جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة بغداد
كلية القانون
فرع القانون العام

التنظيم القانوني للخصخصة ودورها في مواجهة الأزمات المالية وتحسين الخدمات العامة

(دراسة مقارنة)

أطروحة تقدمت بها

رباب خليل إبراهيم الدباغ

إلى

مجلس كلية القانون/ جامعة بغداد وهي جزء من متطلبات نيل شهادة دكتوراه فلسفة في القانون العام

بإشراف

أ.م.د. بان صلاح عبد القادر الصالحي

١٤٣٩هـ بغداد ٢٠١٨م

بِسْمِ ٱللَّهِ ٱلرَّحْمَٰنِ ٱلرَّحِيمِ

﴿ وَلِلَّهِ مُلْكُ ٱلسَّمَٰوَٰتِ وَٱلْأَرْضِ صلى وَإِلَى ٱللَّهِ ٱلْمَصِيرُ ﴾

صدق الله العظيم

سورة النور/ الآية (٤٢)

الإهداء

إلى... روح والديّ رحمهما الله .. براً وإحساناً .

إلى... كل من ساندني وشجعني وكان معي في كل خطوات

هذا العمل.. حباً ووفاءاً وتقديراً.

إلى... روح زميلتي الدكتورة (مروج هادي الجزائري) حباً

ووفاءاً..

شكر وتقدير

الحمد لله سبحانه وتعالى ذي المن والفضل والإحسان حمداً يليق بجلال عظمته، وصلى اللهم على خاتم الرسل من لا نبي من بعده وعلى آله وصحبه أجمعين وبعد:

فلله الشكر أولاً وآخراً على حسن توفيقه، وعلى ما منَّ به عليَّ من إتمام دراستي العليا في كلية القانون/ جامعة بغداد.

ويقتضي الوفاء والاعتراف بالجميل أن أتقدم بوافر الشكر والتقدير والعرفان لمقام الدكتورة **(بان صلاح عبد القادر الصالحي)** التي تفضلت مشكورة بقبول الإشراف على هذه الأطروحة، ولما حظيتُ به من توجيهاتها السديدة مما كان له أبلغ الأثر وأجل الفائدة وعظيم النفع في إخراج هذهِ الأطروحة بهذا الشكل.

كما أتوجه بجزيل الشكر لكل أعضاء هيئة التدريس الأجلاء في هذه الكلية وبالأخص زملائي في فرع القانون العام لما قدموه من دعم معنوي لي وأخص منهم الأستاذ الدكتور **(حميد حنون خالد)** والأستاذ الدكتور **(مها بهجت يونس)** والأستاذ الدكتور **(محمد علوم)** والدكتور **(وليد حمزة مرزة)** والدكتور **(رياض عبد عيسى)** والدكتور **(وسام صبار العاني)** والدكتور **(فؤاد شجاع سلطان)** الذين أدين لهم بالفضل بعد الله بما حصلت على أيديهم من علوم ومعارف.

كما أتقدم بالشكر للدكتور **(حسام عبد الأمير خلف)** التدريسي في قسم القانون الدولي لما قدمه لي من عون في الحصول على القوانين الفرنسية وجانب من المصادر الفرنسية.

كما أتقدم بالشكر للأستاذ **(أحمد السورمري)** الذي قام بترجمة القوانين الفرنسية وجانب مهم من المصادر الفرنسية التي كان لها أبلغ الأثر في إثراء موضوع أطروحتي.

والشكر لله تعالى من قبل ومن بعد فهو خير معين وهو أرحم الراحمين..

الباحثة

إقرار المشرف

أشهد أن إعداد هذه الأطروحة قد تم تحت إشرافي في كلية القانون/ جامعة بغداد، وهي جزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه في فلسفة القانون الإداري.

التوقيع:

الاســـم:

أستاذ القانون المساعد

كلية القانون/ جامعة بغداد

إقرار لجنة المناقشة

نحن أعضاء لجنة المناقشة نشهد بأننا قد أطلعنا على أطروحة الدكتوراه الموسومة بـ **(التنظيم القانوني للخصخصة ودورها في مواجهة الأزمات المالية وتحسين الخدمات العامة)**، المقدمة من قبل الطالبة **(رباب خليل إبراهيم)**، وقد ناقشناها في محتوياتها وفيما له علاقة بها وذلك في .....

التوقيع:
الاسم:

التوقيع:
الاسم:

التوقيع:
الاسم:

التوقيع:
الاسم:

التوقيع:
الاسم:

التوقيع:
الاسم:

التوقيع:
الاسم:
عميد كلية القانون/ جامعة بغداد

قائمة المحتويات

الموضـــــوع	الصفحة
الآية القرآنية	أ
الإهـــداء	ب
شكر وتقدير	ج
قائمة المحتويات	و–ي
قائمة الجداول	ك
المقدمة	١–٤
الفصل الأول: **التعريف بالخصخصة**:	٥–١١٩
المبحث الأول: مفهوم الخصخصة، مبرراتها وأهدافها:	٥–٣٠
المطلب الأول: معنى الخصخصة في اللغة والاصطلاح:	٥–١٢
الفرع الأول: الخصخصة لغةً.	٥–٧
الفرع الثاني: الخصخصة اصطلاحاً.	٧–١٢
المطلب الثاني: مبررات الخصخصة وأهدافها:	١٢–٣٠
الفرع الأول: دواعي ومبررات الخصخصة.	١٢–٢٠
الفرع الثاني: أهداف الخصخصة.	٢٠–٣٠
المبحث الثاني: مزايا وعيوب الخصخصة:	٣١–٥٩
المطلب الأول: مزايا الخصخصة:	٣١–٤٧
الفرع الأول: مزايا الخصخصة الاقتصادية.	٣٢–٣٧
الفرع الثاني: مزايا الخصخصة الاجتماعية.	٣٧–٤٠
الفرع الثالث: مزايا الخصخصة المالية.	٤٠–٤٦
الفرع الرابع: مزايا الخصخصة السياسية.	٤٦–٤٧
المطلب الثاني: عيوب الخصخصة:	٤٨–٥٩
الفرع الأول: عيوب الخصخصة الاقتصادية.	٤٨–٥٢

الفرع الثاني: عيوب الخصخصة الاجتماعية.	٥٢-٥٥
الفرع الثالث: عيوب الخصخصة المالية.	٥٦-٥٩
المبحث الثالث: الأسس الفلسفية للخصخصة:	٥٩-٧٤
المطلب الأول: الخصخصة في الفكر الليبرالي:	٦٠-٦٥
الفرع الأول: المرحلة الميركانتيلية.	٦١
الفرع الثاني: مرحلة الفيزقراط والكلاسيك.	٦٢-٦٣
الفرع الثالث: الخصخصة في ظل أزمة (١٩٢٩-١٩٣٣) وفق المدرسة النيوكلاسيكية.	٦٤-٦٥
المطلب الثاني: الخصخصة في الفكر الاشتراكي:	٦٥-٦٧
الفرع الأول: مرحلة الاشتراكية الطوباوية.	٦٥-٦٦
الفرع الثاني: مرحلة المدرسة الماركسية.	٦٦
الفرع الثالث: مرحلة الخصخصة في القرن العشرين.	٦٧
المطلب الثالث: الأساس الفكري للخصخصة في الشريعة الإسلامية:	٦٧-٧٤
الفرع الأول: دور الدولة في الشريعة الإسلامية.	٦٨-٦٩
الفرع الثاني: موقف الإسلام من الملكية.	٦٩-٧٢
الفرع الثالث: موقف الإسلام من خصخصة الملكية.	٧٢-٧٤
المبحث الرابع: حكم الخصخصة في القانون العراقي والمقارن:	٧٤-١١٨
المطلب الأول: حكم الخصخصة في التشريع:	٧٤-١٠١
الفرع الأول: حكم الخصخصة في التشريع الفرنسي.	٧٥-٨٤
الفرع الثاني: حكم الخصخصة في التشريع المصري.	٨٤-٩١
الفرع الثالث: حكم الخصخصة في التشريع العراقي.	٩١-١٠١
المطلب الثاني: حكم الخصخصة في أحكام القضاء:	١٠١-١٠٩
الفرع الأول: حكم الخصخصة أحكام القضاء الفرنسي.	١٠١-١٠٧
الفرع الثاني: حكم الخصخصة في أحكام القضاء المصري.	١٠٧-١٠٩

المطلب الثالث: حكم الخصخصة في الفقه القانوني:	١١٠-١١٨
الفرع الأول: حكم الخصخصة في الفقه الفرنسي.	١١٠-١١١
الفرع الثاني: حكم الخصخصة في الفقه المصري.	١١٢-١١٥
الفرع الثالث: حكم الخصخصة في الفقه العراقي.	١١٥-١١٩
الفصل الثاني: نطاق الخصخصة وأشكالها وطرائقها في القانون العراقي والمقارن:	١٢٠-٢٣٠
المبحث الأول: نطاق الخصخصة في القانون العراقي والمقارن:	١٢١-١٩١
المطلب الأول: مفهوم المرفق العام ومعايير تمييز المرافق العامة الاقتصادية عن المرافق العامة الإدارية:	١٢٢-١٣٢
الفرع الأول: مفهوم المرفق العام.	١٢٢-١٢٧
الفرع الثاني: تمييز المرافق العامة الاقتصادية عن المرافق العامة الإدارية.	١٢٨-١٣٢
المطلب الثاني: نطاق خصخصة المرافق العامة الاقتصادية:	١٣٢-١٦٢
الفرع الأول: القاعدة في خصخصة المرافق العامة الاقتصادية.	١٣٣-١٥٧
الفرع الثاني: الاستثناء في خصخصة المرافق العامة الاقتصادية.	١٥٧-١٦٢
المطلب الثالث: نطاق خصخصة المرافق العامة الإدارية:	١٦٢-١٨٢
الفرع الأول: مدى جواز خصخصة المرافق العامة الإدارية السيادية.	١٦٣-١٧٣
الفرع الثاني: مدى جواز خصخصة المرافق العامة الإدارية غير السيادية.	١٧٣-١٨٢
المبحث الثاني: أشكال وصور الخصخصة:	١٨٢-١٩١
المطلب الأول: الخصخصة التلقائية والخصخصة الهيكلية:	١٨٤-١٨٧
الفرع الأول: الخصخصة التلقائية.	١٨٤-١٨٦
الفرع الثاني: الخصخصة الهيكلية.	١٨٦-١٨٧
المطلب الثاني: خصخصة الملكية وخصخصة الإدارة:	١٨٨-١٩١
الفرع الأول: خصخصة الملكية.	١٨٨-١٩١
الفرع الثاني: خصخصة الإدارة.	١٩١-١٩٢

المبحث الثالث: طرائق الخصخصة في القانون العراقي والمقارن:	١٩٢-٢٢٩
المطلب الأول: طرائق الخصخصة القائمة على نقل ملكية القطاع العام والمتضمنة للبيع:	١٩٤-٢١٨
الفرع الأول: الخصخصة بطريقة العرض العام للأسهم.	١٩٤-٢٠٠
الفرع الثاني: الخصخصة بطريقة العرض الخاص للأسهم.	٢٠٠-٢٠٤
الفرع الثالث: الخصخصة بطريقة البيع لمستثمر رئيس.	٢٠٤-٢١١
الفرع الرابع: الخصخصة بطريق البيع للعاملين.	٢١٢-٢١٧
الفرع الخامس: الخصخصة عن طريق نظام الكابونات.	٢١٧-٢١٨
المطلب الثاني: طرائق الخصخصة القانونية الناقلة للملكية والتي لا تتضمن على البيع:	٢١٩-٢٢٩
الفرع الأول: الخصخصة بطريقة زيادة رأس المال.	٢٢٠-٢٢٥
الفرع الثاني: الخصخصة عن طريق الاندماج.	٢٢٥-٢٣٠
الفصل الثالث: **آثار الخصخصة في القانون العراقي والمقارن** :	٢٣١-٢٩٧
المبحث الأول: آثار الخصخصة على المرفق المراد خصخصته:	٢٣١-٢٥١
المطلب الأول: آثار الخصخصة على الشخصية المعنوية للمرفق المراد خصخصته.	٢٣٢-٢٣٦
المطلب الثاني: أثر الخصخصة على النظام القانوني الحاكم للمرفق العام.	٢٣٧-٢٤٥
المطلب الثالث: أثر الخصخصة على حقوق والتزامات المرفق الذي تمت خصخصته.	٢٤٥-٢٥١
المبحث الثاني: آثار الخصخصة على الموازنة العامة للدولة:	٢٥١-٢٧٨
المطلب الأول: أثر الخصخصة على النفقات العامة.	٢٥٣-٢٦٢
الفرع الأول: في فرنسا.	٢٥٥-٢٥٧
الفرع الثاني: في مصر.	٢٥٧-٢٦٠
الفرع الثالث: في العراق.	٢٦٠-٢٦٣

المطلب الثاني: أثر الخصخصة على الإيرادات العامة.	٢٦٣-٢٧٨
الفرع الأول: في فرنسا.	٢٦٣-٢٦٥
الفرع الثاني: في مصر.	٢٦٦-٢٧١
الفرع الثالث: في العراق.	٢٧٢-٢٧٨
المبحث الثالث: آثار الخصخصة على العاملين في المرفق العام والمنتفعين من خدماته:	٢٧٨-٢٩٧
المطلب الأول: أثر الخصخصة على العاملين في المرفق العام.	٢٧٩-٢٩١
الفرع الأول: في فرنسا.	٢٨٠-٢٨٣
الفرع الثاني: في مصر.	٢٨٣-٢٨٧
الفرع الثالث: في العراق.	٢٨٧-٢٩١
المطلب الثاني: أثر الخصخصة على المنتفعين من المرفق العام.	٢٩١-٢٩٧
الفرع الأول: أثر برامج الحزمة على الخدمات التي تقدمها المرافق العامة.	٢٩٢-٢٩٤
الفرع الثاني: أثر الخصخصة على الخدمات التي تقدمها المرافق العامة في دول القانون المقارن.	٢٩٤-٢٩٧
الخاتمة	٢٩٨-٣٢٣
المصادر	٣٢٤-٣٤٩
ملخص انكليزي	A-B

قائمة الجداول

رقم الجدول	اسم الجدول	الصفحة
(١)	عجز الميزانية في فرنسا بين عامي ١٩٨١ و ٢٠٠١.	٢٥٧
(٢)	التحويلات المالية والقروض التي حصلت عليها مؤسسة القطاع العام في الثمانينات بالنسبة المئوية لمصر.	٢٥٨
(٣)	بعض المؤشرات الاقتصادية الكلية قبل وبعد تنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادي في مصر.	٢٦٠
(٤)	جدول يوضح عدم استفادة فرنسا من بيع خصخصة شركاتها في التخلص من ديونها.	٢٦٥
(٥)	إجمالي حصيلة الخصخصة وأوجه التصرف فيها في مصر حتى ٢٠٠٦./٦/٣٠	٢٦٧
(٦)	تطور حصيلة الخصخصة التي آلت إلى الخزينة العامة للدولة وأقساط الدين المحلي والخارجي ونسبة مساهمة هذه الحصيلة في أقساط الديون في مصر للفترة من (١٩٩٦ ولغاية ٢٠٠٦).	٢٦٨
(٧)	المؤشرات الاقتصادية الكلية قبل وبعد تنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادي في مصر.	٢٦٩
(٨)	أهمية القطاع النفطي من الناتج المحلي الإجمالي في العراق.	٢٧٣
(٩)	أهمية الإيرادات النفطية ضمن الموازنة العامة العراقية.	٢٧٤

المقدمة

المقدمة

ظهر مفهوم الخصخصة Privatization منذ بداية ثمانينات القرن المنصرم في الدول الرأسمالية المتقدمة، فضلاً عن أروقة المؤسسات الدولية والذي تمثل بالدعوة إلى تقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي، حتى أصبح هذا المفهوم إحدى اشتراطات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لتقديم المساعدات والقروض.

هذا ويعد موضوع الخصخصة أحد الموضوعات الهامة على المستوى العالمي، سواء من الناحية القانونية أم من الناحية الاقتصادية، نظراً للركود الاقتصادي العالمي، فضلاً عن معاناة الدول النامية بوجه خاص من العديد من الأزمات المالية ولاسيما العجز الدائم في موازناتها العامة والعجز في ميزان المدفوعات والميزان التجاري وتراكم الديون الخارجية، فتظافرت جهود الدول المتقدمة لحماية وتدعيم مصالحها الاقتصادية من خلال عقد العديد من الاتفاقيات الدولية التي تصب في تحقيق مصالحها تلك، كالاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة (جات)، لفتح الأسواق العالمية للتصدير من الدول المتقدمة، وتحديد المواصفات العامة للجودة (ISO) كشرط أمام الدول النامية لتقدير منتجاتها المصنعة للدول الأوربية والأمريكية، وفي ظل هذا المعترك أصبحت الدول النامية مصدراً للمواد الخام وسوقاً للمنتجات المصنعة، ومع معاناة الدول النامية من العجز في موازناتها العامة وتراكم الديون الخارجية وضعف التصدير وزيادة وارداتها، أثير التساؤل حول أن كانت البيئة الاقتصادية والاجتماعية مؤاتية لكي تؤتي الخصخصة ثمارها الإيجابية، في الوقت الذي أصبحت فيه الخصخصة لزاماً على الدول النامية كأحد الشروط التي وضعها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي تمهيداً لعملية إعادة جدولة ديون تلك الدول طبقاً لقواعد نادي باريس ونادي لندن.

ويعد العراق واحداً من البلدان النامية التي تعرض اقتصادها إلى ضغوط كبيرة خلال العقدين الأخيرين من القرن الماضي منها ما كان بسبب الحروب ومنها ما كان بسبب الحصار الاقتصادي وانخفاض أسعار النفط، وهذا مما أدى إلى زيادة النفقات العامة وقابلها انخفاض في الدخل القومي فأدى ذلك إلى تطبيق سياسات اقتصادية جديدة تمثل الخصخصة أحداها، وهي تعني أساساً تحويل الأصول من القطاع العام إلى القطاع الخاص، فكان الهدف الرئيسي للخصخصة هو تخفيف الأعباء المالية للدولة التي تسببها منشآت القطاع العام الخاسرة فضلاً عن تحسين الكفاءة الاقتصادية وتطوير عملية التنمية الاقتصادية بإشراك القطاع الخاص فيها وقد طبق العراق هذه السياسة منذ بدايات عام ١٩٨٧، وكان اللجوء إلى سياسة الخصخصة استجابة لمصالح العراق الاقتصادية الداخلية دون ضغوط خارجية.

أما بعد عام ٢٠٠٣ فقد أثارت أطروحة الخصخصة في العراق جدلاً واسعاً على كافة الأصعدة، إذ أضحت الدعوة إلى الإصلاح الاقتصادي والتحول إلى اقتصاد السوق تواجه ظروف سياسية وأمنية معقدة يُصّعب من إمكانية إحلال آلية السوق فيها بشكل سريع خاصة وأن العراق كان من الدول التي كانت

تأخذ بالسياسة الاقتصادية الاشتراكية لعقود عدة وتفتقر لمستلزمات تطبيق آليات السوق الحر على خلاف الدول الرأسمالية المتقدمة.

ولا يوجد خلاف في أن عملية الخصخصة ليست بالأمر اليسير ولا يمكن إنجازها على عجالة، مهما بلغ مستوى التقدم الاقتصادي والاجتماعي أو التطور الإداري في الدولة، فهي عملية معقدة ذات أبعاد سياسية واقتصادية واجتماعية وتشريعية، ويجب أن تؤخذ الظروف والمتغيرات البيئية الوطنية بعين الاعتبار عند وضع ستراتيجية للخصخصة وإعداد برنامجها التنفيذي، ولابد من التنويه بأن الخصخصة هي ليست هدفاً بحد ذاتها، وإنما هي وسيلة لزيادة كفاءة الأداء للاقتصاد الوطني، كما أنها لا تعني إطلاقاً إلغاء وظيفة الدولة الاقتصادية ومسؤولياتها الاجتماعية، بل يكون دور الدولة مستمر في تقديم الخدمات الاجتماعية لاسيما التعليم والصحة والضمان الاجتماعي.

وتبرز أهمية البحث من كونه يتصدى لمعالجة موضوع التنظيم القانوني للخصخصة ودورها في مواجهة الأزمات المالية وتحسين الخدمات العامة في القانون المقارن ومدى إمكان تبنيها بشكل كامل في العراق من خلال الانتفاع من دروس وتجارب الدول المقارنة في هذا الشأن وصولاً إلى تقرير التنظيم القانوني الناجع في مواجهة تلك الأزمات المالية وتحسين الخدمات العامة في العراق ومعالجة الآثار القانونية والاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن الخصخصة على مستوى النص والواقع.

أولاً: مشكلة البحث:

يعاني العراق اليوم من جملة من المشاكل التي أثرت على حياة المواطن فيه بسبب سوء الخدمات التي تقدمها المرافق العامة وتعذر قيام الإدارة بها بسبب ما تعانيه من مشكلات لعل أهمها:

- نقص السيولة النقدية بسبب انخفاض أسعار النفط العالمية والذي يعد المورد الرئيس لتمويل الإنفاق على خدمات المرافق العامة.
- الفساد الإداري الذي يؤدي إلى إهدار الكثير من موارد الدولة المخصصة للخدمات العامة فضلاً عن تكلفة مكافحته.
- التكلفة العالية التي تتحملها الدولة في حربها ضد الإرهاب والذي أضر بالمرافق العامة سيما الخدمية ضرراً جسيماً يحتاج إلى أموال طائلة لمعالجة آثاره المدمرة.
- فشل مؤسسات القطاع العام في النهوض بدورها في التنمية وتقديم الخدمات العامة وتسجيل الكثير منها كمؤسسات خاسرة تشكل عبئاً مالياً على موازنة الدولة حتى إنها فشلت في تأمين رواتب العاملين فيها.
- رغبة الحكومة في الإصلاح وما تضمنه برنامجها من ضرورة القيام بالخصخصة سيما في ظل دعوات المؤسسات المالية الدولية المقرضة للعراق بوجوب انتهاج سياسية الخصخصة سبيلاً لمواجهة الأزمات التي يعاني منها العراق اليوم.

- النقص التشريعي الذي يعاني منه التنظيم القانوني في العراق في شأن هذا الموضوع وحاجته إلى حزمة من التشريعات الجديدة في هذا المجال وتعديل أخرى لم تعد تتفق مع نهج الدولة الجديد والفلسفة الاقتصادية التي تنتهجها.
- بيان دور التنظيم القانوني للخصخصة في مواجهة الأزمات المالية وتحسين الخدمات العامة من خلال بيان النصوص القانونية المنظمة للخصخصة وما يرافقها من غموض أو تعارض أو نقص، لغرض التوصل لتنظيم قانوني للخصخصة يتفق وتعزيز الأمن القانوني والاقتصادي والاجتماعي للعراق حاضراً ومستقبلاً.

ثانياً: **فرضيات البحث**:

يسعى البحث إلى إثبات الفرضيات الآتية:

- **الفرضية الأولى:** قوامها إن الخصخصة من الممكن لها الإسهام إلى حد مناسب في حل ومواجهة الأزمات المالية التي يعاني منها العراق في الوقت الحاضر من جانب ومن جانب آخر من الممكن لها الإسهام في تحسين مستوى الخدمات العامة المقدمة للمواطنين من حيث جودتها وسرعة تقديمها ومعقولية أجورها.
- **الفرضية الثانية:** قوامها الإفادة من تجارب الدول المقارنة وتشريعاتها وممارسة الإدارة فيها لعمليات الخصخصة في دعم وتعزيز توجه العراق نحو الخصخصة أي تبني أفضل الطرق في الخصخصة وأكثرها نجاحاً وتطبيقها في العراق في مواجهة الأزمات المالية وتحسين الخدمات العامة في العراق.

ثالثاً: **عينة البحث**:

ستتم الاستعانة بما يمكن الحصول عليه من تطبيقات للخصخصة في بعض المرافق العامة في العراق والتي يفضل تخصيصها كما حصل في الدول المقارنة، وبالأخص فرنسا ومصر، وكما تؤكد عليها قرارات مجلس الوزراء والوزارات المختصة سيما الشركات العامة الخاسرة.

رابعاً: **هدف البحث**:

الوصول للتنظيم القانوني الأمثل للخصخصة، وبيان دوره في إيجاد حلولاً للأزمات المالية وتحسين الخدمات العامة في العراق في ظل الظروف الراهنة من خلال الاستفادة من تجارب دول القانون المقارن في هذا المجال، بما يتوافق مع الواقع الأمني والأيدلوجي والاجتماعي والاقتصادي الذي يمر به العراق في المرحلة الراهنة ومستقبلاً.

خامساً: أسباب اختيار الموضوع:

ترجع أسباب اختيار هذا الموضوع لبحثه لما يتضمنه من أهمية نظرية وعملية واحتوائه على مشكلة حقيقية تصلح للبحث والتحليل على المستوى العلمي والعملي كما بينا في مشكلة الموضوع وفرضيته.

كما ترجع هذه الأسباب إلى قلة الدراسات القانونية التي تناولت هذا الموضوع على المستوى المحلي القانوني مقابل كثرة الدراسات الاقتصادية التي تناولته، الأمر الذي يجعل الدراسة القانونية له ضرورة ملحة باعتبار أنها ستوضح مفهومه ونطاقه وأساسه القانوني الذي يسمح للجهات المختصة القيام به.

سادساً: منهج البحث:

ستتبع الدراسة أسلوب المنهج التحليلي للنصوص القانونية المتعلقة بالخصخصة في العراق وإسقاطها على الواقع العلمي، فضلاً عن المنهج المقارن وصولاً إلى تقدير مدى نجاحها في إيجاد حلول للأزمات المالية في العراق وإيجاد التنظيم القانوني الأمثل لها.

سابعاً: هيكلية الدراسة:

وفقاً لما تم عرضه في أعلاه وبعد الاطلاع على المصادر التي تمكنا من الوصول إليها وما احتوته من بيانات ومعلومات ارتأينا أن نبحث الموضوع وفق الخطة التالية.

إذ قسم البحث إلى ثلاثة فصول سبقتها مقدمة، في الفصل الأول تم التعريف بالخصخصة، إذ تناول المبحث الأول منه مفهوم الخصخصة ومبرراتها وأهدافها، وتناول المبحث الثاني مزايا وعيوب الخصخصة، وتناول المبحث الثالث الأسس الفلسفية للخصخصة، وتناول المبحث الرابع حكم الخصخصة في القانون العراقي والمقارن، أما الفصل الثاني فقد تم فيه تناول نطاق الخصخصة وأشكالها وطرائقها في القانون العراقي والمقارن، إذ بحث المبحث الأول في نطاق الخصخصة في القانون العراقي والمقارن، وتناول المبحث الثاني أشكال وصور الخصخصة، وتناول المبحث الثالث طرائق الخصخصة في القانون العراقي والمقارن، أما الفصل الثالث فتم فيه بيان آثار الخصخصة في القانون العراقي والمقارن، إذ تناول المبحث الأول فيه أثر الخصخصة على المرفق المراد خصخصته، وتناول المبحث الثاني آثار الخصخصة على الموازنة العامة للدولة، وتناول المبحث الثالث أثر الخصخصة على العاملين في المرفق العام والمنتفعين من خدماته، وأخيراً توصلنا إلى بعض الاستنتاجات والتوصيات التي يمكن الاستفادة منها في إطار بحثنا هذا.

الفصل الأول

التعريف بالخصخصة

الفصل الأول

التعريف بالخصخصة

أصبحت الخصخصة كظاهرة قانونية اقتصادية تتضمن فكرة (تحول القطاع العام للقطاع الخاص) تجتاح العالم، فبعد قرن من التجربة من نماذج مختلفة من الاقتصاد الاشتراكي أصبح هناك توجه عالمي نحو عدم تدخل الدولة بعمق في الحياة الاقتصادية وترك الفرصة الأكبر للقطاع الخاص للاضطلاع بهذا الدور، حتى وصل تيار الخصخصة إلى اجتياح الدول الرأسمالية ذاتها وبشكل واضح ولاسيما فرنسا، فضلاً عن أن الكثير من الدول الاشتراكية تشهد الآن إصلاحات اقتصادية جذرية في هذا المجال، أما تلك الدول التي كانت تجرب جزئياً بعض النماذج الاشتراكية، فهي تحاول الآن تعديل تجربتها لصالح الأخذ بالنموذج الرأسمالي[١] ولاسيما كل من مصر والعراق.

ولعل الغريب في الأمر أن السبق والريادة في تجربة الخصخصة قد أتى من الدول الصناعية الكبرى التي يغلب على اقتصادها الطابع الرأسمالي مثل انجلترا وفرنسا، وذلك لمبررات عدة دفعتها إلى الأخذ بها لغرض تحقيق أهداف اقتصادية متعددة، وقد أتت الدول النامية بدور التابع لتلك الدول الرأسمالية في تطبيق الخصخصة والأخذ بها، بعد أن راقبت عن كثب المحاولات الناجحة للدول الصناعية المتقدمة في أخذها بالخصخصة، مما دفعَها للخوض فيها لمبررات خاصة تتعلق بتلك الدول ووضعها الاقتصادي الخاص بها ولغرض تحقيق أهداف متعددة، غير أن اللجوء للخصخصة كأداة للإصلاح الاقتصادي بشكل خاص والإصلاح في مجالات أخرى بشكل عام كان لابد أن ينجم عنه العديد من المزايا فضلاً عن العديد من العيوب في أبعاد متفاوتة من حيث الإيجاب والسلب، إذ ظهر من خلال التطبيق لبرامج الخصخصة في العديد من الدول صحة كثير من التوقعات لآثار هذهِ السياسة سواء في التحول الإيجابي أم السلبي، وهو ما جعل الدول تتخذ سياسات اقتصادية تهدف إلى التأثير على هذه الآثار، لغرض الاستفادة الكبيرة من إيجابياتها وتعظيم فوائدها على المسار الاقتصادي والاجتماعي والسياسي من جهة، والتقليل من سلبياتها من جهة أخرى، ولذلك لضمان أن تؤدي عملية التحول نتائجها المرجوة منها، والتقليل من التكلفة الاقتصادية والاجتماعية لها[٢]، وإذا ما نظرنا إلى الفكر الاقتصادي وأمعنا النظر في الأفكار والمجادلات التي ظهرت على أيدي المفكرين والفلاسفة الاقتصاديين وغير الاقتصاديين نجد بأن أفكارهم قد جاءت على شكل حديث عن القطاع الخاص وأهميته في الإنتاج والمبادرة وأهمية التخصص وتقسيم العمل وما تؤديانه من كفاءة اقتصادية[٣]، مما يجعل الخصخصة تقوم على أسس فلسفية جاء بها

(١) انظر: د. أحمد ماهر، دليل المدير في الخصخصة، الدار الجامعية، شارع زكريا غنيم، ٢٠٠٣، ص٢٣.

(٢) انظر: موسى سعداوي، دور الخوصصة في التنمية الاقتصادية – حالة الجزائر، رسالة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، ٢٠٠٧، ص١٣١.

(٣) انظر: موسى سعداوي، مرجع سابق، ص٦١.

هؤلاء المفكرين والفلاسفة الاقتصاديون سواء كان هؤلاء ينتمون للفكر الرأسمالي أم الاشتراكي أم ينتمون بأفكارهم الاقتصادية إلى الشريعة الإسلامية الغراء.

وقد تباينت التشريعات القانونية وأحكامها في موقفها من الخصخصة وقد جاء تباينها هذا نتيجة اختلاف ظروفها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وفلسفتها ونظرتها نحو فكرة الخصخصة، فضلاً عن اختلاف مبرراتها والأهداف التي تسعى تلك الدول للوصول إليها والتي تضمنتها قوانينها وتشريعاتها كافة، ولغرض الوصول إلى التعريف بالخصخصة بشكل مفصل فقد أثرنا تقسيم هذا الفصل إلى أربعة مباحث، نتناول في المبحث الأول بيان لمفهوم الخصخصة ومبرراتها وأهدافها، بينما خصصنا المبحث الثاني لتوضيح مزايا وعيوب الأخذ بالخصخصة عند اللجوء لتطبيق الخصخصة وبرامجها، في حين سيتم تخصيص المبحث الثالث لبيان الأسس الفلسفية للخصخصة في كل من الفكر الرأسمالي والاشتراكي والفكر الإسلامي، وأخيراً خصص المبحث الرابع لبيان حكم الخصخصة في القانون العراقي والمقارن في كل من فرنسا ومصر والعراق من حيث التشريعات وأحكام القضاء والفقه في كل منها.

المبحث الأول/ مفهوم الخصخصة، مبرراتها وأهدافها:

يعد مصطلح الخصخصة كمصطلح اقتصادي قانوني من المصطلحات الحديثة الظهور وفقاً لمصطلح (الخصخصة) أو مرادفاته، ونظراً لحداثة هذا المصطلح كان لابد من الاهتمام بإيضاح الأصول اللغوية لهُ، فضلاً عن بيان معانيه العملية الاصطلاحية نظراً لاختلاف الفقه القانوني والاقتصادي من المعنى الاصطلاحي لهُ، وبعد تحديد مفهوم هذا المصطلح سيكون من الضروري بيان المبررات التي تدفع الدول سواء كانت من الدول الأخذة بالأفكار الرأسمالية أو الأفكار الاشتراكية، للأخذ بها وفقاً لمفهوم الخصخصة الذي سيعتمده البحث، فضلاً عن بيان الأهداف التي تسعى الدول بمختلف اتجاهاتها الفكرية (الاقتصادية والسياسية والاجتماعية) إلى الوصول إليها من خلال تطبيق الخصخصة على أرض الواقع.

ولغرض توضيح كل ما تقدم سيتم بيان معنى الخصخصة في اللغة والاصطلاح، ثم بيان مبررات الخصخصة وأهدافها وذلك في المطلبين التاليين.

المطلب الأول/ معنى الخصخصة في اللغة والاصطلاح:

للوصول إلى بيان معنى الخصخصة لابد لنا من التطرق إلى معنى الخصخصة في اللغة أولاً ثم معناها في الاصطلاح ثانياً وهو ما سنتناوله في فرعين متتالين:

الفرع الأول/ الخصخصة لغة (Privatization):

قد تظهر ألفاظ أو عبارات من ثوب جديد أو غير مطروقة في واقع الحياة أو في الأدبيات المتخصصة مما يتمحور حولها المواقف، ولكن عند التدقيق في جذورها ومحتواها وأهدافها فسوف نجدها

موجودة بشكل ما أو بلفظة أخرى وقد أظهرتها ظروف سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية معينة ومنها لفظة الخصخصة[١].

وقد ظهر مصطلح Privatization وشاع منذ نهاية السبعينات وكثر تداوله في معظم القواميس الأجنبية ولاسيما الانكليزية والفرنسية وتترجم هذه اللفظة على أنها تتكون من الصفة (Private) ويعني خاص، فضلاً عن الإضافة (ization) لتكوين الاسم (Privatization) والذي يقصد به التحول نحو القطاع الخاص، كما يعني إلغاء التأميم والرجوع عنه (Denationalisation)، في حين يترجمه البعض الآخر على أنه "العملية العكسية للتأميم المتمثلة بنقل ملكية مشروع عام للقطاع الخاص"[٢]، وقد شاع هذا المصطلح إلى اللغة العربية بمصطلح الخصخصة، إذ ركزت الأدبيات العربية على مصطلح الخصخصة الذي اقترحه مجمع اللغة العربية في جمهورية مصر العربية على الرغم من بروز مرادفات لهذا المصطلح مثل التخاصية والتخصيص، التخصيصية، الخوصصة، المخاصة، وهذا مما يشير إلى حداثة الفكرة[٣].

هذا وأن المجمع العلمي العراقي قد استبدل هذه اللفظة بمصطلح التخصيصية ولم يبين سبب اعتراضه على مصطلح الخصخصة مع أنه مقبول في اللغة العربية التي يعرف عنها أنها لغة اشتقاقية[٤].

على الرغم من البحث عن المعنى اللغوي لكلمة خصخصة في معاجم اللغة العربية فإننا لم نجد لها تعريفاً لغوياً إلا في معجم المعاني الجامع وهو معجم حديث (عربي – عربي) منشور فقط على النت، فعرف الخصخصة لمؤسسة عمومية بأنها نقل تسيير إدارتها وشؤونها المالية من ملكية الدولة إلى القطاع الخاص، وأعطى نفس التعريف إلى لفظ الخوصصة وهو مصطلح شائع ببلدان المغرب العربي كما جاء في هذا القاموس، أما معنى التخصيصية فقد جاء فيه بأن التخصيصية مصدر صناعي من الفعل خصص تخصيصاً ومعناه الإفراد ويقال خصصه بالشيء تخصيصاً أي أفرده به دون غيره، ولم نجد

(١) د. سالم محمد عبود، الخصخصة نظام أم أسلوب، دراسة موضوعية لتجارب عالمية وعربية مع الإشارة إلى العراق، ط١، دار الدكتور للعلوم، بغداد، ٢٠١٠، ص١١.

(٢) انظر: فوزي حسين سلمان الجبوري، حق الملكية إزاء اتجاهات الدولة في التأميم والتخصيصية، دراسة مقارنة في القانون العراقي والفرنسي، رسالة مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة النهرين، كجزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه في الحقوق، ٢٠٠١، ص٧٦.

(٣) د. خالد حمادي حمدون المشهداني، الخصخصة وأثرها في معدلات التضخم وانعكاساتها عن معدلات النمو الاقتصادي، ط١، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١٣، ص٦٣.

(٤) د. إبراهيم الفياض، التخصصية (الخصخصة) في منظور قانوني، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية، العدد (٣) السنة (٤)، ٢٠٠٢، ص٥.

معنى لغوي للفظة التخاصية في هذا القاموس[١]، هذا وقد عرفت الخصخصة في قاموس المنهل وهو قاموس (فرنسي – عربي) بأنه تحويل ما هو من القطاع العام إلى القطاع الخاص[٢].

الفرع الثاني/ الخصخصة اصطلاحاً:

تعد هذهِ المفردة (الخصخصة) واحدة من مفردات مترادفة أخرى، وقد جاءت جميعها في المعنى نفسه وهذهِ المفردات كما ذكرناها سابقاً هي: (التخصيص والتخصيصية والتخصصية والخوصصة والمخاصة والتخاص والتخاصية)[٣]، إلا أن أكثر هذهِ المفردات استعمالاً هي الخصخصة، ولهذا فهي ستكون المفردة المستخدمة في دراستنا هذهِ.

وقد أثارت كلمة الخصخصة جدل كبير نتيجة الخلط في تحديد المقصود بكلمة Privatization ، إذ لا يوجد مفهوم دولي متفق عليه لكلمة الخصخصة حيث يتناوب مفهوم هذهِ الكلمة من مكان إلى آخر ومن دولة إلى أخرى[٤]، ويرجع سبب ذلك إلى تطور المفهوم الاقتصادي لهذهِ العملية، من حيث تعدد أشكالها وأساليبها فإذا كانت تعني هذهِ المفردة في البداية نقل ملكية المشروعات العامة إلى القطاع الخاص، فإن هذا المفهوم تطور في الوقت الحاضر، وبات يشمل فضلاً عن نقل الملكية نقل إدارة المشروعات العامة إلى القطاع الخاص عن طريق عقود الإيجار وعقود الإدارة، فضلاً عن اعتبار إدارة المشروعات العامة على وفق مبادئ وأساليب القطاع الخاص، من قبل الدولة نفسها من ضمن أساليب التحول إلى القطاع الخاص[٥].

وجاءت التعاريف التي عرفت بها هذهِ العملية حسب هذهِ التعاملات والتطبيقات والرؤى للمتعاملين والدارسين والباحثين في مجال الخصخصة، لذا عرفت الخصخصة اصطلاحاً بتعريفات عدة يرجع سبب تنوعها إلى ما ذكرناه فهناك من عرفها من رؤية موسعة، ومن عرفها من رؤية مضيقة، فالخصخصة بالمعنى الضيق: هي نهج اقتصادي جزئي يتعلق بتعديل وتغيير بعض جزئيات الهيكل الاقتصادي القائم والنظام الاقتصادي المهيمن بدون أن يترتب عليه أو ينجم عنه تغيير للهيكل وللنظام، وهناك من يتعامل

---

(١) معجم المعاني الجامع، منشور على الموقع الالكتروني في: www.almauny.com/ar/dict/ar-ar/ تاريخ الدخول ٢٠١٦/١١/٢١ السابعة ليلاً.

(٢) انظر: د. جبور عبد النور، ود. سهيل إدريس، المنهل، قاموس (فرنسي – عربي)، ط٧، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٣، ص٢٨.

(٣) د. إبراهيم عبد اللطيف إبراهيم العبيدي، الخصخصة بين الاقتصاد الإسلامي والاقتصاد الوضعي، دراسة مقارنة، ط١، دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري، دبي – الإمارات العربية المتحدة، ٢٠١١، ص١٧.

(٤) د. سالم محمد عبود، مرجع سابق، ص١٥.

(٥) انظر: د. عاطف الدغمي، ستراتيجية الخصخصة في البلدان النامية، مجلة المهندس الأردني، العدد٦٧، سنة (٣٤)، آب ١٩٩٩، ص٧٨.

معها وينظر إليها على أنها نهَج اقتصادي كامل وشامل يقوم بتغيير النظام الاقتصادي السائد من تصنيف إلى آخر بجميع أسانيده ودعائمه، ونتيجة لذلك فإن كل من عرّف الخصخصة عرّفها حسب رؤيته، وبذلك ظهر اتجاهان في تعريف الخصخصة(١).

الاتجاه الأول: ويعطي مفهوماً ضيقاً للخصخصة:

ويرى أنها تعني نقل ملكية المشروعات العامة إلى القطاع الخاص بشكل كامل أو جزئي، أو أن الخصخصة هي عملية إدخال أساليب إدارية مشابهة لأساليب القطاع الخاص، دون ضرورة لنقل الملكية، إلا أن هذهِ النظرة تغفل أن الخصخصة تأتي ضمن برنامج واسع يستهدف تغييراً جذرياً في السياسة الاقتصادية بما في ذلك إزاحة السيطرة الحكومية على الجهاز الإنتاجي؛ من أجل زيادة كفاءة الاقتصاد بشكل عام(٢).

ومن هذهِ التعريفات تعريف السيد نيقولاس، مدير المركز الدولي للنمو الاقتصادي، حيث يرى "إن الخصخصة عبارة عن التعاقد أو بيع خدمات أو مؤسسات تسيطر عليها أو تمتلكها الدولة إلى أطراف من القطاع الخاص"(٣).

أما الاقتصاديون العرب من أصحاب هذا الاتجاه فقد عرفوا الخصخصة بأنها "بيع المشروعات التي تمتلكها الدولة للقطاع الخاص أي تصفية القطاع العام، ونقل وحداته، ملكية وإدارة، إلى أيدي القطاع الخاص"(٤)، ويعرفها آخرون بأنها "نقل ملكية أو إدارة المؤسسة العامة إلى القطاع الخاص، سواء اتخذ ذلك الشكل البيع المباشر أم تمليك أم مبادلة بالديون، أم من خلال عقود الإدارة أم التأجير"(٥)، في حين يجد البعض الآخر أنها تعني التخلص من الوحدات الخاسرة في القطاع العام والتي تعني أيضاً إن تحول هذه الوحدات إلى القطاع الخاص ستحقق إنتاجية وربحية أعلى(٦)، وعرفت بأنها مجموعة من القوانين

---

(١) د. معن ديوب، بحث بعنوان المتطلبات الأساسية لنجاح برنامج الخصخصة، مجلة جامعة تشرين للدراسات والبحوث العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانون، مجلد٢٨، عدد٢، ٢٠٠٦، ص٩٩.

(٢) موسى سعداوي، مرجع سابق، ص٧٠.

(٣) نجم الدين قادر رحيم، الخصخصة بين سياسة التشريع الإسلامي وسياسات الأنظمة الوضعية، رسالة ماجستير في الاقتصاد الإسلامي مقدمة إلى مجلس سكول للعلوم الإسلامية، جامعة السليمانية، ٢٠١٥، ص٥٢.

(٤) انظر: د. كمال المنوفي، نحو القطاع الخاص "دراسة نظرية"، مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٨٩، ص٤٠.

(٥) أسمهان العنيزان، إدارة الخصخصة ومنعكسات تطبيقها على الواقع الاقتصادي والاجتماعي، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، ٢٠١٠، ص١٤.

(٦) انظر: د. محمد رياض الأبرش و د. نبيل مرزوق، الخصخصة وآفاقها وأبعادها، دار الفكر، دمشق، ط١، ١٩٩٩، ص٣٦.

والأنظمة والإجراءات التي تتولى نقل ملكية أو إدارة بعض أصول وحدات القطاع العام إلى القطاع الخاص، أفراداً أو شركات[١].

ونرى أن الخصخصة عند أصحاب هذا الاتجاه تتلخص في تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص أما بتحويل ملكية أو بإسناد إدارتها، وعليه يوجد نوعان من الخصخصة:

النوع الأول: خصخصة الملكية أو الخصخصة الكلية التي يتم فيها نقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص ويأخذ هذا المفهوم اتجاهين الأولى بيع المشروع بشكل كامل للقطاع الخاص، والثاني بيع جزء من رأس مال المشروع للقطاع الخاص، هذا ومن الجدير بالذكر هنا أن نبين بأن جانباً من الفقه القانوني في مصر والعراق يرى بأن الخصخصة بمفهومها القانوني الدقيق تقتصر على عملية بيع منشآت القطاع العام إلى القطاع الخاص، فهي عملية تحول ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص حصراً وفقاً لوجهة نظرهم، ويرى بأن الأساليب الأخرى للخصخصة ما هي إلا أساليب اقتصادية وفقاً للمفهوم الاقتصادي للخصخصة ولا تعد أساليباً قانونية للخصخصة[٢]، إذ تم تعريفها وفقاً لرؤيتهم بأنها "تحويل المشروعات العامة إلى القطاع الخاص كلاً أو جزءاً، عن طريق بيع أسهمها أو أصولها أو دمجها بشركات خاصة أو مختلطة، أو زيادة رأسمالها بأموال مقدمة من القطاع الخاص"[٣].

النوع الثاني: خصخصة الإدارة أو الخصخصة الجزئية، التي تبقى فيها الملكية العامة للدولة ولكن يتم تحويل إدارتها إلى القطاع الخاص، عن طريق عقود الإدارة وعقود الإيجار وعقود الامتياز[٤].

---

(١) انظر: عبد الحسين وادي العطية، الخصخصة Privatization في البلدان النامية إيجابياتها وسلبياتها، مجلة دراسات، المجلد٤٥، العدد١، كانون الثاني ١٩٩٩، ص٧٩.

(٢) انظر: – عبد الباسط وفاء محمد حسن، بورصة الأوراق المالية ودورها في تحقيق أهداف تحول قطاع الأعمال العام إلى الملكية الخاصة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٩٦، ص١٩٤.

– د. محمد محمد عبد اللطيف، الاتجاهات المعاصرة في إدارة المرافق العامة الاقتصادية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص١٦.

– د. مهند إبراهيم علي فندي الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص الخصخصة "دراسة مقارنة، دار الحامد للنشر، المملكة الأردنية الهاشمية، ط١، ٢٠٠٨، ص٢٣.

(٣) د. مهند إبراهيم علي فندي الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، المرجع السابق، ص٢٣.

(٤) أسمهان العنيزان، مرجع سابق، ص١٣.

الاتجاه الثاني: ويعطي مفهوماً واسعاً للخصخصة:

إذ يرى فريق آخر من الاقتصاديين بأن مفهوم الخصخصة أوسع من أن يتم شمولها بتلك التعاريف فيرون بأن الخصخصة تعني تحرير النشاط الاقتصادي والمالي، وإعطاء القطاع الخاص مجالاً أوسع وذلك بالحد من احتكار الدولة وتخفيف القيود على القطاع الخاص، فعملية الخصخصة الحقيقية يجب أن تخلص المنشأة أو المؤسسة من قوانين العمل والتسعير وغيرها فهي تعني كافة إجراءات التحرر الاقتصادي، وتتضمن إسناد عمليات إنشاء وتمويل وملكية وتشغيل وإدارة وإنتاج وتوزيع السلع والخدمات إلى القطاع الخاص، سواء كان محلياً أو أجنبياً وانسحاب الدولة من العملية الإنتاجية بكافة مراحلها واستبدال دورها بدور القطاع الخاص(١).

ومن أهم تعريفات هذا الفريق للخصخصة هي:-

١. مجموعة من السياسات المتكاملة، التي تستهدف الاعتماد الأكبر على آليات السوق، ومبادرات القطاع الخاص، والمنافسة من أجل أهداف التنمية والعدالة الاجتماعية(٢).
٢. وعرفوا الخصخصة كذلك بأنها مجموعة سياسات متكاملة لا تقتصر على فكرة بيع وحدات القطاع العام بل هي أوسع نطاقاً وأعمق مضموناً، أنها ترمي إلى إذكاء روح المنافسة من خلال الاعتماد على آليات السوق وحرية الإدارة وسرعة اتخاذ القرار والقدرة على المبادرة في الأسواق الداخلية(٣).

ومن خلال تعريفات هذا الاتجاه نلاحظ بأن الخصخصة عندهم لا تعتمد على المعنى الضيق، بل تأخذ بالمعنى الواسع لها حيث تعني إعادة نظر شاملة للاقتصاد القومي وأدواته ومؤسساته، وخاصة فيما يتعلق بدور كل من الدولة والقطاع الخاص.

وعليه يمكن تعريف الخصخصة بشكل عام بأنها "التحول إلى القطاع الخاص" ولكن هدف الدولة من التحول إلى القطاع الخاص يختلف بحسب اختلاف مفهومها نحو الخصخصة أن كان مفهوماً ضيقاً أم واسعاً، وبالتالي يختلف أثر الخصخصة بحسب مفهوم الدولة للخصخصة والهدف الذي تسعى لتحقيقه من التحول للقطاع الخاص فقد يكون الهدف متمثلاً بإنهاء دور القطاع العام أو تشجيع القطاع الخاص والتنسيق بينه وبين القطاع العام، وعليه يتوجب على أي دولة أن تحدد المفهوم الذي ستتبعه في الخصخصة حتى يمكن أن تكون الخطوات التنفيذية التي ستقوم بها على هدي هذا المفهوم ومؤدية لتنفيذ الهدف منهُ(٤).

---

(١) انظر: عبد القادر محمد عبد القادر عطية، اتجاهات حديثة في التنمية، الدار الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص١٠٢.

(٢) د. محمد صديق عفيفي، التخصيصية لماذا وكيف، كتاب الأهرام الاقتصادي، العدد ٢٥، شباط ١٩٩٣، ص٥.

(٣) د. مختار حميدة، الخصخصة عن طريق الأسواق المالية، مكتبة حسن العصرية، بيروت، ط١، ٢٠١٣، ص٤٢.

(٤) د. أحمد ماهر، مرجع سابق، ص٢٦.

ونظراً لأن الخصخصة لم يعد تأثيرها مقتصراً على الجانب الاقتصادي فقط، بل أصبح لها تأثيرات واضحة على كل من الجانب الاجتماعي والسياسي، فقد تم تعريفها تعريفاً شاملاً بأنها "مجموعة من السياسات المتكاملة التي تهدف إلى تغليب آليات السوق والاعتماد على القطاع الخاص ليلعب الدور الرئيس في توجيه النشاط الاقتصادي، وتوسيع نطاق المنافسة من أجل إدارة الاقتصاد الوطني بكفاءة أعلى وفاعلية أكبر" مما يعني إننا بإزاء الخصخصة ستكون أمام إعادة نظر شاملة للاقتصاد القومي وأدواته ومؤسساته وخاصة فيما يتعلق بدور كل من الدولة والسوق في تسيير شؤونه وهذا في إطار ضوابط وقوانين الدولة فتكون بذلك أداة لتحرر قوى السوق وتحقيق القيود على الدولة، وتحويلها إلى مراقب بدلاً من قيامها بهذا الدور المرهق لميزانيتها، دون انسحابها التام من العملية الإنتاجية بكافة مراحلها، بما يخدم أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية[١].

ومن هذا المنطلق تتضمن عملية الخصخصة مجموعة من العناصر تتمثل بما يلي:

١. أن أهم عنصر في عملية الخصخصة، هو تغيير أسلوب تشغيل وإدارة المشروعات العامة لتتفق مع مبادئ القطاع الخاص كاتخاذ الربح والإنتاجية أساس لتقييم الأداء والاعتماد على الأسعار الاقتصادية في حساب المنافع والتكاليف وتبني نظام الحوافز وغيرها من المبادئ.
٢. تتضمن الخصخصة نقل ملكية بعض وحدات القطاع العام المحلي إلى القطاع الخاص بأكثر من أسلوب من أساليب البيع كبيع الشركات لمستثمر واحد أو مجموعة مستثمرين، أو طرح أسهم هذهِ الشركات للبيع إلى الجمهور أو غيرها.
٣. إن الخصخصة لا تقتصر عن مجرد تحويل ما بيد القطاع العام إلى حوزة القطاع الخاص، وإنما يتضمن زيادة الدور الذي يوكل للقطاع الخاص المحلي في خطط التنمية على المستويات المحلية، من خلال الحوافز التي تقدم له بحيث يستحوذ تدريجياً على النصيب الأكبر من الاستثمار والعمالة والناتج على المستوى المحلي[٢].
٤. أن تكون هناك قوانين تسمح بتبني مثل هذهِ السياسة الاقتصادية وتبني كذلك أساليب هذا التحول وآثاره[٣].

من كل ما تقدم نستنتج بأنه ليس للخصخصة مفهوم محدد بل لها مفاهيم متعددة، وفقاً للهدف الذي يُسعى إلى تحقيقه منه، فالخصخصة وفقاً للمفهوم الرسمي الأردني على سبيل المثال هي "إعادة توزيع الأدوار بين القطاع الخاص والقطاع العام" حسبما جاء في بيان الحكومة أمام البرلمان في آذار ١٩٩٨، أما وفقاً للمادة (٣) من قانون التخاصية رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٠ فتعني "اعتماد منهج اقتصادي يتمثل في

(١) موسى سعداوي، مرجع سابق، ص٧١.

(٢) انظر: محمد معن ديوب، مرجع سابق، ص٩٩.

(٣) د. مهند إبراهيم علي فندي الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص٢٢.

تعزيز دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي ليشمل مشاريع القطاع العام والتي تقتضي طبيعتها إدارتها على أسس تجارية"[١].

فالخصخصة هنا هي تعظيم دور القطاع الخاص وإصلاح القطاع العام وفق نظام السوق الحر باعتماد السياسات الاقتصادية المؤكدة على خلق المنافسة بين القطاعين العام والخاص.

أما فيما يتعلق بمفهوم الخصخصة الذي ستحرص هذه الدراسة على دراستها وتحليلها فهو المفهوم القانوني لها المتمثل بانتقال ملكية المشروعات العامة بشكل كامل أو جزئي بكافة طرقه وأساليبه تماشياً مع هدف البحث في إيجاد تنظيم قانوني للخصخصة في العراق وبيان دوره في مواجهة الأزمات المالية وتحسين الخدمات العامة فيه.

المطلب الثاني/ مبررات الخصخصة وأهدافها:

لا تلجأ الدول للأخذ بالخصخصة ولا تقوم بتطبيقها إلا لوجود مبررات تدفعها لهذا الأمر، وتسعى من وراء ذلك إلى تحقيق أهداف متعددة، ولغرض بيان المبررات التي تدفع الدول إلى اللجوء للخصخصة وبيان الأهداف التي تسعى لتحقيقها جراء ذلك قسمنا هذا المطلب إلى فرعين، تم تخصيص الفرع الأول لبيان دواعي ومبررات الخصخصة، في حين تم في الفرع الثاني بيان الأهداف المتعددة التي دفعت الدول إلى اللجوء للأخذ بالخصخصة.

الفرع الأول/ دواعي مبررات الخصخصة:

تختلف دواعي ومبررات الخصخصة من بلد لآخر ومن مجموعة بلدان لأخرى تبعاً للظروف السائدة ومستوى التطور الاقتصادي في البلد المعني، ففي البلدان الاشتراكية السابقة، وبعد انهيار الاتحاد السوفيتي، كان اللجوء إلى الخصخصة بالدرجة الأولى تعبيراً عن الرغبة في التخلص من أحد أهم أسس البناء الاشتراكي (الملكية العامة لوسائل الإنتاج) والانتقال من التخطيط المركزي والهيمنة على العملية الاقتصادية إلى نظام اقتصاد السوق مما يعني تفكيك القطاع العام وخلق قطاع خاص بدلاً عنه، أما في البلدان الرأسمالية المتقدمة فقد كان الدافع الأساسي لاعتماد الخصخصة منطلقاً من مقولة (أن الدولة ليست أفضل رب عمل) في حين أن القطاع الخاص وبمرونته المعهودة وسعيه للربح مؤهل أكثر لتأمين قدرة تنافسية أكبر للمنشآت الاقتصادية[٢].

---

(١) انظر: د. عدلي شحاته قندح، التخاصية أحدث نماذج التنمية الاقتصادية، ط١، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٣، ص١٩٩.

(٢) د. مدحت القريشي، برامج الخصخصة بين مقومات النجاح وعوامل الفشل، ص٤، بحث منشور على موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين www.irqieconomists.net تاريخ الدخول ٢٠١٦/١٢/٥ السادسة مساءاً.

أما في البلدان النامية فأن دواعي وأهداف تحويل القطاع العام، أو قسم منه إلى القطاع الخاص هو السعي للتخلص من الفساد السائد في القطاع العام المذكور والخسائر المالية الناجمة عنه من جراء انخفاض مستوى الكفاءة الإنتاجية لهذه المؤسسات وعجزها عن مواكبة التقدم التكنلوجي، بحيث تحولت هذهِ المؤسسات إلى بؤر تستنزف الموارد الاقتصادية، وأثقلت كاهل الموازنة العامة للدولة وتراكم الديون عليها، إضافة إلى تدني مستوى الخدمة المقدمة من المنشآت المذكورة ورداءة مستوى الجودة والنوعية بسبب ضعف الرقابة، فضلاً عن تضاؤل قدرة الحكومة على التوسع والاستثمار[١].

فضلاً عن شروع صندوق النقد والبنك الدوليين بفرض شروط جديدة لإقراض البلدان النامية بسبب ارتفاع مديونياتها لهاتين المؤسستين الدوليتين، والتي اشتملت على ما عرف ببرنامج التثبيت الاقتصادي(•) الذي استهدف تصحيح الخلل في موازين المدفوعات وفي الموازنات العامة، وبرامج التصحيح الهيكلي(•) الذي استهدف تعديل الهيكل الاقتصادي من خلال تحرير التجارة الخارجية وسعر الصرف الأجنبي وتبني برامج الخصخصة، ولهذا اعتبرت برامج الخصخصة جزءاً من عملية التصحيح الاقتصادي التي فرضتها المؤسسات التمويلية من جهة وأملتها الظروف الاقتصادية الصعبة في البلدان النامية من جهة أخرى[٢].

هذا ولا يخفي علينا ما يمر به العالم من تحولات سياسية واقتصادية متلاحقة تجعل الوضع يتطلب الجدية في السير في عمليات الإصلاح الاقتصادي، خاصة إن الدول المتقدمة تكنلوجياً والنامية تسير في نفس الاتجاه، في ظل مناخ يسوده دوافع خارجية تتمثل في مجملها بالسياسات التي وضعها كل من البنك الدولي (World Bank) وصندوق النقد الدولي (IMF) للدول النامية لتحسين مسيرتها الاقتصادية، ومن ناحية أخرى هناك دوافع داخلية تحث القطاع الخاص ليتقدم ويشارك في إدارة المنشآت العامة وملكيتها،

---

(١) د. مدحت القريشي، المرجع السابق، ص٥.

(•) برامج التثبيت الاقتصادي (Stabilization Program Economic) وهي سياسات قصيرة الأجل لا تتجاوز الثلاث سنوات، يقوم صندوق النقد الدولي بصياغتها من أجل المساهمة في معالجة الاختلالات الطارئة التي تحدث في الاقتصاد الوطني، مثل العجز في ميزان المدفوعات، أو العجز في الميزانية العامة، تدهور العملة الوطنية، أي أن برامج التثبيت تختص بجوانب الطلب الكلي بشقيه الاستهلاكي والاستثماري وتحاول أن تجعله متوازناً مع إجمالي الناتج المحلي، نقلاً عن د. عباس الفياض، الخصخصة وتأثيرها على الاقتصاد العراقي، ط١، مطبعة أمل الجديدة، دمشق، ٢٠١٢، ص١٥٥.

(•) برامج التكييف الهيكيلي (Structure adjustment program) وهي من اختصاص البنك الدولي وتهدف إلى تحقيق الاستقرار الكلي الشامل على المدى الطويل، ويتقدم بها البنك عندما تكون هناك اختلالات عميقة، بحيث لم تنفع معها برامج التثبيت على سبيل المثال، وجود عجز مزمن في الموازنة العامة ومعدلات عالية للتضخم وعجز كبير في ميزان المدفوعات، فضلاً عن أنها تتضمن الإصلاح المؤسسي وصولاً إلى تحقيق الكفاءة في استخدام الموارد وتعزيز التجارة وتشجيع الاستثمار الأجنبي، وكل ذلك من أجل تحقيق معدلات نمو مستمرة، نقلاً عن المرجع السابق، ص١٦٢.

(٢) د. مدحت القريشي، مرجع سابق، ص١.

كالعجز في ميزانية الدولة والنقص في سيولتها النقدية وغيرها من العوامل[١]، هذا ما يدعونا أن نتكلم عن عوامل ومبررات الخصخصة في الدول وفقاً لتقسيمها لمبررات وعوامل خارجية وأخرى داخلية:-

أولاً – المبررات والدوافع الخارجية:

إن الدافع وراء التحول إلى القطاع الخاص، قد لا يكون دافعاً ذاتياً بسبب الحاجة إليه، وإنما بسبب هيمنة المؤسسات التمويلية الدولية كوكالة المعونة الدولية (USAID) وصندوق النقد الدولي، والبنك الدولي للإعمار والتنمية، فالضغط الذي تمارسه هاتان الهيئتان على الدول نتيجة تراكم مديونياتها من قبل الجهات السابقة لهُ رصيد كبير من الصحة والمصداقية كدافع للخصخصة وغير خافٍ ما هناك من صلة وترابط بين الخصخصة والعولمة، وبخاصة الشركات العالمية، فهناك دفع قوي مباشر وغير مباشر وأحياناً يصل إلى درجة الضغط على الدول النامية للقيام بالمزيد من الخصخصة، لأن ذلك يتيح الاستحواذ على العديد من الشركات والمؤسسات الوطنية أو المشاركة فيها غير عائبة بما يكون لذلك من أثر على الاقتصاد القومي، وكل هذا أدى إلى التوجه نحو العولمة والانفتاح والتحرر الاقتصادي وإزالة الحواجز أمام حركة السلع والخدمات[٢]. إذا تفرض هاتان المؤسستان شروطاً ضمن برامج (التكييف والتصحيح الهيكلي) التي يدعمانها وهذهِ الشروط تتعلق بتحسين مناخ الاستثمارات العامة وتحسين أداء المشروعات العامة، وتقليص دور الدولة من خلال تخفيض حجم القطاع العام والتحول نحو القطاع الخاص، وقد كان من ضمن مبررات الخصخصة في العراق هو انتشار الخصخصة دولياً والترويج لها من قبل المؤسسات والمنظمات العالمية ووضع برامج لتطبيقها[٣].

هذا وتبرر مؤسسات التمويل الدولية تلك برامج الخصخصة بشكل رئيسي من خلال توفير موارد مالية لتسهيل تخفيض حجم الدين الخارجي والاستفادة من مشاركة رأس المال الأجنبي، وتكون موافقة الدولة على هذه البرامج التي يفرضها الصندوق والبنك الدوليان من خلال التوقيع على ما يسمى بخطاب النوايا (Letter of Intent) وتوقيع الدولة على هذا الخطاب يمكنها من الحصول على قروض ومنح من الدول المانحة وسوق رأس المال العالمي، وهذا الاتفاق المعقود بين الدول والمؤسسات التمويلية الدولية، ما هو من الناحية القانونية إلا وعدً بالتعاقد ويكون ملزماً لطرفيه[٤].

---

(١) د. محمود مصطفى الزعارير، سياسة التخاصية، دراسة قانونية اقتصادية تطبيقية لخصخصة المشروعات العامة في الأردن ومصر، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤، ص٢٠.

(٢) انظر: د. شوقي دنيا، الخصخصة وتقليص دور القطاع العام وموقف الاقتصاد الإسلامي، بحث مقدم للمؤتمر العالمي الثالث للاقتصاد الإسلامي، جامعة أم القرى، مكة المكرمة، ٢٠٠٣، ص١٠٩، منشور على موقع منتديات إسلامية، www.dewa.dahek.net تاريخ الدخول ٢٠١٦/١٢/٥.

(٣) خديجة جمعة مطر الزويني، الخصخصة وتأثيراتها على الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير، مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، قسم علوم المحاسبة، ٢٠٠٥، ص٢٠٦.

(٤) انظر: د. مدحت القريشي، مرجع سابق، ص٤.

هذا وتلتزم الدول النامية بتلك الشروط حتى تحصل على قروض استثمارية وجدولة لديونها، ولا يتصور أن دولة ما تستطيع أن تقف أمام هذهِ التحديات دون أن تحرك ساكناً، خاصة وأن النتائج الحسنة والانتعاش الاقتصادي إذا حصل فسوف تشهده أولاً الدولة نفسها، التي تبنت هذهِ السياسة[١].

وهناك دافع آخر خارجي لا يقل عن ما سبق ذكره من الدوافع الخارجية وهو الدافع الأيديولوجي، فهناك رغبة عارمة لدى دول النظام الرأسمالي بتعميم كل مبادئه وتنظيماته على كل دول العالم، سواء كان ذلك في صالح هذهِ الدول أو في غير صالحها[٢].

وقد اتجهت السياسة الاقتصادية لنظام الحكم في العراق بعد تغير نظام الحكم وصدور دستور ٢٠٠٥ نحو الخصخصة بصورة أوسع من قبل وهذا نابع من أيديولوجية السلطة الحاكمة وذلك لغرض تحقيق أهداف عديدة منها إنعاش الاقتصاد العراقي وتحقيق التنمية، بعد أن تم تدمير البنى التحتية للعراق بعد الغزو الأمريكي[٣].

ثانياً – المبررات والدوافع الداخلية:

أصبح الناس يرجعون مشاكل المجتمع الاقتصادية وغير الاقتصادية إلى تدهور القطاع العام وفشله في تناول المشاكل، الأمر الذي يدفع الكثيرين إلى الاهتمام بموضوع الخصخصة باعتباره وسيلة ناجعة في التخلص من مشاكل المجتمع، ولا تمثل المشاكل الاقتصادية وحدها الدافع إلى الاتجاه إلى الخصخصة، إنما هناك دوافع وأسباب أخرى لا يمكن إغفالها في هذا المجال ويجب التعرض لها[٤]، وفيما يلي شرح لأهم أسباب ودوافع الخصخصة الداخلية:

١ – المبررات والدوافع الاقتصادية:

تشير الأدلة بشكل متزايد على أن الأنظمة الاقتصادية الحرة، التي تعتمد على آليات السوق والمنافسة تزيد من الكفاءة، وترفع فعّالية ومعدلات الأداء، وتزيد من الجودة، وتضمن تقديم سلع وخدمات بأسعار مقبولة[٥]، فدعاة الخصخصة يرون أن أداء المؤسسة الخاصة (المشروع الخاص) هو من جميع الوجوه أفضل من أداء المؤسسة المملوكة من قبل الدولة، وهذا ما يظهر جلياً لهم من التحليل النظري ومن التجربة العملية[٦].

ففي مصر على سبيل المثال عجز القطاع العام عن تحقيق التنمية الاقتصادية المنشودة كما فشل في تحقيق الهدف منه وهو إعادة توزيع الدخول بين طبقات الشعب، إذ توضح مؤشرات النمو والبطالة

(١) د. محمود مصطفى الزعارير، المرجع السابق، ص٢٠.
(٢) د. شوقي دنيا، مرجع سابق، ص٤.
(٣) خديجة جمعة مطر الزويني، مرجع سابق، ص١٠٦.
(٤) انظر: د. أحمد ماهر، المرجع السابق، ص٢٧.
(٥) انظر: د. أحمد ماهر، المرجع السابق، ص٢٧.
(٦) د. إبراهيم عبد اللطيف إبراهيم العبيدي، المرجع السابق، ص٣٤.

والتضخم والعجز في الميزانية عجز القطاع العام في تحقيق أهدافه في التنمية الاقتصادية، وذات الأمر وجدناه في العراق فلم تنجح الدولة في تحقيق التنمية الاقتصادية من خلال القطاع العام وشركاته فكان واضحاً ضعف أداء القطاع العام مما أدى إلى انخفاض الكفاءة الإنتاجية وانخفاض الأرباح للعديد من الوحدات الإنتاجية وخسارة الوحدات الأخرى مما تشكل عبئاً على الميزانية وزيادة في العجز فلجأت الدولة للخصخصة لسد العجز ورفع الكفاءة الاقتصادية والإنتاجية[١]، كما تجد بعض الدول في الخصخصة فرصة لكسر الاحتكار وتفعيل المنافسة كما وجدنا ذلك في انجلترا إذ قامت بتقسيم شركة الغاز على أساس أنها محتكرة، ثم قامت ببيعها وقد أدى هذا الأمر إلى تحسين المناخ التنافسي والربح[٢]، وتزداد أهمية هذهِ الحقيقة عندما نعرف إننا متجهون نحو عالم واحد تتكسر فيه القيود وتلغى فيه الحدود ولا يمكن أن تظهر فيه إلا الخدمة أو السلعة الأفضل في الجودة والسعر[٣].

ولعل من أبرز المبررات الاقتصادية للاتجاه نحو الخصخصة هو عدم الاستخدام الأمثل للموارد لتوفير مصادر عوائد وإيرادات إضافية كماً ونوعاً، والتدني المتواصل في أداء المشروعات العامة وتدهور أوضاعها ومستوى خدماتها على إدارة تلك المشروعات بعقلية استثمارية، مما أدى إلى زيادة البطالة المقنعة وانعدام الكفاءة وارتفاع الكلفة، وتضاؤل قدرة الحكومات على التوسع في الاستثمار ومواكبة التكنلوجيا الحديثة ومجاراة القطاع الخاص المحلي والأجنبي في العملية الإنتاجية[٤]. هذا فضلاً عن افتقار الاقتصاد الوطني للقدرة التنافسية، وصعوبة التواؤم مع المتغيرات الدولية والإقليمية السريعة الإيقاع والتوافق السريع معها، بما تملكه من وحدات متنوعة، وبما تتيحه من مرونة في الحركة والقدرة على التغيير، والاستجابة لهذه التغيرات[٥].

٢- المبررات والدوافع المالية:

تعاني كثير من الدول من الأعباء الملقاة على عاتق الميزانية العامة، وتحاول تخفيض الإنفاق العام بقدر الإمكان، ولا يمكن أن يتم ذلك إلا من خلال تخلص الدولة من الأنشطة العامة، وجعل القطاع الخاص يقوم بها[٦]، ورغم أن الخصخصة قد طبقت في بعض الدول الصناعية مثل انجلترا وفرنسا وكندا،

(١) خديجة جمعة مطر الزويني، مرجع سابق، ص١٠٥.

(٢) د. أحمد ماهر، المرجع السابق، ص٢٨.

(٣) د. إبراهيم عواد المشاقبة، أثر الخصخصة على إدارة تطوير المنتجات، ط١، دار اليازوردي العلمية للنشر والتوزيع، عمان – الأردن، ٢٠١٣، ص٣٣.

(٤) انظر: سليمة شارف بن حليمة، دور الخصخصة في تحقيق الكفاءة الاقتصادية في المؤسسات العامة، دراسة حالة الجزائر، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الاقتصاد جامعة دمشق، ٢٠٠٩، ص٦٣.

(٥) موسى سعداوي، مرجع سابق، ص٧٣.

(٦) د. أحمد ماهر، المرجع السابق، ص٣٨.

وكندا، إلا أن الدول النامية التي أخذت بهذهِ السياسة قد استهدفت أغراضاً أخرى غير التي جاءت بها برامج الخصخصة بالدول المتقدمة، ففي حين استهدفت البلدان المتقدمة من عمليات الخصخصة، ضرورة إنعاش قوى العرض (ضمنها تنشيط الإنتاج في مؤسسات القطاع الخاص)، بعد أن واجهت اقتصادياتها عدة مظاهر سلبية، كان أهمها الكساد التضخمي (وهو حالة ضعف في النمو الاقتصادي مع ارتفاع في الأسعار)، إلى جانب العمل على تخفيف العبء عن كاهل الحكومة، نرى أن الدول النامية قد استهدفت من جانبها ولا تزال تطمح إلى تحقيق أهداف أخرى في إطار إستراتيجية الإصلاح الاقتصادي[١]، إذ غالباً ما تقوم المشروعات العامة فيها على أسس غير اقتصادية إذ أن معظمها قام لاعتبارات اجتماعية وسياسية وأيديولوجية وتبيع منتجاتها بأسعار أقل من سعر التكلفة، كما أن المشروعات العامة يمكن أن تكون مصدر استنزاف سهل للخزانة العامة إذ أن تراجع الأداء الإداري والاقتصادي لتلك المشاريع أصاب ميزانياتها بالعجز، إذ تتلقى مساعدات حكومية صريحة في صور عديدة بصورة تحويلات نقدية أو دعم نقدي أو امتيازات ضريبية خاصة، أو في صورة ائتمان ميسر..الخ، كما أن المشروعات العامة لا تحقق أرباحاً كافية لتغطية متطلبات الأملاك، أو لا تتمكن من توليد أموال داخلية للتوسع في أنشطتها الرأسمالية أو عملياتها الإنتاجية[٢].

فمنذ حوالي عقدين تعرض الاقتصاد العالمي في العديد من الدول لبعض الاختلالات الكبيرة الداخلية والخارجية، فهناك عجز متزايد في الموازنات العامة وعجز متزايد في موازين المدفوعات، وارتفاع في معدلات البطالة ومعدلات التضخم، وتزايد كبير في حجم الديون المحلية والأجنبية، فتولدت رغبة قوية لدى العديد من حكام الدول ومنها الدول الرأسمالية المتقدمة في توسيع قاعدة الملكية، ومن ثم رفع مستوى المعيشة وتعزيز القدرات التنافسية في سوق يسير نحو العالمية. وتحقيق ذلك إنما يكون من خلال تقليل النفقات والتكاليف، والتجديد والتحديث في المعدات والأدوات ونظم الإدارة، فتراكم المديونيات الخارجية للدول المدينة والعجز في ميزانياتها، نتيجة لتزايد نفقاتها بمعدلات تفوق كثيراً عوائدها وإيراداتها وما يتحمله القطاع العام من خسائر متزايدة ناجمة عن ارتفاع التكاليف وتدني الإيرادات مما جعله يشكل عبئاً على الموازنات العامة للدول بدلاً من مصدراً من مصادر إيراداتها وما يسببه من مشكلات مالية للدول ومن اختلالات متضخمة في موازناتها وهدر للكثير من الموارد والطاقات جعل تلك الدول تلجأ لخيار الخصخصة كوسيلة للتقليل من النفقات العامة وزيادة الإيرادات العامة[٣].

(١) موسى سعداوي، مرجع سابق، ص٧١.

(٢) سهيل محمد أحمد العزام، التخصيصية وأثرها على المرفق العام، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٢، ص١٤.

(٣) د. شوقي دنيا، مرجع سابق، ص١١.

٣- المبررات والدوافع السياسية والقانونية:

إن إعادة تحديد دور الدولة بما يؤهلها للقيام بوظيفتها الكبرى في التحكم والانضباط والإشراف والرقابة بعد أن شغلت عنها بممارسة النشاط الاقتصادي الذي لا يتفق وطبيعتها التي تتفق مع السلطة والحكم والقيادة وليس لمزاحمة الأفراد في ممارسة الأنشطة الاقتصادية بات أمراً ضرورياً لوجود الكثير من المبررات السياسية والقانونية التي تستدعيه وتقتضيه لعل من أبرزها استخدام البيروقراطيون مراكزهم في تلك المشروعات العامة لتحسين صورهم وإبراز انجازات شخصية لهم لتحقيق مكاسب سياسية لتوظيف الناخبين لصالحهم عن طريق عرض السلع بأسعار غير حقيقية استرضاءً للجمهور مما يخلق مشاكل اقتصادية طويلة الأجل[١]، هذا فضلاً عن استغلال المال العام من قبل المسؤولين الحكوميين وإدارة الشركات وانتشار ممارسات الفساد المالي في القطاع العام وتقييد المواطنين في المساهمة أو المشاركة في صنع القرارات في هذا المجال الاقتصادي لهذا القطاع في الدولة[٢].

إن فشل الأساليب الحكومية التقليدية في إدارة المشاريع التي قام بها القطاع العام لم يقتصر على دولة ما أو في ظل أيدلوجية ما بل شمل دولاً تعتبر من الدول المتقدمة مثل فرنسا وايطاليا وغيرها حيث تغلبت النزعة البيروقراطية في الإدارة كما امتزجت السياسة مع الإدارة والتداخل فيما بينهما مما يؤدي إلى الصعوبة في اتخاذ القرارات على نحو مستقل وسريع[٣]، مما جعل القرار الإداري مقيداً بموافقات واعتمادات أو توقيعات أو غيرها من القيود المفروضة بواسطة أجهزة الحكومة الأمر الذي يقيد هذا القطاع في اتخاذ تلك القرارات التي يحتاج إليها المشروع الاقتصادي العام لخلق الابتكار والمبادأة والتطوير التي تحتاج لمناخ من الحرية، وهو ما عانى منهُ القطاع العام في مصر والعراق أيضاً[٤]، إذ يلاحظ عدم وجود استقلال إداري للشركات العامة بسبب توقف تنفيذ العديد من القرارات الهامة التي تصدر عن مجالس إدارة الشركات على موافقة الوزير التي تتبع الشركة وزارته[٥]، ولاسيما الخطط التي

---

(١) د. أحمد ماهر، مرجع سابق، ص٢٩.

(٢) مروة ضياء إبراهيم السامرائي، مساهمة الخصخصة في إيرادات الضرائب، رسالة ماجستير مقدمة إلى المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، قسم الدراسات المالية، جامعة بغداد، ٢٠١٢، ص١٥.

(٣) د. إبراهيم الفياض، التخصيصية (الخصخصة) في منظور قانوني، مرجع سابق، ص٧.

(٤) انظر – د. أحمد ماهر، مرجع سابق، ص٢٩.

– د. رياض عبد عيسى الزهيري، محاضرات ألقيت على طلبة الدكتوراه في قسم القانون العام للسنة الدراسية ٢٠١٤-٢٠١٥ غير مطبوعة.

(٥) تنص المادة (٢٥) من قانون الشركات العامة النافذ على "تنفيذ قرارات المجلس عند صدورها عدا ما يتعلق منها بالأمور الآتية تنفذ بعد مصادقة الوزير عليها: أولاً- الخطط والموازنات السنوية، ثانياً- الحسابات الختامية والتقرير السنوي للشركة، ثالثاً- التوسعات، رابعاً- نظم حوافز الإنتاج وتعتبر من ضمن كلفة الإنتاج، وتنص المادة (٢٦) منه على "تعتبر قرارات المجلس في الأمور الواردة في المادة (١٥) من هذا القانون مصادقاً عليها إذا لم يعترض عليها الوزير خلال مدة (٢٥) يوم من تاريخ تسجيلها في مكتبه، فإذا اعترض عليها يعاد عرضها على المجلس في أول

يضعها المجلس أو على إقرار مجلس الوزراء لها وذلك فيما يتعلق باستثمار الشركة العامة للفوائض النقدية في المساهمة في الشركات المساهمة أو المشاركة معها في تنفيذ أعمال ذات علاقة بأهداف الشركة إذا كان المشروع خارج العراق أو استثمار الفوائض النقدية من الشركات والمؤسسات العربية والأجنبية والمشاركة معها في تنفيذ أعمال ذات علاقة بأهداف الشركة خارج العراق[١]، كما أن الشركات العامة تتكون في أغلبية أعضائها من أشخاص يتم تسميتهم من الوزير المختص مما يخل باستقلاليتها في اتخاذ القرار، هذا كما أن القرارات في مجلس إدارة الشركة تتخذ من الأغلبية التي يتم تسميتها من الوزير كما أسلفنا[٢]، هذا ويعد من المبررات السياسية للخصخصة في العراق هو ظروف الحروب التي مر بها العراق منذ نشوب الحرب العراقية الإيرانية الذي شكل عجز كبير في ميزانية الدولة، وكذلك العدوان الثلاثيني في عام ١٩٩١ الذي تم فيه تدمير كامل للبنى التحتية وكذلك الحصار الاقتصادي وأخيراً الاحتلال الأمريكي للعراق والذي أدى إلى تدمير كامل للبنى التحتية في العراق وتعطيل كافة مرافق الدولة والتي تحتاج إلى أموال طائلة لإعادة إعمارها[٣].

٤- المبررات والدوافع الاجتماعية:

يرى دعاة الخصخصة بأن المبرر الاجتماعي الذي تجعله الدولة إحدى مبررات وجود مشروعات القطاع العام بأن (ظاهرة فيه الرحمة وباطنه من قبله العذاب) حيث إن الفائدة الناجمة من السلع والخدمات المدعومة والتي تباع بأقل من الأسعار الحقيقية قد تتلاشى أو تتآكل إزاء الفرد نتيجة الارتفاع المستمر في أسعار السلع والخدمات غير المدعومة والذي يعود جزء منه إلى خسائر القطاع العام والتي

اجتماع يعقده، فإذا أصر على رأيه تعقد جلسة برئاسة الوزير للنظر في الموضوع ويكون القرار الصادر بأغلبية الأعضاء الحاضرين نهائياً"، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٣٦٨٥) في ١٩٩٧/٩/١.

(١) تنص المادة (١٥) من القانون على "أولاً- للشركة استثمار الفوائد النقدية بالمساهمة في الشركات المساهمة أو المشاركة معها في تنفيذ أعمال ذات علاقة بأهداف الشركة داخل العراق واستحصال موافقة مجلس الوزراء إذا كان المشروع خارج العراق، ثانياً- تستحصل موافقة مجلس الوزراء عند استثمار الفوائض النقدية من الشركات والمؤسسات العربية والأجنبية أو المشاركة معها بتنفيذ أعمال ذات علاقة بأهداف الشركة خارج العراق"، الوقائع العراقية، مرجع سابق.

(٢) تنص المادة (٢٠) من قانون الشركات العامة على "يتكون مجلس الإدارة من مدير عام للشركة رئيساً وثمانية أعضاء وتجري تسميتهم كالآتي: أولاً- أربعة أعضاء ويختارهم الوزير من بين رؤساء التشكيلات في الشركة من ذوي الخبرة والاختصاص في الأمور المتعلقة بنشاطها، ثانياً- عضوان ينتخبان من منتسبي الشركة، ثالثاً- عضوان من ذوي الخبرة والاختصاص يختارهم الوزير من خارج الشركة وبمصادقة هيئة الرأي، رابعاً- يكون لمجلس الإدارة ثلاثة أعضاء احتياط ينتخب المنتسبون أحدهم ويعين الوزير العضوين الآخرين، خامساً- ينتخب المجلس في أول اجتماع له نائباً للرئيس من بين أعضائه ويحل محل الرئيس في حالة غيابه"، الوقائع العراقية، مرجع سابق.

(٣) خديجة جمعة مطر الزويني، المرجع السابق، ص١٠٥.

تؤدي بدورها إلى ارتفاع معدلات التضخم من خلال ارتفاع عجز الموازنة، كما أن السلع والخدمات المدعومة عادة ما تكون متاحة لذوي الدخل المرتفع والمنخفض على حد سواء إلى جانب إمكانية قيام بعض السماسرة والتجار بتحويل قسم لا يستهان به من السلع والخدمات المدعومة إلى السوق الحرة بطرق غير مشروعة[١]، وبالتالي يفشل القطاع العام في تحقيق هدفه في إعادة توزيع الدخل بشكل عادل بين فئات المجتمع، هذا فضلاً عن وجود مبررات اجتماعية أخرى تقتضي اللجوء إلى التحول نحو القطاع الخاص تتمثل في عدم تحقق الانضباط في السلوك داخل مجالات العمل في المشاريع العامة وتفشي المحسوبية والتواكل والتغاضي عن محاسبة المخطئين وتفشي الرشوة وعدم المحاسبة على الإهمال، بسبب غياب المحاسبة، والرقابة الإدارية، الذي أدى لانتشار الفساد والرشوة والمحسوبية[٢]، هذا وفضلاً عن صعوبة قيام الدولة بتوفير فرص عمل جديدة في هذا القطاع على المستوى المتوسط والطويل بسبب ضعف أداء هذا القطاع وتدني كفاءته الاقتصادية مما سيؤدي إلى انتشار ظاهرة البطالة كمشكلة اجتماعية، وشيوع الطاقات العاطلة الظاهرة والمقنعة، واتساع نطاقها في مراكز الإنتاج ومراكز التسويق في الوحدات الاقتصادية العامة[٣].

الفرع الثاني/ أهداف الخصخصة:

لكل سلوك هدف، ولكل تصرف غاية وتتعدد أهداف الخصخصة وتتنوع بين دولة وأخرى، ويعد الهدف الذي ينشده برنامج الخصخصة الأساس لنجاح البرنامج، وأي غموض في تحديد الهدف هو شهادة مسبقة لفشل البرنامج[٤]، ومن ثم فإن الهدف الذي ينشده برنامج الخصخصة يمثل حجر الأساس لنجاح البرنامج نفسه، فالهدف هو المعيار أو الأساس وعلى ضوئه تتحدد المنشآت التي يتضمنها البرنامج، كما يمثل أساساً للمفاضلة بين الطرق والأساليب البديلة للخصخصة، فأن كانت الدولة تسعى لتقليص العجز بالموازنة فعليها أن تبدأ ببيع الشركات الخاسرة التي تحمل الموازنة أعباء دعمها؛ أما إذا كانت تهدف للحصول على عوائد كبيرة من البرنامج (أي برنامج الخصخصة) فعلى الدولة البدء ببيع الشركات الرابحة ذات الثقة، وقد يكون أحد أهداف الدولة توسيع قاعدة الملكية للأفراد؛ وبالتالي فعليها أن تلجأ لأسلوب الطرح العام من خلال بيع أسهم بأعداد كبيرة، وتحديد حدود قصوى للمشتري؛ من أجل تملك أكبر عدد ممكن من الأفراد للأسهم[٥]، وتكشف تجارب العديد من الدول عن وجود أربع مجموعات أساسية من

(١) د. إبراهيم عواد المشاقبه، المرجع السابق، ص٤٣.

(٢) انظر: – موسى سعداوي، مرجع سابق، ص٧٢.

– د. أحمد ماهر، مرجع سابق، ص٣٠.

(٣) مروة ضياء إبراهيم السامرائي، مرجع سابق، ص١٥.

(٤) مروة ضياء إبراهيم السامرائي، مرجع سابق، ص١٣.

(٥) موسى سعداوي، مرجع سابق، ص٨٠.

الأهداف، هي أهداف الكفاءة والتنمية (أهداف فنية)، وأهداف اقتصادية، وأهداف مالية، وأخرى اجتماعية، فيما يلي بيان لكل منها:

أولاً – الأهداف الفنية:

تتمثل الأهداف الفنية للخصخصة في إعادة هيكلة شركات القطاع العام من الناحية الفنية، وذلك بتوفير المعدات الإنتاجية والخبرات الفنية، والمهارات الإدارية، والقوى البشرية المدربة للإنتاج، وتسويق السلع والخدمات التي تنتجها الشركة بكفاءة، وذلك في ظل سيادة منافسة حقيقية محلياً ودولياً وهذا ما يسمى بتحسين الأداء لرفع الكفاءة الإنتاجية، أي كفاءة المنشأة وذلك عن طريق الوصول إلى الحجم الأمثل للإنتاج(١).

ثانياً – الأهداف الاقتصادية:

إن أهم أهداف الخصخصة هي زيادة الكفاءة الاقتصادية للمؤسسة التي يراد تخصيصها وبالتالي تحسين كفاءة الأداء الاقتصادي للاقتصاد ككل، ويتحقق ذلك بتحسين استخدام الموارد وكفاءة تخصيصها، وتستند عملية زيادة الكفاءة إلى نتيجتين متلازمتين للخصخصة هما زيادة المنافسة التي تعمل على حرية الدخول والخروج للمؤسسة الخاصة من السوق، والانتقال من نشاط لآخر سعياً وراء تعظيم الأرباح الأمر الذي يؤكد على ضرورة تخفيض التكاليف، وزيادة جودة السلع؛ بسبب وجود منافسين وهذا ينعكس بدوره على تحسين الكفاءة الاقتصادية؛ وبالتالي انخفاض الأسعار التي يباع بها المنتج النهائي للمستهلك(٢)، هذا وتقترن المنافسة بعوامل أخرى تعمل على زيادة الكفاءة الاقتصادية للمؤسسة منها تضاؤل التدخل الإداري من قبل الدولة في قرارات المؤسسة، خضوع المؤسسة لضوابط عمل سوق المال في تدبيرها للتمويل وفي إيراداتها أيضاً مع ربط الأجر بالزيادة في الإنتاجية، وضرورة وجود إطار تنظيمي توفره الدولة لحماية المنافسة، فضلاً عن ضرورة توسيع قاعدة الملكية الخاصة؛ من أجل القضاء على ما يسمى بالصفة الاحتكارية التي تتميز بها نظم الاقتصاد المخططة مركزياً(٣).

كما تهدف الخصخصة إلى تحويل الاقتصاد المخطط مركزياً إلى اقتصاد سوقي يقوم على أساس المنافسة وحرية التجارة وحركة رأس المال والعمل وتحرير التجارة وحرية رؤوس الأموال والأيدي العاملة، فضلاً عن إعادة توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص وانسحاب الدولة تدريجياً من بعض النشاطات الاقتصادية وفسح المجال أمام المبادرات الخاصة عن طريق تشجيع الاستثمار الخاص(٤).

---

(١) موسى سعداوي، مرجع سابق، ص٨٢.

(٢) انظر: د. إيهاب الدسوقي، الخصخصة والإصلاح الاقتصادي في الدول النامية مع دراسة حالة التجربة المصرية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص٢١.

(٣) انظر: موسى سعداوي، المرجع السابق، ص٨٤.

(٤) انظر: د. عبدالله عقيل جاسم، تقييم المشروعات، الجدوى الاقتصادية والفنية، تقييم جدوى الأداء، ط١، دار مكتبة الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩، ص٣٦.

ثالثاً – الأهداف المالية:

يمكن تحديد الأهداف المالية للخصخصة بما يأتي[١]:

١. من الأهداف المهمة هو تخفيض العجز في الموازنة العامة للدولة عن طريق إيجاد موارد للدول التي تواجه مشاكل في تمويل موازنتها العامة وتعظيم موارد الدول التي تتمتع باقتصاديات متينة، وتخفيف أعباء الموازنة العامة المتمثلة في الإسراف المستمر للموازنة في صورة دعم مستمر ومتزايد للمشروعات العامة الخاسرة عن طريق تقديم المنح والمساعدات.

٢. زيادة إيرادات الدولة من خلال الضرائب المباشرة وغير المباشرة على الشركات بعد خصخصتها وإن كان الأمر يتوقف على النظام الضريبي للدولة فقد يقرر المشرع حوافز للأنشطة الاقتصادية الخاصة وخصوصاً فيما يتعلق بالاستثمارات الأجنبية وتقديم مزايا لها، وهذا ما وجدناه في دول البحث المقارنة مصر والعراق[٢]، في حين نجد هذا الأمر متحقق في قانون الخصخصة الفرنسي

---

(١) أسمهان العنيزان، مرجع سابق، ص١٩.

(٢) ففي مصر ينظر المواد (١٦ و ١٧ و ٢٠) من قانون ضمانات وحوافز الاستثمار المصري رقم (٨) لسنة ١٩٩٧ والمادة (٢٤) من اللائحة التنفيذية لذات القانون إذ قضت تلك المواد بتقرير إعفاءات ضريبية على إيرادات النشاط التجاري والصناعي وأرباح شركات الأموال وأنصبة الشركاء فيها لمدة خمس سنوات، والإعفاء المقرر للشركات والمنشآت التي تقام داخل المناطق الصناعية الجديدة والمجتمعات العمرانية الجديدة والمناطق النائية والمشاريع الممولة من الصندوق الاجتماعي للتنمية لمدة عشر سنوات، وإعفاءات قررت على أرباح الشركات والمنشآت التي تمارس نشاطها خارج الوادي القديم إذ تعفى إيرادات النشاط التجاري والصناعي فيها من الضرائب وكذلك الضرائب على أرباح شركات الأموال بحسب الأحوال، أرباح الشركات والمنشآت التي تمارس نشاطها خارج الوادي القديم، وكذلك أنصبة الشركاء فيها، ويستوي في ذلك أن تكون المنشأة خارج هذا الوادي أو منقولة منه وذلك لمدة عشرين سنة، نقلاً عن د. حاتم غائب سعيد، النظام القانوني لضمانات وحوافز الاستثمار الأجنبي الخاص في العراق، دراسة مقارنة، ط١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، ٢٠١٧، ص٨٨–٩١. أما في العراق تنظر المادة (١٥) من قانون استثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ منشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٠٣١)، في ٢٠٠٧/١/١٧، إذ تنص المادة (١٥) منه على "أولاً– يتمتع المشروع الحاصل على إجازة الاستثمار من الهيئة بالإعفاء من الضرائب والرسوم لمدة (١٠) سنوات من تاريخ بدء التشغيل التجاري وفق المناطق التنموية التي يحددها مجلس الوزراء باقتراح من الهيئة الوطنية للاستثمار حسب درجة التطور الاقتصادي للمنطقة وطبيعة المشروع الاستثماري، ثانياً– لمجلس الوزراء اقتراح مشاريع قوانين لتحديد أو منح إعفاءات بالإضافة إلى الإعفاءات المنصوص عليها في البند أولاً من هذه المادة أو تقديم حوافز أو ضمانات أو مزايا أخرى لأي مشروع أو قطاع أو منطقة...، ثالثاً– للهيئة الوطنية للاستثمار زيادة عدد سنين الإعفاء من الضرائب والرسوم بشكل طردي مع زيادة نسبة مشاركة المستثمر العراقي في المشروع لتصل إلى (١٥) سنة إذ كانت نسبة شراكة المستثمر العراقي في المشروع أكثر من ٥٠%".

الذي يقضي بفرض الضرائب على تلك الأسهم[١].

٣. تخفيض الدين العام وتخفيض الأعباء المالية المستمرة والمرتبطة بخدمات الدين العام.

٤. امتصاص جزء من السيولة المتداولة التي تقود إلى التضخم النقدي بتحويلها إلى موجودات ثابتة يتقاسم الأفراد ملكيتها في حين يعود جزء من الكتلة النقدية إلى الدولة لتغطية إنفاقها الجاري والاستثماري.

٥. تنمية وتنشيط أسواق الأموال (بورصة الأوراق المالية) التي لم تكن سائدة في ظل هيمنة القطاع العام أو نظام التخطيط المركزي الذي أغلق البورصات المالية أو قيد أعمالها بشكل عام.

٦. تعزيز انسيابية الاستثمار الأجنبي لغلق فجوة الاستثمار بين الادخار الوطني وحصص الاستثمار، حيث يؤدي الاستثمار الأجنبي إلى زيادة انسيابية المصادر المالية لغرض فتح أسواق جديدة، وزيادة فرص العمل، إدخال تكنلوجيا جديدة والتي سوف يكون لها تأثير ايجابي على القطاع التجاري وعلى النمو الاقتصادي[٢].

رابعاً – الأهداف الاجتماعية:

يمكن تلخيص الأهداف الاجتماعية للخصخصة بما يأتي:

١. رفع مستوى المعيشة وتحقيق مستويات أعلى من الرفاهية نتيجة الموارد التي تتحقق من رفع كفاءة الأداء ومن زيادة الإنتاج[٣].

٢. خلق وظائف ومجالات عمل جديدة حيث أن أحد الأهداف الرئيسة للبرنامج هو إضافة فرص عمل جديدة والتخفيف قدر الإمكان من نسبة البطالة في فئات المجتمع بتخصصاتهم وخبراتهم في مختلف المجالات[٤].

٣. ومن الأهداف الاجتماعية الأخرى للخصخصة هي توسيع وتنويع قاعدة الملكية بهدف زيادة المنافسة من خلال تشجيع القطاع الخاص على الدخول في كافة المجالات الاقتصادية، وتؤدي هذهِ المنافسة إلى حصول المجتمع على السلع والخدمات بجودة أعلى وأسعار أقل[٥].

---

(١) وهذا ما تقضي به المادة (١٨) من قانون الخصخصة الفرنسي رقم (٩١٢) لسنة ١٩٨٦ التي تنص على "يمكن تطبيق الاستقطاعات المنصوص عليها في المادة (٢١٤) من قانون الضريبة العامة أثناء السنوات المالية العشرة الأولى التي تلي تاريخ إصدار السندات المساهمة المطروحة للتبادل"، منشور في الجريدة الرسمية الفرنسية:
- Journal official de la Republique Froncaise 7aout 1986.

(٢) أسمهان العنيزان، مرجع سابق، ص١٩.

(٣) أسمهان العنيزان، مرجع سابق، ص١٩.

(٤) خديجة جمعة مطر الزويني، مرجع سابق، ص٢٠.

(٥) انظر: خديجة جمعة الزويني و د. حسن عبد الكريم سلوم، الأزمة المالية العالمية وخصخصة الشركات، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي السابع حول تداعيات الأزمة الاقتصادية العالمية على منظمات الأعمال "التحديات، الغرض، الآفاق"، جامعة الزرقاء، ٢٠٠٩، ص١٠٧.

٤. إعادة توزيع الدخل بين فئات المجتمع من خلال فرض الضرائب على الدخول العالية بنسب أكبر من الدخول الواطئة[١].

ومن خلال تحليل المجموعات الأربع من أهداف الخصخصة سنستخلص احتمال وجود تعارض جزئي بينهما، غير أنه يمكن التغلب عليه من خلال وضع سلم أولويات لتلك الأهداف[٢]، إذ يتطلب الأمر تحديد هذهِ الأهداف بعناية فائقة وترتيبها حسب أهميتها النسبية بما يكفل إزالة التضارب بينهما إضافة إلى اختيار طرق وأساليب الخصخصة بحيث تتناسب مع الأهداف بما يكفل عدم حدوث تضارب فيما بينها[٣].

ونظراً لإمكانية تصور تنوع مفاهيم الخصخصة بتنوع الهدف منها والتي قد تأتي بمعنى توسيع الملكية الخاصة أو التخلص من الوحدات الخاسرة أو التخلص من الاقتصاد الاشتراكي وقد تفهم بأنها عكس التأميم، فأن على أي دولة أن تحدد المفهوم الذي ستتبعه، حتى يمكن أن تكون الخطوات التنفيذية التي ستقوم بها على هدي هذا المفهوم، حيث أن برنامج الإصلاح الاقتصادي السليم هو الذي يكون مفهوم الخصخصة فيه واضحاً، وتكون خطوات التنفيذ مناسبة لهذا المفهوم، هذا إن مفهوم الخصخصة في دول القانون المقارنة في هذا البحث يمكن استخلاصها من قوانين تلك الدول وبرامجها الحكومية فيمكن أن نستخلص من خلال قوانين الخصخصة الفرنسية وهدف برنامج الخصخصة الذي طرحه الخطاب الاقتصادي والسياسي الرسمي بأن أهداف الخصخصة فيها تتمثل في:

أولاً– توسيع قاعدة الملكية إذ قضى بأن تتم عملية تداول الأسهم العادية لشهادات الاستثمار والشهادات البترولية الصادرة عن الشركات العامة من خلال العروض العامة في سوق الأوراق المالية[٤]، وأجاز لوزير الاقتصاد أن يصدر قرار لا يجيز فيه لأي شخص طبيعي أو معنوي أن يحوز أكثر من ٥% من السندات المالية المباعة في أي عملية من عمليات بيع الأسهم في سوق الأوراق المالية[٥]، وجعل الطلبات المقدمة من الأشخاص الطبيعيين الذين يحملون الجنسية الفرنسية أو المقيمين وبما لا

(١) انظر: حاتم كريم بلحاوي، الخصخصة نموذج للإصلاح الاقتصادي بالعراق، مجلة واسط للعلوم الإنسانية، العدد١٧، مايس ٢٠١١، ص١٤.

(٢) موسى سعداوي، مرجع سابق، ص٩١.

(٣) د. إبراهيم عواد المشاقبة، مرجع سابق، ص٥٥.

(٤) المادة (٦) من قانون الخصخصة الفرنسي رقم (٩١٢) لسنة ١٩٨٦ تنص على "تتم عملية تداول الأسهم العادية لشهادات الاستثمار والشهادات البترولية الصادرة على طريق الشركات العامة من خلال (العرض العام)..."، الجريدة الرسمية، مرجع سابق، ص٩٦٩٢.

(٥) المادة (٩) من قانون الخصخصة الفرنسي رقم (٩١٢) لسنة ١٩٨٦ تنص على "يمكن لوزير الاقتصاد أن يصدر قرار قرار تحويل بيع الأوراق المالية من قبل الدولة وفق إجراءات السوق المالية أن يقرر أنه لا يجوز لأي شخص طبيعي أو اعتباري أن يحوز أكثر من (٥%) من السندات المالية المباعة في هذه العملية"، مرجع سابق، ص٩٦٩٣.

يتجاوز عشر سندات (مغطاة بالكامل) من الدولة وتيسر لهؤلاء الاستفادة من تأجيل مواعيد دفع قيمة تلك السندات بما لا يزيد عن ثلاث سنوات كما منحهم سهم مجاني لكل عشرة أسهم تم شرائها بشكل مباشر من الدولة من قبلهم واحتفظوا بها لمدة (١٨) شهراً من تاريخ قابليتها للتحول للغير[١].

ثانياً- التخفيف من مشكلة البطالة وتحقيق العدالة الاجتماعية، حيث قرر قانون ٦ أغسطس رقم (٩١٢) لسنة ١٩٨٦ نقل جزء من رأس مال هذه المشروعات إلى العمّال العاملين فيها إذ رغبوا في ذلك، وكذلك الأمر بالنسبة للفروع التابعة، وقد نظمت المادة (١١ و ١٢) منه مسألة الشروط والاستفادة من الاكتتاب في الأسهم المقررة للعاملين في المشروع والكمية التي يمكن الاكتتاب بها، فقضت المادة (١١) على أن يكون العامل متمتعاً بعقد عمل مع المشروع وقت بيعه وقرر هذا الحق لكل من عمل في المشروع سابقاً لمدة لا تقل عن (٥) سنوات دون اشتراط أن تكون متصلة، أما عن الكمية المحددة للعمّال فهي (١٠%) من مجموع الأسهم ويستفيد العمّال من خصم بواقع (٢٠%) من قيمة الأسهم المباعة بشرط الاحتفاظ بها لمدة سنتين وأن يتم دفع قيمتها خلال (٣) سنوات وفقاً لما تقضي به المادة (١٢) من القانون المذكور، ويجوز للعامل الاختيار بين الأسهم المقررة للعمّال وتلك المخصصة لبقية المواطنين (المادة ١٤)، وإن لم يستطيع الاكتتاب في الأسهم المخصصة له، فقد أجاز القانون للشركة شراء هذه الأسهم على أن تباع للعمّال مرة أخرى خلال سنة (المادة ١١ فقرة ٧)، هذا وتعرض باقي الأسهم المتبقية بعد الاكتتاب المقرر للعمّال على بقية المواطنين بما لا يزيد عن (١٠) أسهم لكل مواطن ونظم القانون تحويل أرباح العاملين في نهاية السنة إلى أسهم في الشركة لزيادة ارتباطهم بها ونص على توزيع أسهم مجانية للعمّال بشروط معينة ووضع حد أدنى لنسبة أسهم العمّال[٢].

ثالثاً- حماية المصلحة الوطنية عن طريق الحد من ملكية الأسهم المملوكة للأجانب بما لا يزيد عن ٢٠% من رأس مال الشركة ويجيز القانون لوزير الاقتصاد تخفيض هذه النسبة إذا تطلبت المصلحة الوطنية ذلك، إذ نصت المادة (١٠/ف أولاً) من قانون الخصخصة رقم (٩١٢) لسنة ١٩٨٦ على

---

(١) تنص المادة (١٣) من قانون الخصخصة الفرنسي رقم (٩١٢) لسنة ١٩٨٦ على "الطلبات المقدمة من الأشخاص الطبيعيين الذين يحملون الجنسية الفرنسية أو المقيمين بما لا يتجاوز عشر سندات (أوراق مالية)، وهي مغطاة بالكامل، ويمكن للأشخاص الذين تقدموا بهذه الطلبات الاستفادة من مواعيد الدفع ضمن الشروط المبينة في المادة (١١)....، ويمكن للأشخاص المشار إليهم في الفقرة السابقة الاستفادة من التخصيص المجاني بواقع سهم مجاني لكل عشر أسهم كحد أعلى من الأسهم المكتسبة مباشرة من الدولة والمحفوظة لمدة ثمانية عشر شهراً على الأقل من (٥٠) سند (ورقة مالية مكتسبة) من قبل شخص طبيعي.....، ويقوم وزير الاقتصاد بإقرار الميزات والأحكام الخاصة بكل عملية"، مرجع سابق، ص٩٦٩٧.

(٢) انظر: المواد (١١ و ١٢ و ١٤) من قانون الخصخصة الفرنسي المتعلق بصيغ تطبيق عمليات الخصخصة رقم (٩١٢) الصادر في ٦ أغسطس ١٩٨٦، ص٩٦٩٦ و ٩٦٩٧.

