(٣٨)

٢٠٢٢/١٢/١١م

برنامج - برنامج الشراكة من أجل التنمية - مفهومه وحدود الالتزام بتطبيقه، والمخاطبون بأحكامه.

برنامج الشراكة من أجل التنمية هو نهج تعاوني يقوم على أساس مكافأة الإنجازات المتوقعة، يتم تطبيقه بين الأطراف في إطار التعاقدات الحكومية ذات الصلة بالإنشاءات والتوريدات الحكومية (المدنية والعسكرية والأمنية)، ومشروعات البنية التحتية - المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٤/٩ بإنشاء الهيئة العمانية للشراكة من أجل التنمية وإصدار نظامها (آنذاك) عدد في المادة الرابعة منه الحالات التي تستوجب على وحدات الجهاز الإداري للدولة (المدنية والعسكرية والأمنية) والشركات التي تساهم فيها الحكومة بنسبة تزيد على (٥٠٪) خمسين في المائة الالتزام بتضمين عقودها بندا ينص على التزام الأطراف بميزة التعامل ببرنامج الشراكة من أجل التنمية - اقتصر التعداد على عقود تنفيذ مشاريع البنية التحتية، وعقود توريدات الأسلحة والمعدات العسكرية والأمنية التي تزيد قيمتها على (٥٠٠,٠٠٠ ر.ع) خمسة ملايين ريال عماني - تطبيق.

فبالإشارة إلى الكتب المتبادلة، والمنتهية بالكتاب رقم:..... المؤرخ في.....هـ، الموافق.....م، بشأن طلب الإفادة بالرأي القانوني حول مدى سريان حكم المادة الرابعة من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٤/٩ بإنشاء الهيئة العامة للشراكة من أجل التنمية على الشركة العمانية للاتصالات.

وتتلخص وقائع الموضوع - حسبما يبين من الأوراق - في أن الهيئة العامة للتخصيص والشراكة عند مراجعتها لعقود القطاع المدني للجهات الحكومية التي ينطبق عليها برنامج الشراكة من أجل التنمية (توازن)، تبين لها أن شركة

هواوي (الصينية) للاستثمارات الفنية (عمان) ش.م.م لم تلتزم بتطبيق برنامج الشراكة من أجل التنمية وسداد الالتزامات المترتبة عليها إلى الهيئة رغم تعاقدها مع الشركة العمانية للاتصالات (عمانتل).

وبررت الشركة العمانية للاتصالات (عمانتل) مسلك شركة هواوي بأن الدولة تنازلت عن حصتها في الشركة العمانية للاتصالات (عمانتل) إلى إحدى الشركات الخاصة، ومن ثم لم تعد من المخاطبين بأحكام برنامج الشراكة من أجل التنمية، كما أوضحت بأنها تعمل في قطاع تنافسي، وأن اتخاذ إجراءات قانونية تجاه المقاولين المتعاقدين معها سيضطرهم إلى رفع أسعارهم للخدمات المقدمة لها تحوطا لإخضاعهم للالتزامات التي يرتبها برنامج الشراكة من أجل التنمية، وهو ما سيجعل عمانتل في وضع تنافسي أضعف في السوق مقارنة بالشركات الأخرى، فالبرنامج المذكور يرتب كلفة مالية على المقاولين وهذه الكلفة ستنتقل بطبيعة الحال إلى عمانتل، في حين أن الشركات الأخرى في قطاع الاتصالات في منأى عن تحمل هذه التكلفة وهو ما سيجعل خدماتها أقل كلفة مقارنة بشركة عمانتل، إلا أن الهيئة - آنذاك - أكدت أن الشركة التي تنازلت الدولة لها عن حصتها في الشركة العمانية للاتصالات (عمانتل)هي شركة مملوك رأس مالها بالكامل للدولة، وبالتالي ينطبق عليها البرنامج المشار إليه.

