

الجوانب القانونية للخصخصة

الدكتور مهدي إسماعيل الجراف

معهد الكويت للأبحاث العلمية

١ - مقدمة

يتوجه حالياً العديد من الدول المتقدمة والنامية على حد سواء نحو تحويل العديد من أنشطتها الاقتصادية من القطاع العام إلى القطاع الخاص. وتأتي هذه الموجة في أعقاب عمليات خصخصة واسعة النطاق انطلقت من بريطانيا في أوائل الثمانينات وتبعتها دول أخرى كالمكسيك ونيوزيلندا وماليزيا وشيلي وغيرها. وتراكمت نتيجة لذلك حصيلة جيدة من التجارب الدولية التي يمكن للدول الأخرى الاستفادة منها. ولعل من أهم الدروس المستفادة من هذه التجارب ضرورة تهيئة البيئة القانونية وإعداد التشريعات المناسبة لإنجاح عمليات الخصخصة. ويناقش هذا البحث أهم الجوانب القانونية لموضوع الخصخصة ويعرض البدائل التشريعية المتاحة من خلال التجارب الدولية بهدف تعزيز إيجابيات الخصخصة وتلافي سلبياتها.

وتعرف عملية الخصخصة بنقل ملكية و/أو إدارة نشاط اقتصادي ما إما جزئياً أو كلياً من القطاع العام إلى القطاع الخاص (انظر - Beesly). ولا تعتبر الخصخصة غاية بحد ذاتها وإنما هي أداة من برنامج شامل ذي أدوات متعددة يهدف إلى إصلاح الاقتصاد في دولة ما. لذا غالباً ما تواكب الخصخصة تغييرات جذرية لمفهوم أو فلسفة مسؤولية الدولة في إدارة الاقتصاد و دورها السياسي والاقتصادي والاجتماعي تجاه المزيد من المشاركة للقطاع الخاص.

دوافع الخصخصة:

وبمعاينة الدول التي اتجهت نحو الخصخصة يتبين بأن هناك دافعين أساسيين للخصخصة (انظر - Moore). الدافع الأول يعود إلى تضخم القطاع العام وصعوبة مواكبة مصروفاته المتنامية، والدافع الثاني يرجع إلى بروز قناعة دولية (وخاصة بعدما أخفق النظام الاشتراكي كبديل للإدارة الاقتصادية) بأن إدارة الأنشطة الاقتصادية تتطلب مهارات تجارية ومالية وإدارية وفنية عالية، والتوجه نحو العملاء، وهي صفات يفتقر إليها القطاع العام. وفي حين تتفاوت حدة الدافع الأول من دولة إلى أخرى، بحسب مواردها، والتزاماتها المالية، يكاد الدافع الثاني أن يكون دولياً ومشاركاً بين جميع الدول التي اتجهت نحو الخصخصة، وتلك التي تعترم المضي في هذا الاتجاه. فمن المعروف أن القطاع الخاص أينما وجد يسعى دائماً إلى تعظيم ربحيته. وعلى العكس من ذلك، يسعى القطاع العام متمثلاً بالحكومات إلى تحقيق عدة أهداف سياسية واجتماعية واقتصادية قد تتضارب (Conflicting objectives) فيما بينها. فمثلاً، نجد أن قرارات خلق فرص العمل والتوظيف في القطاع العام تؤثر سلباً على مستوى الأداء المالي، وتؤثر الاعتبارات السياسية سلباً على قرارات الاستثمار وهكذا. وفي المحصلة يقع القطاع العام ضحية للتقلبات السياسية والاعتبارات الاجتماعية، و يصعب عليه الموازنة في تحقيق هذه الأهداف المتعددة مما ينعكس سلباً على نمو المصروفات العامة وتضخم مستويات العمالة وتدني الكفاءة والإنتاجية وانخفاض جودة الخدمات والسلع وضعف الأداء المالي للأنشطة الاقتصادية الواقعة تحت هيمنته بشكل عام (انظر - Jones).

ومن الأهداف الأخرى للخصخصة فتح مجالات جديدة لمشاركة القطاع الخاص وتوسعة نطاق المنافسة وتوطين رؤوس الأموال المحلية واستقطاب الاستثمار الأجنبي وتنمية سوق رأس المال وخلق فرص عمل حقيقية على المدين المتوسط والطويل. ولقد تمكنت الكثير من الدول من تحقيق الأهداف المذكورة أعلاه بدرجات متفاوتة (انظر - Galal).

عوامل نجاح الخصخصة:

تعد تهيئة السوق خطوة ضرورية لإنجاح عملية الخصخصة حيث يستفاد من التجارب الدولية أن نقل الملكية وحدها ليس كفيلاً برفع مستوى الإنتاجية والأداء إن لم يكن مقروناً ومتزامناً مع تحرير الاقتصاد وإزالة جميع التشوهات الاقتصادية (Economic Distortions). أي بمعنى آخر، كي تأتي الخصخصة بشمارها لابد من معاينة جميع القوى المؤثرة على قرارات الاستثمار وأداء السوق وإعادة ترتيبها بطريقة تكفل تفعيل قوى السوق التنافسية وفقاً لأسس المساواة وتكافؤ الفرص بين جميع الشركات التجارية العاملة في نفس النشاط، و محاكاة قوى السوق التنافسية في المجالات الاحتكارية التي يصعب ترخيص أكثر من شركة واحدة فيها. وعملية تهيئة السوق بدورها تتطلب إعادة النظر بشكل جذري في جميع القوانين والتشريعات المنظمة لممارسة الشركات التجارية، وأدوات التدخل الحكومي كالحماية الجمركية والنظام الضريبي والضمانات المالية الحكومية، وسياسات الدعم الحكومي والتوظيف في القطاع الخاص ورقابة الأسعار وغيرها، والاستعاضة عنها بنظام يحفز زيادة الكفاءة الإنتاجية ويرفع من جودة الخدمات والسلع ويطور خدمة العملاء. وهناك بعض المؤشرات التي تبين أن التهاون في إعداد التشريعات بشكل مناسب لا يقلل من ثمار الخصخصة فحسب، بل يؤدي إلى نتائج سلبية يصعب التعامل معها (انظر - Orr)، كما حدث في تركيا (انظر - Kjellstrom) وبعض الدول الاشتراكية السابقة كهنجاريا (انظر - Hansen).

مما تقدم يتضح أن تنفيذ برامج الخصخصة ليس بالأمر السهل، وإنما هو موضوع شائك، ومعقد ويتطلب، بالإضافة إلى ما ذكر أعلاه، منح السلطة التنفيذية الحق في بيع أصول وممتلكات القطاع العام إلى القطاع الخاص أو التعاقد معه لإدارتها، وإنشاء جهاز / أجهزة متخصصة وفعالة لتنفيذ هذه البرامج. ونتيجة لذلك، أصدرت العديد من الدول تشريعات خاصة للخصخصة يصعب حصرها. ومرفق في نهاية هذا البحث قائمة لمجموعة منتقاة من تشريعات الخصخصة في بعض الدول.

ويهدف هذا البحث إلى تسليط الضوء على تشريعات الخصخصة وأساليبها وأهدافها و البدائل التشريعية المتاحة من واقع التجارب الدولية (المحدودة نسبياً) وذلك للاستفادة منها في تحقيق أهداف عمليات الخصخصة.

٢ - تشريعات الخصخصة

يتناول هذا الجزء من البحث أهداف تشريعات الخصخصة والأطراف الرئيسية في عملية الخصخصة وطموحاتهم. كما نقدم أسلوبين متميزين لاستصدار تشريعات الخصخصة، ونناقش إيجابيات وسلبيات كل أسلوب بشيء من التفصيل.

أهداف تشريعات الخصخصة

على الرغم من تفاوت دوافع الخصخصة وأهدافها بين الدول نظراً لاختلاف أوضاعها وظروفها السياسية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية، إلا أنه يمكن إدراج أهداف تشريعات الخصخصة تحت الأهداف الرئيسية الأربعة التالية:

- ١ - تنظيم عمليات الخصخصة.
- ٢ - حماية حقوق المستثمرين.
- ٣ - حماية حقوق العمالة.
- ٤ - حماية حقوق المستهلكين.
- ٥ - حماية حقوق المجتمع.

سنناقش هذه الأهداف بالتفصيل لاحقاً في هذا البحث تحت عناوين رئيسية ونستعرض الأدوات والبدائل التشريعية المتاحة لتحقيق كل منها.

أطراف عملية الخصخصة وطموحاتهم:

هنالك أربعة أطراف رئيسية ذات علاقة بموضوع الخصخصة وهي الدولة (الطرف البائع) و المستثمر (الطرف المشتري) والمستهلك والعمالة. ولكل طرف أهداف يحاول أن يحققها إلى أقصى حد ممكن، وقد تتضارب هذه الأهداف فيما

بينها. أي أن الأفراط في تحقيق أهداف طرف ما يؤثر سلباً على الأطراف الأخرى. فالمستهلك يسعى إلى الحصول على أفضل الخدمات والسلع بأقل الأسعار، والقطاع الخاص (المستثمر) يعمل لتعظيم ربحيته عبر بيع منتجاته وسلعه بأعلى الأسعار، والدولة تسعى إلى تحقيق أكبر إيرادات ممكنة من بيع أصولها وممتلكاتها والتخلص من جميع التزاماتها المالية، وأخيراً وليس آخراً، تسعى العمالة للحصول على رواتب ومزايا مجزية مقابل ساعات عمل قليلة وظروف عمل ميسرة.

والتشريع الناجح للخصخصة هو التشريع الذي يوازن بين أهداف هذه الأطراف الأربعة ويوجد المساحة المشتركة التي تحفظ حقوقاً أساسية لكل منها وتمنعها من تحقيق مكاسب غير مشروعة على حساب الأطراف الأخرى. ويتطلب تطوير ذلك تفهم وإدراك ظروف وأوضاع كل طرف في هذه المعادلة وتحديد نقاط الاستغلال التي قد تنشأ أثناء التطبيق وسن تشريعات فعالة للحد منها.