"ينبغي أن لا يتجاوز المبلغ الكلي للسندات المباعة من قبل الدولة بشكل مباشر أو غير مباشر إلى أشخاص طبيعيين أو اعتباريين أجانب أو الخاضعين للسلطة الأجنبية عن ٢٠% من رأس مال الشركة طبقاً لأحكام المادة (٣٥٥-١) من قانون رقم ٦٦-٥٣٧ الصادر في ٢٤ تموز ١٩٦٦، مهما كانت صيغة البيع، ويمكن خفض هذه النسبة من خلال قرار يصدر من وزير الاقتصاد وعندما تتطلب حماية المصلحة الوطنية ذلك[١]، كما اشترط موافقة وزير الاقتصاد على شراء نسبة تزيد عن ٥% من أسهم المشروع العام إن كان نشاط هذا المشروع يدخل ضمن أحكام المواد (٥٥ و ٥٦ و ٢٢٣) من المعاهدة المؤسسة للجماعة الاقتصادية الأوربية إن كان المشتري من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين من الأجانب[٢]، ومنع من ينتهك أحكام الفقرة أولاً من المادة (١٠) من القانون من الذين اكتسبوا الحصص بطريقة غير نظامية من ممارسة حقهم في التصويت[٣].

رابعاً- زيادة الكفاءة الاقتصادية من خلال زيادة المنافسة[٤].

أما المفهوم المصري للخصخصة فيتمثل في توسيع الملكية الخاصة وأن كان هناك تطبيق لمفهومي التخلص من الوحدات الخاسرة في القطاع العام والتخلص من الاقتصاد الاشتراكي بدرجات أدنى[٥].

وقد أصدر المشرع المصري – في سبيل تسهيل التحويل إلى القطاع الخاص – مجموعة من التشريعات ومنها القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن شركات قطاع الأعمال العام (القابضة والتابعة)، وقانون سوق رأس المال رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٢، وقد تبنت تلك القوانين فلسفة اقتصادية جديدة وتهدف إلى تحقيق نتائج اقتصادية مهمة تتمثل فيما يلي:-

١. قصر نشاط القطاع العام على الأنشطة الإستراتيجية منها على سبيل المثال لا الحصر: التنقيب عن البترول واستخراج المعادن الأخرى والإنتاج الحربي، وتوليد الطاقة النووية، فهذه القطاعات لا يجوز خصخصتها إلا بقانون، في حين يجوز خصخصة جميع الأنشطة الاقتصادية غير الإستراتيجية مثل القطاعات الخدمية كالاتصالات السلكية وغير السلكية، ونقل الكهرباء، وتوزيع المياه وغيرها[٦].

---

(١) المادة (١٠/ف أولاً) من القانون منشور في الجريدة الرسمية الفرنسية:

- 7aout 1986 journal officiel De La Republique Francaise, P.9695.

(٢) المادة (١٠/ ف٦) من القانون السابق، ص٩٦٩٦.

(٣) المادة (١٠/ف٧) من القانون السابق، ص٩٦٩٦.

(٤) انظر: فوزي حسين سلمان الجبوري، حق الملكية إزاء اتجاهات الدولة في التأميم والخصخصة، مرجع سابق، ص٧٤.

(٥) د. أحمد ماهر، المرجع السابق، ص٢٧.

(٦) انظر: د. محمود مصطفى الزعارير، مرجع سابق، ص٢٢.

٢. بيع المشروعات العامة غير الإستراتيجية والمشتركة للقطاع الخاص، وتصفية الوحدات التي يتعذر إصلاحها والفصل بين ملكية القطاع العام وإدارته، بهدف تحريره من بيوقراطية الحكومة وإجراءاتها، وتطبيق نظم القطاع الخاص وآلياته[١].

٣. زيادة مساهمة القطاع الخاص في ملكية وإدارة شركات قطاع الأعمال، إذ حرص على زيادة حصص المشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص في المشروعات الخاضعة لأحكام قانون قطاع الأعمال إلى ٤٩% وأجاز للجمعية العامة للشركة القابضة زيادة نسبة المشاركة عن ذلك.

٤. يهدف إلى المساواة في المزايا والحوافز الاستثمارية بين شركات قطاع الأعمال والشركات المساهمة حيث أوضح بأن القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ الخاص بالشركات المساهمة تطبق أحكامه على شركات قطاع الأعمال فيما لم يرد فيه نص، وتحقيق الاستقلال المالي والإداري لشركات قطاع الأعمال العام عن الوزارات والأجهزة الحكومية، إذ تكون سلطة اتخاذ القرارات لمجلس إدارة الشركة القابضة ولجمعيتها العامة، وكذلك لمجلس إدارات الشركات التابعة لها، وأتاح لكافة الشركات الخاضعة لأحكامه أن تقوم بوضع اللوائح والإجراءات المتعلقة بإدارة الشركة ووضع النظام الأساسي للأجور والمرتبات والحوافز وغيرها.

٥. تحرير قطاع الأعمال من قيود الرقابة وتعدد أجهزتها، حيث جعل الجهاز المركزي للمحاسبات هو الجهة الوحيدة التي تتولى مراقبة حسابات وإجراءات حسابات قطاع الأعمال، وأن كان في تشكيل الجمعيات العمومية للشركات العامة عضواً من وزارة المالية له صوت معدود وهذا ما آثار اعتراض البعض[٢].

٦. ومن أهداف برنامج الحكومة المصرية لتوسيع قاعدة الملكية في القطاع الخاص أيضاً زيادة فرص العمل وتنشيط سوق رأس المال وتخصيص جزء من عوائد الخصخصة لسداد مديونيات البنوك، وتوسيع قاعدة الملكية بين المواطنين[٣].

أما في العراق فتتمثل الأهداف التي يسعى العراق إلى تحقيقها من الخصخصة والتي يمكن استخراجها من التشريعات العراقية والبرنامج الحكومي وأرض الواقع من مديونية العراق بالآتي:

١. تأكيد دور الدولة في إدارة الاقتصاد وفقاً لاقتصاديات السوق[٤].

---

(١) انظر: المرجع السابق، ص٢٣.

(٢) انظر: حمدي عبد العظيم، تقييم التجربة المصرية في الخصخصة، بحث منشور في مجلة إدارة الأعمال، العدد ٦٢، ١٩٩٣، ص١٥.

(٣) انظر: حمدي عبد العظيم، المرجع السابق، ص٢٣.

(٤) د. رضا صاحب أبو أحمد، الخصخصة وإمكانيات تطبيقها في العراق، بحث منشور على الموقع الالكتروني: Iraqi economists.net في ٢٠١٦/٤/١٤.

٢. أن التحول إلى القطاع الخاص كان يهدف إلى تشجيع القطاع الخاص ودعمه إلى جانب القطاع العام في ظل دستور ١٩٧٠ الملغي ودون أن يكون الهدف من التحول هو الانتقال إلى اقتصاد السوق أو التحرر الاقتصادي فقد نص الدستور صراحة على أن نظام الدولة هو النظام الاشتراكي، كما قرر ملكية الشعب لوسائل الإنتاج الأساسية والثروات الطبيعية مما يضع قيوداً على الدولة في تبني سياسة التحول للقطاع الخاص، وهذا ما ينسجم مع فلسفة الدولة آنذاك، كما ينسجم مع ما قرره قانون التجارة العراقي رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٤ الذي جعل دور القطاعين المختلط والخاص مكملاً لنشاط القطاع الاشتراكي، في حين جاءت نصوص دستور ٢٠٠٥ خالية من القيود التي تحد من الأخذ بسياسة الخصخصة كما جاءت لتؤكد كفالة الدولة لإصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة، وتشجيع القطاع الخاص وتنميته وتشجيع الاستثمارات في جميع القطاعات، ومنها بالطبع القطاع الخاص والمختلط، مما يستخلص منه بأن المشرع الدستوري يرغب إلى التوجه نحو اقتصاد السوق والتحرر الاقتصادي لأن الأسس الاقتصادية الحديثة تأخذ بهذا النمط من الاقتصاد وتشجيع الاستثمارات في كافة القطاعات لغرض إصلاح الاقتصاد العراقي وتنميته من خلال الاستخدام الأمثل للموارد وتشجيع المنافسة بين القطاعات المختلفة، هذا وأن اتفاق المساندة (SBA) التي عقدها العراق مع صندوق النقد الدولي بعد عام ٢٠٠٣ يفرض على العراق الأخذ بالاتجاه نحو تطبيق سياسة التحرر الاقتصادي وآلياته ومنها خصخصة القطاع العام كواحدة من ضمن أبرز أهداف هذه الاتفاقية، وقد قام البرنامج الحكومي العراقي بعد أحداث عام ٢٠٠٣ بإتباع سياسة التحرر الاقتصادي والإصلاح الاقتصادي القائمة على التوجه نحو تطبيق اتفاقيات العراق مع صندوق النقد الدولي الداعية إلى خصخصة القطاع العام[١].

٣. تخفيض أعباء الدولة من جراء نفقاتها على الوحدات الاقتصادية المملوكة للدولة وخاصة تلك التي تشكل عبء على الدولة والمتمثلة في الشركات الخاسرة في القطاع العام فيكون هدف الدولة هو التخلص من الوحدات الخاسرة في القطاع العام، إذ أن المادة (١٤) من قانون الشركات العامة العراقي رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ تنص على أنه "إذا بلغت خسارة الشركة نسبة (٥٠%) من رأسمالها الاسمي فعلى الوزارة إعداد تقويم اقتصادي لها يقدم إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بشأن استمرار الشركة أو تصفيتها"[٢].

---

(١) حاتم كريم بلحاوي القريشي، الإصلاح الاقتصادي في العراق في إطار اتفاقية المساندة (SBA) مع صندوق النقد الدولي، رسالة مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد، قسم الاقتصاد، كجزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في العلوم الاقتصادية، ٢٠١٠، ص١٠٠.

(٢) قانون الشركات العامة العراقي رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧، الوقائع العراقية، مرجع سابق.

٤. زيادة الكفاءة في أداء الوحدات الاقتصادية على أسس تنافسية وذلك من خلال إعطاء دور أكبر للقطاع الخاص والنشاط الفردي في الاقتصاد يؤدي إلى رفع كفاءة الأداء في الاقتصاد وذلك بالاستفادة من القدرات التنظيمية للقطاع الخاص، وقد أكد دستور العراق على ضرورة كفالة الدولة لإصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده، وتنويع مصادرة وتشجيع القطاع الخاص وتنميته[١].

٥. حصول الدولة على إيراد آني متمثلاً بالمبلغ النقدي الذي مآله الخزينة العامة مضافاً له الإيرادات المستقبلية الناجمة عن حصة الدولة المحددة في ٢٥% من إجمالي الأسهم في الشركات التي يتقرر بقاؤها شريكاً مساهماً فيها وفقاً لقانون الشركات العامة رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧ وأحكام القوانين النافذة[٢].

٦. تشجيع الملكية والاستثمار الخاص بشكل تنافسي بما يؤدي إلى إزالة الاحتكار، فقد أشارت المادة (٣٦) من قانون الشركات العامة العراقي رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ إلى أن تحول الشركة العامة يتم عن طريق بيع أسهمها، كما أن المادة (٣٢) من قانون الشركات العراقي رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ بينت الحد الأعلى لملكية الأسهم في الشركات المساهمة الخاصة بما لا يتجاوز (٢٠%) من رأسمالها وخولت الجهة القطاعية المختصة وضع الحد الأعلى لمساهمة الشخص الطبيعي أو المعنوي من غير القطاع العام في الشركة المساهمة المختلطة على أن لا يتجاوز (١٠%) من رأسمالها، وتضاف مساهمة الشخص الطبيعي إلى مساهمة الشخص المعنوي الذي يملك فيه هذا الشخص أكثرية رأس المال لغرض احتساب النسبة المذكورة وذلك وفقاً لما جاء بنص المادة (٣٣) الفقرة ثانياً من قانون الشركات العراقي رقم ٢١ لسنة ١٩٩٧[٣]، وتوسيع قاعدة الملكية وهو ما جاء في قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٥١) لسنة ١٩٨٩ الذي يعمل على تحقيق الهدف من التحول إلى القطاع الخاص في توسيع قاعدة الملكية خاصة لو انصب البيع على أصول المشروع وليس على أسهمه وفقاً لقانون بيع وإيجار أموال الدولة والقاضي بمنع بيع المعامل والمشاريع المملوكة للدولة أو القطاع العام إلى القطاع الخاص سواء كان شخصاً طبيعياً

(١) انظر المادة (٢٥) من دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥، مجموعة القوانين العراقية، الدستور ومجموعة قوانين الأقاليم والمحافظات، إعداد صباح صادق جعفر الأنباري، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٩، ص١٢.

(٢) انظر: – سهيل محمد العزام، مرجع سابق، ص٣٤.

– د. إبراهيم الفياض، مرجع سابق، ص١٠.

(٣) انظر: نصي المادتين (٣٢ ، ٣٣) من قانون الشركات التجارية العراقي رقم ٢١ لسنة ١٩٩٧، الوقائع العراقية، العدد(٣٦٨٩)، في ١٩٩٧/٩/٢٩.

أو معنوياً سبق له أن اشترى أو تملك مشروعاً أو معملاً من أي جهة كانت إلا إذا كان المشروع أو المعمل الجديد مكملاً من الناحية الإنتاجية للمشروع السابق[١]،

٧. كان يهدف المشرع العراقي إلى ضمان تدفق استثمارات جديدة وتكنولوجيا متطورة تؤدي إلى إيجاد فرص عمل للعراقيين[٢].

٨. الاهتمام بحصول العاملين في الشركات العامة المحولة إلى القطاع الخاص عن طريق تحولها إلى شركات مساهمة، على نسبة معينة من رأس المال الاسمي للشركة عن طريق الاكتتاب بها كمساهمين، وإن كان ذلك أمر جوازي لمجلس الوزراء والمجلس غير ملزم بذلك وكان من الأفضل أن يكون تخصيص هذه الأسهم بحكم القانون حرصاً على مصالح العاملين في الشركات العامة الذين قد يخسرون مواقعهم في العمل بسبب تخصيص الشركات العامة[٣].

المبحث الثاني/ مزايا وعيوب الخصخصة:

لابد لكل نهج أو أسلوب اقتصادي جديد من ظهور ايجابيات وسلبيات له تظهر عند دخوله إلى حيز التطبيق الفعلي، وقد اتضح من خلال التطبيق الفعلي لنهج الخصخصة العديد من الآثار الاقتصادية والاجتماعية والمالية والسياسية سواء الإيجابي منها أو السلبي، وهو ما جعل الدول تتخذ سياسات اقتصادية بهدف التأثير على هذه النتائج لغرض الاستفادة الكبيرة من إيجابياتها، وتعظيم فوائدها على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والمالي، والتقليل قدر المستطاع من سلبياتها ومخاطرها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لضمان أن تؤدي عملية التحول إلى نتائجها المرجوة منها[٤].

وفي المطلبين الآتيين من هذا المبحث سنستعرض أهم الآثار التي ظهرت أو المتوقعة الظهور من جراء تطبيق سياسة الخصخصة بشقيها الايجابي أو السلبي على حد سواء.

---

(١) انظر: قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٥١) في ١٩٨٩/٣/١١، الوقائع العراقية، العدد (٣٦٨٥) في ١٩٨٩/٩/١.

(٢) انظر:
- رضا صاحب أبو أحمد، مرجع سابق، ص٤.
- الأسباب الموجبة لقانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦، الوقائع العراقية، مرجع سابق.

(٣) تنص المادة (٣٧/فقرة رابعاً) من قانون الشركات العامة رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧ على "لمجلس الوزراء عند تحول الشركة إلى شركة مساهمة أن يحدد نسبة معينة من رأسمال الاسمي للشركة تخصص لمنتسبي الشركة العامة للاكتتاب بها كمساهمين"، الوقائع العراقية، مرجع سابق.

(٤) نجم الدين قادر رحيم، مرجع سابق، ص٧٩.

المطلب الأول/ مزايا الخصخصة:

هناك العديد من الايجابيات التي حققتها الخصخصة أو من المتوقع حصولها في الدول التي أخذت الخصخصة كوسيلة للإصلاح الاقتصادي، وأن السبب وراء ذلك يستند إلى الحقائق المؤكدة حول طبيعة البشر واستجابتهم للحوافز والدوافع، فإذا ما تم ربط الأداء بالروتين والبيروقراطية في إطار مفهوم ينبغي استمرار وجوده، بغض النظر عن النتائج، فإن ذلك سوف يقود إلى تردي الأداء وارتفاع تكاليفه وعلى العكس من ذلك فأنه أن تم نشر المنافسة والمساءلة والتخوف من فقدان عميل ثمين عند أداء المهمات فإن النتيجة ستكون التميز ويغدو تردي الأداء حالة استثنائية(١).

وعلى أية حال فإن الكفة يبدو أنها مالت لصالح تطبيق هذه السياسة الجديدة التي دفعت إليها العديد من الأسباب التي تم إيرادها في المبحث الأول من هذا الفصل مما دفع عدد كبير من الدول إلى تغيير أداءها الاقتصادي لكي يتماشى مع المبادئ الاقتصادية الحديثة السائدة المستخلصة من المشروعات الفردية التي يديرها القطاع الخاص(٢).

وفيما يلي بيان لآثار الخصخصة الإيجابية في أربع فروع نبين فيها مزاياها الاقتصادية والاجتماعية والمالية والسياسية:

الفرع الأول/ مزايا الخصخصة الاقتصادية:

أجريت دراسات متعددة ساهمت في بيان الآثار الاقتصادية الإيجابية المحتملة التي تترتب على تطبيق سياسة الخصخصة، وتجدر الإشارة إلى أن تلك الآثار الاقتصادية المحتملة للخصخصة لن تؤتي ثمارها إلا بمرور الوقت الكافي واللازم بالتحكم بتلك الآثار، إذ أن نجاح الخصخصة مرهون بضرورة القيام بإصلاح شامل ودائم في جميع السياسيات الجزئية والكلية(٣).

ويمكن حصر المزايا الاقتصادية للخصخصة في محورين أساسيين وكالتالي:

أولاً – زيادة حجم الاستثمار الخاص المحلي والأجنبي، فالخصخصة تتم بطرق عدة، أما بيع أو تأجير أو إدارة المشروعات العامة، وذلك بطرح كل أو جزء من أسهمها للبيع في البورصة المحلية أو الدولية، فيستثمر الأفراد والقطاع الخاص المحلي أو الأجنبي مدخراته في هذه العملية(٤). فالخصخصة

(١) د. نزار قنوع، الخصخصة الاقتصادية بشكل عام، إيجابياتها وسلبياتها، مجلة جامعة تشرين للدراسات والبحوث العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد (٢٧)، العدد (٢)، السنة ٢٠٠٥، ص١١.

(٢) د. إسماعيل صعصاع البديري، فكرة التخصيصية في المرافق العامة، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، العدد (١٤)، العام ٢٠٠٧، ص١٧٩.

(٣) انظر: جودة عبد الخالق، الإصلاح الاقتصادي، الفريضة الغائبة، محاضرة ألقيت في منتدى شومان، عمان، الأردن، ونشر في مجلة بحوث اقتصادية عربية، ع١، القاهرة، ١٩٩٧، ص٧٣.

(٤) د. إبراهيم عبد اللطيف إبراهيم العبيدي، مرجع سابق، ص٨١.

أثر إيجابي في زيادة الادخار القومي نتيجة لفتح أبواب الاستثمار أمام المدخرين، فيخف ميلهم للاكتناز ويتحولون إلى الاستثمار المنتج[١].

وهكذا تعد الخصخصة المحرك الأساسي لجذب الاستثمارات المحلية والأجنبية وتنشيطها سواء عن طريق الاستثمار المباشر عن طريق البيع لمستثمر إستراتيجي أو من خلال الاستثمار غير المباشر من خلال محفظة الأوراق المالية، أي الاستثمار في الأسهم بالسندات، لأن المستثمر المحلي سيعمل عند شراء تلك المشروعات العامة وعلى تنشيطها من أجل زيادة الإنتاج والإنتاجية بجودة عالية وكفاءة اقتصادية مما سوف يؤدي إلى زيادة الربحية للمؤسسات في ظل القطاع الخاص[٢].

هذا وأن الاستثمار الأجنبي مطلوب في عملية التحول لاسيما في الدول النامية التي تقل فيها المدخرات بسبب انخفاض معدلات الدخل الذي يؤدي إلى العجز في إتمام عملية التحول إلى القطاع الخاص، هذا وأن حسن استخدام الاستثمارات الأجنبية سوف يزيد من عملية النمو الاقتصادي في جميع المجالات لعدة أسباب[٣]:

١. إن الاستثمار الأجنبي يقوم بزيادة العملات الأجنبية النادرة في البلاد (تحسين ميزان المدفوعات)، مما يقوي مركز العملة الوطنية ويعمل على استقرار سعرها أمام العملات الأخرى، فضلاً عن استقرار الأسعار والقيمة الحقيقية للسلع والخدمات، كما يؤدي إلى كبح جماح التضخم، فمن ضمن الانعكاسات الإيجابية الاقتصادية للخصخصة على سبيل المثال في مصر ظهور انخفاض في معدل التضخم من ٢١.٣% عام ١٩٩٠/١٩٩١ إلى ٢.٥% عام ٢٠٠٠/٢٠٠١ واستقرار سعر الصرف للجنيه المصري مقابل الدولار الأمريكي بعد تنفيذ الخصخصة فيها خلال ذات الفترة، كما أن احتياطي العملات الأجنبية ارتفع ليبلغ نحو (١٨.١٣٤ مليون دولار) عام ١٩٩٨ كما ارتفع الاستثمار الأجنبي المباشر فيها من (٦٣٦ مليون دينار) عام ١٩٩٦ إلى نحو (١٠٧٦ مليون دولار) عام ١٩٩٨[٤].

---

(١) خديجة جمعة مطر الزويني، مرجع سابق، ص٤٦.

(٢) موسى سعداوي، مرجع سابق، ص١٣٣.

(٣) انظر: – موسى سعداوي، مرجع سابق، ص١٣٣.

– د. إبراهيم عبد اللطيف إبراهيم العبيدي، مرجع سابق، ص٨٣–٨٤.

(٤) انظر: – حسين عباس حسين الشمري، الخصخصة وانعكاساتها الاقتصادية والاجتماعية على الأقطار العربية (مصر والأردن نموذجاً ١٩٦٠–٢٠٠٠) رسالة مقدمة إلى مجلس المعهد العالي للدراسات السياسية والدولية – الجامعة المستنصرية، لنيل درجة الماجستير في الدراسات الاشتراكية، ٢٠٠٥، ص١٨٠.

– إيناس محمد رشيد المشهداني، الخصخصة بين النظرية والتطبيق في دول مختارة مع إشارة خاصة للعراق، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد كجزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في العلوم الاقتصادية، سنة ٢٠٠٦، ص١٠٩.

٢. أنه سيرفع الكفاءة الاقتصادية وخلق فرص عمل جديدة وذلك في حالة تحقق المناخ الاستثماري المناسب، لأن الأرباح ستتجه إلى استثمارات جديدة من الأرباح المتحققة لرأس المال الأجنبي المستثمر والتي سوف تبقى في ذات البلد، فقد استطاعت مصر مثلاً بفضل ارتفاع كفاءتها في الإنتاج والارتفاع الكبير في تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى البلد أن تحقق معدل نمو في إنتاجها المحلي كاد يبلغ (ثلاثة أمثال) معدل نحو سكانها السنوي[١].

٣. يجلب الاستثمار الأجنبي التكنلوجيا الحديثة بجميع أنواعها مما يساعد على إيجاد قفزات نوعية في العملية الإنتاجية وبدوره يؤثر على القطاع الخاص المحلي للاحتذاء به من باب المنافسة، أما إذا كانت الاستثمارات الخاصة الأجنبية مكملة أو مشتركة مع الاستثمارات الخاصة المحلية فإن العملية ستكون على هذا النمط المتقدم منذ الوهلة الأولى، إذ أن الاستثمارات الأجنبية تحمل معها صفات ومواصفات العصر الحديث إدارة وإنتاجية وتكنلوجيا وتقنية.

٤. الاستثمار الأجنبي يجعل البلد قبله للمستثمرين أن توفر المناخ الجيد والمناسب للاستثمار الأجنبي مما يعني زيادة الإمكانيات التمويلية التي تدفع ببرنامج الخصخصة إلى التنفيذ الفعلي وتعويضاً عن العجز الذي قد تظهره المدخرات والاستثمارات الخاصة والمحلية، فقد نجحت مصر في اجتذاب مستثمرين أجانب إستراتيجين مثل شركة أمريكا للألمنيوم، ونستلة، ودايو وشركة أوبل للسيارات وعلى أثر ذلك زاد المخزون الاستثمار الأجنبي المباشر سنة بعد أخرى[٢].

٥. أنه يساعد على امتصاص جزء من البطالة، لأنه سوف يخلق فرص عمل جديدة في الأنشطة المختلفة مع إنتاجية وربحية أكثر مما سوف يجذب الأيدي العاملة والحصول على أجور ومرتبات عالية للعمال، فقد ساعدت الخصخصة في قطاع الاتصالات الأردني على سبيل المثال على إيجاد فرص عمل جديدة إذ ارتفع حجم العمالة في خدمات الهاتف الخلوي إلى (٢٢٨٣) فرصة عمل في عام ٢٠٠٧ مقابل (٢٩٦) فرصة عمل عام ١٩٩٨[٣].

٦. خلق فرص التنافس فيما بين المشاريع داخل الدولة المستثمر فيها، فتعمل الدولة على تطوير المشاريع الوطنية لغرض الدخول في المنافسة مع المشاريع التي يديرها الاستثمار الأجنبي وهذا ما يؤدي إلى تقليل الاستيراد، وزيادة الصادرات مما يحقق زيادة في المدخرات أو الادخار وتحقيق

---

(١) حسين عباس حسين الشمري، مرجع سابق، ص١٨٠.

(٢) حسين عباس حسين الشمري، المرجع السابق، ص١٨٠.

(٣) د. محمود حسرين الوادي و د. احمد عارف العساف، دور الخصخصة في رفع كفاءة وفاعلية الخدمات العامة قطاع الاتصالات الأردنية كنموذج، بحث ألقي في المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية ((نحو أداء متميز في القطاع الحكومي)) المنعقد للفترة من ١-٤ نوفمبر ٢٠٠٩، ص١٨.

فوائد نقدية محلية أم أجنبية مما يساهم في إعادة استثمارها في الاقتصاد الوطني، وتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية[١].

ومن الجدير بالذكر أن الاستثمار الأجنبي الخاص لا يزال محدداً للغاية في البلدان العربية إذ أنها تتراوح بين ١-٢% من إجمالي الاستثمارات الأوربية المباشرة في إحصائية أجريت عام ١٩٩٩، إلا أن السنوات الأخيرة قد شهدت ارتفاع في هذهِ الاستثمارات إلى ثلاثة أضعافها في كل من تونس ومصر وإلى أربعة أضعافها في المغرب[٢].

وفيما يتعلق بزيادة حجم الاستثمار الخاص المحلي فأن الخصخصة سوف تؤدي إلى توسيع قاعدة الملكية وتنويعها، وذلك بأن يتاح لصغار المستثمرين والموظفين أو العاملين في المشروعات العامة التي يتم نقل ملكيتها إلى القطاع الخاص، فرصة المشاركة في ملكية أسهم هذهِ المشروعات، وهذه الميزة تفترض منح التسهيلات والدعم المالي للعاملين وصغار المستثمرين كما يفترض أن يتم نقل ملكية المشروعات العامة عن طريق بيع الأسهم وليس عن طريق بيع الأصول[٣].

هذا وقد يسر المشرع الفرنسي للعمال أمر المساهمة في شراء أسهم الشركات التي تعرض للخصخصة[٤]، ويلاحظ من خلال التجربة المصرية في الخصخصة بأن الحكومة المصرية منحت أولوية التملك لعمال المنشأة بأن منحتهم تخفيضاً على أسعار الأسهم بنسبة (٢٠%)، ويسري هذا التخفيض على كتلة (٥%) من إجمالي الأسهم وما تجاوزه يباع بالأسعار المتداولة[٥]، في حين جعل قانون الشركات العامة العراقي رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧ منح العاملين في الشركة العام نسبة من أسهم الشركة العامة التي يتم تحويلها إلى شركة مساهمة أمر جوازي لمجلس الوزراء وذلك عند اتخاذه القرار الخاص بتحويل الشركة العامة إلى شركة مساهمة وفق ما تم بيانه سابقاً[٦].

كما استهدفت الخصخصة في بريطانيا توسيع قاعدة الملكية بأساليب عدة كإعطاء العاملين في المشروعات المخصخصة الأولوية للشراء أو منح المتفوقين أسهم مجانية أو جعل نصيب العمال من الأرباح أو الحوافز هو شراء أسهم منخفضة القيمة، كما شجعت الدولة صغار المدخرين على المشاركة في شراء الأسهم عن طريق تخفيض الأسهم لهم، فضلاً عن إعطاء أولوية لطلبات المساهمة الصغيرة[٧]،

---

(١) رسل باسم كريم الحسيني، ضمانات المستثمر الأجنبي وحوافزه في التشريع العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة مقدمة إلى مجلس كلية القانون، الجامعة المستنصرية، كجزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون، ٢٠١٥، ص٣٠.

(٢) د. إبراهيم عبد اللطيف إبراهيم، مرجع سابق، ص٨٤.

(٣) د. مهند إبراهيم علي فندي الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص٢٥.

(٤) د. أحمد محمد محرز، النظام القانوني لتحول القطاع العام إلى القطاع الخاص (الخصخصة)، المكتبة القانونية، توزيع منشأة المعارف بالإسكندرية، بلا سنة طبع، ص٥١.

(٥) أسمهان العنيزان، مرجع سابق، ص٣٤.

(٦) انظر المادة (٣٧/ فقرة رابعاً) من قانون الشركات العامة رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧ التي أوردنا ذكرها سابقاً.

الصغيرة[١]، وفي محاولة من دول القانون المقارن للسيطرة على عملية التحول بشكل مأمون في مواجهة المستثمرين الأجانب فقد وضعت الحكومة البريطانية على سبيل المثال بعض الشروط عليهم تشمل ما يلي:-

١. مطالبتهم بالقيد في سجل المساهمين الأجانب لدى الحكومة.
٢. أن لا تزيد حصتهم المساهمة عن ١٥% من إجمالي أسهم المشروع.
٣. عدم مشاركتهم في مجلس إدارة الشركة[٢]، في حين حدد المشرع الفرنسي نسبة الأسهم التي تؤول إلى الأجانب بمناسبة التحول إلى القطاع الخاص بما لا يزيد عن ٢٠% من رأسمال الشركة، ولوزير الاقتصاد تخفيض هذه النسبة إذا اقتضى الأمر[٣].

هذا وقد فتح برنامج الحكومة العراقية الأبواب أمام الاستثمارات الأجنبية والمحلية ودعم القطاع الخاص بعد أحداث عام ٢٠٠٣ إذ بدأت الحكومة العراقية بالتوجه لإعادة هيكلة الاقتصاد العراقي من خلال التزام العراق بالإصلاح الاقتصادي وتطبيق بنود صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، مما تطلب تغير برنامج الحكومة العراقية في المجال الاقتصادي نحو اقتصاد السوق، وهذا التوجه الاقتصادي الحديث تطلب قانون ينظم ويحكم عمليات الاستثمارات المحلية والأجنبية ودعم القطاع الخاص، لذا فقد أصدرت الحكومة قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ والذي جاء هادفاً إلى جلب وتشجيع الاستثمارات الأجنبية واكتساب تقنيات متطورة وتعزيز دور القطاع الخاص المحلي والأجنبي في العملية الإنمائية وتوسع حجم الصادرات وتطوير القدرة التنافسية للاقتصاد العراقي، وقد ألزم هذا القانون المستثمرين بتدريب المستخدمين العراقيين وتأهيلهم في التوظيف والاستخدام ويتيح القانون مشاركة مستثمرين عراقيين مع مستثمرين أجانب، ويعطي محفزات مغرية لذلك، ويغطي هذا القانون جميع فروع النشاط الاقتصادي باستثناء الفعاليات المرتبطة باستخراج وإنتاج النفط والغاز وكذلك الاستثمار في قطاع المصارف وشركات التأمين[٤].

ثانياً – الآثار الإيجابية للخصخصة على حقوق المستهلكين والمنتجين: يرى أنصار الخصخصة ومؤيدوها أنها تؤدي إلى ما يلي[٥]:

---

(١) د. أحمد ماهر، مرجع سابق، ص٤٢.

(٢) انظر: المرجع السابق، ص٤٢.

(٣) د. مهند إبراهيم علي فندي الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص٣١.

(٤) عزيز صادق رزاق السهلاوي، دور الخصخصة في إصلاح قطاع الكهرباء في العراق، رسالة مقدمة إلى كلية الاقتصاد وإدارة الأعمال، الجامعة الإسلامية في لبنان كجزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في الإدارة المالية، ٢٠١٢، ص٦٤-٦٥.

(٥) انظر: – موسى سعداوي، مرجع سابق، ص١٣٤.

– د. إبراهيم عبد اللطيف إبراهيم العبيدي، مرجع سابق، ص٨٥.

١. رفع الكفاءة الاقتصادية.
٢. تخفيض تكلفة الإنتاج.
٣. تحسين نوعية الإنتاج.
٤. تحسين مستوى الخدمة.
٥. زيادة المنافسة.
٦. زيادة عرض السلع والخدمات التي بدورها تزيد من فرصة الاختيار أمام المستهلكين بما يحقق رفاهيتهم.

فمن ضمن ما تحققه الخصخصة من نتائج إيجابية ما يسميه بعض الفقه القانوني بالزبائنية أي جذب الزبائن بواسطة الحفاظ على حقوقه في الجودة والأمان في مجال المنتجات والخدمات[١]، وفي دراسة قامت بها مجموعة من البنك الدولي عن (١٢) منشأة لتحليل آثار الرفاهية العامة كنتيجة للخصخصة في كل من تشيلي، ماليزيا، المكسيك، بريطانيا، تبين أنه من ضمن (١٢) حالة لم تتغير الأسعار في نصف الحالات وفي النصف الآخر عكست الأسعار الندرة النسبية للموارد، إلى جانب تحسين كفاءة المنتج من ناحية الكم والكيف بعد الخصخصة، وهو ما أدى إلى زيادة الرفاهية العامة، ففي بريطانيا استفاد مستهلكو التليكوم أكثر منذ إعلان البيع وخاصة مستهلكي الخطوط الدولية[٢].

ومن أجل تحقيق هذه المزايا وتحقيق مصلحة المستهلكين والمنتجين معاً، يشترط إقامة توازن مبني على الاستقرار بين العرض والطلب بحيث يكون الثمن عادلاً مقابل سلعة معينة، لأن الثمن التوازني تتحقق معه مصلحة المستهلك بحصوله على المنفعة من إنفاق دخله، وفي نفس الوقت تتحقق مصلحة المنتج بحصوله على ربح من قيامه بالعملية الإنتاجية، ولغرض الوصول لتلك النتيجة الإيجابية في تحقيق مصالح المستهلكين والمنتجين في ظل الخصخصة وانتفاء الأضرار على أي منهما ينبغي توافر الشروط الآتية:

١. أن لا تؤدي الحرية المطلوبة للمستهلك في الاختيار إلى الأضرار بحقوق ومصالح أطراف التعامل بالسوق، فهذه الحرية يجب أن تكون عادلة ومراعية لمصالح أطراف السوق.
٢. توفر شرط المنافسة وأن تختفي الاحتكارات بجميع أشكالها.
٣. وجود عدد كبير من المنتجين.

هذا وتكمن أهمية المنافسة في أنها تولد التباري بين المنتجين، الأمر الذي يدفعهم إلى الاستجابة لحاجات المستهلك بأقل تكلفة رغبة منهم في تعظيم الأرباح، لأنهم أن لم يفعلوا ذلك فأن جهة أخرى سوف

---

(١) انظر:
- د. إبراهيم الفياض، التخصيصية (الخصخصة) من منظور قانوني، مرجع سابق، ص٧.
- د. إسماعيل صعصاع غيدان، مرجع سابق، ص١٧٩.

(٢) د. محمود حسرين الوادي، د. أحمد عارف العساف، مرجع سابق، ص٧.

تستجيب بدلاً عنهم، هذا وتتطلب المنافسة عدد كبيراً من البائعين على أساس أن عدداً صغيراً من المنتجين قد يتواطئون فيما بينهم مما يضر بمصلحة المستهلك[١].

الفرع الثاني/ مزايا الخصخصة الاجتماعية:

لعل من أهم الجوانب التي يمكن تناولها في هذا الشأن هي ما يلي:-

أولاً – أثر الخصخصة الإيجابية على العمالة.

ثانياً – أثر الخصخصة على العدالة الاجتماعية.

أولاً – أثر الخصخصة الايجابية على العمالة:

لا يوجد على المدى القريب أثر إيجابي للخصخصة على العمالة وخصوصاً في البلدان النامية، إذ أنها تؤدي في الأمد القصير إلى تخفيض القوى العاملة الزائدة عن الحاجة في المشروعات العامة في العديد من الدول النامية أي ما يسمى (بالبطالة المقنعة)، أما على المدى الطويل فأن المشروعات قد يعاد تنظيمها بحيث تسمح بزيادة الإنتاجية وارتفاع مستوى الربحية، مما يؤدي إلى خلق فرص عمل بديلة، وعلى أية حال فإن هذهِ النتيجة تختلف تبعاً للظروف المحيطة من مشروع لآخر[٢]، إذ تشير بعض التجارب بأنه ليس بالضرورة أن تؤدي الخصخصة إلى تقليص اليد العاملة، بل أنها تؤدي في البعض منها إلى زيادة العمال؛ نتيجة التوسع والكفاءة كما حدث في دول مثل الشيلي وبريطانيا، حيث تمت خصخصة شركة جاجوار "Jaguar" في بريطانيا إلى إنشاء مناصب عمل جديدة فاقت ٢٠٠٠ عامل إضافية بعد الخصخصة، فضلاً عن رفع أجورهم، فالأمر يختلف من دولة إلى أخرى[٣].

هذا وإن للخصخصة جانب من المزايا على القوى العاملة بعد إجراء عملية الخصخصة منها التطور الذي قد يحدث للعاملين الموظفين في القطاع الخاص نتيجة حصولهم على دورات تدريبية إدارية وتقنية وما شابه[٤]، وهو أمر نص عليه قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ وهو التزام المستثمرين بتدريب المستخدمين العراقيين وتأهيلهم في التوظيف والاستخدام[٥].

كما تظهر لنا بعض تجارب الخصخصة في العالم ارتفاع متوسط أجر العامل الحقيقي بعد إجراء عمليات الخصخصة، فقد زاد على سبيل المثال متوسط أجر العامل النقدي والحقيقي في قطاع الأعمال

---

(١) د. إبراهيم عبد اللطيف إبراهيم العبيدي، مرجع سابق، ص٨٥.

(٢) د. عبد السلام مسعود رحومه، تجارب الخصخصة وآثارها في رفع الكفاءة الاقتصادية، مجلة العلوم الإنسانية، العدد (٣٦)، عام ٢٠٠٤، ص١٣.

(٣) انظر: د. محمود صبحي، الخصخصة: المشكلات والحلول، جامعة عين شمس، القاهرة، ط٢، ١٩٩٩، ص٨٨.

(٤) د. إبراهيم عبد اللطيف إبراهيم العبيدي، مرجع سابق، ص٨٩.

(٥) عزيز صادق رزاق الشهلاوي، مرجع سابق، ص٦٤.

العام الصادر بالقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ في مصر في الفترات الأولى من تطبيق سياسة الخصخصة كما ظهرت زيادة ملحوظة في إنتاجية العامل بالرغم من انخفاض عدد العمالة(١).

فمن الآثار المباشرة للخصخصة على أجور العاملين هي زيادة الأجور النقدية إذ تفوق في بدايتها ونهايتها الأجور المعمول بها في شركات القطاع العام، كما أن قيمة العلاوة الدورية في القطاع الخاص أكبر مع استفادة العاملين في القطاع الخاص من أية مزايا نقدية يتم تقريرها للعاملين كالعلاوات الخاصة وغيرها، وقد تأكدت هذه النتيجة ليس في مصر فقط بل في الدول التي سبقتها في هذا المجال ومنها المملكة المتحدة وألمانيا وفرنسا وهذا ما أكده مركز معلومات وبيانات القطاع العام في مصر(٢).

هذا فضلاً عن المزايا العينية في توفير المسكن والملبس والمأكل أو وسائل الانتقال وغيرها للعاملين في القطاع الخاص بشكل أفضل منها قبل الخصخصة من حيث الكم والنوع، كما أن قانون التأمينات الاجتماعية يسري على العاملين في القطاع الخاص في مصر ويحصلون بموجبه على مزايا أكبر في المعاش والتأمين والادخار نظراً لكبر حجم الاستقطاعات من رواتبهم خلال مدة الخدمة(٣).

أما الآثار الايجابية غير المباشرة للخصخصة على أجور العاملين فتتمثل في زيادة فرص الترقي بسبب وجود هيكل تنظيمي متوازن ليس به تضخم مما يتيح الفرصة للعاملين للترقي إلى الوظائف الأعلى وبالتالي الحصول على مزايا مالية أفضل دون الانتظار لفترة طويلة بالنسبة للعاملين المتميزين، وزيادة فرص الحصول على المكافآت التشجيعية التي يتم توزيعها على عدد مناسب من العاملين وربطها بالأداء الفعلي للعامل وهو من متطلبات رفع الكفاءة الاقتصادية والمحافظة عليها في الخصخصة، كما يكون هناك زيادة بالفرصة في الحصول على الأرباح من خلال الأرباح المتحققة والقابلية للتوزيع والتي يحصل العاملين على نسبة منها مما يزيد من فرصة الحصول على أرباح أكبر من خلال نشاط الخصخصة(٤).

ثانياً – أثر الخصخصة الايجابية على العدالة الاجتماعية:

تحمل الخصخصة في طياتها آثاراً داعمة لمبدأ العدالة الاجتماعية وتتمثل بشعور الأفراد بالاستقرار بكونهم أصبحوا مالكين وأصحاب مشاريع خاصة بهم، وهذا الشعور بدوره سوف يزيد من الأمان والاطمئنان العائلي والاجتماعي والرؤية إلى المستقبل بأمل والسعي إليه بجدية مع الاطمئنان، كما أن الخصخصة تسمح بالتملك والمساهمة في الإنتاج والتطور الاقتصادي بحيث تؤدي إلى إيجاد تقارب بين الطبقة العاملة والملاك بعد أن أصبح الأفراد مساهمين للمشروع، فهذا الإحساس يزيدهم من مضاعفة

(١) د. جمال أبو الفتوح محمد أبو الخير، أثر الخصخصة على علاقة العمل، دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص١٥٣.

(٢) انظر: د. جمال أبو الفتوح محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص١٥٦.

(٣) انظر: المرجع السابق، ص١٥٦.

(٤) د. جمال أبو الفتوح محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص١٥٨.

الجهود وتحسين الإنتاج وكفاءته من أجل زيادة الأرباح[١]، فكما يرى أنصار الخصخصة بأنها أداة مضمونة لنشر ملكية الأسهم بين الجمهور العريض، ومن ثم تقريب الفوارق في الدخول والثروات بين المواطنين، فعلى سبيل المثال تظهر البيانات البريطانية أن نسبة العائلات الحائزة للأسهم قد ارتفعت من (١٠%) عام (١٩٧٩م) إلى نحو (٤٠%) في عام (١٩٨٧م) بفضل حركة الخصخصة التي نفذتها حكومة السيدة تاتشر. حتى أن شركة الغاز البريطانية قد وصل عدد المساهمين الصغار فيها إلى ٣ مليون مساهم بريطاني، وهكذا فقد كان من نتائج الخصخصة في بريطانيا هو توسيع قاعدة الملكية بين عدد ضخم جداً من البريطانيين حتى الفقراء منهم مما أدى إلى تذويب الفوارق بين الطبقات[٢].

وهكذا الخصخصة إن كانت موجهة نحو موظفي الحكومة والعاملين في القطاع العام، فأنها سوف تؤدي إلى تحقيق قدر أكبر من العدالة في توزيع الدخول[٣]. وقد أدت عمليات الخصخصة في كثير من البلدان إلى تحسين "الرأسمالية الشعبية" إلى حد بعيد، كما أن مشاركة العمال والمديرين في حيازة الأسهم أيضاً أدت إلى زيادة نصيب هاتين الفئتين الاجتماعين في ملكيته شركاتهما، ورغبة في تحسين حصول العاملين على الائتمان تقدم بعض الدول قروضاً معفاة من الفائدة لسنة واحدة لتمكين العاملين من شراء الأسهم مما يزيل الحواجز المالية أمام زيادة مشاركة العاملين في عملية الخصخصة ويساعد في تحسين توزيع الدخل والثروة[٤].

ومما يجدر ذكره هنا أن الدستور العراقي النافذ لعام (٢٠٠٥) نص على أن: "ينظم القانون العلاقة بين العمال وأصحاب العمل على أسس اقتصادية مع مراعاة قواعد العدالة الاجتماعية"[٥]، كما نص على أن: "تكفل الدولة للفرد وللأسرة... الضمان الاجتماعي والصحي والمقومات الأساسية للعيش في حياة كريمة..." [٦].

وذلك تأكيداً منه على ضرورة تحقيق قواعد العدالة الاجتماعية، الأمر الذي يلزم المشرع القانوني أن يلتزم عند إصدار أي تشريع قانوني بتطبيق تلك القواعد لاسيما في مجالات قوانين العمل ومنها قوانين الخصخصة وتشجيع العمالة في العراق على تملك جزء من أسهم المشروعات العامة التي تم خصخصتها وبالتالي يصبح هؤلاء العمال من الملاك الجدد، عن طريق الإشارة إلى ذلك في فقرات قانون الخصخصة وتنظيم عملية الاكتتاب وتوسيعها لتحقيق هذا الغرض، هذا ومن الجدير بالذكر الإشارة إلى أن قانون

(١) د. إبراهيم عبد اللطيف إبراهيم العبيدي، مرجع سابق، ص٩٠.

(٢) د. أحمد ماهر، مرجع سابق، ص٤٣.

(٣) نجم الدين قادر رحيم، مرجع سابق، ص٦٨.

(٤) خديجة جمعة مطر الزويني، مرجع سابق، ص٥٤.

(٥) انظر الفقرة (ثانياً) من المادة (٢٢) من الدستور ومجموعة قوانين الأقاليم والمحافظات، مرجع سابق، ص١١.

(٦) ينظر المادة (٣٠) من الدستور، المرجع السابق، ص١٣.

الشركات العامة أجاز لمجلس الوزراء أن يحدد نسبة من رأسمال الشركة المحولة إلى شركة مساهمة لمنتسبي الشركة العامة للاكتتاب بها كمساهمين[١].

أما في مصر فقد أنتجت الخصخصة آثار ايجابية جديدة استجدت بعد أعمال القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ المصري في مجال تحقيق العدالة الاجتماعية تتمثل في اتجاه الحكومة إلى تخصيص نسبة من أسهم الشركات المطروحة للبيع للعاملين بها تصل إلى نسبة ١٠% من قيمة هذهِ الأسهم، وبتخفيض ٢٠% من القيمة الحقيقية للسهم، كما يمكن للعاملين شراء أي عدد من الأسهم خارج النسبة المقررة، فضلاً عن سداد قيمتها على أقساط، وخصماً من الأرباح في حال تحقيقها، فتكون الخصخصة قد وفرت فرصة للعاملين لكي يجمعوا بين صفة الملاك والعاملين، ومن ثم تزيد أنصبتهم في الأرباح الموزعة سنوياً[٢].

الفرع الثالث/ مزايا الخصخصة المالية:

لعل من أولى الدوافع التي تدفع حكومات الدول إلى التفكير في برامج الخصخصة وتنفيذها هو الاعتقاد السائد بالأثر الإيجابي لبرنامج الخصخصة على مالية الحكومات وتخليصها من أعباء الديون والعجز في الموازنة العامة، فضلاً عن مساعدتها في مواجهة التزاماتها الاجتماعية[٣]. غير أن هذا الاعتقاد السائد يجب أن لا يؤخذ على إطلاقه، لأن خصخصة القطاع العام وأثره الإيجابي على الجوانب المالية للدولة يتوقف على مجموعة من العوامل تتمثل في:-

١. حجم التفاعلات المالية بين الحكومة وقطاع المؤسسات المالية.
٢. الأثر الذي تتركه الخصخصة على الأداء المالي للمؤسسات التي يتم خصخصتها.
٣. القرارات التي قد تتخذها الحكومة على مستوى السياسة العامة ومدى أثرها في زيادة تعرض المنشآت لضغوط مالية وتنافسية.
٤. المنظور الزمني لعملية التحول (خلال التحول وبعده) وكيفية النظر لعملية التحول[٤].

وعليه يمكن النظر إلى التأثير الايجابي والمزايا المالية للخصخصة في جوانب عدة بعد مراعاة العوامل المذكورة أعلاه والتي تتمثل في:-

أولاً – مزايا الخصخصة على الموازنة العامة.

ثانياً – مزايا الخصخصة على مديونية الدولة.

ثالثاً – مزايا الخصخصة في مجال السياسات النقدية والمالية وهو ما سنبينه تباعاً.

---

(١) انظر المادة (٣٧/فقرة ٤) من قانون الشركات العامة رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧.

(٢) د. جمال أبو الفتوح محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص١٥٧.

(٣) د. عبدة محمد فاضل الربيعي، الخصخصة وأثرها على التنمية بالدول النامية، الطبعة الأولى، الناشر مكتبة مدبولي، عمان، ٢٠٠٤، ص١٩١.

(٤) انظر: د. سعيد النجار، نحو ستراتيجية قومية للإصلاح الاقتصادي، دار الشروق، القاهرة، ط١، ١٩٩١، ص١١٢.

أولاً: مزايا الخصخصة على الموازنة العامة:

وتظهر مزايا الخصخصة وإيجابياتها على الموازنة العامة في جانبين هما:-

١. انخفاض المبالغ التي كانت تدفع للمشروعات العامة كتمويل عام وتوقف الدعم الذي كانت تقدم الدولة للمشروعات العامة الخاسرة[١].

٢. زيادة إيرادات الدولة نتيجة عمليات البيع للمشروعات العامة[٢].

إذ تعد الإعانات التي تقدمها الدولة للمشروعات العامة الخاسرة أحد المصادر الرئيسية للعجز المستمر في الميزانية العامة، فتؤدي الخصخصة إلى تقليص العجز في الموازنات الحكومية الناتجة عن ملكية وإدارة مشروعات خاسرة، كما تؤدي إلى تقليص الحاجة للاقتراض لارتفاع دخل الحكومة من بيع مشروعات القطاع العام، وقد عزا البعض استمرار حكومة مارغريت تاتشر في فترتها الثانية إلى ما حققته برامج الخصخصة من العائدات الكبيرة التي جنتها عمليات البيع[٣]، وبذلك فأن الخصخصة تساعد على زيادة الإيرادات المالية للدولة وكما لاحظنا ذلك في بريطانيا وكذا الأمر في فرنسا فضلاً عن العديد من الدول النامية كالمكسيك التي بلغت إيراداتها من برنامج الخصخصة ١٣% من الإيرادات العامة عام ١٩٩١[٤].

هذا وقد أدى تطبيق الخصخصة في مصر إلى تخفيض عجز الموازنة العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي من ١٨.٢% عام (١٩٩١/١٩٩٠) إلى (٤.٥%) عام (٢٠٠١/٢٠٠٠) كما أدت إلى زيادة الاحتياطات في العملات الأجنبية (ميزان المدفوعات) من نحو ٣.٩ مليار دولار عام (١٩٩١/١٩٩٠) لتصل إلى ٢٠ مليار دولار عام (١٩٩٨/١٩٩٧)، وقد يساعد تطبيق برامج الخصخصة في العراق إلى تخفيض حجم التضخم الذي وصل إلى أعلى مستوياته في العراق[٥].

واستناداً لما سبق يرى البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، أن الخصخصة تعد الوسيلة الناجحة لتخفيض العجز في موازنة الدولة وبالتالي الحد من الآثار الضارة المترتبة عليها، وخاصة فيما يتعلق بالائتمان المحلي، والتضخم، وعجز ميزان المدفوعات، وتفاقم المديونية الخارجية[٦].

---

(١) د. عبدة محمد فاضل الربيعي، مرجع سابق، ص١٩٢.

(٢) انظر: د. أحمد مهدي أحمد، الخصخصة في الدول النامية، الشركة العالمية للطباعة والنشر، القاهرة، ٢٠٠١، ص٨١.

(٣) انظر: د. أحمد مهدي أحمد، المرجع السابق، ص٨١.

(٤) انظر: إيناس محمد رشيد المشهداني، مرجع سابق، ص٤٠.

(٥) انظر: المرجع سابق، ص١٠٩.

(٦) انظر: موسى سعداوي، مرجع سابق، ص١٤٢.

غير أن حجم هذا التأثير الإيجابي يرتبط بمدى إسهام الخصخصة في تخفيض عجز الموازنة من ناحية ومن ناحية أخرى ما يترتب عليه من آثار من تخفيض السيولة النقدية، وهو ما سيترتب عليه كبح جماح التضخم الذي يساعد في تخفيف الأعباء على المجتمع وبخاصة الطبقات الفقيرة وأصحاب الدخول المحدودة واستقرار الأسعار.

وعليه فإن الخصخصة سوف تساهم في تحقيق هذه النتيجة الإيجابية لأنها من ناحية سوف تخلص الدولة من النزيف الذي تسببه ملكيتها للمشروعات الخاسرة، ولأنه بالإمكان من ناحية ثانية أن يستخدم عائد ببيع المنشآت المملوكة لها في تحقيق التوازن في الموازنة العامة[١].

ثانياً: مزايا الخصخصة على مديونية الدولة:

من خلال تجارب بعض الدول في تطبيق برامج الخصخصة لوحظ بأنها قد أدت إلى تخليص الدولة من أعباء المديونية الخارجية المثقل بها، فعلى سبيل المثال استطاعت مصر تخفيض حجم مديونيتها الخارجية من ما يقارب ٥٠ مليار دولار للعام (١٩٩٠-١٩٩١) إلى ٢٦.١ مليار دولار للعام (٢٠٠٠-٢٠٠١)، كذلك انخفاض إجمالي المديونية الخارجية إلى الناتج المحلي الإجمالي في مصر من ١٥١% عام ١٩٩٠-١٩٩١ إلى نحو ٣٢.٦% عام (٢٠٠٠/٢٠٠١) وتمكنت الأردن أيضاً من خلال تطبيقها لتلك البرامج من تخفيض حجم مديونيتها الخارجية إلى الناتج المحلي من ١١٦.٢% عام ١٩٩٦ إلى ٩٨.٤ عام ٢٠٠١[٢].

إذ أن الدول تلجأ إلى القروض الخارجية من الدول والمنظمات والهيئات الإقليمية والدولية أو القروض الداخلية من البنوك وإصدار السندات وأذونات الخزانة، عند عدم كفاية مواردها المالية لمواجهة النفقات الجارية والاستثمارية (الإنفاق العام) ويأتي إتباع برامج الخصخصة من تلك الدول وإدخالها حيز التنفيذ للاستفادة من حصيلة ما يحققه بيع تلك المشروعات من أموال لتساهم في خفض أو سداد كل مديونية الدولة الخارجية والداخلية[٣].

وبهذا فأن التخفيف والتخلص من المديونية من متحصلات بيع المشروعات العامة يعتبر من الآثار الإيجابية للخصخصة لأنه يرفع عن كاهل الحكومة عبئاً هو هم الحاضر وثقل على المستقبل وأجياله، ولهذا فإن للخصخصة تأثيرات ايجابية على مديونية الدولة تتمثل فيما يلي:-

١. خفض المديونية بمقدار الدعم المقدم من الدولة سنوياً للمشروعات الخاسرة.

---

(١) انظر: نجم الدين قادر رحيم، مرجع سابق، ص٦٥.

(٢) إيناس محمد رشيد المشهداني، مرجع سابق، ص١٨٨.

(٣) انظر:

- د. عبدة محمد فاضل الربيعي، مرجع سابق، ص١٩٣.
- موسى سعداوي، مرجع سابق، ص١٤٣.
- د. إبراهيم عبد اللطيف إبراهيم العبيدي، مرجع سابق، ص٩٦.

٢. تحسن وضع الموازنة نظراً للإقلال من المديونية والفوائد المترتبة عليها، فضلاً عن التقليل من الاقتراض أو انعدامه لأغراض مساعدة ودعم المشروعات العامة لأن الدولة تخلصت منها نهائياً بالبيع.
٣. تخفيض المديونية القائمة أو التخلص منها نهائياً نظراً لتسديد الديون من متحصلات بيع المشروعات وخصخصتها.
٤. سوف يتولد للدولة قدرات تمويلية من متحصلات بيع المشروعات تستطيع معها إقراض بعض المشروعات لغرض دعم مراكزها المالية وتحسين أوضاعها فتصبح الدولة دائنة لا مدين.
٥. زيادة حصيلة الدولة من الضرائب المفروضة على المشروعات التي تم تحسين أوضاعها نتيجة زيادة أرباحها ودخول العاملين فيها[١].

ثالثاً: مزايا الخصخصة في مجال السياسات النقدية[*] والمالية[*]:

لعل من أهم دوافع اللجوء إلى سياسة الخصخصة والتحول إلى القطاع الخاص وإتباع سياسة الحرية الاقتصادية هي الدوافع المالية بكافة جوانبها، لذا فإن الدول وخاصة النامية منها ترمي إلى تحقيق بعض الأهداف المالية من خلال عملية التحول هذهِ أو التخلص من الأعباء والمشكلات المالية، مما ينتج عنه بعض الآثار في كل من السياسات النقدية والمالية[٢].

ولعل من أهم المزايا التي تحققها الخصخصة في مجال السياسات النقدية والمالية هي ما يلي[٣]:-

---

(١) انظر:
- د. عبدة محمد فاضل الربيعي، مرجع سابق، ص١٩٤.
- د. محمد صالح الحناوي، الخصخصة بين النظرية والتطبيق، الدار الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٥، ص٢٦٩.
- د. رواء زكي يونس الطويل، الخصخصة ودور المنظمات والاتفاقيات الدولية، بحث مقدم إلى ندوة خصخصة الاقتصاد العراقي المنعقد في مركز الدراسات الإقليمية في جامعة الموصل في رمضان المبارك ١٤٢٥هـ-٢٠٠٤م، ص٨٥.

(*) السياسة النقدية: هي تلك السياسة ذات العلاقة بالنقود والجهاز المصرفي والتي تؤثر في عرض النقود لإيجاد التوسع في حجم القوة الشرائية، أو الإقلال من حجم تلك القوة الشرائية في المجتمع، نقلاً من د. إبراهيم عبد اللطيف إبراهيم العبيدي، مرجع سابق، ص٩٩.

(*) السياسة المالية: هي استخدام الإيرادات العامة والنفقات العامة والدين العام لتحقيق التوازن بين جانبي الميزانية العامة للدولة، ولتحقيق مستويات عالية من الإنتاج الكلي والحيلولة دون حدوث التضخم الاقتصادي، المرجع السابق، ص٩٨.

(٢) انظر: د. محمد صالح الحناوي، مرجع سابق، ص٢٧٠.

(٣) انظر: - د. عبدة محمد فاضل الربيعي، مرجع سابق، ص١٩٤-١٩٥.
- د. إيهاب الدسوقي، مرجع سابق، ص٧٠-٧١.
- د. إبراهيم عبد اللطيف إبراهيم العبيدي، مرجع سابق، ص٩٨-٩٩.

١. إنشاء أو تنشيط الأسواق المالية، ففي أغلب الدول النامية لا توجد أسواق مالية، فلذا يكون عليها أن تهيئ المناخ الملائم لإجراء عملية الخصخصة قبل الدخول في تنفيذها وذلك بإنشاء أسواق مالية فالخصخصة والسوق المالية متلازمان وينجح بعضها الآخر، فلا خصخصة بدون بورصة تطرح الأسهم في السواق المالية، ولا سوق ماليه بدون مشروعات خاصة تطرح خلالها الأسهم للبيع والشراء(*).

٢. خدمة السياسات المالية عن طريق تحقيق استقرار الميزانية العامة، وذلك عن طريق:-

أ. ترشيد الإنفاق العام بانخفاض الدعم للمشروعات العامة.

ب. زيادة الإيرادات من الضرائب نتيجة زيادة الأنشطة الخاصة.

ج. تؤدي الخصخصة إلى انخفاض نفقات الدولة نتيجة خصخصتها للخدمات العامة كخدمات النقل والمواصلات والبريد والكهرباء وذلك بسبب انخفاض اعتماد تلك الهيئات على الموازنة العامة.

د. زيادة إيرادات الدولة من الضرائب المباشرة وغير المباشرة نتيجة لزيادة الأرباح والدخول والانتعاش الاقتصادي وزيادة المبيعات والاستهلاك نتيجة لذلك.

هـ. تحسين وضع الموازنة العامة بسبب التخلص تدريجياً من المديونية الخارجية والداخلية من متحصلات بيع المشروعات العامة.

٣. وفيما يتعلق بالسياسة النقدية فيلاحظ المميزات التالية:

أ. تؤدي برامج الخصخصة والتحرر الاقتصادي، ومنها سياسة تحرير سعر الصرف إلى استقرار سعر الصرف للعملة المحلية أمام العملات الأخرى، مما ينتج عنه وضوح القيمة الحقيقية للعملة الوطنية وأسعار السلع والخدمات في السوق.

ب. سوف تؤدي الخصخصة إلى زيادة كفاءة العمليات المصرفية لأن الخصخصة وسياسة تحرير سعر الفائدة تجعلان البنوك تعمل في ظل المنافسة، وهذا الأمر يدفع إلى رفع كفاءة استخدام القروض، ويشير التقييم الأولى للتجربة المصرية إحراز نجاحات في مجال السياسات النقدية والمالية منها تحقيق الاستقرار النسبي في سعر الصرف وانخفاض سعر الفائدة على الودائع وزيادة حصيلة الاحتياط من العملات الأجنبية وانخفاض عجز الموازنة العامة(١)، هذا وقد اتخذ البرنامج الاقتصادي الحكومي في العراق للأعوام من (٢٠١٥-٢٠١٨) إجراءات نجحت في استقرار سعر الصرف للعملة الوطنية للدينار بنحو ١١٧٠ دينار أمام الدولار الأمريكي، وحاولت تحجيم مستويات التضخم وتدنيها إلى مستويات مقبولة إلى حد ما وهو ما اعتبر نجاحاً للسياسة

(*) يتكون سوق رأس المال من سوقين هما سوق النقد (وهو السوق الذي تتداول فيها النقود القصيرة الأجل) وسوق المال (وهو السوق الذي تتداول منه الأوعية الطويلة والمتوسطة الأجل مثل (الأسهم والسندات) نقلاً عن نجم الدين قادر رحيم، مرجع سابق، ص٦٦.

(١) د. سعيد عبد العزيز عثمان، اقتصاديات الخدمات والمشروعات العامة، دار الجامعية، بيروت، ١٩٩٧، ص٢٩.

النقدية التي قللت من حالة العجز في الموازنة العامة بحدوده الدنيا، فقد طبقت الحكومة العراقية برنامجاً انكماشياً – أي غير توسعي لصالح الوفاء بالتزامات ديون العراق الخارجية تطبيقاً لسياسة التثبت والتكييف الهيكلي الذي وضعه (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي) وفرضته على العراق وغيرهُ من الدول النامية، وأن كان هذا البرنامج لا يتلائم مع اقتصاديات هذه البلدان، لأن المصممين لتلك البرامج لا ينظرون إلى العجز في الحساب الجاري في هذهِ البلدان وبعلاقته بالاستهلاك والاستثمار والادخار في البلد المعين، فسياسة الإصلاح الاقتصادي لصندوق النقد والبنك الدولي تمخضت عن سياسات نقدية ومالية ذات توجهات محددة مفادها كيف يمكن تسديد الديون في تلك البلدان، وعليه فبرامج التثبت والتصحيح الهيكلي تلك لا تتلائم مع اقتصاديات تلك البلدان النامية ومنها العراق، وما لم تؤخذ اعتبارات العجز في الحساب الجاري وعلاقته بالاستهلاك والاستثمار والادخار في تلك البلدان بعين الاعتبار فإن تلك البرامج التي تهدف إلى تحرير الاقتصاد والتجارة وإتباع سياسة الخصخصة وتطبيق سياسة موجهة نحو التصدير وإجراء تعديلات على هيكل الاقتصاد الوطني سوف يشكل خطراً على التوجهات التنموية للبلدان النامية ومنها العراق(١).

الفرع الرابع/ المزايا السياسية لعملية الخصخصة:

لا يختلف أنصار الخصخصة ومؤيدوها مع معارضيها في أن النظام الاجتماعي لا يصلح إلا بدولة قوية تفرض سلطانها على الجميع ويخضع لها حتى الأكثر قوة أو ثروة أيضاً، وإنما ينحصر خلافهم حول شكل تدخل الدولة ومداهُ، فالخصخصة لا تعني تفتيت أوصال الدولة وفق وجهة نظر مؤيدي الخصخصة، بل هي رد الحيوية إليها وإنعاشها وليس بالضرورة أن يكون نمو القطاع الخاص على حساب دور الدولة، فالغرض من الخصخصة كما يرونه هو تغيير طبيعة الدولة، لكي تسترد دورها كسلطة سياسية تشرف وتراقب الاقتصاد في مجموعة عاماً أو خاصاً(٢).

هذا وينتج عن عملية الخصخصة آثار سياسية محتملة لا يمكن إغفالها وبخاصة عند تحويل بعض المشروعات الحيوية والمرافق العامة الأمر الذي قد يؤثر بالطبع على بعض الاعتبارات السرية والأمن الوطني المرتبطة بهذهِ المشروعات(٣).

---

(١) د. عباس الفياض، البرنامج الاقتصادي الحكومي للعراق، بحث منشور على الموقع الالكتروني: www.iraqicp.com. نشر بتاريخ ٩ آذار ٢٠١٥، تاريخ الدخول ٢٠١٦/١٢/١ الساعة السادسة مساءاً.

(٢) انظر: د. أحمد جمال الدين موسى، الآثار الاقتصادية والقانونية والاجتماعية المترتبة على خصخصة وحدات قطاع الأعمال العام، دراسة نظرية وتطبيقية من الواقع المصري، جامعة المنصورة، ٢٠٠٤، ص٢٥.

(٣) انظر: د. احمد جمال الدين موسى، المرجع السابق، ص٢٥.

ولأننا هنا بصدد بيان المزايا والآثار السياسية الايجابية المترتبة على عملية الخصخصة فسوف نورد تلك المزايا ونترك إظهار الأثر السياسي السيئ للخصخصة في المطلب الثاني من هذا المبحث.

وتتمثل المزايا السياسية لعملية الخصخصة بما يلي:-

١. تؤدي الخصخصة في حال حققت نجاحات ملموسة إلى مزيد من التأييد للحزب أو الأحزاب التي كانت تنادي بفكرة الخصخصة ومثال ذلك ما حدث من تأييد لحزب المحافظين بقيادة السيدة تاتشر في المملكة المتحدة وزيادة الثقة بحكومتها، في حين كان الحزب المعارض ينال التأييد الكبير في البداية ولكنه تضاءل مع نجاح برنامج تنفيذ الخصخصة، وهو ما يعني أن تطبيق الخصخصة ونجاح برامج تنفيذها سوف يؤدي إلى خلق نوع من التوازنات السياسية والاستقرار السياسي من بعده[١].

٢. تؤدي الخصخصة إلى نوع من الاستقرار السياسي والاجتماعي على المدى المتوسط والطويل وذلك حين تحقق الخصخصة نجاحات مرضية، وتظهر ثمار ذلك التحول على الواقع الاقتصادي من نمو وتطور وتحسين مستوى المعيشة للسكان.

٣. إن الخصخصة باعتبارها تعني تحويل المشروعات العامة إلى القطاع الخاص هي بمثابة علاج ناجح لإزالة الفساد والبيروقراطية المعوقة في جسد الإدارة والاقتصاد القومي والمجتمع، إذ يؤكد أنصار الخصخصة على أن الاقتصاد المدار بواسطة القرارات الحكومية يقود نفسه لانتشار الرشوة بسهولة أكبر بالمقارنة مع النظام الاقتصادي الحر لأن إدارة المشروعات العامة بواسطة البيروقراطية تفتح الباب للتدخلات السياسية الواسعة والمحسوبية لعدة أسباب منها على سبيل المثال الربط بين ميزانية الشركات وموازنة الدولة والتداخل بين الأجهزة الحكومية، ويؤدي الاحتكار الذي تمارسه الحكومة دوراً في سوء توجيه الموارد وإخفاء حقيقة التصرفات المالية التي يقوم بها المسؤولون في المشروعات العامة، فتقل درجة الشفافية التي تحيط بهذهِ التصرفات مقارنة باقتصاد السوق[٢].

هذا وإن كان الفساد الممارس في القطاع العام سوف يمتد إلى مراحل عملية نقل الملكية من القائمين والمكلفين بالإشراف عليها، إلا أن هذا الفساد سيكون آخر وجبة من جهة ويمكن تداركه والتقليل من آثاره عن طريق اختيار اللجان المركزية من الأشخاص المعروفين بالنزاهة والكفاءة والحرص والوطنية الصادقة.

هذا وقد سعى المشرع المصري من خلال إصدار قانون جديد للقطاع العام سمي بقانون قطاع الأعمال العام رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ إلى النص على أنه يعامل القطاع العام معاملة القطاع الخاص

---

(١) انظر – د. عبدة محمد فاضل الربيعي، مرجع سابق، ص٩٦.

– موسى سعداوي، مرجع سابق، ص١٤٧.

– د. إبراهيم عبد اللطيف إبراهيم العبيدي، مرجع سابق، ص١٠٣-١٠٤.

(٢) انظر: د. أحمد جمال الدين موسى، المرجع السابق، ص٢٣-٢٤.

في الحقوق والالتزامات، في محاولة منه لقطع الصلة بين وحدات القطاع العام والجهاز البيروقراطي للدولة، وتم إنشاء مكتب جديد للقطاع العام تم إلحاقه بمكتب رئيس الوزراء، ثم أصبح تابعاً لوزارة قطاع الأعمال وتم التخلي عما يسمى بالأسعار الاجتماعية، وأصبحت منشآت قطاع الأعمال العام ملزمة بتحقيق عائد اقتصادي ويحصل على التمويل بشروط تجارية، هذا وقد جرت تغيرات مماثلة في قطاع الزراعة حيث أرخت الدولة قبضتها على هذا القطاع وسعت إلى إصلاح وحدات الخدمة العامة والجهاز الحكومي[1].

المطلب الثاني/ عيوب الخصخصة:

إلى جانب المزايا العديدة للخصخصة والتي تم بيانها في المطلب الأول من هذا المبحث، إلا أنها تحمل في طياتها جانباً من العيوب والتي يشكل بعضها مخاطر واقعية.

ويمكن تقسيم تلك المخاطر والعيوب إلى مخاطر اقتصادية، واجتماعية، ومالية، وهو ما سيتم بيانه في الفروع التالية تباعاً:

الفرع الأول/ عيوب الخصخصة الاقتصادية:

يمكن تلخيص أهم عيوب الخصخصة الاقتصادية بالآتي:

أولاً – إن الاعتماد على آلية السوق والحرية لا يضمن لنا تحقيق التنمية الاقتصادية المنشودة بشكل مطلق، فقد أخفق هذا النظام تاريخياً، وكان هذا الأمر واحداً من المبررات الرئيسية لسياسة التدخل في النشاط الاقتصادي التي انتهجتها الدول الرأسمالية في ظل الأزمة الاقتصادية (١٩٢٩-١٩٣٩م)، فضلاً عن أن جانب كبير من المستثمرين في القطاع الخاص في الداخل يوجهون استثماراتهم إلى المشاريع ذات المردود السريع والكبير، بغض النظر عن المتطلبات الاقتصادية والاجتماعية للتنمية، وبالتالي فأن القطاع العام لم يكن خياراً اعتباطياً، وإنما فرضته ضرورات التنمية في الدول النامية[2]، خاصة وأن العديد من الدراسات التي أجريت لغرض التعرف على أسباب الأداء المتدني للقطاع العام قد أشارت إلى أن سبب ضعف الأداء لا يرجع للملكية العامة لتلك المشروعات، فليس لشكل الملكية علاقة أو تأثير مباشر على كفاءة الأداء، حيث أن كفاءة الأداء ترتبط مباشرة بكفاءة الإدارة بغض النظر عن كون الملكية خاصة أو عامة أو تعاونية أو أي شكل آخر، وإنما ضعف الأداء في المشروعات العامة يعود إلى سوء الإدارة فيها، كالتخطيط السيئ أو الاختيار المشوه لخطوط الإنتاج والافتقار إلى المهارات الإدارية اللازمة، والظروف

(١) انظر: د. علي عبد العزيز سلمان، برنامج الخصخصة قضايا التحول لاقتصاد السوق في مصر، كراسات ستراتيجية، مركز الدراسات السياسية والاجتماعية، الأهرام، ص٣.

(٢) انظر: خواج كبه و د. محمد هشام، القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٩٠، ص٥٠٥.

الاقتصادية ككل، وعليه فلا يجب أن ننتظر تحسيناً في الأداء الاقتصادي لوحدات الإنتاج المتعثرة بمجرد تحويل ملكيتها للقطاع الخاص(١).

فمشكلة الكفاءة هي مشكلة عامة قد تكون موجودة في القطاع العام كما قد تكون موجودة في القطاع الخاص، ومن هنا يمكننا أن نفسر وجود الكثير من شركات القطاع الخاص التي تعلن إفلاسها بسبب ضعف كفاءة إدارتها إضافة لأسباب أخرى، في حين نلاحظ هناك عدد كبير من مؤسسات القطاع العام لم تحول إلى القطاع الخاص بفضل كونها مؤسسات ناجحة وكفوءة اقتصادياً، ومنها على سبيل المثال شركة رينو ومصانعها في فرنسا، في حين نلاحظ إفلاس حوالي (١٠٠٠) شركة يابانية خاصة عام ١٩٩٤(٢).

ففي دراسة للخبير الاقتصادي (رولف فان درهوفن) في ندوة أعدها صندوق النقد العربي عام ٢٠٠٥ بالتعاون مع البنك الدولي ومؤسسات مالية أخرى يقول: "لا تقدم تجارب تخصيص المنشآت العامة براهين تمكننا من تقرير ما إذا كان من شأن تغيير الملكية بحد ذاته يشكل تعزيزاً للكفاءة، فمن الصعب الفصل بين تأثير العوامل المختلفة على أداء المنشآت..."، إذن باعتراف الجهات المشرفة والمطالبة بالخصخصة على المستوى العالمي، إن نقل الملكية لم يبرهن على صحة الادعاء بتحسن الإنتاجية والفعالية وزيادة النمو الاقتصادي(٣).

فالتجارب تبين لنا التباطؤ في النمو الاقتصادي، أن لم تكن بالنمو السلبي والتراجع في العديد من القطاعات وخاصة في قطاع الخدمات العامة التي نقلت ملكيتها إلى القطاع الخاص، وذلك بسبب سعي رأس المال الخاص للربح السريع وإحجامه عن الاستثمارات المكلفة والتي تتطلب زمناً أطول لاسترجاعها وأن كانت تحقق تقليصاً في التكلفة على المدى البعيد ومن ثم سلع وخدمات بأسعار أقل للمستهلك، وهذا ما دفع المملكة المتحدة للتدخل ضد أسلوب استثمار القطاع الخاص في مجال الكهرباء والذي نقلت ملكيته إليه في الوقت الذي كانت هي من أول المروجين للخصخصة(٤).

هذا ويؤكد الخبير الاقتصادي (غسان ديبه)، بأن الركب الاقتصادي العالمي يذهب منذ انطلاق الأزمة المالية العالمية ٢٠٠٨ في اتجاه تدخل الدولة أكثر في الاقتصاد، مؤكداً على وجود أمثلة كثيرة تبين بأن الخصخصة في عدد كبير من الدول قد أدت إلى نتائج اقتصادية سلبية من حيث تحسين الإنتاجية وزيادة الكفاءة الإدارية وخفض الأسعار ونوعية الخدمات، ومنها على سبيل المثال فشل القطاع

(١) انظر: – خواج كبه و د. محمد هشام، مرجع سابق، ص٥٠٥.
– خديجة جمعة مطر الزويني، مرجع سابق، ص٥١.
(٢) خديجة جمعة مطر الزويني، مرجع سابق، ص٥٢.
(٣) انظر: سليمة شارف بن حليمة، مرجع سابق، ص٧٣.
(٤) انظر: أسمهان العنيزان، المرجع السابق، ص٣٣.

الخاص في بريطانيا في تحسين أداء قطاع النقل، وفشل قطاع الكهرباء في الولايات المتحدة الأمريكية[١]، فضلاً عن أن المراهنة وبشكل خاص في البلدان النامية بأن الخصخصة هي العلاج للمشاكل الاقتصادية التي تعاني منها تلك البلدان في غير محله، لأن الشروط المطلوبة لنجاح الخصخصة، كالأسواق التنافسية الحرة، البورصة، والمؤهلات الإدارية العالية والمتوافرة في البلدان الرأسمالية المتطورة، غير متوافرة فيها[٢].

ثانياً – أن منافع الخصخصة في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية أمر مختلف فيه على حد تعبير "جوزيف ستكلتز" الحائز على جائزة نوبل للاقتصاد عام ٢٠٠١، إذ أن التحول نحو القطاع الخاص يحتاج إلى مجموعة من السياسات والوسائل ولتحديد دقيق لأولويات وأهداف التحويل باعتبارها البنية الأساسية لضمان نجاح الخصخصة، لأن التحول السريع من منهج وآليات التخطيط المركزي إلى آليات السوق الحر تحتاج إلى سياسات إصلاح اقتصادي، الأمر الذي يوجب على الدولة معرفة مقدار استيعاب القطاع الخاص للمشاريع المباعة، ففي مصر قد واجهت التجربة المصرية في الخصخصة مشكلة عدم قدرة رأس المال على استيعاب عملية الخصخصة، وفي العراق تقدر قدرة استيعاب القطاع الخاص بنحو ٥% من المشاريع المراد خصخصتها مما يعني أن تطبيق الخصخصة دون دراسة دقيقة سيؤدي إلى نسبة ٩٥% من المشاريع المتبقية، والتي لا يستطيع القطاع الخاص العراقي استيعابها ستئول إلى سيطرة الرأسمال الأجنبي عليها، مما يعزز تبعية الاقتصاد العراقي للخارج، وهذا ما أكده المؤتمر الذي أقيم في بغداد عام ٢٠٠٤ تحت عنوان قراءة لملف وضع الاقتصاد الراهن – رؤية مستقبلية لمتطلبات الحل[٣]، فمحدودية وضعف قدرة رأس المال المحلي على شراء أصول المؤسسات الحكومية الكبيرة هو السمة السائدة في الدول النامية، ناهيك عن ضعف الخبرات الإدارية والفنية فيها، مما يفتح المجال للاستثمار الأجنبي المباشر، والشركات المتعددة الجنسية للسيطرة على الاقتصاد الوطني في تلك البلدان ويعمق التبعية الاقتصادية فيها للخارج[٤].

هذا وأن أخطر آثار سياسة الخصخصة الاقتصادية هو عملية انتقال صنع القرار الاقتصادي من السيطرة الوطنية إلى سيطرة مراكز الرأسمالية المتقدمة، مما يجعل الاقتصاد الوطني مرهوناً بالشروط

---

(١) انظر: غسان ديبه، مقالة بعنوان مع الخصخصة أم ضدها، منشور في جريدة الأخبار الصادرة في ٢٠٠٩/١١/١٨، أشارت له أسمهان العنيزان، مرجع سابق، ص٣٢.

(٢) م.م. فؤاد خليل لطيف، الخصخصة نشأتها.. إيجابياتها.. سلبياتها، بحث منشور على الموقع الالكتروني: www.norsa.net/browse. تاريخ الدخول في ٢٠١٧/١/٨ الساعة الواحدة مساءاً.

(٣) انظر: إيناس محمد رشيد المشهداني، مرجع سابق، ص١٧٩.

(٤) انظر: محمد شكري محمد سعيد: تجربة الخصخصة القطاع الصناعي في محافظة أربيل، رسالة ماجستير في الاقتصاد مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة صلاح الدين، ٢٠٠٥، ص٣٦.

والمعايير التي تفرضها هذهِ المراكز، بسبب حريتها في التعامل الخارجي دون قيود تراعي المصالح الوطنية[١].

وبالرغم من أن المستثمر الأجنبي قد يكون هو المستثمر المثالي في بعض المشروعات التي تتطلب المعرفة والتكنولوجيا فضلاً عن القدرة المالية التي تضمن تفعيل المشروع بكفاءة وفعالية[٢]، إذ أن للاستثمار الأجنبي جانبان أحدهما ايجابي والآخر سلبي وأن تغليب أحدهما على الآخر يخضع لعدة اعتبارات تتعلق بحجم الاستثمار الأجنبي، ونسبة إلى الاستثمار الكلي ونوع القطاعات ونوع الأنشطة المستثمر فيها[٣]، ولذلك فإن الإسراع في تنفيذ سياسة الخصخصة في العراق سيؤدي لا محالة إلى تبعية الاقتصاد العراقي ويهدد استقلاله.

هذا ومن الجدير بالذكر أن نبين بأن قانون الشركات التجارية العراقي رقم ٢١ لسنة ١٩٩٧ قد قصر العضوية في الشركات العراقية على العراقيين وعامل العربي معاملة العراقي فيما يخص العضوية في الشركات العراقية المساهمة أو المحدودة، إلا أن قانون الاستثمار النافذ قضى بجواز اكتساب المستثمرين الأجانب وبضمنهم العرب للعضوية في الشركات المساهمة الخاصة والمختلطة[٤]، كما قدم تسهيلات وضمانات ومزايا لتشجيع الاستثمار الأجنبي في العراق[٥]، كما قدم للمستثمرين الأجانب العديد من الإعفاءات من الضرائب والرسوم[٦]، مما يدل على التوجه القانوني نحو تشجيع الاستثمار الأجنبي وقد يكون لذلك الأمر مساوئ بجانب المزايا الذي يقدمها هذا الاستثمار فيما يتعلق بتبعية الاقتصاد وتهديد استقلاله.

ثالثاً – تحت دعاوى كثيرة منها المواصفات والخبرات الفنية، قد تحصر عروض البيع إلى جهات احتكارية مما يؤدي إلى إلغاء المنافسة وقيام احتكارات خاصة تتحكم بأسعار بعض السلع والخدمات الحيوية التي تمس صميم الحاجات الإنسانية للمجتمع ككل، وخصوصاً عندما يتم تحويل تلك المشروعات العامة التي تتميز بوضع احتكاري مسيطر على الاقتصاد كله وتتميز بالقدرة على إيفاء تلك الحاجة

---

(١) انظر: جوزيف ستكلنر وليندا بيلمنز، حرب الثلاثة تريليونات دولار (التكلفة الحقيقية لحرب العراق)، ترجمة سامي العكيلي، دار الكتاب العربي، بيروت، ٢٠٠٨، ص١٩٠.

(٢) د. مهند إبراهيم علي فندي الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص٣٠.

(٣) د. عبدة محمد فاضل الربيعي، مرجع سابق، ص١٨٤.

(٤) انظر: نص (م/١/ف ط) التي تنص على "للمستثمر الأجنبي: هو الذي لا يحمل الجنسية العراقية في حالة الشخص الحقيقي، ومسجل في بلد أجنبي إذا كان شخصاً معنوياً أو حقوقياً"، ونص (م/١١/ثانياً/ف أ) التي تنص على "يحق للمستثمر الأجنبي: أ- التداول في سوق العراق للأوراق المالية بالأسهم والسندات المدرجة فيه واكتساب العضوية في الشركات المساهمة الخاصة والمختلطة، ولا يمنع من ذلك وجود عقارات ضمن موجودات الشركات المذكورة".

(٥) انظر: الفصل الثالث من قانون الاستثمار النافذ رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦، مرجع سابق.

(٦) انظر: الفصل الرابع من قانون الاستثمار النافذ رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦، مرجع سابق.

للمجتمع بشكل لا تسمح معه بوجود منافسة من القطاع الخاص، إذ أن تحويل تلك المشروعات للقطاع الخاص سيجعلها المحتكر الوحيد الذي يستطيع أن يحدد كمية السلع والخدمات المقدمة ونوعيتها، مما سوف يسهل لها الاستفادة من وضعها الاحتكاري بتحقيق أكبر قدر من الأرباح، دون مراعاة لحاجات المواطنين[١]. وقد أظهرت التجربة البريطانية ذاتها أن هذهِ النتيجة ليست افتراضاً بل هي خطر واقعي ظهر جلياً في عمليات خصخصة مرافق الطيران والاتصالات والغاز البريطانية[٢].

ولغرض تلافي قيام الاحتكارات وتركيز الثروة في يد عدد قليل من المستثمرين فقد أخذ المشرع العراقي بالنص في المادة (٣٢) من قانون الشركات العراقي رقم ٢١ لسنة ١٩٩٧ بأن الحد الأعلى لملكية الأسهم في الشركات المساهمة الخاصة هي بما لا يتجاوز ٢٠% من رأسمالها، وخولت الجهة القطاعية المختصة وضع الحد الأعلى لمساهمة الشخص الطبيعي أو المعنوي من غير القطاع العام في الشركة المساهمة المختلطة على أن لا يتجاوز ١٠% من رأسمالها، كما أن المشرع العراقي وحرصاً منه على توسيع قاعدة الملكية وعدم تركيز الثروة في يد عدد قليل من المستثمرين ولاسيما فيما إذا أنصب البيع على أصول المشروع وليس على الأسهم، قد منع بيع المعامل أو المشاريع المملوكة للدولة أو القطاع العام التي تباع بالمزايدة العلنية أو بغيرها إلى القطاع الخاص وقد سبق له اشترى أو تملك مشروعاً أو معملاً من أية جهة كانت إلا إذا كان المشروع أو المعمل الجديد مكملاً من الناحية الإنتاجية للمشروع السابق[٣].

الفرع الثاني/ عيوب الخصخصة الاجتماعية:

تظهر للخصخصة عيوب وآثار اجتماعية سلبية مثيرة للقلق ذات أبعاد متعددة تمس الأمن الاجتماعي، وصميم حياة المواطنين، وتظهر الآثار الاجتماعية للخصخصة بشكل أكبر في ظل الدول النامية منها في الدول المتقدمة[٤]، وبذلك فهي تؤدي إلى آثار سلبية عديدة منها ما يتعلق بالعدالة الاجتماعية ومنها ما يتعلق بالقوى العاملة في تلك الدول، وهذا ما سنبينه تباعاً:

أولاً – عيوب الخصخصة في تحقيق العدالة الاجتماعية وتتمثل فيما يلي:-

١- تؤدي الخصخصة المحلية إلى سوء توزيع الدخل بين طبقات المجتمع، بسبب ما تنتجه من تركيز الثروة بيد قلة في المجتمع، حتى وأن تم تنفيذها عن طريق تقسيم المشروع إلى عدد كبير من الأسهم وتوسيع قاعدة الملكية وهي أحد مزايا الخصخصة المفترضة والمتحققة فعلاً في بعض تجارب

(١) انظر – إيناس محمد رشيد المشهداني، مرجع سابق، ص٤٢.
– د. إبراهيم عبد اللطيف إبراهيم العبيدي، مرجع سابق، ص٨٧.
(٢) أسمهان العنيزان، مرجع سابق، ص٣٢.
(٣) قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٥١) لسنة ١٩٨٩، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٩.
(٤) موسى سعداوي، مرجع سابق، ص١٣٦.

الخصخصة كما لاحظنا ما حدث في التجربة البريطانية، إلا أن الأمر مختلف في ظل البلدان الأخرى، فتجربة بلدان أوربا الشرقية وكومنولث الدول المستقلة، تبين لنا بأن حصة العاملين في المنشآت التي تم خصخصتها قد تحولت مباشرة إلى المديرين والمافيات المسيطرة(١)، وهو ما حدث أيضاً في روسيا(٢).

كما قد يؤدي ارتفاع أسعار الأسهم في السوق المالية أو الحاجة إلى سيولة إلى قيام المساهمين الصغار إلى بيع نصيبهم في الأسهم فجأة، وهي ظاهرة شائعة في معظم الدول النامية، خاصة وأن المساهمين الصغار لا يمتلكون النسبة المطلوبة من الأسهم التي تؤهلهم في الدخول إلى مجلس الإدارة في هذه المنشآت بعد خصخصتها والمشاركة في القرارات المتخذة فيها بما يضمن مصالحهم، فلم تستطع التجمعات العمالية والتنظيمات النقابية في مصر على سبيل المثال من تشكيل نسبة (١٠%) من الأسهم، وبالتالي لم تستطيع الدخول إلى مجلس الإدارة في المنشآت التي تم خصخصتها بالرغم من التسهيلات التي تم منحها من قبل الحكومة المصرية في تملك العمال في تلك المنشآت من تخفيض في أسعار الأسهم نسبة ٢٠% من كتلة ٥% من إجمالي الأسهم وغيرها من التسهيلات سالفاً(٣).

هذا وإن إعادة توزيع الثروة الوطنية وتركزها بيد القلة هو أمرٌ يزيد من حدة التفاوت بين الأفراد بسبب سوء توزيع الدخل بينهم، وقد يلعب العامل السياسي دوراً في عمليات بيع الاستثمارات العامة من خلال التأثير على النظام الضريبي بما يخدم مصالح المستثمرين عن طريق أضعاف قدرته في تحقيق هدفه الاجتماعي في الحد من التفاوت الاقتصادي بين الأفراد عن طريق تقرير امتيازات ضريبية للفئات التي بيدها القوة الاقتصادية(٤).

٢- ما تؤديه الخصخصة من رفع الدعم الحكومي عن السلع الأساسية التي يستهلكها عادة أفراد المجتمع ذو الدخل المحدود، كما أن امتداد الخصخصة للخدمات العامة كالصحة والتعلم ودون اعتبار للحاجات الاجتماعية سوف يؤدي إلى انتشار الفقر والمرض والجهل وسيولد شعوراً لدى المواطن بأن الدولة قد تخلت عن مهمتها الاجتماعية بالحفاظ على ديمومة حياته، ويظهر هذا الأثر والعيب بشكل أكثر وضوحاً في الدول النامية عنهُ في الدول المتقدمة بسبب عدم توفير الضمانات الاجتماعية والصحية عامة في الدول النامية تلك(٥).

---

(١) د. عبدة محمد فاضل الربيعي، مرجع سابق، ص١٨٨.

(٢) م.م. فؤاد خليل لطيف، مرجع سابق، ص١٠١.

(٣) انظر: هارفي فيجنباوم. هينج جفري. ستيفنز بول، برامج الخصخصة في العالم العربي، دراسات عالمية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، العدد(٧)، ص٥٣.

(٤) انظر: مروة ضياء إبراهيم السامرائي، مرجع سابق، ص١٧.

(٥) انظر: المرجع سابق، ص١٧.

٣- إن الإنتاج في ظل الخصخصة يتم وفقاً لنظام آلية السوق وطبقاً للقوة الشرائية مما يقلل من إنتاج السلع الاجتماعية المنخفضة الثمن(١).

٤- تؤدي الخصخصة في حالات ضعف رقابة الدولة وسيطرة رأس المال إلى احتمالات أكبر لانتشار الاحتكار في جانب من السلع والخدمات(٢).

ثانياً – عيوب الخصخصة وأثارها السلبية على العمالة:

ويعد ذلك التأثير من أهم المشاكل الاجتماعية لعملية الخصخصة؛ حيث يهدد العمال بالتسريح من أعمالهم في حال البدء بتنفيذ سياسة الخصخصة(٣)، إذ أن نقل ملكية المشروعات العامة أو إدارتها للقطاع الخاص سيؤدي إلى زيادة البطالة نظراً للاستغناء عن العمالة الزائدة، مما يعرض نسبة كبيرة من العاملين في تلك المشروعات الحكومية إلى فقدان وظائفه، كما قد تؤدي الخصخصة إلى قيام الإدارة الجديدة بفرض شروط مجحفة على العاملين في مشروعاتها(٤).

ونحن هنا بصدد العمالة الفائضة التي لم تشترك في عملية الخصخصة بشراء أسهم في شركاتهم، لأن المشاركين بأي طريقة للتملك ليس عليهم أشكال فقد عولجت أحوالهم بكونهم أصبحوا مشاركين في الملكية والإنتاج والأرباح(٥).

فالاتجاه نحو الخصخصة في المشروعات والشركات العامة لن يكون مقترناً بتقبل القطاع الخاص لكل القوى العاملة في المشروع الذي ستتم خصخصته نظراً لأن المشروع الخاص يسعى لتحقيق أقصى ربح، لذا يتبع الأسلوب الاقتصادي في التعامل مع التكاليف والكفاءة الاقتصادية مما يعني بأن هناك عمال سيصبحون خارج العمل مما يضر بهم ولكل من يعولونهم لفقدانهم دخولهم، خاصة وأن العاطلين عن العمل في البلدان النامية لا يتلقون الإعانات والرعاية الاجتماعية اللازمة على عكس البلدان المتقدمة، وعليه فإن البطالة بالنسبة للفرد في البلدان النامية تمثل تهديداً مباشراً لحياته ولأفراد أسرته، كما تعد البطالة سبباً مباشراً في انتشار الجريمة والتطرف وتمزق النسيج العائلي، كما ينتج عن مستويات البطالة العالية هزات سياسية قد تهدد الاستقرار السياسي(٦).

---

(١) انظر – د. عبدة محمد إبراهيم السامرائي، مرجع سابق، ص١٨٨.
– موسى سعداوي، مرجع سابق، ص١٣٧.

(٢) انظر – د. عبدة محمد فاضل الربيعي، مرجع سابق، ص١٨٨.
– موسى سعداوي، مرجع سابق، ص١٣٧.

(٣) د. إبراهيم عبد اللطيف إبراهيم، مرجع سابق، ص١٠٣.

(٤) مروة ضياء إبراهيم السامرائي، مرجع سابق، ص١٧.

(٥) د. عبدة محمد فاضل الربيعي، مرجع سابق، ص١٨٩.

(٦) موسى سعداوي، مرجع سابق، ص١٣٩.

هذا وأن معدلات البطالة قد ارتفعت في مصر على سبيل المثال من ١٠.٠% عام ١٩٩٢ إلى ١٧% عام ١٩٩٩ بسبب برامج الخصخصة تلك وذلك وفقاً لتقييم برامج الخصخصة في منطقة الأسكوا الذي قدمته اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب أسيا عام ١٩٩٩ التابعة للأمم المتحدة[١].

أما العراق فإن نسبة البطالة فيه تصل إلى أكثر من (٦٨%) من إجمالي القوى العاملة، وأن عملية الخصخصة سوف تساهم بصورة كبيرة في تفاقم تلك المشكلة أن تم تنفيذ برامج الخصخصة فيه بسبب الأعداد الكبيرة من العمالة التي سوف يتم تسريحها بسبب تنفيذ تلك البرامج[٢]، خاصة أن عملية الفصل الواسعة النطاق كثيراً ما تكون من الشروط التي يضعها المستثمرون في القطاع الخاص لاسيما حينما تكون سرعة البيع عاملاً أساسياً في تنفيذ عمليات الخصخصة[٣].

وبسبب هذا الأثر السيئ للخصخصة وغيرها من الآثار السيئة الأخرى الناتجة عن انتشار العطالة بين العاملين فقد قامت العديد من حكومات الدول إلى إعداد برامج متزامنة مع برامج الخصخصة لحماية اليد العاملة التي سيتم الاستغناء عنها، كتوزيع مجموعة من السندات عن العمال وتخصيص نسبة من أسهم الشركات المخصخصة لبيعها للعاملين فيها بأسعار منخفضة، وهو ما قامت به الحكومة المصرية بتخصيصها نسبة ٢٠% من الأسهم للعاملين وبتخفيض ٥% من قيمة السهم، وفي العديد من الدول تتبع الدول سياسة تتمثل في عدم الاستغناء عن العمال لفترة زمنية محددة في بداية تنفيذ برامج الخصخصة كما حدث في اندونيسيا وباكستان، وقد تلجأ الدول لإعادة تأهيل وتدريب العمالة الفائضة، من أجل الاستفادة منها في وظائف جديدة[٤]، أو إلى إنشاء صناديق اجتماعية للتنمية، من أجل المساهمة في إنشاء فرص عمل جديدة كما حصل في مصر، التي قامت بإنشاء صندوق اجتماعي للتنمية عام ١٩٩١ الذي ساهم في إنتاج فرص عمل جديدة، أتاحت للعمال شراء شركات بالكامل أو أسهم في شركات أخرى وذلك من خلال اتحادات العمال، كما تقوم الدول بمنح العمال المتضررين من الخصخصة مكافآت مجزية عن ترك الخدمة مبكراً وتقليص سنوات الخدمة، أي التقاعد المبكر، كما حصل في البرنامج الحكومي المصري أيضاً[٥].

أما وضع النقابات والاتحادات بعد الخصخصة فأنه سيكون أفضل لتملكيهم جزء من أسهم المشروعات العامة مما تعطيهم إمكانات أقوى ودور أكبر وتأييد أكبر لعملية الخصخصة فهم سينتمون

(١) حسين عباس حسين الشمري، مرجع سابق، ص١٨٢.
(٢) انظر: د. رضا صاحب أبو أحمد، مرجع سابق، ص١٥.
(٣) انظر: خديجة جمعة مطر الزويني، مرجع سابق، ص٤٨.
(٤) انظر: موسى سعداوي، مرجع سابق، ص١٣٨.
(٥) انظر: خديجة جمعة مطر الزويني، مرجع سابق، ص٤٩.

لمشروعات خاصة تبعدهم عن الروتين الحكومي والبيروقراطية والسيطرة الحكومية، وهذا ما حدث في التجربة البريطانية[١].

الفرع الثالث/ عيوب الخصخصة المالية:

ويمكن أن تظهر عيوب الخصخصة المالية في ثلاث جوانب منها ما يتعلق بالموازنة العامة ومنها ما يتعلق بمديونية الدولة ومنها ما يظهر بآثارها السلبية على السياسة النقدية والمالية للدولة وهو ما سنبينه على التوالي:

أولاً – أثر عيوب الخصخصة على الموازنة العامة:

رغم الآثار الإيجابية للخصخصة على المالية العامة إلا أن هناك آثار سلبية للخصخصة في هذا الجانب تتمثل في الفائض المفقود على الموازنة العامة نتيجة بيع الشركات والمشروعات العامة الرابحة الذي كان يستخدم في المساهمة في مواجهة العجز بالموازنة، كما كان يستخدم في القدرة الإنفاقية للحكومة الجارية والاستثمارية، خاصة المشروعات الرابحة والتي تحقق ربحاً ودخلاً وإيراداً ثابتاً للموازنة العامة للدولة هي أولى المشروعات التي يتم نقل ملكيتها للقطاع الخاص وتكون المشروعات الخاسرة قد امتصت هيكلتها ما حققته عمليات البيع من إيرادات تحصل عليها الدولة نتيجة خصخصة المشروعات الرابحة[٢].

كما يحدث أن يتم بيع مشروعات القطاع العام بأسعار تقل بصورة كبيرة عن قيمتها السوقية بسبب صعوبة تحديد أسعار الأسهم بشكل دقيق نظراً لعدم وجود تعامل سابق في مجال بيع أسهم الشركات العامة، كما أن هناك تراخٍ من الدول بشأن بيع مشروعاتها العامة عن طريق الخصخصة وخصوصاً في خصخصة المشروعات الخاسرة إذ غالباً ما تؤدي خصخصتها إلى بيعها بثمن بخس يقل عن قيمتها الحقيقية مما يشكل إهدار للأموال العامة[٣].

هذا فضلاً عن ارتفاع تكاليف الدعاية والإعلان للشركات التي تمت خصخصتها فقد بلغت تكلفة الدعاية لشركة British 905 على سبيل المثال ٧٥ مليون جنيه مما أدى إلى ارتفاع مديونية الشركات المراد خصخصتها[٤]، إذ أن عملية الخصخصة ليست عملية مجانية، لأنه سيترتب عليها تكاليف مهمة، هي فاتورة هيكلة الشركات المرشحة للخصخصة، زيادة على عمولات الوساطات والدراسات والدعاية والتسويق[٥].

---

(١) انظر: موسى سعداوي، مرجع سابق، ص١٤٠.

(٢) انظر: د. عبدة محمد فاضل الربيعي، مرجع سابق، ص١٩٢.

(٣) انظر: د. إبراهيم عواد المشاقبه، مرجع سابق، ص٥٧.

(٤) انظر: د. إبراهم عواد المشاقبه، مرجع سابق، ص٥٧.

(٥) انظر: د. رواء زكي يونس الطويل، مرجع سابق، ص٢١.

هذا فضلاً عن بيع الأسهم المملوكة للدولة قد يكون بأسعار متدنية في الدول النامية، إذ أن الأسواق المالية في تلك الدول يسهل التأثير فيها نحو الانخفاض قبل إتمام عملية بيع الأسهم المملوكة للدولة وخاصة في ظل غياب الأسواق المالية المتطورة فيها، ومنها مصر والعراق، إذ إن افتقار الدول إلى أسواق مالية مكتملة ومنظمة وتشرف عليها الدولة، يؤدي إلى تقييم أسهم المشرعات المعروضة للخصخصة بأقل من القيمة الحقيقية لها مما يلحق بالدولة خسائر مالية فادحة، وذلك ناجم عن جهل الدولة بالقيمة الحقيقية لأسهمها المعروضة في السوق وتسرع الدولة في اتخاذ القرارات الخاصة بالخصخصة[١].

كما أن انتقال ملكية المشروعات العامة للاستثمار الأجنبي والشركات متعددة الجنسية، يبعد احتمال استثمار أموالها محلياً فضلاً عن وجود احتمال كبير في تحويل أرباح تلك المنشآت إلى الخارج[٢].

هذا ولا يوجد دليل على أن للخصخصة دور كبير في تقليص العجز في الموازنة، فالملاحظ بأن العجز في ميزان المدفوعات قد استمر في الزيادة على الرغم من تنفيذ برامج الخصخصة في أكثر من (٧٠) بلداً نامياً منذ عام ١٩٨٠ ولغاية عام ١٩٩٥[٣]، فعلى سبيل المثال فإن تنفيذ برامج الخصخصة في مصر قد نتج عنها ارتفاع قيمة العجز في الميزان التجاري فيها من (-٥.٨٨٨.٩) مليون دولار عام ١٩٩٤ إلى نحو (-٩.٩٢٨.٣) مليون دولار عام ١٩٩٩[٤].

ثانياً – أثر عيوب الخصخصة على مديونية الدولة:

لم يثبت بأن للخصخصة أثراً مؤكداً في تخفيض عجز مديونية الدولة الخارجية، فقد لوحظ ازدياد في العجز في المديونية الخارجية في أكثر من ٧٠ بلداً نامياً منذ ١٩٨٠ بالرغم من تنفيذ برامج الخصخصة فيها، فعلى سبيل المثال قد ازداد الدين الخارجي للدول العربية من (١٤١٤١٧) مليون عام (١٩٩٠) إلى (١٥٧٧٣٨) مليون دولار عام (١٩٩٥)، إذ بالرغم من تطبيق معظم الدول العربية لبرامج التصحح الهيكلي، فإن مديونيتها قد ازدادت بما يقارب (١١.٥٤%) خلال خمس سنوات[٥]. فضلاً عن ذلك أن للخصخصة عدة مخاطر حينما تتم مقايضة الديون الخارجية بحقوق الملكية، أي مبادلة الديون بالموجودات العامة؛ منها أن تحويل الأرباح والفوائد والدخول التي يجنيها الملاك الجدد – خاصة الأجانب – سيؤثر في الأجل المتوسط على زيادة العجز في ميزان المدفوعات، رغم ما يكون في الأجل القصير

(١) انظر: مروة ضياء إبراهيم السامرائي، مرجع سابق، ص١٨.

(٢) انظر: هانكي، ستيف..هـ، في الشرق والغرب تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص والتنمية الاقتصادية، ترجمة محمد مصطفى غنيم، ط١، دار الشروق، بيروت، ١٩٩٠، ص٤٥.

(٣) انظر: د. محمد رياض الأبرش، ونبيل مرزوق، مرجع سابق، ص١٨٦.

(٤) حسين عباس حسين الشمري، مرجع سباق، ص١٨١.

(٥) أسمهان العنيزان، مرجع سابق، ص٣٦.

من تخفيض عبء الدين، من خلال إلغاء دفع الفوائد والأقساط المستحقة عن الديون التي ستتقايض بحقوق الملكية، كما يصبح هناك نصيب للأجانب المستثمرين في الدخل المحلي المنخفض، والذي يتضاعف مع زيادة تحويل الديون إلى حقوق ملكية وسيظل مستمراً طالما بقيت المشاريع مملوكة للأجانب(١).

ويرى جانب من الاقتصاديين العرب بأن عملية استبدال الدين بأصل إنتاجي عن طريق تنفيذ برامج الخصخصة ستقلل من حجم المدفوعات الخارجية في الأجل القصير فقط إلا أنها ستنمي من هذهِ المدفوعات في الأجل الطويل بشكل تحويلات الأرباح وعوائد رؤوس الأموال الأجنبية التي سوف تستمر وهذا سيعود أيضاً إلى زيادة التبعية الاقتصادية(٢).