وباستطلاع رأي جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة، أفاد بأنه تبين من خلال الاطلاع على إحدى الاتفاقيات الإطارية المبرمة بين الشركة العمانية للاتصالات (عمانتل) وشركة هواوي المشار إليها بتاريخ ٢٠١٦/٩/٢٥م بشأن توريد وتركيب ودمج واختبار وتشغيل أجهزة وبرمجيات لتعزيز النطاق العريض المتنقل في المنطقتين (أ، ب) قد تضمنت بندا خاصا برقم (٢,٣٧) بمتطلبات الشراكة من أجل التنمية، ولم يتبين إجمالي قيمة الالتزامات المترتبة عليه، إلا أنها ترتبط

بشراء وتوريد معدات من خلال قائمة أسعار لوحدات تدخل في صميم مشاريع البنية الأساسية المتعلقة بخدمات الاتصالات، وتتحدد القيمة بموجب أوامر عمل تصدر لشركة هواوي حسب متطلبات شركة عمانتل، وقد بلغ إجمالي قيمة تلك الأوامر حتى تاريخ ٢٠٢٢/٤/٣٠م (٩٣٠٠٠٠٠٠ ر.ع) ثلاثة وتسعين مليون ريال عماني.

وبالنظر إلى حجم الاتفاقيات والعقود التي أبرمتها شركة عمانتل مع الموردين منذ بدء تطبيق برنامج الشراكة من أجل التنمية في عام ٢٠١٤م، يؤكد جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة على أهمية التنسيق بين المختصين في وزارة المالية ونظرائهم في جهاز الاستثمار العماني بوصفه مساهما في شركة عمانتل؛ للنظر في طبيعة تلك الاتفاقيات والعقود، ومدى ارتباطها بمشاريع البنية الأساسية، وتحديد قيمتها الإجمالية، ومن ثم تحديد ما إذا كانت خاضعة لبرنامج الشراكة من أجل التنمية من عدمه.

وإزاء ذلك، تستطلعون رأي وزارة العدل والشؤون القانونية في الموضوع المشار إليه.

وردا على ذلك نفيد بأن المادة الأولى من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٤/٩ - الملغى - بإنشاء الهيئة العمانية للشراكة من أجل التنمية وإصدار نظامها كانت تنص على أنه: "تنشأ هيئة عامة تسمى الهيئة العمانية للشراكة من أجل التنمية تتبع وزارة التجارة والصناعة".

وكانت المادة الرابعة من المرسوم السلطاني ذاته تنص على أنه: "على وحدات الجهاز الإداري للدولة (المدنية والعسكرية والأمنية) والشركات التي تساهم فيها الحكومة بنسبة تزيد على (٥٠٪) خمسين بالمائة، الالتزام بتضمين عقود تنفيذ مشاريع البنية الأساسية، وعقود توريدات الأسلحة والمعدات العسكرية والأمنية التي تزيد قيمتها على (٥٠٠٠٠٠٠ ر.ع) خمسة ملايين ريال عماني، والتي تكون

طرفا فيها، بندا ينص على التزام الأطراف بميزة التعامل ببرنامج الشراكة من أجل التنمية، وذلك بمراعاة الضوابط والمعايير المشار إليها في البند (٥) من المادة (٦) من النظام المرفق".

ومن حيث إن المادة (١) من نظام الهيئة العمانية للشراكة من أجل التنمية الصادر بالمرسوم السلطاني المشار إليه كانت تنص على أنه: "في تطبيق أحكام هذا النظام يكون للكلمات والعبارات التالية المعنى الموضح قرين كل منها، ما لم يقتض سياق النص معنى آخر: ١ - ..... ٥ - برنامج الشراكة من أجل التنمية: نهج تعاوني يقوم على أساس مكافأة الإنجازات المتوقعة، يتم تطبيقه بين الأطراف في إطار التعاقدات الحكومية ذات الصلة بالإنشاءات والتوريدات (المدنية والعسكرية والأمنية)، ومشروعات البنية الأساسية وفقا للضوابط والمعايير التي يقررها المجلس".

ومن حيث إن المادة الأولى من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٩/٥٤ بإنشاء الهيئة العامة للتخصيص والشراكة وإصدار نظامها كانت تنص على أنه: "تنشأ هيئة عامة تسمى "الهيئة العامة للتخصيص والشراكة "تتبع مجلس الوزراء ويعمل في شأنها بأحكام النظام المرفق".

