز أو عقود رضائية أو عقود إيجار.

حالات مختلفة من خصصة الأصول العاقبة



- إن الأصول التي تمتلك جاهزية عالية للخصخصة، يمكن بيعها بالكامل أو جزئيًا في المدى القصير، كونها تتسم بمخاطر قليلة أو لا تنطوي على أية مخاطر من منظور وطني، وتتمتع بجذوى عالية بشرط خضوعها للمتطلبات الأساسية المُفضلة في الدراسة. تشمل هذه الأصول كلٌّ من الشركات المملوكة من قبل الدولة مثل شركة طيران الشرق الأوسط، وكازينو لبنان، كونها شركات خاضة بالأساس، فضلًا عن أنها تنطوي على تضارب مصالح يطال دور الدولة بذاته، باعتبارها تملك حصة رئيسية منها.
 - الأصول المشترط خصصتها بإصدار أطر وتنظيمات قطاعية، يمكن خصصتها جزئيًا وتدرجًا بعد استيفاء المتطلبات الأساسية، وهو ما سوف يستغرق وقتًا وجهدًا. تدرج إدارة حصر التبغ والتبناك اللبنانية وقطاع الاتصالات ضمن هذه الفئة بسبب الحاجة إلى استراتيجية وطنية تشكّل مستقبل هذه القطاعات. أيضًا، من المُحتمل أن تتسم العقارات بعملية خصخصة مُعقدة بسبب الحاجة إلى تقييم المجال العام بالمقارنة مع المجال الخاص وتحديد شكل صحيح، مع الحفاظ على المصلحة الوطنية وتقييم فرص التثمين الأخرى، وكذلك تبرز مسألة ضرورة بيع الأصول العاقبة المُتأثرة والقيمة السوقية المتذبذبة وغير المؤكدة ذاتها نظرًا إلى الأزمة المالية الحالية.
 - الأصول التي سوف يجري تطويرها عبر عقود امتياز (أو عقود روائية أو عقود إيجار) سوف تحقق فوائد طويلة الأجل يستفيد منها عاقبة الناس والدولة بحسب شروطها التعاقدية وعدالة عمليّات الشراء العام، فضلًا عن الأطر والتنظيمات القطاعية التي ترعاها. تدرج أصول إدارة المياه والصرف الصحي والكهرباء والنقل ضمن هذه الفئة نظرًا إلى المصلحة الاستراتيجية المُتمثلة في إبقائها عاقبة، فضلًا عن التمويل الضخم والمعرفة التقنية اللذين تحتاجهما ويمكن اكتسابهما عبر مشاركة القطاع الخاص.
- مع ذلك، كما ذكرنا سابقًا، لا يمكن اعتبار خصخصة الأصول العاقبة الحلّ السحري لمعالجة خسائر القطاع المالي في لبنان، لأن الإيرادات التي سوف تولدها هذه الأصول على المدى القصير ليست كافية للتعويض بالمقارنة مع مجمل الخسائر المُحققة. ينتج عن التقييم الشامل للأصول العاقبة، باستثناء الأصول الخاضعة لعقود امتياز، تقديرات تراوح بين ١٢ مليار دولار أميركي وهو تقدير محافظ، و٢٢ مليار دولار أميركي، وهو تقدير متفائل، أي بمعدّل وسطي بقيمة ١٧ مليار دولار أميركي.

القيمة المُقدّرة من خصخصة بعض الأصول العاقبة (باستثناء الامتيازات المُحتملة)

تقييم محافظ (بملايين الدولارات الأميركية)	تقييم متفائل (بملايين الدولارات الأميركية)	
٦٠٠	٧٤٠	طيران الشرق الأوسط
٣٢٠	٤٢٠	كازينو لبنان
١٤٤٠	١٧٠٠	إدارة حصر التبغ والتبناك اللبنانية
N/A	N/A	المطار
N/A	N/A	المرافئ
٧١٢٠	١٤٣٨٠	العقارات
٢١٨٠	٤٢٨٠	الاتصالات (الثابتة والخلوية)
N/A	N/A	مؤسسة كهرباء لبنان
N/A	N/A	مؤسسات المياه
١١٦٠	٢١٥٢٠	المجموع

يتوافق التقييم في هذا الجدول مع تقديرات عالية المستوى تعتمد على البيانات المُتاحة علانية، علماً أنها تتأثر بشكل كبير بالسياق الاقتصادي والتوقعات عند حصول أي عملية خصخصة مُحتملة. تستند جميع الأرقام إلى سعر ١٠٠٧,٥ دولارًا أميركيًا/ليرة لبنانية، ويفترض النظر إليها على أنها بالدولار العالق في البنوك المحبّبة.