أساليب تشريعات الخصخصة:

بمعايينة مجموعة من تشريعات الخصخصة يتضح أن هناك أسلوبين مميزين لإصدار هذه التشريعات. يتمثل الأسلوب الأول بإصدار تشريع واحد يشمل جميع القضايا ذات العلاقة بالخصخصة، تتمكن السلطة التنفيذية بموجبها من خصخصة مجموعة كبيرة من الأنشطة الاقتصادية. بينما يتمثل الأسلوب الثاني بإصدار مجموعة (كبيرة) من التشريعات، يمكن كل تشريع منها السلطة التنفيذية من خصخصة نشاط اقتصادي محدد على حدة. وتشمل قائمة الدول التي تبنت الأسلوب الأول كلا من فرنسا والمغرب وإيران ونيجيريا والأرجنتين وبنما وبعض الدول الاشتراكية السابقة كروسيا وهنغاريا وبولندا. بينما تبنت كل من بريطانيا وكندا وماليزيا الأسلوب الثاني. ولكلا الأسلوبين إيجابياته وسلبياته.

إيجابيات الأسلوب الأول:

١ - توحيد أهداف عمليات الخصخصة. فوفق هذا الأسلوب تحدد أهداف الخصخصة الرئيسية في تشريع واحد، بعكس الأسلوب الثاني الذي قد يضع أهدافاً مختلفة أو يضع نفس الأهداف، ولكن قد لا يحافظ على أهميتها النسبية لكل مشروع من مشروعات الخصخصة. ومن الناحية العملية فإن معيار اختيار الأسلوب الأمثل أو الطريقة المثلى لخصخصة نشاط ما يعتمد بالدرجة الأساسية على الأهداف المرجو تحقيقها من العملية. فمتى ما كانت الأهداف واضحة وموحدة وثابتة، ازدادت فرص تحقيقها. ومن جانب آخر تأتي أهمية توحيد الأهداف عندما يراد تقييم مدى نجاح برنامج الخصخصة. فعندما تكون الأهداف موحدة فبالإمكان تقييم آثار الخصخصة على المستوى الكلي وفقاً لهذه الأهداف بينما يصعب إجراء ذلك إذا كانت الأهداف مشتتة وغير موحدة.

٢ - توحيد وتوضيح صلاحيات ومسؤوليات الجهاز / الأجهزة المناط بها الإشراف على عمليات الخصخصة والأجهزة المناط بها تنفيذها. فالتشريع الموحد يبين دور كل من هذه الأجهزة بشكل أوضح وأكثر تحديداً، الأمر الذي يساعد في تنفيذ برامج الخصخصة بفعالية أكبر. بينما الأسلوب الثاني قد لا يحافظ على توزيع هذه الصلاحيات والمسؤوليات بالصورة المطلوبة، الأمر الذي يزيد من فرص تداخل وتشابك صلاحيات ومهام هذه الأجهزة.

٣ - وضوح صلاحيات ومسؤوليات السلطات والأجهزة الرقابية. وهذه نقطة مهمة فعند تبني الأسلوب الأول، لابد أن يأخذ المشرع بعين الاعتبار الدور الرقابي للدولة من منظور شامل يغطي جميع القطاعات والأنشطة الاقتصادية المتضمنة في برامج الخصخصة. بينما الأسلوب الثاني لا يفرض مثل هذه الضغوط على المشرع، فقد يضع المشرع تشريعاً مناسباً لرقابة نشاط اقتصادي ما ولكنه ليس بالضرورة التشريع الأمثل لو أخذت المهام الرقابية المطلوبة للأنشطة الاقتصادية الأخرى بعين الاعتبار.

٤ - تيسير حسم المنازعات التي قد تنشأ في تفسير القانون ويزيد من فرص تنفيذه بسلاسة أمام السلطات القضائية. فسن التشريعات مهمة صعبة تتطلب حنكة قانونية وخبرة واسعة، وتفسير التشريعات من قبل الآخرين مهمة أكثر صعوبة من سنّها. فكثيراً ما تنشأ اختلافات جوهرية في الرأي بين القانونيين عند تفسير بند واحد من بنود قانون ما. وكلما ازداد عدد القوانين ازدادت فرص نشوء هذه الاختلافات والتي تؤثر في نهاية المطاف على كفاءة تنفيذها. ونظراً لأن الأسلوب الأول يدعو إلى استصدار تشريع واحد للخصخصة فذلك سيقفل من فرص حدوث اختلافات في الرأي.

٥ - سرعة تنفيذ برامج الخصخصة. فاستصدار تشريعات في بعض الدول يستغرق وقتاً طويلاً لا يتناسب مع الإطار الزمني اللازم لتنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادي. فلو افترضنا أن هناك ١٠٠ نشاط حكومي مطلوب خصخصته، وأن كل نشاط من هذه الأنشطة يتطلب استصدار قانون خاص به، وأن كل قانون يحتاج إلى ٤ - ٦ أشهر للتصديق عليه، فمعنى ذلك أن خصخصة هذه الأنشطة سيستغرق سنين عديدة. وهذا قد لا يخدم برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي يتطلب تعديل المسار خلال سنتين أو ثلاث سنوات مثلاً. وتعتبر هذه النقطة مسألة مهمة جداً للدول التي تسعى إلى خصخصة عدد كبير من أنشطتها الاقتصادية في وقت زمني قصير نسبياً. ففي المكسيك مثلاً، تمت خصخصة أكثر من ٩٠٠ شركة حكومية في فترة زمنية لم تتجاوز ثماني سنوات.

٦ - معالجة القضايا المتعلقة بالخصخصة كتقييم الأصول والتصرف بالعمالة الفائضة وتحديد الأسعار وغيرها على أسس عامة متساوية ومتكافئة. فعملية الخصخصة كما ذكرنا أعلاه تتطلب تقييم أصول وممتلكات الدولة ونقل العاملين أو بعضهم إلى القطاع الخاص والتصرف مع العمالة الفائضة، وتطلب أيضاً آلية واضحة وثابتة لتحديد الأسعار وأمور كثيرة أخرى. والأسلوب الأول يزيد من فرص تبني وتنفيذ أسس وسياسات متكافئة للتعامل مع هذه القضايا المهمة المتعلقة بالخصخصة.

مساوىء الأسلوب الأول:

من أهم مساوىء هذا الأسلوب هو صعوبة تغطية جميع الجوانب التفصيلية لكل قطاع وصعوبة سد بعض الثغرات القانونية التي قد تنشأ أثناء التنفيذ. أما الأسلوب الثاني فيمتاز بقدرة أكبر على معالجة الجوانب التفصيلية لكل مشروع على انفراد ولكنه يفتقر إلى النظرة الشمولية ولا يوفر المرونة اللازمة لتنفيذ عمليات خصخصة واسعة النطاق بشكل فعال.

والجدير بالذكر أن المشرع الكويتي اتجه نحو الأسلوب الثاني عندما أصدر المرسوم بقانون ٩٢/١٣١ بشأن خصخصة قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية (إنشاء شركة الاتصالات الكويتية - شركة مساهمة عامة لتقديم خدمات الاتصالات). ولكن بدأ المشرع حالياً يميل نحو الأسلوب الأول حيث يجري العمل الآن على تطوير قانون موحد لعمليات الخصخصة في البلاد.

ويعتمد اختيار البديل الأمثل لدولة ما على نظامها القانوني وظروفها السياسية وأوضاعها الاقتصادية. ونتيجة لتراكم حصيلة جيدة من الخبرات الدولية في تشريعات الخصخصة، فيمكن القول إن فرص نجاح الأسلوب الأول باتت اليوم أفضل من أي وقت مضى، نظراً لإدراكنا للآثار السلبية ونقاط الاستغلال التي قد تنشأ أثر التطبيق.

سنتناول فيما يلي البدائل التشريعية المتاحة لتحقيق الأهداف الرئيسية الأربعة لتشريعات الخصخصة (المذكورة أعلاه) بنوع من التفصيل، وسناقش إيجابيات وسلبيات هذه البدائل المتاحة، مستدلين بتجارب الدول التي اتجهت نحو الخصخصة كلما أمكن ذلك. ونركز على نقطة مهمة وهي أن اختيار البديل الأمثل لدولة ما قد يختلف من دولة إلى أخرى بحسب ظروفها المحلية من جانب، وما تسعى إلى تحقيقه من عمليات الخصخصة من جانب آخر.

٣ - تنظيم عمليات الخصخصة

من الأهداف الرئيسية لتشريعات الخصخصة، التفصيل في أهداف الخصخصة ومجالاتها وأساليبها ومهام ومسؤوليات الأجهزة الإشرافية والتنفيذية التي ستتولى مهام الإشراف والتنفيذ وتحديد ضوابط لتحديد الأسعار وتقويم الأصول وإيرادات الخصخصة وتواقيتها. وستتناول هذه النقاط أدناه بنوع من التفصيل.

أهداف الخصخصة

تفاوتت أهداف الخصخصة من دولة إلى أخرى بحسب ظروفها السياسية والاقتصادية والمالية والاجتماعية وما تسعى الدولة إلى تحقيقه من هذه العمليات. فبشكل عام، تسعى معظم الدول إلى تحقيق بعض الأهداف التالية:

١ - تقليص المصروفات الحكومية وزيادة الإيرادات العامة.

٢ - رفع الكفاءة والإنتاجية للأنشطة الاقتصادية.

٣ - رفع مستوى الخدمات وتطوير خدمات المشتركين أو العملاء.

٤ - توسعة نطاق مشاركة المستثمر المحلي والأجنبي في الأنشطة الاقتصادية.

٥ - توفير فرص عمل حقيقية على المديين المتوسط والطويل للعمالة الوطنية.

٦ - إعادة توزيع ثروات البلاد على شرائح أعرض من المجتمع.

٧ - تقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي.

٨ - تنمية سوق رأس المال.

ولا شك أن الأهمية النسبية لهذه الأهداف تختلف من دولة إلى أخرى (انظر Moore). فتولي الدول النامية أهمية أكبر نسبياً لتقليص المصروفات المتنامية للقطاع العام، ومعالجة العجز المالي. بينما تولي الدول المتقدمة أهمية أكبر لزيادة كفاءة الأنشطة الاقتصادية. ويفضل أن تحدد تشريعات الخصخصة الأهداف المرجو تحقيقها بالترتيب، وذلك حسب أولوياتها وأهميتها للدولة موضع الدراسة، نظراً

لأهمية ذلك في اختيار الأسلوب المناسب لخصخصة كل نشاط. وللدول التي لا تسمح الأعراف القانونية بالنص على أهداف الخصخصة في مادة مستقلة، بالإمكان الاستعاضة عنها بتحديدتها في المذكرة التفسيرية لقانون الخصخصة.