ثالثاً – عيوب الخصخصة وآثارها السلبية على السياسة النقدية والمالية:

وتتمثل الآثار السلبية للخصخصة على السياسة النقدية والمالية فيما يأتي:-

١. تشدنا الخصخصة إلى البقاء في دائرة الاقتصاد الريعي، بدل الانتقال إلى رحاب الاقتصاد الإنتاجي، وأن كانت تنشئ وتقوي القوى المالية والمصرفية والبورصات.
٢. تؤدي الخصخصة إلى تمويل ادخارات المواطنين في سندات الخزينة، وإعادة توجيهها نحو البورصة، أي أن هذه الادخارات سوف تبقى داخل محفظة الأوراق المالية لتتحول من سندات إلى أسهم دون أن تلعب دوراً مباشراً في الدورة الاقتصادية الإنتاجية(٣).
٣. تؤدي الخصخصة إلى تخفيض قيمة العملة الوطنية للدول النامية التي تطبق برامج الخصخصة تلك خلال مراحل عديدة منهُ، بسبب أن العملات الوطنية للدول النامية لا يتوفر لها في أغلب الحالات غطاء ذهبي أو قوة اقتصادية كافية لدعم التعامل بها في الأسواق المالية المختلفة(٤).
٤. إن إتاحة الفرصة للهيمنة الاقتصادية عبر الشركات متعددة الجنسية من خلال إفساح المجال لها لامتلاك المشروعات العامة غالباً ما يكون في ضوء امتيازات وضمانات سيتضرر منها البلد في حرية تحديد الأسعار والأجور والإعفاءات الجمركية والضريبية(٥).
٥. كما أن خصخصة المشاريع العامة عن طريق تحويل الدين الخارجي إلى أصول إنتاجية سيدفع البنك المركزي إلى التوسع لإصدار النقود لمواجهة طلب تحويل الدين الخارجي إلى نقد محلي،

---

(١) د. رضا صاحب أبو حمد، مرجع سابق، ص١٢.

(٢) انظر: د. فادي سلهب، الخصخصة هل هي حاجة اقتصادية، بحث منشور في مجلة الموقف، العدد(١٤٠)، ربيع الأول ١٤٢٠هـ – حزيران/يوليو، ١٩٩٩، ص٢٠.

(٣) انظر: د. فادي شلهب، المرجع السابق، ص٢٠.

(٤) د. نزار قنوع، مرجع سابق، ص١٣.

(٥) انظر: د. رضا صاحب أبو حمد، مرجع سابق، ص١٢.

مما يساهم في زيادة التضخم وارتفاع الأسعار، ويذكر في هذا الصدد أن تحويل (٥%) من الدين المستحق في أربع دول في أمريكا اللاتينية، قد أدى إلى زيادة عرض النقود المحلية بنسب تتراوح بين ٣٣-٥٩%[١].

ولابد من التنويه إلى أن الموازنة بين الآثار السلبية للخصخصة على الموازنة العامة والإيجابية بينهما يتوقف على عدة عوامل تتمثل فيما يلي:

١. المقارنة بين الفائض المحقق في المشروعات العامة والرابحة والتمويل والدعم الذي يذهب للمشروعات الخاسرة.
٢. محصلة الضرائب التي ستحصل عليها الدولة كإيرادات سنوية متزايدة من المشروعات العامة بعد خصخصتها في الحاضر والمستقبل.
٣. العوائد والفوائد الكلية للاستخدامات المختلفة لمتحصلات بيع المشروعات العامة (خفض العجز والإنفاق الجاري والاستقرار الاجتماعي)[٢].

المبحث الثالث: الأسس الفلسفية للخصخصة:

عند البحث في نشأة الخصخصة وأساسها الفلسفي في الفكر الاقتصادي يتضح أن فكرة الخصخصة لم ترد تحت هذا المسمى في كتابات المفكرين والفلاسفة، بل جاءت أفكارهم على شكل حديث عن أهمية القطاع الخاص في الإنتاج والمبادرات الفردية، وأهمية التخصص وتقسيم العمل وما قد يؤديانه من كفاءة اقتصادية[٣].

هذا وأن طريقة الإنتاج في أي مجتمع تكون انعكاساً لطبيعة العلاقات ذات التأثير المتبادل بين قوى الإنتاج، كما أن علاقات الإنتاج هي الأخرى تمثل انعكاساً حقيقياً لطبيعة علاقات الملكية المستخدمة داخل المجتمع، فإذا كانت علاقة الملكية في المجتمع ملكية فردية لوسائل الإنتاج فتكون علاقات الإنتاج رأسمالية وتكون طريقة الإنتاج رأسمالية، أما إذا كانت علاقة الملكية هي ملكية اجتماعية لوسائل الإنتاج ستكون علاقات الإنتاج وطريقة الإنتاج (اشتراكية) ونستنتج مما يلي بأن الموقف من الملكية أساس جوهري في تحديد طريقة الإنتاج الذي يعكس طبيعة ونمط الحياة في المجتمع ثم ينعكس على طريقة

(١) انظر: د. رضا صاحب أبو حمد، المرجع السابق، ص١٢.
(٢) د. إبراهيم عبد اللطيف إبراهيم العبيدي، مرجع سابق، ص١٠١.
(٣) انظر: سليمة شارف بن حليمة، مرجع سابق، ص٣٤.

التفكير في جميع نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والفكرية، لذلك فأن موضوع الملكية والموقف منها هو موقف فكري وجوهري يحدد طبيعة سير الفعاليات الاقتصادية عادة[١].

ولاحظنا سابقاً أنه قد تم تعريف الخصخصة بشكل عام بأنها عملية نقل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص، إلا أن هناك جدلاً وتباين في وجهات النظر حول الملكية في مختلف المذاهب الفكرية وخصوصاً في الفكر الرأسمالي والفكر الاشتراكي والفكر الإسلامي.

ولذا سوف سنتعرض التطور التاريخي لفكرة الخصخصة وفلسفتها في ثلاث مراحل هي مرحلة الخصخصة في الفكر الاقتصادي الليبرالي ثم مرحلة الخصخصة وأساسها الفكري في الفكر الاشتراكي ثم مرحلة الخصخصة في الفكر والفلسفة الإسلامية وهو ما سيتم بيانه في ثلاثة مطالب متتالية.

المطلب الأول: الخصخصة في الفكر الليبرالي:

يمكن القول أن الليبرالية الاقتصادية والسياسية نمت وترعرعت في رحم النظام الرأسمالي، كنتاج لمرحلة السوق الرأسمالية ولتبرير المفهوم النظري لحقوق الطبقة البرجوازية الصاعدة والتي بدورها استندت إلى مجموعة من النظريات كنظرية الحقوق والحريات الطبيعية وغيرها من النظريات[٢]، وقد مرت الرأسمالية كفكر اقتصادي يؤمن بالملكية الخاصة لوسائل الإنتاج بمراحل متعددة عبر تاريخها الطويل، وقد وصل اقتناع الفكر الرأسمالي بنظريته في الملكية الخاصة وحرية التملك إلى درجة أنها أصبحت تمثل روح الرأسمالية، حتى أصبحت الملكية الخاصة في هذا المذهب هي الشكل الوحيد للملكية والذي يسمح له بالانطلاق إلى مجالات وميادين الثروة كافة، أما مبدأ الملكية العامة فأن الرأسمالية لا تعترف به إلا إذا حتّمت ظروف استثنائية ضرورة الخروج عن الملكية الخاصة إلى مبدأ الملكية العامة[٣].

وقد استندت الخصخصة في الفكر الليبرالي الرأسمالي إلى الكثير من المرتكزات الاقتصادية من حيث دور الملكية في النشاط الاقتصادي والموقف منها وذلك عبر المراحل التي مر بها هذا النظام الاقتصادي والمتمثلة بثلاث مراحل هي مرحلة الميركانتيليه ومرحلة الفيزوقراط والكلاسيك ثم المرحلة التي نشأت في ظل أزمة (١٩٢٩-١٩٣٣) وهو ما سيتم بيانه في ثلاثة فروع فيما يلي:

---

(١) داود سلوم عبد الحسين الخزرجي، الخصخصة في البلدان النامية بين متطلبات التنمية ودوافع الاستثمار الأجنبي المباشر مع إشارة خاصة إلى العراق، رسالة مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الكوفة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، ٢٠٠٨، ص١٤.

(٢) د. صباح قاسم الإمامي، د. عباس كاظم جياد الفياض، الخصخصة وتأثيرها على الاقتصاد الوطني، ط١، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان – الأردن، ٢٠١٥، ص٢٦.

(٣) انظر: د. شعبان فهمي عبد العزيز، رأس المال في المذهب الاقتصادي للإسلام، دراسة مقارنة في مصر، بدون سنة طبع أو مطبعة، ص١٠٨-١٠٩.

الفرع الأول: المرحلة الميركانتيليه*:

وتمتد هذه المرحلة من بداية القرن الخامس عشر وحتى نهاية النصف الأول من القرن الثامن عشر، وقد كان جوهر الفكر الرأسمالي في تلك المرحلة التي سادت فيها أفكار المدرسة التجارية يدعو إلى الخصخصة من خلال رؤيته بأن غاية النظام الاقتصادي هو خدمة طبقة التجار من خلال الدولة، وأن الثروة والتي هي من أهم مستلزمات القوة متمثلة بالذهب والفضة وبقية المعادن النفيسة يجب وضعها في خدمة طبقة التجار والتي كانت ترى في قوة الدولة تعزيز لقوتها ونفوذها، فيتضح أن الرأسمالية في ظل المرحلة الميركانتيليه كانت تدعو إلى هيمنة القطاع الخاص على الحياة الاقتصادية (طبقة التجار) والتي يمثلها في الوقت الحاضر الشركات المتعددة الجنسية، مما يظهر لنا بأن رؤى وطروحات الفكر التجاري كانت تدعو للخصخصة وتتفق مع توجهاتهِ لكونها تعطي "الملكية الخاصة" دوراً أساسياً في النشاط الاقتصادي داخل الدولة(١).

وعلى الرغم من اعتراف التجاريين بالملكية الفردية وعدّها أساساً للنشاط الاقتصادي إلا أنهم في الوقت نفسه دعوا إلى أن يتم مثل هذا النشاط داخل إطار حكومي محدد بقوانين ولوائح مدنية، وقد جاءت مجموعة الأفكار والإجراءات الاقتصادية لمدرسة التجاريين متفقة مع طبيعة وظروف المرحلة آنذاك، وأن كان الهدف منها بناء وتوحيد الدولة القومية وبناء قاعدتها الاقتصادية، إذ دعت تلك المدرسة إلى تدخل الدولة في الفعاليات الاقتصادية من خلال مختلف الوسائل والإجراءات لتحقيق الفائض الدائم في الميزان التجاري والحفاظ على قوة الدولة نفسها(٢).

إذ أن المذهب التجاري يعتمد عل مبدأين أساسيين هما: –

أولاً – إن المعادن النفيسة (الذهب والفضة) والاكتناز هو جوهر الثروة.

ثانياً – الميزان التجاري الموجب(٣).

(*) هي تيار فكري اقتصادي (مدرسة تجارية) ظهرت انطلاقاً من القرن الخامس عشر الميلادي إلى منتصف القرن الثامن عشر الميلادي، وتكوّن نتيجة التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، حيث ظهرت الطبقة البرجوازية كفئة اجتماعية حديثة مهتمة بالتجارة أو الصناعة والعمل السياسي، وقد اعتمد الميركانتيليون أساساً على الذهب والفضة ولذلك تمت تسميتهم بالمعدنيين، انظر: د. محمد عبد الستار البدري، الميركانتيليه والنظام الاقتصادي الدولي، بحث منشور على الموقع الالكتروني: https://aawsat.com تاريخ الدخول ٢٠١٧/٥/١.

(١) داود سلوم الحسين الخزرجي، مرجع سابق، ص١١.

(٢) انظر: د. سعيد النجار، تاريخ الفكر الاقتصادي من التجاريين إلى التقليديين، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٣، ص٣٢.

(٣) انظر: د. سعيد النجار، المرجع السابق، ص٣٣.

الفرع الثاني: مرحلة الفيزوقراط والكلاسيك:

قامت الرأسمالية في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر على يد اقتصاديين يدينون بالحرية الاقتصادية، إذ ذهب قسم من المفكرين بأن جذور الخصخصة وأساسها الفكري في الفلسفة الليبرالية الرأسمالية تظهر في أفكار المدرسة الكلاسيكية وأفكار المدرسة الطبيعية والتي انتشرت في القرن الثامن عشر والتاسع عشر في المرحلة الصناعية والتي طرحت أفكار تدعو إلى تقديس الملكية الخاصة كونها من أهم الأسس الحاكمة للنظام الرأسمالي في جميع جوانب النشاط الاقتصادي سواء في الإنتاج أو الاستثمار أو التجارة، ومن رواد المدرسة الطبيعية المفكرين دافيد هيوم وجان بودان وجون لوك وغيرهم ومن أهم أفكار تلك المدرسة التي تؤسس لمفهوم الخصخصة والملكية الخاصة والتي فرضت نفسها في التطبيق الرأسمالي هو الشعار الأساسي للنظام الاقتصادي الرأسمالي الذي يرتكز عليه الفكر الرأسمالي بكل جوانبه وهو "دعه يعمل دعه يمر"[١]، مما يعني أن مفكري هذه المدرسة يتشددون على ضرورة بقاء النشاط الاقتصادي حراً وبعيداً عن تدخل الدولة، وهو توجه جديد في الحياة الاقتصادية ويتعارض كلياً مع السياسات الاقتصادية التي يتبناها التجاريون في حقبة تاريخية سابقة.

ثم ظهرت المدرسة الاقتصادية الكلاسيكية في أواخر القرن الثامن عشر وحتى نهاية الربع الأول من القرن العشرين والتي تعد امتداد للفكر الطبيعي وظهرت كرد فعل على أفكار المذهب التجاري، وكانت تقوم فكرتها على ترك الأفراد أحراراً في ممارسة نشاطاتهم المختلفة وأن القوة الاقتصادية أصبح خلقها من واجب الأفراد، وكان من نتيجة هذه المرحلة المتطورة من الرأسمالية تراكم رؤوس الأموال وعدم الحاجة لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي[٢].

وأكد المذهب الكلاسيكي على الحرية الفردية وربطها بعلاقة مباشرة مع المصلحة الشخصية، فحتى يستطيع الفرد تحقيق مصلحته الشخصية يجب أن يكون حراً في جمع المال واختيار نوع العمل الذي يقوم به ومن خلال المصلحة الشخصية ستحقق المصلحة الاجتماعية، وهذا سيؤدي إلى زيادة الإنتاج والدخل القومي[٣].

وقد أطر المفكر الاقتصادي الكبير آدم سمث (Adam Smith) نظرياً لأفكار المدرسة الكلاسيكية في كتابه (ثروة الأمم) عام ١٧٧٦ ووضع القوانين الرأسمالية التي يرتكز عليها النظام الرأسمالي وقد كان لأفكار هذه المدرسة دور في التأسيس لفكر الخصخصة ودور الدولة منها[٤].

فقد نادى المفكر الاقتصادي آدم سمث للخصخصة من خلال الاعتماد على قوى السوق والمبادرات الفردية من أجل التخصص وتقسيم العمل وبالتالي تحقيق الكفاءة الاقتصادية، سواء على المستوى الكلي

(١) داود سلوم عبد الحسين الخزرجي، مرجع سابق، ص١١.

(٢) انظر: د. عدنان عباس علي، تاريخ الفكر الاقتصادي، مطبعة عصام، بغداد، ١٩٧٢، ص٢٢١-٢٢٢.

(٣) انظر: د. عبد الرسول سلمان، معالم الفكر الاقتصادي، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، ط١، ١٩٦٦، ص١٥.

(٤) انظر: د. عبد المنعم السيد علي، مبادئ الاقتصاد الكلي، بغداد، ١٩٨٤، ص٣٤-٣٩.

أو الجزئي الذي جاء فيه: "لا توجد شخصيتان تبدوان أكثر تناقضاً من شخصية التاجر والحاكم" و "أن الناس أكثر سخاءاً بثروات الآخرين منهم بثرواتهم الخاصة"[١].

فقد كان الأساس الفلسفي لتلك المدرسة في الأخذ بالخصخصة ينطلق من تقديس الملكية الخاصة والحرية الفردية ويستندون في تحليلهم هذا إلى أن الإنسان أقدر على تعظيم مصلحته الخاصة والتي عن طريقها تتحقق مصلحة المجتمع وفي نهاية الأمر أنهم سيساقون لتحقيق مصلحة المجتمع دون حوافز أو توجيهات لم تكن من أهدافهم، وتلك هي فكرة "اليد الخفية" لتحقيق الصالح العام والتي سيكون لها دور بحسب رأيهم في حل المشكلات الاقتصادية مثل البطالة والتضخم والعجز في ميزان المدفوعات وذلك عبر آليات السوق، كما أن النشاط الخاص والذي يتجلى عبر الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج هو الأقدر على تحقيق الاستقرار والتوازن الاقتصادي من خلال فكرتي العرض والطلب وأن العرض يخلق الطلب المكافئ له (أساس فكرة التوازن) عند أي مستوى من التشغيل والإنتاج، وإذا ما سمح لتلك القوانين أن تأخذ مجراها دون تدخل الدولة، فأنها سوف تقوم بمهامها على أكمل وجه فتخدم المجتمع وتحقق رغبات الفرد[٢].

أما الدولة فهي غير صالحة لممارسة النشاط الاقتصادي لأنها ستكون مشغولة بوظائفها التقليدية المتعلقة بالأمن والصحة والدفاع[٣]. إذ يقوم المذهب الكلاسيكي على الفروض الآتية في موقفه من تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي.

أولاً – سيادة المنافسة تستبعد سيطرة البائعين والمشترين.

ثانياً – الإنسان اقتصادي رشيد بطبيعته، فهو بصفته منتج يسعى لتعظيم ربحه وبصفته مالك لوسائل الإنتاج يسعى لتعظيم دخله، وبوصفه مستهلكاً يسعى لتعظيم منفعته.

ثالثاً – سيادة الملكية (الخاصة) لوسائل الإنتاج في المجتمع.

رابعاً – عدم إمكانية حصول نقص في الطلب الفعّال في السوق، لأن العرض يخلق الطلب وهو ما يعرف (بقانون ساي)[*] [٤].

(١) انظر: زيد ميز عبوي، الخصخصة في مرحلة الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، دار عمان، ٢٠٠٧، ص١٢.

(٢) انظر: داود سلوم عبد الحسين الخزرجي، مرجع سابق، ص١٢.

(٣) انظر: المرجع السابق، ص١٢.

(*) وقانون ساي يعني بأن العرض يخلق الطلب على الإنتاج ويساويه.

(٤) انظر: د. عبد المنعم السيد علي، مرجع سابق، ص٣٨.

الفرع الثالث: الخصخصة في ظل أزمة (١٩٢٩ – ١٩٣٣) وفق المدرسة النيوكلاسيكية:

طرح أنصار اقتصاديات جانب العرض أفكاراً تؤسس لفلسفة الخصخصة في ظل النظام الرأسمالي الليبرالي، والتي جاءت أفكارهم بالضد تماماً من أفكار المدرسة الكنيزية والتي كانت فلسفتها تتركز على مبدأ تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، وذلك بعد ظهور أزمة الركود التضخمي بعد الأزمة العالمية التي تعرض لها النظام الرأسمالي للسنوات (١٩٢٩-١٩٣٣) وكانت أفكارهم تتلخص بأن جانب العرض يبقى المحرك للاقتصاد، لأن العرض يعني زيادة معدلات الاستثمار وبالتالي زيادة العمل والتشغيل بدون خوف من أي زيادة في الإنتاج، لأن الزيادة فيه ستكون مصحوبة بالضرورة بالزيادة في الدخول والتي تتحول إلى زيادة في الطلب مما ينشط الاقتصاد ككل وهو ما يمثل عودة إلى قانون (ساي) الذي يعني أن العرض يخلق الطلب على الإنتاج ويساويه[١].

ويؤسس أنصار اقتصاديات جانب العرض أو ما يعرف بالمدرسة النيوكلاسيكية لفلسفة الخصخصة، من خلال تحليلهم لدور الدولة في النشاط الاقتصادي وأثره المعوق للنشاط الاقتصادي، إذ يرى هؤلاء بأن اتساع تدخل الدولة سوف يفسد عمل آليات السوق ويربك العلاقة بني الجانبين (العرض والطلب)، في هذا السياق والتوجه الفكري ظهرت الدعوة لمراجعة التدخل الحكومي وتقليص دور القطاع العام في النشاط الاقتصادي وإطلاق العنان لقوى السوق وإعطاء المزيد من الحوافز والحرية للقطاع الخاص[٢]، ويعتقد مؤيدو جانب العرض أن السبيل الوحيد لحل المشاكل الاقتصادية التي تولدت بسبب تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، هو تقليص هذا الدور من خلال بيع المشروعات العامة الذي يؤدي إلى زيادة موارد الخزينة (الخصخصة) وعلى الحكومة خفض حجم الدعم الذي كان يقدم للمشروعات العامة وتقليص حجم الرقابة الحكومية عليها، مما يؤدي إلى خفض المصاريف الحكومية[٣]. وكل ذلك شكل أساساً فلسفياً للخصخصة في النظام الرأسمالي الليبرالي في تلك المرحلة[٤].

مما تقدم يتضح بأن الرأسمالية قامت ومازالت على الملكية الخاصة لرأس المال، إلا أن هذا قد تم التعامل معها بأساليب مختلفة حسب المرحلة الزمنية، فالرأسمالية المعاصرة تختلف عما كانت عليه في مطلع أو أواسط القرن العشرين، وهكذا من خلال الواقع الرأسمالي المعاصر تنطلق الدعوة إلى الخصخصة للتحول إلى القطاع الخاص من حيث الملكية أو حتى الإدارة، كما جاءت الخصخصة في مطلع الثمانينات من القرن الماضي نتيجة للأزمة الاقتصادية التي مر بها العالم بسبب تراجع أداء

(١) داود سلوم عبد الحسين الخزرجي، مرجع سابق، ص١٢.

(٢) باسمة علي إحسان داود، الخصخصة اتجاهات التحول إلى القطاع الخاص – تجارب عالمية مع الإشارة إلى العراق، ط١، مطبعة الزمان، بغداد، ٢٠٠٩، ص١٣.

(٣) انظر: طالب عبد الصاحب ناصر، دور الدولة الاقتصادي مع التركيز على التجربة المصرية، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ١٩٩٨، ص٣٦.

(٤) باسمة علي إحسان داود، مرجع سابق، ص١٣.

الاقتصاد الأمريكي ليسجل عجزاً غير مسبوق في الميزان التجاري والموازنة العامة وقد امتدت آثار ذلك على الاقتصاد العالمي ككل، وعلى أثر ذلك بدأت سياسة تدويل الخصخصة بدعم من المؤسسات المالية الدولية المتمثلة بـ (صندوق النقد والبنك الدولي)[١].

المطلب الثاني: الخصخصة في الفكر الاشتراكي:

لقد نشأت آراء جديدة تحارب الحرية الاقتصادية بما طرأ فيها من عيوب أرادوا تلافيها بتدخل الدولة، فظهر ما يسمى بالمذهب الاشتراكي أو الفكر الاشتراكي وقد مر هذا الفكر بثلاث مراحل من حيث موقفه في الخصخصة والملكية سنتولى بيانها في الفروع الثلاث الآتية:

الفرع الأول: مرحلة الاشتراكية الطوباوية*:

وهي أفكار وجدت في مراحل وعصور كثيرة يطمح فيها الإنسان أن يعطي تصوراً لمجتمع أفضل من المجتمع الذي يعيشه بما فيه من فقر وقسوة ولقد لعبت هذهِ الأفكار دوراً هاماً في التمهيد لظهور الفلسفة الماركسية، إذ كان بعض المفكرين ينظرون إلى الاشتراكية بأنه النظام الذي ينقل الناس إلى مجتمع أفضل وأكثر رخاءاً[٢].

وقد ارتكزت أفكار هؤلاء الرواد بمطالبتهم بضرورة انتشار الملكية العامة والعمل الجماعي، وقد جاءت أفكارهم أيضاً كرد فعل على ما شهده القرن التاسع عشر من أزمات اقتصادية تمثلت (بأزمات فيض الإنتاج) بسبب التقدم الصناعي وظهور البطالة بسبب إحلال المكائن بدل اليد العاملة وإبعاد صغار المنتجين من السوق بسبب المنافسة مما يسبب تركز الثروات بيد مجموعة قليلة من الأفراد مما سبب تفاوت توزيع الدخل، وظهر مجموعة من المفكرين حاولوا معالجة تلك الأوضاع منهم (سان سيمون) و (فرانسو فوريه) من فرنسا و (روبرت أدين) من ايطاليا، وكانت أفكارهم معارضة للملكية الخاصة وما

---

(١) انظر: د. رفعت القوش، قراءة في استراتيجيات حركة الخصخصة، الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخوصصة في البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٩١، ص١٥١-١٥٢.

(*) الاشتراكية الطوباوية: هو اسم يطلق على عدد من الحركات الاشتراكية التي ظهرت في أوربا مطلع القرن التاسع عشر الميلادي، وتدعو إلى بناء مجتمع إنساني سعيد يقوم على الملكية الجماعية والتساوي في توزيع المنتجات والعمل الإلزامي لكل أعضاء المجتمع ومن أقطاب هذه الحركات أووين في انكلترا، وسان سيمون في فرنسا، وكان كارل ماركس أول من أطلق على هذه الحركات هذا الاسم الذي يعني (الخيالية والمثالية) تمييزاً لها (عن الاشتراكية العلمية) التي دعوا إليها والتي انطلقت من المفهوم المادي للتاريخ ومن فكرة الصراع بين الطبقات، نقلاً عن موسوعة المورد، منير البعلبكي، ١٩٩١، ويكيديا الموسوعة الحرة أشار إليها د. صبري محمد خليل خيري في بحث الموسوم الفكر الاشتراكي مذاهبه والمواقف المتعددة منه منشور على الموقع الالكتروني:https//drsabrikhalil.wordpress.com

(٢) د. صباح قاسم الأسامي و د. عباس كاظم جياد الفياض، مرجع سابق، ص٢٦.

تنادي به المدرسة الكلاسيكية في النظام الاقتصادي الرأسمالي التنافسي ومبدأ "دعه يعمل دعه يمر" لاعتقادهم بأن الحياة الاقتصادية والاجتماعية تحتاج إلى تنظيم جماعي إيجابي لتعزيز الخير العام[١].

الفرع الثاني: مرحلة المدرسة الماركسية:

تقوم آراء ماركس على أساس فلسفي يعرف بأسم (المادية التاريخية) وتقوم هذهِ النظرية على أن وسائل الإنتاج كلها مشتركة بين أفراد المجتمع ولا حق للأفراد بصفتهم الفردية، أن يملكوها ويتصرفوا فيها بحسب رغباتهم ويتمتعوا بها وحدهم[٢].

فقد دعا كل من (كارل ماركس وانجلز) ممثلاً الفكر الماركسي إلى إلغاء الملكية الخاصة، لأنها تولد المشاكل بين طبقة مالكي وسائل الإنتاج وطبقة العمال الذين لا يملكون شيئاً، وأن حلها سلمياً لا يكون إلا بامتلاك الدولة لوسائل الإنتاج، فدعوا هؤلاء المفكرين الاشتراكيون إلى الاستعاضة عن الملكية الفردية بالملكية الجماعية للقضاء على الظلم الاجتماعي، فالاشتراكية في رأيهم ترفع الإنسان إلى مرتبة الحرية الحقيقية فلا يوجد رأس مال متحكم مستقل لقوة العمل في ظل المذهب الاشتراكي، ولهذا فأن فلسفة المذهب الجماعي (الاشتراكي) تقوم على مبدأ الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج وتتولى الدولة مسؤولية القيام بالنشاط الاقتصادي إنتاجاً وتوزيعاً فضلاً عن وظائفها الأخرى[٣].

كما أن الشيوعية ترفض مبدأ الملكية الخاصة عند قيام المجتمع الاشتراكي على أساس أنها المصدر الوحيد للصراع الطبقي، وهي تقييم نظريتها في الملكية على اعتقاد خاطئ وذلك أنها ترى أن لكل تركيب طبقي إنما يقوم على أساس الملكية الخاصة وأنه مادام المجتمع الاشتراكي طبقة واحدة فلا مبرر لمبدأ الملكية الخاصة[٤].

---

(١) حسين عباس حسين، مرجع سابق، ص١٠.

(٢) انظر: محمود محمد بابللي، الاقتصاد في ضوء الشريعة الإسلامية، ط١، دار الكتب اللبناني، لبنان، ١٩٧٥، ص٤٠.

(٣) انظر: د. يحيى الجمل، الاشتراكية العربية مع دراسة تطور الفكر الاشتراكي، ط١، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٦، ص٢٠.

(٤) انظر: عبد العزيز مصطفى عبد الكريم، التحول إلى القطاع الخاص الخصخصة مع الإشارة إلى برنامج التحول إلى القطاع الخاص في الصناعات التحويلية في العراق، مجلة تنمية الرافدين، المجلد (٢٣)، العدد (٦٤)، ٢٠٠١، ص١١٨.

الفرع الثالث: مرحلة الخصخصة في القرن العشرين:

السبب الفكري لموقف الاشتراكية من الخصخصة في القرن العشرين ينطلق من انخفاض الأداء في القطاع العام وهو السبب الرئيسي وراء الاهتمام بتبني وتطبيق سياسة الخصخصة، إذ تم تبني الخصخصة عن طريق السياسات التصحيحية التي تساعد على إزالة الاختلالات واعتماد معدلات نمو مقبولة للاقتصاد(١).

فبسبب إخفاق الملكية العامة لوسائل الإنتاج وفشل القطاع العام في تحقيق أهدافها المنشودة والطموحات التي كانت تسعى لها الدول التي تؤمن بالفكر الاشتراكي، ظهر للخصخصة مفهوم جديد لدى الدول التي تأخذ بتطبيق فلسفة المذهب الاشتراكي في الملكية العامة لوسائل الإنتاج، إذ أصبحت الخصخصة تعني الرغبة في التخلص من الاقتصاد الاشتراكي كونها فلسفة اقتصادية باتت تتقلص عالمياً لفشلها في تحقيق أهدافها وذلك مقابل التحول نحو اقتصاد السوق ومواكبة النظام العالمي الجديد، رغبة منها في التحرر الاقتصادي، فابتكرت دول أوربا الشرقية هذا المفهوم وطبقته لأنه مفهوم يناسب جزءاً منها، بل وحتى الدول التي مازالت تتمسك بالنموذج الاشتراكي مثل الصين وكوبا بدأت بالفعل وبصورة بطيئة وغير معلنة بتبني هذا المفهوم للخصخصة الذي لا يتفق مع أفكارها الاشتراكية المتمثلة بفلسفة الملكية العامة لوسائل الإنتاج(٢).

المطلب الثالث: الأساس الفكري للخصخصة في الشريعة الإسلامية:

تبين لنا من خلال المطلبين السابقين حول الأساس الفكري للخصخصة في المذهبين الليبرالي والاشتراكي بأن دور الدولة ووظائفها في النظام الوضعي يختلف من نظام إلى آخر، ففضلاً عن تغيرها داخل النظام الواحد من وقت لآخر وبحسب متطلبات كل مرحلة تمر بها تلك الدول، فقد يضمحل دور الدولة ويختفي فيكون دور الدولة حارساً وتسمى (بالدولة الحارسة) وقد يكون دور الدولة طاغياً على ما عداها وتأخذ على عاتقها مهمة القيام بالنشاط الاقتصادي ويكون دور الدولة هنا منتجاً وتسمى (بالدولة المنتجة) وقد يكون دور الدولة وسطاً لا غائباً تماماً ولا طاغياً على القطاع الخاص أو المختلط وتسمى الدولة هنا (بالدولة المتدخلة) أو (دولة الرفاهية)(٣).

وهناك اختلاف جوهري في ظاهرة الخصخصة بين الاقتصاد الوضعي والاقتصاد الإسلامي بسبب المبادئ والأسس التي يبنى عليها كل من الإسلام والنظام الوضعي بشتى مدارسه، فالاقتصاد الإسلامي إلهي المصدر بشري التطبيق، لذا تختلف نظرته حول الخصخصة عن الاقتصاد الوضعي، إذ يعرف بأنه

(١) باسمة علي إحسان داود، مرجع سابق، ص١٥.

(٢) د. إبراهيم عواد المشاقبة، مرجع سابق، ص٦١.

(٣) انظر: د. إبراهيم عبد اللطيف إبراهيم العبيدي، مرجع سابق، ص١٩١-٢٩٢.

الأسس والضوابط التي تستخرج من الكتاب والسنة[1]، ولغرض الوصول إلى الأساس الفكري للخصخصة في الإسلام علينا أن نبين دور الدولة في الإسلام وموقف الشريعة الإسلامية كفكر من الملكية بأنواعها، ثم نختم الموضوع بموقف الشريعة الإسلامية من الخصخصة كسياسة اقتصادية وذلك في ثلاثة فروع متتالية:

الفرع الأول: دور الدولة في الشريعة الإسلامية:

يتمثل دور الدولة في النظام الإسلامي وفقاً للنصوص الشرعية ومفهوم الرعاية في الإسلام بما يلي[2]:-

أولاً – توفير الخدمات الأساسية للمجتمع كالأمن والدفاع والعدل والخدمات الأساسية الضرورية كالماء والكهرباء والمواصلات والتعليم الأساسي والصحة العامة.

ثانياً – تأمين الحد الأدنى من المعيشة لكل فرد من المجتمع يعجز عن توفيره لنفسه مهما كانت عقيدته تطبيقاً لمبدأ الرعاية وذلك لوجود نصوص شرعية متعددة في ذلك.

ثالثاً – إن الدولة مسؤولة عن رعاية مصالح الأمة والحفاظ على مقاصد الشريعة عبر مجموعة من السياسات الاقتصادية كالسياسة المالية والنقدية والخارجية وما يتعلق بوضع التشريعات التي تكفل الحقوق، فالدولة مسؤولة عن رعاية مصالح الناس إذ يقول النبي(ﷺ): ((كلكم راعٍ وكلكم مسؤول عن رعيته))[*].

رابعاً – الإشراف على القطاع الخاص ومداومة النظر في شؤونه.

خامساً – ضمان تشغيل الموارد والطاقات والعمل على تنميتها ولذا ينهى الإسلام عن إضاعة المال والإسراف والتبذير، وكف يد السفيه عن التصرف في ماله كما يعد حفظ المال من مقاصد الشريعة الكبرى، ولذا قامت الدولة في صدر الإسلام بإحياء الموات ودفع الناس إلى ممارسة النشاط الاقتصادي ومحاربة البطالة.

سادساً – تحقيق التوازن الاجتماعي، ووضع الضوابط لتقليل التفاوت في الدخل والثروة وتقليل حدة التفاوت بينها، فالتوازن مطلوب شرعاً سواء كان أفقي، أم رأسي على مستوى الجيل الحاضر والأجيال القادمة، فلا يطغى جيل على آخر.

ومن خلال استعراضنا لوظائف الدولة في الشريعة الإسلامية يمكننا أن نستنتج بعض الأمور المتعلقة بسياسة الخصخصة ومدى إمكانية الأخذ بها في ظل الفكر الإسلامي، فيظهر لنا **أولاً** – بأن للدولة دوراً فعّالاً ومهماً مما يعني أن قيامها بهذه الوظائف والواجبات قد يتعارض مع عملية الخصخصة بمفهومها

---

(١) انظر: د. إبراهيم عبد اللطيف إبراهيم العبيدي، المرجع السابق، ص١٩٢.

(٢) د. إبراهيم عبد اللطيف إبراهيم العبيدي، مرجع سابق، ص١٩٢-١٩٦.

(*) متفق عليه عن ابن عمر (رضي الله عنهما) عن البخاري، كتاب الجمعة، باب الجمعة في القرى والمدن، برقم ٨٩٣، ٢٨٤/١.

الذي يعني تحويل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، لأن هذا الإجراء سوف يؤدي إلى تجريد الدولة من وظائفها الأساسية ويؤدي إلى حصر صلاحياتها بسبب تهميش دورها الاقتصادي مما يؤدي إلى تخليها عن مهامها الرئيسية وواجباتها الأصلية المترتبة على عاتقها في المجال الاجتماعي والخدمات العامة والتي تعتمد في تمويل مشاريعها فيه على الموازنة العامة للدولة(١).

ثانياً – إن الإسلام يؤيد ما في الخصخصة من دعوة لتطوير دور الدولة وتفعيله بما ينسجم مع حجمها الحقيقي وليس الهيمنة المطلقة على كل المشاريع على حد سواء، وإنما بالتخطيط والمتابعة والإشراف والقيادة وتقاسم التنفيذ بحسب الحجم والدور الذي يتطلبه كل مشروع والذي يكون عبر الآليات والأشكال الأخرى للخصخصة (الخصخصة الاقتصادية) – التي تبتعد عن نموذج نقل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص ولذا يمكن تطبيق الخصخصة في الإسلام وفقاً لنظام عقود البوت ونظام التعاقد الذي يشمل التأجير وعقود الإجازة ونظام التحويل إلى مشروعات مشتركة بين القطاع العام والقطاع الخاص (المختلط)، إذ بهذه الأشكال يمكن للدولة أن تحتفظ بملكيتها للمشاريع التي سيتم خصخصتها، ويسمح للقطاع الخاص استخدام بعض مشاريعها المعطلة بالطريقة المثلى عن طريق البوت والتأجير لأن تحويل بعض الفعاليات الزراعية والصناعية والتجارية وغيرها والتي بإمكان القطاع الخاص القيام بها مؤقتاً أفضل من بقائها معطلة عن الاستثمار أو حصرها في مشاريع خاسرة(٢).

الفرع الثاني: موقف الإسلام من الملكية:

لقد أقر الإسلام نظام الملكية، وجاء ذلك صريحاً في قوله تعالى ﴿ قُلِ اللَّهُمَّ مَالِكَ الْمُلْكِ تُؤْتِي الْمُلْكَ مَن تَشَاءُ وَتَنزِعُ الْمُلْكَ مِمَّن تَشَاءُ وَتُعِزُّ مَن تَشَاءُ وَتُذِلُّ مَن تَشَاءُ بِيَدِكَ الْخَيْرُ إِنَّكَ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ ﴾(*). نستخلص من هذا بأن الملك الحقيقي هو لله ولكنه سبحانه يعطي الملك من يشاء ومن يؤتيه الله الملك فلن ينزعه منه إلا هو سبحانه وتعالى، ونعلم من هذا أن ملكية الناس مقدسة لأنها من ملكية الله سبحانه، أي أن الإنسان هو خليفة الله في الأرض، ومن هذا المبدأ العقائدي فأن ما في يد الإنسان وحيازته من الأموال هي ملك الله على وجه الحقيقة، وإن الإنسان مستخلف فيه وعلى الإنسان أن يقوم بالخلافة وفق منهج الله وبحسب شريعته وليس له أن يخرج على المنهج والشريعة لأنه بمثابة الوكيل، وبموجب ذلك منح الله الإنسان حقوقاً فيما يملك ولكنه وضع عليه في الوقت نفسه قيوداً على المسلم أن يلتزم بها، فالملكية هنا هي مقيدة وليس مطلقة، إذ إن الجوهر الأساس للنشاط الاقتصادي الإسلامي هو التوحيد والعدل، والشكل الأساسي للتملك

(١) د. إبراهيم عبد اللطيف إبراهيم العبيدي، مرجع سابق، ص١٩٥.

(٢) د. إبراهيم عبد اللطيف إبراهيم العبيدي، مرجع سابق، ص١٩٦.

(*) سورة آل عمران، الآية ٢٦.

هو الاستخلاف لأن الملكية في الشريعة الإسلامية حق فردي مقيد[١]. فالملكية أمانة ووكالة في الإسلام يتمتع بها الإنسان ويحق له التصرف بها في حدود المصلحة والعدل الذي تنادي به الفلسفة الاقتصادية الإسلامية[٢].

إن نظام الملكية في الاقتصاد الإسلامي نظام يجيز الأخذ بما يعرف (بازدواجية الملكية) فهو نظام مميز، وأرضية نظام الملكية في الإسلام تتمثل في الملكية العامة والملكية الخاصة وملكية الدولة، والملكية العامة كما يعرفها ابن قدامة المقدسي في كتابه المغني: "هي الملكية التي لا يجوز إقطاعها لأحد من الناس، ولا يجوز احتجازها دون المسلمين، لأن فيه ضرر بالمسلمين وتضييقاً عليهم".

وبهذا يجوز لأي شخص استعمالها دون قيد أو شرط كاستعمال الطريق العام وركوب البحر.

أما ملكية الدولة فهي وأن كانت ملكاً للأمة مثل الملكية العامة إلا أنها تمتاز بكونها أكثر خضوعاً للدولة، مما يعني أن حق التصرف فيها ينحصر بالدولة التي تمتلك حق التصرف في رقبتها بيعاً وتبرعاً، ولا يعني ذلك أن الدولة مطلقة التصرف في مرافقها دون ضوابط أو قيود، وإنما يجب أن يكون تصرفها هذا مناطاً بالمصلحة العامة التي حددتها الشريعة الغراء[٣].

ومن هذا نستنتج بأن الملكية في الإسلام تستند إلى تكييف لا نجد له نظير في الفكر الاقتصادي وهو الاستخلاف وتصونها قواعد ثابتة غير متغيرة، فهي أصلاً مباحة ولكن ترد عليها تكاليف وقيود تمنع إساءة استعمالها[٤].

فأن كل من الملكية العامة وملكية الدولة يخضع تصرف الدولة فيها لضابط المصلحة العامة المنضبطة والمقننة شرعاً وأن كان دور الدولة في الملكية العامة في حدود ضيقة وفي ملكية الدولة أوسع حدوداً ونطاقاً، وهذا التمييز بين الملكيتين يوضح لنا موقف الاقتصاد الإسلامي من نوعي الخصخصة، فهناك أموال عامة لا تقبل خصخصة الملكية ولكنها تقبل خصخصة الإدارة والتأجير (خصخصة اقتصادية)، وهناك أموال عامة ترد عليها الخصخصة بنوعيتها (الملكية والإدارة) وعليه فسائر المرافق العامة التي تسهم في خدمة المجتمع دون استثناء لا مجال فيها للتملك الفردي لأن حياة الناس لا تستقيم بالاستئثار بها من قبل الأفراد والمراجع في هذا الموضوع حديث النبي (ﷺ) بأن: ((الناس شركاء في ثلاث الماء والنار والكلأ)) لأنها من المرافق العامة التي لا يجوز تملكها فردياً لأن ذلك يؤدي إلى الإضرار بعامة الناس وتلك المرافق كانت تمثل الثروات العامة في ذلك الوقت التي لم يكن لأحد آنذاك

(١) انظر: خديجة جمعة مطر الزويني، مرجع سابق، ص٦١.

(٢) انظر: رسول راضي حربي، النظم الاقتصادية، بيت الحكمة، بغداد، ١٩٩١، ص٥٨.

(٣) انظر: د. شوقي أحمد دنيا، مرجع سابق، ص١٩.

(٤) انظر: د. أسامة عبد المجيد العاني، أثر برامج التصحيح الاقتصادي على قطاع الصناعات التحويلية في أقطار عربية مختارة، مجلة الدراسات الاقتصادية، السنة (٣)، العدد (١٤)، ٢٠٠١، ص٣١٣-٣١٤.

الغنى عنها وجاء التأكيد عليها كدليل شرعي على وجوب أن لا يمنع الناس من الأشياء التي تتوقف عليها حياتهم.

وعليه فحتى أن كانت تلك الأشياء مملوكة لشخص أو مجموعة من الناس فلا يحل منع الآخرين من الانتفاع بها، لأنهم جميعاً شركاء فيها بحكم إباحتها للعامة[١].

كما أن الإسلام يعترف بالملكية الخاصة ولم يمنعها وإنما أباح هذهِ الملكية مع وضع بعض القيود عليها[٢]، ومن الأدلة الشرعية على ذلك قوله تعالى في محكم كتابه العزيز: ﴿وَإِن تُبْتُمْ فَلَكُمْ رُءُوسُ أَمْوَٰلِكُمْ لَا تَظْلِمُونَ وَلَا تُظْلَمُونَ﴾[*]، ومن الأحاديث النبوية الشريفة قول الرسول محمد (ﷺ): ((من أحيا أرضاً ميتاً فهي لهُ))، فالإسلام أقر الملكية الخاصة ولكنه لم يجعلها مطلقة بل قيدها ببعض القيود من أبرزها أن يكون مصدرها أو وسيلة كسبها مما أحله الله وهذا ما جاء في قوله تعالى: ﴿ٱلَّذِينَ يَأْكُلُونَ ٱلرِّبَوٰاْ لَا يَقُومُونَ إِلَّا كَمَا يَقُومُ ٱلَّذِى يَتَخَبَّطُهُ ٱلشَّيْطَٰنُ مِنَ ٱلْمَسِّ ۚ ذَٰلِكَ بِأَنَّهُمْ قَالُوٓاْ إِنَّمَا ٱلْبَيْعُ مِثْلُ ٱلرِّبَوٰاْ ۗ وَأَحَلَّ ٱللَّهُ ٱلْبَيْعَ وَحَرَّمَ ٱلرِّبَوٰاْ﴾[*]، كما قيد الملكية الخاصة بمنع التبذير في الإنفاق ونجد ذلك في قوله تعالى: ﴿وَلَا تُبَذِّرْ تَبْذِيرًا إِنَّ ٱلْمُبَذِّرِينَ كَانُوٓاْ إِخْوَٰنَ ٱلشَّيَٰطِينِ ۖ وَكَانَ ٱلشَّيْطَٰنُ لِرَبِّهِۦ كَفُورًا﴾[*]، ومن قيود الملكية أن يؤدي الإنسان حق الله وحق الوطن فيما يملك من أموال، فأما حق الله سبحانه وتعالى فمنه ما هو مفروض وهو الزكاة ومنه ما هو اختياري وهو البر والتصدق والتبرع والإحسان، وأما حق الوطن فيفرضه ولي والأمر الشرعي من حقوق في المال تسمى بلغة العصر (بالضرائب)، ومن قيود الملكية أيضاً جواز وقوفها عند حد معين وخاصة إذا أساء المالك الكبير استعمالها ويستدل على ذلك بفتح الأندلس إذ تقرر الإبقاء على الملكيات الكبيرة ووزعت على من كانوا من قبل مستغلين، ومن ذلك يمكن القول أن الإسلام أقر الملكية إذ لم يقف ضدها وفسح المجال أمام الناس للتملك وأباحه لهم مادامت هذهِ الملكية صالحة وغير مضرة بالآخرين ويستعمل لصالح هذهِ الأمة، لكنه على الرغم من إقراره للملكية الخاصة إلا أنه وضع قيوداً عليها إذ لم يقر الملكية المطلقة وذلك إقراراً للمصلحة العامة وتحقيقاً لها[٣].

فهو ينظر إلى مصلحة المجتمع والفرد على حد سواء ويشجع الأفراد على ممارسة النشاط الاقتصادي وعلى الاستثمار وتنمية الملكية الخاصة من دون أن تصل إلى الرأسمالية المستغلة للآخرين، وفي الوقت

---

(١) انظر: د. شوقي أحمد دنيا، مرجع سابق، ص١٩.

(٢) انظر د. حميد حنون خالد، حقوق الإنسان، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣، ص٤٥.

(*) سورة البقرة، الآية ٢٧٩.

(*) سورة البقرة، الآية ٢٧٥.

(*) سورة الإسراء، الآيتان ٢٦ و ٢٧.

(٣) انظر: خديجة جمعة مطر الزويني، مرجع سابق، ص٦٢-٦٤.

نفسه يحمي المجتمع عن طريق الضرائب[١]، كما أقر أيضاً الملكية العامة ولكن ليس للدولة التدخل الكامل في كل شيء كما في الشيوعية، إذ وضع الإسلام نظاماً تتوحد فيه الملكيتان من أجل تحقيق الصالح العام[٢].

الفرع الثالث: موقف الإسلام من خصخصة الملكية:

تتسم الشريعة الإسلامية بخصائص وسمات متعددة منها المرونة، الشمولية، الإيجابية والربانية وغيرها، وكما يقول الدكتور يوسف القرضاوي في كتابه الخصائص العامة للإسلام: "يعتبر الجمع بين الثبات والمرونة من روائع الإعجاز لهذا الدين"، الذي يجمع هاتان السمتان في آن واحد.

فقد استدل القائلون بجواز الخصخصة عن طريق عملية نقل الملكية العامة (القطاع العام) إلى القطاع الخاص على أنها سياسة من السياسات العامة للدول، والسياسات العامة ومنها (السياسة الشرعية) تدخل في مجال المرونة في الشريعة الإسلامية[٣].

إذ تشمل المرونة في الاقتصاد الإسلامي ما يجد من المعاملات المختلفة التي تخلو من الميسر والربا والغرر الفاحش، وعدت الخصخصة إحدى المعاملات القابلة للمرونة، إذ أن المعاملات الإسلامية تقع في حكم المباح (الحلال) أساساً من حيث الأصل، إلا ما ورد به نص يوجب التحريم مثل الربا والاحتكار والغرر[٤].

وقد استند الفقه القائل بجواز الخصخصة في الشريعة الإسلامية إلى أدلة من الكتاب والسنة.

فمن أدلتهم القرآن الكريم قوله تعالى: ﴿وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَٰٓئِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي ٱلْأَرْضِ خَلِيفَةً﴾[*] وقوله عز وجل: ﴿وَيَسْتَخْلِفَكُمْ فِي ٱلْأَرْضِ فَيَنظُرَ كَيْفَ تَعْمَلُونَ﴾[*] فالآيتين الكريمتين تبين بأن الله سبحانه وتعالى قد استخلف آدم وذريته في الأرض وسخر موارد الثروة له لتوظيفها في القيام بمهمته التي أسندت إليه وهي الاستفادة من تلك الثروات لخدمته وتمكينه من عمارة الكون لخدمته، وتمكينه منها، تمكين استعمال أو تمكين ملكية وانتفاع، وتبعه الاستخلاف يعني العمل كدحاً وكداً باستمرار من قبل الإنسان من أجل التنمية والتعمير حتى قيام الساعة فالمقصود بالعمل هنا هو العمل الذي يعمر الأرض

(١) باسمة علي إحسان داود، مرجع سابق، ص١٢.

(٢) خديجة جمعة مطر الزويني، مرجع سابق، ص٦٨.

(٣) انظر: د. محسن عبد الحميد، الإسلام والتنمية الاجتماعية، ط١، مكتبة دار الأنبار، بغداد، ١٤١٠هـ-١٩٨٩م، ص٢٧.

(٤) انظر: د. محسن عبد الحميد، المرجع السابق، ص٢٧.

(*) سورة البقرة، الآية ٣٠.

(*) سورة الأعراف، الآية ١٢٩.

ويحقق الحياة الكريمة عن طريق تطوير أساليب الاستثمار ووجوه الانتفاع والكسب المشروع لتحقيق مصلحة الإنسان(١).

ومن أدلتهم على جواز الأخذ بالخصخصة في السنة النبوية المطهرة بأن الرسول (ﷺ) لما ظهر على خيبر أراد إخراج اليهود منها فسألت اليهود رسول الله (ﷺ) أن يقرهم بها، على أن يكفوا عملها، ولهم نصف الثمر فأجابهم الرسول (ﷺ) بقوله: ((نقركم على ذلك ما شئنا))(*)، فقروا بها حتى أجلاهم عمر (رضي الله عنه) إلى تيماء وأريحا، ووجه الدلالة في هذا الحديث أن الإسلام لا يمنع الأجانب من استغلال مورد وطني نظير جزء معين من الناتج، طالما كانت إمكانية استغلاله غير متاحة للمسلمين على أن يكون هذا الاستغلال تحت هيمنة الدولة، سواء في مراقبة الإنتاج أو في تحديد مدة الاستغلال شريطة أن يكون المورد ضرورياً للأمة ولا يمكن تأجيل استغلاله للمستقبل، فإذا توافرت الإمكانات فيجب عن المسلمون أن يباشروا بأنفسهم استغلال تلك الموارد(٢).

كما أن الشريعة الإسلامية تجيز تمليك الثروات الطبيعية للمحرزين لها من تخصيص النص العام الذي جاء على منعه لتعلق المصلحة العامة بها ومن أجل الاستغناء عن المسألة ويستندون في ذلك لحديث الرسول (ﷺ): ((لأن يأخذ أحدكم حبلاً فيأخذ حزمة من حطب فيبيع فيكف الله به وجهة، خير من أن يسأل الناس أعطي أم منع))(*).

ومن الأحاديث النبوية الأخرى الدالة على جواز الأخذ بعملية الخصخصة ما جاء عن بلال بن الحارث (رضي الله عنه) أن رسول الله (ﷺ) أقطع لبلال بن الحارث العقيق حين أخذ الصدقة من القبائل، فلما كان عمر (رضي الله عنه) قال لبلال، أن رسول الله (ﷺ) لم يقطعك لتحجره عن الناس، ولم يقطعك إلا لتعمل، قال فاقطع عمر بن الخطاب للناس العقيق(*).

فهذا الحديث يدل على أن الإمام يجوز له إقطاع بعض الملكية العامة للأفراد كمكافئة على جهدهم البارز في عمارة الأرض، واستغلال خيراتها بما يعود على الأمة بالخير والنفع، هذا ويسقط حق الإقطاع عند عدم الاستغلال والاستثمار أي عدم القدرة على التعمير كما يسقط إذا كان يسبب الإضرار بالآخرين أو عدم تحقيق المصلحة(٣).

---

(١) د. إبراهيم عبد اللطيف إبراهيم العبيدي، مرجع سابق، ص٢٠٧.

(*) رواه مسلم في صحيحه، كتاب المسافات، باب المسافات والمعاملة بجزء من الثمر عن عبد الله بن عمر (رض) عنهما، وبرقم ١٥٥١، ٣، ١١٨٧.

(٢) د. إبراهيم عبد اللطيف إبراهيم العبيدي، مرجع سابق، ص٢١٣.

(*) رواه البخاري في صحيحه، عن أبي هريرة، كتاب المسافات، باب بيع الحطب والكلأ، برقم ٢٣٧٣، ١٦٨/٢.

(*) رواه البيهقي في السنن الكبرى، كتاب إحياء الموات، باب من أقطع قطيعه، عن عائشة وثابت بن أنس (رض) عنهما، بيروت، ١٤٨/٦-١٤٩.

(٣) د. إبراهيم عبد اللطيف إبراهيم العبيدي، مرجع سابق، ص٢١٤.

ويمكن إرجاع تطبيق الخصخصة إلى العالم العربي ابن خلدون منذ ١٣٧٧م عندما تحدث في مقدمته عن أهمية إشراك القطاع الخاص حيث جاء فيها: "إذا تدخلت الدولة في التجارة والزراعة أضر هذا بالمواطنين، وقلل عوائد الدولة، وهدم المدينة"(١).

فقد أدرك ابن خلدون منذ وقت مبكر أهمية هذا القطاع بما يرافقه من سلامة أداء وكفاية أساليب، وفي العصر الأموي تدخل القطاع الخاص في تنفيذ بعض الأشغال العامة كبديل عن الحكومة المركزية لارتفاع تكلفة قيام الحكومة بالتنفيذ ولافتقار الحكومة إلى الخبرة الإدارية التي يمتلكها القطاع الخاص(٢).

المبحث الرابع: حكم الخصخصة في القانون العراقي والمقارن:

إتماماً للفائدة للتعريف بالخصخصة، ينبغي لنا أن نبين حكمها في القانون العراقي والمقارن وهذا ما يتطلب منا التطرق لحكم الخصخصة في كل من التشريع والقضاء والفقه في دول القانون المقارن وهذا ما سوف نقوم به في المبحث الرابع من هذا الفصل وذلك في ثلاث مطالب، نتناول في المطلب الأول بيان حكم الخصخصة في التشريع، ونبين في المطلب الثاني بيان حكم الخصخصة في القضاء، ونبين في المطلب الثالث بيان حكم الخصخصة عند الفقه القانوني.

المطلب الأول: حكم الخصخصة في التشريع:

قد يتم التحول إلى القطاع الخاص (الخصخصة) وفقاً للمفهوم التقليدي والمتمثل بالمفهوم القانوني لها والذي عالجتهُ التشريعات المقارنة ولاسيما التشريع الفرنسي (التحول الصريح)(٣)، بأساليب عدة هي بيع المشروعات العامة كلياً أو جزئياً، تصفية المشروعات العامة كما يشمل حالة تخفيض مساهمة الدولة في رأسمال المشروعات العامة عن طريق زيادة رأسمال هذه المشروعات بأموال يقدمها القطاع الخاص، أو إدماج هذه المشروعات بالشركات الخاصة(٤).

كما قد يتم التحول للخصخصة طبقاً للمفهوم الاقتصادي الحديث عن طريق وسائل لا تؤدي إلى نقل الملكية وهي لا تمثل أساليباً جديدة أو مستحدثة للخصخصة وتتم عن طريق الخصخصة الجزئية أو التحول الضمني، فأساليب التحول إلى القطاع الخاص عن طريق الخصخصة الجزئية والتي تتمثل في عقود الإدارة والإيجار مع القطاع الخاص أو السماح له بالقيام بنشاطات اقتصادية كانت حكراً على

---

(١) أسمهان العنيزان، مرجع سابق، ص١١.

(٢) باسمة علي إحسان داود، مرجع سابق، ص١٢.

(٣) دلال بسما، الخصخصة: أطرها القانونية وأثارها الاقتصادية، بحث خاص بمجلة الدفاع الوطني اللبناني، بالعدد (٣٦)، نيسان ٢٠٠١، منشور على الموقع الرسمي للجيش اللبناني. www.lebarmy.lebarmy.gov. تاريخ الدخول ٢٠١٧/٢/٢٤ الثالثة مساءاً.

(4) code des societes, litec, 1999, p1049.

القطاع العام، باعتبارها من الأساليب التي لا تؤدي إلى نقل الملكية هي ليست بالأساليب الجديدة أو المستحدثة في الخصخصة، غير أن "التحول الصريح" للخصخصة يعد من الأساليب الأكثر فاعلية وأثراً وهي الأساليب التي تستلزم تنظيماً قانونياً مستقلاً، لأنها تمثل تنظيماً قانونياً مستحدثاً للخصخصة، لذا نجد بأن التشريعات المقارنة الخاصة بعمليات الخصخصة لا تعنى إلا بالمفهوم التقليدي للتحول للقطاع الخاص "التحول الصريح" دون الأساليب الأخرى المتمثلة (بالخصخصة الجزئية) أو (التحول الضمني) لأنها لا تمثل في حقيقتها مفهوماً قانونياً مستحدثاً أو جديداً للخصخصة.

وعليه ووفقاً لما تقدم فأن ما سيتم التركيز عليه في هذا المطلب هو بيان حكم الخصخصة وفقاً لمفهومها التقليدي المتمثل بالمفهوم الصريح القانوني للخصخصة باعتبار أن الأساليب غير الناقلة للملكية هي أساليب تعرفها تشريعات الدول المقارنة وتقرها ضمن قواعدها العامة ولاسيما الدول التي هي موضوع المقارنة في هذا البحث فرنسا ومصر والعراق، هذا ومن المفترض أن تتم عمليات الخصخصة في إطار من المشروعية القانونية، فحق الدولة في تبني سياسة الخصخصة ليس حقاً مطلقاً، فالأمر هنا متعلق بفلسفة الدولة السياسية والاقتصادية التي تتبناها في دستورها (اشتراكية أو رأسمالية) كما يرتبط بالهدف الذي تسعى الدولة إليه من خلال تطبيق سياسة الخصخصة.

الفرع الأول/ حكم الخصخصة في التشريع الفرنسي:

إن دساتير دول العالم لا تقف عند حد تنظيم السلطات العامة، وإنما تتضمن أيضاً عدداً من المبادئ الاقتصادية والاجتماعية، وعليه يجب أن لا تصطدم الخصخصة بالمبادئ الواردة في الدستور[١].

وعلى الرغم من أن دستور فرنسا الصادر في ٤ أكتوبر ١٩٥٨ قد قضى في مادته الأولى بأن الجمهورية الفرنسية جمهورية اشتراكية[٢]، مما قد يوحي بأن دستورها لا يجيز الأخذ بالخصخصة، إلا أنه نص بصريح العبارة على جواز الأخذ بالخصخصة في المادة (٣٤) منه التي جاء فيها "أن القواعد المتعلقة بتأميم المشروعات وتحول ملكيتها من القطاع العام إلى القطاع الخاص ينظمها القانون"[٣]، وفي حقيقة الأمر أن النظام الاقتصادي الفرنسي تقوم فلسفته على أسس المذهب الفردي وهذا ما أكدته المادة

(١) دلال بسما، مرجع سابق، ص٣.

(٢) تنص المادة الأولى من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ على "الجمهورية الفرنسية غير قابلة للتجزئة، علمانية، ديمقراطية، واشتراكية،....". انظر دستور فرنسا الصادر عام ١٩٥٨ شاملاً تعديلاته لغاية عام ٢٠٠٨، ص١، منشور على الموقع الالكتروني www.constituteproject.org تاريخ الدخول ٢٠١٧/٣/١ السادسة مساءاً.

(٣) المرجع السابق، ص١٠.

(١٧) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في ٢٦ آب ١٧٨٩ والذي يعد أحد مصادر القانون الوطنية ومن القواعد ذات القيمة الدستورية فيه[١].

وبسبب كون فرنسا من الدول ذات الأنظمة الرأسمالية التي تأخذ بالمذهب الحر فأن فكرها يتفق مع الأخذ بسياسة الخصخصة، ولكن هذا الأمر يجرنا إلى ضرورة بيان المعيار الذي يبين لنا الحد الفارق بين أموال الدولة العامة وأموالها الخاصة لغرض معرفة أي من الأموال يجوز خصخصتها والتصرف بها وأي منها لا تقبل الخصخصة، وبسبب إغفال المشرع القانوني الفرنسي وضع تعريف لأموال الدولة[٢]، فقد تولى القضاء الفرنسي هذا الأمر بسبب ضرورة تطبيق مبدأ مهم ورئيسي يقضي بعدم قابلية بعض الأموال للتصرف بها لأنها ضرورية للمصلحة العامة وقد استقر إلى أن الأموال المملوكة للدولة ملكية عامة هي الأموال التي تكون تابعة للدولة أو لأي شخص من أشخاص القانون العام والتي تكون مخصصة للاستعمال العام المباشر للجمهور أو تكون مخصصة لمرفق عام، سواء كان ذلك على أساس من طبيعة المال أو على أساس مما يجري عليه العمل، شرط أن تكون هذه الأموال لها أهمية جوهرية وأساسية لتحقيق أغراض المرفق العام[٣]، هذا وقد أحال القانون المدني الفرنسي أمر إدارة الأموال العامة والتصرف بها إلى القواعد القانونية الخاصة بذلك فقد قضى في المادة (٥٥٣٧) منه إلى أن الأموال التي لا يمتلكها الأفراد تخضع في إدارتها والتصرف بها للأشكال والقواعد الخاصة بها[٤].

وإذا كان تحديد الأموال العامة المخصصة لاستعمال الجمهور لا تثير إشكالاً في تعيينها وتحديدها، إلا أن الأمر مختلف مع الأموال المخصصة للمرافق العامة والتي لها أهمية جوهرية وأساسية لتحقيق أغراض المرفق العام والإشكالية ليست في تحديد تلك الأموال ولكن في تحديد مدلول المرفق العام، خاصة وأن المشرع القانوني الفرنسي لم يضع لنا تعريفاً له، مما دفع القضاء الفرنسي إلى الاضطلاع بهذه المهمة في العديد من أحكامه، وقد تنقل في أحكامه بين مدلولين للمرفق العام، إذ أخذ في بادئ الأمر بالمدلول العضوي للمرفق العام والذي يتمثل في الهيئة أو المنظمة أو الجهاز الذي يرتبط بالإدارة ارتباطاً

---

(١) انظر "حول النظام القانوني الفرنسي" بحث منشور على الموقع الالكتروني، ص٢. www.legiframce.gouv. تاريخ الدخول ٢٠١٧/٣/١ السادسة مساءاً.

(٢) يطلق القانون المدني الفرنسي لسنة ١٧٩٠ عبارة الملكية القومية على أموال الدولة العامة (domaine national) وبالرغم من أن هذه الأموال العامة تشمل الأموال المخصصة لاستعمال الكافة ولا تقبل الامتلاك الخاص أي الأملاك العامة (domaine public) ومن جهة أخرى الأموال التي تملكها الدولة ملكاً خاصاً أي أموال الدولة الخاصة (domaine de I etat ou domine prive de) إلا أن هذا القانون لم يعطي التفرقة بين أموال الدولة العامة وأموال الدولة الخاصة، بأن اقتصر على تقرير أن ملكية التاج أصبحت ملكية عامة، انظر د. محمد كامل مرسي، شرح القانون المدني، الحقوق العينية الأصلية، دار المطبوعات بالإسكندرية، ٢٠٠٥، ص١٢٨.

(٣) د. علي محمد بدير، د. مهدي ياسين السلامي، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣، ص٣٨٧.

(٤) القانون المدني الفرنسي بالعربية، جامعة القديس يوسف في بيروت، الناشر Dalloz، ص .

عضوياً ويزاول النشاط الخاص لتحقيق المصلحة العامة، إلا أنه ما فتئ أن تخلى عن هذا المعيار لقصوره بسبب وجود مشروعات عامة تباشر نشاطاً اقتصادياً يماثل نشاط الأفراد، ويكون هدفها فيه تحقيق مصالح مالية أو تجارية ومن أمثلتها مصانع رينو لصناعة السيارات[١]، والسبب الثاني يتمثل بوجود مشروعات خاصة تتولى إدارة مرافق عامة[٢]، وهذا الأمر دفع القضاء الفرنسي إلى الأخذ بالمعيار الموضوعي والاستقرار عليه في أحكامه فقد تبنى مجلس الدولة الفرنسي هذا المفهوم للمرفق العام في حكم تيرية (terrier) والتي اعتبر بأن النشاط الهادف إلى قتل الثعابين مرفقاً عاماً دون حاجة لوجود جهاز يتولى النشاط، كما أخذ به في حكم تيرون الذي تبنى نفس الاتجاه بصرف النظر عن الجهة التي تزاول النشاط، فالمرفق وفق وجهة نظر القضاء الفرنسي يعد عاماً بصرف النظر عن الأساليب المستخدمة في إشباع الحاجات العامة وتحقيق الصالح العام وبصرف النظر عن الجهة التي تتولى ذلك، وعليه فقد قبل مجلس الدولة الفرنسي أن يساهم الأفراد والهيئات الخاصة بأن تقوم بأنشطة تستهدف تحقيق الصالح العام[٣]، وهذا يوصلنا للاستنتاج الذي يقضي بأن المعيار الوحيد في تكييف النشاط بأنه مرفق عام هو استهداف المصلحة العامة أو المنفعة العامة، وهذا ما استقر عليه الفقه الفرنسي الحديث فضلاً عن القضاء الفرنسي[٤].

وهذا يوصلنا إلى أن الأموال المملوكة للدولة ملكية عامة هي الأموال المخصصة للمرافق العامة، ولها أهمية جوهرية وأساسية في تحقيق أغراض المرفق العام، وأن المرافق العامة هي المرافق التي تستهدف تحقيق المنفعة العامة، بصرف النظر عن الجهة التي تقوم بإدارتها، فإذا كانت تلك المرافق تستهدف تحقيق الصالح العام فهنا لا يجوز خصخصتها أو التصرف بأموالها العامة، إلا أنه بالعودة للمادة (٥٥٣٧) من القانون المدني الفرنسي والتي تحيل إدارة أموال الدولة والتصرف فيها للأشكال والقواعد الخاصة بها والمار ذكرها سابقاً، نلاحظ بأن المشرع الدستوري الفرنسي في الفقرة (٩) من ديباجة دستور ١٩٤٦ قد أجاز خصخصة بعض المرافق التي يتوافر فيها مفهوم المرفق العام الذي استقر عليه الفقه والقضاء الفرنسي والمتمثل في أن يهدف لتحقيق المصلحة العامة، إذ سمح بخصخصة المرافق العامة المحلية، كما أنهُ أسبغ الحماية القانونية على بعض المرافق التي لا يتوافر فيها مفهوم المرفق العام

(1) WALINE. Precisd droit adminstratif. T. I. P précis 1969. P-437.

نقلاً عن د. محمد علي بدير وآخرون، مرجع سابق، ص٢٤١.

(٢) المرجع السابق، ص٢٤٢.

(٣) وهذا ما أكدت عليه الكثير من الأحكام الصادرة من القضاء الفرنسي منها حكم مونبور (monpeur) في ٣ تموز ١٩٤٢ والذي اعتبر لجان التنظيم النقابي مرافق عامة، وحكم (بوجان) الصادر من مجلس الدولة الفرنسي ١٩٤٣ والذي اعتبر النقابات المهنية مرافق عامة، انظر د. محمد علي بدير وآخرون، مرجع سابق، ص٢٤٣.

(4) - Cass. Civ. I, 19 avril 1977; D 1979, p197, not plouvin –cit droit paris-p48.
- Duguit. I Traite de droit constitutionnel, t. III paris, 1930-p7.
- DE laubadere Traite' Droit administratif, p578.

أشار إليهم د. محمد علي بدير وآخرون، مرجع سابق، ص٣٤٣-٣٤٤.

وفق ما بينّا سابقاً ألا وهي المرافق المحتكرة من قبل الدولة وأن كانت مرافق اقتصادية تتمثل هدفها في تحقيق مصالح مالية أو تجارية بالمقام الأول وليس الغرض منها تحقيق النفع العام(١).

وبذلك يكون المشرع الدستوري الفرنسي قد كان حريصاً على أن يخص بعض المرافق الأساسية بحماية خاصة لضمان سيرها وانتظامها باطراد نظراً لأهميتها الخاصة فحظر خصخصتها وهي المرافق العامة الوطنية والمرافق التي تتمتع باحتكار فعلي للدولة، ويكون بذلك قد فرض التزاماً سلبياً يقضي بحظر التصرف بالمرافق العامة التي تأخذ طابع المرفق الوطني العام فقط دون المرافق المحلية كما حظر التصرف بالمرافق التي تتمتع بالاحتكار الفعلي ولو كانت مرافق عامة اقتصادية لأنها يجب أن تبقى مملوكة لعموم المواطنين وفقاً لنص الدستور، وبالتالي فلا يجوز نقل ملكيتها إلى القطاع الخاص وخصخصتها(٢).

أما المشروعات التي يجب أن يكون نشاطها محل احتكار فعلي لمنع خصخصتها وفقاً للفقرة التاسعة من ديباجة دستور ١٩٤٦، فأنه يجب لفهمه الأخذ في الاعتبار مجمل السوق عموماً، وتطبيقاً لذلك فقد ذهب المجلس الدستوري الفرنسي في واحدة من أحكامه أن شركة (Gaz de France) لا يمكن عدها من المشروعات التي تتمتع باحتكار فعلي بالمعنى المقصود في الفقرة التاسعة من ديباجة دستور ١٩٤٦، لأنه قد تم استبعاد أنشطة نقل الغاز الطبيعي من التأميم وهي مفتوحة أمام أي مشغل بموجب القانون الصادر في ٢ أغسطس ١٩٤٦ المعدل للقانون رقم ٤٦-٦٢٨ في ٨ أبريل ١٩٤٦ والمتعلق بتأميم الكهرباء والغاز، إلا أن مفهوم الاحتكار الفعلي المنصوص عليه في الفقرة التاسعة من ديباجة دستور عام ١٩٤٦ قد فقد الكثير من قيمته الدستورية بحكم الواقع، بعد انضمام فرنسا إلى الاتحاد الأوربي والذي يعد من مصادر القانون الدولية في النظام القانوني الفرنسي وتكون بمرتبة أعلى من الدستور وفقاً لهذا النظام القانوني، فقد أصدر الاتحاد الأوربي العديد من التشريعات والأوامر والتوجيهات(*) المتعلقة بفتح الباب أمام جميع القطاعات الاقتصادية للمنافسة وأزال احتكارات الدولة، فضلاً عن معاملة شركات القطاع العام

(١) تنص الفقرة (٩) من ديباجة دستور ١٩٤٦ على "كل ملكية وكل مشروع يتمتع بخصائص المرفق العام الوطني، أو يكون نشاطه محل احتكار فعلي ينبغي أن يكون ملكاً للجماعة"، ديباجة دستور ١٩٤٦ منشور على الموقع الالكتروني: www.conseil-constitutionnel.Tr.p1.

(٢) انظر: د. محمد علي بدير وآخرون، المرجع السابق، ص٣٦٩.

(*) الأوامر والتوجيهات وهي بحسب تعريف معاهدة الاتحاد الأوربي "تلزم الدول الأعضاء بالنتيجة المتوخاة تاركة للسلطات المحلية الصلاحية في الشكل والوسائل" وتلتزم الدول الأعضاء بإدراج هذهِ التوجيهات في نظامها القانوني الداخلي ضمن مهلة تحددها التوجيهات عينها. انظر "حول النظام القانوني الفرنسي"، مرجع سابق، ص٥.

على قدم المساواة مع شركات القطاع الخاص، وعليه فلم يعد لأي دولة أوربية ومنها فرنسا أية قطاعات اقتصادية أو شركات عامة تتمتع بصفة الاحتكار الفعلي[١].

أما فيما يتعلق بحكم الخصخصة في التشريعات القانونية الفرنسية فقد اعتنقها المشرع الفرنسي، ولم يستخدم القانون اصطلاح الخصخصة ولكنه استخدم عبارة التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص وأراد بذلك المطابقة مع نص المادة (٣٤) من الدستور، ونظم أحكامها في قانوني الخصخصة رقم (٨٦-٧٩٣) الصادر في ١٩٨٦/٧/٢ و (٨٦-٩١٢) الصادر في ١٩٨٦/٨/٦، وقد رخص المشرع الفرنسي في القانون الأول للحكومة الفرنسية باتخاذ إجراءات متعددة ذات طابع اقتصادي واجتماعي للقيام بعمليات الخصخصة والتحول إلى القطاع الخاص[٢]، أما القانون الثاني فهو يتعلق بأساليب ونماذج تطبيق الخصخصة وقد عدل بموجب القانونين (٩٣-٩٢٣) الصادر في ١٩٩٣/٧/١٩ والقانون رقم (٩٦-٣١٤) الصادر في ١٩٩٦/٤/١٢.

أن الأساس القانوني لعملية التحول إلى القطاع الخاص (الخصخصة) في قانوني ٢ يوليو و ٦ أغسطس لعام ١٩٨٦ جاءت متفقة مع المبادئ والأحكام الدستورية وهذا ما أعلنه مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Joxe) والذي جاء فيه أن فكرة الخصخصة التي نظمها القانون تتفق مع المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي، التي تقضي بأن "القواعد المتعلقة بتأميم المشروعات وتحول ملكيتها من القطاع العام إلى القطاع الخاص ينظمها القانون"[٣]، كما يؤكد الفقه التزام أحكام قانوني الخصخصة بمبدأ دستورية القوانين ولاسيما نص الفقرة (٩) من مقدمة دستور ١٩٤٦[٤].

---

(١) انظر: إبراهيم يوسف هرموش، د. سام دلة، القيود الدستورية والموضوعية للخصخصة، مجلة جامعة تشرين للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد (٢٩)، العدد (٢)، ٢٠١٣، ص٣٧٠-٣٧١.

(٢) وهذا ما أكدت عليه المذكرة الإيضاحية لقانون ٢ يوليو ١٩٨٦ حيث جاء فيها: "يجب أن يكون نقل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص للمشروعات العامة التي تم إنشاؤها أو تأميمها، وتلك المشروعات التي تملك الدولة حق الرقابة المباشرة عليها؛ بموجب قانون. أما نقل ملكية المشروعات التي لا تدار كمرفق عام، والتي لا تكون احتكاراً فعلياً ولم تدخل في نطاق القطاع العام طبقاً للقانون ولا تملك الدولة لهذا السبب حق الرقابة عليها فيجب أن يصدر لذلك ترخيص إداري، أشار إليها: د. أحمد محمد محرز، النظام القانوني لتحول القطاع العام إلى القطاع الخاص (الخصخصة)، مرجع سابق، ص٤٨.

(٣) محمد إبراهيم العوضي، عدم دستورية قوانين الخصخصة في مصر مقارنة بالوضع في القانون الفرنسي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد (٤٩)، أبريل ٢٠١١، ص١١١.

(٤) انظر – أحمد محمد محرز، النظام القانوني لتحول القطاع العام إلى القطاع الخاص (الخصخصة)، مرجع سابق، ص٤٨.

– محمد إبراهيم العوضي، عدم دستورية قوانين الخصخصة في مصر مقارنة بالوضع في القانون الفرنسي، مرجع سابق، ص١١١.

وقد سعى الاتحاد الأوربي لتقديم خدمة أفضل وبجودة عالية، لذا فقد اهتم بالجانب الاقتصادي ورفع القيود على رؤوس الأموال والسلع والبضائع والأشخاص[١].

من خلال استعراض أحكام قانوني الخصخصة لعام ١٩٨٦ نلاحظ بأنهما لم تقصرا الخصخصة على المشروعات العامة المملوكة للدولة بل سمحت أيضاً بأن تخصخص الدولة المشروعات التي لا تمتلك الدولة فيها أغلبية رأس المال أو التي لا تدار كمرفق عام أو التي لا تكوّن احتكاراً فعلياً ولم تدخل في نطاق القطاع العام طبقاً للقانون وبالتالي لا تملك الدولة حق الرقابة المباشرة عليها وتخصص بموجب ترخيص إداري[٢].

وعليه فجميع المشروعات التي تمتلك الدولة فيها نسبة من رأس المال وسواء كانت ملكيتها تمثل أغلبية أو أقلية فأنها تخضع لمجال تطبيق قانونا الخصخصة، وبهذا فقد أوجبا قانونا الخصخصة (٢ يوليو و ٦ أغسطس) لعام ١٩٨٦ أن يكون القانون هو أداة الخصخصة في المشروعات التي تملك الدولة فيها أغلبية أو كامل رأس المال، ويكون القرار الإداري أو الترخيص الإداري هو أداة الخصخصة في المشروعات التي تمتلك الدولة فيها الأقلية من رأس المال.

غير أن التساؤل قد أثير حول المقصود باختصاص المشرع بتحديد القواعد المتعلقة بالخصخصة ونقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص الوارد ذكرها في المادة (٣٤/فقرة ٩) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ فأجاب المجلس الدستوري عليه مبيناً بأن هذا النص لا يعني بالضرورة أن تتقرر كل عملية نقل ملكية للمشروعات من القطاع العام إلى القطاع الخاص من قبل المشرع (بشكل مباشر) وإنما يجوز للمشرع فيما يتعلق بهذه العمليات أن يضع القواعد التي يقع أمر تطبيقها على السلطات والهيئات التي

– د. ميادة عبد القادر أحمد، التنظيم القانوني لخصخصة المرافق العامة بين الواقع والمأمول، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص١٣٩.

(١) انظر في ذلك: د. ماهر صالح علاوي الجبوري، بحث بعنوان "نوعية خدمة المرفق العام" المبدأ الجديد من المبادئ التي تحكم المرافق العامة، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، مجلة علمية محكمة تصدرها كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد (١٧)، العدد (٣)، ٢٠١٥، ص٣٧٦.

(٢) وهذا ما ما جاء في المذكرة الإيضاحية لقانون ٢ يوليو ١٩٨٦ (م٧/فق٢) من قانون ٦ أغسطس ١٩٨٦ إذ جاء في المذكرة الإيضاحية للقانون الأول: "يجب أن يكون نقل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص للمشروعات العامة التي تم إنشاؤها أو تأميمها وتلك المشروعات التي تمتلك الدولة حق الرقابة المباشرة عليها بموجب قانون، أما نقل ملكية المشروعات التي لا تدار كمرفق عام، والتي لا تكون احتكاراً فعلياً ولم تدخل في نطاق القطاع العام طبقاً للقانون ولا تملك الدولة لهذا السبب حق الرقابة عليها فيجب أن يصدر لذلك ترخيص إداري unautorisation administrative"(٢) في حين قضت (م٧/فق٢) من قانون ٦ أغسطس ١٩٨٦ على أن المشروعات التي لا تملك الدولة فيها أغلبية رأس المال، تكون أداة خصخصتها مجرد صدور ترخيص إداري، انظر: د. محمد أحمد محرز، المرجع السابق، ص٤٩.

يحددها[١]، بشرط أن يحترم المشرع القانوني حين وضعه لتلك القواعد الشروط العامة لنقل الملكية العامة إلى الملكية الخاصة التي تتضمنها تلك القواعد الدستورية مثلما يكون مراعياً لها حين إصدار قانون للخصخصة بشكل مباشر[٢]، كعدم خصخصة المرافق العامة الوطنية وتفعيل مبدأ المساواة في حماية الملكية العامة أسوة بالملكية الخاصة مما يجعل نقل الملكية العامة للقطاع الخاص بأقل من قيمتها الحقيقية تصرف غير قانوني، فللمشرع أن يحدد بنفسهِ المشروعات التي يجب نقل ملكيها، كما يجوز له أن يكتفي بتحديد الإجراءات التي تسمح للهيئات الأخرى بان تقرر نقل ملكية بعض المشروعات، وتطبيقاً لذلك فقد تضمنت قوانين ٢ يوليو و ٦ أغسطس لعام ١٩٨٦ مجموعتين من الأحكام:

١. **المجموعة الأولى:** تضع نظام لتخصيص المشروعات التي أوردت قائمة بها كما هو حاصل في الجدول الملحق بالمادة الرابعة من قانون ٢ يوليو ١٩٨٦، وقد تم بالفعل خصخصة بعضها في (١٩٨٦-١٩٨٧) أما الأخرى فقد توقفت خصخصتها بسبب تغيير الأغلبية السياسية في عام ١٩٨٨ بعودة الاشتراكيين إلى السلطة.
٢. **المجموعة الثانية:** تضع بصورة دائمة نظام خصخصة المشروعات من القطاع العام إلى القطاع الخاص وفقاً للشروط الآتية:

- يجب أن تتم الخصخصة بقانون بالنسبة للمشروعات التي تملك فيها الدولة مباشرة أكثر من نصف رأس المال، وكذلك للمشروعات التي أدخلت إلى القطاع العام تطبيقاً للتشريع ومن الأمثلة عليها خصخصة القناة الأولى للتلفزيون الفرنسي (T.F.1) الذي تم خصخصتهُ بقانون ٣٠ أيلول ١٩٨٦ والذي أنشأ ابتداء بقانون، وخصخصة جميع المشروعات الصناعية والمالية التي تم تأميمها بقانون عام ١٩٤٦ وتعني الخصخصة هنا إلغاء التأميم Denationalisation[٣].
- يكتفى بقرار إداري بالنسبة لسائر المشروعات، ووفقاً لأهمية المشروع، فقد أوجب المشرع صدور مرسوم بناءاً على وثائق تتضمن تقييم المشروع مصحوبة بتقرير الخبراء المحايدين أن كان يعمل

---

(١) انظر:

- فوزي حسين سلمان الجبوري، حق الملكية إزاء اتجاهات الدولة في التأميم والتخصيصية، مرجع سابق ص٩٤.
- Alain-serge mes cheriakoff - Droit public economique – 2 em edition – P.U.F. 1994-p-233.

(٢) لقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي عند تناوله موضوع أحكام إعلان حقوق الإنسان والمواطن الخاصة بالملكية على أن: هذه الحماية لا تخص فقط الملكية الخاصة بل وبصورة متساوية تشمل ملكية الدولة والأشخاص المعنوية العامة وإن هذا الالتزام دفع المشرع لأن يفرض عملية تقدير لقيمة المؤسسات العامة، انظر في ذلك قرارها حول الخصخصة رقم ٨٦-٢٠٧ DC ، وانظر: بحث بعنوان "الخطوط العريضة للاجتهاد الفرنسي في خصخصة المؤسسات العامة" بقلم أريك لوكان أستاذ معتمد في كليات الحقوق ولويس ب. بوشمان محامي مسجل في نقابتي محامين باريس ونيويورك منشور في موقع جسر المعرفة Jusoor.org/news manger/templates في ٢٠١٧/٣/١٠.

(٣) دلال بسما، مرجع سابق، ص٤.

في المشروع أكثر من ألف شخص أو بلغ حجم أعماله أكثر من خمسمائة مليون فرنك في حين اكتفى المشرع بطلب إذن (ترخيص) من وزير الاقتصاد في باقي المشروعات وللوزير حق رفض الطلب أي الامتناع عن إعطاء الترخيص بالبيع في حالة كان السعر المعروض أو سعر التنازل أقل من القيمة التي حددها الخبراء، أو أن ثبت له الإضرار بالصالح العام(١).

وبهذا فقد توصل الفقه القانوني بالاستناد إلى التشريع وتفسيرات المجلس الدستوري بأن المشرع الفرنسي قد وضع شروطاً ثلاثة لإجراء عملية الخصخصة تتمثل بما يلي:-

١. إن المشروع المراد خصخصته يجب أن لا يكون مرفق عام وطني.
٢. أن لا ينطوي المرفق العام على احتكار فعلي.
٣. وجوب تعويض الدولة تعويضاً عادلاً في حالة نقل ملكية المشروع العام للقطاع الخاص تطبيقاً لمبدأ المساواة الدستوري في توفير الحماية للمال العام كما هي متوفرة للمال الخاص(٢).

وقد جاءت القوانين المتعاقبة للخصخصة في فرنسا لتؤكد على ضرورة وجود تعويض عادل للدولة لقاء خصخصة أموالها العامة وبصورة خاصة التأكيد على أن خبراء مؤهلين ومستقلين كلياً عن المستفيدين المحتملين، قد قاموا بالتقييم وفقاً للمعايير والأساليب الموضوعية التي تمارس عادة عند التخلي الكلي أو الجزئي عن ملكية موجودات الشركات(٣).

ولكن المشرع يسمح بصدور مرسوم للإذن بمساهمة القطاع الخاص في رأس مال المشروعات التي تملك الدولة فيها أكثر من نصف رأس المال طالما بقت هذهِ المساهمة أقلية، ومع ذلك فأنه بالنسبة لبعض المشروعات العامة اقتضى الأمر صدور قانون ومن ذلك قانون ٤ يوليو ١٩٩٠ بشأن تحويل

---

(١) انظر – د. أحمد محمد محرز، النظام القانوني لتحول القطاع العام إلى القطاع الخاص (الخصخصة)، مرجع سابق، ص٥١.
– د. ميادة عبد القادر أحمد، مرجع سابق، ص١٤٠.
– دلال بسما، مرجع سابق، ص٤.

(٢) انظر:
– حسن محمد علي حسن البنان، مبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير والتطوير، دراسة مقارنة في تطور نشاط المرافق العامة الاقتصادية، رسالة مقدمة إلى مجلس كلية القانون جامعة الموصل كجزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه في القانون، ٢٠٠٥، ص١٤١.
– فوزي حسين سلمان الجبوري، مرجع سابق، ص٩٥.
– د. محمد المتولي، الاتجاهات الحديثة في خصخصة المرافق العامة بين النظرية والتطبيق، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص٤٠.

(٣) انظر: فوزي حسين سلمان الجبوري، حق الملكية إزاء اتجاهات الدولة في التأميم والخصخصة، مرجع سابق، ص١٥٦.

"ريجي رينو للسيارات Renault" إلى شركة مساهمة بما يسمح بفتح رأس المال في حدود ٢٥% لأشخاص فرنسيين أو أجانب وهو ما طبق أيضاً في شركة "فولفو للسيارات Volvo"[١].

هذا وأن السلطة المسؤولة عن الخصخصة تتميز بالثنائية، إذ جعل القانون لوزير المالية سلطة التقرير وجعل للجنة الخصخصة السلطة الاستشارية واستشارتها أمر إلزامي بالرغم من أن وظيفتها استشارية وغير ملزمة، إلا أنه أوجب الإعلان عن رأي اللجنة حرصاً على الشفافية[٢]. كما وضع القواعد التي تكفل تقييم المشروعات العامة التي ستباع بصورة حقيقية وحرص على كفاءة وحياد من يقوم بالتقييم[٣].

وبهذا فأن قانونا ٢ يوليو و ٦ أغسطس ١٩٨٦ قد تضمنا تنظيماً شاملاً محكماً لفكرة الخصخصة وحددا اختصاصات كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في نقل ما تملكه الدولة من رأس مال سواء كانت تملك كامل رأس المال أو الأغلبية فيه أم الأقلية، وما نود الإشارة إليه هنا بأن بيع الدولة لحصتها من رأس المال في المشروعات التي لا تملك الدولة فيها أغلبية رأس المال لا يعد من قبيل عمليات الخصخصة للمشروعات العامة، وهو ما يذكره خطأ جانب من الفقه المصري[٤]، فالخصخصة وفقاً للمفهوم القانوني لها هي نقل ملكية المشروعات العامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص والتي تتحقق في حالتين الأولى أن تفقد الأشخاص المعنوية العامة أغلبية رأس مال إحدى الشركات ومن تطبيقات هذه الحالة ما تضمنه قانون الخصخصة الفرنسي في ٦ أغسطس ١٩٨٦ من إمكانية زيادة رأس مال المشروع العام مع تخلي الدولة عن الاكتتاب في هذه الزيادة وترك الاكتتاب فيها للأفراد وهو ما يؤدي إلى أن تفقد الدولة أغلبية رأس المال في المشروع، أما الحالة الثانية فهي التنازل إلى القطاع الخاص عن مجموع الأصول التي تملكها الدولة ويمكن أن تكون محلاً لاستغلال مستقل ومن تطبيقات هذه الحالة بيع أصول المشروع بالاتفاق المباشر[٥]، فالخصخصة ترد بالتالي على المشروعات العامة، أما ما يتم من عمليات

---

(١) دلال بسما، مرجع سابق، ص٤، أما أسلوب الخصخصة عن طريق التنازل عن مجموع من الأصول الكافية بذاتها للاستغلال الاقتصادي على الاستقلال فقد نظم أحكامها مرسوم ٢٤ أكتوبر ١٩٨٦ وأجاز في مادته الثالثة باستخدام هذا الأسلوب بقرار من السلطة الإدارية المختصة، وذلك بعد أن أغفل المشرع في قانون ٢ يوليو تنظيم هذا الأسلوب في قانونه. انظر في ذلك:

- Decret 86-1140. 24oct. 1986 Parise pour L. application de la loi du 6aout 1986. relative aux modialites dapplicution des privatisations. (J.O. 26 oct. P.12915).

(٢) دلال بسما، مرجع سابق، ص٤.

(٣) د. ميادة عبد القادر أحمد، مرجع سابق، ص٢٧٧.

(٤) انظر – د. أحمد محمد محرز، النظام القانوني لتحول القطاع العام إلى القطاع الخاص (الخصخصة)، مرجع سابق، ص٥١.

– د. ميادة عبد القادر أحمد، مرجع سابق، ص١٣٩.

(٥) دلال بسما، مرجع سابق، ص٢.

بيع لأسهم الدولة في الشركات الخاصة التي لا تكون للأشخاص العامة فيها أغلبية الأسهم فلا يعد من قبيل الخصخصة ويتم تقرير هذا الانتقال بحرية من جانب السلطة الإدارية ويصدق ذلك في فرنسا بشكل خاص على الشركات التابعة (Les Filiales) للمشروعات العامة والتي يتم تكوينها في هيئة مشروع اقتصاد مختلط d'Economie[1]، وإذ أردنا أن نطلق جوازاً على عمليات البيع هذهِ مصطلح خصخصة، فهي خصخصة من نوع خاص متعلقة (بأموال الدولة الخاصة) بملكيتها من الأسهم التي لا تصل حد الأغلبية التي تجعل المشروع أو الشركة عامة، باعتبار أن تلك الأموال مملوكة للدولة أو مملوكة للقطاع العام، ولهذا فالقانون ينظم عملية انتقال الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص ولو لم تشكل تلك الملكية العامة للأموال بحد ذاتها مشروعاً عاماً أو شركة عامة، وبالتالي فالقانون عليه تنظيم عملية نقل ملكيتها من حيث تقرير انتقال الملكية أو تحديد الهيئة المختصة بنقل الملكية من إطار القواعد التي يقررها سواء تم النقل بقانون أو بناءاً على قانون، علماً بأن المشرع الفرنسي نظم الحالتين وسمح بها سواء كانت الخصخصة للمشروعات العامة التي تملك بها الدولة أغلب رأس المال أو حالة بيع أموال الدولة في المشروعات التي لا تملك فيها الدولة أغلبية رأس المال وفرق في الأداة القانونية في كل حالة كما بينا في أعلاه.

الفرع الثاني: حكم الخصخصة في التشريع المصري:

بعد الاتفاق بين مصر وصندوق النقد والبنك الدولي على الاتفاقيات الخاصة ببرنامج الإصلاح الاقتصادي والذي تعد الخصخصة حجز الزاوية فيها عام ١٩٩١[*]، والتي ما جاءت إلا استجابة لتوصيات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وتمهيداً لتدويل الوحدات الإنتاجية في اقتصاديات الدول النامية والأخذ بآليات السوق، في إدارة الموارد الاقتصادية بما يعمق اندماجها في السوق العالمية وفتح

(١) المرجع السابق، ص٣.

(*) اقتضى هذا البرنامج للإصلاح الاقتصادي إصدار عدة تشريعات من أهمها قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ وقانون سوق رأس المال رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٢ وقرار رئيس الجمهورية رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٩١ بتحديد الوزير المختص في تطبيق أحكام قانون شركات قطاع الأعمال العام، وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٥٩٠) لسنة ١٩٩١، بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون شركات قطاع الأعمال العام، وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٧٤١) لسنة ١٩٩١ بإنشاء مكتب فني لوزير قطاع الأعمال العام وبتاريخ ١٤ فبراير سنة ١٩٩٣ وضع المكتب الفني لوزير قطاع الأعمال دليلاً للإجراءات والإرشادات العامة لبرنامج الحكومة لتوسيع قاعدة الملكية وإعادة الهيكلة وحوافز العاملين والإدارة، هذا وقد صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٤ بتنظيم وزارة الاستثمار وبموجبه حلت وزارة الاستثمار محل وزارة القطاع العام في تطبيق أحكام قانون شركات قطاع الأعمال، انظر د. أحمد محمد محرز، النظام القانوني لتحول القطاع العام إلى القطاع الخاص (الخصخصة)، مرجع سابق، ص١٩٥.
وعلى ذلك فكل ما يرد ذكره في هذا البحث من عبارة وزير القطاع العام أو المكتب الفني لقطاع الأعمال، يكون وزير الاستثمار هو المقصود به وذلك اعتباراً من ٢٠٠٤/٧/٢٩.

المجال للاستثمارات الأجنبية بهدف تنفيذ ما يسمى بتوافق واشنطن(*)، أصبح تطبيق الخصخصة في مصر وبيع القطاع العام شرطاً لإعطاء القروض والتسهيلات وإلغاء الديون الخارجية فكان إجباراً على مصر تصفية القطاع العام والاتجاه نحو تثبيت أقدام القطاع الخاص في معظم المجالات الاقتصادية(١)، ولذلك فقد أعدت الحكومة المصرية برنامجاً للخصخصة، وأصدرت عدة قوانين تتجه جميعاً نحو تطبيق فكرة الخصخصة، منها قانون قطاع الأعمال العام رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ والذي نظم إجراءات بيع الأسهم والأصول في حدود المساهمة ببعض الأسهم فقط وليس الخصخصة الكاملة وذلك عن طريق تسهيل تحويل جزء من الشركات العامة (وهي الشركات التابعة)(*) إلى حظيرة القطاع الخاص، والذي بصدوره وصدور لائحته التنفيذية بدأت مرحلة جديدة من مراحل الأداء الاقتصادي لشركات قطاع الأعمال

(*) وهو توافق تم صياغته عام ١٩٨٩ بين كل من البنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي من جهة، والولايات المتحدة الأمريكية من جهة أخرى، لينطبق على كافة الدول المدينة بهدف تصفية نشاط الدولة الاقتصادي، الذي تمارسه من خلال مشروعاتها العامة، وتحرير الأسواق، حتى يكون العرض والطلب هو أساس التعامل في النشاط الاقتصادي بكافة أنواعه (التجاري والصناعي والخدمات)، الأمر الذي يؤدي إلى وجود سوق عالمي موحد ومنظم ذاتياً، ومن أهم المبادئ الأساسية لتوافق واشنطن هي ما يلي: أولاً- الإصلاح الضريبي، بتخفيض العبء الضريبي على كبار أصحاب الأعمال لتشجيعهم على القيام بزيادة استثماراتهم الإنتاجية. ثانياً- الإسراع نحو تحرير الأسواق المالية. ثالثاً- المساواة في المعاملة بين الاستثمارات الوطنية والأجنبية لزيادة الاستثمار الأجنبي وتحقيق الرواج الاقتصادي والمساهمة في القضاء على البطالة. رابعاً- تصفية القطاع العام وخصخصة المنشآت التي تملكها الدولة، وبيع الحصص التي تملكها سائر المشروعات العامة. خامساً- تشجيع الصادرات. سادساً- الحد من عجز الموازنة العامة. سابعاً- تخفيض الرسوم الكمركية بنسبة ١٠% كل عام لتشجيع تحرير التبادل التجاري. ثامناً- التخلي عن سياسة الدعم، وإطلاق حرية الأسواق وأن يكون للبنية الأساسية الأولوية على غيرها من نفقات الدولة. انظر: د. أحمد محمد محرز، النظام القانوني لتحول القطاع العام إلى القطاع الخاص (الخصخصة)، مرجع سابق، ص٢٦٦.

(١) وقد منح دستور مصر الملغي لعام ١٩٧١ وكذلك دستورها النافذ لعام ٢٠١٤ تلك الاتفاقيات والمعاهدات القيمة القانونية لقوة التشريعات العادية، إذ تنص المادة (١٥١) من دستور مصر لعام ١٩٧١ على "رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب مع البيان، وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة...". انظر: د. ذو الفقار علي رسن الساعدي، و د. علي غني عباس الجنابي، الرقابة على دستورية المعاهدات المالية الدولية في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، مجلة علمية محكمة، المجلد (١٨)، العدد (٣)، ٢٠١٦، ص٧٣. وتنص المادة (١٥١) من دستور ٢٠١٤ المصري النافذ على "يمثل رئيس الجمهورية الدولة في علاقاتها الخارجية ويبرم المعاهدات ويصدق عليها بعد موافقة مجلس النواب، ويكون لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً لأحكام الدستور..."، دستور مصر الصادر في ٢٠١٤ منشور على الموقع الالكتروني: www.coustitute project.org تاريخ الدخول ٢٠١٧/٤/١.

(*) الشركة التابعة: هي الشركة التي تكون لإحدى الشركات القابضة ٥١% من رأس مالها على الأقل. انظر: نص المادة (١٦) من قانون قطاع الأعمال رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١، منشور في الجريدة الرسمية، العدد (٢٤) مكرر، في ١٩ يونيو ١٩٩١.

العام التي تقوم على آليات السوق، فضلاً عن إصدار قانون رقم (١٥٥) لسنة ١٩٩٨ بشأن مساهمة القطاع الخاص في رؤوس الأموال في البنوك المصرية وقانون رقم (١٥٦) لسنة ١٩٩٨ بشأن مساهمة القطاع الخاص في شركات التأمين وهي تجيز الخصخصة الجزئية في تلك القطاعات المالية[١].

هذا وقد أعدت الحكومة المصرية دليلاً تفصيلياً إرشادياً بعملية الخصخصة أعلن عنه عام ١٩٩٣ وعدل عام ١٩٩٦ بعد إصدار قانون قطاع الأعمال العام رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ والذي اشتمل على إطار قانوني لعملية بيع وحدات القطاع العام المصري[٢].

هذا وقدر صدر هذا القانون بهدف تحرير الاقتصاد، ويقوم فلسفته على أساس الفصل بين الملكية والإدارة فجعل الملكية للشركات القابضة وتتبعها شركات تقوم بالإدارة (الشركات التابعة)، واستهدف التمهيد لخصخصة شركات قطاع الأعمال العام، إلا أنه صدر في ظل دستور اشتراكي يقوم على تملك الدولة لوسائل الإنتاج هو دستور ١٩٧١ الذي جاء في المادة الأولى منه "أن جمهورية مصر العربية دولة نظامها اشتراكي" ونصت المادة (٣٠) منه على "الملكية العامة هي ملكية الشعب وتتأكد بالدعم المستمر للقطاع العام ويقود القطاع العام التقدم في جميع المجالات ويتحمل المسؤولية الرئيسية في خطة التنمية"[٣].

فنزعة دستور ١٩٧١ هي نزعة اشتراكية ولكنهُ لم يتضمن نصوص تحظر الخصخصة كما لم تضمن نصوصاً تجيزها، وعليه فالخصخصة أن حدثت يجب أن لا تخل بالمبادئ الاشتراكية في الدستور المصري إذ لا يجوز لها أن تؤدي إلى الإخلال بقدرة القطاع العام في قيادة خطة التنمية والتقدم، مما يعني أن تخصيص الجزء الأكبر من شركات القطاع العام يعد مخالفة دستورية[٤].

وجاءت نصوص دستور ٢٠١٤ المصري النافذ حالياً خاليةً من نصوص ذات نزعة اشتراكية أو مقيدة للأخذ بالخصخصة وعملياتها، مما جعل الخصخصة والأخذ بها لا يتعارض مع أحكامه، بل أن أحكام نصوص هذا الدستور جاءت تدعو لتحفيز القطاع الخاص في تحمل مسؤوليته الاجتماعية في

(١) انظر – د. ميادة عبد القادر أحمد، التنظيم القانوني لخصخصة المرافق العامة بين الواقع والمأمول، مرجع سابق، ص١٩٥.

– د. محمود مصطفى الزعارير، مرجع سابق، ص٩٥.

(٢) د. ميادة عبد القادر أحمد، التنظيم القانوني لخصخصة المرافق العامة بين الواقع والمأمول، مرجع سابق، ص١٩٥.

(٣) انظر – د. ميادة عبد القادر أحمد، التنظيم القانوني لخصخصة المرافق العامة بين الواقع والمأمول، مرجع سابق، ص٢٧.

(٤) محمد إبراهيم العوضي، عدم دستورية قوانين الخصخصة في مصر مقارنة بالوضع في القانون الفرنسي، مرجع سابق، ص١٠٦.

خدمة الاقتصاد الوطني والمجتمع[١]، كما جاءت نصوصه تقضي بالتزام الدولة بحماية الأنشطة الاقتصادية الإنتاجية والخدمية وزيادة تنافسيتها وتوفير المناخ الجاذب للاستثمار فضلاً عن منع الممارسات الاحتكارية[٢]، وجاءت المادة (٢٧) منه لتؤكد "بأن يلتزم النظام الاقتصادي في الدولة بدعم التنافس ومنع الممارسات الاحتكارية وتشجيع الاستثمار وضبط آليات السوق وكفالة الأنواع المختلفة للملكية"[٣].

إلا أن أحكام هذا الدستور جاءت بنص صريح يحظر التصرف في أملاك الدولة العامة، ولكنه سمح بالتصرف في أملاك الدولة الخاصة بقانون يحدد أحكام التصرف فيها القواعد والإجراءات اللازمة لذلك[٤]، هذا وقد كان المشرع المصري حريصاً على النص بشكل صريح على أن أموال الشركة هي من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة[٥].

هذا ويحكم برنامج الخصخصة في مصر قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ كما يحكم سياسة الخصخصة فيها أيضاً دليل الإجراءات والإرشادات العامة، وقد حدد القانون الشركات التي تخضع للخصخصة وعددها (٣١٤) شركة تابعة ومن خلالها يلاحظ بأن القانون لم يسمح بإدراج المشروعات التي تمس الأمن القومي المصري، لأنها تعد من القطاعات الستراتيجية التي تتمثل فيها هيبة الدولة مثل هيئة قناة السويس والإنتاج الحربي وشركات البترول ومصر للطيران، ويقتصر القانون على

(١) تنص المادة (٣٦) من دستور ٢٠١٤ المصري على "تعمل الدولة على تحفيز القطاع الخاص لأداء مسؤولياته الاجتماعية في خدمة الاقتصاد الوطني والمجتمع"، مرجع سابق، ص١٥.

(٢) تنص المادة (٢٨) من دستور ٢٠١٤ المصري على "الأنشطة الاقتصادية الإنتاجية والخدمية والمعلوماتية مقومات أساسية للاقتصاد الوطني وتلتزم الدولة بحمايتها، وزيادة تنافسيتها، وتوفير المناخ الجاذب للاستثمار، وتعمل على زيادة الإنتاج، وتشجيع التصدير وتنظيم الاستيراد، وتولى الدولة اهتماماً خاصاً بالمشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر في كافة المجالات، وتعمل على تنظيم القطاع غير الرسمي وتأهيله"، المرجع السابق، ص١٤.

(٣) انظر: نص المادة (٢٧) من دستور ٢٠١٤ المصري، المرجع السابق، ص١٣.

(٤) تنص المادة (٣٢) من دستور ٢٠١٤ المصري على "... ولا يجوز التصرف في أملاك الدولة العامة ... ويحدد القانون أحكام التصرف في أملاك الدولة الخاصة، والقواعد والإجراءات المنظمة لذلك"، المرجع السابق، ص١٥. وقد حدد المشرع المدني المصري الأموال العامة في المادة (٨٧) منه بأنه "تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار عن الوزير المختص".

(٥) انظر: المادة (١٢) من قانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١، منشور على الموقع: www.egypt.gov.eg تاريخ الدخول ٢٠١٦/١٢/١ الثالثة مساءاً، ص٩. والتي تنص على "تعتبر أموال الشركة من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة....".

تخصيص الشركات الخاضعة لقطاع الأعمال العام[١]، غير أن نص المادة (٩) من مواد الإصدار لقانون قطاع الأعمال العام رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ تدل على نية مغايرة لذلك، إذ أعطت تفويضاً كاملاً لرئيس الجمهورية في تحويل الهيئات الاقتصادية أو المؤسسات العامة أو شركات القطاع العام والمقرر لها أنظمة اقتصادية خاصة إلى شركات قابضة أو شركة تابعة تخضع لأحكام قانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ مما يعني جواز خصخصتها في حال قام رئيس الجمهورية بهذا الإجراء الذي فوضته به المادة التاسعة من قانون الإصدار[٢].

