OCTOBER 2020

عيسى السليطي للمحاماة
ESSA AL SULAITI LAW FIRM

MODERN LAW

رؤية قانونية حول قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص رقم 12 لسنة 2020

WWW.ESLAA.COM

المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
◆ المقدمة	1
◆ أنظمة الشراكة	3
◆ آلية تطبيق القانون	4
◆ عقد الشراكة	8
◆ الإلتزامات الواردة على شركة المشروع	10
◆ الخاتمة	12

Essa Al Sulaiti Law Firm Copyright© 2020 , All Rights Reserved.

مقدمة

أصدر حضرة صاحب السمو الشيخ تميم بن حمد آل ثانى أمير البلاد المفدى، القانون رقم 12 لسنة 2020، الخاص بتنظيم الشراكة بين القطاعين الحكومى والخاص، والذى يهدف إلى تطوير قدرات شركات القطاع الخاص القطرى وتشجيع المنافسة والمساهمة فى التنمية الإقتصادية، كما يهدف إلى توجيهه الجهات الحكومية لرؤية حديثة لإدارة المشاريع الوطنية وتعزيز إستدامتها بأقل تكاليف، على أن يكون الإطار التشريعى لتنظيم هذه الشراكة عن طريق ترتيبات بالعقد المبرم بين الجهة الحكومية والقطاع الخاص، وتوزيع وتقاسم المخاطر والأدوار بالأطر التنظيمية.

حيث رأت دولة قطر أنه من الضرورة الملحة سن تشريع قانون خاص ينظم المشاركة بين القطاعين العام والخاص، مع نظام تشريعى شامل ينظم الحقوق والإلتزامات القانونية، كما أشارت الدولة إلى مجموعة من القطاعات الى تهتم بشراكة القطاع الخاص فى إدارتها منها المستشفيات والرعاية الصحية والمرافق الرياضية والإسكان والمشاريع العقارية.

وتعتبر دولة قطر من الدول التى بادرت بضرورة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وذلك بإتخاذها العمل بنماذج الشراكة بين القطاعين، وعملت على تشكيل مجموعة وزارية ولجنة فنية لتحفيز شراكة القطاع الخاص، كما قامت الدولة بالموافقة على مشروع قانون بتنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص، حيث أصدرت قانون بتنظيم المناقصات والمزايدات الحكومية، وحددت قطاعات التنمية بالشراكة مع القطاع الخاص.

Essa Al Sulaiti Law Firm Copyright© 2020 , All Rights Reserved.

بدءت الشراكة فى قطر بين القطاعين فى مشاريع توفير الطاقة والمياة، و فى أوائل عام 2016 قامت وزارة الإقتصاد والتجارة سابقاً، وحالياً وزارة التجارة والصناعة بوضع مشروع قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص مع مجلس الوزراء، ولم يتم الإعلان عن ذلك.

و فى أكتوبر عام 2016 قامت وزارة الإقتصاد والتجارة سابقاً، وحالياً وزارة التجارة والصناعة بالإتحاد مع وزارة التعليم والتعليم العالى بدعوى القطاع الخاص لبناء المدارس العامة وتشغيلها، كما تم عقد المؤتمرات وتقديم الإقتراحات ودراسة الجدوى والجداول الزمنية والتكاليف الإرشادية والتمويل وآلية التخطيط والتسويق، فالإستعانة بالقطاع الخاص فى إدارة المدارس الحكومية خطوة إيجابية، لذلك وجب سن تشريع قانون خاص يحكم المشاركة بين القطاعين العام والخاص.

كما بادرت اللجنة العليا للمشاريع والإرث فى إدخال شركاء القطاع الخاص لتطوير بعض الملاعب التى ستستضاف فيها كأس العالم فيفا 2022 وخطط الإرث ذات الصلة.

Essa Al Sulaiti Law Firm Copyright© 2020 , All Rights Reserved.