مجالات الخصخصة

ويقصد بمجالات الخصخصة جميع الأنشطة الاقتصادية التي يهيمن عليها القطاع العام والتي يجيز القانون للسلطة التنفيذية خصخصتها. وتشمل جميع القطاعات الخدمية كالاتصالات السلكية واللاسلكية، وتوليد ونقل وتوزيع الطاقة الكهربائية، وإنتاج وتوزيع المياه، وشبكات الصرف الصحي، والخدمات التعليمية والصحية، وقطاعات الصناعة بأشكالها، والزراعة والسياحة، والنقل الجوي والبري والبحري، والمرافق العامة كالموانئ، والمطارات. إضافة إلى محطات الإذاعة والتلفزيون، ودور النشر والصحافة، وغيرها.

وهناك بديلان رئيسيان لتحديد مجالات الخصخصة في القانون. البديل الأول يعرض قائمة طويلة تتضمن جميع الأنشطة الاقتصادية التي يجوز خصخصتها، وفيما عدا ذلك، يجب تعديل /إصدار قانون جديد لخصخصتها. أما البديل الثاني، فيجيز تحويل جميع الأنشطة الاقتصادية إلى القطاع الخاص، باستثناء بعضها ذات الطابع الإستراتيجي أو الحيوي كالتنقيب عن استخراج النفط والمعادن، والصناعات العسكرية، ومحطات توليد القوى (الطاقة النووية) وغيرها، حيث لا يمكن خصخصتها إلا بقانون.

واختيار البديل الأنسب لدولة ما يعتمد على حجمي اقتصادها وقطاعها العام، والعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فيها، والوقت والجهد اللازمين لإصدار قوانين جديدة أو تعديلها. ويفضل للدول المقبلة على مشروعات خصخصة واسعة النطاق، تبني الأسلوب الثاني لما يوفره من مرونة لازمة للسلطة التنفيذية للمضي قدماً في تنفيذ برامج الخصخصة بفعالية.

أساليب الخصخصة

هنالك عدة أساليب أو طرق لاشتراك القطاع الخاص في إدارة الأنشطة الاقتصادية، وتتفاوت هذه الأساليب وتأخذ مسميات مختلفة بحسب اختلاف العقد المبرم بين الدولة والقطاع الخاص. وفيما يلي قائمة بأهم هذه الأساليب:

١ - المناقصة العامة (Subcontracting): تطلب الدولة من القطاع الخاص إنجاز أعمال محددة، وذلك وفق شروط محددة ومبلغ متفق عليه بين الطرفين. ويستخدم هذا الأسلوب بكثرة في العديد من الدول ومن أهم مميزاته أنه لا يعرض القطاع الخاص لقوى السوق التنافسية بالصورة المطلوبة، وعادة ما يكون لفترة زمنية قصيرة نسبياً. لذا، فلا يعتبر البعض هذا الأسلوب أسلوباً مجدياً للخصخصة.

٢ - عقود الإدارة (Management Contracts): تمنح الدولة إحدى شركات القطاع الخاص عقداً لإدارة نشاط اقتصادي ما وفق شروط ومبالغ متفق عليها بين الطرفين. وعادة ما تمنح مثل هذه العقود لشركات متخصصة وذات خبرة في إدارة النشاط المعني، وتكون محددة بفترة زمنية قابلة للتجديد. وقد يكون هذا الأسلوب مناسباً للدول النامية التي لا تتوافر لديها الإمكانيات الإدارية لإدارة بعض مرافقها العامة التي تتطلب خبرات متميزة في بعض المجالات.

٣ - عقود الإيجار (Lease Agreements): تتعاقد الدولة مع القطاع الخاص لإيجار جزء أو كل أصول وممتلكات نشاط اقتصادي ما إلى القطاع الخاص، وذلك مقابل مبلغ محدد ومتفق عليه بين الطرفين. ويقوم القطاع الخاص باستغلال هذه الأصول والممتلكات لتقديم خدمة ما أو إنتاج سلعة وتسويقها. ويحتفظ القطاع الخاص بجميع الإيرادات التي يحققها.

٤ - عقود الامتياز (Concession Agreements): وهنا تعقد الدولة مع القطاع الخاص عقداً لتنمية أحد المرافق العامة (مثلاً موانئ وطرق سريعة) وفق شروط تحدد المواصفات العامة للمشروع، كما تحدد أيضاً أسس تقاسم

الإيرادات بين الطرفين (Revenue Sharing). ويطبق هذا الأسلوب لتطوير أو بناء مشروعات ضخمة كالطرق السريعة والجسور والسدود والموانئ ومصانع كبيرة وغيرها. وتسمى بعقود امتياز نظراً لأن الدولة تمنح امتيازاً لمستثمر في قطاع خاص دون غيره للقيام بهذه المشروعات.

٥ - عقود المشاركة في رأس المال (Joint Venture): تتعاقد الدولة مع القطاع الخاص للاستثمار في نشاط اقتصادي جديد وذلك بنسب ملكية وشروط متفق عليها بين الطرفين. وقد قامت بالفعل معظم دول الخليج في تطبيق هذا الأسلوب في بعض مشروعات الصناعات البتروكيمياوية والقطاع النفطي بشكل عام.

٦ - عقود البيع / نقل الملكية (Transfer of Ownership): تطرح الدولة جزءاً أو كل أصول وممتلكات نشاط اقتصادي ما للبيع إلى القطاع الخاص وتمنحه ترخيصاً يمكنه من استغلال هذه الأصول والممتلكات لتقديم خدمة أو إنتاج وتسويق سلع ما. والبعض يرى أن الخصخصة تتمثل في هذا الأسلوب دون غيره نظراً لأنه تتم بيعه حقيقية للقطاع الخاص وبهذا يعرض استثمارات القطاع الخاص لقوى السوق والمخاطرة أكثر بكثير من الأساليب الأخرى. وهناك عدة طرق لبيع أصول الدولة تعطى مسميات مختلفة بحسب طريقة البيع والطرف المشتري، نوجزها فيما يلي:

أ - البيع المباشر (Direct Sale): تقوم الدولة بتقييم أصول نشاط اقتصادي ما وبيعها مباشرة لأحد أو مجموعة منتقاة من المستثمرين من القطاع الخاص وفق سعر وشروط متفق عليها دون غيرهم.

ب - المزادة العلنية (Open Competitive Bidding): تقوم الدولة بطرح أصول وممتلكات نشاط اقتصادي ما للمزادة العلنية ويتم البيعة للمستثمر الخاص الذي يعرض أعلى سعر لهذه الأصول. وفي أحيان كثيرة تكون البيعة وفق هذه الطريقة لمستثمر «إستراتيجي» ذو خبرة مميزة يتم انتقاؤه من بين مجموعة من المستثمرين المؤهلين.

ج - الاكتتاب العام (Public Floatation): تقوم الدولة بطرح جزء أو كل من

أصول وممتلكات نشاط اقتصادي ما للجمهور عن طريق الاكتتاب العام بهدف توسعة نطاق الملكية وتخفيض شرائح مختلفة من المجتمع للمشاركة في عمليات الخصخصة.

د - صكوك الخصخصة (Privatization Vouchers): تقدم الدولة لكل مواطن بالتساوي عدداً محدداً من الصكوك إما بقيم مخفضة أو مجانية وذلك لتمكينه من المساهمة في الشركات الحكومية التي ستم خصصتها. ولقد استخدمت هذه الطريقة لبيع ممتلكات القطاع العام في بعض الدول الاشتراكية السابقة. والفلسفة العامة لهذه الطريقة هي «من الشعب وإلى الشعب»، أي أن أصول الحكومة هي في الأساس ملك الجمهور، ويجب أن تعود للجمهور بعد الخصخصة.

هـ - البيع للإدارة / العاملين (Management/Employee Buyout): تباع الدول أصول وممتلكات نشاط اقتصادي ما للإدارة/ العمالة الحالية في هذا النشاط بسعر وشروط متفق عليها بين الطرفين. وعادة ما تقدم الدولة خصماً مناسباً كحافز لدخول ومشاركة الإدارة / العمالة في ملكية الشركة الجديدة.

ومن الجدير بالذكر أنه بالإمكان المزج بين طرق البيع هذه المذكورة أعلاه في مشروع واحد لخصخصة نشاط اقتصادي ما. فمثلاً، تستطيع الدولة أن تباع (مباشرة) نسبة من رأس مال النشاط إلى مستثمر أجنبي متقن، وتطرح نسبة أخرى للمزايدة العلنية، وتطرح نسبة أخرى للاكتتاب العام، وتبيع نسبة أخرى للإدارة / العاملين وهكذا. ولا يشترط أن تكون أسعار البيع لهذه الأطراف متساوية، بل قد تختلف تماماً من طرف إلى آخر وذلك حسبما تريد الدولة تحقيقه من أهداف لعمليات الخصخصة. وهناك أساليب أخرى أكثر إبداعاً للأنشطة والمشروعات الجديدة، تتفاوت بحسب طرق التمويل من القطاع الخاص المحلي والمؤسسات المالية الدولية (انظر Vuylsteke).

وهناك أيضاً نقطة مهمة يجب التوجه لها عند عرض أساليب الخصخصة لأنها

قد تؤثر على تشريعات الخصخصة. وهي أنه أحياناً قد يكون من المجدي إعادة هيكلة نشاط اقتصادي ما مالياً و / أو إدارياً و/ أو فنياً قبيل عملية التحويل إلى القطاع الخاص. ففي نيوزيلانده مثلاً، قامت الحكومة بتأسيس شركات حكومية (Corporatization) لاحتضان بعض الأنشطة الاقتصادية في القطاع العام، مثل تأسيس شركات حكومية لتوليد الكهرباء وشركات أخرى لإدارة المستشفيات وغيرها من الشركات. والسبب في ذلك يرجع إلى تحقيق هدفين أساسيين وهما: أولاً: ضمان استمرارية تقديم بعض الخدمات الضرورية أو الإستراتيجية للمواطنين بصورة مرضية. فعملية التحويل أحياناً تؤثر سلباً على استمرارية الخدمة أو جودتها كما حصل عندما تم تحويل شركة لتوليد الكهرباء في ماليزيا حيث انقطعت الخدمة فترة غير قصيرة بمقاييس قطاع الكهرباء. وثانياً لتحقيق إيرادات أكبر من عمليات البيع حيث إن المستثمر سيعرض سعراً أعلى لنشاط اقتصادي عامل على هيئة شركة عاملة وفق أسس تجارية ولها سجلات مالية وإدارية منتظمة على عكس نشاط مماثل لكنه يعمل كدائرة حكومية لا تحتفظ بسجلات مالية وإدارية مناسبة. ولا يمكن الجزم بأن عملية إعادة الهيكلة ضرورية أو مجدية لجميع مشروعات الخصخصة، بل يجب دراسة كل مشروع على حدة. ولكن طالما أن هذا الأمر وارد في عمليات الخصخصة، فيجب على المشرع لقوانين الخصخصة أن يأخذ هذا الأسلوب للخصخصة بعين الاعتبار ويضع ضوابط مناسبة للتعامل معه.