كما ذكرنا سابقاً بأن المشرع المصري قد أجاز خصخصة أسهم الشركات التابعة، إذ قضى بقابليتها للتداول في بورصة الأوراق المالية، إذ استحدث قانون قطاع الأعمال العام هذا الحكم في نص المادة (٢٠) منه[٣]، إذ أصبح من اختصاص الشركة القابضة تقرير بيع كل أو بعض أسهم الشركات التابعة بما يؤدي إلى خفض حصة الشركة القابضة أو الأشخاص الاعتبارية العامة وبنوك القطاع العام في رأسمالها عن ٥١% فضلاً عن اختصاصها بتأسيس الشركات وشراء الأسهم وبيعها[٤].

إلا أنه هناك قيد يرد على بيع كل أو بعض أسهم الشركة التابعة أن كان يؤدي إلى خفض حصة الشركة القابضة أو الأشخاص الاعتبارية العامة أو بنوك القطاع العام من رأسمالها عن ٥١%، وهذا ما نصت به المادة (٢٥/ف٥) من اللائحة التنفيذية لقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١، إذ قضت بلزوم أخذ موافقة الجمعية العامة[*] غير العادية للشركات القابضة لجواز البيع للقطاع الخاص بنسبة تزيد عن ٤٩% من رأس المال الشركة لما يترتب على ذلك من زوال صفة الشركة القابضة والشركة التابعة في مفهوم قانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ وخضوعها لنظام قانوني آخر حسب إرادة المساهمين أصحاب رأس المال[٥].

---

(١) محمد إبراهيم العوضي، فكرة الخصخصة ومدى توافقها مع الحماية الدستورية للمشروعات – دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ص١٢١-١٢٢.

(٢) د. محمود مصطفى الزعارير، مرجع سابق، ص٩٥.

(٣) انظر: المرجع السابق، ص١٣.

(٤) د. أحمد سالم، خصخصة القطاع العام والدستور الإصلاح الاقتصادي، مجلة المدير العربي، مصر/ عدد ١٢٧/ سنة ١٩٩٤، ص١٢.

(*) تتكون الجمعية العامة من الوزير المختص رئيساً وأعضاء من ذوي الخبرة في مجال الأنشطة التي تقوم بها الشركات التابعة للشركة القابضة لا يقل عددهم عن اثنتي عشر ولا يزيد عن أربعة عشر من بينهم ممثل واحد على الأقل يرشحه الاتحاد العام لنقابات العمال في مصر يصدر باختيارهم قرار من رئيس مجلس الوزراء، انظر: نص المادة (٩) من قانون قطاع الأعمال العام رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١، الجريدة الرسمية، مرجع سابق، ص٨.

(٥) د. محمود مصطفى الزعارير، مرجع سابق، ص١٠١.

كما يستلزم القانون في المادة (١٠) منه أخذ موافقة الجمعية العامة للشركة القابضة عند التصرف بالبيع في أصل من خطوط الإنتاج الرئيسية وذلك طبقاً للقواعد التي تحددها اللائحة التنفيذية[١].

كما يكون للجمعية العامة غير العادية وحدها حق تقرير حل الشركة (تصفيتها) واستمرارها إذا بلغت خسارتها نصف رأس المال وفقاً لما تقضي به المادة (٣٧) من قانون قطاع الأعمال العام المصري[٢].

وعد القانون تقسيم الشركة التابعة هي من أسباب انقضاء الشركة وتصفيتها وفقاً لما تقضي به المادة (٣٨/فق٣) من القانون[٣].

هذا ويحكم سياسة الخصخصة أيضاً دليل الإجراءات والإرشادات العامة لتوسيع قاعدة الملكية والذي يقوم على فصل الملكية عن الإدارة والمساواة بين المشروعات العامة والخاصة وتشجيع القطاع الخاص لشراء المشروعات العامة، ومن خلال الاطلاع على هذا الدليل يمكن الاستنتاج بأن الحكومة لم تضع شروط تملك أسهم شركاتها ولم تحدد حدود تملك الأسهم، كما لم يحدد النسب المخصصة للأجانب ولا مكافآت الخبراء، كما يفتقر البرنامج الحكومي إلى دقة الصياغة وانعدام الضوابط لاختيار الخبراء للتقييم إذ لم يحدد هوية هؤلاء الخبراء سواء من الوطنين أو الأجانب، وبسبب عدم تحديد المشرع القانوني للأسس التي على أساسها يتم تقويم قيمة أموال المشروعات العامة، فقد تولى تنظيمها برنامج الحكومة لتوسيع قاعدة الملكية وإعادة الهيكلة الصادر في عام ١٩٩٣ ووضع إرشادات تفتقر إلى السند التشريعي[٤]، كما لم يحدد القانون طرق تحول الشركات العامة إلى خاصة، ولم يحدد اختصاصات السلطات الإدارية المسؤولة عن الخصخصة، هذا وأن برنامج الحكومة المصرية لم يصدر بصورة تشريع ملزم بالمعنى الواسع كما لا يرقى إلى مرتبة القرارات الإدارية التي يمكن الطعن فيها إذا جاءت مشوبة بعيب من العيوب، فلا تصبح تلك الإرشادات كذلك إلا أن صدر بها قانون أو قرار من وزير قطاع الأعمال العام بوضعها موضع التنفيذ[٥].

---

(١) انظر عجز المادة (١٠) وتنص على "... ولا يجوز التصرف في أصل من خطوط الإنتاج الرئيسية إلا بعد موافقة الجمعية العامة طبقاً للقواعد التي تحددها اللائحة التنفيذية"، المرجع سابق، ص٩.

(٢) تنص المادة (٣٧) على "إذا بلغت خسارة الشركة نصف رأس المال المصدر وجب على مجلس الإدارة أن يبادر إلى دعوة الجمعية العامة غير العادية إلى حل الشركة أو استمرارها"، المرجع سابق، ص٢٠.

(٣) تنص المادة (٣٨) من قانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ عن "تقضي الشركة بأحد الأسباب الآتية ... ٤- الاندماج أو التقسيم"، المرجع سابق، ص٢٠.

(٤) انظر – محمد إبراهيم العوضي، عدم دستورية قوانين الخصخصة في مصر مقارنة بالوضع في القانون الفرنسي، مرجع سابق، ص١١٧.

– د. ميادة عبد القادر أحمد، التنظيم القانوني لخصخصة المرافق العامة بين الواقع والمأمول، مرجع سابق، ص٢٧٢.

(٥) انظر: د. ميادة عبد القادر أحمد، التنظيم القانوني لخصخصة المرافق العامة بين الواقع والمأمول، المرجع السابق، ص١٤٤.

هذا وكان من الأجدر بالمشرع أن يصدر قانون ينظم الخصخصة بدلاً من إصدار دليل إرشادي ينص على مجرد توجهات ومبادئ عامة، فعمليات بيع القطاع العام تتم دون ضوابط قانونية وبأي ثمن ولأي مشتري، وعليه لا يمكن النظر إلى قانون قطاع الأعمال على أنه قانون منظم لعملية الخصخصة لأنه لم يتضمن قواعد أخرى غير التي نظمتها المادة (٢٠)، وقد أغفل القانون وجود مرافق خدمية ذات طابع قومي غير قابلة للبيع للقطاع الخاص مثل خطوط السكك الحديد والكهرباء، هذا فضلاً عن عدم وجود قانون ينظم خصخصة المرافق العامة، إلا أن الدستور قد تكفل بتقديم بعض الخدمات العامة فأحاط المرافق العامة التي تتكفل بتحقيقها بسياج من الحماية الدستورية بالنص عليها في الدستور[١]، كالخدمات الثقافية والاجتماعية والصحية[٢]، والحق في التعليم[٣]، إذ تتولى الدولة إنشاء تلك المرافق وتضمن عملها، وبالتالي فلا يجوز خصخصة تلك المرافق الخدمية العامة بنص الدستور[٤].

فبالنسبة للإطار القانوني للخصخصة في مصر فإننا بصدد اختصاص كان يجدر بالمشرع أن يمارسه ولكن آثر المشرع أن يبقى بعيداً عن دائرة اختصاصه فيصبح موقف المشرع مخالفاً للدستور، كما كان لزاماً على المشرع أن يضع حدوداً للخصخصة فيحدد المرافق غير القابلة للخصخصة وهي المرافق ذات الطابع القومي، ووضع إجراءات وشروط البيع حتى لا يكون البيع بأي ثمن وبأي سعر ولأي مشتري، كما أنه لم يحدد مآل الأموال الناتجة عن البيع، هذا ويعد تدخل المشرع في مجال الخصخصة أمراً ضرورياً لعدة أسباب أولهما أنه أن كان المشرع يختص بالتأميم فأنه يختص أيضاً بالخصخصة وهي العملية العكسية للتأميم وهذا ما سار عليه دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ في المادة (٣٤) منه إذ قضى باختصاص المشرع بالتأميم والخصخصة على حد سواء، أما ثاني سبب لضرورة تدخل المشرع في مجال الخصخصة، أنه أصبح من المسلم به في بلاد كمصر أن المشرع هو صاحب الاختصاص في التشريع وأن اختصاص السلطة التنفيذية في مجال التشريع هو اختصاص استثنائي يقتصر على حالتي التفويض والضرورة وهو اختصاص لا يسوغ تدخل السلطة التنفيذية في مجال الخصخصة إلا لغرض تنفيذ قانون، كما أن أموال المشروعات العامة لا تمثل فقط أموالاً مملوكة للدولة فحسب بل هي تنظيم ونشاط اقتصادي يتطلب تنظيمها صدور قانون يتدخل في مجال انتقال الملكية من القطاع العام إلى القطاع

(١) انظر: د. ميادة عبد القادر أحمد، التنظيم القانوني لخصخصة المرافق العامة بين الواقع والمأمول، مرجع سابق، ص٢٧١.

(٢) تنص المادة (١٧) من دستور ٢٠١٤ المصري على "تكفل الدولة توفير خدمات التأمين الاجتماعي..." وتنص المادة (١٨) منه على "... وتلزم الدولة بإقامة نظام تأمين صحي شامل لجميع المصري..."، دستور مصري لعام ٢٠١٤، مرجع سابق، ص١٠.

(٣) تنص المادة (١٩) من دستور ٢٠١٤ المصري النافذ على "التعليم إلزامي حتى نهاية المرحلة القانونية أو ما يعادلها وتكفل الدولة مجانيته بمراحله المختلفة في مؤسسات الدولة التعليمية وفقاً للقانون"، مرجع سابق، ص١١.

(٤) إبراهيم يوسف هرموش، د. سام دلة، مرجع سابق، ص٣٦٧.

الخاص سواء لتقرير انتقال الملكية أو لتحديد الهيئة المختصة بنقل الملكية في إطار القواعد التي يقررها، فنقل الملكية يجب أن يتم أما بقانون أو بناءاً على قانون[١].

كما يفضل أن يهتم المشرع الدستوري ذاته بموضوع الخصخصة، بشكل يضع معه الأطر الرئيسية التي تحكم هذا الموضوع الحيوي الهام ويحدد الضوابط الدستورية الواضحة لها وهذا ما فعله دستور فرنسا لعام ١٩٤٦ في نص الفقرة (٩) من ديباجته التي تنص على "كل مال وكل مشروع، يكون استغلاله من النوع الذي يكتسب خصائص المرفق العام الوطني أو يصدق عليه وصف الاحتكار الواقعي أن يكون مملوكاً للدولة"[٢].

وبالتالي فأن كل ما تم من عمليات بيع لمشاريع القطاع العام قد تم دون سند دستوري حتى صدر تعديل الدستور عام ٢٠٠٧، كما أنه تم دون ضوابط قانونية بالاعتماد فقط على التوجيهات التي أصدرتها الحكومة المصرية في دليل الإجراءات والإرشادات[٣].

من كل ما تقدم نستخلص عدم وجود إطار دستوري حاكم لبرنامج الخصخصة، فدستور عام ١٩٧٠ كان يقوم على النظام الاشتراكي، كما أن دستور ٢٠١٤ جاء خالياً أيضاً من إطار تنظيمي واضح ومحدد لموضوع خصخصة المرافق العامة[٤].

أما فيما يتعلق بالتنظيم القانوني الحاكم للخصخصة فلم نجد قانون موحد للخصخصة في مصر ينظم خصخصة المرافق العامة على غرار ما وجدنا في فرنسا، وأن كان المشرع المصري قد أصدر القانون رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ لتنظيم عملية تحول الملكية العامة إلى القطاع الخاص فيما يتعلق بشركات قطاع الأعمال، مما يستوجب إصدار قانون يبين مجالات الخصخصة وأساليبها[٥].

الفرع الثالث: حكم الخصخصة في التشريع العراقي:

فيما يخص التنظيم القانوني للخصخصة في العراق فلم يشهد العراق أي قانون واضح صريح ينظم عملية الخصخصة منذ ظهور ملامح التوجه للخصخصة في الاقتصاد العراقي عام ١٩٨٧ وليومنا هذا، غير أن الفقه العراقي ونؤيده في ذلك يسجل بأن عام ١٩٨٧ كان بداية لتطبيقات الإصلاح الاقتصادي

---

(١) انظر: دلال بسما، مرجع سابق، ص٣.

(٢) د. أحمد عبد الظاهر، الخصخصة والدستور، مقالة منشورة على الموقع الالكتروني:www.elwaten news.com تاريخ الدخول ٢٠١٧/٣/١٧ الساعة الواحدة مساءاً.

(٣) انظر: د. ميادة عبد القادر أحمد، التنظيم القانوني لخصخصة المرافق العامة بين الواقع والمأمول مرجع سابق، ص٢٧٢.

(٤) انظر: حسن محمد علي، مرجع سابق، ص١٤٢.

(٥) انظر: د. حسن محمد علي، المرجع السابق، ص١٤٢.

في العراق[١]، إذ أصدر المشرع القانوني العديد من القوانين العراقية التي تدعم القطاع الخاص بشكل غير مباشر وذلك من خلال رفع قيود كثيرة من أمام القطاع الخاص والسماح له وتشجيعه على مزاولة العديد من الأنشطة التي كانت حكراً على القطاع العام، وتقديم التسهيلات للمستثمرين عن طريق إعفاء المشاريع الصناعية إعفاءاً كاملاً من الرسوم والضرائب، وتقديم تسهيلات لرؤوس الأموال العربية والأجنبية الوافدة، وصولاً إلى تقليص دور القطاع العام[٢]، فضلاً عن إصدار مجلس قيادة الثورة المنحل للعديد من القرارات التي تقضي بالأخذ بالخصخصة الصريحة للعديد من الوحدات الاقتصادية أو المشروعات العامة[٣].

---

(١) انظر – د. إبراهيم الفياض، التخصيصية (الخصخصة) في منظور قانوني، مرجع سابق، ص٩.
– د. باسمة علي إحسان داود، مرجع سابق، ص٣٨٠.
– د. إسماعيل صعصاع غيدان، مرجع سابق، ص١٨٥.

(٢) ينظر في ذلك – قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٣٢) لسنة ١٩٨٦، منشور في الوقائع العراقية العدد (٣٢٥٤) في ١٩٨٩/٥/٨، قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٣٦٨٥) في ١٩٩٧/٩/١ والذي أجازت المادة (٣٥) منه تحويل الشركات العامة إلى شركات مساهمة بموافقة مجلس الوزراء، ولا يعد النظام الذي أرساه المشرع في هذا القانون تحولاً كاملاً نحو الخصخصة بل تحول نحو نظام فيه سمات الشركات الخاصة في مجالات حسابات الربح والخسارة والاستثمار والاقتراض وإدارة الشركات ومجالس إدارتها وكيفية ممارس العمل وجواز تصفية الشركات العامة، ولكنه أخذ بالخصخصة بشكلها القانوني الصريح في المادة (٣٥) منه، وبذلك يكون قد أخذ بالخصخصة الضمنية والخصخصة الصريحة في نصوصه، وقانون الاستثمارات العربية رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٨ لتشجيع مشروعات التنمية والقانون التجاري رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٩ الذي هدف إلى تشجيع القطاع الخاص عن طريق زيادة مساهمته في النشاط التجاري، فضلاً عن قانون الشركات التجارية رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ والذي كان يهدف وفقاً لأسبابه الموجبة إلى منح القطاعين الخاص والمختلط فرصة أفضل للقيام بدور أكثر فعالية في عملية التنمية وتطوير الاقتصاد ضمن الإطار العام لخطط الدولة، والقانون رقم (٩٣) لسنة ١٩٨٧ والذي يهدف إلى زيادة نسبة مساهمة القطاع الخاص في الشركات المختلطة إلى ٧٥% بعد أن كانت لا تتجاوز ٤٩% في ظل قانون الشركات السابق رقم (٣٦) لسنة ١٩٨٣. نقلاً عن إيناس محمد رشيد المشهداني، مرجع سابق، ص١٨٢.

(٣) ومن تلك القرارات، قرار رقم (٢٧٣) الصادر في ١٩٨٩/٤/٢٣ والذي أجاز لرئيس الجمهورية إصدار قرار بنقل ملكية المشروع الحكومي التي تزيد قيمته على مليون دينار إلى القطاع المختلط أو الخاص بقيمته التقديرية، وتتخذ الجهة لتي تنتقل إليها ملكية المشروع شكل شركة مساهمة، والقرار رقم (١٤٠) لعام ١٩٩٣ والذي خول وزير الصناعة والمعادن صلاحية تحويل المعامل التابعة للوزارة إلى شركة مساهمة بعد الحصول على موافقة ديوان الرئاسة، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٣٤٧٧) في ١٩٩٣/٩/٢٧ والقرار رقم (١٠٠) الصادر في ١٩٩٥/٩/٢٠ والذي أجاز تحويل المنشآت والشركات والمعامل إلى شركات مساهمة خاصة أو مختلطة، أشار إليها د. حسن محمد علي حسن الغبان، مرجع سابق، ص١٤٣، والقرار رقم (٥٤٧) لعام ١٩٨٧ والذي تم بموجبه تحويل مصلحة نقل الركاب إلى شركة مساهمة مختلطة بلغت نسبة مشاركة الدولة فيها ٥٠% من الأسهم، كما أصدر المشرع القانوني قانون رقم (٤٤٧) لسنة ١٩٨٧ الذي يقضي: تحويل المنشأة العامة للنقل البري إلى الشركة العراقية للنقل لتصبح شركة مساهمة مختلطة، انظر: إيناس محمد رشيد، مرجع سابق، ص١٨٣.

كما قد تم تحويل عدد من المؤسسات العامة التي تمارس نشاطاً اقتصادياً إلى شركات عامة تعمل على أسس تجارية ثم بيعت أعداد كبيرة من المشروعات العامة العاملة تلك بعد إعادة هيكلتها وتحويلها لشركات عامة[١]، وبالرغم من انتهاج المشرع القانوني لهذا النهج القانوني الذي يأخذ بالخصخصة بمفهومها القانوني الصريح في جانب من تلك التشريعات أو في جانب من نصوصها، غير أنه لم يستعمل مصطلح الخصخصة فيها، وذلك خشية الاصطدام بالنهج الاشتراكي لنصوص دستور ١٩٧٠ التي صدرت تلك التشريعات في ظله، وهذا ما يقرره الدستور في أكثر من مادة من مواده[٢]، كما قرر ملكية الشعب من خلال الدولة لوسائل الإنتاج الأساسية والثروات الطبيعية وهذا ما قضت بهِ المادة (١٣) منه وبشكل صريح، إذ نصت على أن "الثروات الوطنية ووسائل الإنتاج الأساسية ملك للشعب تستثمرها السلطة المركز في جمهورية العراق استثماراً مباشراً وفقاً لمقتضيات التخطيط العام للاقتصاد الوطني، يجعل تلك النصوص تشكل قيوداً على حرية الدولة في تبني سياسة التحول نحو القطاع الخاص أن كان الهدف من هذا التحول يرمي إلى التحول عن النظام الاشتراكي إلى النظام الرأسمالي، ولكن مما يلاحظ بأن عمليات الخصخصة التي تمت بموجب تلك التشريعات القانونية لم تتناول وسائل الإنتاج الأساسية والثروات الطبيعية واقتصرت على المشروعات والوحدات الاقتصادية التي لا تعد من قبيل ذلك[٣].

وعليه فالمشرع القانوني العراقي وأن كان قد أخذ بشكل ما بالخصخصة ولكنه لم يجعلها مشتملة على عناصر الإنتاج الرئيسة أو الثروات الطبيعية تفادياً للاصطدام بالمنهج الاقتصادي الاشتراكي الذي سار عليه دستور ١٩٧٠، ولجوئه لذلك كان بغرض التخلص من مساوئ الإدارة المباشرة لبعض القطاعات الإنتاجية وبعض الخدمات الخاصة بعد تراجع معدلات الناتج الوطني نتيجة الحروب التي أنهكت الاقتصاد الوطني ولغرض الوصول إلى الميزات التنموية للخصخصة[٤].

أما فيما يتعلق بدستور العراق النافذ الصادر عام ٢٠٠٥، فأن نصوصه جاءت خالية من تلك النصوص المقيدة للأخذ بالخصخصة، وتهدف إلى التحول نحو التحرر الاقتصادي، إذ نصت المادة (٢٥) الواردة في الباب الثاني الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أن "تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده، وتنويع مصادره،

---

(١) د. حسن محمد علي حسن الغبان، مرجع سابق، ص١٤٣.

(٢) تنص المادة الأولى من دستور ١٩٧٠ على "العراق جمهورية ديمقراطية شعبية ذات سيادة، هدفه الأساس تحقيق الدولة العربية الواحدة وإقامة النظام الاشتراكي". وتنص المادة الثانية عشر منه على "تتولى الدولة تخطيط وتوجيه الاقتصاد الوطني بهدف إقامة النظام الاشتراكي على أسس علمية وثورية...".

(٣) انظر: د. حسن محمد علي حسن الغبان، مرجع سابق، ص١٤٢.

(٤) انظر – د. إبراهيم الفياض، التخصيصية (الخصخصة) في منظور قانوني، مرجع سابق، ص٨.

– د. إسماعيل علي صعصاع غيدان، مرجع سابق، ص١٨٥.

وتشجيع القطاع الخاص وتنميته"[١]، كما نص على أن "تكفل الدولة تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة، وينظم ذلك بقانون"[٢]، أما المادة (١١٢) منه فأكدت على تطوير الثروة النفطية والغاز بالاعتماد على أحدث مبادئ السوق[٣].

ويمكن من خلال ما تقدم استخلاص رغبة المشرع الدستوري بالأخذ "بالأسس الاقتصادية الحديثة" و "مبادئ السوق"، ويعد اقتصاد السوق والاقتصاد الحر، وتشجيع القطاع الخاص من الأسس الاقتصادية الحديثة التي تأخذ بها اقتصاديات الدول في الوقت الراهن، ويذهب جانب من الفقه العراقي إلى أن تأثر الاقتصاد العراقي بالأفكار الاقتصادية الحديثة والسائدة لدى الدول التي احتلته والتي تأخذ بالنظام الاقتصادي الرأسمالي هو ما يعزز هذه القناعة المتمثلة برغبة المشرع الدستوري بالانتقال إلى الاقتصاد الحر وخصوصاً في ظل رغبة الدولة للانضمام إلى منظمة التجارة العالمية[٤]، ويمكن أن تعزز هذه القناعة بأمر آخر يتعلق بسعي الحكومة العراقية بعد عام ٢٠٠٣ إلى التعامل مع صندوق النقد الدولي وإرسال (خطاب النوايا)[*] من أجل إطفاء الديون الخارجية المستحقة على العراق ومعالجة الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد العراقي والذي يفرض على العراق تبني برامج الإصلاح الاقتصادي المتمثلة ببرامج التثبيت الاقتصادي والتكييف الهيكلي المتضمنة لعمليات الخصخصة، وقد وقع العراق بالفعل مع صندوق النقد الدولي اتفاقيات وأولها كان مع نادي باريس في (٢١/تشرين الأول/٢٠٠٤) والتي ربطت العراق بموجبها بسياسة السوق الحر، كما فُرض على الحكومة العراقية بعد المصادقة على اتفاقية المساندة (SBA) مع صندوق النقد الدولي وضع ستراتيجية لإعادة هيكلية الشركات العامة وخصخصتها وإدارتها على أسس اقتصادية، بما فيها إنشاء صندوق ملكية الدولة لإدارة الممتلكات الحكومية على أسس تجارية

(١) الوقائع العراقية، العدد (٤٠١٢)، ٢٨ كانون الأول ٢٠٠٥، السنة السابعة والأربعون، ص٧.

(٢) المادة (٢٦) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥، مرجع سابق، ص٧.

(٣) تنص م (١١٢/فق٢) من الدستور المذكور على "تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار"، منشور في الوقائع العراقية، المرجع السابق، ص٢٤.

(٤) د. إسماعيل صعصاع غيدان، مرجع سابق، ص١٨٦.

(*) "يبدأ الإصلاح الاقتصادي بما يسمى خطاب الضمان وهي رسالة توجهها الدولة إلى صندوق النقد الدولي متضمنة مناقشات مستفيضة بين السلطات الحكومية والصندوق وتتركز على خصوصية الوضع الاقتصادي للدولة وعن السياسات الواجب إتباعها ويجب أن يلمس الصندوق الرغبة الجدية من قبل الدولة في تبني عمليات الإصلاح الاقتصادي، ويجب على الدولة المقترضة أن تخضع لشروط يضعها صندوق النقد الدولي متعلقة بالوفاء بهذا القرض". نقلاً عن حاتم كريم بلحاوي القريشي، الإصلاح الاقتصادي في العراق في إطار اتفاقية المساندة (SBA) مع صندوق النقد الدولي، مرجع سابق، هامش ص٨٦.

وجذب المستثمرين وتشجيع المشاريع ضمن تلك الشركات[١]، فقد أصبحت تصفية المشروعات العامة غير القادرة على الاستمرار شرطاً من شروط الإقراض في صندوق النقد الدولي[٢].

وكل ذلك مما يفرض على العراق التزاماً دولياً يستوجب على العراق الوفاء به هذا وقد جاء دستور العراق خالياً من بيان القيمة القانونية للمعاهدات والاتفاقيات الدولية، إلا أن الإجراءات التي تتعلق بإبرامها تجعلنا نذهب بالقول بأن لها مكانة التشريعات الداخلية[٣]، إذ تقضي المادة (١٧) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥ على لزوم موافقة مجلس النواب على قانون التصديق على المعاهدة أو قانون الانضمام إليها بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس[٤]، فضلاً عن مصادقة رئيس الجمهورية عليها بعد موافقة مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسليمها[٥]، وبعيداً عن تلك الدلائل المشار إليها أعلاه فأن مما لا يقبل الشك، أن دستور العراق لم يأخذ بأي أيديولوجية أو فلسفة تحظر الأخذ بالخصخصة حتى وأن لم يشر بصراحة النص إلى الأخذ بها، وهذا يُعدِ كافياً للأخذ بهذهِ السياسة الاقتصادية أن تطلب المصلحة الوطنية ذلك أو فُرضت على العراق تلك السياسة بسبب التزاماتها الدولية، لأن دستور العراق لم يتضمن نصوصاً تقيد سلطاته العامة من الأخذ بالخصخصة بل أن المواد (٢٥، ٢٦، ١١٢) منه تشير إلى ما يشجع على الأخذ بتلك السياسة الاقتصادية، بيد أنه من الضروري في هذا السياق أن نلفت النظر أن تلك النصوص التي تشجع على الأخذ بالاقتصاد الحر (اقتصاد السوق) لا يعني بحال من الأحوال غياب القطاع العام ودور الدولة في تنظيم الحياة الاقتصادية[٦]، لاسيما فيما يتعلق بالثروتين الطبيعيتين النفط والغاز، والذي يقضي الدستور

---

(١) انظر: حاتم كريم بلحاوي، المرجع السابق، ص٨٧.

(٢) أكدت السيدة (ماري شيرلي) وهي إحدى خبراء صندوق النقد الدولي على لزوم هذا الشرط كواحد من شروط صندوق النقد الدولي للإقراض، انظر: ضياء مجيد الموسوي، الخصخصة والتصحيحات الهيكلية آراء واتجاهات، ط٣، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٥، ص٢٩.

(٣) انظر – ذو الفقار على رسن الساعدي، د. علي غني عباس الجنابي، مرجع سابق، ص٧٣.
– د. علي يوسف شكري، د. محمد علي الناصري، دراسات حول الدستور العراقي، ط١، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، بغداد، ٢٠٠٨، ص٢٠.

(٤) قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٣٨٣) الصادرة في ٢٠١٥/١٠/١٢.

(٥) انظر نص المادة (٧٣) من دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥، منشور في الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص١٧.

(٦) إذ حتى أكثر الدول تبنياً لاقتصاد السوق الحر وهي الولايات المتحدة الأمريكية، لم يختف دور الدولة فيها في تنظيم الاقتصاد وملكية منشآت القطاع العام، كما هو الحال مع مؤسسة (ناسا) وبعض المؤسسات الأخرى، فضلاً عن تدخلها في الأزمات المالية والاقتصادية التي تحصل، حتى وصل الحال ببعض الاقتصاديين الغربيين بوصفها بدول

على أنها ملك للشعب العراقي[١]، كما يقضي بوجوب الإدارة المشتركة للنفط والغاز، بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة[٢].

وإذا أمعنا النظر في نصوص دستور العراق لعام ٢٠٠٥ والمتعلقة بالحقوق والحريات الاقتصادية الاجتماعية فيمكن لنا أن نستخلص توجه المشرع الدستوري نحو اقتصاد السوق الاجتماعي[*]، وهذا ما يظهر لنا من المادتين (٢٢ و ٢٣) منه[٣]، كما وأنه من خلال مراجعة نصوص هذا الدستور يتضح لنا وبوضوح تكفل الدولة بتوفير العديد من الخدمات ما يفرض العديد من الواجبات الأساسية التي على الدول أن تتولى القيام بها لمصلحة أفراد المجتمع مما يعني عدم جواز خضوعها للخصخصة بالمفهوم القانوني لهُ، لأن ذلك سيفوت الفرصة على المنتفعين من تلك الخدمات من الانتفاع بها كما يجب، لو تم نقل ملكيتها للقطاع الخاص، الأمر الذي يؤدي إلى مخالفة أحكام الشرعية الدستورية التي تقع في قمة الهرم القانوني لتشريعات الدولة، فوفقاً لما جاء بنصوص دستور العراق يقع على عاتق الدولة توفير الحماية

(الاقتصاد المختلط) انظر: ماجد الصوري، مقالة منشور على الموقع: www.azzaman.com الواحدة مساءاً، ٢٠١٧/٣/١٥، ص١.

(١) تنص المادة (١١١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على "النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات"، مرجع سابق، ص٢٤.

(٢) ينظر: نص المادة (١١٢) من دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥، مرجع سابق، ص٢٤.

(*) وهو النموذج الاقتصادي الذي أصبح الأكثر انتشاراً في ألمانيا وانتشر في كثير من الدول الأوربية، حيث ارتبط به النجاح الاقتصادي الباهر في ألمانيا، ويلخص واضع ومطبق اقتصاد السوق الاجتماعي الألماني ألفريد أرماك بأن جوهر اقتصاد السوق الاجتماعي هو "الجمع بين المثالية والعدالة والحرية والنمو الاقتصادي في منظومة متوازنة معقولة" فهو نظام اقتصادي رأسمالي تبنى اقتصاد السوق لكنه يرفض الشكل الرأسمالي المطلق، كما يرفض أيضاً الاشتراكية الثورية، حيث يجمع القبول بالملكية الخاصة لوسائل الإنتاج والشركات الخاصة مع ضوابط حكومية تحاول تحقيق منافسة عادلة، تقليل التضخم، خفض معدلات البطالة، وضع معايير لظروف العمل، وتوفير الخدمات الاجتماعية، فيحترم اقتصاد السوق الاجتماعي السوق الحر، كما يعارض الرأسمالية المطلقة التي لا تسمح للدولة التدخل في السوق والاقتصاد مطلقاً. انظر: ماجد الصوري، مرجع سابق، ص٢، اقتصاد السوق الاجتماعي، بحث منشور على الموقع الالكتروني ar.m.wikipedia.org تاريخ الدخول ٢٠١٧/٤/٤.

(٣) تنص المادة (٢٢) من الدستور على "أولاً – العمل حق لكل عراقي بما يضمن لهم حياة كريمة، ثانياً – ينظم القانون العلاقة بين العمل وأصحاب العمل على أسس اقتصادية، مع مراعاة قواعد العدالة الاجتماعية، ثالثاً – تكفل الدولة حق تأسيس النقابات والاتحادات المهنية أو الانضمام إليها، وينظم ذلك بقانون"، وتنص المادة (٢٣) على "أولاً – الملكية الخاصة مصونة، ويحق للمالك الانتفاع بها واستغلالها والتصرف بها، في حدود القانون. ثانياً – لا يجوز نزع الملكية إلا لأغراض المنفعة العامة مقابل تعويض عادل، وينظم ذلك بقانون"، دستور العراق لعام ٢٠٠٥، مرجع سابق، ص٦-٧.

والأمن للأفراد عن طريق القيام بمهام الأمن الداخلي والخارجي[١]، وتحقيق العدل بين الناس[٢]، فضلاً عن كفالة توفير الخدمات الاجتماعية والصحية[٣]، والتعليمية[٤]، هذا ومن جهة ثانية فإن كفالة الدستور لحق الأفراد والهيئات بإنشاء المستشفيات أو المستوصفات ودور العلاج أو بكفالته حقهم في التعليم الخاص والأهلي لا يفهم منهُ جواز خصخصتها، بل هو إفساح المجال لهم بتأسيس تلك المرافق الخدمية جنباً إلى جنب مع مرافق الدولة في تلك المجالات وفي ذلك تعزيزاً لتفعيل أسلوب المنافسة ومنع الاحتكار[٥]، فالمشرع الدستوري قد أكد على كفالة الدولة لتشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة وهو

(١) تنص المادة (١٥) منه على "لكل فرد الحق في الحياة والأمن والحرية، ..."، كما تنص المادة (٩/بند أولاً/فقرة أ) من الدستور "تتكون القوات المسلحة العراقية والأجهزة الأمنية من مكونات الشعب العراقي، بما يراعى توازنها وتماثلها دون تمييز أو إقصاء، وتخضع لقيادة السلطة المدنية، ولا دور لها في تداول السلطة"، وانظر المادة (١١٠/بند ثانياً) التي تنص على "تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية. ثانياً – وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها،..."، دستور العراق لعام ٢٠٠٥، مرجع سابق، ص٣ و ٥.

(٢) تنص المادة (١٩/بند ثالثاً) منه على "ثالثاً – التقاضي حق مصون ومكفول للجميع"، دستور العراق لعام ٢٠٠٥، مرجع سابق، ص٥.

(٣) وهذا ما نصت عليه المواد (٢٩-٣٠-٣١-٣٢-٣٣) إذ تنص المادة (٣٠) منه على "أولاً – تكفل الدولة للفرد والأسرة– وبخاصة الطفل والمرأة – الضمان الاجتماعي والصحي، والمقومات الأساسية للعيش في حياة حرة كريمة، تؤمن لهم الدخل المناسب، والسكن الملائم، ثانياً – تكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي للعراقيين في حال الشيخوخة أو المرض أو العجز عن العمل والتشرد أو اليتم أو البطالة وتعمل على وقايتهم من الجهل والخوف والفاقة، وتوفر لهم السكن والمناهج الخاصة لتأهيلهم والعناية بهم، وينظم ذلك بقانون"، وتنص المادة (٣١) منه على "أولاً – لكل عراقي الحق في الرعاية الصحية، وتعنى الدولة بالصحة العامة، وتكفل وسائل الوقاية والعلاج بإنشاء مختلف أنوا المستشفيات والمؤسسات الصحية..."، وتنص المادة (٣٢) على "ترعى الدولة المعاقين وذوي الاحتياطات الخاصة، وتكفل تأهيلهم بغية دمجهم في المجتمع، وينظم ذلك بقانون"، وتنص المادة (٣٣) على "أولاً – لكل فرد حق العيش في ظروف بيئية سليمة، ثانياً – تكفل الدولة حماية البيئة والتنوع الأحيائي والحفاظ عليهما"، وتنص المادة (٢٩) منه على "أ– الأسرة أساس المجتمع، وتحافظ الدولة على كيانها وقيمها الدينية والأخلاقية والوطنية. ب– تكفل الدولة حماية الأمومة والطفولة والشيخوخة، وترى النشئ والشباب، وتوفر لهم الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم وقدراتهم"، دستور العراق لعام ٢٠٠٥، مرجع سابق، ص٧-٨.

(٤) تنص المادة (٣٤) منه على "أولاً – التعليم عامل أساس لتقدم المجتمع وحق تكفله الدولة، وهو إلزامي في المرحلة الابتدائية، وتكفل الدولة مكافحة الأمية، ثانياً – التعليم المجاني حق لكل العراقيين في مختلف مراحله،..."، دستور العراق لعام ٢٠٠٥، مرجع سابق، ص٨.

(٥) ففي مجال تأسيس المرافق الصحية الخاصة ينص (البند ثانياً/ المادة ٣١) على "للأفراد والهيئات إنشاء مستشفيات أو مستوصفات أو دور علاج خاصة، وبإشراف من الدولة، وينظم ذلك بقانون"، أما في مجال كفالة تأسيس المرافق التعليمية الخاصة فقد نص (البند رابعاً/ المادة ٣٤) على "التعليم الخاص والأهلي مكفول، وينظم بقانون"، دستور العراق لعام ٢٠٠٥، مرجع سابق، ص٨.

ما قضت به المادة (٢٦) منه والمشار إليها سلفاً[١].

أما فيما يتعلق بطبيعة الأموال العامة التي يحق للدولة خصخصتها وتحويل ملكيتها للقطاع الخاص، فإن دستور ٢٠٠٥ النافذ قد جاء بنص يقضي بحرمة الأموال العامة ووجوب حمايتها في البند الأول من المادة (٢٧) منه، في حين تضمن البند ثانياً منه على نص يقضي بإصدار قانون ينظم الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها، والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الأموال، مما يوحي بأن المشرع الدستوري قد أراد أن يميز بين أموال الدولة العامة وبين أموالها الخاصة، إذ قضى بالبند أولاً بحرمة الأموال العامة ووجوب حمايتها، وقضى بالبند الثاني بوجوب أن يكون التصرف بأملاك الدولة وإدارتها وبشروط التصرف، والحدود التي لا يجوز النزول فيها عن شيء منها بقانون، وذلك يمكن أن يفسر بجواز التصرف بأموال الدولة الخاصة وفق شروط ينظمها المشرع القانوني العراقي، كما ينظم الحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من تلك الأموال، وهذا ما يؤكده جانب من الفقه العراقي قائلاً "أن النص ميز بين "الأموال العامة" و "أملاك الدولة"... وكأنَّ واضعوه عادوا إلى النظرية التقليدية للتمييز بين الأموال العامة "الدومين العام" وأموال الدولة الخاصة "الدومين الخاص"، كما يسجل هذا الفقه ملاحظته للنص الدستوري الذي لم يلقي على عاتق الدولة مسؤولية حماية المال العام، إذ حصر النص واجب الحماية على المواطنين، في حين أن واجب الحماية يقع قبل كل شيء على الدولة التي عليها أن تمنع التصرف به أو التجاوز عليه أو تملكه بالتقادم"[٢].

هذا وقد استقر الفقه على مد الحماية للأموال العامة والخاصة على حد سواء وبالتالي عدم التمييز بينهما، وأن المشرع القانوني العراقي حسم موضوع معيار المال العام في القانون المدني العراقي بالنص عليه في (م٧١/ف١) والتي جاء فيها "تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص المعنوية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة أو بمقتضى القانون"[٣].

وعليه يمكن أن نستنتج بأن المال يعتبر مالاً عاماً أن توافرت فيه العناصر الآتية:

١. أن يكون المال عائداً للدولة أو أحد أشخاص القانون العام وسواء أكان هذا المال ثابتاً أو منقولاً.
٢. أن يكون هذا المال مخصصاً لمنفعة عامة، بالفعل أو بمقتضى القانون، ويفسر الفقه الإداري تلك العبارة هو بأن يكون المال مخصصاً لخدمة الجمهور مباشرة كما في الطرق والساحات العامة والجسور وشواطئ البحر والمكتبات العامة..الخ، وأن تكون مخصصة لخدمة مرفق عام وتتضمن

(١) انظر نص المادة (٢٦) من دستور ٢٠٠٥ التي تنص على "تكفل الدولة تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة، وينظم ذلك بقانون"، دستور العراق لعام ٢٠٠٥، مرجع سابق، ص٧.

(٢) انظر: د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ٢٠٠٩، ص٢٧٩-٢٨٠.

(٣) القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٣٠١٥) في ١٩٥١/٩/٨.

كل الأموال المخصصة لتسيير وإدارة المرافق العامة بصرف النظر عن أهميتها وكونها ضرورية ولها الدور الأساسي في تسييره[١].

هذا وأن نص الفقرة الأولى من المادة (٧١) من القانون المدني العراقي، كما يذهب جانباً من الفقه العراقي والبحث يؤيدهم، لم يقتصر على إعطاء تعريفاً للمال العام ومعيارة تخصيص المال (للمنفعة العامة) وإنما قد قرر لنا في ذات الوقت قاعدة عامة مفادها أن الأموال المملوكة للدولة هي أموال خاصة في الأصل، وأن تخصيص المال للمنفعة العامة هو الذي يعطيه وصف (المال العام) سواء كان هذا التخصيص بطريق رسمي بصدور قانون أو قرار أو مرسوم فيصبح المال الخاص داخلاً في الدومين العام بموجب تلك الأدوات القانونية، أو كان هذا التخصيص بطريق فعلي، عن طريق قيام الدولة بتهيئة المال المملوك لها ملكية خاصة ليكون صالحاً للمنفعة العامة عن طريق رصده فعلاً لهذا الغرض فيسمى مالاً عاماً بحكم الواقع[٢].

ونضيف هنا أن فقدان المال العام لصفة تخصيصه للنفع العام سوف يفقدهُ صفة المال العام المملوك ملكية عامة للدولة ويرجعه إلى أصله الأول وهو مال عام مملوك للدولة ملكية خاصة وهو ما تقرره المادة (٧٢) من القانون المدني العراقي بصورة غير مباشرة في أحكامها، إذ تقضي بفقدان المال العام لصفته العامة بمجرد انتهاء تخصيصها للمنفعة العامة[٣]، ويواجه هذا الجانب من الفقه العراقي جانباً آخر لا يتفق معه في وجود تمييز بين أموال الدولة العامة ويرى بأن تطور دور الدولة في الاقتصاد وما لحقه من تغيير في المفاهيم القانونية أدى إلى هدم التفرقة بين أموال الدولة العامة وبين أموالها الخاصة، ويضيف بأن هذا الأمر يتجسد في إصدار المشرع العراقي لقانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٣٢) لسنة ١٩٨٦، الذي لم تميز مادته الأولى التي تحدد نطاق سريانه بين أموال الدولة العامة وأموالها الخاصة، والتي جاء فيها "أولاً – تسري أحكام هذا القانون على أموال الدولة منقولة كانت أم غير منقولة عند بيعها أو إيجارها،

---

(١) انظر – علي محمد بدير وآخرون، مرجع سابق، ص٣٨٨.

– د. حيدر نجيب أحمد، علاقة القانون الإداري بالقانون المدني في حدود المال العام، بحث منشور في كتاب بحوث المؤتمر العلمي الأول لكلية القانون والعلوم السياسية للفترة من ١ إلى ٢٠١١/١١/٢، المطبعة المركزية، جامعة ديالى، ٢٠٠٩، ص١٧٤.

– د. خالد خليل الظاهر، طبيعة المال العام ووسائل حمايته – دراسة مقارنة بين القانون الوضعي والشريعة الإسلامية، بحث منشور في مجلة العلوم السياسية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد (١٠)، العدد (٢)، ١٩٩٤، ص١٧٩.

(٢) د. أحمد طلال عبد الحميد، النظام القانوني لأموال الدولة الخاصة، ط١، دار التراث والكتب، بغداد، ٢٠٠٨، ص٤٣-٤٤.

(٣) إذ تنص المادة (٧٢) على "تفقد الأموال العامة صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة، وينهي التخصيص بمقتضى القانون أو الفعل أو بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة"، القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١، مرجع سابق، ص٣١.

إلا إذا وجد نص تشريعي يقضي بخلاف ذلك، ثانياً – تشمل أموال الدولة، أموال القطاع الاشتراكي أيضاً أينما ورد في هذا القانون[١]، وهذا ما نص عليه أيضاً قانون بيع وإيجار أموال الدولة النافذ حالياً رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣[٢]، ويرى هذا الجانب من الفقه بجواز خصخصة أموال الدولة بدون تمييز بينها".

إلا أن تلك الأفكار الناكرة لوجود تميز بين الأموال العامة والأموال الخاصة للدولة قد تعرضت للانتقاد من الجانب الآخر من الفقه العراقي، والذي يذهب إلى أن عدم التمييز بين الأموال العامة والخاصة للدولة في قانون بيع وإيجار أموال الدولة لم يأتي بسبب إجازة المشرع القانوني التصرف بأموال الدولة العامة، وإنما يعني بأن سريان قانون بيع وإيجار أموال الدولة على جميع عمليات بيع وإيجار أموال الدولة الخاصة، إلا إذا وجد نص يقضي بخلاف ذلك، ودليلهم في ذلك بأن نصوص قانون بيع وإيجار أموال الدولة تتسم بالسمة الإجرائية، وأن الغرض منها تحديد إجراءات بيع وإيجار أموال الدولة ولم يرد فيه نص موضوعي يميز لنا أموال الدولة العامة عن أموالها الخاصة، وعليه فأن معيار التمييز بينهما سيبقى خاضعاً بحسب الأصل لنصوص القانون المدني المشار إليها في المادتين (٧١-٧٢) منه[٣].

ويؤيد البحث الفقه العراقي الذاهب لوجود تمييز بين أموال الدولة العامة وبين أموالها الخاصة ويضيف له رأياً يسنده يتمثل بأن كفالة الدستور في العديد من نصوصه لتوفير الكثير من الخدمات الأساسية يتطلب أن تكون هناك مرافق عامة تتولى توفير تلك الخدمات، ولا يخفى على أحد بأن تلك المرافق العامة تحتاج للأموال التي بواسطتها تستطيع تلك المرافق القيام بمهامها الخدمية، ويجب أن تكون تلك الأموال غير قابلة للتصرف فيها لضمان سير المرفق العام في عمله وتحقيق أهدافه في تحقيق النفع العام[٤]، غير أن التساؤل يثور حول مفهوم المرفق العام الذي تكون أمواله مملوكة ملكية عامة للدولة وبالتالي لا يجوز خصخصتها، وبالرجوع لأحكام التشريع القانوني العراقي لم يجد البحث تعريفاً للمرفق العام إلا في القانون رقم (١١) لسنة ١٩٧٤، إذ نصت (م١/فق١٠) منه على "المرافق العامة هي المشاريع التي تؤدي خدمات أو منافع عامة تتولى إدارتها الحكومة أو إحدى الهيئات التابعة لها إدارة مباشرة أو غير مباشرة"[٥]، ويمكن أن نستخلص من هذا التعريف بأن عناصر المرفق العام تتمثل بعنصرين وفقاً للتشريع العراقي هي:

---

(١) انظر – د. ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون الإداري، مطبوعات جامعة الموصل، ١٩٨٩، ص٢٣٩-٢٤٠.
– د. فوزي حسين سلمان الجبوري، مرجع سابق، ص١٧٤.

(٢) انظر: نص المادة الأولى من القانون المذكور، منشور في الوقائع العراقية، العدد ٤٢٨٦ في ٢٠١٣/٨/١٩، ص١٥.

(٣) انظر – د. مهند إبراهيم علي فندي الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، المرجع السابق، ص٤٤.

(٤) تنص (م٧١/ف٢) على "وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم"، القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١، مرجع سابق، ص٣٢.

(٥) وهو قانون التعديل السابع لقانون إدارة البلديات رقم ١٦٤ لسنة ١٩٦٤ المعدل. انظر: د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري – دراسة مقارنة، دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٩٦، ص٨٨.

١. أن يكون هناك مشروع تديره أو تنظمه أو تشرف عليه جهة إدارية.
٢. تكون غايته توفير الخدمات أو منافع عامة.

وهذا ما سار عليه القضاء العراقي أيضاً في تعريف المرفق العام، إذ أشار لتلك العناصر في تعريفه له في قراره المرقم ٣٢٦/صلحية الصادر في ١٩٦٨/٤/٢٠ في القضية التي اشتهرت بأسم (قضية عبدالله نشأت)[١]، وأن ما جاء في تعريف المرفق العام كما يرى جانب من الفقه العراقي يميل لترجيح العنصر العضوي لمفهوم المرفق العام، في حين يذهب جانباً آخر إلى أن هذا التعريف للمرفق العام قد عول على العنصرين المادي والعضوي معاً[٢]، ونضيف بأن ترجيح العنصر العضوي لا يغني عن اشتراط توافر العنصر المادي المتمثل بتحقيق النفع العام كعنصر لابد منهُ في توفير عناصر المرفق العام، مما يوصلنا لنتيجة ضرورة توافر العنصرين معاً لنصل لمفهوم المرفق العام.

نستخلص مما تقدم ضرورة توافر الركنين (المادي والعضوي) في مفهوم المرفق العام في القانون العراقي وهو ما يؤيده القضاء العراقي أيضاً، بذلك تمثل الأموال العامة في الأموال اللازمة لتسيير المرافق العامة التي يتوافر فيها الركنين (المادي والعضوي للمرفق العام) وتلك الأموال لا يجيز القانون بيعها والتصرف فيها بموجب أحكام المادتين (٧١-٧٢) من القانون المدني العراقي إلا أن ينتهي تخصيصها للمنفعة العامة فأنها تعود لأصلها أموال مملوكة للدولة ملكية خاصة يجوز التصرف بها بالبيع وخصخصتها، وعليه فالمرافق العامة التي لا يجوز خصخصتها هي المرافق التي يتوافر فيها العنصرين المادي والموضوعي في مفهوم المرفق العام في التشريع والقضاء العراقي، وقد كفل المشرع الدستوري العراقي في دستور ٢٠٠٥ إشباع العديد من الخدمات في العديد من مواده الدستورية، الأمر الذي يجعله ملزماً بإنشاء المرافق العامة بمفهوميه المادي والعضوي لإشباع تلك الحاجات والمنافع العامة، وعدم جواز خصخصة المرافق التي تلتزم بتوفير تلك الخدمات.

---

(١) إذ جاء في قرارها المذكور "... أن مصلحة البريد والبرق والتلفون تعد مرفقاً من المرافق العامة والمرفق العام هو مشروع تديره جهة الإدارة أو تنظمه وتشرف على إدارته ويقصد به أداء خدمات أو سد حاجات ذات نفع عام وليس المقصود أساساً من المرفق العام هو الحصول على الربح وإذا كانت إدارة المرفق تدر في بعض الأحيان ربحاً فأن ذلك إنما يأتي عرضاً وكغرض ثانوي، أما الغرض الأساسي فهو توفير الخدمات العامة أو سد الحاجات العامة وينبغي أن يدير المرفق العام أو ينظمه أو يشرف على إدارته جهة إدارية... وللمرافق العامة نظام قانوني تقتضيه طبيعة المرفق العام يكفل له الدوام والاستقرار والانتظام ومسايرة التطور"، انظر: د. المرجع السابق، ص٨٩.

(٢) يتمثل الفقه المؤيد لترجيح العنصر العضوي بالدكتور ماهر صالح علاوي الجبوري والدكتور سعد العلوش في كتابه نظرية المرفق العام، ص٢٩، أما الفقه الذي يعول على العنصرين في تحديد المرافق العامة فيتمثل بالفقيه العراقي شاب توما منصور الذي أشار إليه في كتابه القانون الإداري، ط٢، مطبعة جامعة بغداد، ١٩٧٨، ص٢١٧، انظر: د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص٩٠.

المطلب الثاني/ حكم الخصخصة في أحكام القضاء:

لكل سلطة من السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية مهامه الخاصة به في الدولة وفقاً لتشريعاتها القانونية، وفي مجال الخصخصة إذا كان القضاء لا يراقب الملاءمات السياسية للدولة بشأن الخصخصة، غير أنه إذا رسمت الدولة سياستها نحو أي من النظامين، فلابد من الالتزام بالشرعية عند اتخاذ القرار، ولكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية اختصاصاتها المحددة، وأن كان للمشرع وحده منح السلطة التنفيذية اختصاصات لائحية واسعة للمرونة التي تتطلبها الظروف الاقتصادية التي تشهد هذه التحولات.

وبسبب عدم عثورنا على أحكام قضائية تتعلق بحكم الخصخصة في العراق بسبب عدم وجود قانون يأخذ بالخصخصة بشكل صريح في العراق، فإن البحث سوف يبين حكم الخصخصة في أحكام القضاءين الفرنسي والمصري وذلك في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول/ حكم الخصخصة في أحكام القضاء الفرنسي:

ثارت مشكلة دستورية عمليات الخصخصة بسبب نص المادة (٣٤) من دستور فرنسا الحالي التي تشترط أن يكون التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص بقانون وليس بقرار من السلطة التنفيذية، فضلاً عن النزاعات التي تدور حول تفسير نص الفقرة (٩) من مقدمة دستور ١٩٤٦ والتي لا تزال أحكامها سارية المفعول، وذلك بهدف بيان الحدود الدستورية للخصخصة وفقاً لنص الفقرة تلك، فظهر دور القضاء الفرنسي بسبب غياب النصوص التشريعية التي تنظم سياسة التحرر الاقتصادي التي انتشرت قبل صدور قانوني الخصخصة لعام ١٩٨٦، وترك الأمر لاجتهاد مجلس الدولة الفرنسي والمجلس الدستوري الفرنسي لإرساء القواعد الخاصة بالتحول للقطاع الخاص وتحديد مفهوم الخصخصة[١].

وقد حاول مجلس الدولة الفرنسي إضفاء الشرعية على تصرفات الحكومة في خصخصة بعض المشروعات العامة التي جرت تحت ستار إلغاء التأميم بمناسبة الطعن بقرار السلطة التنفيذية بخصخصة الشركة الوطنية للمنشآت الصحفية بأنه قرار غير دستوري لمخالفته نص المادة (٣٤) من الدستور، فكان رأي مفوض الدولة (Hamon) بأن الأمر لا يتعلق بتحويل ملكية المشروعات العامة إلى القطاع الخاص بل هي مجرد تصفية[*]، كتصفية الشركة عند انقضائها، لأن في التحول استمرار في الشخصية المعنوية

(١) انظر: د. ميادة عبد القادر أحمد، التنظيم القانوني لخصخصة المرافق العامة بين الواقع والمأمول، مرجع سابق، ص١٢٨.

(*) التصفية: هي إجراء العمليات الضرورية لتسوية ديون الشركة وتحويل ممتلكاتها إلى أموال نقدية وتوزيع ما تبقى منها على الشركاء بحسب أنصبتهم، انظر: د. لطيف جبر كوماني، الشركات التجارية، دراسة في القانون العراقي، مطبعة الفائق، بغداد، ٢٠٠٨، ص٢٩٣.

مع انتقالها للآخر بينما تتضمن التصفية إنهاء للشخصية المعنوية ولكن من آثارها أيلوله موجودات المشروعات بعد التصفية إلى المشروع الجديد[١]، إلا أن المجلس الدستوري لم يقبل الأخذ بنظرية التصفية التي نادى بها مفوض الدولة واعتنق مفهوماً واسعاً للغاية لفكرة الخصخصة فمد فكرة التحول إلى القطاع الخاص لتشمل نظرية التصفية لسد باب التحايل على أحكام الدستور، ولكنه ذهب وهو بصدد البحث في مشروعية عمليات الخصخصة التي جرت في فرنسا إلى أن كلمة القانون الواردة (م ٣٤) من الدستور تتضمن أيضاً التشريعات الفرعية وبالتالي رخص للسلطة التنفيذية بقراره الصادر بتاريخ ٢٦ يونيو ١٩٨٦ بإصدار التشريعات الفرعية ولكن بعد أن يقوم المشرع القانوني بإصدار قواعد قانونية عامة ومجردة بهذا الخصوص ولم يفترض ضرورة صدور تشريع خاص بكل عملية خصخصة، وذهب إلى أنه يكتفي أن تلتزم الهيئات المناط بها عمليات الخصخصة بعدم خصخصة المشروعات التي تدير مرفق عام وطني أو يكون نشاطها محل احتكار فعلي[٢]، وهو ما تضمنته نص الفقرة (٩) من مقدمة دستور ١٩٤٦ والذي يعد جزءاً من دستور ١٩٥٨، وقد أكد قرار المجلس الدستوري أيضاً من قراره هذا بأن لمقدمة الدستور الفرنسي ذات القيمة القانونية لنصوص الدستور، وعليه فنقل ملكية المؤسسات التي لها صفة المرفق العام بحكم الدستور، أو التي أصبحت ذات طبيعة احتكارية بحكم الواقع إلى القطاع الخاص يعد مخالفاً للدستور[٣].

وقد أكدت محكمة النقض الفرنسية هي الأخرى على القيود الدستورية المتعلقة بعدم استطاعة الحكومة خصخصة المشروعات العامة بمراسيم أو قرارات دون أن يخولها المشرع ذلك[٤].

وبالرغم من أن مجلس الدولة الفرنسي قد حاول إضفاء الشرعية على خصخصة بعض المشروعات العامة وتحولها إلى القطاع الخاص إلا أنه قد حرص على صياغة مفهوماً قانونياً واسعاً لفكرة التحول حرصاً منه على الحفاظ على مبدأ المشروعية، فقد عد مجرد محاولة زيادة رأس مال القطاع الخاص في شركة عامة مما يجعل السيطرة فيه للقطاع الخاص في الإدارة يعد خصخصة مستترة مخالفة لأحكام الدستور، وأخذ بفكرة الأغلبية البسيطة للمشروع العام، ولم يرضخ لما ذهب إليه مفوض الدولة في قضية ERAPISNE من اشتراطه تملك المشروع لأغلبية الثلثين لرأس المال طوال نشاطه، قياساً على فكرة

---

(1) Conseil constitution nel, decision du 29 janvier 1966, note leo Hamon, D. 1960-461.
أشار إليه د. ميادة عبد القادر أحمد، مرجع سابق، ص١٢٩.

(2) Jean – paul volute, private sation. Et sciete privatise repsocietes dolloz aril 1999, p-5.
أشار إليه د. مهند إبراهيم علي فندي الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص٤٩.

(٣) انظر: أريك لوكان، لويس بوشمان، الخطوط العريضة للاجتهاد الفرنسي في خصخصة المؤسسات العامة، مرجع سابق، ص٣.

(٤) Cass 1r civ. 3mai, 1988, cts Renault C/EP, JCP 1989, 1121203.
أشار إليه د. مهند علي فندي الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص٥٠.

الأغلبية التي يكون من حقها التوجه والإدارة التي أخذ بها القانون ٢٢ يونيو ١٩٧٦ بشأن اختصاص محكمة المحاسبات[١].

كما عد مجلس الدولة من قبيل الخصخصة تنازل شركة القطاع العام عن مجموعة من العناصر الايجابية النشطة الكافية لتكوين مشروع بغض النظر عن قيمته المالية[٢].

وقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي على ضرورة قيام السلطة التشريعية بممارسة اختصاصها التشريعي الثابت بالمادة (٣٤) من الدستور والتي تدخل في مجال القانون المسائل المتعلقة بالتأميم وتحول شركات القطاع العام إلى القطاع الخاص وتحديد المبادئ الأساسية لنظام الملكية، ورفض تنازله عن ممارسة اختصاصه هذا[٣]، وهذا ما دفع المشرع القانوني بإصدار قانوني الخصخصة ٢ يوليو، ٦ أغسطس لعام ١٩٨٦، وقد حرص القضاء بعد صدور قانونا الخصخصة على بيان حكم الخصخصة من خلال مراقبة مدى شرعيتها استناداً لتلك القانونين، مؤكداً على ضرورة التزام الدولة بمراعاة تلك القواعد المحددة فيها بغض النظر عن نصيب الدولة في رأس مال تلك المشروعات سواء كانت أغلبية أو أقلية[٤]. أقلية[٤].

كما حرص مجلس الدولة على مراقبة قرارات وزير الاقتصاد بشأن تقييم المشروعات العامة وأخضعها لرقابة فنية محكمة لما للسلطة التنفيذية من سلطة تقديرية في معايير التقييم والمتمثلة في قيمة الأوراق

---

(١) وذلك في الحكم المتعلق بإنشاء وكالة الطاقة الذرية لمشروع (cogema) وتتلخص وقائع الدعوى في أن مشروعين عاميين اتفقا على إنشاء فرع جديد يسمى fitiale la cogem كما اتفقا على زيادة المشاركة في فرع senea التابع للمشروع الأم الثاني (1'crap) من خلال تحويل الذمة المالية، والمشكلة تكمن في تملك الشركات الخاصة، وهما كل من شركة (Erap) وشركة (Cea)، لأغلبية رأس المال بما يؤثر بالسلب على سلطات المشروع العام في هذه الفروع وهو ما أوضحه الأستاذ Latournerie بأن زيادة رأس المال لشركة خاصة عن نسبة ٥٠% يعد مخالفاً لنص (م٣٤) من الدستور ويعد خصخصة لفرع (COGEMA) بتنازله عن أسهم القطاع العام إلى القطاع الخاص دون سند من القانون، أشار إليه د. ميادة عبد القادر أحمد، التنظيم القانوني لخصخصة المرافق العامة بين الواقع والمأمول، مرجع سابق، ص١٣٠.

(٢) انظر: المرجع السابق، ص١٣١.

(٣) انظر: Decision du conseil constitutionnel, No 81-132 du 16 janvier 1982, Nationulisatious, R. P.18. وقد رفض المجلس في هذا القرار تنازل المشرع عن ممارسة اختصاصه التشريعي في قراره الصادر في ١٦ يناير ١٩٨٢ في قضية التأمينات بسبب قيام البرلمان من خلال قانون التأمينات الذي وافق عليه في ١٨ ديسمبر ١٩٨١ للإحالة إلى الأجهزة المكلفة بإدارة الشركات الوطنية، تحديد القواعد المتعلقة بتحويل القطاع العام إلى القطاع الخاص، أشار إليه د. صابر زكي إمام، التجربة المصرية في خصخصة المشروعات العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦-٢٠٠٧، ص٥٦.

(٤) انظر: د. ميادة عبد القادر أحمد، التنظيم القانوني لخصخصة المرافق العامة بين الواقع والمأمول، مرجع سابق، ص١٦٠.

المالية وقيمة الأموال التي تمثل عناصر المشروع، والأرباح التي حققها المشروع، والفروع التابعة للمشروع، ومستقبل المشروع، وقد أيد المجلس الدستوري ما ذهب إليه مفوض الدولة Le Commissaire de gouvernement من إحداث توازن بين معايير التقييم السالف ذكرها؛ لأن هذا الاختيار من تقديرات الإدارة يتفق مع حرصها على المال العام، وبالرغم من أخذ فرنسا بسياسة التحرر الاقتصادي إلا أن قضاء المجلس الدستوري الفرنسي ذهب إلى دستورية (الأسهم الذهبية)(*) من خلال قراره المرقم (٨٦-٢٥٤ DC) الصادر بتاريخ ١٩٨٩/٧/٤، معتبراً أن هذه الأسهم لا تتعارض مع الحرية التجارية لأن الأخيرة ليست عامة ولا مطلقة، ومن ثم فأنهُ يمكن للبرلمان فرض أي قيود تقتضيها المصلحة العامة شريطة أن لا ينتج عنها تشويه نطاقها، إذ قضت المادة (١٠/فق٥) من قانون ٦ أغسطس ١٩٨٦ على إمكانية تحويل السهم الخاص وبأي وقت إلى سهم عادي بشكل نهائي من خلال قرار صادر من وزير الاقتصاد، كما أن هذا التحول يتم تلقائياً وبحكم القانون بعد فترة خمس سنوات وفقاً لأحكام ذات المادة(١)، إلا أنه وبسبب التعارض والصراع بين مبدأ حرية انتقال رؤوس الأموال التي نصت عليها المادة (٥٦) من معاهدة الاتحاد الأوربي والتي انضمت إليها فرنسا، وبين مصالح الدولة التي تدفعها للأخذ بالسهم الذهبي بموجب قوانين الخصخصة، فأن فرنسا تخضع لقضاء محكمة العدل الأوربية التي وضعت معاييراً قانونية لتلك الأسهم الذهبية صاغتها من خلال أحكامها ووضعت حداً واضحاً بين الأسهم الذهبية المحظورة والأخرى المباحة، إذ سمحت بها إذا فرضت على أسس محددة تراعي المصلحة العامة وتراعي معايير أخرى تتمثل بأن تكون تلك الأسهم (غير تمييزية، غير تقديرية، تأخذ بمبدأ التكافؤ)(*)، أما فيما يتعلق

(*) السهم الذهبي (actions spesifiques) هو أداة قانونية للسيطرة على الشركات التي تتم خصخصتها، تمنح الدولة والأشخاص القانونية العامة بموجبها حقوق وسلطات خاصة، تخولها نوعاً من السيطرة داخل الشركات التي تمت خصخصتها، بهدف إتاحة المجال أمام الحكومة لممارسة الرقابة على الشركات العامة المخصصة، انظر: إبراهيم يوسف هرموش، وسام دله، السهم الذهبي وتحدياته المعاصرة في قضاء محكمة العدل الأوربية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٣، العدد ١، ٢٠١٤، ص٤٧٥-٤٧٦.

(١) انظر: د. إبراهيم يوسف هرموش، وسام دله، السهم الذهبي وتحدياته المعاصرة في قضاء محكمة العدل الأوربية، المرجع السابق، ص٤٨٢.

(*) يقصد بالأسهم الذهبية غير التمييزية: بالإجراءات التي تتخذها الدولة والتي تتضمن تمييزاً في المعاملة مثل الإجراءات المطبقة حصرياً على المستثمرين من رعايا دول أوربية عضو في الاتحاد، إذ لا يسمح بذلك إلا على سبيل الاستثناء وإذا دعت ضرورات السياسة العامة أو الأمن العام ذلك، والأسهم الذهبية غير التقديرية بمعنى أن تكون الإجراءات جميعها متوافقة مع نصوص المعاهدة الأوربية، ما لم تكن خاضعة لاستثناء المصلحة الوطنية، لذا عدت محكمة العدل الأوربية أن نظام الأذن المسبق للاستثمارات الأجنبية خرق لنص المادة (٥٦) من المعاهدة، أما مبدأ التكافؤ والتناسب فيعني أن القيود التي تفرضها الدولة يجب أن تكون ضرورية بشكل أكيد ومتناسبة مع الهدف الموضوع، ومن أمثلتها قضية المفوضية الأوربية ضد فرنسا التي كانت الحكومة الفرنسية قد فرضت قيوداً مشددة على الشركات في قطاع الطاقة وذلك لتأمين البترول خلال فترة الأزمات الخطيرة، ولم تعتبر محكمة العدل الأوربية بأن هذهِ

بحدود (الخصخصة الدستورية) وفقاً للفقرة (٩) من مقدمة دستور ١٩٤٦ والتي لازالت نافذة في ظل دستور ١٩٥٨، فقد تبنى المجلس الدستوري تفسيراً مرناً يتوافق مع النظام الاقتصادي الحر لفرنسا يحد من نطاق تطبيق الفقرة تلك، إذ تحاشى التوسع بتفسيرها وقوض نطاقها بشكل منهجي وذلك لعدم رغبته في التدخل في الخيارات الاقتصادية للدولة بالاستناد إلى نص يرى بأنه صيغ بطريقة يشوبها الغموض واللبس، واعتبر أنه إذا كان من الضروري لبعض المرافق العامة الوطنية أن تتبع مبادئ أو قواعد دستورية وتكون مرافق دستورية وفقاً للدستور، فأنه يترك لتقدير المشرع أو السلطة التنظيمية وفقاً للحالات تحديد النشاطات الأخرى التي يجب أن تكون مصنفة كمرفق عام وطني، وعليه فلا يوجد عائق في تحويل النشاطات المحددة من قبل المشرع من خانة المرفق العام إلى القطاع الخاص[١]، إذا ارتأى المشرع أن ما كان له صفة المرفق العام الوطني انتفت عنه هذهِ الصفة وهذا ما أكده المجلس في قراريه الصادرين في العامين ١٩٩٦ و ٢٠٠٦، حين ميز بين فئتين من المرافق العامة هي المرافق العامة الدستورية وهي المرافق المنصوص عليها بموجب الدستور، والمرافق العامة الوطنية وهي المرافق التي تنشأ بموجب قانون، وسمح بموجبها بخصخصة المرافق العامة الوطنية بقانون، في حين حكم بعدم إمكانية نزع صفة المرفق العام عن المرفق العام الدستوري بقانون، وعليه يمكن للمشرع وفقاً لسلطته التقديرية أن ينزع عن المؤسسة صفتها (الوطنية الشاملة) من خلال إعادة هيكلتها وفتح رأسمالها أمام المساهمة وإنهاء احتكارها للسوق المحلية، ومن ثم يمكن التخلي عن حصة الأغلبية في هذه المؤسسة بموجب القانون[٢]، ولكن بشرط احترام القواعد والمبادئ ذات القيمة الدستورية التي تتمتع بإلزام تام لجميع أجهزة وسلطات الدولة[٣].

الإجراءات تخالف مبدأ التناسب. انظر: د. يوسف هرموش، وسام دله، السهم الذهبي وتحدياته المعاصرة في قضاء محكمة العدل الأوربية، مرجع سابق، ص٤٩٠.

(١) انظر: Conseil contritution nel, decision no 86-207 du 25 et 26 juir, Recueil decisions du conseil constitutinnel Dalloz, 1986, P.65.

أشار إليه بولفار كميل شمعون، المجلس الدستوري في الجمهورية اللبنانية، الكتاب السنوي، المجلد ٨، ٢٠١٤، ص٣٣٣.

(٢) انظر: C.C, 96-380 DC, 23 juillet 1996, Journal du 27 juillet 1996, P.11408, Recueil, P.10.

ويتعلق هذا القرار بالنظر في دستورية قانون إعادة هيكلة شركة (France Telecom) إذ أجاز المجلس الدستوري هذا القانون، معتبراً أن المشرع قد اختار إعادة هيكلة الشركة والتخلي التدريجي عن حصة الدولة منها، كما ذهب إلى أبعد من ذلك في هذا القرار وأجاز التخلي عن حصة الأغلبية في الشركة من خلال قانون لاحق. انظر: د. إبراهيم يوسف هرموش، سالم دله، القيود الدستورية الموضوعية للخصخصة، مرجع سابق، ص٣٧١.

(٣) C.C. no 86-276 DC, 25-26 juin, 1986.

أشار إليه إبراهيم يوسف هرموش، سالم دله، القيود الدستورية الموضوعية للخصخصة، مرجع سابق، ص٣٧٢.

وقد شدد المجلس الدستوري على مفهوم الملكية العامة التي يجب أن تعالج بطريقة عملية بعد تمييزه بين المرافق العامة الدستورية والأخرى غير الدستورية، معتبراً أن المرافق العامة الصناعية والتجارية ليست مرافق عامة بطبيعتها بل بغايتها، وذهب إلى أن الفقرة (٩) من مقدمة الدستور الفرنسي لم تهدف إلى ترسيخ وجود بعض المرافق العامة أو بعض الاحتكارات بل جاءت لتمنع المشرع من تحويل الأموال العامة إلى القطاع الخاص[١]، فحق الملكية هو حق مقدس لا يجوز انتهاكه من حيث المبدأ كما لا يجوز تغييره أو المساس به وأن كان عند تطبيقه يصبح حقاً اقتصادياً واجتماعياً عليه أن يتماشى مع الطابعين الليبرالي والاجتماعي للجمهورية على حد سواء[٢].

وعليه يكون المجلس الدستوري قد شرع للخصخصة بشرطين الأول أنه لا يمكن خصخصة سوى المرافق العامة غير الدستورية، والثاني وجوب نزع صفة المرفق العام عن النشاط موضوع الخصخصة قبل خصخصته، وهذا فيما يتعلق بخصخصة المرافق العامة الوطنية[٣]، أما فيما يتعلق بموقف المجلس الدستوري من مفهوم الاحتكار فقد حكم بأنه يجب تقدير مفهوم الاحتكار الواقعي المشار إليه في الفقرة (٩) من مقدمة دستور ١٩٤٦ بالاستناد إلى مجموع السوق المحلي الداخلي حيث تمارس المؤسسات نشاطاتها، بالإضافة إلى المنافسة التي تواجهها هذه المؤسسات في هذا السوق في إطار مجموع المؤسسات الأخرى[٤].

وأكد في قراره رقم ٨٠٣-٢٠٠٤ بتاريخ تشرين الثاني ٢٠٠٦ بخصوص خصخصة مؤسسة الغاز الفرنسية بموجب القانون الصادر في ٧ كانون الأول ٢٠٠٦، بأن فتح باب المنافسة بشكل كامل في مجال توزيع الغاز يلغي صفة المرفق العام الوطني التي كانت تتمتع بها مؤسسة غاز فرنسا لأنها أنهت الاحتكار الفعلي للدولة في تقديم هذه الخدمة[٥].

---

(١) Constitution de 1946 anutomie uridique et contradietions politiques, 1996, P.208.
أشار إليه بولفار كميل شمعون، مرجع سابق، ص٣٣٣.

(٢) Mare France. Constitution et Droit prive, Econmica, 1992, P.191.
أشار إليه بولفار كميل شمعون، مرجع سابق، ص٣٣٤.

(٣) انظر: بولفار كميل شمعون، مرجع سابق، ص٢٣٥.

(٤) انظر: المجلس الدستوري، المنازعات القضائية المتعلقة بالقيود الدستورية للخصخصة في اجتهادات المجلس الدستوري، بحث منشور على موقع جسر المعرفة على الرابط: jusoor.org/News manager/ templates تاريخ الدخول ٢٠١٧/٣/١٠.

(٥) انظر: أريك لوكان، لويس بوشمان، مرجع سابق، ص٥.

الفرع الثاني/ حكم الخصخصة في أحكام القضاء المصري:

على الرغم من أن دستور مصر لعام ١٩٧١ في الشق الاقتصادي منه هو دستور اشتراكي ولا يحتاج هذا الأمر إلى تفسير، إذ أخذ بالملكية العامة للشعب كما منح الأولوية للقطاع العام في تنفيذ خطة التنمية وهذا ما تقضي به المادة (٣٠) منه[١]، إلا أن عمليات التحول إلى القطاع الخاص مستمرة منذ بدايتها في عام ١٩٩١ في تحقيق التحرر الاقتصادي والتحول نحو نظام السوق وذلك بعد صدور قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ الذي أجاز بنص المادة (٢٠) منه تداول أسهم وحدات القطاع العام مما يعني نقل ملكيتها إلى القطاع الخاص، وزوال السيطرة الشعبية عليها، ووجود نوع من الاقتصاد المختلط تختفي به الحدود الفاصلة بين صور الملكية التي حددها دستور ١٩٧١ ولاسيما الملكية العامة التي كفل حرمتها وجعل حمايتها ودعمها واجباً وطنياً وفقاً لما تنص به المادة (٣٣) منهُ[٢]، (وهذا ما أكد عليه أيضاً دستور مصر النافذ حالياً لعام ٢٠١٤ إذ أكد على حماية الملكية بأنواعها الثلاث العامة والخاصة والتعاونية في المادة (٣٣) منهُ، وقضى بحرمة الملكية العامة وعدم جواز المساس بها وأشار إلى أن حمايتها واجب وفقاً للقانون) وفقاً لما نصت به المادة (٣٤) منهُ[٣].

ولكن قد طعن بدستورية هذا القانون أمام المحكمة الدستورية العليا آنذاك، لأن الأغراض الذي يستهدفها منافية لنص المادة (٣٠) منهُ التي منحت القطاع العام دوراً تقدمياً بتحمل المسؤولية الرئيسية في خطة التنمية، وذلك في (الدعوى المرقمة ٧ لسنة ١٦ق دستورية)[٤]، غير أن المحكمة الدستورية قضت بعدم مخالفة هذا القانون للدستور وأقرت في قرارها الصادر في ١٩٩٧/٢/١ بحق الدولة في تنفيذ برامج الخصخصة عن طريق تطبيق قانون شركات قطاع الأعمال العام، وقد استندت في هذا الحكم الذي رفض الطعن بعدم دستورية قانون شركات قطاع الأعمال العام بحجة تعارضهُ مع المادة (٣٠) من دستور مصر لعام ١٩٧١ إلى مجموعة من الأسباب[٥]، وتتمثل في:-

---

(١) تنص المادة (٣٠) من دستور ١٩٧١ على "الملكية العامة هي ملكية الشعب وتتأكد بالدعم المستمر للقطاع العام، ويقود القطاع العام التقدم في جميع المجالات ويتحمل المسؤولية الرئيسية في خطة التنمية"، دستور مصر لعام ١٩٧١، مرجع سابق، ص١٧.

(٢) انظر: د. محمود مصطفى الزعارير، مرجع سابق، ص٩١.

(٣) انظر: نص المادتين (٣٣ و ٣٤) من دستور ٢٠١٤، مرجع سابق، ص٩.

(٤) رقم الدعوى (٧) لسنة ١٦ق دستورية، تاريخ صدور الحكم ١٩٩٧/٢/١، نشر في الجريدة الرسمية في ١٩٩٧/٢/١٣، العدد (٧) مكتبة الحكمة النقض المصرية، أشار إليه د. محمود مصطفى الزعارير، مرجع سابق، ص٩١. وانظر: د. صابر زكي إمام، مرجع سابق، ص١٢٩.

(٥) جاء فيه "وحيث أن هذا النعي مردود بأن النصوص الدستورية لا يجوز تفسيرها باعتبارها حلاً نهائياً ودائماً لأوضاع اقتصادية جاوز الزمن حقائقها، فلا يكون تبنيها والإصرار عليها، ثم فرضها بآلية عمياء إلا حرثاً في البحر، بل يتعين فهمها على ضوء قيم أعلى غايتها تحرير الوطن والمواطن سياسياً واقتصادياً، ومردود ثاني بأن قهر النصوص الدستورية لإخضاعها لفلسفة بذاتها يعارض تطويعها لآفاق جديدة تريد الجماعة بلوغها، فلا يكون الدستور كافلاً لها،

أولاً – ضرورة أن تفسر وتفهم نصوص الدستور وفقاً لقيم أعلى من مجرد التفسير الحرفي لها بأن تكون غايتها تحرير الوطن والمواطن سياسياً واقتصادياً وعدم إخضاع تلك النصوص لفلسفة بذاتها بما يعارض تطويعها للآفاق التي تريد الجماعة في الدولة بلوغها.

ثانياً – أن تكامل الاستثمار العام والخاص وضرورتهما معاً لوجود قاعدة للملكية تتقدمها الملكية العامة وبجانبها الملكية التعاونية والخاصة، هو ليس إلا توزيعاً للأدوار ولا يحول دون تساندها وخضوعها جميعاً لرقابة الشعب، وأن مقتضى هذهِ المادة ما جاء إلا لكي يكون الاستثمار العام قائداً للتقدم ومعبد للطريق إليه وليصلِ إلى مواقع رئيسية لتستطيع الدولة من تنفيذ مهامها السياسية والاجتماعية وأداء خدمتها لغير القادرين ومعززة قيادتها هذهِ بدعمها لأعباء يقصر الاستثمار

بل حائلاً دون ضمانها، ومردوداً ثالثاً بأن الاستثمار بمختلف صوره – العام منها والخاص – ليس إلا أموالاً تتدفق، وسواء عبأتها الدولة أو كونها القطاع الخاص فأنها تتكامل فيما بينها، ويعتبر تجميعها لازماً لضمان قاعدة إنتاجية أعرض وأعمق لا يكون التفريط فيها إلا ترفاً، ونكولاً عن قيم يدعو إليها التطور ويتطلبها، وما تنص عليه المادة (٢٩) من الدستور من أشكال للملكية تتقدمها الملكية العامة، وتقوم إلى جانبها كل من الملكية التعاونية والملكية الخاصة، ليس إلا توزيعاً للأدوار فيما بينها لا يحول دون تساندها وخضوعها جميعاً لرقابة الشعب، ومقتضاها أن يكون الاستثمار العام قَوْداً للتقدم، معبداً الطريق إليهِ، فلا يقتصر على ميادين محدودة بل يمتد إلى مواقع رئيسية تعمل الدولة من خلالها على تنفيذ مهامها السياسية والاجتماعية، ويندرج تحتها متطلباتها في مجال الدفاع والأمن والصحة والتعليم وحماية بيئتها ومواردها، وصون بنيتها الأساسية، وأداء خدماتها بوجه عام لغير القادرين، ولازمها أن تعزز قيادتها هذهِ بدعمها لأعباء يقصر الاستثمار الخاص عن تحملها، ومردوداً رابعاً بأن تواصل التنمية وإثراء لنواتجها – وعلى ما تنص عليه المادة (٣٠) من الدستور – إنما يمثل أصلاً يبلوره الاستثمار العام، ولئن مهد هذا الاستثمار الطريق إلى الاستثمار الخاص، وكان جاذباً لقواة، فإنه أسبق منه وجوداً، وأبعد أثراً، إذ يمتد لميادين متعددة لا يقبل عليها الاستثمار الخاص أو يتردد في ولوجها، وأن كان تدفق الاستثمار العام لمواجهتها لازماً ضماناً لسير الحياة وتطويراً لحركتها، بما مؤادة أن لكل من الاستثمارين العام والخاص دوره في التنمية، وإن كان أولهما قوة رئيسية للتقدم تتعدد مداخلها، وليس لازماً أن يتخذ هذا الاستثمار شكل وحدة اقتصادية تنشئها الدولة أو توسعها، ولا عليها أن تبقيها كلما كان تعثرها بادياً، أو كانت الأموال الموظفة فيها لا تغل عائداً مجزياً، أو كان ممكناً إعادة تشغيلها لاستخدامها على نحو أفضل، ولا مخالفة في ذلك للدستور، بل هو تكريس لتلك القيم التي يدعو إليها، وفي مقدمتها أن الاستثمار الأفضل والأجدر بالحماية، ويرتبط دوماً بالدائرة التي يعمل فيها، وعلى تقدير أن الاستثمارين العام والخاص شريكان متكاملان، فلا يتزاحمان أو يتعارضان أو يتفرقان، بل يتولى كل منهما مهام يكون مؤهلاً لها وأقدر عليها، وإن جاز القول بأن الاستثمار العام يثير قدرة المواطنين ويقظتهم وتميزهم، وعلى الأخص من خلال نقل التكنولوجيا وتطويعها وتعميمها. ومردود خامس بأن ما تنص عليه المادة (٢٠) من قانون شركات قطاع الأعمال العام من جواز تداول أسهم الشركات التابعة لشركات قابضة – ولو آل هذا التداول إلى بيعها للقطاع الخاص – لا يمثل ردة عن الدور الرائد للاستثمار العام، بل هو صون لموارد لا يجوز تبديدها أو بعثرتها، ضماناً لتواصل التنمية وترابط حلقاتها، في إطار من التعاون بين شراكتها"، أشار إليه د. محمد محمد عبد اللطيف، النظام الدستوري للخصخصة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص٢٩-٣١.

الخاص عن تحملها، وبالتالي فأن ولوج القطاع الخاص في إشباع تلك الحاجات العامة لو كان قادراً عليه لا يتعارض مع هذا المقتضى.

ثالثاً – أن تواصل التنمية وإثراءها لنواتجها – وفقاً لما تنص عليه المادة (٣٠) من دستور ١٩٧١، وأن كان الأصل فيه أن يقوم به الاستثمار العام، فأنه ليس من اللازم أن يتخذ هذا الاستثمار شكل وحدة اقتصادية تنشئها الدولة أو توسعها، لاسيما إذا تعثرت الدولة في مهمتها، وكانت استثماراتها المالية لا تغل عائداً مجزياً وكان من الممكن إعادة تشغيل تلك الاستثمارات المالية بشكل أفضل إذ لا توجد في ذلك مخالفة للدستور، بل أن في ذلك تكريس لقيمه التي يدعو إليها وفي مقدمتها أن الاستثمار الأفضل والأجدر بالحماية مرتبط بالدائرة التي يعمل فيها وعلى تقدير أن الاستثمارين العام والخاص متكاملان فأنهما لا يتعارضان أو يتزاحمان أو يتفرقان، بل يتولى كل منهما ما هو مؤهل له من مهام.

رابعاً – أن تداول أسهم الشركات الذي يؤدي إلى بيعها إلى القطاع الخاص وفقاً لما جاء في نص المادة (٢٠) من قانون شركات قطاع الأعمال العام لا يمثل ردة عن الدور الرائد للاستثمار العام، بل هو صون لموارد لا يجوز تبديدها، ضماناً لتواصل التنمية وترابط حلقاتها وذلك في إطار التعاون بين شركائها.

وبذلك تكون المحكمة الدستورية العليا قد جاءت بتفسير عصري للنصوص الدستورية مؤكداً على موافقته لمنهج الخصخصة، ورأت بأن تفسير النصوص يتطلب أن تحمل مقاصدها بمراعاة أن الدستور وثيقة تقدمية لا تردد مفاهيمه حقبة زمنية ماضية[١].

المطلب الثالث/ حكم الخصخصة في الفقه القانوني:

بعد أن تم بيان حكم الخصخصة في كل من التشريع والقضاء في القانون العراقي والمقارن، يتطلب منا الأمر أن نبين موقف الفقه القانوني في تلك الدول من الخصخصة وحكم الخصخصة عندهم من حيث تأييده أو رفضه استناداً لرؤيتهم له من حيث انسجامه مع التشريعات القائمة في بلدانهم سواء (الدستورية أم القانونية) أم عدم انسجام أحكامه مع تلك التشريعات، ولذا فقد تم بيان موقف الفقه القانوني من حكم الخصخصة في كل من فرنسا ومصر والعراق في ثلاث فروع متتالية.

(١) د. محمد صلاح عبد البديع السيد، قضاء الدستور في مصر في ضوء القانون بأحكام المحكمة الدستورية العليا، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص٩٥.

الفرع الأول/ حكم الخصخصة في الفقه الفرنسي:

لقد جرى القضاء الدستوري في فرنسا من حيث المبدأ، على تقرير عدم التعارض بين سياسة خصخصة المشروعات العامة المملوكة للدولة وبين مبادئ الدستور، ولكن ذلك كان مشروطاً بضرورة تدخل السلطة التشريعية في مجال الخصخصة بإصدار قانون يحدد القواعد التي يتم بناءاً عليها نقل ملكية المشروعات العامة إلى القطاع الخاص وذلك تطبيقاً لمقتضيات المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي، كما أكدت محكمة النقض الفرنسية هي الأخرى على القيود الدستورية المتعلقة بعدم استطاعة الحكومة خصخصة المشروعات العامة بمراسيم أو قرارات دون أن يخولها المشرع ذلك(١).

وقد أيد الفقه الفرنسي موقف القضاء الفرنسي في الأخذ بأسلوب الخصخصة وأن تحول المشروعات العامة إلى القطاع الخاص لابد أن يكون بمقتضى قانون يصدر من السلطة التشريعية وليس بمجرد قرارات إدارية صادرة عن السلطة التنفيذية، ومقتضى ذلك أن أي قرار إداري يصدر من قبل السلطة التنفيذية متضمناً لتحول المشروعات العامة إلى القطاع الخاص يعد مخالفاً للدستور، أن لم يمنح المشرع القانوني السلطة التنفيذية تفويضاً تشريعياً بذلك(٢).

كما ويؤكد جانب من الفقه الفرنسي متمثلاً بالأستاذة Reynad–Contamine بأن الدستور الفرنسي حينما أطلق على الخصخصة مصطلح التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص في المادة (٣٤) منه والتي تقضي بأن القواعد المتعلقة بتأميم المشروعات وتحول ملكيتها من القطاع العام إلى القطاع الخاص ينظمها القانون، فأنه اتجه نحو تعريف الخصخصة بشكل غير مباشر والتي تتعلق في مضمونها وفحواها بحق الملكية، فالخصخصة كما قالت الأستاذة Reynad–Contamine "ما هي إلا استعمال الدولة لحق ملكيتها" فإذا كان الحارس على ملكية الدولة هو الشعب عن طريق نوابه في البرلمان، فيكون من الطبيعي أن تكون السلطة التشريعية هي المختصة لإجراء هذه التحولات هي البرلمان نفسه(٣).

ولذا فقد ذهب الفقيه الفرنسي الأستاذ Latoumerie بأن ما جرى من السماح للقطاع الخاص بالمساهمة بأغلبية رأس المال الخاص بفرع Cogema التابع لوكالة الطاقة الذرية الفرنسية يعد مخالفاً للدستور وتم دون سند من القانون، لأن زيادة رأس مال الشركة الخاصة في فرع Cogema عن نسبة ٥٠% عن طريق تنازل القطاع العام عن أسهمه إلى القطاع الخاص يعد خصخصة لفرع Cogema

(١) انظر: د. مهند إبراهيم علي فندي الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص٥٠.

(٢) انظر: د. ميادة عبد القادر أحمد، التنظيم القانوني لخصخصة المرافق العامة بين الواقع والمأمول، مرجع سابق، ص١٢٨.

(٣) انظر: د. أحمد محمد محرز، النظام القانوني لتحول القطاع العام إلى القطاع الخاص (الخصخصة)، مرجع سابق، ص٥٧.

وتمت دون سند من القانون، إذ تمت قبل صدور قانوني الخصخصة الفرنسية لعام ١٩٨٦، وبقرار من السلطة التنفيذية[١].

إلا أن الفقه القضائي الفرنسي المتمثل بمفوض الدولة الفرنسي الأستاذ Hamon رأي في مذكرته وكما مر بنا سابقاً بصدد خصخصة الشركة الوطنية للمنشآت الصحفية S.N.E.P بأن تحول الشركة ليس مجرد تحول مشروع من القطاع العام إلى القطاع الخاص مما يستوجب أن تكون أداته التشريعية قانوناً طبقاً لأحكام المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي، ولكن يتعلق بإلغاء مرفق مما يدخل في نطاق السلطة التقديرية للإدارة وتجيزه المادة (٣٧) من الدستور، وبما لا يجعل هذا التحول مخالفاً للدستور داعماً رأيه بحجج عدة تتمثل بأن تصفية المشروع لا يمكن اعتباره تحولاً، لأن الشخصية المعنوية للمشروع تنقضي في حالة التصفية في حين يستمر في حالة التحول أولاً، وأن أيلوله موجوداته بعد تصفيتها إلى المشروع الجديد، وفقاً للمفهوم القانوني هي أحد آثار التصفية وليست تحولاً، هذا وقد مر بنا سابقاً بأن المجلس الدستوري لم يأخذ بوجه نظر مفوض الدولة وتمسك بالتفسير الحرفي للمادة الرابعة والثلاثين من الدستور معارضاً السلطة التنفيذية فيما ذهبت إليه في هذا الخصوص ومؤكداً على حماية الاختصاص التشريعي، وهو ما سار عليه أيضاً أغلب الفقه الفرنسي[٢].

الفرع الثاني/ حكم الخصخصة في الفقه المصري:

اتخذ الفقه القانوني المصري اتجاهين في موقفه من الخصخصة وحكمها في قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ وفقاً للدستور المصري الذي صدرت في ظله وهو دستور ١٩٧١ كما كان لهم موقفاً متبايناً تجاه حكم المحكمة الدستورية العليا وموقفها من تقرير دستورية قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ وكان لكل من الفريقين حججه التي يستند عليها في موقفه هذا، فقد كان الفريق الأول يتجه إلى مخالفة المشرع القانوني في قانون قطاع الأعمال العام للمبادئ الدستورية التي تنظم الاقتصاد القومي[٣]، وأن كان جانب من هذا الفريق يرى بأن الخصخصة غير محظورة بالنص

---

(١) انظر: د. ميادة عبد القادر أحمد، التنظيم القانوني لخصخصة المرافق العامة بين الواقع والمأمول، مرجع سابق، ص١٣١.

(٢) انظر: د. أحمد محمد محرز، النظام القانوني لتحول القطاع العام إلى القطاع الخاص (الخصخصة)، مرجع سابق، ص٢٨.

(٣) انظر – د. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص٣٥.
– د. محمد محمد عبد اللطيف، النظام الدستوري للخصخصة، مرجع سابق، ص٣٢.
– د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص٤٠٩.
– د. مجدي مدحت النهري، تفسير النصوص الدستورية في القضاء الدستوري، دراسة مقارنة، مكتبة الجلاء الجديدة، طبعة ٢٠٠٣، ص٦٧٥.

الدستوري لعام ١٩٧١ فالقاعدة العامة تذهب إلى أن (ما لم يحظره القانون جائز) وأن دستور ١٩٧١ لم يتضمن نص بشأن حظر الخصخصة فهي غير مخالفة للدستور لعدم حظرها بنص الدستور، ولكنها وأن كانت جائزة وفقاً لهذه القاعدة إلا أنها مقيدة أيضاً دستورياً بأن لا تخالف نصوص الدستور، بمعنى أنها جائزة طالما كانت لا تؤدي إلى الإخلال بقدرة القطاع العام في قيادة التنمية، وعليه فتخصيص الجزء الأكبر من القطاع العام مخالف للدستور لأن من شأنه جعل الاقتصاد المصري اقتصاد حر وليس اشتراكي قبل أن يجري التعديل على الدستور في عام ٢٠٠٧ والذي لم يكن يتضمن لمثل تلك النصوص[١]، هذا وقد ذهب جانب من الفقه المصري إلى أن الخصخصة تخالف نصوص دستور ١٩٧١ لأنها غير منظمة بنصوصه وتتعارض مع النظام الاشتراكي أو النظام الموجه الذي جاء به هذا الدستور[٢].

حيث إن المشرع القانوني في قانون قطاع الأعمال العام كما يرى هذا الفريق لم يتقيد بالمبادئ الدستورية وخصوصاً تلك التي تنظم الاقتصاد القومي، إذ لم يقيد عمليات الخصخصة بأي قيد يضمن تطبيق هذه المبادئ بحيث يكون للقطاع الخاص وليس للقطاع العام أولوية الاضطلاع بمسؤولية التنمية في المجال الاقتصادي، وهو ما يخالف على وجه التحديد المادة (٣٠) من الدستور[٣]، ولم يحترم قانون قطاع الأعمال العام نصوص الدستور في حماية الملكية العامة، إذ لم يضع ضوابط لتملك الأجانب، أو يضع حد أقصى من الأسهم التي يجوز للأجانب تملكها، كما أن ما يجري من عمليات بيع المشروعات العامة دون ثمنها الحقيقي أو بما لا يتفق مع قيمتها الحقيقية والحفاظ على الأموال العامة التي كرس الدستور حمايتها وفقاً لنص المادة (٣٣) منه التي نصت على "أن للملكية لعامة حرمة وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقاً للقانون"، كذلك يمثل مخالفة لنصوص الدستور مما يستفاد منه أن الملكية العامة في مصر تحظى بتكريس دستوري، فضلاً عن أن بيع المشروعات العامة دون سعرها الحقيقي يتعارض مع مبدأ المساواة أمام القانون، فما يلاحظ هو عدم وجود أسس موضوعية في قانون قطاع

– د. ميادة عبد القادر أحمد، التنظيم القانوني لخصخصة المرافق العامة بين الواقع والمأمول، مرجع سابق، ص٧١.

– محمد إبراهيم العوضي، عدم دستورية قوانين الخصخصة في مصر مقارنة بالوضع في القانون الفرنسي، مرجع سابق، ص١٢٢.

– د. محمد صلاح عبد البديع السيد، مرجع سابق، ص٩٥.

(١) محمد إبراهيم العوضي، عدم دستورية قوانين الخصخصة في مصر مقارنة بالوضع في القانون الفرنسي، مرجع سابق، ص٢٦.

(٢) انظر: محمد إبراهيم العوضي، عدم دستورية قوانين الخصخصة في مصر مقارنة بالوضع في القانون الفرنسي، مرجع سابق، ص١٢٢، و د. سعاد الشرقاوي، مرجع سابق، ص٣١١.

(٣) انظر: محمد إبراهيم العوضي، عدم دستورية قوانين الخصخصة في مصر مقارنة بالوضع في القانون الفرنسي، مرجع سابق، ص٣٢.

الأعمال العام يجري على أساسها تثمين المشروعات العامة وبيعها، كما أن عدم وجود ضوابط الكفاءة للخبراء الذين يقومون بالتقييم للمشروعات العامة يتعارض مع نص المادة (٣٣) التي تقضي بحماية الملكية العامة وكل ذلك يمثل مخالفة لنصوص الدستور وفقاً لوجهة نظر هذا الفريق من الفقه[١] وهو ما نتفق به معهم، كما ينتقد جانب من هذا الفريق حكم المحكمة الدستورية العليا لأنه لم يعرض لما يجب أن يحيط بالخصخصة من قيود، ويجد بأن موقف المحكمة هذا يثير التساؤل، حول موقف المحكمة في أحكامها على بيان القيود التي يجب على المشرع مراعاتها عند تنظيم الملكية الخاصة ليكون هذا التنظيم مطابقاً للدستور، في حين لم تلجأ إلى تقرير دستورية قانون قطاع الأعمال العام مع إبداء التحفظات عليه، خاصة وأن الخصخصة تمثل اعتداء على الملكية العامة التي هي أساس النظام الاشتراكي كما تنص المادة (٢٣) من الدستور[٢].

في حين يذهب جانب من الفقه في الفريق الثاني الذي لا يرى في الأخذ بالخصخصة مخالفة لنصوص الدستور بجواز الأخذ بها، بأنه ومن خلال الرجوع للنصوص الدستورية والتي تحدد الأسس الاقتصادية لجمهورية مصر العربية وخصوصاً فيما ورد في المواد (٢٩، ٣٠، ٣١، ٣٢، ٣٥) والواردة في الفصل الثاني منه، بأن الاقتصاد المصري يتسع لصور الملكية الثلاث، العامة والخاصة والتعاونية، وليس من بين النصوص الدستورية ما يتعارض مع تحول رأس المال، بين كافة الأنشطة الاقتصادية في صورة الثلاث وذلك في النطاق الذي حدده الدستور، وعليه فتقتصر وظيفة السلطة التشريعية في هذا المجال على تنظيم هذه المسائل في صورة تشريعات، أما المسائل التي لا تحتاج إلى تشريع فتتولى السلطة التنفيذية إصدار قرارات بتنفيذه، كما يجد هذا الجانب من الفقه بأن ما تضمنه برنامج الحكومة لتوسيع قاعدة الملكية لا يخالف الدستور في فحواه، وأن ما يؤخذ عليه فقط هو عدم صدور البرنامج في صورة تشريع ملزم بالمعنى الواسع مما يستوجب صدور تنظيم تشريعي لما تضمنه هذا البرنامج في صورة قانون وقرارات تنظيمية أعمالاً لمبدأ الشرعية[٣].

كما أيد جانب من الفقه في هذا الفريق التفسير العصري للنصوص الدستورية، الذي أخذت به المحكمة الدستورية العليا في حكمها السابق الإشارة إليه، من حيث التقرير بأن المحكمة قدرت مدى صعوبة التوفيق بين نصوص دستور ١٩٧١ وبين الواقع الاقتصادي الذي يسير نحو سياسة التحرير

---

(١) انظر: – محمد إبراهيم العوضي، عدم دستورية قوانين الخصخصة في مصر مقارنة بالوضع في القانون الفرنسي، مرجع سابق، ص١٢٢.

– د. ميادة عبد القادر أحمد، التنظيم القانوني لخصخصة المرافق العامة بين الواقع والمأمول، مرجع سابق، ص٧١.

(٢) د. محمد صلاح عبد البديع السيد، مرجع سابق، ص٩٥.

(٣) د. أحمد محمد محرز، النظام القانوني لتحول القطاع العام إلى القطاع الخاص (الخصخصة)، مرجع سابق، ص١١٦.

الاقتصادي والذي تعد الخصخصة إحدى الوسائل لتحقيق هذه السياسة، مما جعل المحكمة ترى بأن النصوص الدستورية لا يجوز تفسيرها باعتبارها حلاً نهائياً ودائماً لأوضاع اقتصادية معينة، إذ يؤيد هذا الجانب من الفقه موقف المحكمة ذلك ذاهباً إلى أن تفسير نص المادة (٣٠) من الدستور يجب أن يكون في إطار ما ذهبت إليه المحكمة الدستورية العليا من أن تفسير النصوص يتطلب أن تحمل مقاصدها بمراعاة أن الدستور وثيقة تقدمية لا ترد مفاهيمها إلى حقبة ماضية كما يجب أن يكون في إطار ما حدث من تعديل للدستور وما جاء به من معطيات في ضوء الواقع الجديد وليس في ضوء الواقع الذي صدرت في ظله، خاصة بعد فشل القطاع العام في تحقيق أهدافه في قيادة التقدم في مجال التنمية الاقتصادية، فضلاً عن تغير النظرة للقطاع الخاص بما جعل الآمال معلقة عليه في تحقيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي الذي عجز عنه القطاع العام مما يجعل توسيع قاعدة القطاع الخاص متفقة مع الأهداف التي ابتغى الدستور تحقيقها(١).

إلا أن حكم المحكمة الدستورية العليا تعرض للانتقاد من الفريق الأول من الفقه المصري الذي يجد بأن قانون قطاع الأعمال العام هو قانون غير دستوري، بسبب ما جاء في المادة (٢٠) منه السالف الإشارة إليها، مشيراً إلى أنه إذا كانت المحكمة آثرت تغليب الواقع على القانون، فإن ذلك يمثل أيضاً قهراً للنصوص الدستورية عن طريق إخضاعها لفلسفة بذاتها وهو ما يعتبر تناقضاً في حكم المحكمة العليا، كما انتقد إقحام المحكمة العليا رأيها السياسي في نزاع مطروح أمامها وتجعل منه معياراً للحكم على دستورية القانون المعروض أمامها بالتالي انتقلت المحكمة في نظرهم من مجرد تفسير الدستور إلى تجاوز نصوص الدستور مما يجعل الحكم أقرب إلى الحكم التقويمي منهُ إلى الحكم بدستورية القانون المعروض عليها(٢)، وتفسر المحكمة الخصخصة وفقاً لمذهب تطور التفسير بتطور الظروف الاجتماعية والاقتصادية هو منهج معيب، لأنه في حقيقته تعديلاً لنصوص الدستور فهو لا يقتصر على التفسير بل يتعداه إلى خلق قواعد قانونية جديدة تخالف ما بينه النص وفي هذا توسيع غير مأمون العاقبة لسلطة المفسر(٣).

(١) انظر: د. يسرى العطار، هيكلة المشروعات العامة للخصخصة، بحث منشور في مؤتمر الجوانب القانونية لخصخصة المشروعات العامة، الكويت، مارس ١٩٩٨، ص٣٢٢.

(٢) انظر: د. محمد محمد عبد اللطيف، النظام الدستوري للخصخصة، مرجع سابق، ص٣٦-٣٧.

(٣) انظر: د. محمد المتولي، مرجع سابق، ص٤٢.

وبالتالي فإن كل ما تم من عمليات بيع لمشاريع القطاع العام كما يرى هذا الجانب من الفقه قد تم دون سند دستوري حتى صدر تعديل الدستور عام ٢٠٠٧ كما تم دون ضوابط قانونية بالاعتماد فقط على التوجهات التي أصدرتها الحكومة المصرية في دليل الإرشادات(١).

أما بعد صدور دستور مصر لعام ٢٠١٤ فإن الفقه المصري، يرى بأنه هذا الدستور لم يأخذ بأي من النظامين الاشتراكي أو الرأسمالي في نصوصه وأحكامه، كما لم يحظر الخصخصة أو ينظمها، وبالتالي فالخصخصة حسب وجهة نظره لا تتعارض مع أحكام ونصوص هذا الدستور لأنه لم يحظر الأخذ بالخصخصة كما لم يأخذ بالنظام الاقتصادي الاشتراكي في نصوصه، وأن كانت أحكامه لا تنظم الخصخصة في إطارها العام كما فعل المشرع الدستوري الفرنسي، ولهذا فقد دعى إلى أن يتخذ المشرع القانوني الدستوري المصري موقفاً منظماً للخصخصة يضع الأطر الرئيسية له وأن لا يكتفي بمجرد النص العام الذي يقرر التزام مؤسسات الدولة بحماية المال العام ووضع ضوابط دستورية واضحة تحكم هذا الموضوع الحيوي الهام كما فعلت فرنسا في دستورها لعام ١٩٥٨، كما يدعو الفقه المصري المشرع القانوني المصري بأن يتقيد عند تنظيمه لسياسة الخصخصة بالمبادئ المقررة في النصوص الدستورية(٢).

الفرع الثالث/ حكم الخصخصة في الفقه العراقي:

يتفق الفقه القانوني العراقي بأن دستور العراق الصادر ١٩٧٠ الملغى قد قرر صراحةً بأن النظام الاشتراكي هو نظام الدولة، كما جاء مقرراً لملكية الشعب، من خلال الدولة للثروات الطبيعية ووسائل الإنتاج الأساسية، وهذا ما يمكن استنتاجه من نصوص المواد (١، ١٢، ١٣) منهُ، ويؤكد هذا الفقه بأن تلك النصوص تضع قيوداً على حرية الدولة في تبني سياسة التحول إلى القطاع الخاص، عليه فعمليات الخصخصة في العراق لا يجوز أن تتناول وسائل الإنتاج الأساسية والثروات الطبيعية لأنها ملك للشعب، وإذا كان لابد من اللجوء للخصخصة في العراق فإن هذا سوف لن يشمل عناصر الإنتاج الضرورية أو الثروات الطبيعية فيه، إذ أن ملكيتها تعود للشعب فدور القطاع الخاص في خطة التنمية هو دور محدود ينسجم مع خطة التنمية التي تضعها الدولة وفقاً لما ورد بنصوص دستور ١٩٧٠(٣).