وتنص المادة الخامسة من المرسوم السلطاني ذاته على أنه: "يلغى المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٤/٩ بإنشاء الهيئة العمانية للشراكة من أجل التنمية وإصدار نظامها، كما يلغى كل ما يخالف هذا المرسوم، والنظام المرفق، أو يتعارض مع أحكامهما".

ومن حيث إن المادة (١) من نظام الهيئة العامة للتخصيص والشراكة الصادر بالمرسوم السلطاني المشار إليه تنص على أنه: "في تطبيق أحكام هذا النظام يكون للكلمات والعبارات الآتية المعنى المبين قرين كل منها، ما لم يقتض سياق

النص معنى آخر:.....برنامج توازن: نهج تعاوني يقوم على أساس مكافأة الإنجازات المتوقعة، يتم تطبيقه بين الأطراف في إطار التعاقدات المشار إليها في المادة (٣) من هذا النظام".

وتنص المادة (٣) من النظام ذاته على أنه: "يجب على وحدات الجهاز الإداري للدولة (المدنية والعسكرية والأمنية) والشركات التي تساهم فيها الحكومة بنسبة تزيد على (٥٠٪) خمسين بالمائة الالتزام بتضمين عقود مشاريع البنية الأساسية التي يحددها المجلس، وعقود توريدات الأسلحة والمعدات العسكرية والأمنية، التي تزيد قيمتها على (٥٠٠٠٠٠٠ ر.ع) خمسة ملايين ريال عماني، بندا ينص على التزام الأطراف بميزة التعامل ببرنامج توازن، وذلك بمراعاة الضوابط والمعايير المشار إليها في البند (٣) من المادة (١٠) من هذا النظام.

وتستثنى من تطبيق أحكام هذه المادة مشاريع التخصيص، ومشاريع الشراكة، ومشاريع التحويل إلى شركات".

وكانت المادة (١٠) من النظام ذاته تنص على أنه: "يكون للمجلس كافة الصلاحيات اللازمة لممارسة الهيئة اختصاصاتها، وتحقيق أهدافها، وله بصفة خاصة الآتي: ١ - ..... ٣ - وضع ضوابط ومعايير تطبيق برنامج توازن، والاستثناء منه، ويصدر بالاستثناء قرار من المجلس لكل حالة على حدة. ٤ - .....".

ومن حيث إن المادة الأولى من المرسوم السلطاني رقم ٢٠٢٠/١١٠ بإلغاء الهيئة العامة للتخصيص والشراكة تنص على أنه: "تؤول إلى وزارة المالية كافة الاختصاصات والمخصصات والأصول والحقوق والالتزامات والموجودات الخاصة بالهيئة العامة للتخصيص والشراكة، كما ينقل موظفوها إلى وزارة المالية بذات درجاتهم المالية".

وتنص المادة الثانية من المرسوم السلطاني ذاته على أنه: "تستبدل بعبارة "الهيئة العامة للتخصيص والشراكة"، أينما وردت في القوانين والمراسيم السلطانية، عبارة "وزارة المالية".

كما تستبدل بعبارتي "مجلس إدارة الهيئة العامة للتخصيص والشراكة"، و"رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للتخصيص والشراكة"، أينما وردتا في القوانين والمراسيم السلطانية، عبارة "وزير المالية".

وتنص المادة الثالثة من المرسوم السلطاني ذاته على أنه: "تلغى الهيئة العامة للتخصيص والشراكة، كما يلغى كل ما يخالف هذا المرسوم، أو يتعارض مع أحكامه".