وبالنسبة للبدائل التشريعية لأساليب الخصخصة، فأحياناً يجيز القانون مجموعة محددة سلفاً من أساليب الخصخصة التي يجوز للسلطة التنفيذية تطبيقها، ويمنح للسلطة حرية الاختيار من بين هذه البدائل بحسب طبيعة النشاط المراد خصخصته. وفي أحيان أخرى يحدد القانون أسساً عامة يتعين على السلطة التنفيذية مراعاتها في اختيار أساليب الخصخصة، كأن يشترط تكافؤ الفرص بين المستثمرين، وتوسعة نطاق ملكية الأسهم على أكبر عدد من شرائح من المجتمع (أولوية لأسلوب الاكتتاب العام)، وفرض قيود على الحد الأقصى لملكية الأفراد أو المؤسسات الاستثمارية وهكذا. ويجب أن تسعى السلطة التنفيذية إلى اختيار البديل أو

الأسلوب الذي يحقق أهداف الخصخصة بشكل أكبر من البدائل الأخرى مراعيًا في ذلك الأسس والضوابط التشريعية المفروضة عليه.

وللدول التي تسعى إلى تبني قانون واحد شامل للخصخصة، فمن غير المناسب النص على أساليب الخصخصة في القانون وذلك بهدف منح السلطة التنفيذية المرونة اللازمة لاختيار الأسلوب المناسب لخصخصة كل نشاط اقتصادي على حدة، مع أهمية التركيز على وضع أسس عامة لحماية المال العام وتحقيق أهداف الخصخصة بأكبر قدر ممكن. أما بالنسبة لقوانين الخصخصة المجزأة (أي التي تمنح السلطة التنفيذية صلاحيات خصخصة نشاط محدد) فيفضل النص على أسلوب مناسب للخصخصة، أو على الأقل منح السلطة التنفيذية حرية اختيار أسلوب مناسب من بين مجموعة محددة من الأساليب المنصوص عليها في القانون.

الأجهزة الإشرافية لعمليات الخصخصة

إن تنفيذ عمليات خصخصة واسعة النطاق بكفاءة وفعالية يتطلب إنشاء هيئة أو مجلس أو لجنة عليا للخصخصة لاتخاذ القرارات المهمة أثناء التنفيذ، وتوجيه العملية. كما يتطلب إنشاء جهاز تنفيذي، ذي حجم مناسب، ومطعم بخبراء وكوادر مؤهلة، لتنفيذ عمليات الخصخصة تحت توجيه وإشراف اللجنة العليا. ويمكن إيجاز مهام الهيئة أو اللجنة التوجيهية العليا للخصخصة فيما يلي:

١ - الإشراف على الجهاز التنفيذي للخصخصة واعتماد مجالات وأساليب الخصخصة والبرنامج الزمني لذلك.

٢ - الإشراف على الأنشطة الاقتصادية التي يتم تحويلها إلى شركات أو مؤسسات حكومية مؤقتة وتعيين رؤساء وأعضاء مجالس إدارتها ورقابة أدائها فترة من الزمن واتخاذ قرارات بشأن طرحها للبيع للقطاع الخاص.

٣ - اتخاذ قرارات بشأن دمج أو تضييق مجال عمل بعض الشركات الحكومية الداخلة ضمن برامج الخصخصة قبيل طرحها للبيع للمقطاع الخاص. كما يحق لها تصفية الشركات الحكومية التي لا يجدي تحويلها إلى القطاع الخاص.

٤ - اعتماد ميزانية وإيرادات الجهاز التنفيذي للخصخصة واتخاذ أي إجراءات تساعد على تحسين أدائه.

٥ - اتخاذ قرارات بشأن بيع أو شراء أسهم القطاعات والشركات الداخلة ضمن برامج الخصخصة واعتماد الإجراءات النهائية لنقل الملكية.

مما تقدم يتبين بشكل واضح أهمية هذه المهام من جانب وتنوعها من جانب آخر، علاوة على الحساسية البالغة للقرارات التي تتخذها اللجنة الإشرافية. إذ يجب أن يشرف على اللجنة أو المجلس الأعلى للخصخصة مسؤول كبير في الدولة كرئيس مجلس الوزراء (كما في ماليزيا) أو وزير مختص بشؤون الخصخصة (كما في نيوزيلنده) أو وزير المالية (كما في المكسيك)، ويجب أن يتصف أعضاؤها بالنزاهة والأمانة والإخلاص وبعد النظر وعدم مشاركتهم أو مشاركة أقربائهم من الدرجة الأولى في أي جانب من عمليات الخصخصة لتلافي تضارب المصالح. وهنا أيضاً لا يوجد نموذج أمثل لاختيار رئيس وأعضاء اللجنة العليا للخصخصة نظراً للاختلافات الكبيرة بين الأنظمة السياسية من دولة إلى أخرى واختلاف أهداف الخصخصة وما تسعى الدولة إلى تحقيقه في برنامجها الاقتصادي.

الأجهزة التنفيذية (المديرة) لعمليات الخصخصة

تتلخص مهام الجهاز التنفيذي المدير لعمليات الخصخصة في المهام الآتية:

١ - إعداد برنامج أو استراتيجية متكاملة للخصخصة وعرضها على اللجنة العليا واعتمادها ومن ثم تنفيذها وتحديثها بشكل دوري.

٢ - القيام بدراسات الجدوى الاقتصادية بشأن خصخصة الأنشطة الاقتصادية في القطاع العام واعتماد توصياتها من قبل اللجنة العليا.

- ٣ - اتخاذ توصيات بشأن نقل ملكية أو إيجار الأصول والممتلكات المتعلقة بالأنشطة الاقتصادية التي سيتم تحويلها إلى القطاع الخاص .
 - ٤ - تقديم التوصيات للجنة العليا بشأن تعيين وإنهاء خدمات رؤساء وأعضاء مجالس الإدارات والمديرين العاملين للشركات الحكومية المؤقتة .
 - ٥ - تحصيل جميع إيرادات الخصخصة وإقرارها من قبل اللجنة العليا للخصخصة وإيداعها في محفظة خاصة أو استدخالها في الاحتياطي العام أو احتياطي الأجيال القادمة وذلك وفقاً للضوابط القانونية المفروضة في قانون الخصخصة .
 - ٦ - تقديم قروض للشركات الجديدة الناشئة إذا دعت الحاجة لذلك وتحديد شروطها .
 - ٧ - القيام بالبحوث والدراسات لزيادة كفاءتها في تنفيذ مشروعات الخصخصة .
 - ٨ - الإعلان عن جميع عمليات الخصخصة في الوسائل العامة تحقيقاً لمبدأ المساواة بين المستثمرين في الحصول على المعلومات وفرص الاستثمار والترويج لعمليات الخصخصة تحقيقاً لأكبر إيرادات ممكنة للدولة .
 - ٩ - القيام بتنفيذ برامج إعلامية لتوعية المواطنين والعاملين والمستهلكين بمشروعات الخصخصة وأهدافها وسبل حماية حقوقهم .
 - ١٠ - تنفيذ جميع قرارات اللجنة العليا للخصخصة .
- ويجب أن يمنح الجهاز التنفيذي صلاحيات كافية لتمكنه من القيام بالمهام المناطة به بكفاءة وفعالية. ولكي يستطيع هذا الجهاز من القيام بمهامه بالصورة المطلوبة فيجب أن تكون إجراءات العمل خارج نطاق العمل الحكومي الروتيني وأن تكون القوى العاملة لهذا الجهاز منتقاة بدقة ممن لديهم القدرات القانونية والاقتصادية والمالية والفنية المطلوبة. وهذا لا يعني أن الجهاز سيكون ضخماً في الحجم ومكلفاً، بل يجب ألا يتجاوز عدد العاملين فيه عن ٣٠ إلى ٥٠ موظفاً على الأكثر، نظراً لأن معظم المهام سيتم تنفيذها فعلياً من قبل مستشارين متخصصين

من خارج الجهاز وذلك حسب متطلبات كل مشروع من مشروعات الخصخصة. ففي بريطانيا مثلاً، لم يتجاوز عدد العاملين الدائمين في الجهاز المدير لعمليات الخصخصة (مكتب في الخزينة) عن ٢٠ موظفاً، بينما في المكسيك لم يتجاوز هذا العدد ١٥ موظفاً في مكتب الخصخصة التابع لوزارة المالية.

ومن جانب آخر يجب أن يخضع الجهاز التنفيذي لرقابة مشددة من قبل اللجنة العليا للخصخصة تلافياً لأي سوء استغلال قد ينشأ من قبل بعض القائمين على هذا الجهاز. ويجب أن تخضع اللجنة العليا والجهاز التنفيذي للرقابة والمساءلة البرلمانية وذلك حسب قواعد العمل السياسي في الدولة محل الدراسة.

وتوجد نماذج مختلفة للأجهزة الإشرافية والتنفيذية للخصخصة تم تبنيها في دول مختلفة، و يمكن تقييم جدواها ودراسة ملاءمتها للتطبيق في الدول التي تعترم الماضي في هذا الاتجاه. ولا يوجد نموذج عالمي متفق عليه للأجهزة الإشرافية العليا أو التنفيذية بل يجب أن يصمم نموذج خاص لكل دولة على حدة، حسب أوضاعها السياسية ونظامها القانوني وقدراتها المحلية.

تقويم الأصول

بما أن أغلبية طرق الخصخصة تستدعي بيع (نقل ملكية) أصول وممتلكات القطاع العام إلى القطاع الخاص، فلا بد أن توضع بعض الضوابط التشريعية لإحكام هذه العملية بهدف حماية حقوق الدولة وممتلكاتها من جانب، ومن جانب آخر بيع هذه الممتلكات بقيم عادلة للمستثمر الخاص. وتشكل هذه المسألة عقبة أساسية في تنفيذ عمليات الخصخصة في بعض الدول. ففي مصر مثلاً تفوق تقديرات الحكومة (المبنية على القيمة التاريخية) لممتلكات قطاعات اقتصادية معينة في القطاع العام عن ثلاثة أضعاف القيمة السوقية لهذه الأصول. ولا يمكن لأي مستثمر أن يحقق عائداً تجارياً معقولاً لو استثمر في هذه الأصول. وعلى النقيض من ذلك، فقد انتقدت الحكومة البريطانية لبيع بعض أصولها الإستراتيجية بقيم أقل من قيمتها السوقية، وأحياناً قد تكون القيمة السوقية لبعض الأصول الاستراتيجية متدنية

جداً (نظراً لقدمها)، ولكن تستطيع الدولة أن تحقق إيرادات مجزية لأنها في الواقع لا تتبع أصولاً فحسب، وإنما تتبع الحق لإدارة هذه الأصول.