---

(١) انظر: د. ميادة عبد القادر أحمد، النظام القانوني لخصخصة المرافق العامة بين الواقع والمأمول، مرجع سابق، ص٧٢.

(٢) انظر: د. أحمد جمال الدين موسى، مرجع سابق، ص١٤.

(٣) انظر: – د. إبراهيم طه الفياض، التخصيصية (الخصخصة) في منظور قانوني، مرجع سابق، ص١٠.

– حسن محمد علي حسن البنان، مرجع سابق، ص١٤٣.

– فوزي حسين سلمان الجبوري، حق الملكية إزاء اتجاهات الدولة في التأميم والتخصيصية، دراسة مقارنة في القانون العراقي والفرنسي، مرجع سابق، ص٧٥.

– د. إسماعيل صعصاع غيدان، مرجع سابق، ص١٨٥.

ويؤكد الفقه العراقي بأن المشرع القانوني العراقي وبسبب تغير الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية منذ بداية عقد الثمانينات، قد تغيرت سياسته الاقتصادية بالنسبة لتحديد دور كل من القطاع العام والقطاع الخاص في المشاركة بعملية التنمية في العراق، متجهاً إلى دعم القطاع الخاص إلى جانب القطاع الاشتراكي دون أن يهدف إلى التحول إلى اقتصاد السوق فأصدر قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم ٣٢ لسنة ١٩٨٦ والذي يمكن بموجبه بيع وإيجار المرافق العامة والمشروعات العامة إلى القطاع الخاص، فضلاً عن إصدار المشرع لقانون الشركات العامة رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧ الذي أجاز بالمادة (٣٥) منه تحويل الشركات العامة إلى شركات مساهمة بموافقة مجلس الوزراء، فضلاً عن إتاحة المجال أمام مجلس الوزراء في اتخاذ قرار بتصفية الشركات العامة التي تبلغ نسبة خسارتها ٥٠% من رأس مال الشركة[١]، إلا أن المشرع لم يستعمل مصطلح الخصخصة ليتفادى ما يمكن أن يسيء إلى منهجه الاقتصادي المعلن في الدستور، ولا يجد الفقه القانوني العراقي في ذلك مخالفة لمنهج الدستور، إذ أن النظام الاشتراكي في العراق لم يذهب إلى إلغاء الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج بل اقتصر على سيطرة الدولة على وسائل الإنتاج الأساسية والثروات الطبيعية، أما النشاطات الاقتصادية الأخرى من صناعية وتجارية وزراعية وخدمية فيمكن للقطاع الخاص أن يتولى بعضها بما يحقق هدف الدولة المركزية المتمثل بإقامة النظام المركزي المتمثل بالنظام الاشتراكي، خاصة وأن عمليات الخصخصة في العراق فعلياً لم تشمل وسائل الإنتاج الرئيسية أو الثروات الطبيعية ذلك أن ملكيتها تعود إلى الشعب، فما تم من عمليات خصخصة قد شملت فقط بعض المصانع والمنشآت السياحية والفنادق مما لا يعد من وسائل الإنتاج الرئيسية[٢]، وعليه فالتجربة العراقية في الخصخصة في ظل دستور ١٩٧٠ كانت تتميز بالحذر واليقظة وبما يتناسب حينذاك مع منهج الدولة الاشتراكي، فضلاً عن أنها كانت نابعة من ظروف العراق الاقتصادية الداخلية[٣].

(١) انظر: – د. مهند إبراهيم علي فندي الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص٢٩.
– فوزي حسين سلمان الجبوري، حق الملكية إزاء اتجاهات الدولة في التأميم والتخصيصية، دراسة مقارنة في القانون العراقي والفرنسي، مرجع سابق، ص١٠٢.

(٢) انظر: – د. إبراهيم طه الفياض، التخصيصية (الخصخصة) في منظور قانوني، مرجع سابق، ص١٠.
– فوزي حسين سلمان الجبوري، حق الملكية إزاء اتجاهات الدولة في التأميم والتخصيصية، دراسة مقارنة في القانون العراقي والفرنسي، مرجع سابق، ص١١١.

(٣) انظر: د. فوزي حسين سلمان الجبوري، حق الملكية إزاء اتجاهات الدولة في التأميم والتخصيصية، دراسة مقارنة في القانون العراقي والفرنسي، مرجع سابق، ص٧٥.

إلا أن نصوص دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ كما يرى جانب من الفقه العراقي جاءت خالية من تلك النصوص المقيدة لحرية الدولة في تبني سياسة التحول إلى القطاع الخاص (الخصخصة) إذ تنص المادة (٢٥) منه على "تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده وتنويع مصادره وتشجيع القطاع الخاص وتنميته"، وكما تنص المادة (٢٦) منه على "تكفل الدولة تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة وينظم ذلك بقانون"، مما يجعل أمر الأخذ بعمليات الخصخصة أمر لا يتعارض مع نصوص الدستور النافذ(١).

في حين يذهب جانباً آخر إلى أن نصوص دستور ٢٠٠٥ النافذ لم تكن واضحة في بيان النهج الاقتصادي الذي تود السير فيه فمن خلال الاطلاع على نصوص المواد من (٢٢-٢٨) منه والتي تتعلق بالجوانب الاقتصادية لم يشر المشرع الدستوري إلى اقتصاد السوق أو الخصخصة، كما لم يشر إلى القطاع العام، فضلاً عن عدم إشارته إلى الفلسفة الاقتصادية للنظام التي تعتمدها السياسة الاقتصادية، فيرى بأن نصوص الدستور قد جاءت ناقصة وغامضة في هذا الشأن، فلم يبين المشرع الدستوري ما هي الأسس الاقتصادية الحديثة التي على الدولة أن تنجزها في سبيل إصلاح الاقتصاد العراقي والتي وردت في المادة (٢٥) منه، كما جاءت عبارة تقنيات مبادئ السوق الواردة في البند ثانياً من المادة (١١٢) في سياق يكتنفه الغموض كما يرى هذا الجانب من الفقه العراقي(٢).

في حين يذهب جانب ثالث من هذا الفقه بأنه من الممكن أن يكون المشرع الدستوري قد قصد "بالأسس الاقتصادية الحديثة" عملية التحول إلى الاقتصاد الحر نتيجة تأثر العراق بالأفكار الاقتصادية الحديثة السائدة لدى الدول التي احتلته ذات النظام الرأسمالي الليبرالي، وهو يرى بجواز الأخذ بالخصخصة في ظل دستور ٢٠٠٥ ولكنه أكد على ضرورة أن يتم التحول نحو الاقتصاد الحر والتي تعد الخصخصة أحد أساليبه بقانون، مما يعني ضرورة قيام السلطة التشريعية ممثلة بمجلس النواب بسن قانون يحدد فيه مجالات أو نطاق المرافق التي يمكن تحويلها إلى القطاع الخاص، لأن هذا ما قضت به المادة (٢٧/بند ثانياً) من هذا الدستور والتي نصت على "تنظم بقانون، الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها، والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الأموال"، وبذلك يرى هذا الجانب من الفقه بأن المشرع الدستوري قد هيأ البيئة التشريعية لإجراء عملية تحول المرافق العامة إلى القطاع الخاص(٣).

(١) انظر: حسن محمد علي حسن البنان، مرجع سابق، ص١٤٣.

(٢) انظر: د. عباس الفياض، البرنامج الاقتصادي الحكومي، مرجع سابق، ص٢.

(٣) انظر: د. إسماعيل صعصاع غيدان، مرجع سابق، ص١٨٦.

ونتفق مع ما ذهب إليه الفقه العراقي من عدم وجود نصوص قانونية قاطعة الدلالة على الأخذ بمنهج اقتصادي محدد في دستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ حالياً، كما نؤيده في عدم وجود نصوص مقيدة لحرية الدولة في تبني سياسة الخصخصة، مما يوصلنا إلى إمكانية الأخذ بسياسة التحول إلى القطاع الخاص (الخصخصة) إذ أن القاعدة العامة "ما لم يحظره القانون فهو جائز"، مما يجعل الأخذ بسياسة التحول للقطاع الخاص أمر جائز قانوناً ما دام دستور العراق لعام ٢٠٠٥ لم يحظره، ولكن بشروط عدم مخالفة المبادئ الدستورية الواردة فيه، لاسيما فيما يتعلق بمبدأ المساواة والنصوص التي تلزم الدولة بكفالة توفير العديد من الخدمات العامة بنص الدستور، على أن ينظم هذا الأمر بصدور تشريع قانوني تطبيقاً "للبند ثانياً من المادة (٢٧)".

الفصل الثاني

نطاق الخصخصة وأشكالها وطرائقها في القانون العراقي والمقارن

الفصل الثاني
نطاق الخصخصة وأشكالها وطرائقها في القانون العراقي والمقارن

انتشرت وتكاثرت المرافق العامة في الدولة على مدى القرن الماضي، فلم يعد هناك نشاطاً مستعصياً على الدولة أن تلج غماره، ولاسيما في المجالين الاقتصادي والاجتماعي فضلاً عن النشاط الإداري(١).

ويثار التساؤل حول المرافق التي يجوز خصخصتها والمرافق التي لا تقبل ذلك، فلا يمكن أن تصبح كل مرافق الدولة قابلة للخصخصة، فتختلف المرافق العامة الاقتصادية في ذلك عن المرافق العامة الإدارية، فضلاً عن وجود أيضاً ما يعرف بالمرافق العامة الدستورية(٢).

هذا وقد تعاظمت ظاهرة الخصخصة وأصبحت من ضمن السياسات الاقتصادية الحديثة التي تنتهجها الكثير من الدول من أجل تحقيق أهدافها الاقتصادية بشكل خاص، وقد ظهر ذلك جلياً في تحول سياسات كثير من الدول في الآونة الأخيرة من النظام الاشتراكي إلى الاقتصاد الحر واعتناق فكرة الخصخصة(٣)، هذا وأن التشريعات المقارنة لم تكن بمنأى عن هذه التحولات الاقتصادية والسياسية التي اجتاحت كثير من دول العالم(٤).

وهناك أشكال متعددة للتحول إلى القطاع الخاص منها ما يكون بشكل غير مباشر وتدريجي ومنها ما يكون بشكل مباشر، وتتفنن الدول في ابتداع طرق جديدة، أو المزج بين عدة طرق للوصول للتطبيق السليم والمناسب لها للخصخصة، وأن إتباع دولة ما واختيارها لطريقة أو أكثر من طرق الخصخصة يتحدد أيضاً باعتبارات عدة أهمها نية الدولة في التحول إلى القطاع الخاص ومدى وضوح هذه النية لديها، ومدى السرعة المرغوبة في التحول، سواء بالرغبة بالتحول دفعة واحدة أم بالتدريج، كما أن هناك عوامل أخرى تتدخل في هذا الأمر مثل المرحلة الاقتصادية للدولة، بأن تكون في مرحلة تطبيق النظام الاشتراكي أم كانت في المرحلة الانتقالية أم كانت من الدول التي تتبنى النظام الرأسمالي أو من دولهِ، فضلاً عن تأثير قوى الضغط السياسية ودور المنظمات العالمية للتمويل والتنمية ولاسيما منظمة الجات

---

(١) انظر: د. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن، دار الفلاح، الكويت، ١٩٨٨، ص٢٥.

(٢) انظر: ميادة عبد القادر أحمد، سياسة الدولة في مصر في خصخصة مشروعات المرافق العامة، المشكلات والتنظيم القانوني الأمثل، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠١١، ص١٠٨.

(3) Yves-Guyon, Les privatsations en France, en Allem agne, en Grande-Bretagne eten Italie, Nantes, 1995, P.123 ets.

(٤) انظر: د. أميرة جعفر شريف، التنظيم القانوني للخصخصة ودورها في جذب الاستثمارات الأجنبية، ط١، دار الكتب الوثاق القومية، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠١٦، ص٢١.

للتجارة والبنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي، كما أن المشاكل الاقتصادية والاجتماعية داخل كل دولة تُعد من العوامل التي تتدخل في تحديد طرق التحول إلى القطاع الخاص(١).

ومما لاشك فيه أن تبني مثل هذه السياسيات الاقتصادية يستلزم وجود تنظيم قانوني لهذه العملية يبين أبعادها ووسائل تحقيقها، هذا وأن فكرة الخصخصة بمفهومها القانوني تستند إلى فكرة رئيسية مؤداها تخفيض نسبة إسهام القطاع العام في رأس مال الشركات العامة أو المؤسسات العامة والتي تتحقق من خلال انتقال أسهم تلك الشركات أو أصولها المملوكة للقطاع العام إلى القطاع الخاص سواء كان هذا الانتقال جزئياً أم كلياً ويتحقق هذا الانتقال بآليات قانونية متعددة تؤدي إلى هذا الانتقال، فضلاً عن هذه الآليات والأساليب القانونية هناك آليات أخرى لا تؤدي إلى ازدياد نسبة امتلاك القطاع الخاص لأصول الشركات والمؤسسات العامة أو انخفاض نسبة ملكية الدولة لها وتتمثل تلك الآليات بما يسمى بالخصخصة الإدارية، وتتلخص في طرق نقل إدارة المشروعات العامة (شركات أو مؤسسات) إلى القطاع الخاص، سواء عن طريق عقود الإدارة أو عقود التأجير، وعقود الامتياز وغيرها من تلك الطرق، ولغرض بيان نطاق الخصخصة في المرافق العامة وأشكالها وطرقها، فإننا سنقوم بتقسيم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث رئيسية، نخصص المبحث الأول فيه لبيان نطاق خصخصة المرافق العامة سواء الإدارية أم الاقتصادية والاستثناءات الواردة عليها، في حين نخصص المبحث الثاني لبيان أشكال الخصخصة سواء منها ما كان بشكل تلقائي وتدريجي أو كان يتعلق بهيكلة الشركة أو المؤسسة العامة، وما كان منه يتعلق بالإدارة فقط أم بنقل الملكية، أما المبحث الثالث فسوف يتم تخصيصه لبيان طرق الخصخصة التقليدية المتمثلة بتخفيض نسبة امتلاك الدولة والقطاع العام لأموال شركاتها العامة ومؤسساتها وسواء تم ذلك بالبيع أم كان بطرق أخرى لا تتضمن على البيع.

المبحث الأول/ نطاق الخصخصة في القانون العراقي والمقارن:

تقسم المرافق العامة في الدولة لتقسيمات عدة، فهي تقسم وفقاً لتنوع موضوع نشاطها وطبيعة هذا النشاط إلى مرافق عامة إدارية ومرافق عامة اقتصادية ومرافق عامة مهنية، كما تقسم على مدى النشاط وتلبية الحاجات المشتركة لعموم أفراد المجتمع وفي جميع أنحاء الدولة إلى مرافق عامة قومية ومرافق محلية(٢).

هذا وأن تقسيم المرافق العامة إلى مرافق عامة إدارية ومرافق عامة اقتصادية هو التقسيم الأمثل في مجال بحثنا هذا لتوضيح ما يمكن أن يكون محلاً للخصخصة بصفة مطلقة، وما يمكن أن تتم خصخصته ولكن بضوابط وقيود تضمن استمرار تقديم الخدمة الحيوية للجمهور، وأخيراً ما لا يمكن أن

(١) انظر: د. أحمد ماهر، مرجع سابق، ص١١٣.

(٢) انظر: د. علي محمد بدير، مهدي ياسين السلامي، عصام البرزنجي، مرجع سابق، ص٢٤٨.

يكون محلاً للخصخصة لارتباطه بسيادة الدولة واستقلالها، أو لأنه يمثل احتكاراً سواء كان احتكاراً واقعياً أو احتكاراً قانونياً[١].

والتساؤل الذي يثور هنا هو هل تقتصر الخصخصة على المرافق العامة الاقتصادية أم أنها تمتد لتشمل المرافق العامة الأخرى (الإدارية والدستورية) بحيث لا يستثنى منها شيء، وهل تخضع جميعها لعملية الخصخصة بغض النظر عن مدى أهمية المرفق بالنسبة للجمهور باعتباره يقدم خدمة جوهرية، أم هناك استثناءات ترد عليها، ولغرض الإجابة عن هذه التساؤلات فأننا سنقوم أولاً ببيان مفهوم المرفق العام ومعيار تميز المرافق العامة الاقتصادية عن المرافق العامة الإدارية، ثم ندرج لبيان نطاق خصخصة كل من المرافق الاقتصادية والمرافق العامة الإدارية والاستثناءات التي ترد عليها في دول القانون المقارن وذلك في ثلاث مطالب متتالية.

المطلب الأول/ مفهوم المرفق العام ومعايير تمييز المرافق العامة الاقتصادية عن المرافق العامة الإدارية[٢]:

سنحاول من خلال هذا المطلب بيان مفهوم المرفق العام في دول القانون المقارن في بحثنا، لأهمية مسألة تحديد مفهومها قبل الكلام عن خصخصتها، كما يقتضي الأمر منا أن نبين معايير التمييز بين المرافق العامة الاقتصادية والمرافق العامة الإدارية لبيان مدى جواز خصخصة كل نوع من تلك المرافق والاستثناءات الواردة عليه في تلك الدول لنحدد فيما بعد نطاق خصخصة كل نوع منها.

الفرع الأول/ مفهوم المرفق العام:

على الرغم من كون نظرية المرافق العامة من صنع القضاء الإداري الفرنسي[٣]، وبالذات مجلس الدولة الفرنسي، إلا أن هذا القضاء قد أحجم عن إعطاءنا تعريفاً محدداً ودقيقاً للمرفق العام، إذ نجد

(١) د. ميادة عبد القادر أحمد، سياسة الدولة في مصر في خصخصة المشروعات المرافق العامة المشكلات والتنظيم القانوني الأمثل، مرجع سابق، ص١٠٨.

(٢) ظهرت أزمة المرافق العامة بعد تدخل الدولة في إنشاء المرافق العامة الاقتصادية بالقيام بنشاط يماثل النشاط الذي يتولاه الأفراد والأشخاص الخاصة مما كان متروكاً للمبادرات الفردية في القرن الماضي والذي جعل تلك المرافق العامة تخضع للقانون العام والقانون الخاص كلٌ في قدر محدد، انظر: د. محمد علي بدير، وياسين السلامي وعصام البرزنجي، مرجع سابق، ص٢٣٨. و د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص١٩٠.

(٣) لم يصنع المشرع الفرنسي تعريفاً للمرفق العام في القانون المكتوب، كما أن القضاء العالي المتمثل بـ محكمة التنازع ومحكمة التمييز تجنب وضع تعريف للمرفق العام من أحكامه، انظر: د. محمد علي بدير، ياسين السلامي، عصام البرزنجي، مرجع سابق، ص٣٣٤.

القاضي الإداري يلجأ إلى التثبت من المرفق العام من خلال مجموعة المؤشرات المحيطة بالقضية المنظورة أمامهُ[١].

هذا وقد استعمل الفقه والقضاء مفهومين مختلفين للمرفق العام في القانون الإداري، هما المفهوم العضوي والمفهوم الموضوعي، فالمفهوم العضوي هو المنظمة أو الهيئة التي تتولى إشباع حاجة عامة، أما المفهوم الموضوعي فيراد به الخدمة ذاتها التي تؤدى للجمهور، وقد يتم الجمع بين المدلولين[٢].

ويعرف الفقه المرفق العام وفقاً للمدلول العضوي بأنه "الهيئة أو المنظمة العامة التي تهدف إلى تحقيق منفعة عامة وتكون جزء من التنظيم الإداري في الدولة دون اعتبار إلى موضوع النشاط الذي تقوم به هذه الهيئة"[٣]، وبذلك فهو يركز على الجهاز الإداري للمرفق وعلى الرابطة العضوية التي تربط بين هذه التنظيم وبين الجهاز الإداري في الدولة، هذا وإذا كان الأخذ بالمدلول العضوي ممكناً في المرحلة المتقدمة لنشوء نظرية المرافق العامة، بسبب تطابق المدلولين العضوي والوظيفي للمرفق العام، إذ كان التطابق يكاد يكون متكاملاً، إذ كانت جميع الهيئات التي تنشئها الدولة يؤول نشاطها إلى تحقيق النفع العام، إلا أننا لا يمكننا قبول هذا الرأي على إطلاقه في الوقت الحاضر، بسبب تدخل الدولة في العديد من الأنشطة التي كانت متروكة للأفراد في المجالات الاقتصادية وإضفاء الصفة المرفقية على الهيئات والمنظمات التي ترتبط بالإدارة عضوياً ولكنها تقوم بنشاط لا يستهدف تحقيق الصالح العام، وإنما تحقيق مصالح اقتصادية مالية أو تجارية بحتة ومثلها مصانع رينو لصناعة السيارات، وبسبب وجود مشروعات خاصة تتولى إدارة مرافق عامة سيما إذا كانت تقوم بنشاط يستهدف تحقيق الصالح العام، وهذا ما أدى

---

(١) د. مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، ص٢٦.

(٢) انظر: د. محمود محمد حافظ، نظرية المرفق العام، دار النهضة العربية، ١٩٨١، ص١٦. ومحمد علي بدير وياسين السلامي وعصام البرزنجي، مرجع سابق، ص٢٤٠.

(٣) انظر: د. ثروت بدوي، القانون الإداري، المجلد الثاني، النشاط الإداري، ١٩٨٠، دار النهضة العربية، ص٣٥. أشار إليه د. محمد المتولي، الاتجاهات الحديثة في خصخصة المرافق العامة بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص٣.
وأن من أشد أنصار هذا المدلول من الفقهاء الفرنسيين هوريو وريفيرو وبرتملي وفيدل وهوريو، ومن الفقه المصري د. رمزي الشاعر و د. عبد العظيم عبد السلام و د. ثروت بدوي أشار إليهم د. محمد المتولي، المرجع السابق، ص٣.
ومن الفقه العراقي المؤيد لهذا المدلول في تعريف المرفق العام: هو الدكتور سعد العلوش ويعرفه بأنه "منظمة مملوكة للدولة وتعمل تحت الإدارة العليا للحكام في صورتيها المركزية واللامركزية خاضعة في كل هذا النظام قانوني مخصوص حيث تشبع في ظله الحاجات الجماعية للأفراد بشكل منظم دائم تتحقق فيه المساواة بين المتمعنين من المرفق العام". وقد كان الدكتور ماهر الجبوري يميل لتغليب المعيار العضوي أيضاً في تعريف المرفق العام ثم عدل عنه، انظر: د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري – دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص٩١.

إلى تخلي القضاء عن المعيار العضوي[١]، والتعويل على المفهوم الموضوعي في تعريف المرفق العام، الذي يقوم على طبيعة النشاط أو موضوعه والهدف منهُ بصرف النظر عن الأساليب المستخدمة في ممارسة النشاط أو وصف وتركيب الجهاز، حتى استقرت أحكام القضاء الإداري الفرنسي في الوقت الحاضر على ترجيح المفهوم المادي وهو المدلول الذي تبناهُ مجلس الدولة في الأحكام الأولى لنظرية المرافق العامة مثل حكم تيرية (Terrier) والذي اعتبر نشاط قتل الثعابين مرفقاً عاماً دون الحاجة لوجود جهاز يتولى النشاط أو بصرف النظر عن الجهة التي تمارسه كما في حكم تيرون (Therond)[٢].

كما أخذ القضاء الإداري المصري بالمدلول الموضوعي في بعض أحكَامه نذكر منها ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بأن "دفن الموتى بالجبانات هو مرفق عام لاتصاله اتصالاً وثيقاً بالشؤون الصحية والإدارية"[٣]، ولعل من أشد أنصار هذا المدلول من الفقه الفرنسي هما الفقيهان جيز وبونار وقد سار على هذا الاتجاه من الفقه المصري وكان من أشد أنصاره الدكتور محمود حلمي[٤] الذي عرفه بأنهُ "الخدمة أو النشاط الذي يحقق نفعاً عاماً أو سد حاجة عامة بصرف النظر عما إذا كانت الهيئة التي تؤدي الخدمة هيئة عامة خاضعة للقانون العام أم هيئة خاصة خاضعة للقانون الخاص على أن يتحقق دائماً، وفي جميع الأحوال إشراف السلطة العامة وهيمنتها على النشاط المذكور" فإشباع الحاجة العامة وتحقيق المصلحة العامة التي يراد إشباعها هي العنصر الهام من هذا المدلول، هذا ويأخذ جانب من الفقه العراقي بالمدلول المادي ويذهب جانب منهم إلى أنه المدلول المعول عليه فقهاً وقضاءاً في تعريف المرفق العام، حيث يعتبر مرفقاً عاماً "كل نشاط موضوعه إشباع حاجة عامة وهدفه تحقيق مصلحة عامة وتكون للدولة الكلمة العليا في إنشائه وإدارته بصورة مباشرة أو غير مباشرة، بأن تعهد به إلى آخرين ولكن تحت إشرافها ورقابتها وتوجيهها وبذلك تجعل هذا النشاط مرفقاً عاماً"[٥].

---

(١) انظر: د. محمد علي بدير، ياسين السلامي، عصام البرزنجي، مرجع سابق، ص٢٤ و د. محمد المتولي، مرجع سابق، ص٤.

(٢) وقد استقرت أحكام القضاء الإداري الفرنسي على رفض إضفاء صفة المرفق العام على المشروعات التي يكون موضوع نشاطها بعيداً عن تحقيق المصلحة العامة، وعلى ذلك فالمرفق العام" "هو كل نشاط تقوم به هيئة عامة كالدولة أو المحافظة أو البلدية،.. مباشرة أو تحت رقابتها وإشرافها بهدف تحقيق النفع العام بصرف النظر عن نوع المرفق أو طريقة إدارته. انظر: د. محمد علي بدير، ياسين السلامي، عصام البرزنجي، مرجع سابق، ص٢٣٤.

(٣) يراجع الدعوى رقم ١٠٠٠ لسنة ٤ق جلسة ١٧ يناير ١٩٥٩ مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة، ص٦٥٣، أشار إليه د. محمد المتولي، مرجع سابق، ص٦.

(٤) ومن أنصاره أيضاً د. سليمان الطماوي و د. سعاد الشرقاوي و د. عثمان خليل و د. مصطفى أبو زيد فهمي، أشار إليهم د. محمد المتولي، مرجع سابق، ص٥.

(٥) انظر: د. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، مرجع سابق، ص٥، فهو يعده المعيار المعول عليه ، ومن الفقه العراقي الذي يرجح هذا المعيار أيضاً د. محمد علي بدير وياسين السلامي وعصام البرزنجي، انظر: د. محمد علي بدير و د. ياسين السلامي ود. عصام البرزنجي، مرجع سابق، ص٢٤٧.

وبسبب اصطدام المدلول الموضوعي للمرفق العام بقاعدة أساسية في القانون الإداري تقضي بعدم السماح لغير الدولة بإنشاء المرافق العامة، كما أن الأخذ بهذه الفكرة يؤدي إلى الخلط بين فكرة المرفق العام وفكرة المصلحة العامة ، إذ إن تحقيق المصلحة العامة ليس حكراً على الإدارة، إذ يمكن للأشخاص الخاصة أن تمارس أنشطة تستهدف النفع العام مما يؤدي إلى إضفاء صفة المرفق العام عليها[١].

وإزاء تلك الانتقادات الموجهة للمدلولين العضوي والموضوعي في تعريف المرفق العام فقد اتجه القضاء والفقه إلى الجمع بين المعيارين (العضوي والموضوعي) في تعريف المرفق العام، وأصبح هو الرأي الراجح في نظرهم في تعريف المرفق العام[٢].

فالمرفق العام في نظرهم يمثل موضوع المرفق والهيئة التي تمارس هذا النشاط، فيعرف بأنه "مشروعات تنشئها الدولة بقصد تحقيق غرض من أغراض النفع العام ويكون الرأي الأعلى لإدارتها للسلطة العامة"[٣]، ومن أحكام القضاء الإداري المصري التي أخذت بهذا المدلول حكمه الصادر في ٢ يونيو سنة ١٩٥٧ والذي جاء فيه "إن المرفق العام هو كل مشروع تنشئه الدولة أو تشرف على إدارته ويعمل بانتظام واستمرار مستعيناً بسلطات الإدارة لتزويد الجمهور بالحاجات العامة التي يتطلبها لا يقصد الربح بل بقصد المساهمة في صيانة النظام والمصالح العامة في الدولة، وهذا ما أكدته أيضاً الجمعية العمومية للفتوى والتشريع بمجلس الدولة في فتوى صادرة في ١٩٩٥/٤/٥[٤]، وهو المعيار الذي أخذ به القضاء العراقي في قضاء محكمة التمييز في قرارها المرقم ٣٢٦/صلحية ١٩٦٨ الصادر في ١٩٦٨/٤/٢٠ في القضية المعروفة باسم (قضية عبدالله نشأت) السابق الإشارة إليها.

لكن وبالرغم من كل الانتقادات التي وجهت إلى المدلول الموضوعي الذي يركز على طبيعة النشاط بصرف النظر عن المنظومة التي تقوم به فإن هذا المدلول وفق ما يرى جانباً من الفقه ونحن معه، هو المدلول المناسب في تعريف المرفق العام، خصوصاً بعد انسحاب الدولة من السوق وزيادة مساحة التواجد للملكية الخاصة ولاسيما في مدلوله على المرافق العامة الاقتصادية، فهو المدلول المساير لسياسة التحول نحو الاقتصاد الحر وتعظيم دور الفرد، حيث تتجه الدولة نحو التحرر الاقتصادي وهو ما يعني إحداث

---

(١) د. محمد المتولي، مرجع سابق، ص٦٥٣.

(٢) انظر: د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري، ج١، المرافق العامة، ١٩٥٠، ص٨٩. وانظر: د. طعيمه الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٧٣، ص٤٤٥. و د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط١، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، عمان، ١٩٩٧، ص٢٧. و د. فؤاد كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط٤، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، عمان، ٢٠١٠، ص٣١٨.

(٣) د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري، مرجع سابق، ص٨٩.

(٤) يراجع حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ٢ يونيو ١٩٥٧ من القضية رقم ٣٤٨٠ لسنة ٩ق والمنشور في المجموعة، السنة ١٢، ص٤٩٣، وتراجع فتوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع رقم ٧٥، بتاريخ ١٩٩٥/٤/٥، ملف رقم ١٧١/١/٤٧ غير منشورة، أشار إليهم د. محمد المتولي، مرجع سابق، ص٨.

تطورات جذرية في العلاقات الاقتصادية والهياكل الإنتاجية وفي أشكال الملكية وخصائص السوق وأنماط الادخار والاستثمار والرقابة وأساليب الأداء لضمان كفاءة الاقتصاد وحسن توجيه الموارد، حيث تتبنى الدولة مجموعة متكاملة من السياسات المالية والنقدية والائتمانية والاستثمارية لتنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادي وتطبيق سياسة الخصخصة، ويقوم الأفراد بأعمال كانت حكراً على الدولة فيما يتعلق بإشباع الحاجات العامة، ولكن في ظل سياسة آليات السوق بات من حق الأفراد إنشاء مشروعات تهدف إلى النفع العام، وعليه يمكن تعريف المرفق العام بأنه "مشروع يستهدف النفع العام بانتظام واضطراد ويخضع لإشراف الدولة"[١]، وبذلك فإن هذا الرأي الفقهي وأن كان يرى بأن النفع العام هو أساس قيام المرفق العام، فهو أيضاً يُخضع المرفق لإشراف الدولة ويرى بأن الإشراف يتمثل بصور عدة منها إدارة الدولة للمشروع بطريقة مباشرة أو بطريق الالتزام، ويدخل فيها أيضاً إشراف الدولة كون المشروع لا يخالف النظام العام والقوانين الحاكمة في الدولة ولكن بشرط استهدافه للنفع العام، وقد أورد لنا هذا الرأي مثلاً واضحاً على المرافق العامة التي تأخذ بالمدلول الموضوعي للمرافق العامة وتخضع لإشراف الدولة وهي الجامعات الخاصة[٢] في مصر، فهي بالرغم من أن قانون إنشائها قد نص على اعتبارها من أشخاص القانون الخاص، فهي تهدف إلى تحقيق النفع العام وهي مشروع يخضع لإشراف الدولة المتمثل في عدم خروجها عن النظام العام والمبادئ القانونية الحاكمة في المجتمع، كما تخضع للضوابط الحاكمة لسير المرافق العامة، فهي لذلك تعد مرفقاً عاماً، حيث يختلف المشروع الخاص عن المرافق العامة في أنه يملك الحق في أن يفعل ما يشاء في مشروعه من تغيير وتعديل لأنه يخضع في كل جزئياته للقانون الخاص على العكس من الجامعات الخاصة وعلى الرغم من أن قانون إنشاءها نص على أنها شخص من أشخاص القانون الخاص ولكنها في حقيقة الأمر تخضع للضوابط الحاكمة لسير المرافق العامة وتتمتع بسلطات وامتيازات القانون العام بموجب قانون إنشاءها، أما أن كان المرفق يستهدف الربح ولا يستهدف النفع العام فهو مشروع خاص بحسب الأصل، هذا وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على ذلك في أحد أحكامها التي جاء فيها "أن تنظيم المهن الحرة وهي مرافق عامة مما يدخل أصلاً في صميم اختصاص الدولة بوصفها

(١) انظر: د. محمد المتولي، مرجع سابق، ص٩.

(٢) تنص المادة الأولى من قانون الجامعات الخاصة رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٢ على أنه "يجوز إنشاء جامعات خاصة تكون أغلبية الأموال المشاركة في رأس مالها مملوكة للمصريين ولا يكون غرضها الأساس تحقيق الربح ويصدر بإنشاء الجامعات الخاصة وتحديد نظامها قرار من رئيس الجمهورية بناء على طلب جماعة المؤسسين وعرض وزير التعليم وموافقة مجلس الوزراء وذلك بعد التحقق من استيفاء شروط قيامها"، ومنحها المشرع من سلطات القانون العام وامتيازاته ما يمكنها من تحقيق رسالتها وبلوغ غاياتها في تحقيق النفع العام وجعلها تحدد شروط قبول الطلاب وأوكل لها تحديد مدة الدراسة وأساليب المناهج والامتحانات وحباها بمزية منح الدرجات العلمية والشهادات ثم أخضعها بعد ذلك لرقابة الدولة وأجهزتها، باستلزامه بداءة لإنشائها صدور قرار من رئيس الجمهورية بعد التحقق من استيفاء شروط قيامها وكفل الدستور عدم الخروج على النظام العام في الدولة. انظر: د. محمد المتولي، مرجع سابق، ص١١.

قوامه على المصالح والمرافق العامة، فإذا أرادت الدولة أن تتخلى عن هذا الأمر لأعضاء المهنة لأنهم أقدر عليه، فإن ذلك لا يغير من التكييف القانوني لهذهِ المهن بوصفها مرافق عامة"[١].

كما يتطلب هذا الفقيه ضرورة الرجوع إلى القصد من إنشاء المشروع عند تحديد المرفق العام ولذا فقد منح الفقه والقضاء المرافق الاقتصادية، صفة المرافق العامة بالرغم من أنها تحقق الأرباح طالما أن الربح لم يكن هو الهدف الأساسي من إنشاءها وإنما هو أثر ترتب على طبيعة هذهِ المرافق، وكون أن النفع العام يجب أن تتوافر فيه صفة الانتظام والاستمرار لتحقيق الغرض منه في إشباع الحاجات العامة التي اعتاد الأفراد عليها فإنه يستلزم لقيام المرفق العام وفقاً لهذا الرأي الفقهي توافر عنصرين هما:

١. كون المرفق العام مشروع يخضع لإشراف الدولة.
٢. استهداف النفع العام بانتظام واضطراد[٢].

كما اتجه الفقه الحديث للبحث عن معيار جديد لبيان النشاط الذي يمكن عده من المرافق العامة بشكل لا يبعث على الشك، وهذا المعيار مستمد من قصد الشارع، ويعد الفقيه (جيز) أول من نادى به، فالمرافق العامة وفق رؤيته هي الحاجات العامة التي يرى الحكام في بلد معين وفي زمن معين أنه يجب إشباعها عن طريق المرفق العام، فأن أفصح المشرع عن إرادته، فيكون من السهل الاهتداء بوجود مرفق عام، وفي الحالات الأخرى يكون من السهل الكشف عن إرادة المشرع من خلال إذا ما سمح المشرع للمشروع العام باستعمال وسائل القانون العام مثل تمتعه ببعض امتيازات السلطة العامة، ففي هذه الحالة يفترض أن المشرع قدر بأن نشاطاً معيناً من الأهمية بحيث يجب أن يرتقي إلى مرتبة المرفق العام[٣].

ومما تقدم وجدنا اختلاف موقف القضاء والفقه في كل من فرنسا ومصر والعراق في موقفها من تعريف المرفق العام، فالرأي الراجح في القضاء الفرنسي كان يميل إلى ترجيح المعيار المادي الموضوعي في تعريف المرفق العام، أما فيما يتعلق بالقضاء المصري والعراقي فالرأي الراجح فيهما كان يأخذ بالمعيار المزدوج، وفيما يتعلق بالفقه القانوني في تلك الدول فكان الرأي الراجح في الفقه الفرنسي يميل إلى الأخذ بالمدلول المادي الموضوعي في تعريفهِ للمرفق العام، أما في مصر فكان الرأي الراجح فيها يميل إلى الأخذ بالمدلول المزدوج من تعريفه للمرافق العامة وأن كانت التوجهات الحديثة بدأت تتأثر

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، المكتب الفني، السنة الثالثة، العدد الثاني، من فبراير ١٩٥٨ إلى آخر مايو سنة ١٩٥٨، القضية رقم ٦٠٨ سنة ٣ق، جلسة ٢ أبريل سنة ١٩٥٨، قاعدة رقم ١١٩، ص١١٠٣ أشار إليه د. محمد المتولي، مرجع سابق، ص١٣.

(٢) انظر: محمد المتولي، المرجع السابق، ص١٥.

(٣) انظر: – د. شاب توما منصور، القانون الإداري، مرجع سابق، ص٢١٤.

– د. محمد علي آل ياسين، القانون الإداري، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر، بيروت، ص٢٨

بالمعيار المادي لهُ في حين كان الرأي الراجح في الفقه العراقي يميل إلى المعيار المادي في تعريفه للمرفق العام فضلاً عن معيار قصد الشارع[١].

الفرع الثاني/ تمييز المرافق العامة الاقتصادية عن المرافق العامة الإدارية:

قد يصف المشرع في بعض الأحيان نشاطاً ما – وأن كان هذا أمراً نادراً – بأنه يمثل مرفقاً إدارياً أو مرفقاً اقتصادياً كما فعل المشرع الفرنسي في وصف عدداً من المرافق العامة بأنها مرافق اقتصادية[٢]، أو صنفها على أنها مرافق عامة إدارية[٣]، وكما فعل المشرع المصري في المذكرة الإيضاحية للقانون رقم (٦٠) لسنة ١٩٦٣ الذي نظم أحكام المؤسسات العامة[٤]، والمشرع العراقي في قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل[٥]، إلا أن وصف المشرع لمرفق ما بأنه مرفق عام إداري أو مرفق عام اقتصادي لا يمكن التعويل عليه بشكل مطلق في تحديد نوع المرفق العام، وذلك لأسباب عدة تتمثل في وجود بعض المرافق التي تمارس أنشطة إدارية واقتصادية في ذات الوقت كالمكتب الوطني للغابات في فرنسا[٦]، أو مؤسسات تمارس نشاطاً يغاير النشاط المحدد لها من المشرع القانوني كالمركز الفرنسي

(١) هذا وأن التشريع الفرنسي قد أحجم عن وضع تعريف للمرفق العام، أما التشريع العراقي فقد أخذ بالمعيار المزدوج في تعريفه للمرفق العام الذي أوردته المادة الأولى من قانون التعديل السابع رقم (١١) لسنة ١٩٧٤ لقانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل والذي ذكرناه فيما مر من هذا الفرع.

(٢) كوصفه لبعض المرافق العامة بأنها مرافق اقتصادية في قانون إنشاءها كمؤسسة غاز فرنسا ومؤسسة كهرباء فرنسا والمركز الوطني للطيران ووكالة (فرانس برس) ومؤسسة استخراج الفحم المعدني والفحم الحجري، انظر: د. يوسف سعد الله الخوري، المرافق العامة وحقوق الإنسان، الجزء الأول، بدون جهة نشر، بيروت، ١٩٩٩، ص٥٠٣.

(٣) مثل المعهد الوطني للجغرافيا في فرنسا المصنف على أنه مؤسسة عامة إدارية، انظر: جورج فوديل وبيار دلفو لفيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ط١، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠١، ص٥٥٩.

(٤) إذ نص على أن تلك المؤسسات هي "مرافق عامة اقتصادية تمارس نشاطاً زراعياً أو صناعياً أو مالياً مما يدخل أصلاً في النشاط الخاص ورأت الدولة أن تتولاه لنفسها....". انظر: د. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص١٥٨.

(٥) إذ نصت المادة الأولى منه على أن الشركات العامة هي "وحدة اقتصادية ممولة ذاتياً ومملوكة للدولة بالكامل وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وتعمل وفق أسس اقتصادية"، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٣.

(٦) فهو مؤسسة اقتصادية وفقاً لقانون إنشائه إلا أنه يمارس أنشطة اقتصادية وإدارية، فنشاطه الاقتصادي يمثل في بيع الأخشاب في حين يتمثل نشاطه الإداري في حماية الغابات وتنظيم استعمالها. انظر: جورج فوديل وبيار دلفو لفيه، مرجع سابق، ص٤٥٠-٤٥١.

للتجارة الخارجية والذي يعد وفقاً لقانون إنشاءه مؤسسة اقتصادية إلا أن القضاء الفرنسي يَعدهُ مؤسسة عامة تدير مرفقاً عاماً إدارياً[١].

إضافة لوجود مؤسسات عامة تمارس أنشطة إضافية فضلاً عن نشاطها الرئيس كالمعهد الوطني للجغرافيا في فرنسا الذي يقوم بأعمال إضافية كالبيع والطباعة في حين أنه مصنف كمؤسسة عامة إدارية[٢]، وبسبب عدم استطاعتنا في الركون إلى الوصف الذي يقرره لنا المشرع كمعيار لتحديد طابع المرافق العامة، فضلاً عن ندرة قيام المشرع بإعطاء ذلك الوصف، فسيكون اللجوء إلى الاستعانة بموقف القضاء والفقه لتحديد معايير التفرقة بين المرافق العامة الاقتصادية والمرافق العامة الإدارية، هذا وقد جرت محاولات قضائية وفقهية لتحديد المرافق العامة لتحديد المرافق العامة الاقتصادية وتميزها عن المرافق العامة الإدارية، فقد اهتم القضاء الإداري وخصوصاً الفرنسي بتلك المسألة ووضع معاييراً ثلاث لتمييز المرافق الاقتصادية عن المرافق الإدارية[٣]، وذلك في حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ١٦ تشرين الثاني ١٩٦٥ في قضية الاتحاد النقابي للصناعات المتعلقة بالملاحة الجوية، إذ يقرر بأن تحديد الطابع الاقتصادي للمرفق العام يتوقف على توافر ثلاث معايير تتمثل في طبيعة نشاط المرفق العام أو موضوعه وطرق تنظيم المرفق وتشغيله ومصادر تمويله، إذ يقوم عمل القاضي على الافتراض بأن المرافق العامة ذات طابع إداري، إلا أن هذا الافتراض قابل لإثبات العكس في حال توافرت معايير المرفق العام الاقتصادي الثلاث التي يعدها مجلس الدولة الفرنسي مؤشراً على الطبيعة الاقتصادية للمرفق العام، وإلا فإن افتراض الطبيعة الإدارية للمرفق العام يبقى قائماً[٤].

ففيما يتعلق بمعيار طبيعة نشاط المرفق العام، فإن القضاء يتطلب توافر شرطين لاعتبار المرفق ذا طبيعة اقتصادية فهو لا يكتفي بممارسة المرفق للنشاط الاقتصادي لعده مرفقاً عاماً اقتصادياً بل يتطلب شرطاً آخر يتمثل في أن لا يكون هذا النشاط حكراً على القطاع العام بأن يُسمح للقطاع الخاص بممارستهِ أيضاً[٥]، وهذا المعيار يترك للقاضي حرية واسعة في تقدير نوع المرفق العام خصوصاً وأن

---

(1) J.F. Auby, G. Raymundie. R. Ducos – Ader Grands service publics et enterprises nationals, Tome I, P.190.

(٢) انظر: جورج فوديل وبيار دلفولفيه، مرجع سابق، ص٥٦٠.

(٣) لم يهتم القضاء الإداري الفرنسي أو المصري بوضع تعريف للمرافق العامة الاقتصادية لتميزها عن المرافق العامة الإدارية، إلا أنه اهتم بوضع المعايير لذلك. انظر: د. هيام مروة، القانون الإداري الخاص، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٣، ص٤٢-٤٥.

(٤) انظر: د. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص١٤١-١٤٢.

(٥) انظر: د. يوسف سعد الله الخوري، المرافق العامة وحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص٥١٣. ويرى جانب من الفقه القانوني بأن التنافس وعدم الاحتكار من صفات المرافق العامة الاقتصادية ويظهر ذلك من تعريف د. ميادة عبد القادر للمرافق العامة الاقتصادية بأنها "مرافق تقوم على نشاط اقتصادي أو تجاري تنافس به الأفراد العاديين وتقوم بأدوار مشابهة للأدوار التي يقوم بها الأفراد في مجال السوق وغالباً هي تهدف إلى تحقيق الربح". انظر: د. ميادة عبد

تصنيف المرافق العامة قد يتغير بتغير الزمن فبعض المرافق العامة كانت تعد مرافق عامة إدارية ثم عُدت في وقت آخر مرافق عامة اقتصادية، والعكس صحيح، ولعل مرفق الاتصالات اللاسكلية في فرنسا من أبرز الأمثلة على ذلك والتي عدها القضاء الفرنسي مرفقاً عاماً إدارياً، إلا أنها اليوم تعد مرافق عامة اقتصادية بنص القانون(١)، أما فيما يتعلق بطرق تنظيم وإدارة المرافق العامة، فإن القضاء يضفي الطابع الاقتصادي على المرافق التي يتم تنظيمها وتشغيلها وفقاً لقواعد إدارة المشروعات الخاصة وبالخصوص فيما يتعلق باعتماد نظام المحاسبة التجارية، والاستعانة بقواعد العرف التجاري في تعاملها مع عملائها حتى وأن تمت إدارة المرفق العام الاقتصادي من قبل أشخاص القانون العام(٢).

ويشترط القضاء أخيراً لاعتبار المرفق العام اقتصادياً أن يتم تمويله من مصادر تمويلية متشابهة مع مصادر تمويل المشاريع الخاصة، فالمرافق الممولة من الخزينة أو من الضرائب أو التي تقدم خدمات مجانية لا يمكن أن تعد من المرافق الاقتصادية العامة، ولذا فإن المرافق الاقتصادية قد تعد مرافق إدارية تارة ومرافق اقتصادية تارة أخرى بحسب مصادر تمويلها(٣)، وبالرغم من أن القضاء يشترط توافر المعايير السابق ذكرها مجتمعة لكي يضفي على المرفق صفة المرفق العام الاقتصادي، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي في بعض الأحيان كان يذهب إلى أن معيار طبيعة نشاط المرفق العام يعد معياراً حاسماً في تحديد طبيعة المرفق العام الاقتصادي أكثر من المعايير الأخرى(٤).

هذا فيما يتعلق بالقضاء، أما فيما يتعلق بالمعايير التي تبناها الفقه القانوني فهي تتمثل بخمس معايير(٥)، تتمثل في "معيار إرادة المشرع، معيار مظهر المشروع الخارجي أو شكله، معيار الهدف، معيار الخضوع للقانون الخاص، معيار طبيعة نشاط المرفق العام"، وقد أوضحنا في الصفحات السابقة من هذا المبحث الانتقادات التي وجهت إلى معيار إرادة المشرع التي قد يظهرها بشكل صريح أو ضمني

القادر، التنظيم القانوني لخصخصة المرافق العامة بين الواقع والمأمول، مرجع سابق، ص١١٣، و د. ماجد راغب الحلو، الذي يرى بأن المرافق الاقتصادية هي تلك التي يكون موضوع نشاطها ذا صبغة اقتصادية، من النوع الذي يزاوله الأفراد، بحيث يعمل المشروع في ظروف مماثلة لظروف المشروعات الخاصة، فلا تعتبر مرفقاً اقتصادياً ذلك المرفق الذي يمارس نشاطاً احتكارياً محرماً على الأفراد وهو يؤيد في موقفه هذا موقف الفقه الفرنسي Auby، انظر: د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية بالإسكندرية، ١٩٨٣، ص٣٨٠.

(١) انظر: د. مروان محي الدين القطب، مرجع سابق، ص٤١.

(٢) انظر: د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦، ص٣٣١.

(٣) انظر: د. يوسف سعد الله الخوري، المرافق العامة وحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص٥٢٧، ومن الجدير بالذكر بأن المشرع القانوني العراقي قد أخذ بشرط التمويل الذاتي للمرافق الاقتصادية في تعريفه للشركات العامة في قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ حينما عرفها بأنها "وحدة اقتصادية ممولة ذاتياً...".

(4) J. F. Auby, O. Raymundie, op. cit, p.199

(٥) انظر: د. محمد عبد العال السناري، نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية، دراسة مقارنة، بدون جهة نشر، بدون سنة، ص٥١٤-٥١٥.

لتحديد طابع المرفق العام أن كان اقتصادياً أم إدارياً[١]، وقد صدر أكثر من حكم للقضاء الفرنسي يضفي فيها على المرفق العام صفة مغايرة للصفة التي أضفاها المشرع القانوني عليها، كما مر بنا في اعتبار القضاء الفرنسي للمركز الفرنسي للتجارة الخارجية مؤسسة عامة تدير مرفقاً إدارياً في حين نص قانون إنشاءها على أنها مؤسسة اقتصادية وحكم محكمة التنازع الفرنسية التي قررت في حكمها الصادر عام ١٩٦٨ بأن صندوق توجيه الأسواق الزراعية يمارس نشاطاً إدارياً على الرغم من المشرع قد وصفه بأنه مؤسسة عامة اقتصادية وفقاً لقانون إنشائه[٢].

كما تعرضت باقي المعايير للانتقاد باستثناء معيار طبيعة نشاط المرفق العام، فمعيار الهدف الذي أخذ به الفقيه "بونار" والذي يرى بأن المرفق العام يكون اقتصادياً أن كان يهدف إلى تحقيق الربح وإلا فهو مرفق عام إداري، قد تخلى عنه ذات الفقيه حينما صرح فيما بعد بأن هذا المعيار لا يتسم بالدقة، لأن تحقيق الربح يتلازم في بعض الأحيان مع تحقيق المصلحة العامة[٣].

أما معيار الخضوع للقانون الخاص، الذي يذهب إلى اعتبار المرافق الخاضعة للقانون الخاص والقانون العام معاً هي مرافق ذات طبيعة اقتصادية، وإلا فأنها مرافق إدارية أن كانت تخضع للقانون العام فقط، فالانتقاد الموجه له أن الخضوع للقانون الخاص هو نتيجة لثبوت الصفة الاقتصادية للمرفق العام وليس سبباً لثبوت تلك الصفة[٤].

في حين كان معيار طبيعة نشاط المرفق العام هو المعيار الراجح لديهم إذ أخذ به غالبية الفقه القانوني، في كل من فرنسا ومصر والعراق وظهر ذلك واضحاً من خلال تعريفهم للمرافق العامة الاقتصادية، فقد عرفه الفقيه شافنون وهو أول من نادى بمعيار طبيعة نشاط المرفق بمعيار لتميز المرافق العامة الاقتصادية بأنها "مشاريع إدارية تقدم خدمات للأفراد من خلال ممارسة الأعمال التجارية على وجه

---

(١) ومن الفقه المؤيد لمعيار إرادة المشرع كمعيار لتمييز المرافق العامة الاقتصادية عن المرافق العامة الإدارية الدكتور محمد عبد العال السناري. انظر: د. محمد عبد العال السناري، مرجع سابق، ص٥١٦.

(٢) انظر: جورج فوديل وبيار دلفولفيه، مرجع سابق، ص٥٥٦.

(3) J. M. Auby, op. cit, P.52.

نقلاً عن د. هيام مروة، القانون الإداري الخاص، مرجع سابق، ص٤٣.

وهذا ما يؤكده أيضاً د. خالد خليل الظاهر، فهو يلزم ألا يكون تحقيق الربح هو الغاية من إنشاء المرفق الاقتصادي ما لم يكن تحقيق الربح في ذاته هو الغاية التي تحقق النفع العام مثلما يحدث بالنسبة للمرافق السياحية التي تهدف إلى جذب السائحين لتحقيق مورد مالي لتمويل الاقتصاد والقومي، انظر: د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، مرجع سابق، ص٣٥.

(٤) انظر: حسن محمد علي حسن البنان، مرجع سابق، ص٢٥، و د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، منظمة نشر الثقافة القانونية، العراق، دهوك، ٢٠٠٩، ص١٢٨.

الاعتياد من دون أن تكتسب صفة التاجر بمفهوم القانون الخاص، فهي مرافق عامة أولاً، ثم بعد ذلك هي مرافق اقتصادية"[١]، وعرفها آخرون بأنها مرافق عامة تعمل بحسب قواعد الصناعة والتجارة[٢].

وعرفه جانب من الفقه المصري بأنها "المشروعات التي تقوم بنشاط تجاري أو صناعي مماثل لنشاط الأفراد والهيئات الخاصة وتدار بأساليب إدارة المشروعات الخاصة مع توافر الخصائص المميزة للمرافق العامة وخضوعها لقواعد القانون العام والقانون الخاص معاً"[٣]، في حين يعرفه آخرون بأنه "نشاط ذو طبيعة اقتصادية يقوم به المشروع يستخدم في مباشرته أساليب القانون الخاص"[٤].

أما الفقه العراقي فيعرفه جانباً منه بأنها المرافق التي يخضع نشاطها في بعض جوانبه للقانون الخاص بسبب طبيعة عملها الهادف لتقديم الخدمات بنفس الشروط التي تعمل بها المشروعات الخاصة[٥]، وعرفها آخرون بأنها "هي المرافق التي تنشؤها الدولة أو تشرف عليها وتتخذ موضوعاً أو نشاطاً مماثلاً لنشاط الأفراد، وتدار بأساليب إدارة المشروعات الخاصة مع توافر الخصائص المميزة للمرافق العامة، فأنها مع ذلك تخضع لمزيج من قواعد القانون العام والخاص[٦].

هذا وبعد أن انتهينا من استعراض المعايير التي أخذ بها القضاء والفقه في تميز المرافق العامة الاقتصادية من المرافق العامة الإدارية نؤكد بأن أعمال معيار واحد من تلك المعايير لا يجدي نفعاً في تحديد طبيعة المرفق العام، ولكن مع ذلك يبقى لمعيار طبيعة نشاط المرفق العام أهمية كبيرة في تحديد نوع المرفق العام مما يستوجب النظر إليه ابتداءً ثم الانتقال لغيره من المعايير من أجل التوصل إلى تحديد نوع المرفق العام.

المطلب الثاني/ نطاق خصخصة المرافق العامة الاقتصادية:

وجدت الدولة نفسها مضطرة للخروج عن النطاق الضيق الذي فُرض عليها بعد الثورة الفرنسية، لكي تقدم لمواطنيها خدمات أساسية، كالتعليم والخدمات الاجتماعية ومرفق النقل بالسكك الحديدية ومترو

(١) انظر: جورج فوديل وبيار دلفولفيه، المرجع السابق، ص٥٦١.

(٢) انظر: د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، دراسة تطبيقية لأسس أو مبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون سنة، ص٤٢٢.

(٣) انظر: د. محمد عبد العال السناري، مرجع سابق، ص٥١٣، و د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص٣٨٠.

(٤) د. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص١٤١.

(٥) د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة سلمان الأعظمي بغداد، عام ١٩٧٥-١٩٧٦، ص٢٢٥-٢٢٦.

(٦) انظر: د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، مرجع سابق، ص٣٨، و د. محمد علي بدير وياسين السلامي وعصام وعصام البرزنجي، مرجع سابق، ص٢٤٩-٢٥٠، و د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص١٢٧.

الأنفاق، ومرفق الاتصالات السلكية واللاسلكية، ومرفق توريد المياه والغاز والكهرباء، والبنوك والأنشطة التجارية الأخرى التي قد تمارسها الدولة بصورة مشروعات تنشئها أو تسيرها أو تشرف عليها بما يكفل أداء الغرض الذي وجدت من أجله، وهي في الواقع من طبيعة تختلف عن طبيعة المرافق الإدارية البحتة، فعلى الرغم من كونها مرافق عامة تخضع للمبادئ الأساسية التي تحكم سير المرافق العامة، إلا أنها تخضع في ذات الوقت لنظم القانون الخاص في علاقاتها مع عملائها وأساليب إدارتها بسبب طبيعة أنشطتها الاقتصادية، الأمر الذي أدى إلى تحرير تلك المرافق من قيود ووسائل القانون العام، وجعلها تخضع لنظام قانوني مزدوج(١)، فتوسع الدول في إنشاء المرافق الاقتصادية والاجتماعية بجانب المرافق الإدارية لم يعد أمراً مرتبطاً بفكر اقتصادي أو سياسي معين، حيث أن كافة الدول وحتى الرأسمالية عملت على ذلك(٢).

والسؤال الذي يطرح هنا هو هل أن خصخصة المرافق الاقتصادية جائزة بشكل مطلق نظراً لقيامها بنشاطات اقتصادية وبأدوار مشابهة للأدوار التي يقوم بها الأفراد في مجال السوق والتي تهدف غالباً إلى تحقيق الربح، أم أن هناك حالات لا يجوز فيها تخصيص مثل تلك المرافق العامة ؟

وللإجابة على هذا التساؤل سيقسم هذا المطلب إلى فرعين نوضح فيهما القاعدة في خصخصة المرافق العامة الاقتصادية والاستثناءات الواردة عليها.

الفرع الأول/ القاعدة في خصخصة المرافق العامة الاقتصادية:

إن القاعدة العامة في مجال خصخصة المرافق العامة الاقتصادية هو جواز خصخصتها باعتبارها في الأصل لا تمارس نشاطاً يمس سيادة الدولة واستقلالها(٣)، كما أن نشاطها لا يدخل في صميم مهام الدولة ولا يعد عنصراً من عناصر التنظيم الذي هو عنصر من عناصر قيام الدولة كما هو الحال في المرافق السيادية كما هو الحال في مرفق الدفاع والقضاء والعلاقات الدولية والأمن والضرائب وغيرها من المرافق العامة التي تعد من المرافق السيادية للدولة والتي تنتج عادةً من مبادئ أو قواعد ذات قيمة

(١) انظر: د. علي محمد بدير وآخرون، مرجع سابق، ص٢٤١، فالنظام القانوني الذي تخضع له المرافق العامة الاقتصادية في الفقه والقضاء المسلم به في الأنظمة المقارنة والعراق هو القانون الخاص وبالذات القانون التجاري، في نشاطها ولو لم ينص المشرع على ذلك، في حين تخضع للقانون العام فيما يتعلق بإنشاء وتنظيم وإلغاء المرافق تلك في ممارستها لامتيازات السلطة الخاصة وفيما يتعلق بالمبادئ التي تحكم سيرها، انظر: أسامة حسين طه العاني، النظام القانوني للمرافق الاقتصادية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٢، ص١٨٤.

(٢) انظر: د. إبراهيم طه الفياض، بحث التخصيصية (الخصخصة في منظور قانوني)، مرجع سابق، ص٥.

(٣) انظر: د. ميادة عبد القادر أحمد، التنظيم القانوني لخصخصة المرافق العامة بين الواقع والمأمول، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص١١٣.

دستورية[١]، فإن لم يكن الدستور متضمناً لمبادئ أو قواعد تمنع خصخصة المرافق العامة الاقتصادية أو ينص على احتكار السلطة العامة لها، فإن الأمر يكون متروكاً للسلطة التقديرية للجهة التي أنشئت المرفق الاقتصادي العام وبحسب الأحوال سواء كانت سلطة تشريعية أم سلطة تنظيمية (تنفيذية)، فهي التي تقدر بأن نشاطاً ما يعتبر احتياجاً عاماً فتقرر الوفاء به والاستمرار في ذلك أو تلغي المرفق العام أو تحوله إلى القطاع الخاص أن تطلبت المصلحة العامة ذلك ما دام ذلك المرفق من المرافق العامة الاختيارية ولا يستند في إنشائه إلى نصوص دستورية، وتجعله من المرافق العامة الإجبارية[٢]، فيكون عندئذ الأمر متروك للسلطة التشريعية أو السلطة اللائحية بحسب الأحوال في تحديد المشروعات والأنشطة التي يجوز خصخصتها ولهم سلطة واسعة في تقدير ملائمة النقل من القطاع العام إلى القطاع الخاص[٣].

وفيما يلي بيان لموقف كل من فرنسا ومصر والعراق من تلك القاعدة:

أولاً – فرنسا:

وهي من الدول التي أجازت الخصخصة ووضعت له تنظيم دستوري وقانوني، إذ نصت المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي الصادر في ١٩٥٨ على أن ((القواعد المتعلقة بتأميم المشروعات وتحول ملكيتها من القطاع العام إلى القطاع الخاص ينظمها القانون))، إلا أن الفقرة (٩) من مقدمة دستور ١٩٤٦ والتي لازالت أحكامه سارية في ظل دستور ١٩٥٨ تنص على أن ((كل ملكية أو مشروع يتمتع بخصائص المرفق العام القومي، أو يكون نشاطه محلاً لاحتكار فعلي ينبغي أن يكون ملكاً للجماعة)) تضع لنا استثناءين على المرافق التي يجوز خصخصتها هما المرافق العامة القومية والمرافق التي تمثل احتكاراً فعلياً، مما قد يعني بمفهوم المخالفة جواز خصخصة المرافق المحلية أو التي لا تمثل احتكاراً فعلياً، وعدم جواز خصخصة المرافق العامة القومية سواء كانت ذات طبيعة إدارية أم اقتصادية، والتي تمثل احتكاراً فعلياً وبالرغم من أن النص الدستوري جاء ليمنع خصخصة المرافق العامة القومية والمرافق التي تمثل احتكاراً فعلياً، فأننا نجد بأن المجلس الدستوري الفرنسي لم يأخذ هذا النص على إطلاقه.

ففيما يتعلق بالمرافق القومية، فإن المجلس الدستوري الفرنسي قد أوجد تمييزاً بين نوعين من المرافق العامة القومية، هي المرافق العامة الدستورية والمستمدة من مبادئ وقواعد دستورية، والمرافق القومية غير الدستورية والتي لا تنتج عن تلك المبادئ والقواعد الدستورية، ويظهر هذا التمييز بوضوح في حكم المجلس الدستوري الصادر في ٢٣ يوليو ١٩٩٦ حول النظر في دستورية قانون إعادة هيكلة شركة فرانس تيلكوم فقد رأى النواب الذين أحالوا القانون الخاص بشركة فرانس تيلكوم إلى المجلس الدستوري إن المشرع

(١) المجلس الدستوري، المنازعات القضائية المتعلقة بالقيود الدستورية للخصخصة، مرجع سابق، ص٢.

(٢) انظر: د. ميادة عبد القادر أحمد، التنظيم القانوني لخصخصة المرافق العامة، مرجع سابق، ص١١٥، د. إبراهيم طه الفياض، التخصيصية (الخصخصة في منظور قانوني)، مرجع سابق، ص٦.

(٣) انظر: محمد محمد عبد اللطيف، النظام الدستوري للخصخصة، مرجع سابق، ص٦٤.

كان يهدف إلى خصخصة المشروع على مراحل، وهذا مخالف للدستور، نظراً لأن مرفق الاتصالات يمثل مرفقاً قومياً، وهو ما يجب أن يبقى ملكاً للجماعة وفقاً لمقدمة دستور ١٩٤٦، غير أن المجلس الدستوري قد رأى بأن مرفق الاتصالات ليس من المرافق الدستورية وإن كان مرفقاً قومياً، وإن اصطلاح المرافق القومية المشار إليها في مقدمة دستور ١٩٤٦ لا تتعلق بالمرافق الدستورية بطبيعتها، وإنما يتعلق أيضاً بالمرافق العامة التي أنشأها المشرع بصفتها تلك، أما بسبب حجمها أو أشكالها أو غاياتها تلك، ويمكن بالتالي أن تكون المرافق القومية، التي لا تعتبر مرافق دستورية محلاً للخصخصة، بشرط أن لا تشكل هذهِ المرافق احتكاراً واقعياً، وأن يرفع عنها المشرع وصف المرفق القومي(١).

وبناء على ذلك، فإن المجلس الدستوري الفرنسي يقرر بأن أي نشاط سواء كان ذا طبيعة إدارية أم ذا طبيعة اقتصادية، كان قد تحول إلى مرفق عام، دون أن يكون الدستور قد فرض ذلك، فإنه ليس هناك ثمة ما يمنع بأن يكون هذا النشاط محلاً للخصخصة(٢)، وبذلك يمكن للمشرع أن يقرر خصخصة مشروع ما كان قد اعترف لهُ مسبقاً بأن استثمارهُ يرتدي طابع الخدمة العامة إذا ارتأى أن ما كان له صفة المرفق الوطني العام انتفت عنه هذه الصفة، كما بإمكانه أيضاً تأميم مشروع مازال يعتبر استثماره يتصف بطابع المرفق العام(٣).

لذا وجدنا بأن المجلس الدستوري قد منح المشرع القانوني الحق في خصخصة العديد من المرافق العامة الاقتصادية التي أنشأها المشرع بقانون، وأجاز له خصخصة تلك المرافق الاقتصادية بإصدار قانون لاحق يقضي بخصخصتها، إذ ذهب في قراراته الصادرة بشأن القوانين المتعلقة بمجموعة من المرافق الاقتصادية والمتمثلة في (مرفق الاتصالات فرانس تيلكوم ومرفقي الطاقة كهرباء فرنسا وغاز فرنسا) والتي كانت قد تحولت بموجب تلك القوانين إلى مؤسسات أو شركات عامة فُتح جزء قليل من رأسمالها لتحويله إلى القطاع الخاص، بعد أن كانت ممنوحة سابقاً إلى أشخاص معنويين من أشخاص

---

(١) انظر: قرار المجلس الدستوري الفرنسي: C.C. 96 – 300 DC, 23 Juillet 1996, Journal official du 27 Jullet 1996, P.11408, Recueil, P.10.

حول التمييز بين المرافق العامة الدستورية والمرافق العامة غير الدستورية والمتعلق وبالنظر في دستورية قانون إعادة هيكلة شركة فرانس تيلكوم أشار إليه إبراهيم يوسف هرموش، وسام دله، القيود الدستورية الموضوعية للخصخصة، مرجع سابق، ص٣٧٠.

وانظر: د. محمد محمد عبد اللطيف، النظام الدستوري للخصخصة، مرجع سابق، ص٥١.

(٢) انظر: إبراهيم يوسف هرموش، وسام دله، القيود الدستورية الموضوعية للخصخصة، مرجع سابق، ص٣٦٩، و د. وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة المؤسسة العامة والخصخصة، ط١، منشورات دار الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٩، ص١٢١.

(٣) انظر: بولفار كميل شمعون، مرجع سابق، ص٣٣٥.

القانون العامة، إلى تمتع تلك المرافق بصفة المرافق القومية وحق الدولة بامتلاك أغلبية رأس مالها، إلا أن التخلي عن تلك الأغلبية التي تحول تلك المرافق العامة إلى القطاع الخاص يمكن أن يتم بقانون لاحق[١].

ومن جهة أخرى فإن قرار المجلس الدستوري بخصوص النظر في دستورية قانون إعادة هيكلة فرانس تليكوم السابق الإشارة إليه، قد ذهب إلى مقدرة المشرع القانوني ووفقاً لسلطته التقديرية أن ينزع عن المؤسسات العامة صفتها الاحتكارية فضلاً عن صفتها القومية الشاملة، وذلك من خلال إعادة هيكلتها وفتح رأسمالها أمام المساهمة، ومن ثم يمكن التخلي التدريجي عن حصة الأغلبية للدولة في هذهِ المؤسسة بموجب قانون لاحق، فوفقاً لما يرى الأستاذ (Delvolve) فإن المشرع القانوني يستطيع دائماً أن يذلل العقبات المتعلقة بالاحتكار أو صفة المرفق العام القومي عن المرافق العامة عند رغبته بخصخصة مرفق ما[٢]، هذا وإن مفهوم الاحتكار الفعلي[٣] الذي نصت عليه الفقرة (٩) من مقدمة دستور ١٩٤٦، قد فقد الكثير من قيمته الدستورية بعد انضمام فرنسا إلى الاتحاد الأوربي الذي أصدر العديد من التشريعات والأوامر والتوجيهات المتعلقة بفتح جميع مشروعات وأنشطة المرافق الاقتصادية العامة أمام المنافسة وإزالة احتكارات الدولة، فضلاً عن معاملة القطاع العام على قدم المساواة مع شركات القطاع الخاص،

---

(١) انظر: قرارات المجلس الدستوري ((٣٨٠-٩٦ الصادر في ٢٣ تموز ١٩٩٦، والقرار رقم ٢٠٠٤-٥٠٢ الصادر في ٥ آب ٢٠٠٤، والقرار رقم ٣٠٨-٢٠٠٤ الصادر في ٣٠ تشرين الثاني ٢٠٠٦)) أشار إليها أريك لوكان ولويس ب. بوشمان، مرجع سابق، ص٢.

هذا وقد تمت بالفعل خصخصة تلك المرافق الاقتصادية بقوانين صدرت لاحقاً ومن أمثلتها قانون خصخصة مرفق الاتصالات فرانس تليكوم والذي تمت خصخصته بمرسوم رقم ٩٧-١٣ في ١٣ كانون الثاني ١٩٩٧، J.O في ١٤ كانون الثاني ١٩٩٧، انظر: فوزي حسين سلمان الجبوري، حق الملكية إزاء الدولة في التأميم والتخصيصية، مرجع سابق، ص٩٩، كما تم خصخصة شركة غاز فرنسا بموجب القانون الصادر في ٧ كانون الأول ٢٠٠٦، أنظر: أريك لوكان ولويس ب. بوشمان، مرجع سابق، ص٢.

(٢) انظر:

- DELVOLVE, P. Droit public de l'economie, Paris, Dalloz, 1998, P.181.

(٣) ويعرف المجلس الدستوري الفرنسي في قراره المرقم ٢٠٧-١٨٦ الصادر في ٢٦ حزيران ١٩٨٦ الاحتكار الفعلي بأنه انفراد الدولة بإنتاج سلعة أو تقديم خدمة الاستئثار بعناصر السوق وانتفاء المنافسة، وتفهم فكرة الاحتكار الواقعي أخذاً بالاعتبار بمجموع السوق الذي يمارس داخله أنشطة المشروع والمنافسة التي تواجهه من جانب مجموع المشروعات الأخرى، وبالتالي لا نكون بصدد احتكار واقعي إذا تعلق الأمر بمشروع يواجه منافسة، حتى ولو كان له وضع متميز مؤقتاً، أو بالنسبة لإنتاج لا يشكل إلا جزءاً من نشاطه، وبمفهوم المخالفة إذا كان المشروع له وضع متميز دائماً بالنسبة للجزء الأكبر من نشاطه فأنه يكون له احتكار واقعي، ويرتكب المشرع خطأً ظاهراً في التقدير إذا قرر خصخصة هذا المشروع، انظر:

F. LUCHAIRE. Labertes, Eeconomice, 1987, P. 297.

أشار إليه د. محمد محمد عبد اللطيف، النظام الدستوري للخصخصة، مرجع سابق، ص٦١.

بناءاً على ذلك لم يعد يوجد في فرنسا أي قطاعات أو مؤسسات أو شركات عامة اقتصادية تتمتع بصفة الاحتكار الفعلي[١].

هذا وقد كان من نتائج سياسة الخصخصة التي أتبعتها فرنسا، أن أصبح القطاع الخاص فيها هو الرائد في محمل النشاط الاقتصادي الفرنسي، لاسيما بعد تطبيق قانونا الخصخصة المرقمين ٨٦-٧٩٣ و ٨٦-٩١٢ الصادرين في ٢ تموز و ٦ آب من عام ١٩٨٦ والتي تضمنت قائمة بالمرافق التي ستتولى الدولة خصخصتها[٢]، فضلاً عن المرافق الاقتصادية التي تم خصخصتها استناداً إلى قانون الخصخصة المرقم ٩٣-٩٢٣ والصادر في ١٩٩٣ والمعدل لقانون ٨٦-٩١٢ الصادر في ٦ آب ١٩٨٦ بشأن صيغ الخصخصة، والذي تضمن قائمة أخرى من المرافق التي ستتولى الدولة خصخصتها[٣].

---

(١) على سبيل المثال أنظر:
- المادة (٨٦) من معاهدة إنشاء الاتحاد الأوربي، الفقرتين ١-٢.
- توجيه البرلمان الأوربي والمجلس الأوربي رقم EC/٥٤/٢٠٠٣، بتاريخ ٢٦ حزيران ٢٠٠٣ بشأن قواعد مشتركة للسوق الداخلية في مجال الكهرباء.
- توجيه البرلمان الأوربي والمجلس الأوربي رقم EC/٥٥/٢٠٠٣، بتاريخ ٢٦ حزيران ٢٠٠٣ بشأن قواعد مشتركة للسوق الداخلية في مجال الغاز الطبيعي.
- توجيه البرلمان الأوربي والمجلس الأوربي رقم EC/١٩/٢٠٠٢، بتاريخ ٧ آذار ٢٠٠٢ بشأن الوصول إلى شبكات الاتصالات الالكترونية والمرافق المرتبطة بها.
- توجيه البرلمان الأوربي والمجلس الأوربي رقم EC/٦/٢٠٠٨، بتاريخ ٢٠ شباط ٢٠٠٨ والمتعلق بتحرير الخدمات البريدية المحلية.

أشار إليها إبراهيم يوسف هرموش، وسام دله، القيود الدستورية الموضوعية للخصخصة، مرجع سابق، ص٣٧١.

(٢) المؤسسات التي تم خصخصتها فعلاً وفقاً لتلك القانونين والتي تمت بين عام ١٩٨٦-١٩٨٨ تتمثل في ((شركة سان جوبان، مصرف فرنسا وهولندا، مصرف البناء والأشغال العامة، بنك الصناعة والمنقولات، بنك الاعتماد التجاري الفرنسي، الشركة العامة للكهرباء، الشركة العامة لبناء شبكة الاتصالات الهاتفية، وكالة هافاس، الشركة التعاونية الفرنسية العامة للتأمين على الحوادث والحياة، شركة سوير المالية، شركة ماترا)) والتي تم خصخصتها بموجب مراسيم، فضلاً عن صدور قانونين خاصين تم بموجبها خصخصة الشركة الوطنية للتلفزيون الفرنسي (TF1) وبنك الاعتماد الزراعي (Credit Agricole)، انظر: أريك لوكان ولويس ب. بوشمان، مرجع سابق، ص١-٢.

(٣) ومن أهم المشاريع التي تم خصخصتها منذ صدور قانون ١٩ تموز ١٩٩٣ المعدل لأحكام قانون ٦ آب ١٩٨٦ تتمثل في: ((مصرف باريس الوطني ومؤسسة رون بولينك ومصرف صيرفته تمت خصخصتهم بموجب المرسوم المرقم ٩٣-٩٣٠ الصادر في ٢١ تموز ١٩٩٣، الشركة المركزية لمجموعة الائتمانات في باريس تمت خصخصته بموجب المرسوم المرقم ٩٣-١٢٥٨ الصادر في ٢٦ تشرين الثاني ١٩٩٣، الشركة الوطنية للنفط ألف أكتيان تمت خصخصتها بموجب المرسوم المرقم ٩٣-١٩٣٠ الصادر في ٢١ تموز ١٩٩٣، الشركة البحرية العامة ورينجي الوطنية لمصانع رينو تم خصخصتها بموجب المرسوم المرقم ٩٥-٨٤١ الصادر في ١٧ تموز ١٩٩٥، الشركة الوطنية للاستثمار الصناعي للتبوغ والشخاط تمت خصخصتها بموجب المرسوم المرقم ٩٥-٦ في ٤ كانون الثاني ١٩٩٥، شركة مرسيليا للقروض تمت خصخصتها بموجب مرسوم رقم ٩٥-١٣٥ الصادر في ١٥ تشرين الأول

هذا وقد أظهر المشرع القانوني الفرنسي من خلال قوانين الخصخصة المتعاقبة حرصه الكبير على الأخذ بعين الاعتبار وضع العديد من الضوابط والضمانات اللازمة لمراعاة الاستقلال القومي وحماية المصالح القومية عند نقل ملكية المشروعات الاقتصادية والخدمية الخاضعة لأحكام تلك القوانين، وحرصه على وضع الآليات اللازمة لضمان أن يكون نقل الملكية للقطاع الخاص نظير ثمن عادل، فضلاً عن حرصه لضمان العدالة والمساواة في تقديم الخدمة للمستهلك واستمراريتها من خلال وضعه الآليات التي تساعد في تحقيق تلك الغايات حرصاً منه على حماية مصالح المنتفعين من تلك الخدمات وضمان استمراريتها.

فقد ظهر احترام مبدأ الاستقلال القومي وحماية المصالح القومية بشكل واضح من خلال وضع المشرع القانوني لآلية عامة تهدف إلى ضمان مستقبل المشاريع الأكثر أهمية[1]، فقد تضمن قانون الخصخصة الصادر في ٦ آب ١٩٨٦ وقانون تعديله الصادر في ١٩ تموز ١٩٩٣ نصاً يقضي بضرورة صدور مرسوم يحدد من خلاله أن كانت المصلحة القومية تقتضي أو لا تقتضي تحويل سهم عادي مملوك للدولة إلى سهم خاص (Action Specifique) في الشركات التي سيجري خصخصتها، وذلك لمنح وزير الاقتصاد صلاحيات رقابية على المشروع الذي تمت خصخصته، ويعد السهم النوعي (السهم

١٩٩٥ والذي استكمل بقرار ٢٢ تشرين الثاني ١٩٩٨ .J.O في ٢٣ تشرين الأول ١٩٩٨، فرانس تيلكوم خصخصت بموجب المرسوم المرقم ٩٧-٢٥ في ١٥ كانون الثاني ١٩٧٧، الشركة الوطنية للملاحة الفضائية خصخص بموجب مرسوم رقم ٩٧-٢٥ في ١٥ كانون الثاني ١٩٩٧)) انظر في ذلك:

Dalloz-Rep. Societes-Avril 1999-P.5.

أشار إليه فوزي حسين سلمان الجبوري، حق الملكية إزاء اتجاهات الدولة في التأميم والتخصيصية، مرجع سابق، ص٩٩. كذلك تم أخيراً خصخصة شركات الاتصالات الفرنسية فرانس تيلكوم بموجب القانون الصادر في ١٣ كانون الأول ٢٠٠٣ كما صدر في ٧ كانون الأول من عام ٢٠٠٦ قانون خصخصة شركة غاز فرنسا. انظر في ذلك أريك لوكان ولويس ب. بوشمان، مرجع سابق، ص٢.

(١) وهي الشركات التي تشملها أحكام المادة (٢) من القانون الصادر في ٦ آب ١٩٨٦ والتي تشمل الشركات المذكورة بملحق هذا القانون مع الشركات المذكورة بملحق قانون الخصخصة الصادر في ١٩ تموز ١٩٩٣ والمشروعات التي تشملها أحكام الفقرة (٢) من البند (٢) من المادة (٧) من قانون ٦ آب لعام ١٩٨٦ وتشمل المشروعات التي تكون ملكية الدولة فيها تتجاوز نصف رأس مالها ويكون عدد ملاكها مع ملاك تابعيها أكثر من (١٠٠٠) منتسب أو تكون أقيام مبيعاتها مع أقيام مبيعات شركاتها التابعة تتجاوز الـ (١٥٠) مليون يورو، كما تشمل الشركات التي تخضع لأحكام المادة (٢٠) من قانون ٦ آب لعام ١٩٨٦ وتشمل الشركات التي تملك الدولة فيها ٥٠% من رأس مالها ويتجاوز عدد ملاكاتها مع ملاكات شركاتها التابعة آلاف منتسب أو تكون مبيعاتها مع مبيعات شركاتها التابعة تتجاوز (المليار) فرنك، انظر المواد (٢، ٧، ٢٠) من قانون الخصخصة المرقم ٨٦-٩١٢ الصادر في ٦ آب ١٩٨٦ المتعلق بصيغ الخصخصة المنشور في الجريدة الرسمية الفرنسية الصادرة في ٧ آب، ص٩٦٩٥ و ٩٦٩٦ و ٩٦٩٧.

الذهبي) من الأنماط الرقابية التي تمارسها الدولة في إدارة المشروعات بعد خصخصتها، وذلك حماية للمصلحة العامة[١].

وباستثناء الحالات التي يتم فيها المساس بالاستقلال الوطني، فأنه يمكن للسهم الخاص أن يتحول في أي وقت إلى سهم اعتيادي من خلال مرسوم[٢]، كما تم اعتماد الآلية القائمة على ما يعرف بـ ((النواة الصلبة)) noyaux durs[٣]، هذا وأن الحماية التي نتكلم عنها تنم عن رغبة المشرع في حفظ استقلال البلاد وصيانة اقتصادها الوطني حتى بعد الأخذ بسياسة الخصخصة[٤]، ومن الآليات الأخرى التي جاءت بها قوانين الخصخصة الفرنسية للحفاظ على المصالح الحيوية في الدولة ولاسيما أمام الأجانب، النص في تلك القوانين على تقييد حق المستثمرين الأجانب في تملك المشروعات المخصصة، والذي لا يجوز بمقتضاه أن تتجاوز ملكية الأشخاص الطبيعيين أو الاعتبارين الأجانب أو الخاضعين للسلطة الأجنبية عن ٢٠% من رأس مال المشروع طبقاً لأحكام المادة ٣٥٥-١ من قانون الشركات التجارية الفرنسي رقم ٦٦-٥٣٧ الصادر في ٢٤ تموز ١٩٦٦ والذي أحال قانون الخصخصة عليه في تطبيق هذا الحكم على المشروعات المخصصة، ويمكن لوزير الاقتصاد أن يصدر قراراً يقضي بخفض تلك

---

(١) وهي أسهم نوعية أو متميزة تعطي لأصحابها حق الإدارة والهيمنة على المشروع وتتمثل الحقوق التي يتمتع بها وزير الاقتصاد بموجب السهم الخاص في الآتي: ((١- موافقة وزير الاقتصاد المسبقة على مسألة تخطي شخص أو عدة أشخاص مجتمعين المساهمات أو المشاركات في رأس مال الخاص عن ١٠% من قيمة رأس المال المحول، ٢- تسمية ممثل أو ممثلين اثنين للدولة عند الاقتضاء داخل مجلس الإدارة أو الرقابة ويتم تعينهم بمرسوم دون حق التصويت، ٣- صلاحية الاعتراض على قرارات بيع الأصول أو تخصيصها كضمان والتي تفضي بطبيعتها إلى إلحاق الضرر بالمصلحة الوطنية)). انظر: (م ١٠/بند أولاً – الفقرة ١) من قانون الخصخصة رقم ٨٦-٩١٢ الصادر في ٦ آب ١٩٨٦، الجريدة الرسمية، مرجع سابق، ص٦٩٦٩. ومن الأمثلة على القرارات الصادرة بخصوص الأسهم الذهبية أو النوعية قرار وزير الاقتصاد بتاريخ ١٥ سبتمبر ١٩٨٦ في شأن إصدار أسهم خاصة من أسهم شركة ألف أكيتان Aquitaine If، انظر: د. أحمد محمد محرز، الخصخصة النظام القانوني لتحول القطاع العام إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص١٤٢ هامش١.

(٢) انظر: (م ١٠/ بند أولاً – فقرة ٤) من قانون الخصخصة المرقم ٨٦-٩١٢ الصادر في عام ١٩٨٦، الجريدة الرسمية، مرجع سابق، ص٦٩٦٩.

(٣) ومقتضى هذهِ الآلية أن يتم بيع جزء من رأس المال الخاص بالشركة المراد خصخصتها خارج السوق إلى مجموعة الشركات التي ترتبط بها ولفترة معينة وذلك عن طريق اتفاقية تسمح لتلك الشركات بشراء عدد من الأسهم أكثر بكثير مما هو مسموح به للأفراد العاديين وهو ما يعطي للدولة بالنتيجة حق الرقابة على الشركة، انظر القانون رقم ٨٦-٢١٧ في ١٨ أيلول عام ١٩٨٦ أشار إليه في:

Hubert-Gerald Hubrachet – Droit public economique – cours Dalloz – 1997 – p.116.

(٤) فوزي حسين سلمان الجبوري، حق الملكية إزاء اتجاهات الدولة في التأميم والخصخصة، مرجع سابق، ص١٥٦.

النسبة أن تطلبت المصلحة الوطنية هذا الأمر[١]، كما يشترط القانون موافقة الوزير على كل مشاركة للأجانب تزيد على ٥% من رأس مال الشركة، ولا تزيد حصة الأجانب من أسهم المشروعات التي يكون نشاطها الرئيسي من الأنشطة المنصوص عليها في المواد (٥٥، ٥٦، ٢٢٣) من اتفاقية السوق الأوربية المشتركة وهي أنشطة الأمن، والصحة العامة، وإنتاج وصناع السلاح عن ٥% كذلك لا يستطيع حاملو هذهِ الأسهم ممارسة حقهم في التصويت، وكذلك حقهم في التنازل عن هذهِ الأسهم إلا بعد مرور ثلاثة أشهر من إصدارها[٢].

وبقدر تعلق الأمر بضرورة وجود تعويض عادل مسبق، فقد جاءت قوانين الخصخصة المتعاقبة في فرنسا لتؤكد هذه الضرورة وبصورة خاصة التأكيد على أن خبراء مؤهلين ومستقلين كلياً عن المستفيدين المحتملين، قد قاموا بالتقييم وفقاً للمعايير والأساليب الموضوعية التي تمارس عادة عند التخلي الكلي أو الجزئي عن ملكية موجودات الشركة وهذا ما أكد عليه قانون ٦ آب لعام ١٩٨٦ وقانون تعديله في ١٩ تموز ١٩٩٣، لذا فإن تقييم المشروعات العامة يجب أن يتم وفقاً لأساليب موضوعية[٣]، وأن لا يقل السعر الذي يقرره الوزير للبيع في قيمته عن السعر الذي حددته لجنة الخصخصة[٤]، ولغرض ضمان كفاءة أعضاء لجنة الخصخصة، فقد تطلب القانون بأن يشكل لجنة للخصخصة تتكون من (٧) أعضاء بضمهم الرئيس تتوافر فيهم الكفاءة والخبرة في المجالات الاقتصادية والمالية والقانونية، ويلتزم أعضاؤها

(١) انظر: نص المادة ١٠/بند أولاً من قانون الخصخصة الفرنسي رقم ٨٦-٩١٢، الصادر في ٦ آب ١٩٨٦، الجريدة الرسمية، مرجع سابق، ص٦٩٦٩.

(٢) انظر: المادة (١٠/ بند ثانياً) من قانون الخصخصة المرقم ٨٦-٩١٢ الصادر في ٦ آب ١٩٨٦، الجريدة الرسمية، مرجع سابق، ص٦٩٦٩، المعدل بالقانون رقم ٩٣-٩٢٣ في ١٩ تموز ١٩٩٣، المنشور في الجريدة الرسمية: Journal officiel La Republicue Franqaise, Jenvier 1993, P.499.

(٣) تجري التقييمات وفق الأساليب الموضوعية التي تمارس عادة في مجال البيع الكلي أو الجزئي لأصول المشروعات، مع الأخذ بعين الاعتبار وحسب الترجيح المناسب لكل حالة القيمة السوقية للأوراق المالية لأسهم المشروع وقيمة الأصول والأرباح المتحققة ووجود الشركات التابعة والتوقعات المستقبلية، انظر: م٣/ بند ٦ من قانون الخصخصة رقم ٨٦-٩١٢ الصادر في ٦ آب ١٩٨٦، الجريدة الرسمية، مرجع سابق، ص٩٦٩٥.

(٤) انظر: المادة ٣/ بند ثامناً من قانون الخصخصة رقم ٨٦-٩١٢ الصادر في ٦ آب ١٩٨٦، الجريدة الرسمية، مرجع سابق، ص٩٦٩٥، كما أن المادة (٢٠) من قانون الخصخصة الصادر في ٦ آب لعام ١٩٨٦ والمتعلقة بعمليات الخصخصة في المشروعات الأصغر حجماً والواقعة ضمن الباب الثالث منه والتي تمتلك الدولة فيها ٥٠% من رأس مال المشروع، قد منعت وزير الاقتصاد من منح ترخيص بالخصخصة إذا كان سعر البيع أقل من القيمة التي يحددها الخبراء أو في حالة كان البيع لا يتفق مع المصلحة الوطنية، المرجع السابق، ص٩٦٩٧.

بالحفاظ على أسرار المهنة[١]، ولغرض ضمان استقلالية تلك اللجنة ونزاهتها في أداء عملها فقد قضت المادة ٣ – بند ثالثاً من قانون الخصخصة الصادر في ٦ آب ١٩٨٦ ما يلي:-

١. لا يجوز لعضو لجنة الخصخصة الجمع بين وظيفته ووظائف عضوية مجلس الإدارة أو المجلس التنفيذي أو مجلس الرقابة في شركة تجارية مساهمة.
٢. لا يحق لعضو لجنة الخصخصة مزاولة أي نشاط مقابل أجر لخدمة الشركة التجارية المساهمة الأمر الذي يجعله تابعاً للحائزين المحتملين.
٣. ويلزم أعضاء لجنة الخصخصة ومنذ تاريخ تعينهم وأثناء مدة تفويضهم باطلاع رئيس اللجنة على النشاطات المهنية التي يزاولونها والوكالات التي يمتلكونها والمصالح التي يمثلونها.

هذا ويعد عضو اللجنة الذي يخل بالالتزامات المبينة أعلاه مستقيلاً تلقائياً من اللجنة والتي تبت بالأمر بأغلبية أعضاءها، ويكون صوت الرئيس مرجحاً في حال تعادل الأصوات[٢].

هذا ولا يجوز لأعضاء لجنة الخصخصة، وخلال مدة خمس سنوات اعتباراً من تاريخ انتهاء عملهم أن يصبحوا أعضاء في مجلس الإدارة أو المجلس التنفيذي أو أعضاء في مجلس رقابة شركة حائزة على الأسهم المملوكة سابقاً من قبل الدولة أو إحدى شركاتها التابعة، كما لا يحق لهم مزاولة أي نشاط مقابل أجر في هذه الشركات وإلا فأنهم سيقعون تحت طائلة تطبيق العقوبات المنصوص عليها في م١٧٥-١ من قانون العقوبات[٣].

ولغرض توسيع قاعدة الملكية ومنع تواجد الاحتكارات، فإن القانون قد أجاز لوزير الاقتصاد أن يصدر قرار بمنع أي شخص طبيعي أو اعتباري من حيازة أكثر من ٥% من السندات المباعة في عمليات خصخصة المشروعات ذات الأهمية الكبيرة والتي يحكمها الباب الثاني من قانون الخصخصة رقم ٨٦-٩١٢ المشار إليها سلفاً[٤].

---

(١) انظر: المادة ٣/ بند أولاً من قانون الخصخصة رقم ٨٦-٩١٢ الصادر في ٦ آب ١٩٨٦، المرجع السابق، ص٩٦٩٥.

(٢) انظر: المادة ٣/ بند ثالثاً من قانون الخصخصة رقم ٨٦-٩١٢ الصادر في ٦ آب ١٩٨٦، المرجع السابق، ص٩٦٩٥.

(٣) انظر: المادة ٣/ بند رابعاً من قانون الخصخصة رقم ٨٦-٩١٢ الصادر في ٦ آب ١٩٨٦، المرجع السابق، ص٩٦٩٥، وهذا وقد فرض المجلس الدستوري احترام مطلبين أساسين تعود رقابتهما إلى القضاء الإداري كضمان احتياطي للقرار المتعلق بالخصخصة وهما: ١- تنمية المشاريع المراد خصخصتها، إذ يجب أن يتم تحديدها من قبل خبراء مؤهلين مستقلين والقواعد المتعلقة بتقسيم رأس المال وشروط الدفع والتي جيب الأخذ بالحسبان أن تكون تلك القواعد مراعية لحفظ الاستقلال الوطني، انظر في ذلك فوزي حسين سلمان الجبوري، حق الملكية إزاء اتجاهات الدولة في التأميم والخصخصة، مرجع سابق، ص١٨٤.

(٤) انظر: المادة (٩) من قانون الخصخصة رقم ٨٦-٩١٢ الصادر في ٦ آب لعام ١٩٨٦، المرجع السابق، ص٩٦٩٦.

فضلاً عن أن الخدمة العامة في فرنسا لم تكن رديفة للملكية العامة فيمكن أن يتولى تقديمها أشخاص القانون الخاص وفق الرأي الراجح فقهاً وقضاءاً في ظل غياب تعريف تشريعي للمرافق العامة في فرنسا، وكما يرى الفقيه الفرنسي (Manuel Tirard) في مقالته المعنونة بالخصخصة وقيمَ القانون العام[١] بأن المشروعات العامة التي يتم خصخصتها سوف تبقى خاضعة للمبادئ العامة للخدمة التي تخضع لها جميع المرافق العامة في الدولة، طالما كانت تلك المشروعات المخصخصة تهدف إلى تقديم الخدمة العامة، والمتمثلة في القدرة على التكييف مع التطور وفق الظروف اللازمة للمصلحة العامة واستمرارية توفير الخدمات والمساواة وعدم التمييز والحياد في تقديم الخدمات للمستهلك أو المنتفع منها، خاصة بعد أن أكد المجلس الدستوري في جانب من قراراته على أن تلك المبادئ تمثل الحد الأدنى من المعايير التي تنطبق على جميع الخدمات العامة[٢].

وبناءً على ما تقدم يتضح لنا بأن المشرع الفرنسي كان حريصاً على تضمين قوانين الخصخصة العديد من الضوابط والضمانات اللازمة لحماية استقلال الدولة وحماية مصالحها الاقتصادية الوطنية، فضلاً عن حماية المستهلك من وجود الاحتكارات التي تؤثر سلباً على سعر السلعة أو الخدمة أو جودتها، وأن النظام القانوني عموماً كان حريصاً على توفير الخدمة العامة بشكل مستمر وعادل لجميع المنتفعين من تلك الخدمات.

ثانياً – مصر:

أما في مصر فلا يوجد إطار دستوري حاكم لبرنامج الخصخصة، فدستور عام ١٩٧٠ الملغي كانت نصوصه ذات نزعة اشتراكية وتقيد الأخذ بالخصخصة[٣]، كما أن دستور مصر النافذ حالياً والصادر عام

---

(١) مقالة منشورة في مجلة أنديانا للدراسات القانونية العالمية، المجلد رقم ١٥، رقم ١، شتاء ٢٠٠٨، ص٢٠٤-٢٨٥، أشار إليها بحث منشور بعنوان الخصخصة في فرنسا – المجلس الدستوري ونطاق تطبيق الفقرة (٩) من ديباجة الدستور لعام ١٩٤٦، منشور على الموقع الالكتروني:

https://iuccommons project. Wikispaces.com file/ view / privatization + France + The conseil constitutional by Abigael pptx, ص٢.

(٢) حول مبدأ الاستمرارية، ينظر: قرار المجلس الدستوري رقم ١٠٥-٧٩ في ٢٥ تموز ١٩٧٩ CE، Rec.3 في ١٣ حزيران 1980 Mm Honjean Rec. Lebon وحول مبدأ المساواة، انظر: قرار المجلس الدستوري DC 217-86 في ١٨ أيلول ٧٩٨٦، CE ;Rec. 141 J.O., Mlle Marteaux ٢٣ آيار ٢٠٠٠، ص٩٤٧١.
أشار إليه المرجع السابق، ص٢.

(٣) انظر المواد (٢٣، ٢٤، ٣٠، ٣٠) من دستور مصر لعام ١٩٧٠ الملغي.

٢٠١٤ قد جاء أيضاً خالياً من التنظيم الدستوري لفكرة الخصخصة وأن كان لا يتضمن نصوصاً مقيدة للأخذ بها[١].

أما فيما يتعلق بالتنظيم القانوني للخصخصة في مصر، فلا يوجد قانون موحد للخصخصة على غرار ما هو موجود في فرنسا، ولقد أصدر المشرع القانوني المصري قانون قطاع الأعمال العام رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ لتنظيم عملية تحول ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص فيما يتعلق بقطاع الأعمال العام[٢]، أما المرافق العامة الأخرى فلا يوجد قانون ينظم خصخصتها ولذلك يوجد افتقار للمعالجة التشريعية الشاملة لموضوع الخصخصة[٣].

هذا وتخضع الشركات التابعة في قانون قطاع الأعمال العام للخصخصة دون الشركات القابضة فيه[٤]، هذا وقد استثنى من الخضوع لأحكام هذا القانون المشروعات التي تمس الأمن القومي المصري

(١) حوى دستور ٢٠١٤ على العديد من النصوص التي تنص على حماية الدولة للأنشطة الاقتصادية والإنتاجية والخدمية وزيادة تنافسيتها وتوفير المناخ الجاذب للاستثمار ومنع الممارسات الاحتكارية وألزمت النظام الاقتصادي في الدولة بدعم التنافس وضبط آليات السوق وكفالة الأنواع المختلفة من الملكية وتشجيع الصناعات المتوسطة والصغيرة ودعمها، كما جاءت تدعو لتحفيز القطاع الخاص في تحمل مسؤوليته الاجتماعية في خدمة الاقتصاد الوطني والمجتمع، انظر المواد (٢٧، ٢٨، ٣٦)، مرجع سابق، ص١٣-١٥، هذا ولم تجز المادة (٣٢) من الدستور التصرف في أموال الدولة العامة وأحالت للقانون تحديد أحكام التصرف في أملاك الدولة الخاصة، والقواعد والإجراءات المنظمة لذلك، انظر المادة (٣٢) من الدستور النافذ، الجريدة الرسمية، مرجع سابق، ص١٥.

(٢) ويقصد بقطاع الأعمال العام الشركات القابضة والشركات التابعة لها الخاضعة لأحكام هذا القانون وتتخذ هذه الشركات بنوعيها شكل شركات المساهمة، ويسري عليها فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا القانون، في ما لا يتعارض مع أحكامه – نصوص قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة الصادرة بالقانون ١٥٩ لسنة ١٩٨١، وهو يعالج الشركات القابضة والتابعة وكيفية تحول الأخيرة إلى القطاع الخاص، ونصَ قانون شركات قطاع الأعمال العام على اعتبار الشركات القابضة والتابعة فيه على أنها شخص من أشخاص القانون الخاص وجاء القانون بمبدأ الفصل بين الملكية والإدارة، إذ جعل الملكية للشركات القابضة والإدارة للشركات التابعة والتي تقوم بإدارة المشروعات من حيث المبدأ على أسس تجارية كما تدار المشروعات الخاصة تماماً ويقتصر دور الدولة على الرقابة والمحاسبة، انظر المادة الأولى من مواد إصدار القانون والمادة الأولى من القانون المذكور، مرجع سابق، ص١ و ٥، وانظر: د. محمود مصطفى الزعارير، مرجع سابق، ص١٠٣.

(٣) لا يمكن النظر لقانون قطاع الأعمال العام رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ على أنه قانون منظم للخصخصة لأنه لا يتضمن قواعد أخرى تنظم الخصخصة غير تلك الواردة في المادة (٢٠) منه، انظر: د. محمود مصطفى الزعارير، مرجع سابق، ص١٠١، د. محمد المتولي، مرجع سابق، ص٤٢، د. محمد محمد عبد اللطيف، الاتجاهات المعاصرة في خصخصة المرافق العامة الاقتصادية، مرجع سابق، ص٢٤ وما بعدها.

(٤) تعرف الشركات القابضة بأنها: تلك الشركات التي تمتلك أسهماً في شركة أخرى، وتعطى لها أغلبية تمكنها من السيطرة المالية والإدارية على الشركة الأخرى، ويصدر بتأسيس الشركة القابضة قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص، رأسمال الشركة مملوكة بالكامل للدولة، أو الأشخاص الاعتبارية العامة، وتثبت لها الشخصية الاعتبارية من تاريخ قيدها في السجل التجاري، أما الشركات التابعة فهي الشركات التي يكون لإحدى

والتي تعتبر من القطاعات الستراتيجية وذلك حين تم تحديد الشركات التي ستخضع للخصخصة والتي بلغت ٣١٤ شركة تابعة، وإذا كانت عملية الخصخصة تخضع لها بقية الشركات الاقتصادية والخدمية باستثناء القطاعات الستراتيجية، فإن نص المادة (٩) من مواد إصدار قانون قطاع الأعمال العام رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ تدل على نية مغايرة للاتجاه السابق، حيث فوضت رئيس الجمهورية تفويضاً كاملاً في تحويل إحدى الهيئات الاقتصادية أو المؤسسات العامة أو شركات القطاع العام المقرر لها أنظمة اقتصادية خاصة إلى شركة قابضة أو شركة تابعة تخضع لأحكام قانون قطاع الأعمال العام دون أي استثناء ولاسيما القطاعات الستراتيجية التي لم يتم إخضاعها لقانون قطاع الأعمال العام رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١، مما يسمح بالتالي لخضوعها لعمليات الخصخصة التي تجيزها المادة (٢٠) من هذا القانون[١]، هذا وقد تعرضت المادة (٢٠) من هذا القانون والقانون بشكل عام إلى الكثير من الانتقادات الفقهية بسبب عدم وضعها لقيود على تملك الأسهم أو الأصول في الشركات التابعة مما قد يؤدي إلى خلق احتكارات بسبب عدم تحديد نسبة الأسهم التي يمكن لأي شخص طبيعي أو معنوي أن يمتلكها، وخاصة فيما يتعلق بالمشروعات الإستراتيجية، ولعل ما حصل في مصنع الدخيلة للحديد وبيعه للمستثمر المنافس الأقوى له وهو حديد عز خير مثال على ذلك[٢]، هذا فضلاً عن عدم وضع أي قيود أو ضوابط على تملك الأجانب لتلك المشروعات العامة وهو مما يؤثر بالسلب على الاستقلال الاقتصادي وخاصة في ظل عدم قدرة

الشركات القابضة ٥١% من رأسمالها على الأقل، وإذا اشترك في هذه النسبة أكثر من شركة من الشركات القابضة أو الأشخاص الاعتبارية العامة أو بنوك القطاع العام، يصدر رئيس مجلس الوزراء قراراً بتحديد الشركة القابضة التي تتبعها هذه الشركة. انظر: المادتين ١-٦ من قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١.

(١) تخضع الشركات في التشريع المصري إلى أكثر من قانون وهذا ما تؤكده المادة الأولى من مواد إصدار هذا القانون والتي تنص على "يعمل بشأن قطاع الأعمال العام بأحكام القانون المرافق، ويقصد بهذا القطاع الشركات القابضة والشركات التابعة لها، الخاضعة لأحكام هذا القانون، وتتخذ هذهِ الشركات بنوعيها شكل الشركات المساهمة ويسري عليها فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا القانون وبما لا يتعارض مع أحكامه نصوص قانون الشركات المساهمة، وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة الصادرة بالقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١، ولا تسري أحكام قانون هيئات القطاع العام وشركاته الصادر بالقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ على الشركات المشار إليها"، وهذا مما يدل على خضوع شركات قطاع الأعمال العام إلى قانونه وإلى أحكام قانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ أيضاً، فضلاً عن أن عبارة "ولا تسري أحكام قانون هيئات القطاع العام وشركاته الصادر بالقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ على الشركات المشار إليها"، والواردة في المادة الأولى من مواد إصدار قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ تعني تقليص نطاق السريان لقانون هيئات القطاع العام وليس إلغاءه تماماً، بمعنى تقليص نطاق السريان على الشركات الخاضعة للقانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١، وعليه فقانون هيئات القطاع العام يسري على ما لا تسري عليه أحكام قانون شركات قطاع الأعمال العام ومنها القطاعات التي تمثل المشروعات الإستراتيجية التي لا يشملها القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١. انظر: د. محمود مصطفى الزعارير، مرجع سابق، ص٩٤-٩٥.

(٢) محمد إبراهيم العوضي، عدم دستورية قوانين الخصخصة في مصر مقارنة بالوضع في القانون الفرنسي، مرجع سابق، ص١٢٠.

السوق المصري على استيعاب المشروعات المعروضة للخصخصة، هذا فضلاً عن غياب الرقابة الحكومية على المشروعات المخصخصة والذي يتحقق عبر الأخذ بنظام الأسهم الذهبية التي تعطي لصاحبها حق إدارة المشروع كما وقد افتقر البرنامج الحكومي المصري لوضع أسس موضوعية لتقييم المشروعات العامة قبل خصخصتها تقييماً موضوعياً يتناسب مع قيمتها الحقيقية في الأسواق، وهذا ما أدى إلى تقويم المشروعات العامة في كثير من الأحيان بأقل من قيمتها الحقيقية، كما افتقر إلى وضع الضوابط اللازمة لضمان استقلال الخبراء وضمان شفافية وسرية عملهم(١).