رؤية قانونية حول قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص رقم 12 لسنة 2020

القانون رقم 12 لسنة 2020 بتنظيم الشراكة بين القطاعين الحكومى والخاص

نص القانون على أن الشراكة بين القطاعين الحكومى والخاص (Public Private Partnerships PPP) تمثل إتفاقا بين الجهة الحكومية والقطاع الخاص لتنفيذ وتمويل الأعمال أو تقديم الخدمات، بموجب عقد الشركة وفقاً لأحكام هذا القانون والسياسة العامة للشراكة التي يعتمدها مجلس الوزراء بناء على إقتراح الوزير.

Essa Al Sulaiti Law Firm Copyright© 2020 , All Rights Reserved.

تكون الشراكة وفقا لأحد الأنظمة التالية :

1- تخصيص أراضى عن طريق الإيجار أو الترخيص بالإنتفاع لتطويرها من قبل القطاع الخاص

وهذا يعنى أنه يجوز تخصيص قطعة أرض ملك للدولة، يتم تأجيرها للقطاع الخاص بهدف تطويرها، أو البناء عليها والإنتفاع بها بما عليها من منشأت، على أن يديرها القطاع الخاص لصالح القطاع العام بالإتفاق على السياسة العامة للشراكة أو الإدارة.

2- نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT)

بموجب هذا النظام يقوم القطاع العام بمنح القطاع الخاص مرفق عام بموجب عقد الشراكة على أن يقوم الأخير ببناء وتشغيل المشروع، ومنحه حق الإنتفاع لفترة معينة، وبعد إنتها فترة الإمتياز يتم تحويل أصول المشروع للحكومة.

(المصدر: السلسلة الدورية لقضايا التنمية فى الأقطار العربية – العدد 35 نوفمبر 2004 – ص 4)

3- نظام البناء ونقل الملكية والتشغيل (BTO)

إذ يقوم القطاع الخاص بموجب هذا النظام بالبناء لصالح القطاع العام ومن ثم ينقل ملكيته للحكومة، ويتعهد بتشغيل المكان لمدة معينة قابلة للتجديد، أو تغير المشغل إلى مشغل أخر، حسب المصلحة العامة.

Essa Al Sulaiti Law Firm Copyright© 2020 , All Rights Reserved.

4- نظام البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية (BOOT)

ويعتبرهذا النظام صورة من صور ال (BOT) ويعتمد على أن يقوم القطاع الخاص بالبناء و ينقل القطاع الحكومى له السيطرة الكاملة على المبنى وتملكه وتكون الملكية مؤقتة لفترة الإمتياز، ويتعهد القطاع الخاص بتشغيله لفترة زمنية معنية متفق عليها بين الطرفين، وفى نهاية الفترة، تؤول ملكية المشروع بالكامل للحكومة.

(المصادر: عقد التحديث والتمليك والتشغيل ونقل الملكية – دراسة مقارنة – ص 56،السلسلة الدورية لقضايا التنمية في الأقطار العربية – العدد 35 نوفمبر 2004 ص 6)

5- نظام التشغيل والصيانة (OM)

وبمقتضى هذا النظام يمنح القطاع العام حق التشغيل والصيانة للقطاع الخاص بمقتضى الشراكة، لفترة زمنية محددة، ويجوز تجديدها حسب المصلحة العامة.

6- أي نظام أخر يعتمده مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير

كما يجوز لكل من الجهة الحكومية أو الإدارة المختصة من تلقاء نفسها أو بناء على إقتراح القطاع الخاص تحديد أحد المشروعات لتنفيذه عن طريق الشراكة وعرضه على وزير التجارة والصناعة للموافقة عليه من حيث المبدأ.

Essa Al Sulaiti Law Firm Copyright© 2020 , All Rights Reserved.

آلية تطبيق قانون تنظيم الشركة بين القطاعين الحكومي والخاص

ولتنفيذ الشراكة بين القطاعين الحكومى والخاص لابد من تطبيق آلية خاصة، حيث أنها تمس أهم القطاعات بالدولة كما ذكرنا، من غذاء ومنشأت وأسواق، لذلك يجب أن تكون هذه الشراكة بآلية مميزة، حتى يتم تطبيقها بشكل منظم وناجح.