وفي كل الأحوال، يفضل أن توضع بعض الضوابط الأساسية العامة (القابلة للتطبيق على جميع الأصول والممتلكات بغض النظر عن طبيعة النشاط التجاري) لتحقيق توازن مقبول بين حقوق الدولة وحقوق المستثمر الخاص.

إيرادات الخصخصة

يعتمد حجم الإيرادات الحكومية للخصخصة على عدد القطاعات التي ستؤول ملكيتها للقطاع الخاص وأصولها وممتلكاتها وقيمها السوقية. ونظراً للاستثمارات الحكومية الكبيرة في المجالات الخدمية والمرافق العامة وعلى امتداد سنوات طويلة، فمن المتوقع أن تصل إيرادات الخصخصة إلى مبالغ كبيرة. لذلك ينص العديد من تشريعات الخصخصة على مواد تحدد كيفية التصرف بهذه الأموال وإدارتها والمجالات التي يمكن الإنفاق عليها. والهدف العام هو حماية المال العام من الإنفاق الاستهلاكي للحكومة وإيداعها في محافظ أكثر فائدة للاقتصاد الكلي للبلاد.

فمثلاً يتضمن قانون الخصخصة التركي بنداً خاصاً يحدد مجالات إنفاق إيرادات الخصخصة و يشمل المجالات الآتية:

- ١ - التزامات الحكومة المالية تجاه العمالة المنتقلة إلى القطاع الخاص.
- ٢ - تكاليف إعادة تعليم وتدريب وتأهيل العمالة الفائضة عن حاجة القطاع الخاص.
- ٣ - تعويضات مالية للعمالة المحالة للتقاعد المبكر.
- ٤ - تكاليف إعداد وتحضير الأنشطة الاقتصادية قبل طرحها للبيع.
- ٥ - مساهمة الحكومة بنسب محدودة في الشركات الجديدة.
- ٦ - تمويل جميع الخدمات والسلع اللازمة لتنفيذ عمليات الخصخصة.

٧ - سداد قروض بعض الشركات الحكومية التي ستناط مسؤولية الإشراف عليها إلى الأجهزة التنفيذية للخصخصة.

٨ - تمويل ميزانية الأجهزة التنفيذية للخصخصة.

ولكل دولة أن تحدد المجالات التي سيسمح قانون الخصخصة بصرف إيرادات الخصخصة وذلك حسب أولوياتها، ولكن المهم هو الاستفادة من هذه الإيرادات في أوجه تساهم في بناء الاقتصاد الكلي بدلاً من ضخها في المصروفات العامة وتسديد العجز المالي السنوي.

توقيت عمليات الخصخصة

يبرز عامل التوقيت في تشريعات الخصخصة في أكثر من جانب. والأمثلة الآتية توضح بعض هذه الجوانب:

- حد زمني أقصى أو فترة زمنية قصوى لخصخصة بعض هذه القطاعات أو الأنشطة التجارية. فمثلاً ينص القانون التركي على خصخصة قطاع البنوك الحكومية (باستثناء البنك المركزي وبعض البنوك الأخرى) في فترة زمنية لا تتجاوز السنتين.

- حد زمني أقصى لإنشاء الجهاز التنفيذي والإشرافي للخصخصة بعد صدور القانون ولإعداد إستراتيجية شاملة وخطة عمل للخصخصة.

- حدود أو آمد زمنية قصوى لبعض إجراءات الخصخصة كإعداد دراسات الجدوى وتقييم الأصول وتصفية الشركات الخاسرة واعتماد الخطط التنفيذية ومراحل التنفيذ المختلفة كتحويل العمالة والإعلان عن البيع (كالمزايدة العلنية أو الاكتتاب العام) وأمور أخرى.

- حدود زمنية لمعالجة القضايا المتعلقة بمعالجة العمالة الفائضة والإعانات الاجتماعية وغيرها.

- حدود زمنية لتهيئة الإطار الرقابي (Regulatory Framework) كإعداد الأجهزة الرقابية قبل خصخصة بعض الأنشطة الاحتكارية أو محدودة المنافسة وغيرها.

ويفضل توقيت عمليات الخصخصة بطريقة تؤدي إلى تحويل أكبر عدد ممكن من الأنشطة الاقتصادية إلى القطاع الخاص في فترة زمنية مناسبة وذلك لجني الآثار الإيجابية لعمليات الخصخصة وإنعاش الاقتصاد الكلي للبلاد. كما يجب ألا يستغرق تنفيذها وقتاً أكثر من اللازم حيث يعني ذلك تأجيلاً لمكاسب من الممكن تحقيقها.

وتشير الدلائل المتاحة إلى أن عدداً كبيراً من الدول (كمصر وتركيا وإيران) أعلنت عن عزمها تنفيذ برامج للخصخصة، ولكن عدداً أقل من ذلك تمكن بالفعل من تطبيقها على أرض الواقع بصورة مجدية (راجع - Kjellstrom). ويرجع السبب في ذلك إلى صعوبات عملية متعددة لم تؤخذ بعين الاعتبار عند رسم إستراتيجية الخصخصة وأسباب سياسية، علاوة على عدم وجود مواد في تشريعات الخصخصة في تلك الدول تحت السلطة التنفيذية على تطبيق الخصخصة في حدود زمنية محددة.

٤ - حماية حقوق المستثمرين

نتناول في هذا الجزء من التقرير بعض القضايا المرتبطة بحماية حقوق المستثمر أو الشركات التجارية حيث إن من أهداف تشريعات الخصخصة، كما ذكرنا أعلاه، توفير الغطاء القانوني اللازم لحماية مصالح المستثمر وحقوقه.

المنافسة التجارية

لا توجد دلائل مقنعة، أو مؤشرات كافية، من حصيلة التجارب الدولية تثبت أن رفع كفاءة وإنتاجية الأنشطة الاقتصادية يمكن تحقيقهما من خلال نقل ملكيتها إلى القطاع الخاص، فلا بد من أن يواكب ذلك، أي نقل الملكية، توسعة نطاق المنافسة. بمعنى آخر، أن نقل الملكية وحده ليس كفيلاً برفع الكفاءة والإنتاجية إن لم يكن مقترناً بإدخال عنصر المنافسة. وكلما ازداد نطاق المنافسة وُلد ذلك ضغوطاً إيجابية على الشركات التجارية للرفع من مستويات أدائها (راجع - Morgan).

إن التحويل من نظام الاقتصاد الموجه أو شبه الموجه المبني على فلسفة منح الدولة الدور الريادي في الإدارة الاقتصادية إلى نظام الاقتصاد الحر (Free or competitive Economy) المبني على قوى السوق التنافسية ليس أمراً سهلاً، بل هو «انقلاب تشريعي» لإعادة النظر في جميع القوانين والتشريعات المؤثرة على أداء السوق وإصلاحها أو تغييرها بشكل جذري إذا تطلب الأمر ذلك لتمشى مع التوجه الجديد.

وتعتبر تهيئة البيئة القانونية والقواعد والسياسات المنظمة لعمل السوق خطوة مهمة وضرورية لتوسعة نطاق المنافسة وتفعيل قواها. فيجب أن تحفظ حقوق المستثمر ويمنح حرية نقل رأسماله ويعامل وفق مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص وألا يميز بينه وبين المستثمرين الآخرين (بما فيهم الحكومة ذاتها) العاملين في نفس النشاط بأي شكل من الأشكال. وكلما وضحت وتجلت القوانين المنظمة لعمل السوق التنافسي ونفذت بكفاءة وفعالية، قلل ذلك من مخاطر الاستثمار وأدى إلى استقطاب عدد أكبر من المستثمرين لدخول السوق.

وهناك عدة طرق لتهيئة السوق. فبعضها يعمل على إصلاح القوانين السارية وإصدار قوانين جديدة لتنظيم المنافسة التجارية، وبعضها الآخر يشترعها كجزء من قانون الخصخصة. ومن الناحية العملية يفضل تبني الاتجاه الأول (أي ألا تتضمن هذه التعديلات في قانون الخصخصة) شريطة أن تكون منسجمة مع قوانين الخصخصة. أي أن تأخذ بعين الاعتبار متطلبات إنجاز عمليات الخصخصة، ويكون قانون الخصخصة مختصاً بالقضايا ذات العلاقة المباشرة بعملية التحويل إلى القطاع الخاص. وقد يفضل لأسباب سياسية أن تدمج هذه التعديلات في قانون الخصخصة لسهولة تمريرها على البرلمان، وكي تكون واضحة وجلية للمستثمر. والبديل الأمثل يعتمد على ظروف البلد موضع البحث.

الاحتكار

كما ذكرنا أعلاه، عند التحويل إلى القطاع الخاص يجب أن تولي أهمية -

خاصة لتوسعة نطاق المنافسة إلى أقصى حد ممكن. ولكن أحياناً، لا يمكن فتح باب المنافسة لبعض الأنشطة الاقتصادية كتلك المجالات المسماة بالاحتكارات الطبيعية. فمثلاً، من غير المجدي اقتصادياً ترخيص أكثر من شركة واحدة لنقل الطاقة الكهربائية، أو لتوزيع المياه، أو للصرف الصحي، أو للاتصالات السلكية المحلية، لاعتمادها على «شبكات» باهظة التكلفة. ولمثل هذه الأنشطة، لا بد من تحديد مسؤوليات وحقوق المستثمر بشكل واضح، حماية له وللأطراف الأخرى (الدولة والمستهلك والعاملين).

ومن الممكن فتح باب المنافسة لشركات أخرى تعتمد على الشركات الاحتكارية المذكورة أعلاه في مزاولة أعمالها والوصول إلى المستهلك النهائي. فمثلاً، بالإمكان ترخيص شركات مستقلة للتنافس في توليد الطاقة الكهربائية وبيع إنتاجها للمستهلك النهائي مروراً بشبكة النقل والتوزيع التابعة للشركة المحتكرة. وهناك أمثلة مشابهة في مجالات إنتاج المياه وخدمات الاتصالات السلكية، والصرف الصحي، وغيرها. والمهم عند خصخصة هذه القطاعات، حماية حقوق الشركات المتنافسة من الشركات الاحتكارية الكبرى. وعادة ما تناط هذه المهام بأجهزة رقابية متخصصة، تقوم بدورها بتحديد سياسات وقواعد التعامل الفني والمالي بين هذه الشركات. وكلما زادت هذه السياسات والإجراءات الرقابية عدالة ووضوحاً وفعالية، ازداد المستثمر الخاص اطمئناناً وازدادت المشاركة والمنافسة.