وفي حقيقة الأمر لا يوجد هناك أي مشروعات يمكن استثناءها من الخصخصة من المؤسسات الاقتصادية والخدمية ولو كانت مرتبطة بالاستقلال الاقتصادي للدولة طالما أن المادة (٩) من قانون الإصدار تجيز لرئيس الجمهورية تحويل أي من تلك المشروعات العامة إلى شركات قابضة أو تابعة تخضع لأحكام قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لعام ١٩٩١، ولا يمكن أن نستثني من ذلك الحكم إلا المرافق التي تنص أحكام الدستور على أنها محتكرة للسلطات العامة أو أنها مستمدة من مبادئ أو قواعد دستورية.

ومن المرافق الاقتصادية التي جعلها الدستور محتكرة للسلطات العامة وفق ما يرى البحث هي قناة السويس، ذلك لارتباطها بالاستقلال الاقتصادي لمصر وأمنها القومي وهذا ما يمكن استنتاجه من نص المادة (٤٣) منه والواقعة ضمن الفصل الثاني المتعلق بالمقومات الاقتصادية للدولة في الدستور(٢).

كما يمكن أن نجد بعض الاحتكارات الخاصة للدولة وفق ما جاء في قانون المنافسة ومنع الاحتكار المصري رقم (٣) الصادر عام ٢٠٠٥ والذي استثنى المرافق العامة التي تديرها الدولة من الخضوع لأحكامه(٣).

وعليه ففيما عدى الأنشطة والمشروعات التي تمثل احتكاراً للدولة ولا يجوز خصخصتها، فإن تحديد المرافق والمشروعات والأنشطة التي يجوز خصخصتها أمر متروك للسلطة التقديرية للإدارة وتملك سلطة

---

(١) محمد إبراهيم العوضي، عدم دستورية قوانين الخصخصة في مصر مقارنة بالوضع في القانون الفرنسي، المرجع السابق، ص١٢٥-١٣٤.

(٢) تنص المادة (٤٣) من دستور مصر لعام ٢٠١٤ النافذ على "تلتزم الدولة بحماية قناة السويس وتنميتها، والحفاظ عليها بصفتها ممراً مائياً دولياً مملوكاً لها، كما تلتزم بتنمية قطاع القناة باعتبارها مركزاً اقتصادياً متميزاً"، الجريدة الرسمية، مرجع سابق، ص١٧.

(٣) تنص المادة (٩) من قانون حماية المنافسة ومنع الاحتكارات المصري على "لا تسري أحكام هذا القانون بالنسبة للمرافق العامة التي تديرها الدولة" وينص هذا القانون على حماية المنافسة الحرة في الأنشطة الاقتصادية ويهدف إلى منع الممارسات الاحتكارية، كما ينص على إنشاء جهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية، منشور على الموقع الالكتروني: www.wipo.net تاريخ الدخول ٢٠١٧/٩/١٧.

واسعة في تقدير ملاءمة قيام القطاع بها، مثل، مرافق الكهرباء والمياه والنقل والطرق والمواصلات السلكية واللاسلكية والموانئ طالما كان ذلك في إطار دستوري وقانوني(١).

هذا وقد خصخصت مصر حديثاً جانباً من مرافقها الاقتصادية الخدمية خصخصة جزئية كما حصل في مرفق الاتصالات الذي تم تحويله إلى شركة مساهمة مصرية تسمى "الشركة المصرية للاتصالات" ونظم ذلك أحكام القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٩٨(٢)، الذي أجاز لمجلس الوزراء أن يطرح للبيع جزء من رأس مال الشركة للاكتتاب على أن تظل الأغلبية من رأس المال مملوكاً للدولة، وهي مشاركة تعاونية بين الأفراد والدولة وهو ما يسمى بنظام الاقتصاد المختلط وهو أحد آليات الخصخصة الجزئية وقد طبقت مصر تلك الآلية في الخصخصة أيضاً في مرافق النقل والكهرباء ومياه الشرب والصرف الصحي(٣).

كما صدر في مصر القانون رقم ١٥٥ لسنة ١٩٩٨ المتعلق بتنظيم مساهمة القطاع الخاص في رؤوس أموال بنوك القطاع العام، والقانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٩٨(٤) بشأن بعض الأحكام الخاصة بشركات التأمين وإعادة التأمين والتي تُعد من شركات القطاع العام، وجاءت أحكام القانون الأول مختصرة إلى حد كبير وأجازت المادة الأولى منه للقطاع الخاص أن يمتلك أسهماً في رؤوس أموال البنوك المملوكة للدولة بالكامل، ولعل ما يؤخذ على هذا القانون هو عدم وضعه لقيود على عملية خصخصة البنوك، وتصدق عليه ذات الانتقادات التي وُجهت إلى المادة (٢٠) من قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١، أما فيما يتعلق بالقانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٩٨، فقد جاء أيضاً مقرراً بجواز تملك القطاع الخاص لأسهم في رؤوس أموال شركات التأمين وإعادة التأمين المملوكة بالكامل للدولة، إلا أنه

---

(١) انظر: د. محمد المتولي، مرجع سابق، ص٤٠، و د. ميادة عبد القادر أحمد، سياسة الدولة في مصر في خصخصة مشروعات المرافق العامة، مرجع سابق، ص١١٥.

(٢) تنص المادة (٢) من قانون رقم ١٩ لسنة ١٩٩٨ من الشركة المصرية للاتصالات على أنه "يجوز بقرار من مجلس الوزراء أن يطرح للبيع أسهم لقيمة جزء من رأس المال للشركة للاكتتاب العام على أن تظل الأغلبية في رأس المال للدولة ويكون للعاملين في الشركة نسبة من الأسهم المطروحة للبيع يحددها مجلس الوزراء"، أشار إليه د. محمد المتولي، مرجع سابق، ص٥٣.

(٣) انظر: د. ميادة عبد القادر أحمد، سياسة الدولة في مصر في خصخصة مشروعات المرافق العامة، مرجع سابق، ص١١٤، و د. محمد المتولي، مرجع سابق، ص٥٣.

(٤) هذا وأن هذين القطاعين كانوا من ضمن القطاعات المستثناة من الخضوع لأحكام قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لعام ١٩٩١، وذلك لعدها من القطاعات الستراتيجية وتم إصدار قانونين مستقلين لخصخصتها ولكنها لم تكن أفضل حالاً من قانون قطاع الأعمال فيما يتعلق بتضمينها للقيود والضوابط اللازمة لمنع الاحتكار وحماية الاستقلال الاقتصادي للدولة، إذ لا نجد بأن الشروط والقيود التي وصفها قانون التأمين وإعادة التأمين رقم ١٥٦ لسنة ١٩٩٨ كافية لتحقيق الاستقلال الاقتصادي على أقل تقدير، كما أن القانون رخص لرأس المال الخاص بالمساهمة في ملكية البنوك العامة وشركات التأمين المعتبرة من القطاع العام، دون تحديد حد أقصى لملكية الأجانب، مما يعرض الاستقلال الوطني للضرر. انظر: د. صابر زكي إمام، مرجع سابق، ص١٦٠-١٦١.

كان متضمناً لبعض القيود على عملية الخصخصة تتمثل بوجوب أن تكون أسهم الشركة اسمية، وأنه يحظر على أي شخص طبيعي أو اعتباري أن يمتلك ١٠% فأكثر من رأس مال الشركة المصدر إلا بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء، وبعد أخذ رأي وزير الاقتصاد، وأن أي تصرف يقع مخالفاً لذلك يقع باطلاً[١].

ثالثاً – في العراق:

لم نجد في العراق تنظيماً دستورياً لفكرة الخصخصة يضع لنا إطاراً دستورياً واضحاً للمرافق التي يحوز خصخصتها أو التي لا يجوز خصخصتها[٢]، وأن كانت هناك بعض المرافق العامة الإدارية التي تكفل الدستور بتوفير خدماتها بموجب مبادئ أو قواعد دستورية[٣]، مما يعني بمفهوم المخالفة بأن المرافق العامة الاقتصادية التي لم تتكفل الدولة بتوفير خدماتها بموجب تلك المبادئ والقواعد الدستورية تكون مرافق قابلة للخصخصة، إلا أن الباحث وجد بأن دستور العراق لعام ٢٠٠٥ قد تضمن نصاً يقضي بملكية الشعب العراقي للثروة الأساسية في العراق ألا وهي النفط والغاز[٤]، وقضى في نصاً آخر بأن إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية، تقوم به الحكومة الاتحادية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة له[٥]، مما يدل على عدم إمكانية خصخصة المرافق العامة المتعلقة بتسيير هاتين الثروتين القوميتين أولاً، وعدم جواز خصخصة الإدارة بالنسبة للحقول الحالية التي تستخرج منها تلك الثروتين ثانياً، هذا وأن تضمين الدستور العراقي لتلك الأحكام ما جاء إلا حفاظاً على الاستقلال الاقتصادي للعراق

---

(١) انظر: د. محمد محمد عبد اللطيف، النظام الدستوري للخصخصة، مرجع سابق، ص٦٤-٦٥.

(٢) جاءت مواد دستور العراق الملغي لعام ١٩٧٠ بنصوص دستورية تؤكد على الأخذ بمبادئ الاشتراكية وملكية الشعب للثروات الطبيعية ووسائل الإنتاج الأساسية مما يعني وضعَهُ قيوداً على الأخذ بفكرة الخصخصة، أما قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية فلم يتضمن مثل تلك القيود، وكذلك دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ مما يعني إمكانية تطبيق تلك الفكرة استناداً إلى القاعدة القائلة بأن كل ما لا يحظره النص فهو جائز قانوناً، هذا وقد نصت المادة (٢٥) منه على "تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده، وتنويع مصادره وتشجيع القطاع الخاص وتنميته"، وتنص المادة (٢٦) منه على "تكفل الدولة تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة، وينظم ذلك بقانون"، انظر جريدة الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٧.

(٣) وهذا ما سيتم بيانه لاحقاً في المطلب التالي من هذا المبحث.

(٤) تنص المادة (١١١) من دستور ٢٠٠٥ على "النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات"، جريدة الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٢٤.

(٥) تنص المادة ١١٢/بند أولاً من دستور ٢٠٠٥ على "تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة..."، جريدة الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٢٤.

وللحفاظ على تلك الثروات الإستراتيجية التي يقتضي أهميتها للاقتصاد القومي بقاءها بيد الدولة حفاظاً على المصلحة العامة ولأهمية هذه الثروات في الاقتصاد الوطني وفي تحقيق برامج التنمية، وما يؤخذ على دستور العراق هو أن المادة ١١٢/فقرة أولاً جاءت قاصرة فيما يتعلق بحفظ الثروات الأساسية التي يقوم الاقتصاد العراقي عليها، فقد كان الأجدر بالمشرع الدستور أن لا يقتصر على معالجة إدارة النفط والغاز فقط، بل الإشارة إلى كل الثروات الطبيعية كالكبريت والفوسفات والثروات المعدنية وغير المعدنية[١]، كما أن الدستور كان قاصراً في مادته (١١١) عن النص في جعل كل الثروات الطبيعية ملك للشعب العراقي وذلك حفاظاً عليها من الضياع، وبناء على ما تقدم تقسم المشاريع المتعلقة بالثروات الطبيعية إلى قسمين من حيث جواز خصخصتها وأسلوب خصخصتها، إذ لا يجوز للدولة خصخصة المشروعات المتعلقة بثروتي النفط والغاز في الحقول الحالية سواء خصخصة بيع أم خصخصة إدارة، في حين يجوز خصخصة المشاريع المتعلقة بهاتين الثروتين في غير الحقول الحالية خصخصة إدارة فقط دون خصخصة البيع، أما فيما يتعلق بالمشروعات المتعلقة بباقي الثروات الوطنية فأنها تقبل خصخصة البيع فضلاً عن خصخصة الإدارة، كما يجوز خصخصة المشروعات التي تتولى النشاطات الاقتصادية الأخرى من زراعية وصناعية وتجارية وخدمية، إذ تتكفل الدولة بتشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة وفق ما جاء في المادة (٢٦) من دستور ٢٠٠٥ النافذ حالياً[٢].

أما فيما يتعلق بالتنظيم القانوني للخصخصة، فلا يوجد تشريع موحد خاص بهذا الموضوع، ولكن يوجد قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم ٢١ لسنة ٢٠١٣[٣]، وقانون الشركات التجارية رقم (٢١) لسنة ١٩٩٣، وقانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل، كما توجد بعض القرارات الصادرة عن مجلس قيادة الثورة المنحل والتي تم إلغاء أغلبها[٤]، كما صدر قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ وقانون

---

(١) انظر في ذلك، د. مصدق عادل طالب والمدرس بيداء عبد الحسن ردام، شرح دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٦، ص١٢٦.

(٢) تنص المادة (٢٦) من دستور ٢٠٠٥ على "تكفل الدولة تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة وينظم ذلك بقانون"، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٧، وقد صدر بالفعل قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ لينظم الاستثمار في القطاعات المختلفة باستثناء قطاعات النفط والغاز والتأمين والمصارف في حين صدر قانون الاستثمار الخاص في تصفية النفط الخام رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٧ والذي أجاز إنشاء مصافي لتكرير النفط الخام وامتلاك منشأتها وتشغيلها وإدارتها وتسويق منتجاتها عدا امتلاكه للأرض.

(٣) صدر قبله قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٣٢) لسنة ١٩٨٦ ولكنه ألغي وصدر بدل عنه قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم ٢١ لسنة ٢٠١٣ النافذ حالياً.

(٤) كالقرار رقم (٢٧٣) الذي يتعلق بإعطاء الصلاحية لرئيس الجمهورية بنقل ملكية المشروع الحكومي الذي تزيد قيمته التقديرية عن مليون دينار إلى القطاع المختلط والقطاع الخاص بقيمته التقديرية والذي يعمل بهِ لمدة خمس سنوات فقط، منشور في الوقائع العراقية العدد (٣٢٥٤)، المجموعة التشريعية لسنة ١٩٨٩، آيار – حزيران – تموز – آب،

الاستثمار الخاص في تصفية النفط الخام رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٧[١].

ولذا فإن ما جرى عليه العمل من بيع لبعض الوحدات الاقتصادية المملوكة للدولة ونقل ملكيتها إلى القطاع الخاص بعد عام ١٩٨٧ يستند إلى نصوص قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم ٣٢ لسنة ١٩٨٦ المعدل وقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٠٠) لسنة ١٩٩٥ فضلاً عن قانون الشركات رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ المعدل وقانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل[٢]، هذا وقد تخلت الدولة عن أسلوب الاستغلال المباشر في إدارة العديد من المرافق العامة الاقتصادية لأن طبيعة تلك المرافق وطبيعة نشاطها تتنافى مع الإدارة البيوقراطية لها فضلاً عن الأعباء الاقتصادية التي رتبتها الحرب على الدولة مما دفعها إلى خصخصة بعضها واعتماد أسلوب الشركات العامة لإدارة البعض الآخر بعد عام ١٩٨٧، وهذا أدى إلى تقليص عدد المرافق الاقتصادية التي تدار بهذا الأسلوب الذي أصبح قاصراً على المرافق

الجزء الثاني، ص١٥٥، وقرار رقم ١٤٠ الذي يخول وزير الصناعة والمعادن صلاحية تحويل المعامل التابعة للوزارة إلى شركات مساهمة عامة بعد حصول موافقة ديوان الرئاسة والمنشور في جريدة الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٤١، وألغي بقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٦٧) بتاريخ ١٩٩٨/٦/٨، منشور في الوقائع العراقية رقم (٣٧٢٦) الصادرة في ١٩٩٨/٦/١٥، ص٢٠٧، وقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٠٠) حول بيع أموال دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي، وإعطاء امتيازات في تلك البيوع لفئات محددة من الحاملين لأوسمة معينة وأنواط، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٥٨٣)، المجموعة التشريعية لسنة ١٩٩٥، الجزء الثالث، ص١٣٧-١٤٠، والذي ألغي بموجب قانون رقم (٦) الصادر عن رئيس الجمهورية لمخالفته لمبدأ المساواة بين العراقيين، كما جاء في الأسباب الموجبة والمنشور في الوقائع العراقية، العدد (٤١٨٩) الصادر في ٢٠١١/٥/١٦، ص٢.

(١) إذ سمح قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل للمستثمر الأجنبي الحق في التداول بالأسهم والسندات في سوق الأوراق المالية واكتساب العضوية في الشركات المساهمة الخاصة والمختلطة، وأن كانت هناك عقارات موجودة ضمن موجودات الشركات المذكورة وذلك وفقاً للمادة ١١/بند ثانياً/فقرة أ منه، إلا أن القانون قد استثنى من الخضوع لأحكامه الاستثمار في قطاعي الاستخراج والإنتاج للنفط والغاز وكذلك الاستثمار في قطاعي المصارف وشركات التأمين وفقاً لنص المادة (٢٩) منه، انظر: قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل، الوقائع العراقية، العدد (٤٠٣١) في ٢٠٠٧/١/١٧، ص٢٣ و ٤٠، أما فيما يتعلق بقانون الاستثمار الخاص في تصفية النفط الخام رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٧ المعدل فقد أجازت المادة ٢/بند أولاً منه للقطاع الخاص إنشاء مصافي لتكرير النفط الخام وامتلاك منشأتها وتشغيلها وإدارتها وتسويق منتجاتها عدا امتلاكه للأرض، أي فسح المجال للقطاع الخاص للاستثمار في مجال تصفية النفط وتكريره ولم يجعل هذا القطاع حكراً على الدولة، وبذلك فإن صناعة استخراج النفط والغاز وإنتاجه مستثناة من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ ومن الخضوع لأحكامه، ولم ينظمها قانون الاستثمار الخاص في تصفية النفط الخام رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٧ أيضاً، ونرى بأن ذلك نقص تشريعي ينبغي للمشرع القانوني تلافيه عن طريق تنظيم أحكامه وفقاً لقانون موحد ينظم موضوع الاستثمار في صناعتي استخراج النفط وإنتاجيته فضلاً عن تصفية النفط خصوصاً وأن الاقتصاد العراقي وإيرادات خزينة الدولة يعتمد بنسبة لا تقل عن ٩٠% من إيراداتها على ثروة النفط العراقي.

(٢) انظر: فوزي حسين سلمان الجبوري، حق الملكية إزاء اتجاهات الدولة في التأميم والخصخصة، مرجع سابق، ص١٥٧-١٥٨.

الاقتصادية الهامة مثل مرفقي الكهرباء الوطنية وإسالة الماء، وألغى المشرع العراقي جميع المؤسسات العامة أيضاً بموجب قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل المرقمة (١١٧ و ١١٨ و ٢٢٧) لعام ١٩٨٧[١]، لكنه منح الشخصية المعنوية للمنشآت والهيئات التي كانت تتبع المؤسسة أو أنشأ شركات عامة ومنحها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وتخضع تلك المشروعات العامة المتمثلة بالمنشآت العامة والشركات والتي يقوم بنشاط تجاري إلى نظام قانوني مزدوج، ففي إنشاءها وتنظيمها تخضع للقانون العام انطلاقاً من سلطة الدولة في إنشاء المرافق العامة، أما في نشاطها فتخضع لأحكام القانون التجاري، وقد عزز المشرع هذه الفكرة بقانون التجارة رقم (٣٠) لسنة ١٩٨٤ الذي نص في (م٤/بند ١) منه على أن "يسري هذا القانون على النشاط الاقتصادي للقطاع العام والمختلط والخاص" في حين نصت المادة (١٠) من ذات القانون على أن "تسري على مؤسسات القطاع العام الأحكام المتعلقة بالتاجر المنصوص عليها في القانون بالقدر الذي لا يتعارض مع طبيعة الخدمات التي تؤديها"[٢].

وقد توج المشرع العراقي هذه القوانين بإصدار قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل كشكل تنظيمي في إدارة المرافق العامة الاقتصادية في العراق، وذلك بهدف توحيد القوانين المنظمة لنشاط الوحدات الاقتصادية المملوكة للدولة بدلاً من تعددها وذلك حسبما ورد في الأسباب الموجبة للقانون[٣]، إذ تعد الشركات العامة من المرافق العامة الاقتصادية في العراق، وتخضع لنظام قانوني مزدوج، فهي تخضع للقانون العام في كل ما يتعلق بإنشاء وتنظيم وإلغاء الشركات العامة وتتمتع ببعض امتيازات السلطة العامة كنزع الملكية للمنفعة العامة والحجز الإداري وقراراتها قرارات إدارية، وبما أنها تقوم على إدارة مرافق عامة فهي تخضع للقواعد الأساسية التي تحكم سير هذهِ المرافق وتم استبعاد الأحكام التي تتعارض مع هذه القواعد كالتنفيذ الجبري وإشهار الإفلاس، في حين تخضع للقانون الخاص وبصفة خاصة للقانون التجاري من نطاق النشاط الذي تمارسه الشركة العامة[٤].

هذا وأن أغلب المرافق العامة الاقتصادية في العراق تدار بواسطة هذه الشركات العامة[٥]، والتي أجاز قانونها رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل في المادة (٣٥) منه تحويل تلك الشركات العامة إلى شركات

---

(١) انظر: د. فواز خالد عبد العزيز المختار، المؤسسة العامة وتطور نظامها القانوني في التشريع العراقي، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون–جامعة الموصل، ١٩٩٦، ص١٥٢.

(٢) انظر: أسامة طه حسين العاني، مرجع سابق، ص١٣٦.

(٣) جاء في الأسباب الموجبة لقانون الشركات رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ "لغرض تنظيم العمل في الوحدات الاقتصادية المملوكة للدول والممولة ذاتياً التي تمارس نشاطاً اقتصادياً، وبهدف توحيد القوانين المنظمة لنشاط هذهِ الوحدات من خلال تأسيس شركات وطنية...."، قانون الشركات العامة، مرجع سابق، ص٧، وانظر: أمير حسن جاسم الجنابي، النظام القانوني لإدارة الشركات العامة في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٣، ص١٨.

(٤) انظر: أمير حسن جاسم الجنابي، المرجع السابق، ص١١١.

(٥) انظر: أسامة طه حسين العاني، مرجع سابق، ص١٨٢.

مساهمة خاصة أو مختلطة[١] بموافقة مجلس الوزراء أي خصخصتها وتحويلها إلى شركة تجارية خاصة تباع أسهمها في سوق الأوراق المالية وتتحول ملكيتها من الدولة إلى أصحاب الأسهم مما يجعلها تخضع لأحكام قانون الشركات التجارية رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ المعدل[٢].

هذا وأن ديمومة الشركات العامة أصبح يعتمد بالأساس على أسس اقتصادية بحتة تتمثل في مدى ما تحققه من ربح وكفاءة في استثمار أموالها لأن القصور في ذلك قد يؤدي إلى انقضائها بالتصفية وفقاً لما تقضي به المادة (١٤) من هذا القانون، إذ تقوم الوزارة باستحصال موافقة مجلس الوزراء على تصفية الشركة، وذلك إذا بلغت خسارة الشركة ٥٠% من رأسمالها الاسمي[٣].

إذ في حال بقاء تلك الشركات ستضطر الدولة إلى إطفاء خسائرها من أموال الدولة[٤]، مما يعني استنزاف سهل لخزينة الدولة وهذا مما يضطر الدولة في حاله عدم كفاية مصادر التمويل المحلية إلى

(١) ذلك أن الشركات المساهمة أما أن تكون خاصة أو مختلطة، ويكون لمجلس الوزراء نقل كامل ملكيتها أو جزء منها إلى القطاع الخاص، وفيما يتعلق بمساهمة القطاع الاشتراكي في الشركة الجديدة فأنها محددة بموجب قانون الشركات رقم ٢١ لسنة ١٩٩٧ بمعنى أن لا تقل عن ٢٥% من رأس المال، انظر في ذلك المواد (٣٥-٣٨) من قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٧.
وبالرغم من إباحة المشرع القانوني لتحول الشركات العامة إلى شركات خاصة فضلاً عن جواز تصفيتها وفقاً للمادة ٣٦ من ذات القانون، إلا أنه أبدى رغبة غير مبررة في الاحتفاظ بحصة الدولة في أسهم الشركات المساهمة المختلطة مما جعله يُضمن المادة ٦٤/بند ثانياً من قانون الشركات رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ نصاً يقضي بعدم جواز نقل ملكية المساهم في القطاع العام في الشركة المختلطة إلى شخص غير القطاع المذكور إذا أدى ذلك إلى انخفاض نسبة مساهمة القطاع الاشتراكي عن ٢٥% من رأس المال، ونجد بأنه بما أن المشرع قد سمح بتحويل الشركات العامة إلى شركات خاصة وسمح بتصفيتها أن تطلبت مصلحة الدولة ذلك، فأنه من باب أولى أن لا يمانع من نقل أسهم الشركات المختلطة أو حتى تصفيتها إذا ما اقتضت المصلحة العامة ذلك أيضاً.

(٢) انظر المواد (٣٥، ٣٦، ٣٧، ٣٨) من قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ والواردة في الفصل التاسع من القانون بعنوان تحول الشركة العامة، انظر الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٦-٧، ولعل ما يؤخذ على قانون الشركات العامة هو أن أحكامه جاءت بتحول الشركات العامة إلى شركات مساهمة خاصة أو مختلطة بصورة مباشرة، بدون إعادة هيكلتها بما يسمح إلى تحولها إلى شركات "مساهمة" عامة مملوكة أسهمها للدولة بالكامل ثم بيعها للقطاع الخاص بما يؤثر على سعر بيع أسهمها، في حين أن إعادة هيكلتها بتحويلها إلى شركات مساهمة عامة يكون رأس مالها مقسم إلى أسهم مملوكة للدولة يسهل عملية تحويلها إلى شركة خاصة ويعطي للدولة المرونة الكافية في بيع أسهمها، انظر: د. إبراهيم علي فندي الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص٤٥.

(٣) تنص المادة (١٤) من قانون رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل على "إذا بلغت خسارة الشركة بنسبة ٥٠% من رأس مالها فعلى الوزارة إعداد تقويم اقتصادي لها يقدم إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بشأن استمرار الشركة أو تصفيتها"، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٣.

(٤) د. عبدة محمد فاضل الربيعي، مرجع سابق، ص٢٢.

اللجوء إلى الاقتراض الخارجي لمساعدة تلك الشركات بالاستمرار في نشاطها أو أن تلجأ إلى الإصدار النقدي المتزايد مما يؤدي إلى تدهور قيمة العملة الوطنية أمام العملات الأجنبية[١].

ويجد الباحث بأنه في حال أن قررت الدولة دعم الشركة وإطفاء خسائرها حين تجد بأن السلع والخدمات التي تقدمها الشركة هامة للمستهلك، فإن ذلك سيؤدي إلى استنزاف خزينة الدولة وأثقالها بالديون والتضخم، وهي أن قررت تصفية الشركة العامة فإنها ستحرم المستهلكين من تلك السلع والخدمات خصوصاً لو كانت هامة للمستهلك وبناء عليه سيكون تحويل الشركة العامة إلى شركة مساهمة خاصة أو مختلطة أفضل من الفرضين أعلاه لما ترتب عليه من زيادة حصة الدولة من الإيرادات الناجمة عن بيع تلك الشركات مما يضيف دخلاً صافياً للدولة، ويكفل استمرار الشركة في عملها كوحدة اقتصادية ويعطيها الفرصة لتحقيق أهدافها التي عجزت عن تحقيقها بسبب الخسائر التي منيت بها وبالتالي الاستمرار في تقديم السلع والخدمات بنوعية وجودة أعلى، بل وبأسعار أرخص إذا استطاعت الدولة عند بيع الشركات العامة أن تضمن عدم نشوء احتكارات، خصوصاً وأن الشركات الخاصة تعمل في ظل آليات السوق الحر وتعمل على تحسين أداء المشاريع وإدخال التكنولوجيا الحديثة في أداء عملها لتحسين جودة ونوعية المنتجات، بخلاف الشركات العامة التي تعمل في سوق احتكارية أو شبه احتكارية فلا تستفيد من السوق التنافسية مما يجعلها تفتقد الحافز لتحسين الأداء[٢].

هذا وأن تحول الشركات العامة إلى القطاع الخاص يكون بمبادرة من الوزارة التي تتبعها الشركة العامة، إذ تقوم بإعداد دراسة متضمنة للمسوغات الاقتصادية والفنية للتحول للقطاع الخاص، وتحدد أسلوب تقويم أسهم رأس مال الشركة العامة[٣] التابعة لها فضلاً عن طريقة بيعها، وتقوم برفع تلك الدراسة إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب[٤]، مما يعني أن قانون الشركات ترك للوزارة حرية تحديد قواعد وإجراءات تقييم أسهم رأس المال وطريقة البيع، وبذلك فإن الوزارة غير ملزمة بإتباع الإجراءات الخاصة بالتقييم التي نص عليها قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ أو القانون الذي سبقه والتي جاءت لتضمن حصول الدولة على العائد النقدي بما يحقق المصلحة العامة[٥]، وعليه ستكون

(١) انظر: محمد سالم هاشم، تحول الشركات العامة إلى شركات خاصة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق/ جامعة النهرين، ٢٠٠٧، ص٣٠.

(٢) انظر: محمد سالم هاشم، المرجع الساق، ص٢٨.

(٣) وننوه هنا بأن إيراد كلمة أسهم في المادة (٣٦) من قانون الشركات العامة محل انتقاد لأن الشركات العامة في العراق لا يتكون رأس مالها من أسهم بل من حصة أو حصص، وأن كان الأفضل أن يعدل القانون لتصبح الشركات العامة تتكون من أسهم لأن ذلك هو الأفضل عند تقيمها وبيعها.

(٤) انظر المادة (٣٦) من قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٦.

(٥) قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٣٢) لسنة ١٩٨٦، وانظر: المادة (٨) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ التي تنص على قواعد وضوابط التقييم التي تتبعها لجنة التقييم أموال الدولة غير المنقولة، إذ نصت المادة على أن "تتولى اللجنة المنصوص عليها في المادة (٧) من هذا القانون ما يلي: أولاً- إجراء الكشف

إجراءات وقواعد التقييم مختلفة من حالة إلى أخرى حسب ما تراه الوزارة المعنية، كما لم يحدد القانون ضوابط التقييم، فيما إذا كانت تنصب على موجودات الشركة أم تشمل أيضاً حقوق الشركة والتزاماتها، وكان من الأفضل أن يتضمن القانون مثل هذا النص والذي ينظم ضوابط التقييم والتي تشمل في حقيقة الأمر حقوق الشركة والتزاماتها فضلاً عن موجودات الشركة العامة وذلك لأن لها ذمة مالية مستقلة مما قد يجعلها تكون (دائنة) أو (مدينة)، كما أن لها احتياطياً نقدياً، كما يتوجب عند التقييم الأخذ بنظر الاعتبار المنظور المستقبلي والأرباح التي يمكن للشركة الناجمة عن التحول أن تحققها، فكل ما تقدم من عناصر يؤثر في قيمة الأسهم للشركة الخاصة الناجمة عن التحول[١].

فضلاً عن ذلك فإن القانون لم يبين الجهة التي ستتولى عملية التقييم، فللوزارة الخيار في أن تنيط هذه المهمة للجنة تشكل وفقاً لقانون بيع وإيجار أموال الدولة أو باللجوء إلى جهة أخرى لا تخضع في تشكيلها لهذا القانون[٢]، وكما يرى جانب من الفقه العراقي ونتفق معه في ذلك بأنه كان الأولى بالمشرع العراقي أن ينيط مهمة الإشراف على عمليات التحول للقطاع الخاص لوزير معين كوزير المالية ليتولى الإعداد لعمليات التحول للقطاع الخاص من حيث اختيار المعامل والشركات العامة لغرض تحويلها وتحديد شروط البيع وقواعده واتخاذ القرار الخاص بتحديد السعر النهائي للبيع، فضلاً عن سلطته في مطالبة مديري الشركات العامة أو من يقوم مقامهم باطلاعه عن الوثائق الضرورية لعملية التحول، فضلاً عن اقتراحه تشكيل لجنة يتولى مساعدة الوزير المختص بهذهِ المهام على أن تتضمن عدد من الخبراء في

على المال غير المنقول لتحديد رقمه وموقعه وحبسه وحدوده وأوصافه، ومشتملاته ومساحته، وتثبت ما أنشئ عليه من محدثات أو ما زرع أو غرس فيه. ثانياً- تقدير قيمة المال غير المنقول أو بدل إيجاره وتسترشد اللجنة بالقيمة المقدرة له من دائرة التسجيل العقاري وبأقيام العقارات المجاورة أو المماثلة أو بدلات بيعها أو إيجارها السنوي الحقيقي أو المقدر لأغراض الضريبة، ولها الاستعانة بما ترى من خبراء، وتتخذ قرارها بالاتفاق أو بالأكثرية. ثالثاً- تنظم اللجنة محضراً يتضمن المعلومات المنصوص عليها في البندين (أولاً) و (ثانياً) من هذه المادة يوقع من أعضاء اللجنة وموظف التسجيل العقاري والخبراء أن وجدوا، ولا يعد هذا التقرير قطعياً إلا بتصديقه من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، أو من يخوله أي منهما"، هذا وأن إجراءات البيع الواردة في المواد (١٢ و ١٣ و ١٤) جاءت لتضمن حصول الدولة على العائد النقدي بما يحقق المصلحة العامة إذ نص على تحديد المزايدة لأكثر من مرة للحصول على مبلغ البيع الذي قدرته لجنة التقدير، الوقائع العراقية، العدد (٤٢٨٦) صدر بتاريخ ٢٠٠٣/٨/١٩، ص٦-٧.

(١) انظر: مهند إبراهيم علي فندي الجبوري، مرجع سابق، ص٨٦.

(٢) تنص المادة (٦) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة النافذ رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ على أن "يجري بيع وإيجار أموال الدولة غير المنقولة من قبل لجان تشكل بقرار من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، أو من يخوله أي منهما"، كما تنص المادة (٧) على تشكيل تلك اللجنة إذ تنص على "أولاً- تشكل لجنة التقدير من (٣) أعضاء من الموظفي من ذوي الخبرة والاختصاص ويكون أحدهم موظفاً حسابياً لا يقل العنوان الوظيفي لأي منهم عن مدير أو رئيس ملاحظين أو ممن له خدمة وظيفية لا تقل عن (١٠) عشر سنوات، ثانياً- للجنة الاستعانة بموظف مختص من دائرة التسجيل العقاري"، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٤.

الأمور الاقتصادية والمالية والقانونية ويترأس هذه اللجنة الوزير المختص، وتتولى الإشراف على عمليات التحول، فتقوم بإعداد البرامج واختيار الشركات العامة التي يراد تحويلها إلى القطاع الخاص وتقديم تقارير دورية عن عمليات التحول للوزير المختص وتقديم التوصيات بشأن إجراء البيع خارج سوق الأوراق المالية ومراجعة عملية تقييم الشركات العامة وغير ذلك ويمكن الاسترشاد بالأحكام القانونية التي أقرتها القوانين المقارنة ولاسيما فرنسا[١]، ومن الأفضل أن تناط مهمة تقييم الشركات العامة باللجنة التي سيتم تشكيلها لمساعدة الوزير المختص بإعداد عمليات التحول وتنفيذها، بأن تختص تلك اللجنة بإجراء التقييم سواء كان البيع على شكل أسهم أم على شكل أصول، بأن تتم عملية التقييم أولاً من قبل خبراء يتم التعاقد معهم بواسطة تلك اللجنة، ثم يراجع تقيّمهم من اللجنة المختصة عن طريق الاطلاع على جميع الوثائق والمستندات اللازمة في عملية التقييم، ولغرض ضمان حيادية أعضاء اللجنة وشفافيتهم يجب أن يحظر عليهم تملك الأصول أو الأسهم التي كانت محلاً للتقييم، هذا ويجب أن يشمل هذا الحظر أزواج أعضاء تلك اللجنة وأقاربهم حتى الدرجة الرابعة وذلك بقصد ضمان حيادهم كما يجب أن يحظر عن هؤلاء أن يشغلوا منصب المدير المفوض أو عضوية مجالس الإدارة في أي من الشركات التي يتم تحويلها إلى القطاع الخاص وهذا ما سار عليه المشرع القانوني في قوانين الخصخصة الفرنسية التي سبقت الإشارة إليها.

هذا ويفضل أن تتم عمليات المصادقة على جميع عمليات التحول سواء كانت عن طريق بيع الموجودات وفقاً لقانون بيع وإيجار أموال الدولة أو عن طريق تحول الشركات العامة إلى شركات خاصة، من قبل مجلس الوزراء إذ أن البيع جزء من السياسة الاقتصادية للدولة وتوحيد الإجراءات من شأنه أن يضمن سلامة هذهِ السياسة الاقتصادية ويجعلها تصب في المصلحة العليا للدولة، كما أن عدم وجود جهات خاصة تقوم بالإشراف على تنفيذ عمليات التحول في العراق كانت أحد أسباب الاختيار غير الدقيق لبعض المشروعات العامة التي جرى تحويلها إلى القطاع الخاص، الأمر الذي دفع الدولة إلى نزع ملكيتها من القطاع الخاص وإعادتها إلى القطاع العام مرة أخرى[٢].

ولغرض حماية مصلحة الدولة في عدم التصرف بأموال الدولة بأقل من قيمتها الاقتصادية فقد حرص المشرع في قانون بيع وإيجار أموال الدولة بوضع قيود أو ضوابط قبل التصرف بالبيع أو الإيجار بتلك

---

(١) انظر: د. مهند إبراهيم علي فندي الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص٧٦.

(٢) ومن المشروعات التي تم استرجاعها بعد تحويلها إلى القطاع العام مدينة الحبانية السياحية بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٨٣) الصادر في ١٩٩٧/٦/١٥ منشور في الوقائع العدد (٣٧٢٧)، كما ألغى قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٦٧) الصادر في ١٩٩٨/٦/٨، قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٤٠) لسنة ١٩٩٣ وألغى جميع الشركات المؤسسة بموجبه، ونقل حقوقها والتزاماتها إلى وزارة الصناعة والمعادن وهي شركة طابوق القادسية وشركة سمنت المثنى وشركة نسيج الديوانية وشركة نسيج الناصرية، أشار إليها د. مهند إبراهيم علي فندي الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص٧٧.

الأموال، فقد قرر بأنه لا يجوز بيع أموال الدولة وإيجارها إلا بناءاً على قرار صادر من الوزير أو الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة أو من يخوله، وبشرط تحقق وجود المصلحة العامة في ذلك، وبشرط أن تحدد في القرار أنواع وأوصاف وكميات الأموال المراد بيعها أو إيجارها[١]، كما حرص أن يكون تشكيل لجنة التقدير من موظفي ثلاث ذوي خبرة واختصاص وللجنة الاستعانة بموظف من التسجيل العقاري، كما لها الاستعانة بخبراء، وتتخذ قرارها بالاتفاق أو الأكثرية ومع أنها تنظم محضراً بإجراءات التقييم وأسلوبه ويوقع من قبل جميع أعضاء لجنة التقدير لضمهم موظف التسجيل العقاري والخبراء، إلا أن محضر التقدير للمال لا يعد قطعياً إلا بتصديقه من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو من يخوله أي منهما[٢].

ولضمان مبدأ المساواة أمام القانون ونزاهة إجراءات البيع فإن بيع وإيجار أموال الدولة يجري بطريق المزايدة العلنية وفق الإجراءات المنصوص عليها في القانون، ولا يجوز لمنتسبي الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة أو القطاع العام الذي اتخذوا قرار ببيع أو إيجار أموال الجهة التي ينتسبون إليها وكذلك أعضاء لجنتي التقدير والبيع أن يشتروا أو يستأجروا هذه الأموال بطريق المزايدة العلنية، على أن يسري ذلك على أزواجهم وأقاربهم حتى الدرجة الرابعة وذلك لضمان حيادية عمل تلك اللجان ونزاهتهم وذلك حماية للمصلحة العامة ولضمان الحصول على التقدير الصحيح لأموال الدولة التي سيتم التصرف فيها وبيعها بأفضل سعر ممكن[٣]، ولغرض منع تحول الاحتكار العام للدولة لبعض المشروعات العامة إلى الاحتكار الخاص والذي يؤدي إلى الإضرار بمصالح المستهلكين من حيث جودة الخدمة وسعرها، فإن التشريعات في فرنسا قد منعت المشروعات والمرافق المحتكرة من الدولة من الخصخصة لحماية المستهلك، وذلك باستبعاد الشركات المتمتعة باحتكار فعلي من الخصخصة، وأخذت فرنسا بآلية السهم الذهبي لضمان حماية مصالح الدولة والمستهلك، والذي يتيح لها حتى بعد الخصخصة المتابعة والمراقبة والإشراف ومنع الاحتكار، في حين أصدرت مصر تشريع حماية المنافسة ومنع الاحتكار لضمان عدم تواجد احتكارات خاصة تؤثر على مصالح المستهلكين من حيث جودة الخدمة أو ارتفاع الأسعار ولتشجيع المنافسة التي تصب في مصلحة المستهلك فضلاً عن أن المشرع الفرنسي قد أجاز لوزير الاقتصاد أن يصدر قرار يعلن بموجبه بمنع أي شخص طبيعي أو اعتيادي من حيازة أكثر من ٥% من السندات المباعة في عمليات الخصخصة ذات الأهمية الكبيرة، أما في العراق فلم نجد نصاً يقضي بحماية

(١) انظر: المادة (٢) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٣.
(٢) انظر: المواد (٧-٨) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٤.
(٣) انظر: المادة (٤) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٣.

المستهلك من نشوء احتكارات خاصة[١]، حتى صدور قانون المنافسة ومنع الاحتكار رقم (١٤) لسنة ٢٠١٠[٢].

أما فيما يتعلق بموقف المشرع العراقي من وضع الضوابط والقيود واللازمة لمنع سيطرة الاستثمارات الأجنبية والاحتكارات التي يمكن أن تنشئها تلك الاستثمارات، نجد أن قانون الشركات العراقي رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ المعدل وقانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦[٣] قد سمحا بتملك الأجنبي للأسهم والسندات في الشركات العراقية واكتساب العضوية في الشركات المساهمة الخاصة والمختلطة، دون أن يحدد نسبة معينة لتلك الأسهم والسندات مما يجعل سيطرة الاحتكارات الأجنبية أمراً يهدد استقلال الاقتصاد العراقي كما يهدد مصالح المستهلكين والمستفيدين من السلع والخدمات التي تسيطر عليها تلك الاحتكارات في حال نشؤها، خصوصاً وأن الشركات الأجنبية عادة ما تتمتع بالمقدرة المالية والمعرفة الفنية والإدارية مما يؤهلها للسيطرة على القطاع الخاص في العراق إزاء ضعف القطاع المحلي في مقدرته المالية والفنية والإدارية، وقد تلافى المشرع الفرنسي هذا الأمر بتحديد نسبة تملك الأجنبي بما لا يزيد عن ٢٠% من رأس مال الشركة وأجاز لوزير الاقتصاد تخفيضها أن تطلبت المصلحة العامة ذلك حسب تعديل قانون الخصخصة الفرنسي رقم (١٩) لسنة ١٩٩٣[٤]، فضلاً عن أخذه بآلية الأسهم الذهبية التي

---

(١) باستثناء قرار مجلس قيادة الثورة المنحل والذي لازال ساري المفعول لحد الآن والذي يمنع حالات الاحتكار التي تنجم عن بيع أموال المشاريع العامة وتركزها في أيدي فئة قليلة، وذلك بمنعه بيع المعامل أو المشاريع المملوكة للقطاع العام التي تباع بالمزايدة العلنية أو يغيرها إلى القطاع الخاص سواء كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً سبق أن اشترى أو تملك مشروعاً أو معملاً من أية جهة كانت إلا إذا كان المشروع أو المعمل الجديد مكملاً من الناحية الإنتاجية للمشروع السابق، قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٥١) صادر في ١٩٨٩/٣/١١، الوقائع العراقية، مرجع سابق.

(٢) انظر: قانون رقم (١٤) لسنة ٢٠١٠، الوقائع العراقية، العدد (٤١٤٧)، الصادر في ٢٠١٠/٣/٩.

(٣) نص قانون الشركات العراقي رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ المعدل بالأمر رقم ٦٤ في ٢٠٠٤/٢/٢٩ والصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة في المادة ١٢/بند أولاً على "للشخص الطبيعي أو المعنوي أجنبياً كان أم عراقياً حق اكتساب العضوية في الشركات المنصوص عليها في هذا القانون كمؤسس أو حامل أسهم أو شريك فيها، ما لم يكن ممنوعاً من مثل هذه العضوية بموجب القانون أو نتيجة قرار صادر عن محكمة مختصة أو جهة حكومية مخولة"، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص١١، وتنص المادة ١١/بند ثانياً من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل على يحق للمستثمر الأجنبي أ- التداول في سوق العراق للأوراق المالية بالأسهم والسندات المدرجة فيه واكتساب العضوية في الشركات المساهمة الخاصة والمختلطة، ولا يمنع من ذلك وجود عقارات ضمن موجودات الشركات المذكورة"، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٢٣.

(٤) لم يتضمن قانون شركات قطاع الأعمال العام المصري رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ ولائحته التنفيذية أي نص يقيد حرية الأجانب في الاكتتاب في رأس المال المصدر للشركات التابعة، أما قانون استثمار رأس المال العربي والأجنبي رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٤ فأوجب عرض نسبة لا تقل عن ٤٩% من رأس مال الشركة التي تؤسس وفقاً لأحكام قانون (١٥٩) لسنة ١٩٨١ على المصريين أشخاصاً طبيعيين كانوا أم معنويين ويكون هذا العرض ساري لمدة شهر يكون

تتيح للدولة الرقابة والمتابعة والإشراف على المشروعات بعد خصخصتها بما يؤهل الدولة في إيقاف أي قرار يضر بمصالح الدولة الاقتصادية أو مصلحة المستهلك في الحصول على الخدمات بالسعر والجودة المطلوبة، وحسنا فعل المشرع القانوني العراقي بإصدار قانون المنافسة ومنع الاحتكار رقم ١٤ لسنة ٢٠١٠، والذي جاء لضمان حرية المنافسة ومنع الاحتكار في الأسواق لتخفيض الكلفة والسعر وتحسين جودة السلع والخدمات لما تؤديه المنافسة من تشجيع القطاعات المختلفة في الدولة الخاصة والمختلطة والعامة، وتطويرها بما يشكل دعماً للاقتصاد الوطني وضماناً لانسيابية السلع والخدمات[١]، وندعو المشرع لتعزيز تشريعه الهادف لحماية المنافسة ومنع الاحتكار هذا بتعديل قانون الشركات العراقي بما يجعله متضمناً للأخذ بآلية السهم الذهبي لضمان حماية المصالح الاقتصادية القومية لما توفره تلك الآلية من إشراف ومتابعة ورقابة على قرارات المشروعات المخصخصة بما يمنع تلك المشروعات من إصدار قرارات قد تضر بمصالح العراق الاقتصادية، هذا ويكون من الأفضل إخضاع عمليات التحول إلى القطاع الخاص لقانون واحد إذ أن تنظيمها بأكثر من قانون يشكل مأخذ على المشرع العراقي يجب تلافيه لأنه يحول دون تحقيق النتائج المرجوة من عملية الخصخصة بسبب تعدد الجهات المشرفة على هذه العملية، وتباين مستلزمات وإجراءات التحول في هذهِ القوانين والقرارات الأمر الذي يؤدي إلى الإرباك في تنفيذ عمليات الخصخصة[٢].

الفرع الثاني/ الاستثناء في خصخصة المرافق العامة الاقتصادية:

مر بنا في الفرع الأول من هذا المطلب على أن القاعدة العامة في مجال المرافق العامة الاقتصادية هو جواز خصخصتها، إلا أن تلك القاعدة العامة يرد عليها استثناء يتعلق بعدم جواز خصخصة المرافق الاقتصادية في حالة الاحتكار الواقعي أو القانوني.

ففيما يتعلق بحالة الاحتكار الفعلي أو كما يسميها البعض بالاحتكار الطبيعي، فلا تجيز بعض الدساتير تخصيص الأنشطة أو المرافق التي تشكل احتكاراً واقعياً للدولة، ومن ذلك مقدمة دستور ١٩٤٦ في فرنسا التي تنص على "كل مال أو مشروع يكون لاستغلاله وصف المرفق العام القومي أو الاحتكار الواقعي يجب أن تؤول ملكيته إلى الجماعة"، فموقف المشرع الدستوري يذهب بعدم جواز خصخصة المرافق العامة المحتكرة واقعياً من الدولة، ووجوب بقاء ملكيتها للجماعة ممثلة بالدولة وهو ما يؤيده الفقه

لهم الحق وحدهم في الاكتتاب بهذه النسبة، ولم يتضمن قانون رأس المال رقم (٩٥) لسنة ١٩٩٢ أي قيد على تملك الأجنبي لأسهم الشركات وهذا يعني أنه يجوز للأجانب شراء أي نسبة من الأسهم المعروضة للبيع، انظر في ذلك محمد سالم هاشم، مرجع سابق، ص٣٨.

(١) انظر الأسباب الموجبة لقانون المنافسة ومنع الاحتكار رقم (١٤) لسنة ٢٠١٠، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٤١.

(٢) د. مهند إبراهيم علي فندي الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص٨٨.

القانوني[١]، في حال أن كان نقل هذا الاحتكار للقطاع الخاص وخصخصة تلك الخدمات أو السلع لا تنطوي على ضمانة تقديم تلك السلع والخدمات بالجودة المطلوبة والسعر المناسب أو العدالة والمساواة في تقديمها للمستهلكين، وخاصة في حالة عدم ضمان وجود المنافسة المشروعة اللازمة عند خصخصة هذه المرافق[*]، لغرض ضمان الدولة لجودة أداء الخدمة أو تقديم السلعة وبأسعار مناسبة للمستهلك[٢]، وقد استبعد المجلس الدستوري هذه المرافق من مجال الخصخصة، لأنها تحرم الأفراد من ممارسة نفس النشاط الذي تزاوله هذهِ المرافق، كما أن المنتفعين من خدمات تلك المرافق سيجدون أنفسهم مضطرين إلى التعامل معها، والإذعان لما تفرضه عليهم من شروط دون مناقشتها ولهذا يجب أن تظل المشروعات التي تمثل احتكاراً واقعياً مملوكه للجماعة، ولا تؤول ملكيتها للقطاع الخاص ليستأثر بتقديم الخدمة، فالغرض من منع خصخصة المرافق المتمتعة باحتكار حكومي فعلي هو حماية جمهور المستهلكين المضطرين للتعامل مع هذا المرفق أياً كانت الشروط التي يضعها، كما أن هذا الاحتكار قد يؤدي إلى فرض شروط

(١) انظر: د. ميادة عبد القادر أحمد، سياسة الدولة في مصر نحو خصخصة مشروعات المرافق العامة المشكلات والتنظيم القانوني الأمثل، مرجع سابق، ص١١٦، د. أحمد محمد محرز، النظام القانوني لتحول القطاع العام إلى القطاع الخاص (الخصخصة)، مرجع سابق، ص٦١، د. محمد محمد عبد اللطيف، النظام الدستوري للخصخصة، مرجع سابق، ص٦٠، د. إسماعيل صعصاع غيدان، فكرة التخصيصية في المرفق العام، مرجع سابق، ص١٨٢، د. محمد المتولي، مرجع سابق، ص٣٩.

(*) تعد المنافسة بحد ذاتها خير ونفع لأنها تحقق التوازن بين الإنتاج والاستهلاك وتدفع إلى زيادة الإنتاج، كما تؤدي إلى تخفيض الأسعار وتحفز على التقدم في مجال الصناعة والتكنولوجيا، وتكون المنافسة مشروعة إذا نشط التاجر إلى خدمة العملاء بتوفير أجود الأصناف لأنه هنا لم يرتكب خطأً في حق أحد، أما إذا انحرفت المنافسة عن الطريق السليم، واتخذت صراعاً بين التجار ونضالاً يتذرع فيها كل منهم بشتى الوسائل حتى الخبيث منها للقضاء على غيره، انقلبت المنافسة إلى شر مستطير ينبغي مكافحته، واعتبرت منافسة غير مشروعة. انظر في ذلك م. محمد سلمان مرزوق الغريب، الاحتكار والمنافسة غير المشروعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص٣٦.

(٢) ومن الأمثلة على فكرة الاحتكار الواقعي البارزة هو مرفق الطيران المدني بدولة الكويت حيث لا يتصور أن يوجد في الكويت بطبيعتها وحجمها أكثر من مطار واحد أو على الأقل وجود أكثر من جهة تتولى الهيمنة على الأجواء الكويتية لتوجيه الطائرات، لذا نجد أنه لا يمكن خصخصة إدارة الطيران المدني في دولة الكويت نظراً لفكرة الاحتكار الواقعي التي تجعل من خصخصة هذا المرافق ممارسة الاحتكار من قبل القطاع الخاص وما يترتب على ذلك من نتائج في سوء تقديم الخدمة وارتفاع الأسعار، انظر: د. محمد المقاطع، مؤتمر بعض الجوانب القانونية في خصخصة المشروعات العامة، الجلسة الثانية، رقابة الدولة والضوابط الدستورية وإعادة هيكلة المشروعات المخصخصة، ص٢١، أشار إليه د. ميادة عبد القادر أحمد، سياسة الدولة في مصر نحو خصخصة مشروعات المرافق العامة، مرجع سابق، ص١١٧.

تعسفية على جمهور المتعاملين مع المرفق لعدم وجود منافسة تحد من إطلاق شروطه[١]، خصوصاً وأن المرافق العامة ذات التوجه الاقتصادي التي تحتكرها الدولة، تكون غاية الدولة من احتكارها ومنع خصخصتها عموماً هو تنمية الاقتصاد الوطني وتحقيق ازدهاره، عن طريق منع احتكار القطاع الخاص لها أو المغالاة في أسعارها، ولتحقيق ما يطلق عليه بالأمن الغذائي أو الأمن الاقتصادي[٢]، والاحتكار الواقعي كما يعرفه المجلس الدستوري الفرنسي هو انفراد الدولة وحدها بإنتاج سلعة أو تقديم خدمة مع الاستئثار بعناصر السوق وانتفاء المنافسة[٣]، ويرتكب المشرع خطأ ظاهراً في التقدير إذا قرر خصخصة هذا المشروع[٤]، ويراقب القاضي الدستوري التفسير المادي لمفهوم الاحتكار الفعلي وعلى العكس فإن المشروعات العامة التي تمارس نشاطاً تنافسياً كنشاط الأفراد يجوز تحويلها إلى القطاع الخاص[٥].

وقد اختلف الفقه القانوني في مدى وضوح وكفاية هذهِ المعايير بذاتها في الإفصاح عن وجود الاحتكار الفعلي، فمنهم من يرى بأنها كافية للإيضاح عن وجود الاحتكار الفعلي[٦]، في حين يجد جانب آخر أن معايير الاحتكار الواقعي التي تتميز بها غير محددة وغير موضوعية بدرجة كبيرة، ولهذا يصعب على قضاء مجلس الدولة الرقابة على فكرة الاحتكار الواقعي والتي يعتمد في رقابته عليها بصفة أساسية على حالة الخطأ الظاهر في التقدير، مما يجعل فكرة الاحتكار الواقعي لا تمثل عقبة أمام الخصخصة، كما يرى هذا الجانب من الفقه[٧]، لذلك كان لابد من صدور قانون يلغي فكرة الاحتكار قبل خصخصة

---

(١) انظر: د. أحمد محمد محرز، النظام القانوني لتحول القطاع العام إلى القطاع الخاص (الخصخصة)، مرجع سابق، ص٦١، و د. ميادة عبد القادر أحمد، سياسة الدولة في مصر نحو خصخصة مشروعات المرافق العامة، مرجع سابق، ص٣٠٦.

(٢) انظر: د. إسماعيل صعصاع غيدان، فكرة التخصيصية في المرافق العامة، مرجع سابق، ص١٨٢.

(٣) وتفهم فكرة الاحتكار الواقعي أخذاً في الاعتبار مجموع السوق الذي تمارس داخله أنشطة المشروع والمنافسة التي تواجهه من جانب مجموع المشروعات الأخرى، كما جاء في قرار المجلس الدستوري الصادر في ٢٥-٢٦ حزيران ١٩٨٦، وبالتالي لا نكون بصدد احتكار واقعي إذا تعلق الأمر بمشروع يواجه منافسة، حتى ولو كان له وضع متميز مؤقتاً، أو بالنسبة لإنتاج لا يشكل إلا جزءاً من نشاطه، وبمفهوم المخالفة إذا كان له احتكار واقعي، انظر: د. محمد محمد عبد اللطيف، النظام الدستوري للخصخصة، مرجع سابق، ص٦١، وانظر: أريك لوكان – ولويس ب. بوشمان، مرجع سابق، ص٢.

(٤) انظر: F.LUCHAIRE, La protection constitution elle des droits et des Libertes, Economica, 1987, P.297.

أشار إليه محمد محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص٦١.

(٥) د. محمد المتولي، مرجع سابق، ص٤١.

(٦) انظر: د. أحمد محمد محرز، النظام القانوني لتحول القطاع العام إلى القطاع الخاص (الخصخصة)، مرجع سابق، ص٦٢.

(7) P.ESPLUGAS, consil contitutionnel et service public, L.G.D.J, P.139; L. FAROREU, Le droit constitutionnel jurisprudential, RDP, 1989, P.161.

المشروع كما حدث في خصخصة شركة (SEITA) في فرنسا المتخصصة في صناعة التبغ واستيرادها وتجارتها، فقد صدر قانون ١٩ يوليو ١٩٩٣ الذي يلغي الاحتكار الذي كانت تستفيد منه هذه الشركة في صناعة التبغ واستيرادها وتجارتها وكان ذلك استجابة للضوابط الدستورية فضلاً عن متطلبات القانون الأوربي[١].

ويرى جانب من الفقه بأن الاحتكار القانوني للمرافق الاقتصادية يمثل أيضاً استثناء على القاعدة التي تجيز خصخصة المرافق العامة الاقتصادية، والاحتكار القانوني هو امتياز تمنحه السلطة العامة للمحتكر بحيث ينفرد وحده بإنتاج السلعة أو تقديم الخدمة دون أن يواجه بمنافسة، ومثاله ما أقرته حكومة دولة الكويت في نهاية العقد الخامس وبداية السادس لمؤسسة الخطوط الجوية الكويتية[٢]، ويضيف جانب من الفقه استثناءً آخر في خصخصة المرافق العامة الاقتصادية، إذ يرى عدم جواز خصخصة المشروعات ذات الأهمية الخاصة للدولة والتي من شأن خصخصتها المساس باستقلال الدولة السياسي والاقتصادي[٣]، كما أنها مما لاشك فيه تؤدي إلى خسارة الدولة لكثير من الإيرادات المضمونة لخزينتها.

ويجد البحث بأنه موضوع احتكار الدولة لإنتاج بعض السلع والخدمات في فرنسا لم يكن عائقاً أو مانعاً من خصخصتها حين ارتأت الدولة ذلك وكما حدث في خصخصة شركة (SEITA) الفرنسية المتخصصة في إنتاج التبغ واستيراده وتجارته، وذلك بالرغم من أن الفقرة (٩) من مقدمة دستور ١٩٤٦ تقضي بوجوب بقاء المرافق المحتكرة بيد الدولة، إذ استطاع المشرع القانوني أن يعالج مسألة الاحتكار هذه وإنهاءها بإصدار تشريعات تلغي به احتكار الدولة لها مما يجعلها قابلة للخصخصة، وهذا ما أكده أيضاً المجلس الدستوري في قراره المرقم ٨٠٣-٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ٣٠ تشرين الثاني ٢٠٠٦ بخصوص خصخصة غاز فرنسا، حين أكد القاعدة القائلة بوجوب زوال صفة المرفق العام الوطني بإرادة

أشار إليه د. محمد محمد عبد اللطيف، النظام الدستوري للخصخصة، مرجع سابق، ص٦٢.

(1) P.ESPLUGAS, Op. cit, P.139.

أشار إليه محمد محمد عبد اللطيف، النظام الدستوري للخصخصة، مرجع سابق، ص٦٢.

(٢) انظر: د. ميادة عبد القادر أحمد، سياسة الدولة في مصر نحو خصخصة مشروعات المرافق العامة، مرجع سابق، ص١١٨.

(٣) ومن تلك المشروعات والمرافق التي تتعلق باستقلال الدولة السياسي والاقتصادي: هيئة قناة السويس في مصر، ومرفق الطيران المدني وإنتاج النفط في الكويت، هذا فقد نصت المادة (٤) من الاقتراح بقانون بشأن برامج وعمليات التخصيص في الكويت على أنه "لا يجوز تخصيص المشروعات العامة المتعلقة بقطاع إنتاج النفط". انظر في ذلك: د. محمد محمد عبد اللطيف، النظام الدستوري للخصخصة، مرجع سابق، ص٦٢، ونجد بأن قطاع استخراج النفط وإنتاجه في العراق يعد من القطاعات والمشروعات التي لا يجوز خصخصتها خصخصة قانونية عن طريق نقل ملكيتها، إذ لا يخفى على أحد منا أهمية هذا القطاع الاقتصادي وتلك الثروة الوطنية في اقتصاد العراق والتي تشكل عائداته بنسبة لا تقل عن ٩٠% من إيرادات الدولة فهو يعد من المرافق التي تؤثر خصخصتها بشكل كبير على استقلال الدولة السياسي والاقتصادي.

المشرع وتقدم المجلس بموجب هذا القرار بالقول "بأن إرادة المشرع تتجلى هنا بفتح باب المنافسة في إمداد المستهلكين بمادة الغاز الطبيعي بدءاً من أول تموز ٢٠٠٧"[١].

كما يستطع المشرع الإبقاء على احتكار الدولة الفعلي أو القانوني لتلك المرافق الاقتصادية، وما يجب الاهتمام به في هذا الصدد، ليس فقط إلزامية بقاء بعض المشاريع الاقتصادية محتكرة بيد الدولة أم جواز خصخصتها، وإن كان هذا الأمر يتعلق بمدى حرية الدولة في التصرف بتلك المشاريع وكيفية التعامل معها، وإنما يتعلق بأثر بقاء تلك الاحتكارات بيد الدولة أو خصخصتها على توفير تلك السلع والخدمات وزيادة جودتها ومناسبة أسعارها للمستهلك المنتفع منها من جهة، وأثر تلك الاحتكارات للمشاريع الاقتصادية أو خصخصتها على ما تدره للدولة من أموال أو ترفع عنها من أعباء مالية من جهة أخرى.

وذلك ما سيتم بيانه بشكل مفصل في الفصل الثالث من هذا البحث، إلا أننا نود أن نبين هنا بأن هناك من المشاريع والمرافق الاقتصادية التي تمثل احتكاراً فعلياً بطبيعتها كما يرى جانب من الفقه وتلك الاحتكارات ينبغي أن تبقى بيد الدولة ولا تقبل للخصخصة، لأنها تمثل احتكارات غير قابلة للمنافسة كأن يكون سوقها لا يتحمل أكثر من مستثمر واحد كالمثل الذي أوردناه في خصخصة قطاع الخطوط الجوية الكويتية التي لا تتقبل غير جهة واحدة محتكرة لها ولهذا نفضل بقاءها بيد الدولة لتجنب نقل الاحتكار العام إلى الاحتكار الخاص الذي لاشك في أن انتقال المرفق أو المشروع العام له سيؤثر سلباً على جودة تقديم الخدمة وارتفاع سعرها من جهة، كما أنه سيفوت على الدولة الحصول على الإيرادات التي يدرها هذا المرفق على الدولة خاصةً وأنه يمثل خدمة أساسية لا يستغني عنها المستهلكين، كما أن خصخصة المرافق العامة الاقتصادية الستراتيجية خصخصة قانونية بنقل ملكية مشروعاتها العامة إلى القطاع الخاص يؤدي إلى ذات الأثر خاصة أن تم نقل ملكيتها بشكل يؤدي إلى احتكارها من جهة واحدة أو جهات محدودة مما يسمى باحتكار الأقلية أو الاحتكار الجزئي، وهو ما يعني قيام عدد من المنتجين ينتج كل منهم بنسبة كبيرة من الناتج الكلي دون أن يتفقوا فيما بينهم على تحديد كمية الإنتاج أو ثمن البيع بحيث يستطيع كل منهم وبمفرده أن يؤثر على السعر زيادة أو نقصاناً عن طريق إنقاص أو زيادة الكمية التي يبيعها[٢]، وبالتالي سوف لن يجدي نفعاً وجود قوانين حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية[٣] التي أصدرتها الدول في القيام بمهامها في منع الاحتكار لأن الاحتكار وقع بالفعل وتحقق باحتكار تلك

(١) انظر: قرار المجلس الدستوري رقم ٨٠٣-٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ٣٠ تشرين الثاني ٢٠٠٦ أشار إليه اريك لوكان و ب. بوشمان، مرجع سابق، ص٢.

(٢) انظر: د. ميادة عبد القادر أحمد، التنظيم القانوني لخصخصة المرافق العامة بين الواقع والمأمول، مرجع سابق، ص٣٣.

(٣) ومنها قانون رقم ٨٦-١٢٤٣ بشأن تحرير الأسعار والمنافسة الفرنسي المؤرخ في ١ كانون الأول/ ديسمبر، وقانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥ المصري في حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية في مصر وقانون المنافسة ومنع الاحتكار رقم (١٤) لسنة ٢٠١٠ العراقي الصادر في ٢٠١٠/٣/٨.

المشروعات العامة من قبل القطاع الخاص سواء كان احتكاراً أحادياً أم احتكار ثنائياً أم احتكاراً للأقلية أو جزئياً.

المطلب الثالث/ نطاق خصخصة المرافق العامة الإدارية(*):

والمرافق الإدارية هي تلك المرافق التي تقوم بنشاط مما يدخل أصلاً في نطاق الوظيفة الإدارية للدولة، وبمعنى آخر فإن نشاطها يختلف عن نشاط الأفراد، ولهذا فهي تخضع في تنظيمها ومباشرتها لقواعد القانون الإداري(١)، وهي من المرافق العضوية التي يتوافر فيها العنصران الشكلي والموضوعي ويتطابقان فيها، ويتولى الدستور عادةً بيان وظائفها في نصوصه فلا يجوز خصخصتها لذا فهي تدعى بالمرافق الدستورية(٢)، وفي هذا الإطار فإن المرافق العامة الإدارية في بعض الدول ومثلها فرنسا تحظى بحماية دستورية تمنع التصرف فيها إلى الغير ولاسيما القطاع الخاص وذلك بسبب ارتباطها العضوي بسيادة الدولة ووظائفها الأساسية، ومن ثم فإن غيابها يقتضي غياب الدولة ذاتها، لذلك فإن الدساتير تمنع خصخصة هذه المرافق العامة وتعدها خارجة عن المجالات التي يمكن للإدارة التصرف فيها بحكم طبيعتها، مما يعني وجوب بقائها تحت لواء الإدارة العامة، ضماناً لحسن استمرارها في أدائها لعملها، من

(*) تتنوع المرافق العامة الإدارية إلى نوعين هي المرافق العامة القومية والمرافق العامة المحلية، أما المرافق العامة القومية فهي التي تؤدي خدمات تمتد لتشمل إقليم الدولة بأكمله وتشرف عليها الأجهزة المركزية في الدولة، أما المرافق العامة المحلية، فهي التي تقتصر نشاطها على إقليم معين وهي مشروعات ذات نفع محلي تتولاه الإدارة المحلية، وينطبق على المرافق العامة المحلية ذات الضوابط الخاصة بالمرافق العامة القومية، فيما إذا تعلقت هذهِ المرافق المحلية بسيادة الدولة وارتباطها بكيان الدولة وسيادته أو إذا لم تتعلق مهامها بسيادة الدولة وارتباطها بكيان الدولة وسيادته. انظر: د. محمد المتولي، مرجع سابق، ص٣٩.

(١) انظر: – د. محمد المتولي، مرجع سابق، ص٣٨.
– د. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، مرجع سابق، ص٧٩–٨٠.

(٢) انظر: د. أحمد محمد محرز، النظام القانوني لتحول القطاع العام إلى القطاع الخاص (الخصخصة)، مرجع سابق، ص٦١، وقد برز مفهوم المرافق العامة الدستورية بشكله الاصطلاحي لأول مرة من خلال قرار المجلس الدستوري الفرنسي المرقم (٢٠٧) لعام ١٩٨٦ الذي عد هذه المرافق هي التي تستمد ضرورة وجودها وقيمتها من المبادئ والقواعد الدستورية، وقد استمر المجلس الدستوري الفرنسي بتوصيف هذهِ المرافق بعبارات مثل المرافق العامة التي تجد أساسها في الأحكام ذات الطبيعة الدستورية أو حتى بأنها المرافق العامة التي يتطلب الدستور وجودها وتشغيلها، انظر في ذلك القرارات:

C.C. 25–26 juin 1986, Rec. P61–C.C. Decision. no86 – 217 DC 18 September 1986, Actualite juridique du droit administrative, 1987, PP.102–C.C. Decision. no96–375 DC, gavril 1996, Revue du droit publice et la science pditique en France et al etranger, 1996, PP.1147.

أشار إليه إبراهيم يوسف هرموش، و د. سام دله، القيود الدستورية الموضوعية للخصخصة، مرجع سابق، ص٣٧٣.

دون توقف أو تعثر[١] وبالتالي إبعادها عن دائرة المرافق التي يجوز تخصيصها، إلا أن هدف تلك المرافق الدستورية على نوعين هما المرافق العامة الدستورية التي تتفق في وظائفها مع الوظائف المرتبطة بسيادة الدولة واستقلالها، كالدفاع والقضاء والشرطة والضرائب والعلاقات الدولية، وهي من المرافق التي لا يجوز إخضاعها لعمليات الخصخصة دستورياً، والتي يطلق عليها (بالمرافق السيادية والتي تقوم بالمهام السيادية للدولة)[*]، والمرافق الدستورية التي لا ترتبط مهامها بسيادة الدولة، إلا أن رياح العولمة ورغبة الدول في تقليص حجم نشاطاتها، قد دفعها إلى تفويض جزء من مهام النوع الأول من المرافق السيادية إلى القطاع الخاص هذا ما جرى على نطاق واسع في عدد كبير من دول العالم، إلى حد وصل معه التفويض إلى تلك المرافق الحساسة من الناحية الدستورية كالدفاع والأمن والشؤون الخارجية[٢].

هذا وأن النوع الثاني من المرافق الدستورية التي لا ترتبط مهامها بسيادة الدولة واستقلالها كالتعليم والصحة والتي يطلق عليها بالمرافق العامة الدستورية غير السيادية[٣]، يجوز إخضاعها لعمليات الخصخصة نسبياً وجزئياً، كما يجوز مشاركة القطاع الخاص للدولة في أداء جزء من مهامها ولكن لا يجوز للقطاع الخاص الانفراد في أداء تلك الخدمات بمعنى أن الدولة تبقى ملزمة بالقيام بالمهام التي تستلزمها تلك المرافق[٤].

ولبيان موقف دول القانون المقارن في هذا البحث من مدى جواز خصخصة هذين النوعين من المرافق العامة الدستورية بشكل أكثر تفصيلاً، فقد قسمنا هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول/ مدى جواز خصخصة المرافق الإدارية السيادية:

وقد أطلق عليها البعض[٥] بالمرافق السيادية نظراً لأنها تضطلع بوظائف ترتبط بسيادة الدولة واتجهت الدول على اختلاف توجهاتها على ضرورة قيام الدولة بهذا النوع من المرافق العامة، إذ يجب عليها أن

---

(١) د. محمد محمد عبد اللطيف، النظام الدستوري للخصخصة، مرجع سابق، ص٦٢.

(*) وتبدو إرهاصات هذا المصطلح بادية بشكل واضح من خلال الرأي الاستشاري للجنة القانون التابعة للجمعية الوطنية الفرنسية الذي ميز منذ عام ١٩٨٠ بين الوظائف السيادية للدولة التي أسماها بمهام الدولة والتي يقوم بها موظفو الدولة حصراً، وبين المرافق العامة الأخرى التي يجوز تفويضها لمشغلين من القطاع الخاص، انظر في ذلك:
Avis no1296 de la commission des lois de 1'Assemblee nationale sur le project de lois de finances pour.
أشار إليه إبراهيم يوسف هرموش و د. سام دله، القيود الدستورية الموضوعية للخصخصة، مرجع سابق، ص٣٧٣.

(٢) انظر: المرجع السابق، ص٣٦٦.

(٣) انظر: د. محمد محمد عبد اللطيف، الاتجاهات المعاصرة في إدارة المرافق العامة الاقتصادية، مرجع سابق، ص١٨.

(٤) انظر: د. مهند مختار نوح، الخصخصة، الموسوعة العربية، الموقع الالكتروني: http://www.arabency.com

(٥) انظر: د. محمد محمد عبد اللطيف، تفويض المرفق العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص٤٥.

تقوم بإنشائها وتنظيمها بصورة مباشرة، فهذهِ المرافق هي في الحقيقة مرافق سيادية وإجبارية ومرتبطة بكيان الدولة أي وجودها ككيان منظم، فما وجدت إلا للمحافظة على كيان الدولة من الناحية الداخلية والخارجية معاً[١]، وعليه فلا يجوز خصخصتها مهما كانت الأيدلوجية السياسية والاقتصادية والاجتماعية الحاكمة في الدولة، فهي من المرافق التي ينص الدستور على حصرية قيام الدولة بمهامها، مما يستحيل معه بحكم الدستور قيام الدولة بخصخصتها لاندماجها اندماجاً كلياً بشخصية الدولة القانونية[٢].

وسنعرض فيما يلي لأهم تلك المرافق العامة السيادية:

أولاً – مرفق القوات المسلحة:

تنص معظم الدساتير في العالم على ضرورة قيام الدولة وحدها بمهام هذا المرفق، فهو من أهم المرافق المرتبطة ارتباطاً عضوياً بسيادة الدولة واستقلالها وهذا ما أكد عليه دستور فرنسا النافذ في المادة (٢٠) منه والتي تنص على أن "توضع القوات المسلحة تحت تصرف الحكومة"[٣] وبرئاسة رئيس الجمهورية، لأنها رمز من رموز السيادة الوطنية التي يشدد الدستور الفرنسي عليها[٤]، ويؤكد جانب من الفقه القانوني الفرنسي بأن مرفق الجيش هو من المرافق العامة الدستورية السيادية وبالتالي من البديهي أن تبقى بعيدةً عن الخصخصة[٥].

أما فيما يتعلق بمدى جواز الخصخصة الإدارية لهذا المرفق السيادي، فإن الفقه القانوني الفرنسي يذهب إلى أنه بالرغم من عدم وجود قائمة تبين لنا ما هي المرافق غير القابلة للتفويض، وبالرغم أن القضاء الإداري لم يزودنا إلا بحلول مجتزئة في هذا الخصوص، فإن الأمر يتطلب منا النظر في المهام والوظائف موضوع التفويض كما يرى الأستاذ (Auby)، وأن أمعنا النظر في آراء مجلس الدولة لجهة الحظر المفروض على بعض المرافق العامة الإدارية المؤسس على وجود نص يمنع التفويض وعلى طبيعة المرفق العام، نصل إلى الاستنتاج أن المرافق العامة غير القابلة للتفويض، هي تلك التي تتناول

---

(١) انظر: د. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، مرجع سابق، ص١١٧، د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، نظرية المرفق العام وأعمال الإدارة العامة، الكتاب الثاني، دار الثقافة العربية للطباعة، ١٩٧٣، ص٥٩.

(٢) انظر: إبراهيم يوسف هرموش و د. سام دله، القيود الدستورية الموضوعية للخصخصة، مرجع سابق، ص٣٧٥.

(٣) المادة (١٥) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ النافذ، مرجع سابق، ص٦.

(٤) تنص المادة (٣) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ على "لا يجوز لأي فئة من الشعب أو أي فرد أن يسوغ لنفسه حق ممارسة السيادة الوطنية".

(5) P. ESPLUGAS, op. cit, P.96.

أشار إليه د. محمد محمد عبد اللطيف، النظام الدستوري للخصخصة، مرجع سابق، ص٥٤.

نشاطات سيادية ترتبط بصميم مهام الدولة ووجودها، وهذهِ النشاطات السيادية ما هي إلا تطبيق لامتيازات السلطة العامة التي لا يمكن تحقيقها إلا من قبل الدولة وجماعاتها العامة[١].

وقد تبنى الفقه القانوني الفرنسي هذا التوجه من عدم قابلية المرافق العامة للتفويض استناداً لطبيعتها التي تفرض عليها عدم جواز تفويض مهامها[٢]، إذ تشكل المرافق المرتبطة بسيادة الدولة ومنها الدفاع أوضح تطبيق لامتيازات السلطة العامة وقد عبر عن هذا الرأي تعميم وزير الداخلية الصادر في ٧ آب ١٩٨٧ المستقي من رأي مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ٧ تشرين الأول ١٩٨٦ الذي اعتبر أن المرافق العامة غير القابلة للتفويض هي تلك التي تدخل في صميم امتيازات السلطة العامة كالدفاع والشرطة وسن التدابير التنظيمية للدولة، التي تدخل في صميم المهام التنظيمية للدولة[٣].

وهذا ما سار عليه دستور مصر، إذ نصت المادة (٢٠١) من دستور مصر لعام ٢٠١٤ النافذ على أن "القوات المسلحة ملك للشعب، مهمتها حماية البلاد، والحفاظ على أمنها وسلامة أراضيها والدولة وحدها هي التي تنشئ هذه القوات، ويحظر على أي فرد أو هيئة أو جهة أو جماعة إنشاء تشكيلات أو فرق أو تنظيمات عسكرية أو شبه عسكرية..." [٤]، ويكون رئيس الدولة هو القائد الأعلى للقوات المسلحة[٥].

ويمكن أن نستنتج من خلال إطلاع على أحكام نصوص دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ حالياً بعدم جواز خضوع مرفق القوات المسلحة العراقية للخصخصة[٦].

بناء على ما تقدم نستنتج عدم إمكانية خصخصة هذا المرفق السيادي وعدم جواز تفويض إدارته لغير السلطات الاتحادية.

---

(1) Jean Bernard Auby – La gestion par une personne privee du stationnemnet payant sur La voice publique – RDP 1994, P.1832.

أشار إليه د. وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص٢٣٧.

(2) De Labadere. F. Moderne. P. Pelvolve – Traite des contrats administratifs – LGDJ. 2o edition, Tom. 1, 1983. P.44 ets.

انظر: المرجع السابق، ص٢٣٨.

(3) P.Duez – Independence des autonites legislatives et reglementaires. These lille 1914, P.275.

انظر: د. وليد حيدر جابر، المرجع السابق، ص٢٤٥.

(٤) وقد قررت المادة (١٨٠) من دستور مصر لعام ١٩٧٠ وتعديلاته على أن الدولة وجدها هي التي تنشئ القوات المسلحة، ولا يجوز لأي هيئة أو جماعة إنشاء تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية، ولكنها جعلت قيادة الجيش لرئيس الجمهورية وفقاً للمادة (١٥١) من دستور ١٩٧٠.

(٥) انظر: المادة (١٥٢) من دستور ٢٠١٤ المصري النافذ، مرجع سابق، ص٤٦.

(٦) انظر: نص المادة (٩/بند أولاً/فقرة أ) ونص المادة (١١/بند ثالثاً) من دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥.

ثانياً – مرفق الشرطة:

يتضمن هذا المرفق على عمليات السلطة العامة وينطوي على عنصري الأمر والإخضاع المطلقين، لذا فهو يعد من أهم المرافق الدستورية السيادية لأنه يرتبط مباشرة بسيادة الدولة وعليه لا يمكن القيام بمهامه إلا من جانبها[١]، عليه فإن هذا المرفق غير قابل حتى للخصخصة الإدارية وليس فقط لخصخصة الملكية، وقد عبر مجلس الدولة الفرنسي عن هذا المبدأ في العديد من أحكامه ولاسيما في حكمه الصادر في قضية (Ville de Castelnaudary)، إذ رفض المجلس العقد الذي أسندت بموجبه مدينة Castelnaudary بعض اختصاصات الضبط الإداري إلى شركة خاصة، مقرراً أن مرفق الشرطة بطبيعته لا يمكن أن يسند إلا للموظفين الموضوعين تحت سلطة الإدارة المباشرة ومقراً لعدم جواز التعاقد على مهام ترتبط بوظائف الدولة السيادية[٢]، ويؤيد جانب كبير من الفقه الفرنسي ما ذهب إليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي[٣].

هذا ويعد مرفق الشرطة في مصر هيئة مدنية نظامية تنشئها الدولة ينظم شؤونها ويسيرها وزير الداخلية بمساعدة مجلس أعلى للشرطة يشكل من بين أقدم ضباط هيئة الشرطة، وتكفل الدولة أداء أعضاء هيئة الشرطة لواجباتهم في تحقيق النظام العام والآداب العامة[٤].

هذا ولم نجد في دستور العراق العام ٢٠٠٥ النافذ نص صريح حول مرفق الشرطة ومهامه بالرغم من أنه من المرافق السيادية الهامة، إلا أن الدستور وفقاً (م٨٠/ بند أولاً) منه قد جعل من مهام مجلس

---

(١) انظر: مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠٠١، ص٤٦.

(2) C.E 17-6-1932 Dalloz 3, 1932, P.2G.

ديلفو لفيه، مرجع سابق، ص٤٨٣.

(٣) إذ يرى الأستاذ De laubadere بأنه ليس للجماعة التخلي عن مسؤولياتها في هذا المجال، ويرى Cartner بأنه لا يمكن للجماعة أن تتعاقد في موضوع يدخل في مهامها التنظيمية ولاسيما مرفق الشرطة، ويرى الأستاذ Frier بأن الجماعة العامة ترتكب مخالفة فاضحة أن هي جعلت مهام الشرطة مادة للتعاقد وهو بذلك يتفق مع قرار مجلس الدولة الفرنسي الذي أقر مبدأ عدم جواز التعاقد على مهام ترتبط بوظائف الدولة السيادية ومنها مرفق الشرطة. انظر في ذلك:

De Laubadere. Traite dc droit administratife. Tome 1.3 edition. Paris. 1963, P.967, Gartner, lextensron de la represeeion penale aux personnes publiques RFDA. 1994, P.134, P.L. Frier- Le droit de conslruire vendu aux encheres – RFDA 1989, P.809.

أشار إليهم د. وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة، مرجع سابق، ص٢٤٦.

(٤) انظر المادتين (٢٠٦) و (٢٠٧) من دستور مصر لعام ٢٠١٤ النافذ، مرجع سابق، ص٦٤. وانظر: د. ميادة عبد القادر أحمد، سياسة الدولة في مصر نحو خصخصة مشروعات المرافق العامة المشكلات والتنظيم القانوني الأمثل، مرجع سابق، ص١٢٣.

الوزراء الإشراف على عمل الوزارات في الدولة العراقية، مما يجعل إنشاءه وتنظيمه وتسييره هو من مهام السلطات الاتحادية في الدولة، وقد كرس المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر في ١٠ آذار عام ٢٠١١ مبدأ الطبيعة الدستورية لمرفق الشرطة، وعدم إمكانية خصخصته أو حتى تفويضه للقطاع الخاص[١].

غير أنه لا يتعارض مع الطبيعة الدستورية لمرفق الشرطة، وجود شركات خاصة تعمل في مجال الحراسة، طالما أن القانون لا يعهد إلى أفرادها بأساليب الضبط القضائي التي يتمتع بها أفراد الشرطة في سبيل البحث عن الجرائم ومرتكبيها[٢]، وهذا ما نجده على نطاق واسع في العراق، إذ انتشرت الشركات الأمنية الخاصة بالحراسة التي تقتصر في تقديم خدماتها إلى القطاع الخاص حصراً، إذ تتكفل وزارة الداخلية عبر مديرتي حماية المنشآت العامة ومديرية حماية الأشخاص، بتوفير الحماية الأمنية لمؤسسات الدولة ومنشآتها العامة وشخصياتها القيادية في الدولة، هذا ويتم منح تلك الشركات الأمنية لتراخيص من وزارة الداخلية بعد أخذ موافقة المجلس الأمني الوطني[٣]، وذلك لقاء رسم مقداره (١٠,٠٠٠,٠٠٠) عشرة ملايين دينار عراقي وتجدد الإجازة كل سنتين بناءً على طلب صاحب الشركة وبعد توافر شروط معينة ينص عليها قانون الشركات الأمنية الخاصة في العراق[٤]، هذا وأن مجلس الدولة الفرنسي قد عد خدمات الشرطة المتعلقة بالرقابة والإشراف والحراسة على الطرقات العامة ومحطاتها من الخدمات التي لا يمكن تفويضها إلى القطاع الخاص باعتبارها تدخل في امتيازات السلطة العامة[٥]، ولكن مجلس الدولة الفرنسي يرى جواز تفويض بعض الخدمات التي يمكن فصلها عن خدمات مرفق الشرطة الأساسية كتنظيم وتسيير

---

(١) إذ عد في قراره هذا أن القانون الذي يسمح لمشغلين من القطاع الخاص بتنفيذ عمليات المراقبة الالكترونية والرصد الفوري للمباني والمرافق العامة والطرق العامة، وتشغيل أنظمة الدوائر التلفزيونية المغلقة في القطاع العام ومشاهدة هذه الصور وعرضها بالنيابة عن الجهات العامة، وهو قانون مخالف للدستور، لأنه يخول هؤلاء ممارسة مهام ذات صلة بسيادة الدولة، ويضيف قرار المجلس بأنه "وبموجب المادة ١٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن الصادر بتاريخ ١٧٨٩/٨/٢٦، فإن ضمان حقوق الإنسان والمواطن يتطلب قوة عامة يتم إنشاؤها لمصلحة الجميع، لصالح أولئك الذين أوكلت إليهم". انظر في ذلك:

C.C, Decision no 2011-625 DC, 10 mars 2011, Journal official da 15 mars 2011, P.4630.

وانظر: إبراهيم يوسف هرموش، و د. سام دله، القيود الدستورية الموضوعية للخصخصة، مرجع سابق، ص٣٧٦.

(٢) انظر: د. محمد محمد عبد اللطيف، النظام الدستوري للخصخصة، مرجع سابق، ص٥٥.

(٣) انظر: المادة (٤) من قانون الشركات الأمنية الخاصة رقم (٥٢) لسنة ٢٠١٧، منشور في الوقائع العراقية برقم (٤٤٤٠) في ٢٠١٧/٣/٢٧.

(٤) انظر: المادتين (٧ و ١٣) من قانون الشركات الأمنية الخاصة، المرجع السابق.

(5) CE 1 avril 1994, commune de menton – Rec – Leb, P.175.

أشار إليه د. وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة، مرجع سابق، ص٢٤٧.

مرفق الطرقات العامة ومهمة إدارة واستثمار مواقف السيارات كخدمات على جانب الطرقات العامة كما يرى إمكانية تفويض بعض النشاطات المرفقية التي يمكن فصلها عن المرافق السيادية لكونها لا تشكل أعمالاً أساسية بل تابعة، إذ ذهب إلى إمكانية الجماعة العامة بأن تعهد للغير المهام المرتبطة بمرفق الحريق في قضية (Communedela Bassec)[1].

وقد تبنى جانب من الفقه الفرنسي قابلية بعض النشاطات المنفصلة عن المرافق العامة السيادية للتفويض بشرط بقاء الجماعة العامة مسؤولة عن الأضرار الناتجة عن عملية التفويض[2]، وذلك لضمان تقديم الخدمة بالجودة المطلوبة وحماية المنتفعين من الأضرار التي قد تصيبهم جراء تفويض تلك المرافق لبعض مهامها للغير.

هذا وأن هذا التفسير المرن من جانب مجلس الدولة الفرنسي لمفهوم المرافق العامة السيادية قد عبر عنه المشرع الفرنسي في موضوع مرفق السجون، إذ فرق المشرع القانوني الفرنسي بين مرفق الشرطة ومرفق السجون، فالحكم بالعقوبة يتضمن وظيفة ترتبط بسيادة الدولة وبالتالي لا تقبل الخصخصة أو التفويض، في حين أن تنفيذ العقوبة يتضمن وظيفة لا ترتبط بسيادة الدولة، ويجوز تخصيصها جزئياً، لذا فقد ضمّن المشرع القانوني الفرنسي قانون ١٢ يونيو ١٩٨٧ بشأن مرفق السجون نصاً يقضي بإمكانية أن يعهد بإدارة السجون إلى أشخاص القانون العام أو الخاص فيما عدا وظائف القيادة والرقابة والإدارة[3]، ويلحق مرفق السجون بمرفق الشرطة في مصر، ويرى جانب من الفقه المصري عدم إمكانية خصخصته أو تفويضه لارتباطه بمرفق الشرطة، وهو في العراق أيضاً ملحق بمرفق الشرطة، ونتفق مع رأي الفقه في عدم جواز خصخصة هذا المرفق إلا أننا نرى أن المانع من تفويضه لا يتعلق بكونه مرتبط بمرفق الشرطة فقط وإنما لضمان السيطرة على هذا المرفق في دول نامية مثل مصر والعراق والتي تتميز بانتشار الفساد المالي والإداري فيها، مما يجعل تفويض هذا المرفق للقطاع الخاص فيه مخاطر أمنية في السيطرة على المسجونين وإبقائهم في حبسهم.

---

(1) CE 24 december 1909.

انظر: د. وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة، مرجع سابق، ص٢٤٧.

(2) Laurent Richet droit des contrats administratife LGDJ, 1995, P.50 et 51.

انظر: المرجع السابق، ص٢٤٧.

(3) V.L – FAVOREU, Approche constitutionnelle de prinicpe de la participrtion du secteur prive au fonctionnement du service public penitentaire, inles prisons dites privess, actes du colloque organize a Aixen – province, le 23 et 24 Janvien 1987, Economica, 1987, P.94. Vaussi, C.C. 22 Nov. 1978, n* 98 D.C., Rec. P.33.

ثالثاً – مرفق القضاء:

يعد القضاء أحد المرافق الدستورية، وهذا مستمد من اعتبار السلطة القضائية إحدى السلطات الرئيسية في الدولة إلى جانب السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما أنه مستمد من التأكيد على استقلالية هذا المرفق(١)، فقد نصت عليه معظم الدساتير العالمية وضمنت استقلاله عن باقي سلطات الدولة وأجهزتها لاسيما فرنسا ومصر والعراق، إذ يمثل هذا المرفق مظهر من مظاهر هيمنة الدولة وسلطتها العامة، لذلك يعد مرفق القضاء من المرافق الدستورية السيادية في الدولة التي تتمتع بحماية دستورية صارمة، نظراً إلى ارتباطها العضوي بشخصية الدولة القانونية(٢)، لذا فإن تخصيصه يتعارض مع اعتباره سلطة، كما أن التخصيص يعني عدم استقلال القضاء(٣)، أما فيما يتعلق بجواز تفويض مهام هذا المرفق العام فإن مجلس الدولة الفرنسي ذهب في قرار سابق لهُ إلى جواز تفويض بعض النشاطات المرفقية المتعلقة بالمرافق السيادية أن كانت لا تشكل أعمالاً أساسية في ذلك المرفق، ونرى أن هذا الحكم ينسجم مع مرفق القضاء، إذ يجوز التفويض في المسائل التابعة والتي لا تشكل مساس بالمهام الأساسية لهذا المرفق السيادي(٤).

رابعاً – مرفق الضرائب:

يعد مرفق الضرائب – وفقاً لطبيعته – من المرافق العامة الدستورية السيادية، فهو من الوسائل التي تستخدمها الدولة في تمويل أجهزتها العامة وتقديم الخدمات لعموم المواطنين، لذا فهو من المرافق التي لا يمكن خصخصتها والتخلي عنها، لأن من شأن ذلك حرمان الدولة من أحد المصادر المالية للدولة، لذا فهو يعد تقليدياً من المرافق السيادية وهذا ما يؤكده المجلس الدستوري الفرنسي في حكم له جاء فيه "أن تحصيل الضريبة لا يكون إلا بواسطة مرافق أو هيئات توضع تحت سلطة الدولة أو رقابتها"(٥).

---

(١) إذ نجد أن المادة (٦٤) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، تنص على "أن رئيس الجمهورية هو حامي استقلال السلطة القضائية ويساعده في ذلك مجلس أعلى للقضاء"، الجريدة الرسمية، مرجع سابق، وفي ذات السياق تنص المادة (١٨٤) من الدستوري المصري لعام ٢٠١٤ النافذ على أن السلطة القضائية مستقلة تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها..."، الجريدة الرسمية، مرجع سابق، وينص دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ في مادته (٨٧) على أنه "السلطة القضائية مستقلة، تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون"، الوقائع العراقية، مرجع سابق.

(٢) انظر: إبراهيم يوسف هرموش، و د. سام دله، القيود الدستورية الموضوعية للخصخصة، مرجع سابق، ص٣٧٧.

(3) P.ESPLUGAS, Op. cit, P.43.

(٤) انظر: القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ٢٤ ديسمبر ١٩٠٩ السابق الإشارة إليه.

(5) C.C. 28 December 1990, n. 285 DC. Rec, 95.

أشار إليه د. ميادة عبد القادر أحمد، سياسة الدولة في مصر نحو خصخصة مشروعات المرافق العامة، مرجع سابق، ص١٢٣.

وهذا ما يؤكده أيضاً دستور مصر، إذ يقرر بأن النظام الضريبي يهدف إلى تنمية موارد الدولة وتحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية الاقتصادية وإن إنشاء الضرائب أو تعديلها أو إلغاءها لا يكون إلا بقانون، ويحدد القانون طرق تحصيل الضرائب والرسوم وأي متحصلات سيادية أخرى[١]، كما يؤكد دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على أن الضرائب والرسوم لا تفرض ولا تجبى ولا تعدل ولا يعفى منها إلا بقانون[٢].

فضلاً عن أن من شأن تخلي الدولة عن مرفق الضرائب الإخلال بمبدأ مساواة المواطنين أمام الأعباء العامة الذي قررته المادة (١٣) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لعام ١٧٨٩، للحفاظ على القوة العامة، ولتوفير النفقات الإدارية كل بحسب نسبة قدرته على الدفع، وضماناً لهذهِ المساواة فقد أكدت المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، إن القانون هو الذي يحدد القواعد المتعلقة بأساس فرض الضرائب مهما كانت طبيعتها ونسبتها وكيفية تحصيلها، وقد رسخ المجلس الدستوري الفرنسي دستورية تدخل المشرع في تنظيم السلطة الضريبية، عندما عد بأن "مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة لا يمنع السلطة التشريعية من ممارسة صلاحياتها المستمدة من المادة (٣٤) من الدستور.. وبالتالي العبء الواقع على كاهل بعض دافعي الضرائب، ومن خلال خصم قانوني جزئي ومحدود ومتدرج للضريبة[٣]، وقد قرر دستور العراق على إعفاء أصحاب الدخول المنخفضة من الضرائب تحقيقاً لتطبيق المساواة في دفع الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة[٤].

هذا وأن كان مرفق الضرائب لا يقبل الخصخصة أو التفويض الكامل كونه من المرافق العامة السيادية، إلا أنه يجوز في حدود معينة اللجوء إلى تفويض إدارته، وبناءً على ذلك قرر المجلس الدستوري جواز تحصيل الضرائب بواسطة مرافق أو هيئات توضع تحت تصرف الدولة وذلك في القرار السابق الإشارة إليه في أعلى الصفحة، وأجاز المجلس أن يعهد القانون إلى أشخاص خاصة تخضع لوصاية الدولة ورقابتها تحصيل الضرائب، واستناداً لذلك ذهب الفقهاء أن هذا القضاء يفسح المجال لإمكانية اللجوء إلى عقد الالتزام في مجال المرافق السيادية[٥]، ولا وجود لمثل هذا الأمر في مصر والعراق، إذ لا توجد شركات خاصة تقوم بتحصيل الضرائب نيابة عن الدولة، وقد انقسم الفقه المصري بين مؤيد

---

(١) انظر: المادة (٣٨) من دستور مصر لعام ٢٠١٤ النافذ، الجريدة الرسمية، مرجع سابق.

(٢) انظر: (م٢٨/ بند أولاً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٧.

(3) C.C, Decision no93 – 390 DC, 21 juin 1993, Journal du 23 juin 1993, P.8869, Recueil P.146.

أشار إليه إبراهيم يوسف هرموش، و د. سام دله، القيود الدستورية الموضوعية للخصخصة، مرجع سابق، ص٣٧٨.

(٤) انظر: (م٢٨/ بند ثانياً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥، مرجع سابق، ص٧.

وقد أكد أيضاً الدستور المصري لعام ٢٠١٤ النافذ على المساواة في تكاليف الضرائب وأي تكاليف عامة بما يحقق العدالة الاجتماعية في المادة (٣٨) منه.

(5) P. Esplugas, Le Conseil constitutionnel et service public, L.D.J 1994, P.53.

أشار إليه حسن محمد علي حسن البنان، مرجع سابق، ص١٤٤.

لتفويض الشركات الخاصة في تحصيل الضرائب إذ يجدون في ذلك سبيلاً لرفع كفاءة وفاعلية جهاز التحصيل، في حين يجد جانب آخر منه أن تحصيل الضرائب من المرافق السيادية اللصيقة بالسلطة العامة التي تحتاج للقوة الجبرية وبالتالي لا يمكن أن تفوض مهامه في الجباية إلى القطاع الخاص[١].

ويجد البحث أن أمر تفويض القطاع الخاص مهمة جباية الضرائب مسألة تتعلق بمدى مقدرة السلطة العامة في الدولة على ممارسة رقابتها وإشرافها وسيطرتها على القطاع الخاص في أداء هذا العمل، فإن كانت الدولة ضامنة لتلك الرقابة والإشراف والسيطرة، فيمكن اللجوء إلى تفويضها للقطاع الخاص لأن الإدارة الخاصة أكثر فاعلية وكفاءة من القطاع العام في تحصيل الضرائب خاصة لو تم وضع نسبة من الأموال التي يتم جبايتها للقطاع الخاص فإن ذلك مع الرقابة والإشراف الحكومي سيؤدي إلى النتائج المرجوة في تحصيل الدولة لأموال الضرائب، خاصة مع استعمال ذلك القطاع للتكنولوجيا الحديثة في عمله والوسائل الفنية في الجباية وهذا سُيظهر لنا بشكل أكثر دقة أقيام أموال الضرائب المستحقة للدولة.

خامساً – العلاقات الدولية:

أما فيما يتعلق بمرفق العلاقات الدولية، فهو من اختصاص السلطة التنفيذية وفقاً للنصوص الدستورية، الذي يمثل التعبير الأقوى عن فكرة سيادة الدولة الخارجية الأمر الذي يمكن تفسيره بأنه من غير الممكن إطلاق خصخصة هذه المهام الدستورية السيادية، ففي كل من فرنسا ومصر يقع على عاتق رئيس الدولة – وفقاً لدساتيرها – تعيين الممثلين السياسيين وعزلهم واعتماد ممثلي الدول الأجنبية من السياسيين[٢] فضلاً عن إبرام المعاهدات[٣]، أما في العراق فيتولى رئيس الجمهورية قبول السفراء،

(١) آراء المؤيدين والمعارضين منشورة في جريدة الأهرام، عدد ٨ مارس ١٩٩٧، أشار إليهم د. ميادة عبد القادر أحمد، سياسة الدولة في مصر في خصخصة المشروعات المرافق العامة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص١٢٣.

(٢) تنص المادة (١٤) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ على "يعتمد رئيس الجمهورية أوراق اعتماد السفراء والمبعوثين فوق العادة لدى الدول الأجنبية ويتسلم أوراق اعتماد السفراء والمبعوثين فوق العادة المعتمدين لديه"، مرجع سابق، ص٦، أما في مصر فتنص المادة (١٥٣) من دستور ٢٠١٤ النافذ على أن "يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين، والعسكريين، والممثلين السياسيين، ويعفيهم من مناصبهم، ويعتمد الممثلين الدبلوماسيين والهيئات الأجنبية وفقاً للقانون"، دستور مصر لعام ٢٠١٤، الجريدة الرسمية، مرجع سابق، ص٤٦.

(٣) تنص المادة (٥٢) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ على "يتفاوض رئيس الجمهورية ويصادق على المعاهدات ويطلع على أية مفاوضات تهدف إلى إبرام اتفاق دولي غير خاضع للتصديق عليه، أما المادة (٥٣) من الدستور فقد بينت أنواع المعاهدات التي لا يجوز لرئيس الجمهورية التصديق عليها إلا بعد الموافقة عليها بموجب قانون، وهي تتعلق بمعاهدات الصلح والتجارة الدولية والمعاهدات التي تحمّل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو التي يكون فيها تعديل لنصوص ذات طبيعة تشريعية والمعاهدات الخاصة بالأشخاص والمعاهدات التي تقضي بالنزول عن أرض أو إبدال أخرى بها أو ضمها، ومما يلاحظ أن دستور ١٩٥٨ جعل رئيس الدولة صاحب الكلمة العليا بالسياسة الخارجية، انظر المادتين (٥٢ و ٥٣) من دستور ١٩٥٨، مرجع سابق، ص١٥، و د. كاظم علي الجنابي، المسؤولية السياسية

والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بعد موافقة مجلس النواب[1]، أما التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والتوقيع عليها فيكون على عاتق مجلس الوزراء أو من يخوله[2].

سادساً – مرفق العملة:

وأخيراً فإن مرفق العملة هو أحد المرافق السيادية، وأساس ذلك أن سك العملة هو امتياز للدولة ومظهر لسيادتها، واستناداً إلى ذلك رأى مجلس الدولة الفرنسي في فرنسا مخالفة أحكام معاهدة "ماستريخت" للدستور، وذلك فيما تضمنته من إنشاء اتحاد نقدي[3]، وقد جعل دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ اختصاص رسم السياسية المالية والكمركية وإصدار العملة، ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي وإدارته من اختصاصات السلطات الاتحادية في العراق، ويترتب على ذلك نتيجة مهمة هي أن البنك المركزي، باعتباره المسؤول عن سك العملة والرقابة على تداولها، يعتبر مرفقاً سيادياً لا تنال منه الخصخصة شيئاً[4]، كما أن تفويض إدارته غير جائزة دستورياً، لأن النص الدستوري جاء بالنص الصريح على أن تكون إدارته من قبل السلطات الاتحادية حصراً.

بناءاً على كل ما تقدم نستنتج عدم قابلية المرافق العامة السيادية للخصخصة، فضلاً عن عدم جواز تفويضها تفويضاً كلياً وذلك استناداً إلى طبيعة المهام السيادية التي تقوم بها تلك المرافق والمرتبطة بصميم مهام الدولة ووجودها من جهة أو بإرادة المشرع من جهة أخرى، ومع ذلك يجوز التفويض الجزئي

لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥، ص٨١-٨٢، أما في مصر فينص دستور مصر لعام ٢٠١٤ في مادته (١٥١) على أن "يمثل رئيس الجمهورية الدولة في علاقاتها الخارجية، ويبرم المعاهدات ويصدق عليها بعد موافقة مجلس النواب، وتكون لها قوة القانون بعد شرحها وفقاً لأحكام الدستور، ويجب دعوة الناخبين للاستفتاء على معاهدات الصلح والتحالف وما يتعلق بحقوق السيادة، ولا يتم التصديق عليها إلا بعد إعلان نتيجة الاستفتاء بالموافقة وفي جميع الأحوال لا يجوز إبرام أي معاهدة تخالف أحكام الدستور، أو يترتب عليها التنازل عن أي جزء من إقليم الدولة" دستور مصر لعام ٢٠١٤، الجريدة الرسمية، مرجع سابق، ص٤٦.

(١) م (٧٣/ بند سادساً) من دستور ٢٠٠٥ العراقي النافذ، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص١٧.

(٢) م (٨٠/ بند سادساً) من دستور ٢٠٠٥ العراقي النافذ، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص١٩، كما نصت المادة (١١٠/ بند أولاً) على أن "تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية أولاً: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية"، دستور العراق لعام ٢٠٠٥، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٢٤.

(3) C.C, g Avril 1992, n308 D.C., Rec, P.55; L. FAVOREU, L. PHILP, Les granoles decisions du conseil constitutionnel 8o edition, Dalloz, 1995, P.771.

انظر: د. محمد محمد عبد اللطيف، النظام الدستوري للخصخصة، مرجع سابق، ص٥٦.

(٤) المادة (١٠٩/ بند ثالثاً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٢٤.

لبعض مهام تلك المرافق التي لا تتعلق بالمهام الأساسية السيادية لها، أي المهام التابعة فقط والتي لا تتعلق بمهام المرفق الأساسية السيادية[١].

الفرع الثاني/ مدى جواز خصخصة المرافق العامة الإدارية غير السيادية:

وهي طائفة من المرافق الدستورية التي لا تعكس سيادة الدولة وبالتالي فلا تؤثر في استقلال الدولة وسيادتها مثل النوع الأول، ولكنها تكون مكفولة دستورياً عادة وتشمل مرافق التعليم والصحة والمساعدات الاجتماعية والتأمين ضد البطالة، وهي تقوم بإشباع الحاجات الاجتماعية والثقافية والصحية للأفراد وأنشطتها تعد من الأنشطة الأساسية للحكومة التي لا يجوز كقاعدة عامة خصخصتها بالبيع[٢]، بيد أن الدول لا تحتكر هذا النوع من المرافق فهي ليست من المرافق الحصرية للإدارة، إذ يجوز مشاركة القطاع الخاص فيها بجانب القطاع الحكومي[٣]، كما يجوز التفويض في جانب من مهامها، وهذا ما ظهر من موقف القضاء الإداري الفرنسي الذي ذهب إلى جواز تفويض المرافق العامة تفويضاً جزئياً في الجانب التجاري لتلك المرافق[٤]، فيمكن أن يتناول التفويض جانب أو جزء من المرفق العام كأن تعهد الدولة بصيانة الأجهزة الطبية لشركة عالمية لضمان السلامة والتشغيل والنتائج وكذلك لتشغيل الأجهزة الجامعية وأجهزة الكومبيوتر، فهذا يعد نوع من التفويض الجزئي الذي لا يتناول المرفق ككل ويأتي لغرض زيادة

(١) انظر: د. محمد محمد عبد اللطيف، النظام الدستوري للخصخصة، مرجع سابق، ص٥٧.