وتكون هذه الآلية على النحو الأتى :

1. للجهة الحكومية من تلقاء نفسها أو بناء على إقتراح القطاع الخاص تحديد أحد المشروعات لتنفيذه عن طريق الشراكة وعرضه على الوزير للموافقة عليه من حيث المبدأ.

2. تعد جهة التعاقد تقريرا عن فكرة المشروع يتضمن موجزا عنه وبيان مدى ملاءمته للتنفيذ وتحديد مهام ومسؤليات كل طرف.

3. يعرض التقرير على وزير التجارة والصناعة لرفعه إلى رئيس مجلس الوزراء مشفوعا بتوصياته للنظر فى اعتماده.

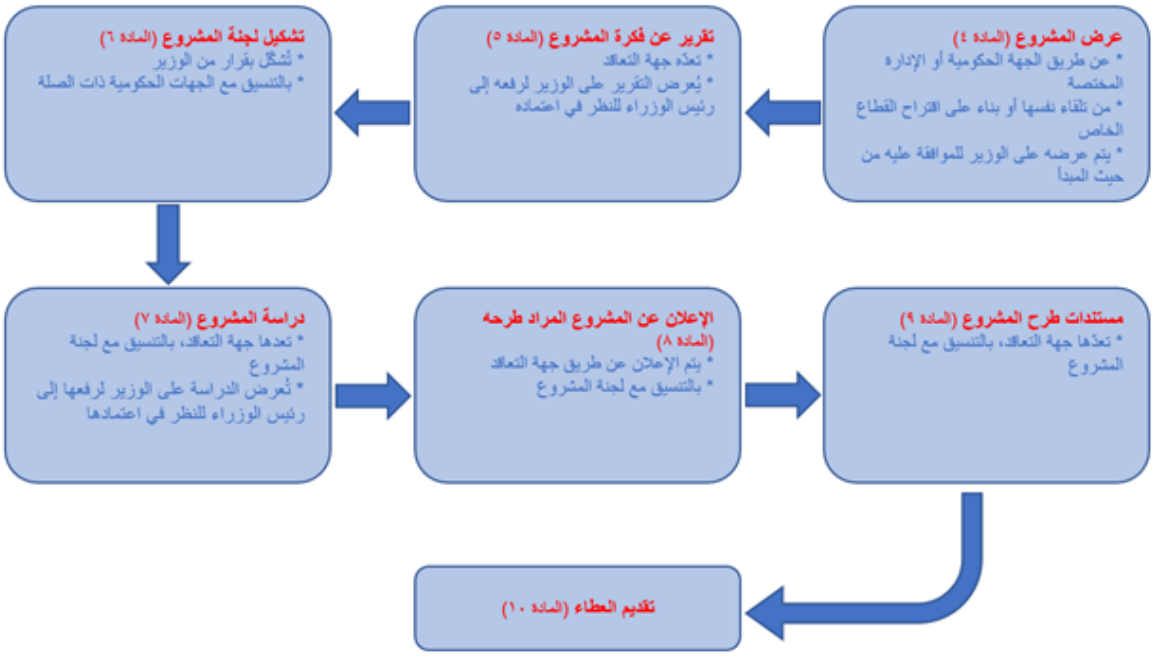
Essa Al Sulaiti Law Firm Copyright© 2020 , All Rights Reserved.

4. تشكل لجنة لكل مشروع بالتنسيق مع الجهات الحكومية ذات الصلة، تضم ممثلين عن جهة التعاقد والإدارة المختصة وديوان المحاسبة.

5. تتولى لجنة المشروع إعداد وثيقة سياسة المشروع وعرضها على وزير التجارة والصناعة لإعتمادها، وتقييم العطاءات، والتفاوض بشأن العقود، ورفع التوصية لجهة التعاقد فيما يخص مقدم العطاء الفائز.

6. تعد جهة التعاقد بالتنسيق مع لجنة المشروع دراسة المشروع ثم يتم عرضها على وزير التجارة والصناعة لرفعها لرئيس مجلس الوزراء للنظر فى إعتمادها.

7. الإعلان عن المشروع من قبل الإدارة المختصة وطريقه طرحه للقطاع الخاص شاملا مستندات الطرح التى أعدتها جهة التعاقد.