ومفاد هذه النصوص، أن المشرع في ظل العمل بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٤/٩ بإنشاء الهيئة العمانية للشراكة من أجل التنمية وإصدار نظامها، عرف برنامج الشراكة من أجل التنمية بأنه نهج تعاوني يقوم على أساس مكافأة الإنجازات المتوقعة، يتم تطبيقه بين الأطراف في إطار التعاقدات الحكومية ذات الصلة بالإنشاءات والتوريدات (المدنية والعسكرية والأمنية)، ومشروعات البنية الأساسية، وأوجب على وحدات الجهاز الإداري للدولة (المدنية والعسكرية والأمنية) والشركات التي تساهم فيها الحكومة بنسبة تزيد على (٥٠٪) خمسين بالمائة، الالتزام بتضمين عقود تنفيذ مشاريع البنية الأساسية، وعقود توريدات الأسلحة والمعدات العسكرية والأمنية التي تزيد قيمتها على (٥٠٠٠٠٠٠ ر.ع) خمسة ملايين ريال عماني، والتي تكون طرفا فيها، بندا يقضي بالتزام الأطراف بميزة التعامل ببرنامج الشراكة من أجل التنمية، وذلك بمراعاة الضوابط والمعايير التي يضعها مجلس إدارة الهيئة.

وبموجب أحكام المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٩/٥٤ بإنشاء الهيئة العامة للتخصيص والشراكة وإصدار نظامها، قضى المشرع بإلغاء المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٤/٩ بإنشاء الهيئة العمانية للشراكة من أجل التنمية وإصدار نظامها اعتبارا من ٢٠١٩/٧/١م، وعرف برنامج توازن بأنه نهج تعاوني يقوم على أساس مكافأة الإنجازات المتوقعة، يتم تطبيقه بين الأطراف في إطار التعاقدات الحكومية ذات الصلة بمشاريع البنية الأساسية التي يحددها مجلس إدارة الهيئة وعقود توريد الأسلحة والمعدات العسكرية والأمنية، وأوجب على وحدات الجهاز الإداري للدولة (المدنية والعسكرية والأمنية) والشركات التي تساهم فيها الحكومة بنسبة تزيد على (٥٠٪) خمسين بالمائة الالتزام بتضمين عقود مشاريع البنية الأساسية التي يحددها مجلس الإدارة، وعقود توريدات الأسلحة والمعدات العسكرية والأمنية، التي تزيد قيمتها على (٥٠٠٠٠٠٠ ر.ع) خمسة ملايين ريال عماني، بندا يقضي بالتزام الأطراف بميزة التعامل ببرنامج توازن وفقا للضوابط التي يحددها مجلس إدارة الهيئة.

وبموجب أحكام المرسوم السلطاني رقم ٢٠٢٠/١١٠ بإلغاء الهيئة العامة للتخصيص والشراكة، قضى المشرع بإلغاء الهيئة العامة للتخصيص والشراكة اعتبارا من ٢٠٢٠/٨/١٨م، وأيلولة كافة اختصاصاتها إلى وزارة المالية، واستبدال عبارة "وزارة المالية" بعبارة "الهيئة العامة للتخصيص والشراكة" وعبارة "وزير المالية" بعبارتي "مجلس إدارة الهيئة العامة للتخصيص والشراكة" و"رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للتخصيص والشراكة" أينما وردت في القوانين والمراسيم السلطانية، وقد خلت نصوص هذا المرسوم السلطاني من حكم يقضي بإلغاء المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٩/٥٤ المشار إليه، الأمر الذي يقطع بأن أحكام هذا المرسوم الأخير ما زالت باقية وسارية ومعمولا بها فيما عدا ما يتعلق بإنشاء الهيئة وأهدافها وماليتها وآليات إدارتها ممثلة في مجلس الإدارة والرئيس التنفيذي وما يرتبط بذلك من أحكام والتي تعد ملغاة بحكم اللزوم تبعا لإلغاء الهيئة.

ومن حيث إن المشرع بموجب حكم المادة (٣) من نظام الهيئة العامة للتخصيص والشراكة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٩/٥٤ قد ألزم وحدات الجهاز الإداري للدولة والشركات التي تساهم فيها الحكومة بنسبة تزيد على (٥٠٪) خمسين بالمائة بتضمين عقودها ذات الصلة بتنفيذ مشاريع البنية الأساسية، وعقود توريد الأسلحة والمعدات العسكرية والأمنية التي تتجاوز قيمتها (٥٠٠٠٠٠٠ ر.ع) خمسة ملايين ريال عماني بندا يقضي بالتزام الأطراف بميزة التعامل ببرنامج "توازن" بمراعاة الضوابط التي يضعها مجلس إدارة الهيئة، ولما كان هذا النص لا يتعلق بإنشاء الهيئة أو أهدافها أو ماليتها أو آليات إداراتها فإن حكمه لا يزال ساريا ومعمولا به حتى بعد إلغاء الهيئة وأيلولة اختصاصاتها إلى وزارة المالية وأيلولة اختصاصات مجلس إدارتها ورئيس مجلس إدارتها إلى وزير المالية.