(٢) جاء في قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم ٢٠٧ الصادر في ٢٥-٢٦ تموز على أنه لا يجوز خصخصة المرافق العامة الدستورية المتمثلة بمرافق العدل والشرطة والدفاع والتعليم والرعاية الصحية (قرار المجلس الدستوري رقم 207DC – 86 تموز J.O 1986 ، 27 تموز 1986، ص7978).

(٣) لقد أعطى المجلس الدستوري الفرنسي تفسير مرن للمرافق العامة الدستورية المنصوص عليها في الدستور كالصحة والتعليم والضمان، عندما اعتبر في قراره الصادر في ٢٣ تشرين الثاني عام ١٩٧٧ أن هذه المرافق لا تتمتع بالضرورة بالصفة الاحتكارية وبالتالي هي لا تمنع من وجود مشاريع خاصة تتعاطى النشاطات نفسها إلى جانبها، انظر: د. وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة، مرجع سابق، ص٢٤١، د. محمد المتولي، مرجع سابق، ص٣٢، د. ميادة عبد القادر أحمد، سياسة الدولة في مصر في خصخصة مشروعات المرافق العامة، مرجع سابق، ص١٢٣، د. إسماعيل صعصاع غيدان، مرجع سابق، ص١٨١، د. محمد محمد عبد اللطيف، النظام الدستوري للخصخصة، مرجع سابق، ص٥٧.

(٤) جاء من رأي لمجلس الدولة الفرنسي "لا يجوز تفويض بعض الخدمات العامة الإدارية إلا جزئياً من خلال ربط الجانب التجاري لتلك الخدمات بالتفويض". انظر:

- Cite par Yves Delaire – La delegation des services publics Locaux, P.44.

أشار إليه د. وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة، مرجع سابق، ص٢٢٣.

كفاءة أداء وعمل المرفق العام الإداري[١]، في حين يذهب جانب من الفقه العراقي[٢] إلى أن المشرع القانوني العراقي وفقاً لقانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل قد أجاز لكل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة أن تؤسس – وفقاً للمادة (٣) من هذا القانون – شركة عامة في أي مجال يصلح أن يتكيف وأحكام القانون مما يعني أن المشرع لم يحدد مجالاً بعينه لهذهِ الشركات وفي تقديره يمكن أن تتحول بعض المرافق العامة الإدارية الخدمية إلى شركات عامة، وإمكانية تحول أي شركة من الشركات العامة تلك إلى شركات مساهمة بصرف النظر عن طبيعة نشاطها، وهذا يعني إمكانية تحول أنشطة هذه المرافق العامة إلى القطاع الخاص، أي جواز خصخصتها فضلاً عن جواز تفويضها للقطاع الخاص[٣]، وبالرغم من وجاهة هذا التفسير للنص القانوني لقانون الشركات العامة، ألا أنه من المهم أن لا يتعارض ذلك مع أحكام الدستور التي تنص على كفالة الدولة لتقديم العديد من الخدمات العامة، إذ يرى الباحث بأنه بالإمكان أن يشمل هذا الأمر جميع المرافق العامة الإدارية، بشرط أن يكون تأسيس الشركات العامة في تلك الوزارات مقتصرة على المهام غير السيادية وغير الأساسية فيها، وبما لا يؤثر على سيادة الدولة وأداءها لمهامها الأساسية التي كفل الدستور أداءها لأفراد المجتمع، وذلك يكون عادة من جانب المهام ذات الوجهة الاستثمارية لتلك المرافق والأعمال التابعة غير الأساسية في تلك المرافق، خاصة وإننا نعلم بان هناك العديد من المرافق الإدارية التي تقوم بمهام مزدوجة منها ما هو إداري ومنها ما هو اقتصادي

(١) انظر: د. ميادة عبد القادر أحمد، سياسة الدولة في مصر نحو خصخصة مشروعات المرافق العامة، مرجع سابق، ص١٢٥.

(٢) انظر: د. إبراهيم طه الفياض، التخصيصية، (الخصخصة) في منظور قانوني، مرجع سابق، ص١٠، و د. فوزي حسين سلمان الجبوري، الأسس القانونية لخصخصة القطاع العام في العراق، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، المجلد (١٤)، العدد (١) كانون الثاني (٢٠٠٧)، ص٢٩.

(٣) وقد أقر القضاء الإداري الفرنسي قابلية المرافق العامة الإدارية للتفويض لعدة اعتبارات منها أن معيار الإنتاجية لم يعد وقفاً على المرافق العامة الاستثمارية، وأصبح ميزة لكثير من المرافق العامة الإدارية، كما أنه لم يعد من الضروري أن تكون عائدات المستثمر محصلة مباشرة من قبل المنتفعين كما هو حاصل في المرافق العامة الاستثمارية، إذ يكفي أن تنشأ علاقة بين المنتفعين وبين المستثمر في المرافق العامة الإدارية ليحصل المستثمر المفوض له المرفق على الانتفاع، ومن الأمثلة على النشاطات المرفقية التي لا تكون فيها عائدات المستثمر محصلة مباشرة من المنتفعين، أعمال جمع النفايات المنزلية ومعالجتها، التي اعتبرها الاجتهاد الفرنسي من المرافق العامة الإدارية، انظر: قرار مجلس الدولة الفرنسي CE. 30 October 1963 SARL SOUETRA, Rec. Leb. P.520. فضلاً عن أن هناك مرافق إدارية يتعاطى فيها المستثمر بدلات محصلة مباشرة من المنتفعين، فالجسور والأنفاق والطرقات السريعة هي منشآت ومرافق عامة إدارية وفقاً لما استقر عليه الفقه والقضاء والمنتفعون منها يدفعون للمستثمر مباشرة بدلات الانتفاع منها، انظر في ذلك من الفقه:

Delvolve. De Lanatune juridique des societes deconomie mixte et Lour marche de travanx – RDP 1975. note – M. Waline, P.229.

أشار إليهم د. وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة، مرجع سابق، ص٢٣٣.

استثماري أو تقوم بأعمال إضافية اقتصادية إلى جانب العمل الإداري الرئيس لها، وهذا ما تم تفصيله وبيانه في المطلب الأول من هذا المبحث.

وفيما يلي بيان للمرافق العامة الإدارية غير السيادية وموقف كل من فرنسا ومصر والعراق منها:-

أولاً – مرفق التعليم:

كان لثورات الشعوب وانتصارها الأثر العظيم في النظم التعليمية في كل أنحاء العالم إذ أصبح التعلم من الحقوق الأساسية للفرد ومن الشروط الضرورية لتحقيق التنمية في المجتمعات، لذا فقد حرصت أغلب دساتير العالم على تعميق هذا الحق وكفالته عن طريق إلزام الدولة بتوفيره للمواطنين كافة، فقد نصت مقدمة دستور فرنسا لعام ١٩٤٦ على أن "تقديم التعليم المجاني العلماني العام هو واجب الدولة"[١]، كما أكد دستور مصر لعام ٢٠١٤ النافذ بأن التعليم حق لكل مواطن، وتضمن على إلزام الدولة بمراعاة أهدافه في مناهج التعليم وتوفيره وفقاً لمعايير الجودة العالية، وجعله إلزامياً حتى نهاية المرحلة الثانوية أو ما يعادلها، وذهب إلى كفالة الدولة لمجانية التعليم في مراحله المختلفة في مؤسسات الدولة التعليمية[٢].

وهو ما سار عليه أيضاً دستور العراق لعام ٢٠٠٥، إذ جاء فيه أن "التعليم أساس لتقدم المجتمع وحق تكفله الدولة وهو إلزامي في المرحلة الابتدائية، وتكفل الدولة مكافحة الأمية[٣]، "والتعليم المجاني حق لكل العراقيين في مختلف مراحله"[٤]، وعلى الرغم من هذا الحرص الدستوري على ضرورة قيام الدولة بمهام مرفق التعليم بشكل مجاني ولجميع المواطنين، إلا أن الثورة التكنولوجية والثقافية وعمليات التصحيح الهيكلي التي تلجأ إليها الدولة لمعالجة اختلالات الموازنة العامة لدولها قد ساهم إلى حد كبير في تغيير دور الدولة في مجال التعليم وعندما وجدت نفسها عاجزة عن أداء المهمة التعليمية على أكمل وجه بسبب ضعف الموارد المالية وعجز موازناتها العامة، فضلاً عن تخلف المناهج وعدم مواكبتها لمستجدات العصر، كل ذلك كان من شأنه أن يدفع الدول لفتح قطاع التعليم أمام القطاع الخاص، وليس خصخصته عبر بيع المدارس والجامعات العامة، وذلك بغية تخفيض الأعباء المالية التي تتحملها الدولة والارتقاء بمستوى خدمة التعليم، وقد تنوعت الأساليب والآليات التي يشارك فيها القطاع الخاص القطاع العام في مهام مرفق التعليم، منها تحرير قطاع التعليم من خلال إصدار قوانين تسمح للقطاع الخاص بالمساهمة في العملية التعليمية وهذا ما سار عليه القانون الفرنسي الصادر بتاريخ ١ آب لعام ٢٠٠٧ المتعلق بإصلاح التعليم المتعلق بالجامعات باتجاه المزيد من انسحاب الدولة والاعتماد على القطاع الخاص وما سار عليه أيضاً القانون بقرار جمهوري بتاريخ ٩ أغسطس ١٩٨١، المتعلق بالمدارس الخاصة في مصر

---

(١) انظر: المادة (١٣) من مقدمة دستور ١٩٤٦، منشور على الموقع الالكتروني:
www.conseil-constitutionnel.fr مرجع سابق.

(٢) انظر: نص المادة (٢١) من دستور ٢٠١٤ المصري النافذ، مرجع سابق، ص١٢.

(٣) م (٣٤/بند أولاً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٨.

(٤) م (٣٤/ بند ثانياً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٨.

فضلاً عن القانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٢ بشأن إنشاء الجامعات الخاصة في مصر السالف الإشارة إليه[١]، أما في العراق فقد صدر قانون التعليم العالي الأهلي رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٦ الذي كان يهدف إلى وفق ما جاء في المادة (٢) منه إلى توفير الفرص الدراسية الجامعية الأولية والعليا لغرض الإسهام في إحداث تغييرات كمية ونوعية في الحركة العلمية والثقافية والتربوية مما يصب في جودة التعليم العالي في الدولة[٢]، كما أجاز المشرع القانوني لوزير التربية منح الشخص الطبيعي أو المعنوي العراقي إجازة لفتح مدارس ابتدائية أو ثانويات أهلية وفقاً لقانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١[٣]، وذلك لقاء رسم يحدده مجلس الوزراء ويحدد مبلغ تجديده سنوياً، وتؤول تلك الأموال إلى صندوق التربية[٤] وقد جاء في الأسباب الموجبة للقانون بأنه جاء من أجل تشجيع المواطنين على دعم العملية التربوية والتعليمية وبإشراف الدولة من خلال السماح بمنح إجازات لفتح مدارس ومعاهد أهلية عراقية وأجنبية[٥].

هذا ويجوز التعاقد مع القطاع الخاص من أجل توفير مجموعة كبيرة من الخدمات التعليمية لتوفيرها دون تدخل موظفي قطاع التعليم العام، مثل بناء المدارس وتزويدها بالتقنيات التعليمية الحديثة، وطباعة المناهج، وامتدت مشاركة القطاع الخاص أخيراً إلى المكتبات العامة التي تقدم جزءاً كبيراً ومهماً من الخدمات التعليمية[٦]، هذا وأن كفالة الدساتير في فرنسا ومصر للتعليم يضع التزاماً عليها في ضرورة وجود مرفق عام للتعليم يضطلع به الدولة مباشرة، غير أن وجود قطاع خاص في مجال التعليم لا يتعارض مع الدستور، لأن الدستور لم يحظره عليهم وبناءاً على ذلك أفتى مجلس الدولة في مصر بجواز إنشاء جامعات خاصة[٧]، وأقر المجلس الدستوري الفرنسي التشريعات التي تنشئ قطاع تعليم خاص إلى

(١) انظر: إبراهيم يوسف هرموش و سام دله، القيود الموضوعية الدستورية للخصخصة، مرجع سابق، ص٣٨١.

(٢) نصت المادة (٣٤/ بند رابعاً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ على "أن التعليم الخاص والأهلي مكفول وينظم ذلك بقانون"، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٨، وقد نظم المشرع القانوني العراقي ذلك بإصدار قانون التعليم العالي الأهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦ المنشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٤١٦) في ٢٠١٦/٩/١٩.

(٣) انظر: المادة (٣٠) من هذا القانون، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٢٠٩) بتاريخ ٢٠١١/٩/١٩.

(٤) انظر: المادة (٣١/ بند أولاً وثالثاً) من قانون وزارة التربية، المرجع السابق.

(٥) انظر: الأسباب الموجبة لقانون التعليم العالي الأهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦، الوقائع العراقية، المرجع السابق، ص١٥.

(٦) انظر: د. سناء بنت عبد العزيز الطوق، الشراكة بين القطاعين العام والخاص كصيغة لتنويع مصادر التمويل في مجال التعليم العام، دورية الإدارة العامة، المجلد ٤٩، العدد الرابع، تشرين الثاني، ٢٠٠٩، ص٩٢٣.

(٧) الجمعية العمومية للفتوى والتشريع، ٢٤ مايو ١٩٩٢، فتوى رقم ٥٠٣، مجلة هيئة قضايا الدولة، ١٩٩٤، العدد الثاني، الثاني، ص١٨٦، وهذا ما كان في ظل دستور ١٩٧٠ الملغي وتعديلاته، أما في ظل دستور ٢٠١٤ النافذ حالياً فإن المادة (٢١) منه تقرر بأن تعمل الدولة على تشجيع إنشاء الجامعات الأهلية التي لا تستهدف الربح مما يضمن إنشاء مرافق عامة فعلية لتقديم خدمة التعليم الجامعي خصوصاً مع تقرير الدستور لالتزام الدولة بضمان جودة التعليم في

جانب التعليم الحكومي[١]، أما دستور العراق لعام ٢٠٠٥ فقد نص بشكل صريح على كفالة التعليم الخاص والأهلي[٢].

هذا وأن وجود المدارس والجامعات الخاصة لا ينفي كونها متصلة بفكرة المرفق العام على الأقل في الشق الخاص بالنفع العام للجمهور وهو أحد عناصر المرفق العام، هذا وأن كانت الدولة لا تدير تلك المرافق بنفسها إلا أنها تحرص على الإشراف عليها ليس بشكل رقابة خارجية فحسب، وإنما رقابة عامة تمتد إلى داخل المؤسسات لتراقب البرامج التدريسية والقائمين بالتدريس[٣]، ويذهب جانب من الفقه القانوني إلى أن اجتماع المجانية والإلزامية للتعليم في الدساتير يجعل من هذه المرافق غير قابلة للخصخصة أو حتى المشاركة من القطاع الخاص[٤]، ويؤيد هذا الرأي الفقهي من جانب عدم جواز الخصخصة، أما في مجال التفويض فلا يوجد مانع منه أن كان تحت إشراف ورقابة الدولة ووفقاً لنظمها على أن يبقى التعليم بشكل مجاني.

ثانياً – مرفق الرعاية الصحية:

ويعد هذا المرفق من المرافق العامة الهامة لتماسه المباشر مع حياة المواطنين، لذا فقد اهتمت الدول بهذا المرفق، وألزمت نفسها بتقديم الرعاية الصحية عن طريق تضمين دساتيرها نصوصاً تتضمن كفالة الدول لتأمين تلك الخدمة العامة لمواطنيها، فقد نصت المادة (١١) من ديباجة دستور فرنسا لعام ١٩٤٦ على النص على أن "الأمة تضمن الرعاية الصحية للجميع وخصوصاً للأمهات والأطفال والعمال كبار السن"، وفي تفسير هذا النص فالراجح أنه في حالة عدم كفاية الطب الخاص وعدم تيسره للجميع، فإن السلطات العامة تكون ملزمة دستورياً بأن تأخذ على عاتقها مرفقاً عاماً طبياً[٥]، وبمعنى آخر فإن الدستور يتطلب وجود قطاع عام صحي يمكن كل فرد من تلقي العناية الصحية[٦].

الجامعات الخاصة الأهلية فضلاً عن التزامها بمعايير الجودة العالية، انظر: دستور ٢٠١٤، الجريدة الرسمية، مرجع سابق، ص١٢.

(1) C.C., 23 November 1977, no 87 D.C. Rec, 92.

انظر: د. محمد محمد عبد اللطيف، النظام الدستوري للخصخصة، مرجع سابق، ص٥٨.

(٢) نص المادة (٣٤/ بند رابعاً) من دستور ٢٠٠٥ النافذ، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٨.

(٣) انظر: ميادة عبد القادر أحمد، سياسة الدولة في مصر نحو خصخصة مشروعات المرافق العامة، مرجع سابق، ص١٢٤.

(٤) د. محمد المقاطع، المرجع السابق، ص٢٠.

(5) F. LUHCAIRE, La protection constitutionelle des droits et des Libertes, Eeonomica, 1987, P.307.

انظر: د. محمد محمد عبد اللطيف، النظام الدستوري للخصخصة، مرجع سابق، ص٥٨.

(6) P. ESPLUGAS. Op. cit, P.71.

كما وتضمنت المادة (٣٥) من دستور الحقوق الأساسية في الاتحاد الأوربي لعام ٢٠٠٠ "يحق لكل فرد في الحصول على الرعاية الصحية الوقائية والاستفادة من العلاج الطبي"[١]، وفي مصر فقد قرر النص الدستوري في دستور ٢٠١٤ النافذ يحق كل مواطن في الصحة والرعاية الصحية المتكاملة وتكفل الدولة وتضمن الحفاظ على مرافق الخدمات الصحية التي تقدم خدماتها للشعب، كما تضمن على التزام الدولة بإقامة نظام تأمين صحي شامل لجميع المصريين يغطي كل الأمراض[٢]، أما في العراق فلقد تضمن دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ العديد من النصوص الدالة بشكل صريح على كفالة الرعاية الصحية نصت عليها المواد (٢٩، ٣٠، ٣١، ٣٢، ٣٣)[٣]، ولكن كفالة الدولة للرعاية الصحية لمواطنيها لا تعني عدم مشاركة القطاع الخاص في المجال الصحي، وهذا ما أكدته نصوص دساتير كل من مصر والعراق بشكل صريح، فقد نص دستور مصر لعام ٢٠١٤ على "... وتشجع الدولة مشاركة القطاعين الخاص والأهلي في خدمات الرعاية الصحية وفقاً للقانون"[٤]، كما نص دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على أنه "للأفراد والهيئات إنشاء مستشفيات أو مستوصفات أو دور علاج خاصة، وبإشراف من الدولة،..."[٥]، الدولة،..."[٥]، ذلك أن الاتجاه العالمي نحو تقليص دور الدولة وتحرير الخدمات العامة من جهة، وارتفاع وارتفاع كلفة الخدمات الصحية من جهة أخرى، قد دفع العديد من الدول إلى تحرير المرفق الصحي من أجل إيجاد بدائل تمكن الدولة من المحافظة على المكتسبات الصحية وتحسين جودتها، فضلاً عن التعاقد مع القطاع الخاص من أجل تقديم بعض الخدمات الضرورية للمستشفيات العامة مثل خدمات التنظيف

(1) Charter of fundamental rights of the European union, official Journal of the European communities C364/3, 18, 19, 2000.

انظر: إبراهيم يوسف هرموش و د. سام دله، القيود الدستورية الموضوعية للخصخصة، مرجع سابق، ص٣٨٤.

(٢) نص المادة (١٨) من دستور مصر لعام ٢٠١٤ النافذ، الجريدة الرسمية، مرجع سابق، ص١١.

(٣) تنص المادة (٢٩/بند أولاً/ب) على "تكفل الدولة حماية الأمومة والطفولة والشيخوخة،..."، تنص المادة (٣٠/بند أولاً) على "تكفل الدولة للفرد والأسرة وبخاصة الطفل والمرأة – الضمان الاجتماعي والصحي والمقومات الأساسية للعيش في حياة حرة كريمة..."، أما البند ثانياً/ فقد نص على "تكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي للعراقيين في حال الشيخوخة أو المرض أو العجز عن العمل أو التشرد أو اليتم أو البطالة..." وتنص المادة (٣١/بند أولاً) على "لكل عراقي الحق في الرعاية الصحية، وتعنى الدولة بالصحة العامة، وتكفل وسائل الوقاية والعلاج بإنشاء مختلف أنواع المستشفيات والمؤسسات الصحية، أما البند ثانياً فينص على "للأفراد والهيئات إنشاء مستشفيات أو مستوصفات، أو دور علاج خاصة، وبإشراف من الدولة.."، أما المادة (٣٢) تنص على "ترعى الدولة المعاقين وذوي الاحتياجات الخاصة، وتكفل تأهيلهم بغية دمجهم في المجتمع..."، وتنص المادة (٣٣/بند أولاً) على لكل فرد حق العيش في ظروف بيئية سليمة، والبند ثانياً نص على "تكفل الدولة حماية البيئة والتنوع الأحيائي والحفاظ عليها، دستور العراق لعام ٢٠٠٥، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٨.

(٤) انظر: عجز المادة (١٨) من دستور مصر لعام ٢٠١٤ النافذ، الجريدة الرسمية، مرجع سابق، ص١١.

(٥) م (٣١/بند ثانياً) من دستور ٢٠٠٥، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٨.

والتعقيم، والغسيل، وإعداد الوجبات الغذائية...الخ، الأمر الذي من شأنه تخفيض النفقات ونقل عبء الخدمات غير الطبية إلى عاتق القطاع الخاص، ويسود هذا الأسلوب في معظم قارات العالم بشكل كبير[١].

هذا وأن السماح للقطاع الخاص بمشاركة القطاع العام في توفير خدمة الرعاية الصحية لا ينفي كونها متصلة بفكرة المرفق العام وكفالة الدولة لتحقيق الهدف من إنشاءها وهو توفير خدمة رعاية صحية ذات جودة، ولا ينفي مسؤولية الدولة في الإشراف والرقابة اللازمين لضمان تقديم تلك الخدمة بالجودة المطلوبة، وهذا ما أكد عليه دستور العراق لعام ٢٠٠٥[٢]، وقانون تأسيس المؤسسات الصحية الخاصة الاتحادي رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٥[٣]، فالقانون يهدف إلى التوسع في تقديم الخدمات الطبية والصحية والاستفادة من خبرات الأطباء والملاكات الصحية ممن لديهم خبرة في المؤسسات الصحية المتطورة[٤]، وقد حرص المشرع القانوني على أن تقدم تلك المؤسسات الصحية خدماتها باستمرار، فنص على تصفية الشركة الطبية أن هي توقفت مدة سنة كاملة عن تقديم الخدمات الصحية بصورة مستمرة دون عذر مشروع[٥]، وأخضعت تلك المؤسسات الصحية لوسائل الرقابة والتفتيش وفق أحكام قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١[٦]، ولضمان عدم قيام المؤسسات الصحية الخاصة بأعمالها الصحية دون الحصول على الإجازة للتأسيس التي لا يتم إعطاءها إلا بعد أن تتأكد وزارة الصحة من توافر كل المستلزمات والأجهزة الطبية والمواصفات المطلوبة[٧].

وضماناً للحفاظ على الصحة العامة للمواطنين الذين يتلقون خدماتهم الطبية عن طريق تلك المؤسسات الصحية الأهلية وتلقيهم لتلك الخدمات وفق المواصفات المطلوبة من حيث الجهة التي تقدم الخدمة وخضوعها لكل متطلبات تقديمها، فإن المشرع القانوني قد نص على معاقبة كل من يمارس نشاطاً باسم مؤسسة صحية دون الحصول على شهادة وإجازة التأسيس بالحبس والغرامة بما لا يقل عن مليونين

(١) انظر: إبراهيم يوسف هرموش، و سام دله، القيود الدستورية الموضوعية للخصخصة، مرجع سابق، ص٣٨٥.

(٢) تنص المادة (٣١/ بند ثانياً) "للأفراد والهيئات إنشاء مستشفيات أو دور علاج خاصة، وبإشراف الدولة، وينظم ذلك بقانون"، الوقائع العراقية مرجع سابق، ص٨.

(٣) وقد جاء في الأسباب الموجبة لقانون تأسيس مؤسسات الصحة رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٥ على أن "لغرض الارتقاء بتقديم خدمات صحية متطورة والاستفادة من خبرات ذوي المهن الطبية والصحية، ودعم المؤسسات الصحية الخاصة وتشجيع الاستثمار في هذا المجال وخلق حالة من المنافسة في تقديم أفضل الخدمات الطبية للمواطنين، شرع هذا القانون"، الوقائع العراقية عدد (٤٣٧٣)، بتاريخ ٢٠١٥/٧/٢١، ص٢٩.

(٤) نص المادة (٢/بند أولاً/فقرة ب) من القانون، المرجع السابق، ص٢٥.

(٥) نص المادة (٧/بند أولاً) من القانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٥.

(٦) نص المادة (١٣/بند أولاً) من القانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٥.

(٧) نص المادة (٣/بند أولاً وثانياً) من القانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٥.

دينار ولا تزيد عن خمس ملايين دينار عن كل يوم أو بإحدى هاتين العقوبتين[١]، خاصة وأن تلك المؤسسات الصحية الخاصة تخضع في عملها للضوابط التي تصدر عن وزارة الصحة الاتحادية[٢].

ثالثاً – مرفق الضمان الاجتماعي:

وتتضمن غالبية دساتير الدول في العام نصوص دستورية تتعلق بمرافق خدمات التأمين الاجتماعي، ورواتب العجز عن العمل والبطالة والشيخوخة التي تضمن كفالة الدولة لها[٣]، وذا يعد مرفق الضمان الاجتماعي من المرافق العامة الدستورية التي توجب على الدولة تقديم الحياة الكريمة لموطنيها.

وفي هذا الصدد تنص المادة العاشرة من مقدمة دستور فرنسا لعام ١٩٤٦ على أنه "يجب على الأمة أن توفر للفرد والأسرة الظروف الملامة لتنميتها"، وتضيف المادة الحادية عشرة على أنه "ويتوجب عليها أن تضمن للجميع، بما في ذلك الأطفال والأمهات والعاملين المسنين، حماية صحتهم وأمنهم المادي، والراحة والاستجمام، وكل إنسان يغدو غير قادر على العمل بسبب عمره أو حالته الجسدية أو العقلية أو بسبب الوضع الاقتصادي سوف يكون له الحق في الحصول على وسائل مناسبة للحياة في المجتمع"[٤].

وقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي على الطبيعة الدستورية لمرفق الضمان الاجتماعي في قراره الصادر في ١٢ ديسمبر ٢٠٠٢[٥].

ولم يكن دستوري مصر والعراق أقل شأناً من الدستور الفرنسي من حيث الاعتراف بالموقع الدستوري لنظام لضمان الاجتماعي، إذ تنص المادة الثامنة من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ النافذ على "يقوم المجتمع على التضامن الاجتماعي وتلزم الدولة بتحقيق العدالة الاجتماعية وتوفير سبل التكافل الاجتماعي، بما يضمن الحياة الكريمة لجميع المواطنين على النحو الذي ينظمه القانون"[٦]، وتنص المادة المادة السابعة عشر منه على أن "تكفل الدولة توفير خدمات التأمين الاجتماعي، ولكل مواطن لا يتمتع بنظام التأمين الاجتماعي الحق في الضمان الاجتماعي بما يضمن له حياة كريمة، إذا لم يكن قادراً على إعالة نفسه وأسرته، وفي حالات العجز عن العمل والشيخوخة والبطالة، وتعمل الدولة على توفير معاش

---

(١) نص المادة (١٣/بند ثانياً) من القانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٥.

(٢) تنص المادة (٩) من قانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٥ على أن "تدار المؤسسة الصحية الخاصة فنياً من قبل المدير الفني وفق ضوابط تصدرها وزارة الصحة"، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٢٧.

(٣) انظر: د. محمد محمد عبد اللطيف، النظام الدستوري للخصخصة، مرجع سابق، ص٥٩.

(٤) انظر: إبراهيم يوسف هرموش و سام دله، القيود الدستورية الموضوعية للخصخصة، مرجع سابق، ص٣٨٨.

(5) C.C, Decision no 2002 DC, 12 Decembre 2002, Journal official du 24 decembre 2002, P.21500.

نقلاً عن إبراهيم يوسف هرموش و سام دله، القيود الدستورية الموضوعية للخصخصة، مرجع سابق، ص٣٨٨.

(٦) دستور مصر لعام ٢٠١٤، الجريدة الرسمية، مرجع سابق، ص٨ و ١٠.

مناسب لصغار الفلاحين والعمال الزراعيين والصيادين، والعمالة غير المنتظمة، وفقاً للقانون،..."، هذا وتضمن الدولة أموال التأمينات والمعاشات وتقرر لها جميع أوجه وأشكال الحماية المقررة للأموال العامة وتستثمرها استثماراً آمناً، وتقرر بأنها هي وعوائدها حق للمستفيدين منها(١)، هذا ويبدو لنا بأن المحكمة الدستورية العليا في مصر لا تجيز خصخصة مرفق الضمان الاجتماعي وتعده مع مرافق التعليم والصحة وحماية البيئة ومواردها من ضمن المهام الاجتماعية للدولة التي تقع ضمن مهام الدولة الأساسية التي تلتزم الدولة بأداء خدماتها بوجه عام لغير القادرين عليها، وهذا ما يظهر لنا من خلال حكمها الصادر في أول فبراير ١٩٩٧ الذي سبقت الإشارة إليه(٢).

هذا وقد أكد دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على كفالة الدولة للفرد والأسرة الضمان الاجتماعي والمقومات الأساسية للعيش في حياة حرة كريمة، تؤمن لهم الدخل المناسب، والسكن الملائم، وتكفل الدولة الضمان الاجتماعي للعراقيين في حال الشيخوخة أو المرض أو العجز عن العمل أو التشرد أو اليتم أو البطالة، وتعمل على وقايتهم من الجهل والخوف والفاقة، وتوفر لهم السكن والمناهج الخاصة لتأهيلهم والعناية بهم(٣).

وبالرغم من القيمة الدستورية لمرفق الضمان الاجتماعي، إلا أنه كان من بين المرافق العامة التي تعرضت للخصخصة حول العالم، إذ تعد دولة تشيلي أول دولة في العالم تقوم بخصخصة مرفق الضمان الاجتماعي في عام ١٩٨١، إذ استبدلت هذا المرفق ومهامه بالشركات الخاصة التي تتولى مهامه، ويقوم عملها على جميع مساهمات العمال في حسابات استثمارية، ومن ثم دفع معاشات التقاعد من العوائد الاستثمارية، هذا وقد حذت العديد في دول العالم حذو دولة تشيلي بعد النجاح الباهر لتجربتها هذهِ، ومنها فرنسا التي قامت منذ أواسط التسعينات بسن عدة تشريعات تهدف إلى تشجيع المواطنين والعمال على الاشتراك في صناديق التقاعد الخاصة(٤).

هذا وقد نص دستور مصر لعام ٢٠١٤ على إنشاء هيئة مستقلة لاستثمار أموال التأمينات والمعاشات ولكن الدستور جعل الدولة هي الضامنة لتلك الأموال، ونص على ضرورة أن تستثمر تلك

---

(١) عجز المادة (١٧) من دستور ٢٠١٤ المصري، الجريدة الرسمية، مرجع سابق، ص١٠.

(٢) إذ تقرر المحكمة أن "الاستثمار العام لا يقتصر على ميادين محددة، بل يمتد إلى مواقع رئيسية تعمل الدولة من خلالها على تنفيذ مهامها السياسية والاجتماعية، ويندرج تحت متطلباتها في مجال الدفاع والأمن والعدل والصحة والتعليم وحماية البيئة ومواردها، وصون بنيتها الأساسية، وأداء خدماتها بوجه عام لغير القادرين ويلزمها أن تعزز قيادتها هذه بدعمها لأعباء يقصر الاستثمار الخاص عن تحملها".

(٣) انظر: المادة (٣٠/بند أولاً وثانياً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٨.

(4) See: Law No. 94-126 of February 11, 1994, J.O., February 12, 1994, P.2493.
Law No 2001 – 152 of February 19, 2001, J.O., February 20, 2001, P.2774.

الأموال استثماراً أمناً وتكون هي وعوائدها حق للمستفيدين منها[١]، ويجد الباحث أن نص الدستور على كفالة تلك الخدمة الاجتماعية يجعلها ملتزمة بتوفيرها، حتى وأن أنشأت صناديق للاستثمار الخاص أو صناديق للتقاعد الخاصة، أي أن تعثّر تلك الصناديق وعدم نجاح استثماراتها في توفير تلك الخدمة من المفترض أن لا يؤثر على التزام الدولة بتوفيرها، وعليه فالباحث لا يجد مانع من اشتراك القطاع الخاص بتلك الخدمة، على أن يبقى التزام الدولة قائماً في توفير خدماتها تلك في حالة إخفاق القطاع الخاص في مهمته، وإن إنشاء صناديق عامة وخاصة لأموال التأمينات والمعاشات، مع ضرورة النص على استثمار أموالها استثمارات آمنة ما هي إلا حلاً للتخفيف عن كاهل الدولة في النفقات التي تذهب في هذا المجال، فإنشاء مثل تلك الصناديق واستثمار أموالها سيخفف من العبء المالي على الميزانية في النفقات الاستهلاكية ويزيد من إيراداتها المخصصة لتلك الخدمة الإنسانية.

المبحث الثاني/ أشكال وصور الخصخصة:

لم يكن الهدف الوحيد للخصخصة هو بيع الوحدات الخاسرة في القطاع العام للأفراد والتخلص من القطاع العام ككل، وإنما هي فلسفة وإستراتيجية تعمل على اتساع النصيب النسبي للقطاع الخاص وعلى العكس انكماش النصيب النسبي للقطاع العام في الاقتصاد القومي فعملية الخصخصة تمثل توجهاً نحو النظام الرأسمالي وابتعاداً عن الاشتراكية التي تسيطر فيها الدول عن الاقتصاد.

وبناءاً على ذلك فإن وسائل الدولة للخصخصة وفقاً لمفهوم الخصخصة الواسع الذي يتخذه جانب من الفقه القانوني والاقتصادي سواء بقيت الملكية للدولة أو انتقلت للقطاع الخاص لا تتمثل فقط في وسائل تنهي ملكية الدولة بالاتجاه نحو البيع والتخلص في القطاع العام، وإنما أيضاً هناك وسائل أخرى تبقي على ملكية الدولة وتنقل الإدارة فقط للقطاع الخاص وهو ما أطلق عليه اسم خصخصة الإدارة، فتقليص دور الدولة وزيادة دور القطاع الخاص هو توجه نحو النظام الرأسمالي والذي يعد خصخصةً وفقاً للمفهوم الواسع للخصخصة[٢].

ويرتبط اختيار الدولة لشكل الخصخصة المناسب، بالهدف من عمليات الخصخصة فإن كان الهدف منها الحصول على إيرادات مالية لسد عجز الدولة وديونها يكون البيع للمشروع أو المرفق العام هو الوسيلة الأفضل للخصخصة، وإن كان الهدف منها تعزيز دور القطاع الخاص فيكون على حساب القطاع العام رفع القيود عن النشاط الاقتصادي هو الأسلوب الملائم للخصخصة، وأن كان الهدف تخفيف

(١) ينص عجز المادة (١٧) من دستور ٢٠١٤ على "وأموال التأمينات والمعاشات أموال خاصة، تتمتع بجميع أوجه وأشكال الحماية" المقررة للأموال العامة، وهي وعوائدها حق للمستفيدين فيها، وتستثمر استثماراً آمناً، وتديرها هيئة مستقلة وفقاً للقانون، وتضمن الدولة أموال التأمينات والمعاشات"، الجريدة الرسمية، مرجع سابق، ص١٠.

(٢) انظر: ميادة عبد القادر أحمد، سياسة الدولة في مصر نحو خصخصة مشروعات المرافق العامة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص١٧٥.

الأعباء المالية العامة الناتجة عن خسائر تشغيل المرافق العامة، فإن إدارة أشخاص القانون الخاص للمرافق العامة الاقتصادية يكون هو الطريقة المثلى للخصخصة[١].

هذا وأن للخصخصة أشكال وصور متعددة تختلف باختلاف الزاوية التي ينظر بواسطتها إلى هذا المفهوم[٢]، فهناك الخصخصة التلقائية، والتي تتمثل في إتاحة الفرصة للقطاع الخاص للدخول والمشاركة في النشاط الاقتصادي العام بالتشجيع ومنح الحوافز والتخفيف من البيوقراطية والعراقيل، وكل هذا يتم دون تحجيم للقطاع العام بل يبقى هو سيد النشاط الاقتصادي، وصاحب نصيب الأسد في الاستثمارات والمشاريع في الدولة[٣]، ولعل أبرز مثال للخصخصة التلقائية في العراق هو قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل الذي يعمل على تشجيع القطاع الخاص ومنحه الحوافز والضمانات والإعفاءات دون المساس بجوهر القطاع العام، مع فسح المجال للقطاع الخاص ليأخذ دوره في عملية التنمية الاقتصادية.

وفي مقابل الخصخصة التلقائية هناك الخصخصة الهيكلية، وهي شكل الخصخصة الذي ينصرف إلى تقليص حجم القطاع العام بواسطة نقل ملكية المشروعات العامة إلى القطاع الخاص والتي تتم في إطار قانوني يحد من نشاط القطاع العام وفي إطار انتهاج سياسة معلنة وفق خطة لسياسة الخصخصة، ويتم إصدار القوانين لتحديد مفهومها وأساليبها ومختلف الجوانب المتعلقة بها، فضلاً عن الأطر القانونية التي يتم فيها مشاركة القطاع الخاص في المشاريع العامة[٤].

أما المفهوم الذي شاع استخدامه لدى الفقهاء والكتاب لأشكال وصور الخصخصة وفقاً لمفهومها الواسع فهو ذلك المفهوم الذي يميز بين الخصخصة الكلية والتي تعرف (بخصخصة الملكية) والخصخصة الجزئية والتي تعرف (بخصخصة الإدارة)[٥]، ولغرض إيضاح تلك الأشكال والصور من

---

(١) د. محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، مرجع سابق، ص٢٨٣.

(٢) ويميز كول بين ثلاث أشكال للخصخصة هي: الخصخصة السياسية، حيث يعطى للمواطنين أسهماً أو قسائم استحقاق في المؤسسات التابعة للدولة، وبغض النظر عن قدرتها الاقتصادية على البقاء ورأسمالها وإدارتها، والخصخصة المالية، إذ تباع المنشآت لمن يتقدم بأعلى سعر بغية زيادة الإيرادات العامة، والخصخصة الاقتصادية حيث تدير الحكومة أو إحدى الهيئات الحكومية عملية إعادة هيكلة المنشأة وتتفاوض مع الراغبين في الشراء من القطاع الخاص حول الشروط الخاصة بالاستخدام والمزايا الاجتماعية والعمالة الزائدة. انظر في ذلك: د. أسامة عبد المجيد العاني، الخصخصة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية – رؤية شرعية، مجلة تنمية الرافدين، العدد (٧٩)، السنة (٢٧)، ٢٠٠٥، ص٦٩.

(٣) د. محمود مصطفى الزعارير، مرجع سابق، ص١٣٩.

(٤) د. محمود مصطفى الزعارير، المرجع السابق، ص١٣٩.

(٥) انظر – بشرى محمد سلمان السعدي، خصخصة المرافق العامة بطريق عقود البناء والتشغيل والنقل إلى الجهة المستفيدة (B.O.T)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٢، ص٢١.

– د. محمد المتولي، مرجع سابق، ص٤٣.

الخصخصة يشكل أكثر تفصيلاً فسوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نبين في المطلب الأول صور الخصخصة التلقائية والهيكلية، أما المطلب الثاني فسوف يخصص لبيان خصخصة الملكية وخصخصة الإدارة.

المطلب الأول/ الخصخصة التلقائية والخصخصة الهيكلية:

وسوف يتم من خلال هذا المطلب تسليط الضوء على صورتي الخصخصة التلقائية والخصخصة الهيكلية وذلك في الفرعين التاليين:

الفرع الأول/ الخصخصة التلقائية:

فيما يتعلق بالخصخصة التلقائية فهي تعد من صور الخصخصة المرتبطة بالمفهوم الواسع لها وتتمثل في إحلال القطاع الخاص محل القطاع العام في أداء النشاط ويعني هذا أن تقوم الدولة بإعطاء فرصة للقطاع الخاص أن يظهر وينمو طبيعياً في أنشطة الدولة والحكومة، وسعي الحكومة في الخصخصة وفقاً لهذه الإستراتيجية هو سعي غير مباشر للخصخصة، ويتم التحول في هذهِ الظروف بشكل بطيء وتدريجي[1].

وهناك ثلاث طرق للخصخصة التلقائية يتم بها الإحلال التدريجي للنشاط إلى القطاع الخاص تتمثل في:-

- إهمال الخدمة.
- التسوية الثنائية.
- تخفيف القوانين.

أولاً: إهمال الخدمة:

وفيما يخص إهمال الخدمة فيحدث أن الدولة والقطاع العام يكون تقديمه لسلعة أو لخدمة ما بشكل سيء ويغمض عينيه عن تلك الحقيقة، إلا أن القطاع الخاص سرعان ما يستغل ويقتنص الفرصة السانحة أمامه ويتحرك تدريجياً للدخول في ذلك النشاط الاقتصادي، فيقوم بتقديم السلعة أو الخدمة بصورة أكفأ مما يجعله يحل تدريجياً محل الدولة في إشباعها بسبب إهمال الدولة لها، ويتم هذا الأمر في كثير من الأحيان بتشجيع من الدولة وفي أحيان كثيرة بتعمد واضح منها، مما يؤدي بمرور الوقت إلى تقليل نصيب الدولة من هذهِ الخدمة أو النشاط في مقابل زيادة ونمو دور القطاع الخاص فيها.

- د. ميادة عبد القادر أحمد، سياسة الدولة في مصر نحو خصخصة مشروعات المرافق العامة، مرجع سابق، ١٧٥.
- د. رياض دهال الحاج حسن، بحث بعنوان حول طرق الخصخصة، ص٢، منشور على الموقع الالكتروني: www.arab law.org.

(١) انظر: د. أحمد ماهر، مرجع سابق، ص١١٥.

ومن أبرز المجالات التي تظهر فيها هذه الطريقة ما يتعلق بالخدمات الصحية وخدمات التربية والتعليم وخدمات النقل العام، ويمثل النقل العام في مصر مثالاً واضحاً على استغلال القطاع الخاص لفرصة إهمال هذا القطاع من قبل الدولة، كما أن تدهور التعليم العام وتدهور العلاج في المستشفيات الحكومية في مصر أدى إلى نمو التعليم الخاص وانتشار المستشفيات الخاصة والاستثمارية فيها[١].

وقد تتخذ بعض الدولة من الخصخصة الضمنية طريقاً غير مباشر لخصخصة الخدمات العامة والسلع، حيث تكون إدارة المشاريع العامة على وفق مفاهيم القطاع الخاص، ويتم ذلك من خلال إلغاء كل أنواع الدعم والقيود والرقابة الحكومية على أنشطة هذه المشاريع، وتحديد أسعار منتجاتها تبعاً للكلفة الحدية، فضلاً عن الاستغناء عن الموارد البشرية الزائدة فيها[٢]، إذ أن تعمد الدولة بحرمان المشروعات المملوكة لها من أي مخصصات أو دعم يمثل نوع من الإعاقة المخطط لها للمشروع العام مما يعد نوعاً من التشجيع للقطاع الخاص لكي يدخل وينافس القطاع العام، كما أن إلغاء احتكار هذه الشركات والسماح للقطاع الخاص في تشكيل شركات منافسة للشركات الحكومية والمنافسة معها سيؤدي إلى تمكين الشركات الحكومية من الإسراع في عملية إعادة بناءها ورفع كفاءتها لتتمكن من منافسة الشركات الأخرى[٣]، وتلجأ الدولة أيضاً إلى تحويل الهيئة العامة التي تتولى إدارة مرفق عام إلى شركة مغفلة تجارية كخطوة تمهيدية لخصخصة المرفق العام، وتحتفظ الدولة بجميع الأسهم التي تكون رأس المال بحيث تصبح الشركة ذات رأس مال عام وتخضع لقواعد القانون الخاص وإبعادها عن التدخلات السياسية ومعاملتها كشركة تجارية تسأل عن النتائج التي تحققها مما يجعلها تتسم بالمرونة في ممارستها لنشاطها، مما يسهل فيما بعد خصخصتها[٤].

ثانياً: التسوية الثنائية:

أما فيما يتعلق بطريقة التسوية الثنائية فهي تظهر حينما لا يود القطاع العام أو الحكومة الاستمرار في تقديم خدمة معينة أو عند عدم مقدرته على القيام بها مع إبقاء القطاع العام والحكومة في أداء الخدمة بصورة ظاهرية وإعطاء الفرصة للقطاع الخاص في ممارسة عمله في أداء تلك الخدمة في إطار من التعاون والتنسيق مع القطاع العام، ومثال ذلك موجود بشكل واضح في الولايات المتحدة الأمريكية في وجود حرس جامعي خاص لا يتبع إلى بوليس المدينة، ولكن هذا الأخير يرحب بذلك ويتعاون مع الحرس الجامعي الخاص (أو حتى مع جماعات الطلبة التي تهتم بالأمن داخل الجامعة)، وذلك لتوفير خدمة

(١) د. أحمد ماهر، مرجع سابق، ص١٢٩-١٣٠.

(٢) انظر: د. باسمة علي إحسان داود، مرجع سابق، ص٣٠.

(٣) انظر: د. فالح أبو عامرية، الخصخصة وتأثيراتها الاقتصادية، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط، ٢٠٠٨، ص٣٥.

(٤) انظر: د. محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، مرجع سابق، ص٢٨٧.

أمنية أفضل، ويرجع السبب في اللجوء إلى التسوية الثنائية عدم قدرة البوليس في المدينة على تغطية الحرم الجامعي بصورة شاملة، أو لعدم رغبته في التدخل في شؤون الطلبة[١].

ثالثاً: تخفيف القوانين:

أما طريقة التخفيف من قوانين الدولة فتتم من خلال إعادة تنظيم العلاقة بين الحكومة والمنظمات المنفذة للنشاط الاقتصادي، والذي يتم بدورهِ من خلال طرق عدة منها الحد من أو إلغاء القوانين والقرارات والمراسيم واللوائح التي يضعها المشروع لتنظيم العلاقة بين أطراف التعامل المختلفة المتمثلة بأجهزة الدولة من جهة والشركات والعمال والمستثمرين والمستهلكين، والمواطنين من جهة أخرى خاصة في حالة وجود التضخم والتقارب والتداخل في قوانين العاملين والتراخيص التجارية والاستثمار، مما يوجب تصفيتها وإلغاء بعضها، أو من خلال الحد من إلغاء الأجهزة الحكومية بإلغاء أو تقليص نفوذها فيما يمس الإشراف والتنسيق والرقابة على المنظمات المنفذة للأنشطة الاقتصادية المختلفة في الدولة، ومن تطبيقات تلك الطريقة ما جاء به قانون قطاع الأعمال العام المصري رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ بإلغاء العلاقة بين الشركات وبين كثير من الأجهزة الحكومية مثل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة والرقابة الإدارية، ووزارة التخطيط والبنك المركزي ومجلس الدولة، وكلها كانت أجهزة تتدخل بصورة أو بأخرى في عمل الشركات الخاضعة لهذا القانون، أو من خلال الحد من أو إلغاء سلطة مسئولي الحكومة كمفتش التموين ومفتش الصحة ومفتش العمل ورجال البوليس وقد يصل هذا المنع إلى الحد من إلغاء السلطة إلى الوزراء أنفسهم[٢].

هذا وأن رفع القيود عن النشاط بتمكين القطاع الخاص من ممارسة الأنشطة التي كانت حكراً على أشخاص القانون العام سيؤدي إلى خصخصتها بشكل تلقائي غير مباشر[٣].

الفرع الثاني/ الخصخصة الهيكلية:

وتتمثل في صورة الخصخصة التي تختص بالأساليب المتبعة والمطبقة في إعادة هيكلة الشركات العامة المتعثرة، وهذه الأساليب يتم عادة النص عليها قانوناً أو تقنينها في أنظمة وقرارات ونشرات تصدرها الحكومة لهذا الشأن[٤]، لغرض معالجة أوضاع الشركة المتعثرة من النواحي الإدارية أو القانونية، أو المالية، أو الاقتصادية، باستخدام وسائل إجرائية وموضوعية، بهدف الحفاظ على استمرارية الشركة وتأهيلها؛ للنهوض من حالة التعثر، وتجنيبها الدخول في مرحلة التصفية؛ وتتمثل الوسائل الإجرائية بحل

(١) انظر: د. أحمد ماهر، مرجع سابق، ص١٣٠-١٣١.

(٢) انظر: المرجع السابق، ص١٣١-١٣٣.

(٣) انظر: د. محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، مرجع سابق، ص٢٨٦.

(٤) انظر: د. محمود مصطفى الزعارير، مرجع سابق، ص١٤٠.

مجلس إدارة الشركة وتشكيل لجنة إدارة تقوم بإعداد خطة لإعادة الهيكلة، أما الوسائل الموضوعية لإعادة الهيكلة فتتمثل في إتباع الجهة المشرفة على عملية إعادة هيكلة الشركة مجموعة من الوسائل المؤثرة في رأسمال الشركة، والوضع المالي والقانوني لها، والمتعلقة بمعالجة مديونية الشركة، وتمويلها، وتخفيض رأسمالها، ودمجها أو تحويل صفتها القانونية وتمليكها لشركة أخرى(١).

إذ تتم تلك الخصخصة في إطار قانوني يحد من نشاط القطاع العام في إطار انتهاج سياسة معلنة، إذ يتم وضع خطة لسياسة الخصخصة كبديل استراتيجي لسياسة الإصلاح الاقتصادي، وعادة ما يتطلب تنفيذها مدة طويلة من الزمن بدءاً من الإجراءات التمهيدية بتنفيذ إستراتيجية الخصخصة التلقائية تتبعها إجراءات هيكلية تستند إلى تصفية المؤسسات العامة التي يثبت عدم جدوى إصلاحها، ليتم بيعها أو فصَل ملكيتها عن إدارتها، تمهيداً لضمان إدارة تلك المؤسسات على أسس الكفاءة الاقتصادية، ويتم في هذهِ الإستراتيجية تطبيق مبدأ اللامركزية في إدارة المؤسسات العامة(٢)، ويعد انفصال ملكيتها عن إدارتها كمنطلق لرفع كفاءة تلك المؤسسات، ويعد ما قامت به حكومة المحافظين في بريطانيا برئاسة (مارغريت تاتشر) في نهاية عقد السبعينات من أبرز التجارب العالمية في أسلوب الخصخصة الهيكلية، حيث قامت بتنفيذ سياسة الخصخصة بشكل ناجح مع إلغاء المركزية السابقة ببيع تلك المؤسسات إلى القطاع الخاص استناداً إلى عدة مسوغات تركزت في ضعف العائد على رؤوس الأموال التي استثمرت فيها مؤسسات القطاع العام طوال فترة عملها مقابل ضعف الإنتاجية وما رافق ذلك من ارتفاع تكاليف الإنتاج وفي أسعار مختلف السلع المنتجة، فضلاً عن عدم اقتناع المجتمع الاستهلاكي بجودة السلع المعنية بصورة عامة، هذا وقد ظهرت الخصخصة الهيكلية في أوائل التسعينات حيث بدأت الاقتصاديات التي كانت مخططة مركزياً في التحول إلى اقتصاد السوق، وهذا يتطلب خلق بيئة اقتصادية تعتمد على مزايا السوق، لتتمكن تلك المؤسسات الناشئة أو المتحولة من إجراء التغييرات التي يؤثر فيها السوق من خلال التحول في الأسعار النسبية المتحكم بها إلى نظيرتها التي تعتمد على فرص التكاليف البديلة، وهو الأمر الذي يقود في صيغته النهائية إلى التغيرات الهيكلية في مكونات الاقتصاد القومي(٣).

(١) انظر: سامي محمد الخرابشة، التنظيم القانوني لإعادة هيكلة الشركات المساهمة العامة – دراسة مقارنة، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٨، ص١٠٥.

(٢) انظر: د. حسين القاضي، الإدارة الرشيدة (الحوكمة) في القطاع العام الاقتصادي، ندوة الثلاثاء الاقتصادية الثالثة والعشرون أقامتها جمعية العلوم الاقتصادية السورية في دمشق في ٢٠١٠/٤/٦، دار النشر جمعية العلوم الاقتصادية، سوريا، ٢٠١٠، ص٥.

(٣) انظر: د. خالد حمادي حمدون المشهداني، مرجع سابق، ص٣٠-٣١.

المطلب الثاني/ خصخصة الملكية وخصخصة الإدارة:

إذ سيتم من خلال هذا المطلب بيان صور الخصخصة التقليدية أو كما يطلق عليها بخصخصة الملكية، والخصخصة الاقتصادية والتي يطلق عليها عادةً بخصخصة الإدارة وذلك في فرعين متتاليين.

الفرع الأول/ خصخصة الملكية:

ويقصد بها نقل ملكية المشروع العام إلى القطاع الخاص، حيث يقوم الأخير بتشغيله وإدارته وفقاً لأساليبه وآلياته[١].

إذ إن من المشروعات التي يمكن أن تندرج تحت دائرة الخصخصة، ما هو جاهز للخصخصة بسبب طبيعتها ونظامها القانوني، فتخضع ملكية المؤسسة من أسهم وأصول لتلك العملية[٢].

وتقسم خصخصة الملكية بدورها إلى صورتي هي الخصخصة الكلية للملكية، وتكون بطرح أصول أو أسهم الشركات للبيع بالكامل أما بشكل مباشر، وأما بطرح الأسهم المعدة للبيع في سوق الأوراق المالية، وقد تكون خصخصة الملكية خصخصة جزئية إن كان المطروح للبيع هو جزء من أصول أو أسهم الشركات[٣]، مما قد ينشأ عنها ما يعرف باسم (شركات الاقتصاد المختلط)، وتلجأ الدولة إلى نقل الملكية بالكامل في المشروعات الأقل ارتباطاً بالمصلحة العامة كالمرافق الاقتصادية التي لا تقدم خدمة أساسية أو لا تمارس نشاطاً جوهرياً شديد الأهمية للاقتصاد القومي أو يعد من المشاريع الإستراتيجية للدولة، أما عندما لا تكون الظروف مهيأة لبيع كل الشركة، فيفضل خصخصة هذه الشركة خصخصة جزئية وذلك أما ببيع نسبة من أسهم الشركة أو ببيع جزء من أصولها[٤]، وهذا يساعد الدولة في تحصيل أموال من بيع هذه النسبة وتقليل العبء الواقع على ميزانية الدولة وتمنح بذلك الشركة نوعاً من الحرية التي يتمتع بها القطاع الخاص، كما أن بيع نسبة من الشركات الخاسرة، يعد فرصة لتحسين وضعها المالي[٥].

وعليه فإن عملية التحول إلى القطاع الخاص بمفهومها القانوني تستند إلى فكرة رئيسية مؤداها تخفيض نسبة مساهمة القطاع العام في رأسمال الشركة العامة أو إنهائها بشكل كامل من خلال نقل ملكية أسهم أو أصول هذه الشركة للقطاع الخاص بشكل جزئي أو كلي، ويمكن أن يتحقق ذلك بأساليب عدة منها أسلوب العرض العام للأسهم أو بيع أسهم الشركات للجمهور، كما يمكن أن يتم من خلال بيع

---

(١) انظر: د. محمد المتولي، مرجع سابق، ص٤٣.

(٢) انظر: د. آعاد حمود القيسي، الخصخصة ونظامها القانوني، بحث منشور في مجلة الأمن والقانون، أكاديمية شرطة دبي، الأمارات، المجلد (٩)، العدد (١)، يناير، ٢٠٠١، ص٢٩٢.

(٣) انظر: د. حسين عمر، الجات، الخصخصة، الكيانات الاقتصادية الكبرى – التكاثر البشري والرفاهية، مشكلات اقتصادية معاصرة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ١٩٩٧، ص٨٥.

(٤) انظر: د. أحمد ماهر، مرجع سابق، ص١٤٠.

(٥) انظر: د. ميادة عبد القادر أحمد، سياسة الدولة في مصر نحو خصخصة مشروعات المرافق العامة، مرجع سابق، ص١٦٣.

أسهم الشركات وأصولها لمستثمر واحد أو مستثمرين عدة أو بيع الأسهم للعاملين في تلك الشركات العامة[١].

وفضلاً عن هذه الأساليب فإن هناك أساليب أخرى من شأنها أن تخفض من نسبة مساهمة القطاع العام في رأسمال الشركة العامة دون الحاجة إلى بيع الأسهم أو الأصول المملوكة للقطاع العام في رأس مال الشركات وهي الأساليب التي تتم عن طريق دمج الشركات العامة بشركات خاصة أو عن طريق زيادة رأس مال الشركة العامة بأموال مملوكة للقطاع الخاص[٢].

هذا وأن الافتراض الرئيسي الذي تبنى عليه الخصخصة القانونية هو أن تحويل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص سيؤدي إلى تحسين أداء الشركات ورفع كفاءتها، مما يعني افتراض أن القطاع الخاص يتميز بكفاءة أكبر من القطاع العام، ولكن النقاش ما يزال قائماً حول هذا الموضوع، فهناك من يعتقد أن حقوق الملكية غير محايدة وأنها تؤثر فعلاً على مستوى كفاءة الشركات[٣].

إذ يؤكد المروجون لفكرة نقل الملكية على أن في نقل الملكية العامة وسيلة لزيادة الإنتاج وتحسين الجودة، كما أن الخصخصة تؤدي إلى خفض العبء على الموازنة العامة، كما أنها تؤدي إلى تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال بيع الأسهم إلى مجموعة كبيرة من المدخرين وصغار المستثمرين[٤]، بينما يرى آخرون بأنهُ وأن كانت الملكية تؤثر على الكفاءة ولكن المنافسة والإطار التنظيمي هما أهم من الملكية في التأثير على تلك الكفاءة[٥]، ويرى الباحث بأن الرأي الأخير أكثر رجاحة من الرأي الأول، هذا هذا وغالباً ما تلجأ الدولة إلى طريقة البيع حينما تكون المشروعات في وضع مالي جيد، حيث يسمح ذلك بإقبال المشترين والمستثمرين على الشراء، ولابد من التأكيد على ضرورة التدرج في سياسة الخصخصة عن طريق البدء بتخصيص النظام القانوني الذي يسري على هذه المشروعات العامة وذلك من خلال تطبيق شكل الشركات المساهمة الخاضعة للقانون الخاص، وهو ما يطلق عليه البعض بأسلوب الإدارة الرشيدة[٦].

ويتطلب التطبيق الصحيح للإدارة الرشيدة وجود استقلال إداري حقيقي، إذ إن الاستقلال الإداري الذي تنص عليه القوانين ليس إلا حبراً على ورق لن الشركة لا تملك الحرية في اتخاذ القرارات، كما لا تملك

(١) انظر: د. مهند إبراهيم علي فندي الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص٩١.
(٢) انظر: المرجع السابق، ص٩١.
(٣) انظر: د. رياض دهال الحاج حسن، مرجع سابق، ص٢.
(٤) انظر: د. محمد صالح الحناوي، الخصخصة رؤية شخصية، الدار الجامعية، ١٩٩٨، ص٢٠، أشار إليه د. ميادة عبد القادر أحمد، سياسة الدولة في مصر نحو خصخصة مشروعات المرافق العامة، مرجع سابق، ص١٦٠.
(٥) انظر: د. رياض دهال الحاج حسن، مرجع سابق، ص٢.
(٦) انظر: د. محمد عبد المحسن المقاطع وآخرون، ورقة عمل بعنوان الخصخصة مفهوم عالمي مقدمة إلى مؤتمر (الجوانب القانونية لخصخصة المشروعات العامة)، للفترة من ٢-٣ مارس ١٩٩٧، ص٥.

المال اللازم لتنفيذ قراراتها إلا إذا وافقت عليها السلطات العليا المتمثلة بالسلطة التنفيذية (كرئيس الوزراء أو الوزير المختص) كما أن الشركات لو كانت رابحة ورغبت في التوسع في طريق الاستثمار لأرباحها بتوسيع المشروع وجني أرباح أكثر وتأمين فرص عمل جديدة فأنها ستضطر إلى إعداد دراسات عديدة يتم تأجيلها حتى تمل الإدارة من طرحها، كما أن قرار التسعير هو مثال آخر على عجز إدارة الشركة في التحرك ضمن الظروف التنافسية التي تواكب عصر العولمة الذي نعيش فيه، خاصة وأن لا توجد مفاهيم محددة للتكاليف فمنهم من يعده قيمة المواد الداخلة في الإنتاج مع أجور العمّال والتكاليف غير المباشرة المرتبطة بالإنتاج كتكاليف الطاقة والاتصالات ومنهم من يضيف إليها التكاليف الرأسمالية المتمثلة بالإهلاك، فالتكاليف عنده تشمل التكاليف المتغيرة والثابتة التي تمثل الإهلاك وغيره من المصاريف التمويلية الإدارية وهو الاتجاه السائد في القطاع العام الاقتصادي، وهذا يجعل المدير مضطراً لأخذ موافقة السلطة التنفيذية (رئيس الوزراء أو الوزير المختص) سلفاً على تحريك الأسعار مما يفقده زمام المبادرة ويجعله غير قادر على اتخاذ القرار المناسب(١).

حيث أن تطبيق أسلوب الإدارة الرشيدة يجعل نقل الملكية سهلاً مما يسمح بتداول أسهم هذهِ الشركات في البورصة وسهولة بيعها، أما التسرع بطرح هيئات ومؤسسات الدولة للبيع دون ترشيد إدارتها قد يؤدي لبيعها بخسارة كبيرة، ويجب في ظل الإدارة الخاصة لهذهِ المشروعات أن تديرها مجالس إدارات وقيادات ذات خبرة في النشاط الاقتصادي وليس من قبل موظفين قياديين تقتصر خبرتهم على المجال الإداري، كما لابد من مراجعة النظر في مسألة العمالة بحيث يتم الاستغناء عن العمالة الزائدة بعد توفير فرص عمل أخرى لهم(٢).

هذا وأن للخصخصة القانونية طرق مختلفة لكل منها مزاياها وعيوبها، ويعتبر اختيار الطريقة المناسبة من أهم عناصر نجاح عملية الخصخصة، ويتوقف هذا الاختيار بدوره على عدد من العناصر أهمها: أهداف الخصخصة وحجم الشركات التي سيتم خصخصتها ومدى تطور الأسواق المالية وخصائص المشترين، ولغرض نجاح عملية الخصخصة تلك يجب عدم تضارب أهدافها إذا ما حاولت الدولة تحقيقها جميعاً لأن هذا مما قد يؤدي إلى فشل العملية برمتها، ولهذا فمن المهم اختيار طرق الخصخصة بما تتناسب مع الأهداف ولا يتسبب بأي نوع من التضارب بين تلك الأهداف، هذا وتعتبر الشفافية من أهم عناصر نجاح عملية الخصخصة لأنها مما يعطي للخصخصة ويوفر لها مصداقية أكبر مما يولد الثقة لدى كل الأطراف المعنية بهذه العملية، فتميز طريق الخصخصة بالشفافية أمر من

(١) انظر: د. حسين القاضي، مرجع سابق، ص٩.

(٢) انظر: د. ميادة عبد القادر أحمد، سياسة الدولة في مصر نحو خصخصة مشروعات المرافق العامة، مرجع سابق، ص١٦١.

الضروري تحقيقه لأن أي شك حول عمليات البيع وقد يسبب معارضة قوية ويؤدي إلى فشل برنامج الخصخصة بأكمله[١].

الفرع الثاني/ خصخصة الإدارة:

اعتبرت كتابات كثيرة أن أي إجراء يؤدي إلى نقل إدارة المؤسسات العامة إلى إدارة القطاع الخاص هو من قبيل الخصخصة[٢]، وهو أحد أوجه الخصخصة بمفهومها الواسع ويتم بهذا النوع من الخصخصة نقل إدارة المشروع العام إلى القطاع الخاص مع احتفاظ الدولة بحق الملكية أو جزء منها فهو من الطرائق والأساليب التي لا تنهي ملكية الدولة[٣].

وهي من طرق الخصخصة التي تقوم على توكيل القطاع الخاص بالقيام بالنشاط نيابة عن الدولة ولا يعني هذا بالطبع خروج القطاع العام أو الدولة من الصورة، إذ يبقى دورها مستمراً ويظهر في شكل قيامها بالإشراف على القطاع الخاص في الاضطلاع بمهمة أداء النشاط الاقتصادي للدولة، هذا وأن كانت هذهِ الإستراتيجية وتلك الصورة من الخصخصة تتشابه مع إستراتيجية إنهاء ملكية الدولة في أن التحول مباشر وواضح وإيجابي، إلا أن هناك نقطة اختلاف أساسية هي أنها تتم بصورة تدريجية خطوة خطوة، وليس دفعة واحدة كما في إنهاء ملكية الدولة[٤].

وتمكن خصخصة الإدارة، القطاع الخاص من ممارسة أنشطة كانت حكراً على أشخاص القانون العام، وتتعدد أساليب هذه الإدارة منها ما هو تقليدي كالالتزام وشركات الاقتصاد المختلط، ومنها ما هو حديث ومعاصر برز مع ظهور الخصخصة كعقود البناء والتشغيل والتحويل، وتفويض المرفق العام الذي يتضمن صور عدة[٥].

هذا وأن الشركات الخاصة وهي في صدد إداراتها لشركات القطاع العام تستخدم آليات السوق ومفاهيمها الموجودة والمطبقة في الدول التي تأخذ بالنظام الرأسمالي، وعليه فإن كفاءة هذه الشركات تقاس بمقدار الربح والإنتاجية المرتفعة التي تحققها تلك الشركات[٦].

---

(١) انظر: د. رياض دهال الحاج حسن، مرجع سابق، ص٤.

(٢) انظر: د. أحمد جمال الدين موسى، مرجع سابق، ص٨٦.

(٣) انظر: د. باسمة علي إحسان داود، مرجع سابق، ص٣٠-٣١.

(٤) انظر: د. أحمد ماهر، مرجع سابق، ص١١٥.

(٥) انظر: د. محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، مرجع سابق، ص٢٨٧.

(٦) انظر: د. ميادة عبد القادر أحمد، سياسة الدولة في مصر نحو خصخصة مشروعات المرافق العامة، مرجع سابق، ص١٦٤.

إن خصخصة الإدارة يعد البديل الثاني لخصخصة الملكية، إذ بموجب هذهِ الصورة من الخصخصة تصبح التبعية الإدارية والفنية للقطاع الخاص بينما تظل الملكية للقطاع العام وذلك حيثما يتعذر على الدولة بيع بعض المؤسسات الاقتصادية وتخلي الدولة عن ملكيتها لما لها من أهمية، فتلجأ بطريقة أو بأخرى إلى نقل الإدارة فقط إلى القطاع الخاص دون التصرف في الأصول، هذا وأن هناك أسباب عدة تدفع الدولة لعدم التخلي عن ملكيتها لبعض شركات القطاع العام بصورة مطلقة، فهناك المصلحة العامة التي تحتم على الدولة الإبقاء على دورها بخصوص تقديم خدمة معينة، وعدم إسناد تلك الخدمة بصورة غير مقيدة للقطاع الخاص دون أدنى رقابة من الدولة(١)، كما أن هدف تحقيق الربح الذي يعد من ركائز آليات السوق والذي لا ينظر إلى البعد الاستراتيجي طويل الأجل في بعض الأحيان قد لا يكون مناسباً لشركات القطاع العام بعد تحويلها إلى القطاع الخاص، فضلاً عن أن هناك بعض صور نقل الملكية – كبيع الأسهم في سوق الأوراق المالية – لا يؤثر على إدارة الشركة، فتظل إدارة الشركة كما هي قبل التحول، مما يجعل الدولة تلجأ إلى صور خصخصة الإدارة للاستفادة من مزاياها، وذلك لأن الخصخصة ليست غاية وهدفاً بحد ذاته وإنما هو وسيلة لتحقيق الكفاءة الاقتصادية وأن تغير شكل الملكية إذا لم يصاحبه تغيير في شكل الإدارة فأنه قد لا يحقق الكفاءة الاقتصادية المطلوبة والإدارة المرجوة لتحقيقها(٢).

المبحث الثالث/ طرائق الخصخصة في القانون العراقي والمقارن:

مما لاشك فيه أن تبني سياسة اقتصادية مثل سياسة الخصخصة يستلزم وجود تنظيم قانوني لهذهِ العملية يبين أبعادها ووسائل تحقيقها، وتستند عملية التحول إلى القطاع الخاص بمفهومها القانوني إلى فكرة رئيسية مؤداها تخفيض نسبة أسهام القطاع العام في رأس مال الشركة العامة أو إنهائها بشكل كلي، وتتحقق هذه النتيجة من خلال انتقال ملكية أسهم أو أصول هذه الشركات المملوكة للقطاع العام إلى القطاع الخاص انتقالاً جزئياً أو كلياً بحيث يكون أداة سياسية واقتصادية واجتماعية معبرة عن فلسفة جديدة للدور الذي ستلعبه الحكومة والقطاع الخاص فيها ويتحقق هذا من خلال آليات قانونية يمكن بها إجراء عملية نقل الأسهم والأصول من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وذلك سيكون أما عن طريق آليات تتضمن البيع تجري داخل سوق الأوراق المالية أو خارج سوق الأوراق المالية وهي تعرف (بخصخصة الملكية).

(١) انظر: د. محمد الحناوي، الخصخصة المصرية، الدار الجامعية للنشر، ١٩٩٩، ص٣٩.

(٢) انظر: د. ميادة عبد القادر أحمد، سياسة الدولة في مصر نحو خصخصة مشروعات المرافق العامة، مرجع سابق، ص١٦٥.

كما تتحقق هذهِ النتيجة (تخفيض نسبة أسهام القطاع العام في رأس مال الشركة العامة) من خلال آليات تجري خارج سوق الأوراق المالية أيضاً ولكنها لا تتضمن البيع كالمقايضة لدين الشركة العامة بالأسهم في المشروعات العامة وزيادة رأس مال الشركة ودمج الشركات العامة في شركات خاصة.

وفضلاً عن هذه الآليات المتمثلة بالمفهوم القانوني للخصخصة، فإن هناك آليات أخرى تلجأ إليها الدولة لا تستند إلى فكرة تخفيض نسبة أسهام القطاع العام في رأس مال الشركة العامة، وتتمثل في نقل إدارة المشروعات العامة إلى القطاع الخاص، وقد تكون هذه الوسيلة غاية بحد ذاتها أو تكون مرحلة انتقالية في طريق إنهاء ملكية الدولة، وتتمثل هذه الآليات والطرق بعقود الإدارة وعقود التأجير وعقود الامتياز وعقود تقديم الخدمات ويطلق عليها الفقه القانوني والاقتصادي (بخصخصة الإدارة) حيث تدار المشروعات العامة المملوكة للدولة بموجبها وفق الأسس التي يدار بها القطاع الخاص.

هذا وتختلف الأساليب والآليات المتبعة في الخصخصة في دولة إلى أخرى كما تختلف في الدولة الواحدة ويكون هذا الاختلاف معتمد على العديد من العوامل في مقدمتها نمط سياسة الدولة الاقتصادية، ورغبة القطاع العام في إبقاء سيطرته على المؤسسات العامة، والسرعة المطلوبة في تنفيذ الخصخصة، فضلاً عن خبرة الحكومة في مجال الترويج والتفاوض وإبرام العقود، والأطر القانونية وحجم الأسواق المالية المحلية وقدرتها على استيعاب المطروح من الأسهم المراد خصخصتها في المشروعات العامة، فضلاً عن الوضع المالي والإداري لهذه المشروعات وانعكاسها على جذب المستثمرين المحلين والأجانب، هذا وأن عملية الخصخصة قد لا تتضمن أسلوباً واحداً وإنما تعتمد مزيجاً من هذه الأساليب، ويعتمد مدى نجاح أي من هذه الأساليب على مدى مرونة واستجابة الموارد لأغراض الخصخصة وملائمتها للظروف السائدة فيه، فغياب الأسواق التنافسية قد يقيد عملية التحول بصورة صحيحة سواء توافرت الرغبة أم لم تتوافر وهو ما تعاني منه العديد من الاقتصاديات المتحولة بوصفها لا تعتمد على اقتصاديات السوق خلال مرحلتها السابقة لاسيما مصر والعراق.

كما يرتبط اختيار الأسلوب الملائم للتحول في الدول إلى حد كبير بمدى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، وقد اتجه الفرنسيون نحو تنشيط القطاع الخاص ليساهم في ملكية شركات القطاع العام متأثرين بالنهج الذي سارت عليه حكومة (مارجريت تاتشر) في سياستها الاقتصادية في بريطانيا، واهتموا بالجوانب القانونية للخصخصة، فصدر في الثاني من يوليو ١٩٨٦ أغسطس ١٩٨٦ قانون تحول القطاع العام إلى القطاع الخاص، ونظمت فيهما الخصخصة تنظيماً دقيقاً كاملاً[١]، كما أن هناك العديد من تجارب التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص في الدول النامية ومنها مصر والعراق وغيرها من الدول، ولغرض الإحاطة بالأحكام القانونية الخاصة بالأساليب والآليات المتعلقة بالخصخصة (وفقاً لمفهومها القانوني)، فقد قسمنا مبحثنا هذا إلى مطلبين، تناولنا في المطلب الأول منه طرق الخصخصة

(١) انظر: Code des Societes, Lites, Litec, 1999. P.1049.

القائمة على نقل ملكية القطاع العام والمتضمنة للبيع، وخصصنا المطلب الثاني لطرق الخصخصة الناقلة للملكية والتي لا تتضمن على البيع.

المطلب الأول/ طرق الخصخصة القائمة على نقل ملكية القطاع العام والمتضمنة للبيع:

وتتضمن أساليب الخصخصة الناقلة للملكية العديد من الطرق وسنحاول فيما يلي بيان تلك الطرق مع بيان مزايا وعيوب كل طريقة من هذه الطرق وذلك من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول/ الخصخصة بطريقة العرض العام الأسهم:

يقصد بالعرض العام للأسهم (طرح كل أو جزء من أسهم الشركات العامة للبيع للجمهور في سوق الأوراق المالية)[١].

ويعد هذا الأسلوب المتمثل بالعرض العام للأسهم من أكثر أساليب التحول إلى القطاع الخاص شيوعاً بسبب ما يترتب عليه من مزايا والمتمثلة بما يلي، أولاً- فهو يؤدي إلى توسع قاعدة الملكية من خلال تمكين أكبر عدد ممكن من الأشخاص من شراء الأسهم المباعة، ثانياً- وهو الأسلوب الأكثر ملائمة للشركات الكبيرة التي يصعب بيعها لشخص واحد أو عدة أشخاص، ثالثاً- كما أن لهذا الأسلوب أثراً كبيراً في تنشيط سوق الأوراق المالية في الدولة بسبب ما يحدثه من تداول للأسهم في السوق[٢]، إلا أن استخدام تلك الوسيلة يتطلب توافر بعض الخصائص في الشركة قبل الشروع بخصخصتها تتمثل بضرورة أن تكون تلك الشركات من الشركات الرابحة وذلك لتدوير بورصة الأوراق المالية وتنشيطها ولخلق جو من الثقة بين المستثمرين والحكومة أيضاً، كما يتعين عدم بيع الشركات التي لها صفة احتكارية أو تعمل في أسواق تحتاج لإصلاح إجرائي وتشريعي يسبق عملية البيع، لتفادي الآثار السلبية في حالة نقل الاحتكار لشركات خاصة، فضلاً عن ضرورة عدم محاولة طرح الشركات بالبورصة في حالة ما إذا كانت ظروف الصناعة التنافسية وطبيعة السوق تتطلب مستثمراً استراتيجياً فعّالاً لإحداث التغيرات اللازمة إدارياً وفنياً ومالياً، حتى وأن كانت الشركة عالية الربحية، لأن ذلك لا يتناسب مع تفتيت جزء من الملكية في البورصة[٣].

---

(١) د. منير إبراهيم هندي، أساليب وطرق خصخصة المشروعات العامة، خلاصة الخبرات العالمية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، إدارة البحوث والدراسات القاهرة، ١٩٩٥، ص٤٦.

(٢) د. مهند إبراهيم علي فندي الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص٩٣.

(٣) د. محمد حسونه، التحديات التي واجهت برنامج إصلاح قطاع الأعمال العام المصري وأساليب مواجهتها، بحث مقدم إلى مؤتمر "انعكاسات برنامج الخصخصة على الاقتصاد المصري" الذي نظمه مركز البحوث والدراسات الاقتصادية والمالية بالتعاون مع مؤسسة كونراداد ينادر الألمانية، مصر، القاهرة، ٣٠-٣١ أكتوبر، ٢٠٠٢، ص١٥٢.

ويرى البعض أن تطبيق أسلوب المزج بين الطرق في البيع بطريقة العرض هو الأفضل أي باستخدام الطرح العام والطرح الخاص على مرحلتين، المرحلة الأولى انتقالية، وتستهدف تطوير عمليات المنشأة، وذلك بيع حصة صغيرة من الأسهم لمستثمر معين أو مجموعة من المستثمرين، أي بالبيع المباشر من خلال الطرح الخاص، وهو ما أخذت به فرنسا[١]، إذ أن ذلك يشجع المستثمرين للإقبال على الأسهم، والمرحلة الثانية تطرح فيها الحكومة الأسهم طرحاً عاماً وتبيعها للجمهور، وهذه المرحلة ملائمة للحالات التي ترغب فيها الحكومة على الإبقاء على ملكية جزئية في رأس المال أو ترمي فيها إلى الخصخصة الكاملة للملكية على مراحل[٢].

ويتطلب هذا الأسلوب للتحول أن يتخذ المشروع المراد تحويله للقطاع الخاص شكل شركة يقسم رأسمالها إلى أسهم وأن كان الأمر على خلاف ذلك فيجب إعادة هيكلة المشروع المراد تحويله بحيث يتخذ شكل شركة مساهمة يقسم رأسمالها لأسهم مملوكة للدولة بالكامل[٣].

وفي الوقت الذي يشير جانب من الفقه[٤] إلى اشتراط أن تتوافر في الشركة شروط التسجيل في سوق الأوراق المالية لاستخدام هذا الأسلوب في التحول إلى القطاع الخاص، يرى جانب آخر أن ذلك الشرط سوف يعيق عملية التحول وإطالة أمدها ولاسيما في المشروعات التي لا تتخذ شكل شركة مساهمة، الأمر الذي يستلزم إعادة هيكلته، ومن ثم الانتظار لمدة سنتين أو ثلاثة لحين توافر شروط التسجيل في السوق قبل أن يصار إلى بيع أسهمه[٥]، ويرون بأن بإمكان المشرع أن يستثني بيع هذه الأسهم من الأحكام التي تتضمنها قوانين سوق الأوراق المالية[٦]، هذا وأن السعر الذي تطرح به الأسهم للبيع قد يكون محدداً أو غير محدد، فالسعر المحدد هو ما جرى عليه العمل في فرنسا ومصر إذ يتم في فرنسا العرض العام للأسهم بسعر محدد يتم تحديده من قبل لجنة الخصخصة ويصدر به قرار من وزير الاقتصاد، وهذا ما

---

(١) انظر:

Charles Vuylsteke and others, "Techniques of privatization of state – owned Enterprises" Vol. 1, Methods and Implementation, World Bank technical papen no. 1988. P.14.

(٢) د. أميرة جعفر شريف، مرجع سابق، ص٥٢.

(٣) د. محمود الصبح، الخصخصة ماذا؟ متى؟ لماذا؟ كيف؟ المشكلات والحلول، مرجع سابق، ص٣٥.

(٤) انظر: د. منير إبراهيم هندي، خصخصة المشروعات العامة، مرجع سابق، ص٥٤.

(٥) انظر: د. مهند إبراهيم علي فندي الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص٩٤.

(٦) وهذا ما انتهجه المشرع العراقي في قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٤٠) لسنة ١٩٩٣ الملغي، والذي أجاز طرح أسهم المعامل التابعة لوزارة الصناعة والمعادن في سوق بغداد للأوراق المالية على وفق قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٣٢) لسنة ١٩٨٦ واستثناءاً من قانون سوق بغداد للأوراق المالية رقم (٢٤) لسنة ١٩٩١.

سار عليه أيضاً المشرع المصري إذ أخذ بالسعر المحدد[١]، وإن لكل طريقة من تلك مميزاتها، إذ أن العرض العام للأسهم بسعر محدد يُمكن من اللجوء إلى مصرف أو شركة استثمار يتعهد بتصريف كل الإصدار أو حد أدنى منه، وقد يدفع مقدماً قيمة الكمية التي تعهد بيعها أو جزء منها، والتزامه هنا هو التزام ببذل عناية وليس تحقيق غاية وذلك في مقابل عمولة يتلقاها عن عمليات البيع، وإذا ما تبقى جزء من الأسهم لم يتم التصرف فيها فيرد إلى الدولة[٢]، والتزام المصرف هنا يعد مماثلاً لالتزامه بإجراء الاكتتاب عند تأسيس الشركات المساهمة، فالمصرف في هذهِ الحالة ليس إلا وسيطاً يتقاضى عمولة عند بيعه لأسهم الشركات العامة[٣]، ويلاحظ بأن المشرع العراقي قد أخذ بأسلوب مماثل تقريباً فقد أجاز للمصرف الصناعي أن يزيد من نسبة مساهمته في الشركات المختلطة الجديدة لبلوغ النسبة التي يشترطها القانون لتأسيس الشركات ومن ثم بيعه الأسهم تدريجياً إلى الراغبين في شرائها من المواطنين[٤]، وهذا الحكم يقارب ما نصت عليه المادة (٣٩) من قانون الشركات المصري لسنة ١٩٨١ والتي تجيز للمصرف أن يضمن الاكتتاب بأن يعمد إلى شراء الأسهم التي لا يكتتب بها الجمهور، وله بعد ذلك أن يطرحها للجمهور مرة ثانية[٥].

أما طريقة السعر غير المحدد لطرح الأسهم فيتم بموجبها عرض أسهم الشركة في السوق المالية بسعر أولي ومن ثم قد يرتفع سعر الأسهم ويباع بأكثر من هذا السعر وحسب قيمته السوقية، وهذا يسمح برفع قيمة الأسهم وزيادة الموارد المالية الناتجة عن تحويلها إلى القطاع الخاص.

ويستخدم أسلوب الأوامر الاسمية في فرنسا لشراء أسهم الشركات العامة في حالة العرض العام للأسهم[٦]، وهذا من شأنه أن يحقق الأهداف التي توخاها المشرع الفرنسي في إعطاء أشخاص معينين حق الأولوية في شراء أسهم الشركات العامة عند عرضها للبيع، فوفقاً للمادة (١٣) من قانون فرنسا الصادر في ١٩٨٦/٨/٦ تصنف أوامر الشراء إلى ثلاث فئات وهي (أ، ب، ج)، إذ تلبى جميع أوامر الشراء المقدمة من الأشخاص الذين قدموا أمراً للشراء من فئة (أ) فهذه الفئة من أوامر الشراء لها الأولوية في التنفيذ، وتستطيع هذهِ الفئة التي أعطاها المشرع القانوني الفرنسي الأولوية والمتمثلة بالأشخاص

(١) ففي التشريع المصري يتم بيع أسهم الشركات التابعة بعد تقييمها وعرضها على مجالس الإدارات والجمعيات، وتحديد سعر البيع للسهم وإخطار الهيئة العامة لسوق رأس المال وهذا ما قضت به المادة (٢) من قانون سوق رأس المال رقم (٩٥) لسنة ١٩٩٢، انظر في ذلك: محمد سالم هاشم، مرجع سابق، ص٧٠.

(٢) انظر: د. منير إبراهيم هندي، خصخصة المشروعات العامة، مرجع سابق، ص٤٩.

(٣) انظر: د. باسم محمد صالح و د. عدنان أحمد دلي، القانون التجاري – الشركات التجارية، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٨٩، ص٣٥.

(٤) قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم ٨٣٦ في ١٩٨٤/٧/٣١، الوقائع العراقية، العدد (٣٠٠٥) في ١٩٨٤/٨/٦.

(٥) انظر: د. باسم محمد صالح و د. عدنان أحمد دلي، المرجع السابق، ص١٣٥.

(٦) من الجدير بالذكر أن أوامر الشراء المستخدمة في الأسواق المالية نوعان، الأولى اسمية والثانية عادية، انظر في ذلك: أحمد محمد محرز، النظام القانوني لتحويل القطاع العام إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص٨٩-٩٠.

الطبيعية الفرنسية أو من المقيمين في فرنسا من رعايا الاتحاد الأوربي، أن تتقدم بإصدار أوامر للشراء من الفئة (ب) وهذه الفئة ليس لها أولوية في التنفيذ لأنها مخصصة لأشخاص ليس لهم حق الأولوية في الشراء، أما أوامر الشراء من الفئة (ج) فهي مخصصة للمؤسسات الاستثمارية التي يمكن أن تصدر أوامر الشراء الخاصة بها من قبل الأشخاص المعنوية الفرنسية أو الحاملة لجنسية إحدى دول الاتحاد الأوربي وبشرط عدم خضوعها لرقابة أو سيطرة دولة ليست من الاتحاد الأوربي وذلك وفقاً للتحديد الواردة في المادة (٣٥٥-١) من قانون الشركات التجارية الفرنسي لسنة ١٩٦٦[١].

وفيما يتعلق بإمكانية تطبيق أسلوب العرض العام للأسهم في العراق، فأنه وبالرغم من أن قانون الشركات العامة العراقي رقم (٢٢) لسنة ١٩٩١ في المادة (٣٦) منه تخول الوزارة المعنية تحديد أسلوب تقويم رأس المال وطريقة بيعها، غير أن هذا الحكم لا ينسجم مع باقي الأحكام التي تضمنها قانون الشركات نفسه بخصوص تحول الشركات العامة وذلك لسببين رئيسين يتمثل الأول بأن رأس مال الشركات العامة في العراق يتكون من حصة عينية واحدة ولا تتخذ الشركة شكل شركة مساهمة تكون أسهمها مملوكة للدولة فرأسمالها لا يقسم إلى أسهم أساساً، فضلاً عن ذلك فإن المادة (٣٧) من قانون الشركات العامة العراقي تشير صراحة إلى أن انقضاء الشركة العامة جراء التحول وتأسيس شركة جديدة يجري بطريقة الاكتتاب العام والذي يجري من قبل الجمهور والعاملين[٢]، إذ يجري تقدير تلك الحصة العينية وفقاً لإجراءات خاصة، ثم تقوم الدولة بطرح أسهم للاكتتاب العام تعادل القيمة المقدرة لهذهِ الموجودات ويجري الاكتتاب برأسمال الشركة الناجمة عن التحول وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في قانون الشركات، ومما تقدم يتضح لنا وجود تعارض بين المادتين (٣٦ و ٣٧) من قانون الشركات العامة العراقي، ففي الوقت الذي تجيز فيه المادة (٣٦) بيع الأسهم بأي طريقة مناسبة نجد أن المادة (٣٧) تستلزم إجراء اكتتاب عام بأسهم الشركة الناجمة عن التحول[٣].

ولإزالة هذا التعارض ولغرض التسهيل إلى اللجوء إلى تطبيق عملية التحول للقطاع الخاص بطريقة العرض العام للأسهم بوصفه من الوسائل التي تعمل على تحقيق أهداف المشرع من عملية التحول ومنها توسيع قاعدة الملكية وغيرها من الأهداف التي تصب في تيسير بيع أسهم الشركات بأعلى سعر ممكن

---

(١) انظر: Jean–paul valuet, privatization et socite privatesse,Rep–Societes dolloz,Avril, 1999.p30. أشار إليه د. مهند إبراهيم علي فندي الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص٩٧.

(٢) تنص المادة (٣٧) من قانون الشركات العامة العراقي على "أولاً: بعد موافقة مجلس الوزراء على التحول تقوم الوزارة بإعداد عقد جديد للشركة تقدمه بعد موافقة مجلس الوزراء إلى المسجل. ثانياً: تقوم الوزارة بنشر قرار التحول في الجريدة الرسمية وفي النشرة التي يصدرها المسجل. ثالثاً: تكتب الشركة الشخصية المعنوية ابتداء من تاريخ آخر نشر. رابعاً: لمجلس الوزراء عند تحول الشركة إلى شركة مساهمة أن يحدد نسبة معينة من رأس المال الاسمي للشركة تخصص لمنتسبي الشركة العامة المحولة للاكتتاب بها كمساهمين"، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص١٥.

(٣) انظر: د. مهند إبراهيم علي فندي الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص١٠٠.

ومما يحقق وصولها لأهدافها مرونة، نقترح على المشرع القانوني النص على ضرورة تنظيم عملية إعادة الهيكلة للشركة العامة قبل تحويلها إلى القطاع الخاص ويمكن للمشرع العراقي أن يستعين في ذلك بالأحكام الواردة في التشريعات المقارنة ولاسيما فرنسا من حيث عرض أسهم الشركات العامة في سوق العراق للأوراق المالية بسعر محدد أو بسعر أولي على أن يكون هذا السعر مساوياً للسعر المحدد من قبل الجهة التي تتولى عملية التقييم حرصاً على وضع السعر الذي يتناسب مع قيمة السهم الواحد وحماية للمال العام من البيع بأقل من قيمته، كما يمكن للمشرع العراقي أن يعطي أولوية لبعض الفئات في شراء أسهم الشركات العامة وبما ينسجم مع المصلحة العامة وتحقيق وارد أفضل للدولة وخدمة أجود.

ومن أجل تشجيع الأفراد على تملك أسهم الشركات العامة وتوسيع قاعدة الملكية، فقد أولى المشرع الفرنسي عناية خاصة بمسألة الوفاء بقيمة الأسهم محدد الأساليب التي تيسر الوفاء بقيمتها ومنها استبدال أسهم الشركات العامة بأوراق مالية أخرى، فأجاز استبدال أسهم الشركات العامة المملوكة للدولة بأنواع خاصة من سندات القرض التي تصدرها تلك الشركات والمتمثلة بشهادات الاستثمار وصكوك المساهمة والشهادات البترولية[١].

ولغرض تخفيض الأعباء المالية الملقاة على كاهل الدولة، فقد أجاز المشرع الفرنسي بموجب القانون الصادر في ١٩٨٣/١/٣ المعدل لقانون الشركات التجارية الفرنسي لسنة ١٩٦٦، تمويل الشركات المؤسسة عن طريق طرح هذه الأوراق المالية للجمهور[٢].

هذا ولا يمكن العرض العام للشراء في مصر إلا نقدياً لأن المادة (٦١) من اللائحة التنفيذية لقانون السوق رأس المال المصري رقم (٩٥) لسنة ١٩٩٢ والتي نظمت أحكام العرض العام في مصر لم تذكر سوى الثمن النقدي، كما لم نجد في التشريعات العراقية أو المصرية[٣] ما يتيح استخدام هذا الأسلوب في التحول إلى القطاع الخاص ولأهمية هذا الأسلوب وما يترتب عليه من مزايا تتمثل بالتيسير على الأفراد

---

(١) وهذا الحكم الذي تضمنته المادة (٥) من قانون التحول الفرنسي الصادر في ١٩٨٦/٨/٦ ألغي بموجب المادة (٢٣) من قانون رقم ٩٢٣-٩٣ الصادر في ١٩٩٣/٧/١٩. وهذه الأوراق تشكل جزء من رأسمال الشركة غير أنها لا تخول حاملها حق التصويت كحامل سهم، وبالمقابل فإن لحاملها حق الحصول على الأرباح بالأولوية على المساهمين الآخرين، ويرى البعض أن حملة هذه الأوراق المالية بمثابة حملة سندات القرض، يكون لهم الحق في الفائدة عن صكوكهم، أياً كان المركز المالي للشركة، في حين يرى البعض الآخر أنها تعد بمثابة أسهم غير أنها لا تخول صاحبها حق التصويت والأسهم التي لا تخول صاحبها حق التصويت معروفة في التشريعات الانكلوسكوسية كالقانون الانكليزي والأمريكي، وتسمى (بالأسهم الخالية من حق التصويت)، انظر في ذلك: د. مهند إبراهيم علي فندي الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص١٠٥.

(٢) انظر: د. أميرة جعفر شريف، مرجع سابق، ص٤٤.

(٣) لم ينظم المشرع المصري هذا الأسلوب للتحول والسبب في ذلك أن قانون شركات قطاع الأعمال العام المصري رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ قد أجاز بيع أسهم (الشركات التابعة) للقطاع الخاص، غير أنه ليس بقانون للتحول إلى القطاع الخاص بالمعنى الدقيق إذ لم يتضمن هذا القانون أية إشارة إلى أساليب التحول للقطاع الخاص.

في وفاء قيمة الأسهم وإمكانية تقدير الطلب على أسهم الشركات العامة قبل تحويلها إلى القطاع الخاص نقترح على المشرع العراقي أن يجيز للشركة العامة إصدار سندات قرض تخول أصحابها الحق في استبدالها بأسهم الشركات العامة عند تحويلها إلى القطاع الخاص.

هذا وقد أجاز المشرع الفرنسي تأجيل الوفاء بقيمة الأسهم أو تقسيطها وذلك بغية تمكين الفئات الاجتماعية ذات الدخل المحدود من تملك أسهم الشركات العامة وذلك لتوسيع قاعدة الملكية، إذ يجوز تأجيل الوفاء بثمن الأسهم التي يتم التنازل عنها من قبل الحكومة وفقاً للشروط التي يحددها قرار البيع الصادر من وزير الاقتصاد، ويجب أن لا يتجاوز هذا الأجل ثلاث سنوات من تاريخ البيع في حالة أن البيع وفقاً لإجراءات سوق الأوراق المالية وفي حالة عجز المشتري عن الوفاء بالثمن في الوقت المحدد تسترد الدولة ملكيتها للسهم وتتولى بيعه في سوق الأوراق المالية فتحتفظ بالمبالغ المستحقة لها فضلاً عن الفوائد التأخيرية ونفقات البيع وما يتبقى يرد لحامل هذهِ الأسهم[١].

هذا وقد جاء المشرع الفرنسي بأحكام تفصيلية خاصة ببيع الأسهم بالتقسيط بموجب المادة (٤) من قانون الخصخصة الصادر عام ١٩٨٦/٨/٦، والمرسوم الفرنسي رقم ١٧٧-٩٧ الصادر في ١٩٩٧/٢/٢٦، فأجاز تقسيط ثمن الأسهم، وفي الوقت نفسه أجاز لحامل السهم أن يتصرف به قبل سداد قيمته بالكامل الأمر الذي يشكل حافزاً كبيراً للأفراد لشراء الأسهم عند تحويلها إلى القطاع الخاص ويحقق هدف المشرع في توسيع قاعدة الملكية من خلال هذه العملية، ولغرض حماية المال العام للدولة فقط أجاز المشرع القانوني للدولة أن تسترد ملكيتها للأسهم وتتولى بيعها وتحتفظ بالمبالغ المستحقة لها فضلاً عن الفوائد التأخيرية، كما منع المشرع التصرف بهذه الأسهم خلال الشهر الذي تستحق فيه الثمن أو جزء منهُ، ففي حالة عجز الحامل عن الدفع في ميعاد الاستحقاق تطبق أحكام المادة (٤) المشار إليها وتسجل الأسهم في سجلات الشركة باسم الدولة دون الحاجة إلى أعذار الحامل للوفاء بالثمن المستحق[٢].

ولم يعالج المشرعان المصري والعراقي إجراءات بيع أسهم الشركات العامة بالتقسيط واستعاض المشرع العراقي عنها بالقواعد العامة للاكتتاب المنصوص عليها في قانون الشركات العراقي والتي يفهم من خلالها عدم جواز تقسيط قيمة الأسهم المكتتب بها وفقاً لتعديل سلطة الائتلاف رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٤[*]، والذي يقضي بضرورة تسديد قيمة الأسهم الصادرة بالكامل عند الاكتتاب في أسهم أحد الشركات المساهمة، كما ألغى هذا التعديل الفقرة (٢) التي تجيز تقسيط متبقى قيمة الأسهم المكتتب بها في مرحلة التأسيس على أن تسدد خلال مدة لا تزيد على أربع سنوات من تاريخ تأسيس الشركة وأبقى التعديل على الفقرة (٣) التي تفصل أحكام الأقساط المستحقة والتي قضت فيها على أن تلك الأقساط

(١) انظر: المادة (٤) من قانون الخصخصة الفرنسي رقم ٨٦-٩١٢ الصادر في ١٩٨٦/٨/٦، الجريدة الرسمية، مرجع سابق، ص٩٦٣٥.

(٢) انظر: المادة (٤) السالف الإشارة إليها في المرجع السابق، ص٩٦٣٥.

(*) الوقائع العراقية، العدد (٣٦٨٩) في ٢٠٠٤/٩/٢٩.

تكون ديناً ممتازاً واجب الأداء للشركة وتفرض على المدين بها فائدة تأخيرية عند التأخير في التسديد عن الموعد الذي يحدده مجلس الإدارة، ولا يصرف عنها أية أرباح[١].

والدعوة موجهة للمشرع العراقي في تنظيم الأحكام الخاصة بالإجراءات التي تكفل تقسيط قيمة أسهم الشركات العامة عند بيعها للجمهور وتحويلها للقطاع الخاص لتمكين الأفراد من ذوي الدخل المحدود من تملك أسهم الشركات العامة وتشجيع وتوسيع التعاملات في الأوراق المالية مما يساعد على تنشيط سوق الأوراق المالية الذي يعد شرطاً أساسياً من شروط التحرر الاقتصادي وإتباع نظام السوق الذي تسير إلى تحقيقه الدولة العراقية.

الفرع الثاني/ الخصخصة بطريقة الطرح الخاص للأسهم:

ويقصد به بيع أسهم المنشأة أو جزء منها لمستثمر واحد أو مجموعة مختارة من المستثمرين[٢]، وأهم ما تتسم به هذه الوسيلة أنها تمكن الحكومة من بيع المشروع بأكمله أو جزء منه وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، ويفضل المستثمرون عادة الطرح الخاص على الطرح العام لعدة أسباب من أبرزها توفير تكاليف نشر المعلومات التي تفرض على المنشآت في حالة الطرح العام للأسهم وتميز الطرح الخاص بصغر عدد المساهمين مما ييسر على الإدارة اتخاذ قرارات كان يصعب اتخاذها لو أن الأسهم تطرح للتداول العام[٣].

وفي فرنسا وبالرغم من أن المشرع القانوني قد أخذ بجواز التعاقد عن طريق تقديم العطاءات أو عن طريق التفاوض المباشر، إلا أنه قد راعى في تنظيمه لعملية التحول عن طريق تقديم العطاءات أو التفاوض المباشر أن تكون الأحكام القانونية الخاصة بهذا الأسلوب مفصلة بحيث لا تدع مجالاً للشك في مدى سلامة إجراءات البيع وبشكل خاص تحديد سعر البيع، فعند التعاقد عن طريق تقديم عطاءات يتم تضمين شروط العملية في كراسة الشروط التي يتم نشرها وحين يقدم المستثمرين عطاءاتهم يجب أن تتضمن تلك العطاءات الشروط المالية للشراء المقدمة من كل مستثمر، أما أن كان البيع عن طريق

(١) انظر: المادة (١/٤٨) من قانون الشركات العراقي رقم (٢١) لسنة ١٩٩١. وانظر: محمد سالم هاشم، مرجع سابق، ص٧٥.

(٢) انظر: د. أحمد ماهر، مرجع سابق، ص٣٤٦. وانظر أيضاً: د. منير إبراهيم هندي، أساليب وطرق خصخصة المشروعات العامة، مرجع سابق، ص٥٥.

(٣) انظر: د. منير إبراهيم هندي، الخصخصة، خلاصة التجارب العالمية، مركز دلتا للطباعة، إسكندرية، ٢٠١٢، ص١٤٤.

التفاوض المباشر فيجب إعداد تقرير يتضمن اسم المشتري وشروط العقد ويقدم إلى وزير الاقتصاد الذي يتولى إصدار قراراً بالبيع بعد موافقة لجنة الخصخصة[١].

وتلجأ الحكومات إلى هذه الوسيلة عندما يكون أداء الشركة ضعيفاً أو تحتاج الشركات إلى مالكين أقوياء تتوافر لديهم الخبرات الصناعية والمالية والتجارية اللازمة لنجاح الشركات، وكذلك الدعم المالي القوي، كما أن هذه الطريقة هي الطريقة المجدية الوحيدة في حالة غياب سوق أسهم نامي، حيث لا توجد آلية يمكن من خلالها الوصول إلى جمهور المستثمرين، علاوة على أن أحجام بعض الشركات قد لا يكون من الكبر بحيث يبرر الاكتتاب العام[٢]، إذ لا يكون من صالح المنشآت الصغيرة طرح أسهمها للتداول العام إذ لا تحظى أسهمها باهتمام كاف من قبل السماسرة مما يجعل أسهمها صعبة التسويق وقيمتها السوقية أقل من قيمتها الحقيقية، كما أن نصيب السهم من تكاليف الإصرار في المنشآت الصغيرة عادة ما تكون مرتفعة، نتيجة كون الجانب الأكبر من تكاليف الإصدار هو من النوع الثابت الذي لا يرتبط بحجم الإصدار مما يجعل من المنطقي تفضيل خصخصة المنشآت الصغيرة من خلال الطرح الخاص[٣].

ويمكن التمييز بين أسلوبين للطرح الخاص لحصة الحكومة من المنشآت التي تقرر خصخصتها هما العطاءات، والتفاوض المباشر، وتؤكد تجارب الدول، خاصة في العالم الثالث على أن أسلوب العطاءات هو الأكثر جاذبية وذلك رغبة في تجنب الانتقادات التي يمكن أن توجه للحكومة إذا ما تم الطرح الخاص بالتفاوض المباشر[٤]، وذلك بسبب ما ينطوي عليه أسلوب العطاءات على قدر كبير من المنافسة، مما يجعل استخدامه أكثر شفافية من أسلوب التفاوض المباشر وخاصة في الدول النامية لاسيما مصر والعراق والتي ينتشر فيها الفساد المالي والإداري، كما أن توفير سبل نجاح المنشأة بعد بيعها هو في مقدمة أهداف برنامج الخصخصة، إلا أن هذا الهدف لا ينسينا هدف آخر هو حماية المال العام، وقد حرصت الكثير من الدول على الاهتمام بهذا الشأن، فلجأت بعضها إلى النص على أن لا يتم اللجوء

---

(1) Jean – paul valuet, privatization et socite privatisee, Rep – societes dalloz, Avnil, 1999, P.11-72.

وقد يكون البيع في حالة البيع بطريق التفاوض المباشر ضمن ما يعرف باتفاق التعاون الصناعي أو التجاري أو المالي والتي قد تتضمن تحويل جزء من رأسمال الشركة إلى الطرف الآخر من هذه الاتفاقية والذي يكون من القطاع الخاص وهذا مشروط بموافقة وزير الاقتصاد ولجنة الخصخصة على شروط الاتفاقية فضلاً عن نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية والذي يتضمن هذا النشر أهداف الاتفاق ومعلومات عن المساهمين الجدد، انظر في ذلك المرسوم الفرنسي رقم ٤١-١-٩٣ في ١٩٩٣/٩/٣، أشار إليه د. مهند إبراهيم علي فندي الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص١١٢.

(٢) انظر: د. فالح أبو عامرية، مرجع سابق، ص٣٨.

(٣) انظر: د. منير إبراهيم هندي، الخصخصة، خلاصة التجارب العالمية، مرجع سابق، ص١٤٤.

(٤) انظر: د. فالح أبو عامرية، الخصخصة وتأثيراتها الاقتصادية، مرجع سابق، ص٣٧.

للطرح الخاص للأسهم بأسلوب التفاوض المباشر إلا في حالة عدم وجود عطاءات كافية وبالطبع أن تلك العطاءات تتضمن مواصفات محددة ينبغي توافرها في المشتري المحتمل، فضلاً عن أن العطاء يحمل في طياته منافسة بين المشترين المحتملين، بما يضمن تسعير مقبول للمنشأة المعينة(١).

ويكون من الملائم أن تتصرف الحكومة في حالة ملكيتها للمنشأة بالكامل، أن تتصرف في تلك الملكية بالبيع التدريجي، فغالباً ما تسفر المشاركة الجزئية للقطاع الخاص في المرحلة الأولى للخصخصة عن تحسن في أداء المنشأة مما يترك أثره الإيجابي على حصيلة بيع باقي حصة الحكومة في مراحل تالية، كما وينبغي لحماية المال العام أن تجري مراجعة شاملة للمنشأة من حيث مدى جاذبيتها للمستثمرين المحتملين حتى يكون هناك تقدير واقعي للقيمة التي ينبغي أن تباع بها، وغالباً ما ينص المشرع الأجنبي على أن يكون الطرح الخاص من خلال عطاءات، وأن لا تقدم الحكومة على أسلوب التفاوض إلا في حالة عدم وجود عطاءات كافية(٢).