الشكل 1: تسلسل سير العمل من عرض المشروع حتى مرحلة تقديم العطاءات وفقًا لقانون (12) لسنة 2020 القطري.

Essa Al Sulaiti Law Firm Copyright© 2020 , All Rights Reserved.

عقد الشراكة

للدخول في علاقة شراكة بين القطاعين العام والخاص، يجب إبرام عقد شراكة بموجب أحكام قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وينص القانون الجديد على نطاق وهيكل العقد بين الطرفين.

حددت المادة رقم 17 من قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص الشروط التي يجب تضمينها في عقد الشراكة.

يجب تحديد مسؤوليات كل طرف، وتوزيع المخاطر بشكل واضح وصريح. من بين عدة شروط أخرى.

يجب أن يتضمن العقد:

(أ) طبيعة ونطاق الأعمال أو الخدمات التي يجب على شركة المشروع أداؤها وشروط تنفيذها.

(ب) ملكية أموال وأصول المشروع، والتزامات الأطراف المتعلقة بتسليم واستلام الأعمال والأصول، وأحكام نقل الملكية.

(ج) الجوانب المالية للاتفاقية.

(د) مدة العقد، وحالات الإنهاء المبكر أو الجزئي، والحالات التي يحق فيها لجهة التعاقد الإنهاء المنفرد للعقد، وحقوق والتزامات الأطراف المرتبطة.

Essa Al Sulaiti Law Firm Copyright© 2020 , All Rights Reserved.

يجب أيضًا أن يتضمن العقد تفاصيل المكافآت. وينص قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أنه يجوز لشركة المشروع تحصيل رسوم أو الحصول على تعويضات مالية دورية من الحكومة لفترة محددة وذلك عند استيفاء معايير التوافر والأداء للأصل (المادتين رقم 21 و25).

الطبيعة طويلة الأجل للشراكات بين القطاعين العام والخاص مرتبطة بشكل وثيق بضرورة الموازنة بين مسؤولية الإدارة الفعّالة والمخاطر المنقولة إلى الطرف الخاص مع توفير إمكانية تحقيق إيرادات مقبولة ومستدامة. ومن هذا المنطلق، فإن المادة رقم 18 من قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص تنص على أنه تُحدد مدة عقد الشراكة بما لا يجاور ثلاثين (30) عامًا، وفي الوقت عينه، تنص صراحة على إمكانية إبرام عقود لمدة تزيد على ذلك وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة.

ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى أنه نظرًا لأن مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي عقود طويلة الأجل ويمكن أن تحدث العديد من التغييرات خلال مدة العقد، فإن القانون الجديد ينص على إمكانية الاتفاق على تعديل عقد الشراكة، إذا طرأت ظروف غير متوقعة بعد إبرام العقد، بما في ذلك التعديلات في التشريعات النافذة وقت إبرامه (المادة رقم 22). تساهم هذه المادة في الحيلولة دون فشل المشروع في حالة الإخلال بالتوازن المالي في العقد نتيجة التغييرات غير المتوقعة.

Essa Al Sulaiti Law Firm Copyright© 2020 , All Rights Reserved.

الإلتزامات الواردة على شركة المشروع

عرفت المادة الأولي من هذا القانون شركة المشروع بأنها هي الشركة القائمة أو التي يتم تأسيسها لتنفيذ المشروع، بالإضافة إلى الإلتزمات المنصوص عليها فى هذا القانون والقرارات الصادرة تنفيذا له وعقد الشراكة.

تلتزم شركة المشروع بما يلى :

1. عدم حل شركة المشروع أو تغيير الشكل القانونى لها أو تخفيض رأسمالها إلا بعد موافقة الوزير ويجب أن يتضمن النظام الأساسى لشركة المشروع حظرا على تداولها أسهمها قبل تاريخ إتمام أعمال البناء والتجهيز أو التطوير وكذلك حظر تداول الأسهم المملوكة للآغلبية الحائزة لرأسمالها بعد هذا التاريخ إلا بعد موافقة الوزير.