ولتفعيل الدور الرقابي للدولة في مجال اقتصاديات السوق، هنالك عدة نماذج دولية. نورد منها النموذج البريطاني القائم على إنشاء أجهزة رقابية متخصصة (كجهاز رقابي لقطاع الكهرباء وآخر لقطاع المياه، وثالث لقطاع الاتصالات وهكذا)، وهناك النموذج النيوزيلاندي الأكثر تحراً من نوعه في العالم، والقائم على جهاز رقابي صغير، ولكن يقابله نظام قانوني فعال، للبت في جميع القضايا المتعلقة بسلوكيات الاحتكار. وهناك النموذج الأمريكي المشابه للنموذج البريطاني، ولكنه يعتبر الأكثر تعقيداً في العالم.

وفي كل الأحوال لابد من رقابة الاحتكارات الطبيعية وأسس تعاملها مع الشركات الأخرى العاملة في نفس المجال بهدف تعظيم نطاق المنافسة وحماية حقوق المستثمر الخاص. ومرة أخرى نكرر أن اختيار البديل المناسب لدولة ما، يعتمد على حجمها ونظامها القانوني وظروفها.

المستثمر الأجنبي:

للمشاركة الأجنبية في عمليات الخصخصة إيجابيات كثيرة ومحاذير في نفس الوقت. فمن إيجابياتها نقل تقنيات الإدارة الحديثة والنظم المالية والتكنولوجيا المتطورة لتطوير قدرات ومهارات القطاع الخاص المحلي علاوة على الاستفادة من إمكانياته التمويلية. ومن محاذير المشاركة الأجنبية هيئته على أنشطة حيوية أو إستراتيجية وعدم اكتراثه باستغلال الموارد الطبيعية بصورة مثلى من منظور الدولة المضيفة وإخلاله بالبيئة الطبيعية على حساب تحقيق أعلى عائد على رأسماله. لذا من الأهمية إرساء قوانين وسياسات ونظم عادلة وفعالة توازن بين حقوق ومسؤوليات المستثمر الأجنبي. فمن جانب، يجب أن توفر التشريعات ظروف استثمارية مجزية لاستقطاب رؤوس أمواله، ولاسيما في ضوء المنافسة الدولية المتزايدة لكسب الاستثمار الأجنبي. ومن جانب آخر، تجب المحافظة على سيادة الدولة وحقوق المستهلك والمجتمع. وأهم النقاط التي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار بالنسبة للمشاركة الأجنبية تتمثل في الآتي:

- ١ - تحديد القطاعات التي يجوز للمستثمر الأجنبي المشاركة فيها وتحديد الحد الأقصى لمملكته في هذه القطاعات.
- ٢ - فرض قيود على بيع المستثمر الأجنبي لأسهمه لأطراف أجنبية أخرى.
- ٣ - تحديد الالتزامات الضريبية للمستثمر الأجنبي بشكل واضح.
- ٤ - تحديد الأسس العامة والقواعد لمنح المستثمر الأجنبي تسهيلات أو حوافز أو ضمانات مالية أو دعم للمواد الخام والطاقة والخدمات الأساسية الأخرى.

٥ - ضوابط عامة على وسائل الإنتاج كاستخدام تكنولوجيا آمنة تحافظ على البيئة من التلوث وتستغل الموارد الطبيعية بشكل فعال.

فإذن المشاركة الأجنبية مرغوبة بل مطلوبة لتنمية بعض المجالات الاقتصادية. ولكن يجب أن تكون بحدود تضمن للدولة المضيفة سيادتها وحقوقها وتحقق في نفس الوقت للمستثمر الأجنبي عائداً مالياً منافساً (راجع Old). فمثلاً لا يجيز القانون المكسيكي للمستثمر الأجنبي تملك أي نسبة من أسهم الشركات العاملة في بعض القطاعات الحيوية كإنتاج النفط والغاز الطبيعي واستخراج المعادن، في حين يجيز ويحدد تملك شركات تعمل في بعض القطاعات الخدمية، ويسمح بملكية كاملة في بعض الصناعات التكنولوجية.

وفي المحصلة النهائية فإن المستثمر الأجنبي سيتجه للاستثمار في الدول المستقرة سياسياً وذات القوانين التي تحفظ له حقوقه وتوضح جميع التزاماته. لذا من الأهمية مراجعة جميع القوانين المنظمة للاستثمار الأجنبي، ومعالجة أوجه القصور فيها وتعديلها مع الأخذ بعين الاعتبار المنافسة الدولية الشديدة لاستقطاب الاستثمار الأجنبي.

٥ - حماية حقوق العاملين

يوظف القطاع العام في معظم دول العالم، إن لم يكن كلها، عدداً من العمالة يفوق حاجته الفعلية اللازمة للقيام بمهامه. والسبب الرئيسي في ذلك يرجع إلى سعي الحكومات إلى توفير أكبر فرص عمل ممكنة للمواطنين. وتتفاقم هذه المشكلة في الدول النامية على وجه الخصوص نظراً لمحدودية إمكانيات القطاع الخاص في توظيف العمالة. فإضافة إلى التضخم الوظيفي في القطاع العام، يلاحظ بشكل عام تدني مستوى المؤهلات والخبرات المطلوبة لإنجاز العمل بكفاءة، مما يسبب تأثيراً مضاعفاً على تدني الإنتاجية. وتتصف إجراءات العمل الحكومي بالمركزية الشديدة والبيروقراطية، مما يسبب تدنياً في مستوى خدمة العملاء. وفي الطرف الآخر يوظف القطاع الخاص أدنى عدد ممكن من العمالة يمكنه من مزاوله

نشاطه مستعيناً بمهارات عالية نسبياً، مما ينعكس على تقليل مصروفاته وتعظيم أرباحه. وتتصف إجراءات العمل في القطاع الخاص باللامركزية وخدمة العملاء بفعالية أكبر عن مثيلاتها في القطاع العام وذلك لكسب السوق التنافسي.

ويتفاوت متوسط رواتب العاملين في القطاع العام عن مثيله في القطاع الخاص من دولة إلى أخرى. وهذا التفاوت يعتبر أمراً مهماً بالنسبة لبرامج الخصخصة، فكلما ازداد متوسط رواتب العاملين في القطاع العام عن مثيله في القطاع الخاص، تفاقمت مشكلة تحويل العمالة إلى القطاع الخاص أثناء تنفيذ البرامج.

لذا، فعند خصخصة أنشطة القطاع العام، تبرز مشاكل العمالة في القطاع العام بجميع صورها. فهناك:

الفئة الأولى: تتوافر لديها متطلبات العمل في القطاع الخاص وترغب العمل فيه.

الفئة الثانية: تتوافر لديها متطلبات العمل في القطاع الخاص ولكنها لا ترغب العمل فيه نظراً للحوافز المالية المحدودة أو لظروف العمل الجديدة.

الفئة الثالثة: لا تتوافر لديها متطلبات العمل في القطاع الخاص ولكنها ترغب العمل فيه.

الفئة الرابعة: لا تتوافر لديها متطلبات العمل في القطاع الخاص ولا ترغب العمل فيه.

وبينما لا تشكل الفئة الأولى أي مشكلة أثناء تنفيذ برامج الخصخصة، تشكل الفئات الأخرى صعوبات حقيقية، يجب إيجاد مخرج مناسبة لكل منها. فعلى سبيل المثال، هنالك العديد من البدائل أو الخيارات التي بالإمكان تطويرها لمعالجة هذه القضية المهمة، تشمل الآتي:

١ - إنهاء الخدمة والالتحاق بالعمل في القطاع الخاص (بما في ذلك الشركات الجديدة الناشئة نتيجة الخصخصة).

- ٢ - الانتقال للعمل في إدارات حكومية أخرى شريطة توافر وظائف شاغرة.
 - ٣ - الإحالة إلى التقاعد للذين بلغوا السن القانونية للتقاعد.
 - ٤ - تسليم مكافأة مالية محددة للذين سيبلغون السن القانونية للتقاعد خلال سنوات قليلة محددة.
 - ٥ - إنهاء الخدمة وتسليم راتب محدد ولفترة زمنية محددة مقابل الالتحاق ببرامج تدريبية تمهيداً لإعادة تأهيلهم للعمل في القطاع الخاص.
- وللمزيد حول هذا الموضوع راجع (Galal). ونظراً لحساسية هذا الموضوع وآثاره الاجتماعية والسياسية، لا بد أن يتضمن قانون الخصخصة الأسس أو القواعد العامة لمعالجته. وفيما يلي، بعض القواعد التي بالإمكان سنّها في قانون الخصخصة:
- ١ - ضمان جميع الحقوق القانونية المكتسبة للعاملين في القطاع العام.
 - ٢ - منح حرية اختيار البديل المناسب للعامل في القطاع العام طالما تتوافر لديه متطلبات الاستفادة من البدائل المتاحة.
 - ٣ - مراعاة مبدأ المساواة في التعامل مع العاملين ضمن المراكز القانونية المماثلة.
 - ٤ - منح أولوية للعمالة الفائضة للعمل في الإدارات الحكومية الأخرى.
 - ٥ - توحيد قوانين العمل في الشركات الحكومية والشركات الخاصة كي تتنافس هذه الشركات على أسس متساوية.
- كما يمكن لقانون الخصخصة أن ينيط إدارة شؤون العمالة في القطاعات التي سيتم تحويلها للقطاع الخاص بجهاز متخصص في الدولة، محدداً مهامه ومسؤولياته وسبل تمويله. ووجود مثل هذا الجهاز يزيد من سرعة تنفيذ برامج الخصخصة ويحقق مبدأ المساواة والعدالة في معاملة العمالة الفائضة بشكل أفضل.