ومن الجدير بالذكر، أن نص المادة (٣) من نظام الهيئة العامة للتخصيص والشراكة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٩/٥٤، يقابله نص المادة (الرابعة) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٤/٩ بإنشاء الهيئة العمانية للشراكة من أجل التنمية - الملغى - ويختلف عنه في أمرين، أولهما: أنه استحدث فقرة جديدة تقضي باستثناء مشاريع التخصيص ومشاريع الشراكة ومشاريع التحويل إلى شركات من حكم هذه المادة، وثانيهما: أنه استبدل عبارة "برنامج توازن" بعبارة "برنامج الشراكة من أجل التنمية"، ومن ثم فإن برنامج الشراكة من أجل التنمية في جوهره يعد ذاته برنامج توازن مع اختلاف طفيف بينهما في بعض التفاصيل.

وفي ضوء ما تقدم، فإن المخاطبين بأحكام برنامج الشراكة من أجل التنمية وبرنامج توازن الذي حل محله المنصوص عليهما في المرسومين السلطانيين رقمي ٢٠١٤/٩ و ٢٠١٩/٥٤ المشار إليهما - كل في نطاقه الزمني - هي كافة وحدات الجهاز الإداري للدولة المدنية والعسكرية والأمنية والشركات التي تساهم فيها الحكومة بنسبة تزيد على (٥٠ ٪) خمسين بالمائة.

وفيما يتعلق بصورة مساهمة الحكومة في الشركات المشار إليها، فقد وردت نصوص المرسومين السلطانيين رقمي ٢٠١٤/٩ و ٢٠١٩/٥٤ المشار إليهما مطلقة غير مقيدة في هذا الخصوص، ومن ثم يستوي أن تكون تلك المساهمة مباشرة، بأن تكون وحدات الجهاز الإداري للدولة هي من يملك نسبة تزيد على (٥٠٪) خمسين بالمائة في رأس مال تلك الشركات، أو غير مباشرة كأن تملك تلك الوحدات النسبة المذكورة من خلال إحدى الشركات المملوك رأس مالها بالكامل للحكومة.

وبناء على ما تقدم، ولما كان البين من الأوراق أن إحدى الشركات المملوك رأس مالها بالكامل للحكومة تملك نسبة تزيد على (٥٠٪) خمسين بالمائة من رأس مال الشركة العمانية للاتصالات، فإن تلك الشركة الأخيرة تعد من المخاطبين بحكم المادة الرابعة من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٤/٩ بإنشاء الهيئة العمانية للشراكة من أجل التنمية وإصدار نظامها بالنسبة للعقود التي أبرمتها في ظل العمل بهذا المرسوم وحتى تمام تنفيذها ولو امتد هذا التنفيذ إلى ما بعد إلغائه، كما تعد من المخاطبين بأحكام المادة (٣) من نظام الهيئة العامة للتخصيص والشراكة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٩/٥٤ - التي لايزال حكمها ساريا ومعمولا به حتى تاريخه على نحو ما سلف بيانه - وذلك فيما يتعلق بالعقود التي أبرمتها أو تبرمها الشركة مستقبلا في ظل العمل بحكمها.

لذلك؛ انتهى الرأي إلى سريان حكم المادة الرابعة من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٤/٩ بإنشاء الهيئة العامة للشراكة من أجل التنمية على الشركة العمانية للاتصالات بالنسبة للعقود التي أبرمتها في ظل سريانها والعمل بها، وذلك على النحو المبين في الأسباب.

فتوى رقم (٢٢٢٧٧٢٧٠٢) بتاريخ ١١ من ديسمبر ٢٠٢٢م