بالاستناد إلى حساباتنا، تعتبر العقارات المساهم الأكبر (تشكّل نحو ١٤,٣٨ مليار دولار وفق السيناريو المتفائل) من مجمل القيمة المقدّرة للأصول العاقبة المقيّمة في هذه الدراسة، تليها الاتصالات (الثابتة والخبوية) التي تقدّر قيمتها بنحو ٤,٢٨ مليار دولار أميركي في السيناريو المتفائل.

بالنظر إلى ما ورد أعلاه، يمكن أن يراوح مجمل الإيرادات المُتحملة من الخصخصة والتي قد تحصل عليها الدولة اللبنانية بين ٦ مليارات دولار أميركي وفقاً لبرنامج خصخصة واقعي، ونحو ١٣ مليار دولار أميركي في السيناريو المتفائل. إلى ذلك، تستثني التقديرات المعروضة كل من عقود الامتياز والعقود الرضائية وعقود الإيجار، التي يفترض أن تولّد إيرادات أو وفورات متزايدة مع مرور الوقت، وبالتوازي مع تقديم خدمات أفضل وأكثر فعالية بالمقارنة مع كلفتها، شرط أن تكون عملية منح هذه العقود عادلة وشفافة.

الإيرادات الحكومية القصيرة والمتوسطة الأجل المُتحملة من الخصخصة

برنامج خصخصة متفائل		برنامج خصخصة واقعي	
القيمة (بملايين الدولارات)	الأصول	القيمة (بملايين الدولارات)	الأصول
٦٧٠	شركة طيران الشرق الأوسط	٦٧٠	شركة طيران الشرق الأوسط
٣٧٠	كازينو لبنان	٣٧٠	كازينو لبنان
٣,٢٣٠	الاتصالات (١٠٠٪ من الأصول)	١,٦١٥	الاتصالات (٥٠٪ من الأصول)
٧٥٢٥	العقارات (٧٠٪ من الأصول)	٣٢٢٥	العقارات (٣٠٪ من الأصول)
١,٥٧٠	RLTT		
١٣,٣٦٥	المجموع	٥,٨٨٠	المجموع

المتوسط بين التقييم المحافظ والتقييم المتفائل

مع ذلك، إن حصول أي عملية خصخصة في ظل الظروف السياسية الحالية، لا شكّ سوف تنطوي على خطر إلحاق ضرر كبير بالشعب اللبناني، لا سيّما على المدى الطويل، نظراً لما ذكرناه عن غياب المتطلبات الأساسية العديدة اللازمة لأي عملية خصخصة شفافة وعادلة. بالتالي، إذا تُقدّمت الخصخصة في السياق الحالي، فمن المرجّح أن تكون غير عادلة وألاً تفيد إلا النخب السياسية والتابعين لهم. غالباً تؤدي عمليات الخصخصة في البلدان التي تفتقر إلى الحوكمة الرشيدة والشفافية إلى بيع أصول حكومية قيّمة إلى الشركات المرتبطة بالسياسيين أو أصحاب رؤوس الأموال التابعين لهم، الذين يسعون إلى تحقيق إيرادات سريعة على حساب عاقبة الناس. هناك خطر كبير من أن يحدث ذلك في لبنان، لا سيّما إذا أخذنا في الاعتبار تاريخ البلاد مع الخصخصة والوضع الحالي للهيئات والتشريعات التنظيمية، إسوة بتلك المتعلّقة بالفساد وعمليات الشراء العام وأسواق رأس المال والمنافسة العادلة. على غرار هذه البلدان، من المُحتمل أن تُباع أصول الدولة اللبنانية بطريقة غير شفافة إلى النخب الاقتصادية والسياسية المتشابكة وأعوانها، المسؤولين إلى حدّ كبير عن المستنقع الذي يعيش فيه لبنان حالياً على الصعيدين الاجتماعي والاقتصادي، وهو ما لن يضع على الأرجح مصالح الناس في الاعتبار. في الواقع، من دون إصلاحات سياسية واجتماعية اقتصادية حقيقية على جميع المستويات، لن يتحقّق شيء من العدالة الاجتماعية في خصخصة أصول الدولة اللبنانية.