العمالة الوطنية

وبالنسبة للدول التي يزيد فيها متوسط رواتب العمالة الوطنية عن العمالة الوافدة (كما هو الحال في دولة الكويت)، ففي ظل غياب أي ضوابط قانونية، من الطبيعي أن نتوقع أن تقوم شركات القطاع الخاص باستبدال العمالة الوطنية تدريجياً بعمالة وافدة أقل تكلفةً حيث إن ذلك سيزيد من ربحيتها. لذا يجب أن تأخذ الدولة هذه المسألة بعين الاعتبار، وأن تضع لها برنامجاً واضحاً وعملياً لمعالجتها ضمن الإستراتيجية العامة للخصخصة. ويجب على الدولة تدعيم هذا البرنامج بضوابط تشريعية فعالة وقابلة للتنفيذ. ويصعب مناقشة البدائل التشريعية لمعالجة مشكلة استبدال العمالة الوطنية بعمالة أجنبية في ظل عدم وجود تصور محدد للإستراتيجية التي ستتبناها الدولة لمعالجة هذه المشكلة.

٦ - حماية حقوق المستهلكين (الجمهور)

إن نجاح مشروعات الخصخصة يتطلب إنشاء شركات خاصة ذات أداء مالي جيد وذات ربحية منافسة وإلا لن يقدم المستثمر على توظيف أمواله في هذه الشركات. وهذا يعني أن أسعار الخدمات والسلع لابد أن تغطي تكلفة إنتاجها مضافاً إليها هامش مناسب للربحية. وبالنسبة للخدمات الحيوية والسلع الأساسية، ولاسيما تلك التي تقدمها شركات احتكارية أو تتنافس في تقديمها شركات محدودة، لابد من مراقبة أسعارها بهدف حماية المستهلك من أي ارتفاع غير عادل في الأسعار وضمان مستويات دنيا للجودة.

وعادة ما تناط مهام الرقابة المالية والفنية على شركات القطاع الخاص بأجهزة رقابية حكومية متخصصة، بهدف حماية المستهلك من غلاء الأسعار، وتدني جودة الخدمات، وانخفاض مستوى خدمة العملاء، بالإضافة إلى حماية شركات القطاع الخاص ذاتها من الشركات الاحتكارية العاملة في نفس النشاط. أما بالنسبة للمجالات التي يتسع فيها نطاق المنافسة فقوى العرض والطلب في السوق كفيلة بحماية المستهلك ولا تتطلب جهداً رقابياً كبيراً (راجع - Bradburd).

الدعم الحكومي وتحديد الأسعار

من الطبيعي أن تتأثر أسعار الخدمات والسلع المدعومة من قبل الدولة عند تحويلها للقطاع الخاص. فزيادة أسعار هذه الخدمات والسلع إلى حدود تكفل تغطية تكلفة إنتاجها مضافاً إليها هامش مناسب للربحية أمرٌ مقبول ومطلوب. ولكن أن تتجاوز تلك الحدود فهو أمر غير مقبول ويجب أن تمنح السلطات الرقابية صلاحيات كافية تمكنها من الحد من ذلك.

ومن الطبيعي أيضاً ألا يتوقع أن تقوم شركات القطاع الخاص بتحمل مسؤولية دعم المواطنين، إذ لا بد أن تتحمل الدولة مسؤولية ذلك وأن تبحث عن وسائل جديدة لتقديم الدعم لمواطنيها. فمثلاً، بإمكان الدولة أن تدفع للمواطنين مبلغاً مالياً مناسباً، مقابل كل خدمة أو سلعة مدعومة يتم تحويلها إلى القطاع الخاص. بطرق مباشرة عبر إحدى مؤسساتها الاجتماعية. ومن مزايا هذا الأسلوب لتقديم الدعم تحفيز المواطن على ترشيد استهلاكه، نظراً لأن وفورات ترشيد الاستهلاك ستضاف إلى دخله، وستوفر على الدولة مبالغ مالية مجزية. وعلى الرغم من تفاوت نطاق وحجم وأساليب تقديم الدعم الحكومي من دولة إلى أخرى بحسب مواردها المالية وسياساتها الاجتماعية، إلا أنه من الضروري إعادة النظر في موضوع الدعم الحكومي بصورة جذرية وتعديله قبل أو أثناء تحويل مهام تقديم الخدمات والسلع المدعومة إلى القطاع الخاص. ومن جانب آخر من الضروري القيام برقابة على الأسعار ومعايير الجودة نظراً لأهمية هذه الخدمات والسلع للمواطن.

وهناك نماذج عالمية متعددة للرقابة. فهناك النموذج البريطاني القائم على إنشاء عدة أجهزة رقابية متخصصة ذات سلطات وصلاحيات واسعة. وهناك النموذج النيوزيلاندي القائم على ترك تحديد الأسعار لقوى السوق، ومنح المواطن حق التظلم في المحاكم العادية ضد أي غلاء غير عادل في الأسعار. أضف إلى ذلك، هنالك فوارق بين النظام البريطاني والأمريكي من حيث الآلية المتبعة لتحديد الأسعار.

واختيار الأسلوب الأمثل لدولة ما يعتمد على حجم أسواقها ودرجة نضوج وفعالية محاكمها والنظام القانوني وسلوك القطاع الخاص فيها. أي لا يمكن التعميم بأن نموذج ما أصلح من نموذج آخر، ولا بد أن تؤخذ الاعتبارات المذكورة أعلاه بعين الاعتبار عند سنّها في قوانين الخصخصة.

٧ - حماية حقوق المجتمع

يولي القطاع العام أهمية خاصة للقضايا الأمنية والاعتبارات الاجتماعية والبيئية، بصفته المسؤول عن حماية المجتمع، والراعي لمستلزمات المواطنين واحتياجاتهم. وتأتي هذه الرعاية من خلال أجهزة ومؤسسات الدولة المختلفة، ولاسيما بعض المؤسسات ذات الطبيعة الاقتصادية كتلك المسؤولة عن تقديم الخدمات العامة كتوفير المياه والكهرباء والاتصالات والخدمات التعليمية والصحية والمرافق العامة كالمرافق والمطارات وغيرها.

وقبل خصخصة هذه القطاعات، يجب أن تؤخذ القضايا المتعلقة بأمن المجتمع وحماية حقوقه بعين الاعتبار. وستتناول بعض هذه القضايا بنوع من التفصيل أدناه، بهدف مناقشة جدوى تضمينها في قوانين الخصخصة.

الأمن الوطني

إن خصخصة بعض القطاعات الإستراتيجية كتوليد الكهرباء، وإنتاج المياه، والاتصالات السلكية واللاسلكية، لها آثار مباشرة على الأمن الوطني، نظراً لأن الدولة ستفقد سيطرتها على إدارة هذه القطاعات للقطاع الخاص. وهذا يدعو إلى منح الدولة بعض الصلاحيات لحماية القضايا المتعلقة بالأمن الوطني ولاسيما في حالات الطوارئ والحروب. ومن جانب آخر، يقتضي إنجاح عمليات الخصخصة التوجه لمنح القطاع الخاص صلاحيات واسعة تمكنه من إدارة هذه المرافق على أسس تجارية لتحسين أدائها وتقليص التدخل الحكومي إلى أدنى حد ممكن. لذا فيجب أن تمنح للدولة قدراً كافياً من الصلاحيات، تمكنها من المحافظة على أمن

المجتمع، وألا يفرط في منحها صلاحيات أكثر من ذلك، نظراً لأن ذلك سيؤثر سلباً على مدى استقطاب المستثمر الخاص وأداء الشركات التجارية.

ومن هذا المنطلق قد ينيط قانون الخصخصة بالأجهزة الرقابية والإشرافية مهام إضافية (بالإضافة إلى ما تم تقديمه أعلاه بخصوص حماية المستهلك والمستثمر) لحماية الأمن الوطني، كأن تصدر الأجهزة الرقابية والإشرافية شروطاً ملزمة للشركات الخاصة العاملة في القطاعات الإستراتيجية مثل:

- ١ - الاعتماد على العمالة الوطنية في بعض المجالات الحساسة وفرض ضوابط على نسب العمالة الأجنبية في هذه المجالات.
- ٢ - تجنب اعتماد هذه الأنشطة الإستراتيجية على أجهزة ومعدات مستوردة من دولة أجنبية واحدة، وحظر استيرادها من دول محددة.
- ٣ - منح الدولة حقوقاً استثنائية لإدارة المرافق الحيوية في حالات الطوارئ والحروب.
- ٤ - قيود على نسب ملكية المستثمر الأجنبي في القطاعات الحيوية وذات الطابع الأمني للبلاد.
- ٥ - المحافظة على سرية بعض المعلومات ذات الطابع الأمني من التسرب والوصول إلى دول معادية أو من استغلالها في المحافل السياسية ضد الدولة.

المال العام

تشير التجارب الدولية في الخصخصة إلى إمكانية حصول فساد إداري واختلاسات مالية أثناء تنفيذ برامج الخصخصة من قبل بعض المسؤولين والمتنفذين وأعضاء مجالس الإدارات في الشركات الحكومية المؤقتة التي ستؤول ملكيتها للقطاع الخاص، نظراً للحجم الهائل من الأسهم والأصول والممتلكات التي سيتم تداولها. فعلى سبيل المثال تشوهت صور تجارب الخصخصة الأولى في بولندا وهنغاريا باتهامات حول حصول فساد إداري واختلاسات ورشاوى قبل أن يضع

المشرع لها ضوابط تتحكم بعمليات الخصخصة. لذا من المجدي أن تتضمن قوانين الخصخصة أسس وأدوات المحاسبة الإدارية ومحاربة الفساد الإداري ومعاينة الرشوة ومحاكمة المختلسين من عمليات الخصخصة.

الضرائب

إذا كان المجتمع يقدم فرصاً استثمارية مجزية ويوفر جميع التسهيلات وخدمات البنية الأساسية بشكل فعال، ففي المقابل من المفترض أن يُرجع القطاع الخاص ممثلاً بالشركات التجارية جزءاً من هذه المكاسب للمجتمع على هيئة ضرائب . وتتفاوت أهداف ووسائل وأدوات النظم الضريبية من دولة إلى أخرى. فأحياناً تفرض نسبة ثابتة على أرباح الشركات التجارية، وأحياناً تكون هذه النسبة تصاعدية مع حجم الأرباح وتتفاوت للمستثمر المحلي عن المستثمر الدولي وهكذا. وبوجه عام، يجب أن يكون النظام الضريبي ذا أهداف واضحة وقابلة للتنفيذ، وبما يدعم المجتمع وطموحاته ويأخذ بعين الاعتبار فرص الاستثمار في الدول الأخرى، لتوطين رؤوس الأموال المحلية وجلب الاستثمار الأجنبي. كما يجب أن تخضع جميع شركات القطاع العام لنفس قوانين الضريبة التي تخضع لها شركات القطاع الخاص دون أي تمييز.