   وفى جميع الأحوال لا يجوز رهن أسهم شركة المشروع لغير غرض تمويل أو إعادة تمويل مشروع الشراكة ويقع باطلا كل إجراء أو تصرف يتم بالمخالفة لأحكام هذا البند.

2. المحافظة على الأصول الخاصة بالمشروع وموجوداته وصيانتها والعناية بها وإستخدامها فى الغرض الذى أعدت لأجله.

3. عدم بيع ما قد تمتلكه وفقا لشروط عقد الشراكة من المنشأت والأصول والأموال المنقوله وغير المنقولة العائدة للمشروع ويستثنى من ذلك البيع الذى يتم بهدف تنفيذ برنامج الإحلال والتجديد وفقا للشروط المبينة فى عقد الشراكة وبعد موافقة الإدارة المختصة.

Essa Al Sulaiti Law Firm Copyright© 2020 , All Rights Reserved.

4. تقديم كافة الأوراق والمعلومات والبيانات التى تطلبها الإدارة المختصة أو جهة التعاقد والتعاون مع موظفيها والسماح لهم بالدخول إلى مواقعها للتفتيش عليها فى أي وقت.

5. توفير الاشتراطات البيئية والصحية ومتطلبات السلامة للعاملين بالمشروع والمنتفعين به.

6. عدم التعاقد مع مقاولين من الباطن إلا بعد موافقة جهة التعاقد على ألا يخل ذلك بالتزامات شركة المشروع المقررة بموجب هذا القانون والقرارات الصادرة تنفيذا له وعقد الشراكة.

يجب أن يدرك المستثمرون الأجانب أنه يجوز إعفاء شركة المشروع من كل أو بعض القيود المفروضة بموجب التشريعات السارية على الشركات المملوكة لغير القطريين ، بما في ذلك ملكية الأراضي أو استخدامها أو تأجيرها (المادة 23 ، القانون رقم 2020/12).

نظرًا لأهمية المصالح العامة التي ينطوي عليها الأمر ، فإن قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص يُخضع عقد الشراكة للقانون القطري ، مما يُنشئ اختصاص المحاكم القطرية بشأن النزاعات ذات الصلة (قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، مادة 28).

Essa Al Sulaiti Law Firm Copyright© 2020 , All Rights Reserved.

الخاتمة

نشيد بجهد المشرع القطري بإصداره لهذا القانون والذي جاءت نصوصه مواكبة للتشريعات القانونية المرتبطة، سيما وأن نصوص هذا القانون في اجمالها تتسم بالمرونة والسلاسة والاحكام في الصياغة والوضوح وسهولة الفهم والاستنباط والتوازن فيما بينها للقطاعين الحكومي والخاص، وهذا الأمر ليس بغريب على المشرع القطري حيث لمسناه في كافة تشريعاتنا القانونية المعمول بها في الدولة.

ولكن بإجمالي التدقيق القانوني على هذا القانون يتضح لنا أهمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وإهتمام الدولة بهذه الشراكة وتبنيها والعمل عليها من خلال القطاعات المختلفة، وسن القوانين المنظمة لهذه الشراكة، وستكون دولة قطر نموذجا يحتذى به إذا تمت التجربة بنجاح بالحفاظ على التقدم فى المشاريع بالوتيرة نفسها على المدى الطويل، ويتضح ذلك جلياً من خلال ذكر المزايا والفوائد الممنوحة من خلال تطبيق هذا القانون.

Essa Al Sulaiti Law Firm Copyright© 2020 , All Rights Reserved.

عيسى السليطي للمحاماة
ESSA AL SULAITI LAW FIRM

اعداد

عيسى بن محمد السليطي

المؤسس والرئيس

ريكاردو سيد

مستشار قانوني أول

باراسكيفولا نتاي

مستشار قانوني

للتواصل معنا

هاتف : +974 4447 1555 +974 4490 2822

+974 4466 4606

ايميل : INFO@ESLAA.COM

الموقع : WWW.ESLAA.COM

eslawfirm/

Essa Al Sulaiti Law Firm Copyright© 2020 , All Rights Reserved.

عيسى السليطي للمحاماة

ESSA AL SULAITI LAW FIRM