فضلاً عن ذلك، غالباً ما تروّج المؤسسات الدولية، مثل صندوق النقد الدولي، للخصخصة باعتبارها حلاً للعديد من المشكلات التي تواجهها البلدان الواقعة في ضائقة مالية وتعاني شخّ في العملات الأجنبية، إلا أن الأدلة المُستفاهة من بلدان مختلفة في العالم تبين أن هذه العملية تُحدث عادة أضراراً تتجاوز المنافع الناتجة عنها، خصوصاً إذا تُقدّمت من دون إجراء تقييم مناسب أو وضع خطة، ولا سيّما بالنسبة إلى أكثر السكّان ضعفاً. من هنا، يجب مراعاة التأثيرات التوزيعية الناتجة عن أي عملية خصخصة

في أي استراتيجية قد توضع للبنان، من خلال تقييم تأثيرها على أسعار الخدمة، وإمكانية الوصول إليها، وتوزيع الدخل، وإعادة هيكلة مستويات العمالة/ التوظيف، وغيرها، وذلك عبر إجراء تقييم شامل للآثار المحتملة للخصخصة في سياقنا، لا سيما عند تحديد النموذج الأنسب للخصخصة في كل قطاع.

على الرغم من أن خصخصة الأصول العاقبة المُختارة في هذه الدراسة قد تولد إيرادات مهمة للدولة، إلا أنها ليست حلًا، بأي شكل، للأزمة المالية في لبنان. أمّا تناول الخصخصة من زاوية معالجة الخسائر فحسب، كما هو الحال في النقاش الدائر، سوف يعرّض للخطر فرص البلاد المستقبلية في تحقيق نمو مستدام وتحسين رفاهية شعبها. من هنا، لإفادة لبنان وشعبه، يجب تقييم أي برنامج خصخصة واتخاذ القرار حوله وفقًا لاستراتيجية شاملة وسياقية تدمج بين رؤية طويلة الأجل للإصلاحات الهيكلية والتنظيمية، وبين تطوير القطاعات الإنتاجية، وفلسفة توزيع الثروة. في المقابل، يجب أن يكون الجمهور قادرًا على مساءلة الحكومة حول عمليات الخصخصة، وهو ما لا يمكن تحقيقه إلا من خلال إتاحة جميع المعلومات المرتبطة بها أمام الجمهور، بما يسمح بإجراء تقييم شفاف ومناقشة هذه العمليات وقيمة الأصول العاقبة.

مختبر السياسات العامة والحكومة

يهدف مختبر السياسات العامة والحكومة (IFI GovLab) إلى إجراء أبحاث وأنشطة مبتكرة في مجال السياسات تعالج أكثر قضايا السياسات إلحاحًا والتحديات التي يواجهها القطاع العام في لبنان والمنطقة. كما يهدف المختبر إلى تعزيز قدرة الجهات الفاعلة المحلية والإقليمية على تحسين آليات الحكومة ودمج الابتكار داخل المنظمات، ولا سيما في القطاع العام، من خلال تزويدها بالأدوات والأدلة الصحيحة لمعالجة الأولويات الوطنية لما فيه مصلحة المواطنين. كما يسعى المختبر أيضًا إلى إجراء أبحاث حول السياسات التي تؤثر على السياسات الرقمية وحكومة الإنترنت في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بهدف تعزيز خلق المعرفة والأدلة الموجودة حول المؤسسات الشاملة والحكم الرشيد في المنطقة.

معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية في الجامعة الأميركية في بيروت

يسعى معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية، في الجامعة الأميركية في بيروت، إلى تيسير الحوار وإثراء التفاعل بين الجامعيين المتخصصين والباحثين وبين واضعي السياسات وصانعي القرار في العالم العربي بصفة خاصة. ويعمل على إشراك أهل المعرفة والخبرة في المنظمات الدولية والهيئات غير الحكومية وسائر الفاعلين في الحياة العامة. كما يهتم، من خلال الدراسات والأنشطة، بتعزيز النقاش المفتوح حول جملة من القضايا العامة والعلاقات الدولية وبصياغة الاقتراحات والتوصيات المناسبة لرسم السياسات أو إصلاحها.