وقد يكون من المناسب أن تتضمن القوانين الضريبية أو التعديلات عليها في قوانين الخصخصة أو معالجتها بشكل منفصل بحسب ظروف الدولة محل الدراسة والبحث.

المحافظة على البيئة

تولي أغلب الدول قضايا المحافظة على البيئة من التلوث اهتماماً خاصاً أثناء تشريع قوانين الخصخصة ولاسيما خصخصة القطاعات الصناعية. ونقاط البحث في هذا الموضوع تتركز حول الآتي:

١ - حماية الشركات الخاصة الجديدة من الدعاوى التي قد ترفع ضدها نتيجة لممارسات الإدارة الحكومية السابقة قبل الخصخصة. ويولي هذا الموضوع أهمية خاصة في بعض الدول الاشتراكية السابقة (راجع Guislain).

٢ - خضوع الشركات الجديدة لقوانين حماية البيئة واللوائح المنظمة لذلك. وهنا قد يفضل المشرع تعديل القوانين السارية أو إصدار قانون متخصص بشأن حماية البيئة إن لم يكن موجوداً في الأساس.

وفي كل الأحوال ستؤثر هذه القوانين على التزامات المستثمر ويجب أن تسن هذه القوانين بما يكفل حماية حقوق المجتمع في بيئة آمنة من جانب وتحمي شركات القطاع الخاص العاملة من أي إجراءات تعسفية تضر بأدائها المالي من جانب آخر.

توفير خدمات ضرورية للمجتمع

تقدم الدولة بصفقتها راعية للمجتمع العديد من الخدمات الاجتماعية غير المربحة من الناحية التجارية، كخدمة هواتف الطوارئ في الطرق السريعة والهاتف العمومي وخدمات خاصة للمعاقين وغيرها. وعند خصخصة هذه القطاعات، قد لا يوفر القطاع الخاص هذه الخدمات الضرورية للمجتمع أو أن يقدمها بصورة غير لائقة، نظراً لأنها لا تمثل أولوية بالنسبة له. لذا تناط مهام ضمان استمرار تقديم هذه الخدمات بالأجهزة الرقابية والإشرافية من خلال قوانين الخصخصة. وتقوم الأجهزة الرقابية بفرض شروط في تراخيص شركات القطاع الخاص تلزمها بتقديم وتطوير هذه الخدمات الضرورية بصورة لائقة وتراقبها وتحاسبها بشكل مستمر.

٨ - الخلاصة

لا يمكن اعتبار عمليات الخصخصة غايةً بحد ذاتها، وإنما يجب أن ينظر إليها كجزء من برنامج اقتصادي وسياسي واجتماعي متكامل وشامل يهدف إلى تقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي لمزيد من المشاركة للقطاع الخاص وتهيئة

الظروف المواتية لتنميته ومساهمته في العملية التنموية. ويأتي على سلم الأولويات تحرير السوق من الشبهات والعوائق الاقتصادية بهدف تفعيل قوى السوق وتوسعة مجالات الاستثمار الخاص (المحلي والدولي).

ونظراً لأن عمليات الخصخصة تستدعي نقل ملكية أصول وممتلكات عامة إلى القطاع الخاص وتمس الخدمات الحيوية بالنسبة للمواطن وتشمل نقل عمالة من القطاع العام، فإنها ليست عملية سهلة وهي عرضة لسوء الاستغلال من قبل المتنفذين، ويستلزم تطبيقها أدوات تشريعية مناسبة للمحافظة على الحقوق المشروعة للأطراف ذات العلاقة (الحكومة والمستهلك والمستثمر والعامل). وتأتي قوانين الخصخصة في مقدمة هذه الأدوات التشريعية لتضع القواعد العامة التي يجب مراعاتها في تنفيذ عمليات الخصخصة ولتنظيم الجوانب والإجراءات العملية.

ونتيجة لتراكم حصيلة لا بأس بها من التجارب الدولية، فإن إمكانية تصميم قانون شامل ومتكامل للخصخصة، يتضمن جميع جوانبها العملية، أصبحت اليوم أفضل من أي وقت مضى. وهذا لا يعني أن هنالك قوانين وتشريعات جاهزة للنقل من تجارب الدول الأخرى، بل يعني أن نقاط وطرق وأساليب الاستغلال وسوء التنفيذ ندركها اليوم أفضل من أي وقت مضى، مما يساعد على أخذها في الحسبان والتصدي لها. وتظل الظروف والفرص والقيود المحلية للدولة محل الدراسة في غاية الأهمية عند تفصيل قوانين الخصخصة، ويجب أن تؤخذ بعين الاعتبار. وفي نهاية المطاف، لا يقتصر إنجاح عمليات الخصخصة بإصدار تشريعات مناسبة لها فحسب، بل يتطلب الأمر تطوير قدرات وكفاءة النظام القانوني بأكمله لتفعيل دوره.

لقد تناول هذا البحث بنوع من التفصيل أهم الجوانب القانونية للخصخصة من منظور حماية حقوق الدولة والمستثمر والمستهلك والعمالة العاملة في القطاع العام على حد سواء، إضافة إلى الجوانب العملية لتطبيق الخصخصة. ويمكن للمتخصصين القانونيين الاستفادة من هذا البحث ومراجعته كنقطة انطلاق للبحث في هذا الموضوع المتزايد الأهمية في العالم بشكل عام وفي الدول العربية بشكل

خاص، بهدف إثراء المشرع الهادف إلى استصدار قانون شامل ومتكامل لتنظيم عمليات الخصخصة.

المراجع

Beesley, Michael, and Littlechild, Stephen {Privatization : Principles, (١) Problems, and Priorities}. Pages 35-57, Privatization 38; Regulation-The UK Experience, Edited by John Kay, Colin Mayer, and David Thompson, Clarendon Press, Oxford, 1989.

Jones, Leroy P., {Performance Evaluation for Public Enterprises}. World (٢) Bank Discussion Papers No. 122, The World Bank, Washington D.C. USA, 1991.

Moore, John. {Why Privatise?} {Privatization: Principles, Problems, and (٣) Priorities}. Pages 78-93, Privatization 38; Regulation- The UK Experience, Edited by John Kay, Colin Mayer, and David Thompson, Press, Oxford, 1989.

Galal, Ahmed, Leroy Jones, Pankaj Tandon and Ingo Vogelsang. {Welfare (٤) Consequences of Selling Public Enterprises. Case Studies from Chile, Malaysia, Mexico, and the U.K}. World Bank Conference, Washington. D.C., June 11-12, 1992

Vuytsteke, Charles et al. {Techniques of Privatization of State-Owned (٥) Enterprises}. Vol.L, World Bank Technical Paper No. 88, 1988.

Bradburd, Ralph, {Privatization of Natural Monopoly Public Enterprises. (٦) The Regulation Issue}, World Bank, Policy Research Working Paper WPS 864, April 1992 (Revised).

Morgan, David R., {The Pitfalls of Privatization: Contracting Without (٧) Competition}, Vol. 22, No. 4, p.251-269, American Review of Public Administration, December 1992.

Odle, Maurice A., {Privatization in Developing Countries: The Foreign (٨) Investment Dimension}. Conference on Management of Privatization Process in Developing Countries, Islamabad, Pakistan, 2-6 March 1992.

Pierre Guislain, {Divestiture of State Enterprises : An overview of The (٩) Legal Framework}, World Bank Technical Paper No. 186, 1992.

Kjellstrom, S.B., {Privatization in Turkey}, World Bank Working Papers (١٠) WPS 532, November 1990.

Hanson, Rebecca J., {The Legal Framework For Privatization Hungary}, (١١) Vol. 23, p. 441-468, Law 38; Policy in international Business, 1991-1992.

Orr, Daniel, and Ulen, Thomas, {The Role of Trust and the Law in (١٢) Privatization}. Vol. 33, Special Issue, p135-155, The Quarterly Review of Economics and Finance, 1993.

Arbess, Daniel J., and Varanese, James B., {On The Frontier: What your (١٣) Lawyer Bring to Privatization in Eastern and Central Europe}/ The Columbia Journal of World Business, Spring 1993.

ملحق

مجموعة منتقاة من تشريعات الخصخصة لبعض دول العالم

(المصدر - Guislain Pierre)

أرمينيا - Armenia

- Decree of the Supreme Soviet on the Principles of Privatization, 1991.

بوليفيا - Bolivia

- law on Privatization, May 1992.
- Supreme Decree 23170 on the Implementation of the Privatization Lam June 1992.

بلغاريا - Bulgaria

- Law on Transformation and Privatization of State and Municipal Enterprises, April 1992.

بوروندي - Burundi

- Decree No 1/21 on Privatization of State-Owned Enterprises, August 1991.

تشيكوسلوفاكيا - Czechoslovakia

- Law on the Transfer of State Property of Some Goods to other Juristic or Natural Persons- {Small Privatization Law}, October 1990.
- Law No. 92/1991 on the Conditions of Transfer of State-Owned Assets to Other Persons- {Large Privatization Law}, February 1991.
- Law Amending the Large Privatization Law, February 1992.

مصر - Egypt

- Law No. 203 on Public Sector Business Enterprises, 1991.

فرنسا - France

- Law No. 86-793 Authorizing the Government to take Diverse Economic and Social Measures, July, 1986.

Iran - إيران

- Decree on Privatization, June 1991.

Lithuania - ليثوانيا

- Law on Privatization of Primary Wealth, 1991.
- Amendments to the Law on Privatization of Primary Wealth, December 1991.
- Law on Privatization of Unprofitable State Enterprises, July 1991.

Morocco - المغرب

- Law No. 39-89 Authorizing the Transfer of Public Enterprises to the Private Sector promulgated by Dahir No. 1-90-01, April 1990.

New Zealand - نيوزيلاندا

- The State-Owned Enterprises Act, December 1986.
- Decree No. 25 on {Privatization and Commercialization}, July 1988.

Panama - بنما

- Privatization Law, June 1992.

Poland - بولندا

- Law on Privatization of State-Owned Enterprises, July 1990.
- Law establishing the Office of the Minister of Ownership Changes, 1990.

Portugal - البرتغال

- Law No. 11/90 setting the Framework for Privatization, April 1990.

Turkey - تركيا

- the Privatization Law, Law No. 4046, November 1994.

Venezuela - فنزويلا

- Law No. 4397 on Privatization, March 1992.

Yugoslavia - يوغوسلافيا

- Law on Social Capital Circulation and Management, December 1989.
- Law on Social Capital, August 1990.