كما أن الطرح الجزئي أفضل، لأن برنامج الخصخصة مازال يحتاج إلى إقناع المستثمرين بالشراء خاصة في البلدان النامية لاسيما بعد التغيرات السياسية فيها، إذ أن عدم الاستقرار فيها قد أدى إلى تهرب الاستثمارات الأجنبية والاستثمارات المحلية، فضلاً عن التخوف من أن تفاجئ أسواق المال المستثمرين بحركة هائلة عندما تطرح الشركات العامة أسهمها كاملة خاصة في الدول النامية، وذلك لعدم قدرة هذهِ الأسواق على استيعاب كميات هائلة من الصادرات في الوقت الراهن، ذلك مما يؤدي إلى زيادة عروض البيع وانخفاض سعر السهم، كما أن من أهم ما يميز الطرح الخاص هو تمكين الإدارة – وخاصة إذا كان جزئياً – من دراسة وضع السوق ورضا المجتمع وإقبال المستثمرين، بحيث تتخذ قرار البيع بما يضمن نجاح عملية بيع الأسهم المملوكة للشركات العامة المراد خصخصتها بأفضل الأسعار(٣).

ولغرض تسهيل تطبيق هذا الأسلوب في بيع المنشآت أو الشركات العامة ندعو المشرع العراقي بتعديل قانون الشركات التجارية بما يسمح بتقسيط أداء قيمة الأسهم والحذو حذو المشرع الفرنسي والمصري الذي سمح للمساهم أن يدفع ٢٥% من قيمة الأسهم عند الاكتتاب على أن يسدد الباقي خلال خمس سنوات(٤).

---

(١) انظر: د. منير إبراهيم هندي، الخصخصة خلاصة التجارب العالمية، مرجع سابق، ص١٤٩.

(٢) انظر: د. منير إبراهيم هندي، الخصخصة خلاصة التجارب العالمية، مرجع سابق، ص١٥٠.

(٣) وكانت بريطانيا من أوائل من طبق الطرح الجزئي للأسهم في بيع أسهم الخطوط الجوية البريطانية وبعد سنوات من التجربة أدت إلى نجاح هذا التدرج في البيع وإقبال المستثمرين على الشراء وبأسعار مرضية، انظر في ذلك: د. أميرة جعفر شريف، مرجع سابق، ص٦٠.

(٤) إذ أن المشرع العراقي قد قضى بإلغاء حق المساهم في طلب تقسيط أداء قيمة الأسهم، بموجب الأمر المرقم ٦٤ لسنة ٢٠٠٤ السالف الإشارة إليه، انظر: د. أميرة جعفر شريف، المرجع السابق، ص٦٢.

كما ندعوه إلى تعديل قانون الشركات العامة بما يسمح ببيع أسهم الشركات العامة بعد إعادة هيكلتها، عن طريق الطرح الجزئي الخاص للأسهم لغرض رفع كفاءة الشركة كمرحلة أولى قبل القيام بطرح أسهمها المتبقية للاكتتاب العام.

هذا وأن لآلية الطرح الخاص للأسهم جاذبية بالنسبة للقائمين على تنفيذ برنامج الخصخصة، فالمستثمرون معرفون لديهم، وعددهم يكون محدوداً بالعادة هو ما يعني اختيار أفضل القدرات المالية والفنية والتكنولوجية التي يعرف مركزها المالي مما يعني إمكانية تقييمهم، والمفاضلة فيما بينهم، بناءً على متغيرات ترتبط بمستوى قدرتهم على إدارة المنشأة بنجاح بعد خصخصتها، وأيضاً بناء على مدى قوة مركزهم المالي، والمتغير الأخير له أهمية مزدوجة، فقوة المركز المالي يعني الاطمئنان إلى قدرتهم على سداد مستحقات الحكومة، كما تعني كذلك قدرتهم على سداد ما عليهم من التزامات تجاه المؤسسات المالية التي قدمت قروضاً للمنشأة قبل خصخصتها، وظلت القروض في ميزانية الشركة تساندها ضمانات سبق أن قدمتها الحكومة، كذلك فإن المرونة التي يتصف بها أسلوب الطرح الخاص من شأنها أن تحقق الهدف الذي تسعى إليه الخصخصة وهو توفير السبل للنهوض بالاقتصاد القومي، منها قدرة المشتري المحتملة على توسيع النشاط واستيعاب قوى عاملة إضافية في سوق يعاني البطالة، وهو متغير لا يقل أهمية، عند التفاوض عن رغبة الحكومة في تحقيق أكبر حصيلة من بيع حصتها، فضلاً عن أن المرونة التي يتصف بها الطرح الخاص الجزئي يلائم المنشآت إذا أن الأداء المتواضع والتي يكون ضعف أدائها حالا دون أن يتم الطرح العام للأسهم، يحضرنا في هذا الصدد التجربة الفرنسية في خصخصة العديد من منشآتها العامة والتي تمت على مرحلتين تم فيها في المرحلة الأولى بيع حصة صغيرة من الأسهم لمستثمر رئيس أو مجموعة من المستثمرين عن طريق الطرح الخاص وأعطوا كافة الصلاحيات شؤون الشركة وعندما يظهر بوادر التحسن تقوم الحكومة في المرحلة الثانية بطرح أسهم رأس المال عن طريق الطرح العام للجمهور على أن تخضع اختيار المستثمرين في المرحلة الأولى لمعايير دقيقة، لضمان تحول المنشأة في الاتجاه الصحيح، إلا أنه من الضروري وجود رقابة فعّالة ومتابعة من قبل الحكومات من قبل جهات محايدة ونزيهة لتنفيذ برنامج الخصخصة وتحت رقابة خبراء محايدين ومتابعتهم بما يحقق الأهداف المرجوة من عملية التحول ويضمن الحفاظ على الاقتصاد القومي والمال العام وعدم إهداره، هذا وقد وضع برنامج الحكومة المصرية لتوسع قاعدة الملكية بعض المعايير التي يتم بموجبها اختيار من يعرض عليهم الطرح الخاص للأسهم تتمثل في سابقة الأعمال والخبرة السابقة للاستثمار والإدارة الناجحة للشركات وتطوير الشركات المتعثرة وتحويلها إلى شركات ناجحة، فضلاً عن القدرة المالية على الشراء والرغبة الجادة في الاستثمار والقدرة على تقديم خبرة ومعرفة جديدة لم تكن متاحة من قبل واستخدام تقنيات متطورة وأساليب تسويق جديدة لفتح أسواق جديدة وتنمية المبيعات في الأسواق الخارجية[1].

(١) انظر: د. أميرة جعفر شريف، المرجع السابق، ص٦٤.

ويشير دليل الإجراءات والإرشادات العامة لبرنامج الحكومة المصرية لسنة ١٩٩٦ إلى إمكانية البيع لمستثمر رئيس من خلال دعوة المستثمرين للتقدم بعطاءاتهم(١)، هذا وأن استخدام هذا الأسلوب في مصر لا يتعارض مع قانون الشركات المصري لسنة ١٩٨٢ والذي لم يضع حداً أعلى لملكية الأسهم في الشركات المساهمة المصرية(٢).

وفي العراق يصعب الأخذ بهذا الأسلوب للتحول إلى القطاع الخاص لأن المشرع العراقي قد وضع حداً أعلى لمساهمة الشخص في الشركات المساهمة، إذ لا يجوز أن تزيد مساهمة الشخص الطبيعي أو المعنوي من غير القطاع العام في الشركة المساهمة الخاصة عن (٢٠%) من رأسمالها، وللجهة القطاعية المختصة أن تحدد الحد الأعلى لمساهمة الشخص الطبيعي أو المعنوي من غير القطاع العام في الشركة المختلطة بما لا يتجاوز (١٠%) من رأسمالها(٣).

هذا فأن تملك أسهم الشركة في العراق لا يكون من خلال التعاقد المباشر مع الوزارة المعنية أو عن طريق تقديم العطاءات وإنما عن طريق الاكتتاب العام، وهذا ما يجعل هذا الأسلوب عديم الفائدة فيه، إذ يصعب فرض الشروط على المكتتبين لمنعهم من التصرف بأسهمهم أو لضمان تنفيذ إستراتيجية معينة لنشاط الشركة بعد التحول لأن الاكتتاب العام يتم أساساً وفقاً للقواعد العامة الواردة في قانون الشركات العراقي، وهذا ما يؤكد بالتالي مدى أهمية تنظيم عملية التحول على نحو يكون فيه للوزارة المعنية الحق في بيع أسهمها بالطريقة المناسبة فيمكنها أن تبيع هذه الأسهم عن طريق تقديم العطاءات أو التعاقد المباشر، الأمر الذي يمكنها بالتالي من فرض الشروط المناسبة على المشترين، ويا حبذا لو أن المشرع العراقي ينظم أساليب بيع أسهم الشركات العامة ويجعل من أسلوب العرض العام الأساس في عملية التحول مع إمكانية التعاقد عن طريق تقديم العطاءات في الحالات الاستثنائية التي يقدر المشرع أهميتها(٤).

الفرع الثالث/ الخصخصة بطريقة البيع لمستثمر رئيس:

ويتحقق هذا الأسلوب عن طريق بيع موجودات الشركة العامة أو بيع جميع أسهمها أو جزء كبير من هذه الأسهم إلى مستثمر واحد أو عدة مستثمرين ويتبع هذا الأسلوب عندما يكون حجم الشركة العامة

(١) دليل الإجراءات والإرشادات العامة برنامج الحكومة المصرية لتوسيع قاعدة الملكية وإعادة الهيكلة وحوافز العاملين والإدارة لسنة ١٩٩٦، مطبعة الأهرام التجارية فليوب، مصر، ١٩٩٦، ص٢٣-٢٥.

(٢) يشير الواقع المصري إلى إتباع طريقة البيع لمستثمر رئيس بدلاً من طريقة العرض العام للأسهم ابتداءاً من عام ١٩٩٧، انظر تصريح وزير قطاع الأعمال العام المصري (مختار خطاب)، جريدة الأهرام الاقتصادي، السنة ١٢٥ – العدد ٤١٥٦٥، ٢٠٠٠/٩/٢٤، ص٢٥.

(٣) المادة (٣٢/أولاً) من قانون الشركات العراقي رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧.

(٤) د. مهند إبراهيم الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص١١٧.

المراد بيعها صغيراً ولا يتناسب مع طريقة العرض العام للأسهم ونفقاته التي يستلزمها العرض العام أو حينما تكون الشركة بحاجة لتكنولوجيا حديثة أو دخول الأسواق العالمية فيتم البيع لمستثمر رئيس يكون في الغالب أجنبي وقادر على تحقيق هذه الأهداف، وقد تكون الشركة العامة تعاني من العجز المالي والضعف الإداري مما يصعب معه معالجة مشاكلها المالية والإدارية إلا أن يتم البيع لمستثمر رئيس ذي كفاءة عالية أو خبرة إدارية عالية، كما يناسب هذا الأسلوب الشركات العامة التي لا يقسم رأسمالها إلى أسهم إذ يمكن بيع موجوداتها لمستثمر واحد أو عدة مستثمرين(١).

ويؤخذ على هذه الطريقة أنها تؤدي إلى تركيز الملكية كما قد تؤدي إلى السيطرة الأجنبية في حالة كون المستثمر الرئيس من الأجانب(٢).

هذا وقد يتم البيع لمستثمر رئيس عن طريق الطرح الخاص للأسهم أو عن طريق بيع أصول المشروعات العامة، كما قد يتم بطريق المزاد العلني، ومن أجل تحقيق المزايا التي تترتب على إتباع هذه الطريقة في التحول وتجنب سلبياته فقد حرصت التشريعات على تنظيم أحكامه من خلال التعاقد المباشر أو تقديم العطاءات في حين أولى المشرع العراقي عناية خاصة بأسلوب البيع عن طريق المزاد العلني، هذا وقد مر بنا ونحن بصدد الحديث عن طريقة الطرح الخاص للأسهم، البيع من خلال التعاقد المباشر والبيع عن طريق تقديم العطاءات، لذا فإننا سنقصر كلامنا على بيع أصول المشروعات العامة والبيع بطريقة المزاد العلني.

إذ أن عملية البيع لمستثمر رئيس لا تقتصر على حالة بيع الأسهم وإنما تشمل أيضاً بيع الأصول لهذا المستثمر، وفي الوقت الذي لم ينظم فيه المشرع الفرنسي إجراءات بيع أصول الشركات العامة ضمن أساليب التحول إلى القطاع الخاص ضمن قانون الخصخصة الصادر في ٦ آب لعام ١٩٨٦ وقانون تعديله الصادر في ١٩ يوليو لعام ١٩٩٣، إلا أن القضاء الفرنسي قد ذهب في قرار لمحكمة التمييز الفرنسية إلى أن يمكن أن تتحول ملكية أي شركة من القطاع العام إلى القطاع الخاص عن طريق التنازل عن موجوداتها له على أن تكون تلك الموجودات محل التنازل محلاً لاستغلال اقتصادي مستقل وممثله لجزء أساس من نشاط الشركة العامة محل التحول، وبذلك فالقضاء الفرنسي يشترط لاعتبار التنازل عن موجودات الشركة من قبيل عمليات التحول إلى القطاع الخاص أن تكون هذه الموجودات محلاً لاستغلال مستقل على الرغم من عدم تمتعها بالشخصية المعنوية كالفنادق مثلاً(٣).

وبناءاً على ذلك فإن بيع موجودات الشركات العامة كأسلوب من أساليب التحول ينبغي أن يراعى فيه جميع الشروط والإجراءات التي يقررها المشرع الفرنسي بخصوص عمليات التحول للقطاع الخاص لاسيما

(١) انظر: د. أميرة جعفر شريف، مرجع سابق، ص١٠٧، وانظر: د. خالد حمادي المشهداني، مرجع سابق، ص٣٧.

(٢) د. مهند إبراهيم الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص١١٠.

(3) Jen paul valuet, op.cit, P.8.

ضرورة تحديد السعر بما ينسجم مع قرار وزير الاقتصاد ولجنة الخصخصة ومراعاة المصلحة العامة في اتخاذ هذا القرار[١].

أما فيما يتعلق بموقف المشرع المصري من هذا الأسلوب فإنه قد جعله قاصراً على حالتين استثنائيتين فقط ويكون ذلك بموافقة الجمعية غير العادية للشركة القابضة، وقد أشارت لهذه الحالتين المادة (٢٦) من اللائحة التنفيذية لقانون شركات قطاع الأعمال العام المصري رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١[٢]، والذي نص على "لا يجوز للشركة التصرف بالبيع في أصل من خطوط الإنتاج الرئيسية إلا بموافقة الجمعية العامة غير العادية وطبقاً لما يأتي:

١. أن تكون الشركة عاجزة عن تشغيل هذه الخطوط تشغيلاً اقتصادياً أو أن يؤدي الاستمرار في تشغيلها إلى تحميل الشركة خسارة مؤكدة.
٢. ألا يقل سعر البيع عن القيمة التي تقدرها اللجنة المنصوص عليها في المادة (١٩) من القانون، وهذه اللجنة التي يشير إليها النص المتقدم هي اللجنة المختصة بتقدير الحصص العينية[٣].

وقد جرى العمل في العراق على إتباع هذا الأسلوب في التحول وما يميز موقف المشرع العراقي في هذا الخصوص هو إتباعه لعملية البيع عن طريق المزايدة العلنية والتي كانت تجري وفقاً لقانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٣٢) لسنة ١٩٨٦، ثم وفقاً لقانون بيع وإيجار أموال الدولة النافذ حالياً رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ وقد يكون بيع الأصول جزءاً من إجراءات تصفية الشركات العامة، إذ تفضل الدولة في بعض الحالات بيع الشركة العامة كأصول بدلاً من بيع أسهمها بوصفها مشروعاً مستمراً لأسباب عدة منها أن يكون ثمن بيع الأصول أكبر من ثمن بيع الأسهم أو حينما لا يكون هناك إقبالاً عن الجمهور على شراء أسهم الشركة العامة أو عند تعرض الشركات العامة للخسارة وعجزها عن استثمار هذهِ الأصول استثماراً مجزياً[٤]، أو لأن تشغيلها غير اقتصادي ويكون التشغيل غير اقتصادي عندما تكون

---

(١) انظر: د. مهند إبراهيم الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص١١٨.

(٢) اللائحة التنفيذية لقانون قطاع الأعمال العام رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١، الوقائع المصرية، العدد (٤٠٤) تابع في (٣١) أكتوبر، سنة ١٩٩١، ص٩٠.

(٣) وقد أشار دليل الإجراءات والإرشادات العامة لبرنامج الحكومة المصرية إلى أن البيع في هذه الحالة يمكن أن يتم في مزاد عام أو عن طريق التقدم بعروض الشراء بأسلوب الظروف المتعلقة. انظر: دليل الإجراءات والإرشادات العامة لبرنامج الحكومة المصرية، لتوسيع قاعدة الملكية وإعادة الهيكلة وحوافز العاملين والإدارة لسنة ١٩٩٦، مرجع سابق، ص٢٤.

(٤) قررت المادة (١٤) من قانون الشركات العامة العراقي رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ إحدى هذه الحالات وهي حالة خسارة الشركة نسبة كبيرة من رأسمالها الاسمي، إذ وفقاً لهذهِ المادة إذا بلغت خسارة الشركة (٥%) من رأسمالها الاسمي فعلى الوزارة إعداد تقويم اقتصادي لها بقدم إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بشأن استمرار الشركة أو تصفيتها. وانظر أيضاً: د. محمود الصبح، الخصخصة ماذا؟ متى؟ لماذا؟ كيف المشكلات والحلول، مرجع سابق، ص٣٧ وما بعدها.

القيمة المتوقعة للمكاسب أقل من القيمة التي يمكن أن تباع بها تلك الأصول[١]، هذا وينطوي أسلوب الخصخصة الذي يقوم على بيع المنشأة كأصول، خاصة إذا كانت سوف تستمر كجزء من منشأة أخرى، على نفس مزايا أسلوب الخصخصة من خلال الطرح الخاص، لاسيما فيما يتعلق باختيار المشتري الذي تتوافر له الإمكانات المادية والخبرة الفنية والإدارية، بما يضمن الحفاظ على المال العام، فضلاً عما يحققه من مساهمة فعّالة في عملية التنمية الاقتصادية، فضلاً عن ميزة المرونة في بيع الأصول أصلاً أصلاً، في الوقت الذي قد يصعب فيه بيع أصول المنشأة كوحدة واحدة، أو بيع المنشأة على أساس أنها مستمرة[٢]، أما أهم الانتقادات التي قد توجه لهذه الطريقة فهي في حالة عدم كفاية متحصلات البيع من سداد ما على المنشأة من التزامات مالية، خاصة لو كان بالإمكان بيع المنشأة على أنها مستمرة ولو تطلب ذلك السير في إجراءات قانونية معقدة أو إعادة هيكلتها، لأن حصيلة بيع المنشأة بصفتها مستمرة يفوق حصيلة بيعها كأصول، في حين يكون بيع الشركة كأصول أفضل أن كانت أصولها الثابتة مستهلكة ومتقادمة وغير قابلة لاستمرارها بالتشغيل، مما نستخلص منه بأن هذا الأسلوب في الخصخصة يناسب المنشآت التي لا يمكن بيعها كمنشأة مستمرة، أما بسبب وجود عقبات قانونية أو لصعوبة تشغيلها اقتصادياً، مع عدم جدوى برامج إعادة التأهيل معها[٣]، أما البيع بطريقة المزاد العلني[٤]، فهو يستخدم كوسيلة للتحول إلى القطاع الخاص في نقل المشروعات العامة الصغيرة أو المتوسطة الحجم التي لا يستلزم تحويلها إلى القطاع الخاص إدخال تكنولوجيا حديثة أو تحسينات إضافية، خاصة ولهذا الأسلوب في التحول مزاياه لأنه يقوم بتقديم عطاءات تنافسية بشكل علني تتوافر فيه صفة الشفافية إلى حد كبير، فضلاً عن أن إجراءات البيع بالمزاد العلني تكون سريعة وغير معقدة مقارنةً بالأساليب الأخرى، وبهذه الطريقة تستطيع الدولة تعظيم إيراداتها من الخصخصة والحصول على أعلى سعر ممكن[٥]، أما الانتقادات الموجهة لهذه الطريقة، فإن الانتقاد الرئيس يتمثل في أنها لا تسمح للدولة بفرض شروط محددة للبيع، لأن البيع بهذه الطريقة لا تسبقه مرحلة تفاوض فيما بين المتعاقدين، فضلاً عن عيب آخر يتمثل

(١) انظر: د. منير إبراهيم هندي، الخصخصة، خلاصة التجارب العالمية، مرجع سابق، ص١٦٤.

(٢) انظر: المرجع السابق، ص١٦٩.

(٣) انظر: د. منير إبراهيم هندي، المرجع السابق، ص١٧٠. وانظر: د. فالح أبو عامرية، المرجع السابق، ص٣٨-٣٩.

(٤) الأصل أن التعاقد بين المتعاقدان يتم بعد مرحلة التفاوض بينهما على شروط عقد البيع ثم يعلنان عن موافقتهما النهائية على التعاقد، غير أن هناك عقوداً تبرم دون سابق مفاوضة ومن هذه العقود، العقود التي تتم بطريق المزايدة العلنية وفي هذه العقود يعد العطاء الذي يبدأ به المكلف بالمزاد مجرد دعوة إلى التعاقد، أما الإيجاب فهو العطاء الذي يتقدم به أحد المشتركين في المزايدة، أما القبول فلا يتم إلا برسو المزايدة على الشخص الأخير، ولما كان الإيجاب هو العطاء الذي يتقدم به أحد المشتركين بالمزايدة فأنه يسقط بعطاء أزيد منه ولو وقع باطلاً أو بأقفال المزايدة دون أن يرسو على أحد، انظر: د. عبد المجيد الحكيم، الموجز في شرح القانون المدني، ج١، ط٤، مصادر الالتزام، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٧٤، ص٨٩-٩٠.

(٥) انظر: د. أميرة جعفر شريف، مرجع سابق، ص٩٤، وانظر: باسمة علي إحسان داود، مرجع سابق، ص٣٥.

في احتمالية عدم اشتراك عدد كاف من المزايدين في المزاد مما يؤثر على سعر البيع باتجاه الانخفاض[١].

هذا وقد أغفل المشرع الفرنسي معالجة هذه الوسيلة ضمن أساليب التحول إلى القطاع الخاص في قانون الخصخصة الصادر في ٦ آب لعام ١٩٨٦ المتعلق بطرق الخصخصة[٢]، في حين تبنى المشرع العراقي هذا الأسلوب في عمليات التحول إلى القطاع الخاص التي جرت في العراق ابتداءاً من عام ١٩٨٨ وذلك وفقاً لقانون بيع وإيجار أموال الدولة السابق رقم (٣٢) لسنة ١٩٨٦، ووفقاً لقانون بيع وإيجار أموال الدولة النافذ رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣، وقد فرقت تلك القوانين بين إجراءات بيع الأموال المنقولة وإجراءات بيع الأموال غير المنقولة، فالتحول قد يتحقق كما ذكرنا سابقاً عن طريق بيع الأصول، لأنه لا يقتصر على حالة بيع الأسهم، هذا وتتولى لجنة البيع الوارد ذكرها في المادة (٩) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ إجراءات بيع هذه الأموال بعد موافقة الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو من يخوله على البيع وبعد ورود تقرير لجنة التقدير ومصادقة الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة لوزارة أو من يخوله على هذا التقدير، وفي تشكيله هذه اللجان (التقدير) من الاختصاصات اللازمة لوضع التقدير الصحيح لقيمة هذهِ الأموال[٣]، كما أن إجراءات التقدير والبيع ما يكفل شفافية عمل تلك اللجان[٤]، هذا وقد أجاز القانون للوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة تقسيط الثمن على القطاع الخاص عند شراءه للمشروعات العامة، ولا شك أن في ذلك تيسير على هذا القطاع في الإيفاء بثمن شراء تلك المشروعات ويصب بمصلحة الدولة في تيسير عملية بيع المشروعات التي تنوي التخلص منها وتشجع القطاع الخاص للدخول في تلك المزايدات مما يصب في

(١) انظر: د. مهند إبراهيم الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص١٢١.

(٢) وقد نظم برنامج الحكومة المصرية لتوسيع قاعدة الملكية الخاصة في شركات القطاع العام إجراءات وضوابط عرض المشروعات العامة للبيع بهذهِ الطريقة، هذا وقد اعتمدت الحكومة المصرية بيع ١٤ شركة بالمزاد العلني في قطاعي الصناعات الغذائية والهندسية وكانت تحقق هذه الشركات خسائر، وقد ترتب على بيعها تغير الإدارة وبالتالي تحسين الكفاءة وزيادة الأرباح. انظر: د. ميادة عبد القادر أحمد، التنظيم القانوني لخصخصة المرافق العامة بين الواقع والمأمول، مرجع سابق، ص١٨١، وانظر: د. أميرة جعفر شريف، مرجع سابق، ص٩٥.

(٣) تتشكل لجنة التقدير وفقاً لما جاءت في المادة (٧) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة النافذ من ثلاثة أعضاء من الموظفين ذوي الخبرة والاختصاص ويكون أحدهم موظفاً حسابياً لا يقل العنوان الوظيفي لأي منهم عن مدير أو رئيس ملاحظين أو ممن له خدمة وظيفية لا تقل عن (١٠) سنوات كما أن للجنة الاستعانة بموظف مختص من دائرة التسجيل العقاري، أما لجنة البيع فتكون من ثلاثة موظفي أيضاً ذوي الخبرة ولا يقل عنوانهم الوظيفي عن مدير أو رئيس ملاحظين ممن له خدمة وظيفية لا تقل عن (١٠) سنوات وفقاً للمادة (٩) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة، هذا وأن القانون قد حظر الجمع بين عضوية لجنة التقدير ولجنة البيع والإيجار ضماناً لحسن عملهم وشفافيته، انظر: القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠١٣، مرجع سابق، ص٢.

(٤) انظر: المواد (٨ و ١٢) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣، مرجع سابق، ص٣.

زيادة عدد المنافسة ثم زيادة سعر تلك المشروعات المباعة[١]، كما أن القانون كان حريصاً على حفظ المال العام حين جعل للوزير صلاحية تأجيل استيفاء الأقساط من المشتري المتأخر عن التسديد في حالة طلب المشتري ذلك أن القانون قد فرض فائدة على القسط المستحق وإذا تكرر تأخر المشتري في تسديد القسط وللوزارة إلغاء التقسيط واستيفاء ما تبقى دفعه واحدة وعند تعذر ذلك يباع العقار وفق أحكام قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ وتستوفي الدولة الأقساط الباقية من ثمنه[٢].

وفي الوقت الذي سمح فيه القانون بتسجيل العقار باسم المشتري في دائرة التسجيل العقاري في حالة قيام المشتري بتسديد نصف البدل وكامل المصاريف مع تنظيم دفع باقي المبالغ على شكل أقساط، إلا أنه نص على وضع إشارة الحجز على سجله العقاري والتي يكون لها حكم الرهن التأميني وذلك كإجراء احترازي لحماية أموال الدولة من الضياع[٣]، هذا وأن القانون لم يجعل الإحالة عند البيع قطعية إلا بتصديق الوزير المختص أو الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة أو من يخوله حرصاً على تحقيق المصلحة العامة غير أن ما يؤخذ على القانون أنه لم يقرر مدة محددة يجب فيها على الجهات المذكورة المصادقة على قرار الإحالة.

وكان من الأفضل أن يحدد مدة محددة لذلك لتجنب تعقيد إجراءات البيع وإطالتها[٤]، وقد أوجب القانون على الراغبين في الاشتراك في تلك المزايدات أن يودع كل منهم تأمينات لا تقل عن (٢٠%) من القيمة المقدرة للعقار وذلك لضمان جدية الاشتراك في المزايدة[٥]، وأجاز القانون الضم على بدل المزايدة الأخيرة خلال خمسة أيام من تاريخ الإحالة على أن لا يقل عن (١٥%) من البدل الأخير وعندئذ يعلن عن فتح مزايدة جديدة لمدة سبعة أيام تبدأ من اليوم التالي للنشر ولا يجوز الضم على بدل المزايدة الأخيرة[٦]، وهذا الحكم يصب في الحصول على بدل بيع أكبر مما يصب في حماية أموال الدولة، هذا ووفقاً للمادة الثالثة عشر من القانون إذا لم يبلغ بدل البيع نتيجة المزايدة القيمة المقدرة له من لجنة التقدير تمدد المزايدة لمدة (١٥) خمسة عشر يوماً تبدأ من اليوم التالي لنشر الإعلان في الصحيفة فإن لم يبلغ بدل البيع بقيمة المزايدة الثانية (٨٠%) من القيمة المقدرة له يعاد تقديره من لجنة تقدير أخرى تشكل أيضاً وفقاً لأحكام هذا القانون، فإن لم يبلغ بدل البيع (٨٠%) من القيمة المقدرة في هذه المرة يعرض الأمر

---

(١) المادة (١٢) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣، مرجع سابق، ص٣.

(٢) انظر: المادة (١٨) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣، مرجع سابق، ص٤.

(٣) انظر: المادة (١٩) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣، مرجع سابق، ص٥.

(٤) انظر: المادة (١٤) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣، مرجع سابق، ص٢.

(٥) انظر: المادة (١٢/خامساً) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣، مرجع سابق، ص٣. وانظر: د. عصمت عبد المجيد بكر، أحكام بيع وإيجار أموال الدولة – دراسة في ضوء القانون (٣٢) لسنة ١٩٨٦، مطبعة الخيرات، بغداد، ٢٠٠٠، ص٣٤.

(٦) انظر: المادة (١٢/بند تاسعاً) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣، مرجع سابق، ص٣.

على الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة للوقوف على الأسباب ومعالجتها، هذا ويجد البحث بأن القانون كان مبهماً في هذه النقطة المتعلقة بالوقوف على الأسباب ومعالجتها، فكيف تتم معالجة عدم وصول بدل البيع للقيمة المقدرة للمال المراد بيعه، وبالرغم من أن البحث يجد بأن المشرع كان حريصاً في هذا الحكم على تحقيق المصلحة العامة وهو ما دفعه إلى تخويل لجنة البيع بالحق في عدم إتمام إجراءات البيع في المزايدة الثانية إذا ما رأت بأنها لم تحقق المصلحة العامة وأن السعر الذي رست عليه المزايدة لم يحقق غاية المشرع؛ لأن عملية المزايدة تهدف إلى أن تحصل الدولة على أعلى سعر ممكن، إلا أن النص القانوني كان مبهماً فيما يتعلق بالوقوف على أسباب عدم وصول السعر إلى القيمة المقدرة للمال المراد بيعه ومعالجته، ويكون من الأفضل لو يكون الحكم واضحاً ومحدداً بهذا الخصوص كان يكون لتلك الجهة المعنية بالبيع أن تختار طريقة أخرى من طرق البيع والتي تجعل بيع المال المراد بيعه يصل للقيمة التي قدرته لجنة التقدير المشكلة بموجب هذا القانون ومما يحقق غاية المشرع في البيع بسعر عادل وبما يحقق المصلحة العامة[١]، وفي حالة نكول المزايد الأخير الذي رست عليه المزايدة عن دفع الثمن وكامل المصاريف فيعرض المبيع على المزايد الأخير الذي كف يده قبله وبالبدل الذي كان قد عرضه فإذا وافق على أخذه يضمن الناكل بقرار من لجنة البيع الفرق بين البدلين من تأميناته وأن لم تكف فمن أمواله الأخرى ويستوفي ذلك وفقاً لقانون تحصيل الديون الحكومية رقم ٥٦ لسنة ١٩٧٧، وإن رفض المزايد قبل الناكل أخذ المبيع بالبدل الذي كان قد عرضه فتجري المزايدة مجدداً لمدة (١٥) يوماً تبدأ من اليوم التالي لنشر الإعلان في الصحيفة ويضمن الناكل بقرار من لجنة البيع الفرق بين البدلين من تأميناته وأن لم تكف فمن أمواله الأخرى ويستوفي ذلك وفق قانون تحصيل الديون الحكومية السابق الإشارة إليه[٢]، وكل تلك الأحكام مما تساهم في الحصول على الثمن الذي يتناسب مع قيمة المال وحرصاً من المشرع على حماية الأموال العامة.

هذا وقد نظم هذا القانون إجراءات بيع الأموال المنقولة فيمكن بيع أسهم الشركات ومنها حالة بيع أسهم الشركات العامة عن طريق المزايدة العلنية للجمهور وإن إجراءات بيع الأموال المنقولة لا تختلف في مجملها عن إجراءات بيع الأموال غير المنقولة إلا في بعض الأحكام المتعلقة بطبيعة الأموال المنقولة محل البيع ويصدق عليها ما يصدق على ما ذكر من مزايا ذكرت في بيع الأموال غير المنقولة وما ذكر من انتقادات وملاحظات أيضاً، وقد تم بيع أسهم المنشآت السياحية التي تم تحويلها إلى شركات مساهمة مختلطة بناءاً على الأمر الصادر من رئيس الجمهورية عن طريق المزايدة العلنية تطبيقاً لأحكام قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٣٢) لسنة ١٩٨٦ الملغي[٣].

(١) انظر: المادة (١٣) من قانون بيع إيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣.

(٢) المادة (٢٣) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣، مرجع سابق، ص٦.

(٣) انظر: د. عباس مرزوك فليح العبيدي، التصرف بالحصص والأسهم في الشركة بيعاً أو هبة، دراسة قانونية وعملية، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٧، ص١٤٤.

وإذا كان من الممكن بيع أسهم بعض الشركات المساهمة المختلطة وفقاً لقانون بيع وإيجار أموال الدولة فيما يتعلق بالمنشآت العامة التي تم تحويلها لشركات مساهمة وفقاً لقرارات رئيس الجمهورية أو قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل في بعض قراراته التي ألغيت لاحقاً ومنها على سبيل المثال قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٤٠) لسنة ١٩٩٣ الذي خول وزير الصناعة صلاحية تحويل المعامل التابعة للوزارة إلى شركات عامة بعد الحصول على موافقة ديوان الرئاسة، فإن بيع أسهم الشركات لم يعد ممكناً في ظل قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل لأن ذلك القانون يقضي على أن تلك الشركات تتكون من حصة واحدة أو حصص متعددة، وكما يرى جانب من الفقه العراقي بأن بيع أسهم الشركات العامة أو المعامل وفقاً لقانون بيع وإيجار أموال الدولة لا يستقيم مع الأحكام الواردة في التشريع العراقي بخصوص عمليات التحول ويعزز هذا الجانب من الفقه رأيه بمجموعة من الأدلة تتمثل في الآتي:-

١. إن المنشآت السياحية والمعامل التي جرى تحويلها إلى القطاع الخاص وفقاً لقانون بيع وإيجار أموال الدولة لم تكن تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة قبل تحويلها، ومن ثم لم يكن رأسمالها مقسماً إلى أسهم لكي يتصور بيعها بقيمتها السوقية في سوق الأوراق المالية عن طريق المزايدة العلنية، فعملية تحويل هذه المنشآت والمعامل يستلزم تأسيس شركة جديدة وإصدار أسهم جديدة تكون قيمتها الاسمية محددة بنص القانون وهي دينار واحد، فلا يجوز إصدار السهم بقيمة اسمية أعلى أو أدنى، وهذا يعني أن هذه الأسهم ليست لها قيمة سوقية، لأن الشركة مازالت في المرحلة التأسيسية ومن ثم لا يمكن أن تباع هذه الأسهم بقيمة أعلى من القيمة الاسمية المشار إليها.
٢. إن بيع الأسهم في المزاد العلني لا يمكن أن يتحقق إلا عن طريق بيعها على شكل حزم، إذ يصعب بيع كل سهم على حدة عن طريق المزايدة العلنية وهذا يؤدي بالتالي إلى حرمان المستثمرين من ذوي الدخل المحدود من الاشتراك في المزايدة العلنية لشرائها[١].

لذا يوصي هذا الجانب من الفقه ونتفق معه فيما يذهب إليه – بأن على المشرع العراقي أن لا يجيز بيع أسهم الشركات العامة المراد تحويلها إلى القطاع الخاص عن طريق المزايدة العلنية – إلا إذا تمت إعادة هيكلة هذه الشركات والمشروعات العامة قبل تحويلها إلى القطاع الخاص وذلك من خلال تحويلها إلى شركات مساهمة تملك الوزارة المعنية أسهمها بالكامل، وعلى أن تكون هذه الأسهم قابلة للتداول، فتكون لها قيمة سوقية يمكن الاستناد إليها عند بيع الأسهم بالمزاد العلني أو بغيره من الطرق[٢].

(١) انظر: د. مهند إبراهيم الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص١١٢.
(٢) انظر: د. أميرة جعفر شريف، مرجع سابق، ص٩٨.

الفرع الرابع/ الخصخصة بطريقة البيع للعاملين:

يتضمن البيع للعاملين جميع الأساليب التي ينتج عنها تملك العاملين لأسهم في الشركة العامة التي يعملون فيها، وجميع تلك الأساليب تنطوي تحت ما يسمى بالتحول الداخلي[١].

وينطوي هذا الأسلوب في التحول على أهمية خاصة للمزايا التي تترتب عليه ولما يؤديه من زيادة في المساهمة الشعبية في الإنتاج وتوسيع قاعدة الملكية، وتشجيع العاملين في الشركات العامة على تحسين الإنتاج وتقليل الكلفة وزيادة كفاءة الوحدة الاقتصادية التي يعملون فيها، كما أنه يؤدي إلى تقليل المعارضة المالية لبرامج الخصخصة سواء كانت تلك المعارضة مباشرة أو من خلال نقابات العمال بسبب ما ينجم عن عملية الخصخصة من آثار تشمل عادة الاستغناء عن بعض الأيدي العاملة وزيادة في نسبة البطالة[٢].

كما أنها تؤدي إلى المحافظة على حقوق العاملين المالية، وذلك ببيع الأسهم أو شرائها في شركات القطاع العام، من خلال مشاركتهم وتشجيعهم على استثمار مدخراتهم بشراء أسهم المشروعات التي تطرح للبيع[٣]، فيتلائم هذا الأسلوب مع الدول التي تواجه صعوبة في تطبيق برنامج الخصخصة بين معارضة اتحادات العمال وتخوفهم من فقدان العمال لوظائفهم، ويتناسب مع المنشآت التي تعاني من انخفاض في كفاءة الإدارة في الوقت الذي يعتقد فيه أن مشاركة أعضاء الإدارة في ملكية المنشأة، هو أمر من شأنه أن يوفر الدافع لبذل المزيد من الجهد للنهوض بالمنشأة وبصرف النظر عن الأسلوب الذي يمتلك به العاملين حصة من رأس مال الشركة، فلقد أثبت أن تطبيق هذا الأسلوب لم يسفر فقط على أن يحافظ العاملون على وظائفهم فحسب بل حققوا أرباحاً رأسمالية على استثماراتهم وقد أخذت العديد من الدول بهذا الأسلوب ولاسيما فرنسا ومصر[٤].

كما يناسب هذا الأسلوب المنشآت التي لا توجد أمامها فرصة بديلة للخصخصة سوى التصفية، وهو ما يعني أنه أسلوب يسهم في الحفاظ على القوة العاملة بالمنشأة أو نسبة كبيرة منهم، ويكون هذا الأسلوب أكثر نجاحاً في المنشآت الصغيرة التي تعتمد على الأيدي العاملة في عملها وليس على التكنولوجيا

---

(١) انظر: د. أميرة جعفر شريف، مرجع سابق، ص١١٣.

(٢) انظر: د. منير إبراهيم هندي، أساليب وطرق خصخصة المشروعات العامة، المرجع السابق، ص٧٢.

(٣) د. محمد عبدة محمد فاضل، مرجع سابق، ص١٦٨.

(٤) وفي دراسة أجريت على منشآت القطاع العام الصناعي في مصر، كشفت عن أن القائمين على إدارة شركات هذا القطاع يسعون لاتخاذ القرارات التي تضمن بقائهم في وظائفهم، بل إنه ليس لديهم مانع من اتخاذ قرارات تتصف بتأثيرها العكسي على نتائج الأداء لإرضاء رؤسائهم، وأنه حينما تم مشاركتهم في حصة رأس المال أصبح لهم مصلحة ولو جزئية في نجاح المنشأة واستمرارها وهو ما دفعهم للحرص على اتخاذ القرارات ذات التأثير الإيجابي على مستقبل المنشأة، انظر في ذلك: د. منير إبراهيم هندي، الخصخصة، خلاصة التجارب العالمية، مرجع سابق، ص١٥٢ و ١٥٨.

المتطورة، فضلاً عن أن هذا الأسلوب سوف يوفر شعور بالاطمئنان لدى العاملين باعتبارهم مالكين حقيقيون في المؤسسة التي يعملون فيها، مما يجعلهم أقل رغبة في الإضراب عن العمل أو المطالبة بزيادة الأجور[١].

إلا أنه وبالرغم من الميزات التي ذكرناها، فإن هناك صعوبات تواجه هذا الأسلوب في تطبيقه منها ما يتعلق بصعوبات مالية ومنها ما يتعلق بصعوبات فنية، وتمثل الصعوبات المالية بأن العاملين في الشركة هم في الغالب من ذوي الدخل المحدود ممن لا يمتلكون القدرة المالية اللازمة لشراء الشركة، فضلاً عن عدم قدرتهم على تطوير المنشآت التي آلت إليهم، بقطع النظر عن الديون المترتبة على هذهِ المنشآت في الفترات السابقة، أما الصعوبات الفنية تتمثل في عدم امتلاك العاملين في الشركات العامة الخبرة اللازمة بالنسبة للإدارة بالنسبة للشركات التي قد تحتاج في إدارتها إلى خبرات خاصة[٢].

ولمواجهة الصعوبات المالية للعاملين فقد حرصت التشريعات على تقرير مزايا للعاملين لتحفيزهم على شراء الأسهم وتتمثل في تخصيص نسبة معينة من أسهم الشركة العامة للعاملين فيها ليمتلكوها وفقاً لإجراءات محددة قانونياً، فضلاً عن توزيع أسهم مجانية عليهم أو مخفضة لهم أو النص على بيع الأسهم للعاملين بالتقسيط، ومن هذه التشريعات، التشريع الفرنسي الذي قررت المادة (١١) المعدلة من قانونه الخاص بالتحول للقطاع الخاص الصادر في ٦/آب/١٩٨٦ على إمكانية بيع الأسهم للعاملين وفقاً لهذا الأسلوب بسعر مخفض عن أن لا يتجاوز مبلغ التخفيض (٢٠%) من قيمة الأسهم بالقياس على أوطأ سعر لهذه الأسهم عند بيع الأسهم للجمهور في العملية نفسها، ولا يجوز للعاملين الذين استفادوا من هذا التخفيض أن يتنازلوا عن أسهمهم إلا بعد مضي سنتين أو دفع قيمة أسهمهم بالكامل في حالة البيع بالتقسيط[٣]، كما أجاز المشرع الفرنسي في المادة (١١) السالفة الذكر منح الأشخاص المشار إليهم في المادة (١١) منه أسهماً مجانية تمثل نسبة من الأسهم المباعة من الدولة لا تتجاوز قيمتها نصف الحد الأقصى للاشتراك الشهري للضمان الاجتماعي الخاص بالعامل[٤]، هذا وتقضي هذه المزايا على العاملين الذين يكونوا من الجنسية الفرنسية أو جنسية إحدى دول الاتحاد الأوربي ولا يستفيد الجنسيات الأخرى من الأسهم المجانية[٥].

ولم يقرر المشرع المصري منح مثل تلك المزايا للعاملين، إلا أن للشركة القابضة بوصفها المالكة لأسهم الشركات التابعة أن تبيع أسهم هذهِ الشركات للعاملين بسعر مخفض، ولا يمكن وفقاً للتشريع

(١) انظر: د. منير إبراهيم هندي، المرجع السابق، ص١٥٩.

(٢) انظر: د. محمد عمر الحاجي، الخصخصة ما لها.. وما عليها، دار المكتبي، سوريا، دمشق، ٢٠٠٧، ص٣٠. و د. مهند إبراهيم الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص١٣٣.

(٣) المادة (١١) المعدلة من قانون التحول للقطاع الخاص الفرنسي الصادر في ١٩٨٦/٨/٦، مرجع سابق، ص٩٦٩٦.

(٤) المادة (١٢) المعدلة من قانون التحول للقطاع الخاص الفرنسي الصادر في ١٩٨٦/٨/٦، مرجع سابق، ص٩٦٩٦.

(٥) المادة (١٣) من قانون التحول للقطاع الخاص الفرنسي الصادر في ١٩٨٦/٨/٦، مرجع سابق، ص٩٦٩٦.

العراقي منح تخفيض للعاملين في الشركة العامة عند الاكتتاب بأسهمها بقصد تحويلها إلى القطاع الخاص[1].

هذا وأن بيع أسهم أو موجودات الشركات العامة للعاملين قد يكون بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر كما قد يكون كلياً أو جزئياً، وقد أولى المشرع الفرنسي عناية خاصة بأسلوب البيع المباشر وغير المباشر للعاملين، فقد تضمنت المادة (١١) المعدلة من قانون التحول الفرنسي الصادر في ٦/آب/١٩٨٦ إجراءات البيع للعاملين عند تنازل الدولة عن حصتها في رأسمال الشركة العامة لتحويلها إلى شركة خاصة فأوجب عرض الأسهم المملوكة لها على فئات محددة من العاملين هم العاملون في الشركة أو العاملون في الشركات التابعة للشركات العامة والتي يكون غالبية رأسمالها مملوكاً للشركة العامة، والعاملين السابقين الذين أمضوا في الشركة أو أحد فروعها خمس سنوات عمل على الأقل أو الوكلاء لهذهِ الشركات الذين لهم حق القصر[2].

هذا وتستوجب المادة (١١) السالفة الذكر تلبية جمع أوامر الشراء المقدمة من الفئات المذكورة ولكن بما لا يتجاوز مقداره (١٠%) من الأسهم المطروحة للبيع وبخصم قدره من ٥% أو ٢٠% في حالة احتفاظهم بالأسهم لمدة سنتين، وفي حالة زيادة أوامر الشراء عن حدود ١٠% تتخفض ضمن الحد المذكور بقرار من وزير الاقتصاد وفقاً لأسس يحددها قرار الوزير وأن قلت طلبات الشراء من الفئات المذكورة عن ١٠% من المعروض من الأسهم فيعرضها وزير الاقتصاد على الفئات هذهِ خلال ستة أشهر بنفس الشروط من حيث التقسيط وقيمة الأسهم وتأجيل الوفاء بها من حيث سعر الأسهم على أن يحسب سعر التخفيض على أساس السعر السائد في البورصة يوم التنازل، وما تبقى من الأسهم يتم بيعه في بورصة الأوراق المالية.

كما أخذ المشرع الفرنسي بطريقة بيع الأسهم للعاملين بطريقة غير مباشرة بما ييسر على العاملين الحصول على أسهم الشركات العامة، هذا ما قررته أيضاً المادة (١١) المعدلة من قانون التحول إلى القطاع الخاص الفرنسي الصادر في ٦/آب/١٩٨٦ إذ يتم بيع الأسهم للشركة العامة التي أصدرتها على أن تتولى بيعها ثانية إلى العاملين في الشركة ووكلاء هذهِ الشركة وليس للشركة أن تشتري أكثر من ١٠% من الأسهم المطروحة للبيع عن أساس أن هذهِ النسبة تمثل الحد الأعلى للأسهم التي يمكن أن تخصصها للعاملين وتكون عملية البيع لهذهِ الفئات بالشروط نفسها من حيث مقدار التخصيص وأسعار

(١) إذ إن المادة (٣٠) من قانون الشركات العراقي حددت القيمة الاسمية للسهم بدينار واحد فلا يجوز إصداره بقيمة اسمية أعلى أو أدنى عند الاكتتاب بأسهم الشركة في المرحلة التأسيسية.

(٢) حق القصر: يعني التزام أحد طرفي عقد بالتعامل مع الطرف الآخر فقط، وهذا ما أشارت إليه المادة (١١) من قانون التحول إلى القطاع الخاص الفرنسي الصادر في ٦/آب/١٩٨٦، الجريدة الرسمية، مرجع سابق، ص٩٦٩٦.

الأسهم والأجل الممنوح للوفاء بقيمتها وأساس احتساب التخفيض في السعر السائد في البورصة يوم إعادة التنازل عن الأسهم[١].

هذا ولم ينظم المشرع المصري في قانون شركات قطاع الأعمال العام المصري أحكام البيع المباشر للعاملين بنصوص خاصة أو أحكام خاصة ولكن لا يوجد في هذا القانون ما يحول دون ذلك فيمكن للشركة القابضة أن تبيع جزء من أسهمها في الشركات التابعة للعاملين مباشرة فيصبحون مساهمين في الشركة ويتمتعون بكافة الحقوق ويتحملون كافة الالتزامات التي تترتب على تلك الصفة[٢].

وبالرغم من أن المشرع المصري لم ينظم عملية بيع الأسهم للعاملين ضمن تشريع مستقل إلا أن جانباً من الفقه المصري يرى بجواز شراء الشركة التابعة لعدد من أسهمها بغرض توزيعها على العاملين فيها وذلك تطبيقاً للقواعد الواردة في قانون الشركات المصري رقم ١٥٦ لسنة ١٩٨١ باعتبار أن نصوص هذا القانون تعد واجبة التطبيق فيما لم يرد بشأنه نص خاص في قانون شركات قطاع الأعمال العام رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ وفقاً للمادة الأولى من مواد إصدار هذا القانون الأخير، إذ نصت المادة (٤٨) من قانون الشركات المصري رقم (١٥٩) لسنة ١٩٨١ على أنه "يجوز للشركة شراء بعض أسهمها لتوزيعها على العاملين بها كجزء من نصيبهم في الأرباح"[٣].

هذا ويمكن للعاملين أن يسددوا قيم هذهِ الأسهم بطريقتين الأولى أن تتولى الشركة تحصيل قيمة الأسهم من العاملين بطريق الخصم من مرتباتهم بأقساط شهرية متساوية، أما الثانية فتكون عن طريق أن يطلب العاملون سدادها من الأرباح المقررة لهم وللعامل أن يختار إحدى هاتين الطريقتين للوفاء بقيمة الأسهم[٤].

هذا كما ونصت المادة (٧٤) من قانون سوق المال رقم (٩٥) لسنة ١٩٩٢ على أن تكوين ما يعرف بنظام اتحاد العاملين المساهمين كأسلوب غير مباشر لتمليك العمّال لأسهم الشركات العامة، وقصرت المادة (١٨٤) من اللائحة التنفيذية لقانون سوق المال هذا الاتحاد على العاملين في الشركات التابعة فقط دون العاملين في الشركات القابضة، لأن أسهم الشركات التابعة قابلة للتداول، طبقاً لأحكام بورصة الأوراق المالية وقانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة الصادر بالقانون رقم (١٥٩) لسنة ١٩٨١، وقد اتجهت إلى هذا المادة (٢٠) من قانون قطاع الأعمال العام رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١، وذلك لكون أسهم الشركات القابضة مملوكة بالكامل للدولة أو للأشخاص

---

(١) المادة (١١) من قانون التحول للقطاع الخاص الفرنسي الصادر في ١٩٨٦/٨/٦، مرجع سابق، ص٩٦٩٦.

(٢) د. حسام الدين عبد الغني الصغير، بيع أسهم شركات قطاع الأعمال للعاملين في إطار البرنامج الحكومي لتوسيع قاعدة ملكية القطاع الخاص، الخصخصة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٤، ص١٦٣.

(٣) انظر: د. أميرة جعفر شريف، مرجع سابق، ص١١٧.

(٤) المادة (١٥١) من اللائحة التنفيذية لقانون الشركات المصري رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١، الوقائع المصرية، العدد (١٤٥) في تاريخ ١٩٨٢/٦/٢٣، ص٢٣.

الاعتبارية العامة، ولا يجوز تداولها إلا فيما بينهم[١]، هذا ولم يتطرق المشرع الفرنسي لهذا الأسلوب غير المباشر لتمليك العاملين لأسهم الشركات العامة.

أما فيما يتعلق بقانون الشركات العامة العراقي رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل، فقد نصت المادة (٣٧/رابعاً) منه على أنه "لمجلس الوزراء عند تحول الشركة إلى شركة مساهمة أن يحدد بنسبة معينة من رأس المال الاسمي للشركة تخصص لمنتسبي الشركة العامة المحولة للاكتتاب بها كمساهمين"[٢]، ويتضح من النص السابق أن الفارق الجوهري بين موقف المشرع العراقي والتشريعات المقارنة يكمن في أن للعاملين حق تملك أسهم الشركة العامة في التشريع العراقي عن طريق الاكتتاب في حين يمتلكونها عن طريق الشراء وفقاً للتشريعات المقارنة، فعملية التحول تتم في العراق من خلال تأسيس شركة مساهمة جديدة فقط، كما لا يمكن في العراق تمليك العاملين للأسهم بشكل غير مباشر لسببين أولهما عدم وجود اتحاد للعاملين المساهمين في العراق كما هو الأمر في التشريع المصري، كما أن رأسمال الشركات العامة لا يقسم إلى أسهم حتى يمكن تصور شراء هذه الشركة لأسهمها ومن ثم توزيعها على العاملين فيها، كما يخلو قانون الشركات العراقي من أي حكم يسمح بتطبيق هذا الأسلوب لتحويل الشركات المختلطة إلى شركات خاصة[٣].

ومما يؤخذ على المشرع العراقي فيما يتعلق بهذا الأسلوب في الخصخصة وكما يرى جانباً من الفقه ونتفق معه في ذلك[٤]، يتمثل على أن موقف المشرع العراقي يكتنفه الغموض فيما يخص مقدار الأسهم التي يمتلكها العاملون في الشركات المساهمة، فلم يحدد نسبة معينة حداً أقصى من رأسمال الشركة للعاملين، في حين حدد المشرع الفرنسي والمصري ذلك صراحةً، كما أنه أقصر كذلك حق التملك على العاملين الموجودين في الشركة وقت التحول بصرف النظر عن المدة التي أمضوها في الشركة بخلاف المشرع الفرنسي الذي اشترط أن يمضي العامل خمس سنوات عمل في الأقل وهذا ضمانة جيدة وتمكن العامل من مشاركته في شراء أسهم الشركات، أما فيما يخص كيفية التصرف بالأسهم المتبقية والمدة التي يجب على العاملين في الشركة الاكتتاب فيها بالأسهم المخصصة لهم، فلم يحدد هذا النص تلك المدة، كما لم يبين الإجراءات التي يمكن أن تتخذ في حالة كون طلبات الاكتتاب تفوق النسبة المحددة من قبل

(١) د. أحمد محمد محرز، تمويل أسهم العمال وسياسة الخصخصة في مصر، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، تصدرها كلية الحقوق، جامعة المنصورة، المجلد الثاني، العدد (٢١)، أبريل، ١٩٩٧، ص٨٤٤.

(٢) قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٥.

(٣) انظر: د. أميرة جعفر شريف، ص١٢٠.

(٤) انظر: د. مهند إبراهيم الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص١٤٧، ود. أميرة جعفر شريف، مرجع سابق، ص١٢٠.

مجلس الوزراء وكذلك ما يجب أن يتخذ بشأن الأسهم المتبقية في حالة عدم الإقبال عليها من قبل العاملين أياً كان سبب عدم مقدرتهم المالية أو الخبرة الفنية والإدارية(١).

هذا ومما يؤخذ أيضاً على التشريع العراقي وفقاً لوجه نظر جانب من الفقه العراقي بأن أسلوب الاكتتاب للعاملين بأسهم الشركات العامة من شأنه أن يحول دون تطبيق الأساليب غير المباشرة لتملك العاملين الذي يستلزم أن يكون رأسمال الشركة العامة مقسماً لأسهم لتتولى جهة معينة شراء الأسهم لمصلحة العاملين للشركة كتأسيس اتحاد للعاملين في الشركة لكي يتولى القيام بهذه المهمة أو قيام الشركة العامة نفسها بشراء أسهمها لمصلحة العاملين، ثم بيعها لهم مرة ثانية، كما أن تطبيق الأحكام الخاصة بالاكتتاب قد يحول دون تقرير بعض المزايا الخاصة للعاملين لتحفيزهم على شراء الأسهم، إذ لا يمكن وفقاً لأسلوب الاكتتاب تخفيض قيمة الأسهم المخصصة للعاملين، لأن قيمة السهم الاسمية عند الاكتتاب محددة وفقاً لقانون الشركات العراقي بدينار واحد ولا يجوز إصداره بقيمة اسمية أعلى أو أدنى، كذلك لا يمكن تقسيط قيمة الأسهم للمكتتب بها من قبل العاملين دون أن يشمل هذا التقسيط جميع المكتتبين وإزاء ذلك يقترح هذا الجانب من الفقه أن يأخذ بأسلوب بيع الأسهم بدلاً من أسلوب الاكتتاب بها عند تحويل الشركات العامة وأن يخصص نسبة من هذهِ الأسهم لتباع للعاملين في الشركة ويمكن في هذهِ الحالة الاستفادة من التشريعات المقارنة في هذا المجال(٢).

الفرع الخامس/ الخصخصة عن طريق نظام الكابونات* (القسائم (Voucher):

يستعمل هذا الأسلوب في برامج الخصخصة الضخمة، إذ يعتمد هذا الأسلوب على أساس تحويل سريع لنسبة كبيرة من أصول القطاع العام إلى مجموعة واسعة من المواطنين، ويتطلب تجميع الشركات التي سيتم خصخصتها بدلاً من خصخصة كل منها على حدة، ثم يتم توزيع عدد أكبر من الكوبونات أو السندات للمواطنين والعاملين بالمنشآت والشركات العامة وقيمة هذه الكوبونات تعطيهم نسبة من أسهم هذهِ

(١) انظر: أميرة جعفر شريف، مرجع سابق، ص١٢٠.

(٢) د. مهند إبراهيم الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص١٤٨-١٤٩.

(*) كلمة كوبونات هي جمع لمفردة كوبون "Coupon" وهي كلمة عربية، وتعني الصك بلغة العرب وهي جذاذة صغيرة تُعطى كبيان، وقد تسمى قسيمة، فالكابونات والصكوك في الأصل ما هي إلا قسائم تثبت حقاً مالياً لحاملها، فالحكم على تملكها وتداولها فرع عن نوع الحق المالي الذي تمثله، وهذا الحق قد يكون نقوداً، أو مواد عينية أو حصة شائعة في رأس مال شركة، أو المشاركة في سحب أو مزايدة، وفي إطار بحثنا هنا نأخذ بالمعنى الذي يدل على ما يخوله الكابون أو الصك لصاحبه من حصة شائعة في رأس مال شركة. انظر في ذلك: fatwa.islamweb.net تاريخ الدخول ٢٠١٧/١١/٣٠، وانظر أيضاً: yasaloonak.net تاريخ الدخول ٢٠١٧/١١/٣٠. وانظر:

-Publication, International Business 2016, Global Privatization laws and Regulations Handbook. Vol.1 (6th Edition), United States. P.36.

المنشآت والشركات العامة[١]، إذ تقدم الدولة لكل مواطن بالتساوي عدداً محدداً من الكابونات أما بقيم منخفضة أو مجانية وذلك لتمكينه من المساهمة في الشركات الحكومية التي ستتم خصخصتها[٢]، والفلسفة العامة لهذهِ الطريقة هي ((من الشعب وإلى الشعب)) أي أن أصول الحكومة هي في الأساس ملك للجمهور، ويجب أن تعود للجمهور بعد الخصخصة وأن لكل فرد من الشعب الحق في الحصول على نسبة من رأس المال في المشاريع التي ستتحول للقطاع الخاص، فالدولة ليست مالكة بل هي تدير فقط نيابة عن الشعب، ولذا يتم توزيع كوبونات على المواطنين تمنحهم ملكية عدد من الأسهم[٣].

وعليه فإن هذا النظام يؤدي إلى تمكين فئات الشعب محدودة الدخل من المشاركة في ملكية المشروعات العامة المراد خصخصتها[٤].

والغرض الرئيسي من الكوبونات هو التحول من اقتصاد ذي تخطيط مركزي إلى اقتصاد السوق خلال مدة زمنية قصيرة نسبياً، وكذلك للتقليل من حدة معارضة الجمهور لسياسة الخصخصة[٥]، إذ إنها تسمح لكل مواطن بلغ سن الرشد بالحصول على الكوبونات التي ستقدمها الدولة مجاناً أو برسوم رمزية ويمكن لحامل الكوبون تحويله إلى أسهم للشركة مباشرة أو من خلال الدخول بمزاد أو استثماره في أحد صناديق الاستثمار الخاصة بالخصخصة[٦].

ومزايا هذهِ الآلية تظهر من خلال فلسفتها التي تهدف إلى توسيع مشاركة المجتمع في ملكية الأصول المراد خصخصتها من خلال مشاركته في ملكية هذه الأصول، فضلاً عن تحقيقها للعدالة والتوازن في إعادة توزيع حصص الاستثمار ولاسيما في الدول النامية التي تتسم بكثرة الطبقات الفقيرة، كما تحقق عدم تمركز ملكية المشروعات العامة بعد خصخصتها في يد قلة من القادرين من أفراد المجتمع كما وتؤدي هذه الطريقة إلى تشجيع الشركات الخاصة في التنافس مع القطاع الحكومي في تقديم الخدمات والسلع مما يسهم في تقديم خدمة أجود للمستهلك، وهذا الأسلوب يناسب اقتصاديات الدول النامية، لما يتسم به من كثرة الطبقات الفقيرة وحاجة الدول لتوسيع مشاركة المجتمع ومساعدة هذهِ الطبقات.

---

(١) د. باسمة علي إحسان داود، مرجع سابق، ص٣٧.

(٢) انظر: د. مهدي إسماعيل الجران، مرجع سابق، ص٣٠٣.

(٣) انظر: د. نسرين عبد الحميد نبيه، أثر انتقال عدوى الخصخصة إلى ثورات الدول العربية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٢.

(٤) ينظر:

United Nation, Privatization the Process Recent Experiences in Eastern Europe. United Nation publication, UNCTAD / GID / 1997, P.7.

(٥) انظر: بوعسنة مبارك، الخوصصة بوصفها إحدى الأدوات السياسية للإصلاح الاقتصادي، مجلة جامعة قسطنطينية للعلوم الإنسانية، الجزائر، العدد ٨، ١٩٩٧، ص١٥٧.

(٦) انظر: د. باسمة علي إحسان داود، مرجع سابق، ص٣٧.

ومن عيوبه أنه لا يحقق موارد مالية لخزينة الدولة، إلا أن تمت الخصخصة عن طريق تخويل أصحاب الكابونات والتي يحصلون عليها برسم رسمي أو مجاني بالدخول في المزادات الخاصة بخصخصة هذه المنشآت بالشركات العامة.

المطلب الثاني/ طرائق الخصخصة القانونية الناقلة للملكية والتي لا تتضمن على البيع:

في كثير من الأحيان يحدث أن يحجم أشخاص القطاع الخاص عن شراء أسهم أو أصول الشركات العامة المراد خصخصتها، أو لا يرغبون في ذلك لأسباب مالية أو قانونية، كما أن الدولة قد لا ترغب في الكثير من الأحيان في بيع أسهم الشركات العامة أو أصولها، بالرغم من اتجاه نيتها لتحويل هذه الشركات إلى القطاع الخاص خاصة لو أن الشركة المراد خصخصتها تمارس نشاطاً اقتصادياً مؤثراً في الاقتصاد الوطني أو أن الشركة العامة تعرضت لخسائر كبيرة تعجز الدولة عن معالجتها من المال العام، مما يدفع الدولة للجوء إلى القطاع الخاص لتحقيق هذهِ الغاية[١]، ويكون ذلك عن طريق التحول إلى القطاع الخاص عن طريق دمج الشركات العامة بشركات خاصة أو عن طريق زيادة رأس مال الشركات العامة بأموال من القطاع الخاص[٢].

وكل ذلك من شأنه أن يؤدي إلى تخفيض نسبة أسهام الدولة في رأس مال الشركات العامة نتيجة لتملك القطاع الخاص لنسبة من رأسمال هذهِ الشركات أو زيادة تلك النسبة وهذا مما يشكل حافزاً قوياً لزيادة الإنتاجية[٣]، كما يؤدي إلى تخفيف ميل المدخرين نحو الاكتناز في صورة الاحتفاظ بالأموال والعقارات، ويدفعهم إلى التحول نحو الاستثمار المنتج، وهذا مما يدفع إلى زيادة الادخار القومي نتيجة فتح أبواب الاستثمار وجذب مزيد من الاستثمارات[٤].

---

(١) انظر: د. محمود الصبح، "الخصخصة ماذا – متى – لماذا – كيف"، مرجع سابق، ص٣٩.

(٢) انظر: د. محمود الصبح، "الخصخصة ماذا – متى – لماذا – كيف" المرجع السابق، ص٣٩، هذا ويضيف هذا الفقيه أسلوب مقايضة الديون بالأسهم كوسيلة لتحويل الشركات العامة للقطاع الخاص والتي لا تتضمن البيع ولا تتفق معه في هذا الأمر، إذ أن مقايضة الديون بالأسهم هي أحد أشكال البيع، تقوم الدولة بموجبها بمقايضة ديونها أو جزء منها مقابل أصول أو أسهم من القطاع العام، ومن مزايا هذا الأسلوب يتم توفير الجهد والنفقات وتحقيق المديونية للدولة، وهو ما يذهب إليه جانباً من الفقه القانوني أيضاً، انظر في ذلك د. خالد حمادي حمدون المشهداني، مرجع سابق، ص٤٠.

(٣) انظر: د. حسين المصري، اندماج الشركات وانقسامها، ط١، مطبعة حسان، القاهرة، ١٩٨٦، ص٧. وانظر: د. مجدي محمد سامي، دور صنع الاندماج والاستحواذ في مواجهة الأزمة المالية العالمية وأثرها على الأداء المالي، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الدولي التاسع نحو صياغة دور الدولة في الاقتصاد الوطني في ظل الأزمة المالية العالمية، ٩-١٠ ديسمبر، ٢٠٠٩، الإسكندرية، ص١١.

(٤) انظر: د. طارق عبد العال حماد، اندماج خصخصة البنوك، الدار الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص٧٠.

وعليه وسوف نستعرض في هذا الفرع آليات الخصخصة القانونية التي لا تتضمن البيع وتقع خارج سوق الأوراق المالية والمتمثلة بالتحول للقطاع الخاص عن طريق دمج الشركات وزيادة رأس مال الشركات العامة بأموال من القطاع الخاص.

الفرع الأول/ الخصخصة بطريقة زيادة رأس المال:

يقصد بزيادة رأس مال الشركة تعديل عقد الشركة بزيادة رأسمالها وفقاً للوسائل والإجراءات المحددة وذلك أما بإصدار أسهم جديدة أو بزيادة القيمة الاسمية للأسهم(١).

ويتمثل أسلوب الخصخصة هذا في جلب استثمارات إضافية من القطاع الخاص، أما لإعادة تأهيل الشركة أو لتمويل استثمارات جديدة.. أو ما شابه ووفقاً لهذا الأسلوب لا تتخلى الحكومة عن ملكيتها الأصلية، إذ لا تنطوي العملية على بيع أصول أو بيع لحصة الحكومة في رأس المال، بل إتاحة الفرصة لرأس المال الخاص في المساهمة في رأس مال الشركات العامة، وبالتالي تتحول الشركة العامة إلى شركة مشتركة، مما من شأنه أن يضعف من سيطرة الدولة على الشركة، وهذا ما سعت إليه وزارة قطاع الأعمال في مصر من خلال دعوتها في عام ٢٠٠٤ لمروجين تنفيذ برنامج لخصخصة عدد من شركات القطاع العام باستخدام هذا الأسلوب(٢).

ويعد هذا الأسلوب نقلة أساسية للموازنة بين القطاعين العام والخاص بما من شأنه أن يفتح الآفاق نحو الاقتصاد الحر وتحقيق العديد من المكاسب، ويلائم هذا الأسلوب الشركات التي تكمن مشكلاتها في التمويل بصفة أساسية سواء لغرض التوسع أو بغرض إعادة تأهيل المنشأة، كما حدث في حالة أخرى شركات صناعة الكيمياويات في فرنسا، كما يلائم المنشآت التي يتوقع أن يترتب على خصخصتها من خلال بيع الأصول أو بيع حصة الحكومة في رأس المال آثاراً سياسية غير مرغوبة، وغالباً ما تلجأ الحكومة لهذا الأسلوب لمواجهة انخفاض حقوق الملكية في هيكل رأس المال، في الوقت الذي لا يستطيع أو لا ترغب فيه الدولة في أن تدعم رأس المال من موازنة الدولة، وقد تفضل الدولة دخول مستثمر أجنبي كشريك عند إعادة تأهيل المنشأة وذلك لإمكانية الاستفادة بخبرته في الإدارة والمجالات الفنية وغيرها، وبالرغم من أن هذا الأسلوب يسهل على الحكومة اتخاذ خطوات أخرى تالية للتخلص الجزئي أو الكلي من ملكيتها للمنشأة، إلا أنه قد يستهدف تحسين مركز الشركة العامة حتى مع توافر النية على الحكومة للإبقاء على ملكيتها فيها(٣)، ويتميز هذا الأسلوب بالعديد من الميزات تتمثل في:-

(١) د. كامل عبد الحسين البلداوي و د. مهند إبراهيم الجبوري، زيادة رأس مال الشركة المساهمة في التشريع العراقي، مجلة الرافدين للحقوق، كلية القانون – جامعة الموصل، العدد العاشر، آذار، ٢٠٠٦، ص٥٢.

(٢) انظر: د. منير إبراهيم هندي، الخصخصة خلاصة التجارب العالمية، مرجع سابق، ص١٧٣.

(٣) انظر: د. منير إبراهيم هندي، المرجع السابق، ص١٧٧.

١. قدرة هذا الأسلوب على توفير رأس المال لإعادة هيكلة الشركة وتوسيع القاعدة الإنتاجية[١].
٢. عدم إلغاء ملكية الدولة في الشركة.
٣. تحسين أداء الشركة وزيادة عوائدها وارتفاع ثمنها في المستقبل[٢].
٤. يتلائم هذا الأسلوب مع الدول النامية لعجز الحكومات عن التمويل.
٥. يسمح هذا الأسلوب بإشراك المال الأجنبي مع التقنيات الحديثة[٣].

إلا أن أهم العقبات التي تقف عائقاً أمام تطبيق هذهِ الوسيلة من الخصخصة تتمثل في:

١. عدم إقبال المستثمرين على شراء الأسهم الجديدة نظراً لتدهور الحالة المالية للشركة وانخفاض معدل العائد على رأس المال المستثمر فيها لأن صلاحية هذا الحل تقتصر على حالة الشركات التي تسمح ظروفها بتحقيق أرباح في المستقبل فقط.
٢. اعتقاد المستثمرين أن شركات قطاع الأعمال العام من الصعب تطوير أدائها مستقبلاً نظراً لما يحيطها من قوانين وقرارات سياسية تعوق تقدمها الاقتصادي في المستقبل[٤].

هذا ويمكن أن تتحقق زيادة رأس مال الشركة بعدة أساليب تتمثل في:-

١. زيادة رأس المال عن طريق طرح أسهم جديدة للاكتتاب العام أو الخاص.
٢. زيادة رأس المال عن طريق ضم الاحتياطي لرأس المال، وبمقدار هذا الاحتياطي تصدر الشركة أسهماً جديدة توزع على المساهمين فيها، أو تزيد من القيمة الاسمية للأسهم.
٣. تحويل الديون التي على الشركة إلى أسهم.
٤. تحويل حصص التأسيس إلى أسهم[٥].

---

(١) د. محمود صبح، الخصخصة لمواجهة متطلبات البناء وتحديات النمو، جامعة عين شمس، كلية التجارة، ١٩٩٥، ص٢٧.

(٢) د. محمد عبدة محمد فاضل الربيعي، الخصخصة وأثرها على التنمية بالدول النامية، مرجع سابق، ص١٦٧.

(٣) د. سيد أحمد سيد يعقوب، الخصخصة ودورها في تنمية الأنظمة الاقتصادية والسياسية المعاصرة، تجربة دولة الكويت، دار طلال، ٢٠٠٦، ص١٠٣-١٠٦.

(٤) انظر: د. أميرة جعفر شريف، مرجع سابق، ص٧٧.

(٥) انظر: د. أميرة جعفر شريف، مرجع سابق، ص٦٧-٦٨.
وقد يأخذ هذا الأسلوب في الخصخصة صورة أخرى هي إنشاء شركة جديدة تتمثل فيها حصة الحكومة بما تقدمه من أصول ثابتة أو متداولة، بينما تتمثل مساهمة القطاع الخاص في مساهمة نقدية، قد تستخدم في شراء أصول جديدة ومن تدعيم رأس المال العامل، وعلى الرغم من أن تصنيف هذا الأسلوب يقع ضمن الأساليب التي لا تتضمن تخلي الدولة عن ملكيتها في صورة بيع الأصول أو بيع حصة الحكومة في رأس المال، فأنه قد يصاحب هذا الأسلوب تخلي الحكومة الكلي أو الجزئي عن حصتها في رأس المال وهو ما حدث في خصخصة الشركة العامة للكهرباء في فرنسا، انظر في ذلك: د. منير إبراهيم هندي، الخصخصة، خلاصة التجارب العالمية، مرجع سابق، ص١٧٤ و ١٧٦ و ١٧٧.

وتبدأ إجراءات هذا الأسلوب من الخصخصة عادةً، بتخفيض رأس المال المدفوع الذي يظهر في الميزانية، وذلك بمقدار الخسائر المجمعة التي ربما تكون قد منيت بها الشركة في سنوات سابقة، يتبع ذلك دعوة القطاع الخاص للمساهمة في تمويل استثمارات الشركة(١).

وعليه فزيادة رأس المال يمكن أن تكون وسيلة لتحويل الشركة العامة إلى شركة خاصة أو مختلطة، كما يمكن أن تكون وسيلة لتحويل الشركات المختلطة إلى شركات خاصة، ويتم ذلك بزيادة نسبة مساهمة القطاع الخاص في الشركة، دون أن يقابلها زيادة في نسبة مساهمة القطاع العام في رأس مال الشركة، أو بمشاركة القطاع لخاص في شركات كانت مملوكة بالكامل للقطاع العام عن طريق زيادة رأس المال بطرح أسهم جديدة للاكتتاب العام، أما زيادة قيمة الأسهم بمقدار هذا الاحتياطي أو تحويل الديون لأسهم توزع على المساهمين فلا يعد وسيلة للتحول إلى القطاع الخاص(٢).

وقد قضت المادة (٥٥) من قانون الشركات العراقي بإمكانية زيادة رأس مال الشركة المساهمة عن طريق طرح أسهم جديدة للاكتتاب العام، وضم الاحتياطي إلى رأس المال وإصدار أسهم جديدة بما يعادل هذا الاحتياطي، وتحويل أموال الفائض المتراكم إلى أسهم توزع على المساهمين(٣).

وقد نظم المشرع الفرنسي عملية التحول إلى القطاع الخاص عن طريق زيادة رأسمال الشركة العامة لطرح أسهم جديدة للاكتتاب العام، مع تخلي القطاع العام عن حق الأفضلية في الاكتتاب بالأسهم الجديدة أو لبيع هذا الحق، كما أجاز زيادة رأس مال الشركة العامة المراد تحويلها(٤)، عن طريق قيام الأشخاص من القطاع الخاص بتقدم الأصول كحصة عينية في الشركة المراد تحويلها، فإذا ما انخفضت نسبة مساهمة القطاع العام عن ٥١% من رأس مال الشركة جراء هذه الزيادة تفقد الشركة العامة وصفها كشركة عامة وتتحول إلى شركة خاصة(٥).

وكما يرى جانب من الفقه القانوني بأن هذه الأحكام التي قررها المشرع الفرنسي تمنح الشركة العامة مرونة كبيرة عند زيادة رأسمالها، فهي تتيح للقطاع العام أن يحصل على ربح مادي عند تحويل الشركة إلى القطاع الخاص عن طريق زيادة رأس مال أو بيع حق الأفضلية دون بيع الأسهم المملوكة للقطاع

---

(١) د. منير إبراهيم هندي، الخصخصة، خلاصة التجارب العالمية، مرجع سابق، ص١٧٣، وانظر: د. فالح أبو عامرية، مرجع سابق، ص٣٩.

(٢) انظر: مهند إبراهيم الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص١٠٦.

(٣) يبدو أن الفائض المتراكم ما هو إلا صورة من صور الاحتياطي الاختياري للشركة، ذلك أن أموال الشركة أما أن تكون جزء من رأسمالها المحلي المستثمر ضمن نشاطها، أو أن تكون جزءاً من الاحتياطي، ومن ثم لا يمكن وصف أي جزء منها بأموال فائضة.

(٤) المادة الأولى المعدلة من قانون الخصخصة الفرنسي الصادر في ١٩٨٦/٨/٦.

(٥) المادتان (١٨٣ و ١٨٨) من قانون الشركات التجارية الفرنسية لعام ١٩٦٦، وانظر:

Francis Prive: La privatization Du secteur public en France, P.74.

أشار إليه: د. مهند إبراهيم الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص١٦١.

العام، إذ أن زيادة رأس المال من خلال تقديم حصص عينية يعزز من قدرة الشركة الفنية والاقتصادية[١].

وفيما يتعلق بموقف المشرع المصري، فأنه يمكن زيادة رأسمال شركة قطاع الأعمال العام عن طريق طرح أسهم جديدة للاكتتاب العام أو ضم الاحتياطي إلى رأس المال وإصدار أسهم جديدة توزع على المساهمين بما يتناسب وعدد الأسهم التي يملكها كل مساهم[٢]، كما يمكن زيادة رأس مال الشركة عن طريق تقديم حصص عينية[٣] أو عن طريق تحويل الديون التي على الشركة إلى أسهم[*]، وفقاً لقانون الشركات المصري لسنة ١٩٨١ باعتبار أن هذا القانون واجب التطبيق على كل ما لم يرد بشأنه نص خاص في قانون شركات قطاع الأعمال[٤].

وعليه فمن الجائز أن تتحول الشركة التابعة إلى شركة خاصة وفقاً للتشريع المصري، من خلال زيادة رأسمالها عن طريق إصدار أسهم جديدة تطرح للاكتتاب العام متى ما أدت هذه الزيادة إلى انخفاض نسبة مساهمة الشركة القابضة عن (٥١%) من رأس مال الشركة التابعة على أن تتنازل الشركة القابضة عن حق الأفضلية في الاكتتاب بالأسهم الجديدة وذلك وفقاً لأحكام المادة (٩٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الشركات المصري لسنة ١٩٨١، كما يمكن أن تتحول الشركة التابعة إلى شركة خاصة عن طريق زيادة رأسمال هذه الشركة بتحويل ديونها المقدمة من قبل القطاع الخاص إلى أسهم متى أدت هذه الزيادة إلى انخفاض مساهمة الشركة القابضة عن (٥١%) عن رأسمال الشركة التابعة وذلك وفقاً لأحكام قانون الشركات المصري رقم (١٥٩) لسنة ١٩٨١، على أساس أن هذا القانون يطبق على كل ما لم يرد بشأنه نص في قانون شركات قطاع الأعمال العام المصري رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١[٥].

---

(١) انظر: د. مهند إبراهيم علي فندي الجبوري، المرجع السابق، ص١٦١.

(٢) انظر: المواد (١٩-٣٢) من قانون شركات قطاع الأعمال العام، والمادة (٥١) من اللائحة التنفيذية لهذا القانون.

(٣) هذا ما جاء صراحةً في المادة (٤٠) فقرة (٣) من قانون الشركات المصري رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ والتي تنص على "يجوز استخدام الاحتياطي القانوني في تغطي خسائر الشركة وفي زيادة رأس المال"، منشور على موسوعة القانون المصري على الموقع الالكتروني:

Mohamed bamby. dlogspot.com /2012/03/159-1981.html.

(*) يقوم هذا الأسلوب على فكرة استبدال الدائنين لمديونيهم بتخصيص ملكية المشروعات التي يتم تخصيصها، وقد تكون المقايضة بشكل مباشر بين الدائن والمدين، أو من خلال طرف ثالث عن طريق قيام الدولة أو البنك الدائن ببيع القرض الدائم على الدولة المدينة بخصم قد يصل مثلاً إلى ٣٥% إلى مستثمر وغالباً ما يكون (شركة متعددة الجنسية) إذ تحصل على قيمة الدين من البنك المركزي بقيمته الاسمية أو الخصم المتواضع بالعملة المحلية وبسعر الصرف السائد في السوق ثم تحصل الشركة أو المستثمر باستخدام هذه العملة المحلية على أسهم في الدولة المدينة ويناسب هذا الأسلوب الدولة التي تعاني من عيب المديونية، انظر في ذلك: داود سلوم عبد الحسين الخزرجي، مرجع سابق، ص٣٠.

(٤) انظر: د. أميرة جعفر شريف، مرجع سابق، ص٧٥.

(٥) انظر: د. مهند إبراهيم الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص١٦٣.

أما وفقاً لقانون الشركات العامة العراقي رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل، فمن غير المتصور تحويل الشركات العامة إلى شركات خاصة أو مختلطة عن طريق زيادة رأسمالها بطرح أسهم جديدة للاكتتاب العام، بسبب أن رأسمال الشركة العامة لا يقسم أساساً إلى أسهم فضلاً عن أنه لا يجوز للقطاع الخاص أن يمتلك جزءاً من رأسمال الشركات العامة، وهذا مما يحول دون استخدام هذا الأسلوب في التحول إلى القطاع الخاص ومن ثم عدم الحصول على المزايا التي يحققها هذا الأسلوب لاسيما التي تحتاج إلى دعم قدراتها الاقتصادية في الوقت التي لا ترغب فيه الوزارة المعنية أو كانت لا تستطيع فيه دعم الشركة من رأس المال العام، وخاصة عندما يكون النشاط الذي تمارسه تلك الشركات تمثل نشاطاً اقتصادياً مهماً للاقتصاد الوطني، ولاسيما وإننا نعاني من عجز كبير في الموازنات العامة للدولة العراقية، لذا نقترح على المشرع العراقي أن يأخذ بهذا الأسلوب للتحول المتمثل بزيادة رأس مال الشركة كوسيلة للخصخصة، وعلى النحو الذي أشرنا إليه في فرنسا ومصر.

أما فيما يتعلق بالشركات المختلطة وإمكانية تحويلها إلى شركات خاصة بأسلوب زيادة رأسمالها بطرح أسهم جديدة للاكتتاب العام، فبالرغم من أن المادة (٦٤/بند ثانياً) من قانون الشركات العراقي جاءت تقضي بمنع المساهم من القطاع العام من نقل ملكية أسهمه في الشركة المختلطة إلى شخص من غير هذا القطاع، أن أدى ذلك إلى انخفاض بنسبة مساهمة عن (٢٥%) من رأس المال، فأنه لا يوجد ما يمنع من تحول الشركة المختلطة إلى شركة خاصة بطريق زيادة رأس المال بطرح أسهم جديدة للاكتتاب العام، وذلك إذ أدت هذهِ الزيادة إلى تخفيض نسبة مساهمة القطاع العام في رأسمال الشركة عن (٢٥%)[١]، وأن كانت هذه العملية لا يمكن أن تتحقق إلا بموافقة القطاع العام المساهم في الشركة المساهمة المختلطة[٢]، وفيما يتعلق بمدى جواز تقديم حصص عينية عند زيادة رأسمال الشركة المساهمة والمحددة فإن المشرع العراقي أجاز تقديم مثل هذه الحصص عند تأسيس الشركة فقط[٣]، في حين لم يجعل تقديم الحصص العينية أسلوباً من أساليب زيادة رأس مال الشركة، ولم يكن المشرع العراقي موفقاً في تقرير هذا الحكم بسبب أنه لم يعد هناك مبرراً لعدم إجازة تقديم الحصص العينية عند زيادة رأسمال الشركة المساهمة

(١) د. كامل عبد الحسين البلداوي و د. مهند إبراهيم الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، المرجع السابق، ص٥٢.

(٢) ذلك أن زيادة رأسمال الشركة المساهمة وفقاً لقانون الشركات النافذ، تخضع لرقابة الجهة القطاعية المختصة، فوفقاً للمادة (٥٤/ثالثاً) من قانون الشركات العراقي، تقدم الشركة المساهمة إلى المسجل قراراً من الهيئة العامة بزيادة رأسمالها معززاً بدراسة اقتصادية بمسوغات الزيادة وأوجه استخدامها ويتولى المسجل مفاتحة الجهة القطاعية المختصة لبيان رأيها بالموافقة أو الرفض على زيادة رأس المال، ومدى انسجامها مع نشاط الشركة ووضعها المالي، وعلى تلك الجهة الإجابة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها كتاب بالمسجل، قانون الشركات رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ المعدل، مرجع سابق، ص٢٧.

(٣) المادة (٢٩) من قانون الشركات العراقي، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص١٧.

أو المحددة، مادام تقديمها جائزاً عند تأسيس الشركة، لذلك فالدعوة موجهة للمشرع العراقي إلى تعديل نص المادة (٥٥) من قانون الشركات العراقي السالفة الذكر بما يسمح بتقديم الحصص العينية عند زيادة رأسمال الشركة المساهمة والمحددة[١]، لما لهذا الحكم من أثر في تدعيم القدرة الفنية للشركة فضلاً عن تدعيم قدرتها الاقتصادية، الأمر الذي يجعل من زيادة رأس المال أسلوباً فعالاً في تحويل الشركة المساهمة المختلطة إلى شركة مساهمة خاصة.

الفرع الثاني/ الخصخصة عن طريق الاندماج:

يتمثل هذا الأسلوب في إدماج الشركة أو المنشأة العامة في الشركة أو المنشأة المملوكة للقطاع الخاص، مع استمرار الحكومة في الحفاظ على حصتها أو جزء منها في رأسمال الشركة الجديدة، وعادة ما يكون قبول فكرة الاندماج مشروطاً بكون حصة الحكومة في رأس المال أقل من حصة المستثمرين في القطاع الخاص أو مشروطاً بجعل مسؤولية إدارة الشركة الجديدة من نصيب القطاع الخاص المساهم في رأس المال، أو حتى بأن لا تكون للحكومة الكلمة العليا في شأن القرارات الهامة[٢].

وقد عرف الاندماج بأنه عملية قانونية تتمثل بعقد بين شركتين أو أكثر قائمتان تتوحد بمقتضاها تلك الشركات والتي تمارس نشاطاً متكاملاً أو متماثلاً ويتم هذا التوحد أما بانصهار إحداهما في الأخرى، وأما بمزجهما معاً في شركة جديدة تحل محلهما[٣]، ويترتب على ذلك انقضاء جميع الشركات المندمجة وانتقال كافة حقوقها والتزاماتها وكذلك أعضاءها إلى الشركة الدامجة أو الجديدة[٤]، وبناءاً على ذلك يمكن أن يتحقق الدمج عن طريق الضم بأن تنظم الشركة أو أكثر إلى شركة أخرى أو عن طريق المزج بأن تمتزج شركتان أو أكثر لتكوين شركة واحدة جديدة[٥].

---

(١) تنص المادة (٥٥) من قانون الشركات العراقي "للهيئة العامة في الشركة المساهمة والمحدودة تغطية زيادة رأس المال بإحدى الطرق الآتية أولاً: إصدار أسهم جديدة تسدد أقيامها نقداً..."، المرجع السابق، ص٢٥.

(٢) د. منير إبراهيم هندي، الخصخصة، خلاصة التجارب العالمية، مرجع سابق، ص١٧٤.

(٣) د. محمد فريد العريني، القانون التجاري، شركات الأشخاص والأموال، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص٥٥٩-٥٦٠.

(٤) انظر: مهند إبراهيم الجبوري، دمج الشركات في القانون العراقي – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة الموصل، ١٩٩٦، ص٩.

(٥) المواد (٣٧١) من قانون الشركات الفرنسي و (١٣٠) من قانون الشركات المصري و (١٤٨) من قانون الشركات العراقي، انظر في ذلك: د. أميرة جعفر شريف، مرجع سابق، ص١٢٧.

هذا وتلتزم الشركة الدامجة أو الناجمة عن الدمج بتوزيع أسهم عينية على أعضاء الشركات المندمجة بمقدار الأصول الصافية لهذه الشركات، وعليه فما يصدر عن الشركة الدامجة أو الجديدة من أسهم لأعضاء الشركات المندمجة إنما هي أسهم عينية لأنها تقابل حصصاً عينية[١].

هذا وقد نصت المادة الأولى المعدلة من قانون التحول إلى القطاع الفرنسي الصادر في ١٩٨٦/٨/٦ على الدمج باعتباره آلية من آليات التحول إلى القطاع الخاص[٢].

وقد تقترن عملية الدمج بعملية الانقسام وفي وقت واحد وفقاً للتشريع الفرنسي ويمكن أن يتحقق ذلك بطريقتين هما طريقة الدمج بالانقسام والضم وطريقة الدمج بالانقسام والمزج[٣]، وبهذا فإن عملية الدمج المقترنة بالانقسام قد تؤدي إلى انخفاض نسبة مساهمة القطاع في الشركة العامة على نحو يكون القطاع الخاص فيه مالكاً لأغلبية رأس المال لأنها تؤدي إلى توزيع مساهمة القطاع العام في الشركة العامة على عدة شركات.

هذا وتظهر أهمية الاندماج من خلال التزايد الملحوظ لهذه الظاهرة في العقود الأخيرة من زماننا المعاصر وذلك نتيجة لظاهرة العولمة والأزمة المالية الحالية، لاسيما في بلدان العالم الثالث التي تتصف شركاتها بصغر حجمها وقلة مواردها المادية، فإن اللجوء إلى اندماج الشركات العامة مع الشركات الخاصة قد يكون إحدى الوسائل المتاحة لشركات هذهِ البلدان من أجل البقاء والمنافسة[٤].

وفيما يتعلق بموقف المشرع المصري من آلية الدمج كوسيلة للخصخصة التي لا تتضمن البيع، فقد أجاز قانون شركات قطاع الأعمال العام رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١، تقسيم الشركات القابضة ودمجها بناء على عرض الوزير المختص بقرار من مجلس الوزراء، وكذلك تقسيم الشركات التابعة لها ودمجها بقرار من مجلس إدارة الشركة أو الشركات القابضة واعتماد الجمعيات العامة للشركات المندمجة والمندمج فيها أو المقسمة بحسب الأحوال، وقد أشار أيضاً إلى سريان المواد (١٣٠-١٣٥) من قانون الشركات المصري رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ على دمج شركات قطاع الأعمال العام، وأن تقدير أصول الشركات

---

(١) انظر: د. علي البارودي، و د. محمد فريد العريني، القانون التجاري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٧، ص٦٠٥، هذا وأن الأصل في الحصص أن تكون نقدية، ولكن ذلك لا يمنع أن تكون عينية باعتبارها من عناصر تكوين رأس المال، والحصة العينية هو ما يقدمه المساهم من أرض أو بناء أو مكائن أو مهمات أو سلع (منقول) بهدف المساهمة في الشركة ويصار إلى تقدير تلك الحصة بالنقود لتزويد من ساهم بها عدداً من الأسهم يقابل ما قدّر لحصته من قيمة نقدية، انظر: د. عباس مرزوك فليح العبيدي، مرجع سابق، ص٦٩-٧٠.

(٢) انظر: المادة الأولى من قانون التحول الفرنسي رقم ٨٦-٩١٢ الصادر في ٦ آب ١٩٨٦، الجريدة الرسمية، مرجع سابق، ص٩٦٩٥، وتخضع عمليات الدمج في القانون الفرنسي لأحكام القواعد العامة لدمج الشركات الواردة في قانون الشركات التجارية الفرنسي لسنة ١٩٦٦ المعدل، انظر في ذلك: د. أميرة جعفر شريف، مرجع سابق، ص١٣٠.

(3) B-Cqillaudet R. Darand, Fusion, Scission et Apport partiel, paris, 1986, P.16.

(٤) برايان كويل، دمج وشراء الشركات (Mergers & Acquisition)، إعداد قسم الترجمة بدار الفاروق، دار الفاروق للنشر والتوزيع، ٢٠٠٦، ص٨.

الداخلة في عمليات الدمج يحدث في هذه الحالة من قبل اللجنة المنصوص عليها في المادة (١٩) من قانون شركات قطاع الأعمال العام المصري، وهي اللجنة المختصة بتقدير الحصص العينية[١].

وقد أوجب قانون الشركات المصري رقم (١٥٩) لسنة ١٩٨١ أن تكون الشركة الدامجة شركة مساهمة مصرية، ولا يهم بعد ذلك شكل الشركة المندمجة[٢].

وقد قررت اللائحة التنفيذية لقانون شركات قطاع الأعمال العام رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ بجواز إدماج أو تقسيم الشركات القابضة أو التابعة لتحقيق واحد أو أكثر من الأغراض التالية:

١. التكامل بين الأنشطة التي تقوم بها الشركات.
٢. تحقيق قدر أكبر من المنافسة بين الشركات.
٣. دعم المركز المالي للشركات المندمجة والاستفادة من الطاقات العاطلة في بعض الشركات والخبرات الإدارية في بعض المواقع.
٤. زيادة القدرة الائتمانية للشركات زيادة ربحية[٣].

أما فيما يتعلق بموقف المشرع العراقي من آلية دمج الشركات كوسيلة للتحول للقطاع الخاص وخصخصة الشركات العامة، فأننا ومن خلال الرجوع إلى أحكام قانون الشركات العامة نجد بأنه قد نظم عملية دمج شركة عامة بشركة عامة أخرى أو دمج شركتين عامتين أو أكثر لتكوين شركة عامة جديدة[٤]، ونظم شروط وإجراءات وآثار الدمج في هذه الحالة[٥]، إلا أنه لم يشير إلى إمكانية دمج شركة عامة بشركة خاصة أو مختلطة، مما يجعل التساؤل حول إمكانية تحقق هذا الدمج من عدمه قائماً، هذا وقد ذهب جانب من الفقه العراقي بعدم وجود ما يمنع من تحقق هذا الدمج إذا روعيت في عملية الدمج الشروط والإجراءات التي يتضمنها كلاً من قانون الشركات رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ المعدل وقانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل ويدعم هذا الجانب من الفقه رأيه بحجج عدة تتمثل بما يلي:-

١. إن قرار دمج الشركات العامة يجب أن يصدر وفقاً للمادة (٣١) من قانون الشركات العامة من قبل مجلس الوزراء وهي الجهة ذاتها التي استلزمت المادة (٣٥) من قانون الشركات العامة موافقتها على تحول الشركة العامة إلى شركة مساهمة خاصة.

---

(١) المادة (٣٦) من قانون شركات قطاع الأعمال العام، الجريدة الرسمية، مرجع سابق، ص١٩.

(٢) المادة (١٣٠/فقرة ١) من القانون المصري رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١. وانظر: د. فريد العريني، الشركات التجارية (المشروع التجاري الجماعي بين وحدة الإطار القانوني وتعدد الأشكال)، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٥، ص٤١٠.

(٣) المادة (٨١) من اللائحة التنفيذية لقانون شركات قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١، مرجع سابق، ص١٠٦-١٠٧.

(٤) المادة ٣١/بند أولاً من قانون الشركات العامة رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٥.

(٥) المواد من (٣١-٣٤) من قانون الشركات العامة، الوقائع العراقية، المرجع السابق، ص٦-٧.

٢. أن هناك تقارباً كبيراً فيما بين أحكام الدمج التي تضمنها قانون الشركات العامة وأحكام الدمج الواردة في قانون الشركات، إذ أن الدمج وفقاً للقانونين المذكورين يجب أن يتم بالضم أو بالمزج وأن يكون بين شركات تمارس نشاطاً متماثلاً أو متكاملاً أي أن الدمج أفقياً أو رأسياً(١).

٣. إن الدمج يعد من أسباب انقضاء الشركات العامة وكذلك الخاصة والمختلطة بحيث تنتقل حقوق والتزامات الشركة أو الشركات المندمجة إلى الشركة الدامجة أو الجديدة(٢).

ويرى البحث بأن هناك جانباً من الصحة في رأي هذا الجانب الفقهي، لاسيما فيما يتعلق بوحدة الجهة التي خولها القانون اتخاذ قرار دمج الشركات أو تحولها إلى القطاع الخاص وأن كلاً من الدمج وتحول الشركة العامة هي من أسباب انقضاء الشركات سواء العامة أم المختلطة الخاصة، وانتقال حقوقها والتزاماتها إلى الشركة الدامجة أو الجديدة.

فضلاً عن وجود تقارب في أحكام الدمج بين قانوني الشركات العامة والشركات التجارية وخصوصاً في إمكانية الدمج بصورتي الضم أو المزج بين الشركات، غير أن الباحث يجد بأنه بالرغم من كل ذلك إلا أن هناك عوائق تمنع دمج الشركات العامة بالشركات الخاصة تتمثل بأنه بالرغم من أن قانون الشركات العامة قد خول ذات الجهة القيام بدمج الشركات العامة أو تحولها إلى القطاع الخاص إلا أنه اشترط أن يكون التحول بطريقة البيع حصراً(٣)، علماً بأن الدمج لا يعد وسيلة من وسائل البيع وبالتالي حتى وأن كان الدمج يعد وسيلة من وسائل التحول إلى القطاع الخاص وأن الجهة المخولة بالتحول والدمج هي ذات الجهة إلا أن المشرع القانوني قد نص بصريح العبارة على إتباع طريقة من طرق البيع في هذا التحول، مما يجعل هذا الشرط عائقاً أمام الجهة المخولة في إتباع هذه الوسيلة في التحول إلى القطاع الخاص.

---

(١) انظر: د. مهند إبراهيم الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص١٥٥، ود. أميرة جعفر شريف، مرجع سابق، ص١٣٢-١٣٤.

(٢) انظر: د. مهند إبراهيم الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، المرجع السابق، ص١٥٥، ويذهب هذا الجانب من الفقه إلى أن الدمج بين الشركات العامة من جهة والمختلطة من جهة أخرى يمكن أن يتحقق في جميع الحالات التي تتقضي فيها الشركة العامة لمصلحة شركة خاصة أو مختلطة وهي حالة الدمج بالمزج، وحالة انضمام شركة عامة إلى شركة خاصة أو مختلطة، ففي هذه الحالات ستكون الشركة الناجمة عن الدمج خاصة أو مختلطة بحسب النسبة التي يملكها القطاع العام في رأسمالها، في حين لا يمكن أن يتحقق الدمج في حالة انضمام الشركة الخاصة أو المختلطة إلى شركة عامة طالما أن قانون الشركات العامة لا يسمح للأشخاص الخاصة بتملك نسبة من رأسمال الشركة العامة، ينظر في ذلك: د. مهند إبراهيم الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص١٥٦.

(٣) تنص المادة (٣٦) من قانون الشركات العامة على "تعد الوزارة دراسة بالمسوغات الاقتصادية والفنية للتحول، وأسلوب تقويم قيمة أسهم رأس المال وطريقة بيعها، وترفعها إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بشأنها"، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٦.

لذا والدعوة موجهة للمشرع العراقي لتنظيم عملية الدمج التي تتم بين الشركات العامة والخاصة بنصوص قانونية صريحة لاسيما وأن المشرع القانوني العراقي كان قد نظم عملية تحول الشركات العامة إلى شركات خاصة مساهمة بأحد طرق البيع، فلا داعي للتمييز بين الحالتين طالما أنها تحققان ذات الغاية وهي تحول الشركة العامة إلى شركة خاصة أو مختلطة، بل وأن الدمج يتميز عن التحول في أنه فضلاً عن تحقيقه للغاية المذكورة فأنه يحقق ميزة التكامل الأفقي أو الرأسي بين شركات القطاع الخاص والعام، ولما يحققه هذا الدمج من تحقيق وتوفير إمكانيات مالية وقدرات تقنية جديدة يسهل على تلك الشركات تحقيق أهدافها المالية والفنية وبجودة أعلى، كما أن المشرع القانوني مدعو إلى إعادة هيكلة الشركات العامة وتحويلها إلى شركات مساهمة تملك الدولة أسهمها بالكامل لأن من شأن هذا الأمر تسيير إجراءات دمج الشركات العامة بشركات خاصة أو مختلطة مما يسهل أيضاً خضوع عمليات الدمج للقواعد الواردة في قانون الشركات في حال لم نجد حكماً لها في قانون الشركات العامة وكما عليه الحال في كل من التشريعين الفرنسي والمصري.

أما عن إمكانية تحول الشركات المختلطة إلى شركات خاصة عن طريق آلية الدمج، فإن قانون الشركات الملغي رقم (٣٦) لسنة ١٩٨٣ نص بصريح العبارة على عدم جواز فقدان الشركة المختلطة شخصيها المعنوية لمصلحة شركة خاصة وهذا ما أكدته المادة (١٤١/بند أولاً) من قانون الشركات، ويفسر الفقه القانوني هذا الشرط على أساس أن الشركات المختلطة هي جزء من القطاع العام وأنها تؤدي ذات الدور الذي يؤديه القطاع العام[١]، وقد ألغى قانون الشركات النافذ هذا الشرط ولم يعد هناك ما يمنع من تحقق الدمج، والباحث يميل إلى الموقف القانوني النافذ ما دامت عملية الدمج لا يمكن أن تتحقق إلا بموافقة الجهة المختصة التي يمكنها أن ترفض الموافقة على الدمج، أن تبين لها أنه يرتب آثاراً اقتصادية مضادة لخطة التنمية والقراءات التخطيطية[٢].

هذا ولا يوجد في قانون الشركات العراقي النافذ ولا في قانون الاستثمار النافذ، والذي تطبق أحكامه على فروع ومكاتب الشركات والمؤسسات الاقتصادية الأجنبية أيضاً، ما يحول دون الدمج بين الشركات في العراق، رغم اختلاف جنسية الشركات الداخلة في الاندماج[٣]، فإذا كانت الشركة الدامجة عراقية والشركة المندمجة شركة أجنبية، فتبقى الشركة الدامجة محتفظة بجنسيتها وشخصيتها المعنوية، وفي هذه

(١) انظر: د. كامل عبد الحسين البلداوي، الشركات التجارية في القانون العراقي، مطابع التعليم العالي، الموصل، ١٩٩٠، ص٢٣٢.

(٢) انظر: د. أميرة جعفر شريف، مرجع سابق، ص١٦٣.

(٣) فيما يخص تحديد جنسية الشركة، فقد أخذ المشرع العراقي (بمعيار التأسيس)، إذ تعد الشركة المؤسسة في العراق وفق أحكام هذا القانون عراقية وذلك وفق المادة (٢٣) من قانون الشركات العراقي رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧.

الحالة تبقى شركة عراقية ويحتفظ المساهمون بصفتهم نفسها في الشركة الوطنية قبل اندماج الشركة الأجنبية بها[١]، وتنتقل حقوق الشركة والتزاماتها إلى الشركة الناجمة عن الدمج[٢].

أما فيما يتعلق بالشركة (الأجنبية) المندمجة بالشركة الوطنية، فالحالة بالنسبة لها في حكم تغيير جنسيتها بطريقة غير مباشرة، هو ما يسمى عند بعض الفقه بالاندماج الدولي[٣].

وهنا يثور التساؤل حول الآثار المترتبة على اندماج الشركة الوطنية العراقية بشركة أجنبية وتغير جنسيتها الوطنية لمصلحة شركة أجنبية وما يترتب على ذلك من أمور وآثار قانونية، لاسيما فيما يتعلق بحقوق المساهمين وحملة السندات والواقع أن المشرع العراقي لم يضمن قانون الشركات النافذ التفاصيل لمثل هذا النوع من الاندماج وأشاروا إلى أنه من الصعوبة بمكان الإجابة الدقيقة عن تلك المسائل ومعالجتها معالجة سليمة من الناحية القانونية في ظل غياب نصوص تشريعية ينظم تفاصيل هذه المسائل، لذا فالدعوة موجهة للمشرع القانوني العراقي لمعالجة تلك المسائل بنصوص قانونية واضحة وتفصيلية ليتسنى الأخذ بتطبيق هذهِ الآلية الهامة من آليات تحول القطاع العام إلى القطاع الخاص وذلك للاستفادة من المزايا التي توفرها من حيث الوفرة المالية والجودة في الأداء.

(١) انظر: د. أميرة جعفر شريف، المرجع السابق، ص١٣٧.

(٢) المادة (١٥٢) من قانون الشركات رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧، الوقائع، مرجع سابق، ص٥٠.

(٣) د. عوني محمد الفخري، التنظيم القانوني للشركات متعددة الجنسية والعولمة، ط١، بين الحكمة، بغداد، ٢٠٠٢، ص١١.

الفصل الثالث

آثار الخصخصة في القانون العراقي والمقارن

الفصل الثالث

آثار الخصخصة في القانون العراقي والمقارن

سنتولى في هذا الفصل بيان أثر الخصخصة على المرافق المراد خصخصتها من حيث بيان الأثر القانوني على تلك المرافق من حيث الشخصية المعنوية للمرفق العام وتغير النظام القانوني التي تخضع له بعد نقل ملكيتها إلى القطاع الخاص، كما سنبين أثر الخصخصة على الميزانية العامة بشقيها الإيرادات والنفقات من حيث بيان مدى زيادة الإيرادات عند خصخصة المرافق العامة أو نقصانها وبيان أثر الخصخصة على النفقات العامة من حيث تخفيضها ثم نبين أثر الخصخصة على العاملين في المرفق العام من حيث تأثير ذلك على البطالة فضلاً عن الحقوق والامتيازات التي يفرضها المركز القانوني الجديد نتيجة خضوعهم لنظام قانوني يختلف عن النظام القانوني الذي كانوا يخضعون له قبل خصخصة المشروع العام، كما سنبين أثر الخصخصة على جودة الخدمات والسلع التي ستقدمها المرافق العامة بعد خصخصتها وكذلك أثرها على أسعار تلك السلع والخدمات، وسيتم بيان ذلك في هذا الفصل وذلك في ثلاث مباحث رئيسية على التوالي.

المبحث الأول/ آثار الخصخصة على المرفق المراد خصخصته:

أن خصخصة المرافق العامة في الدولة تحدث عادةً في المشروعات العامة التي تتخذ أشكال تنظيمية تتمثل في المنشآت والمؤسسات العامة أو الشركات العامة، التي تعد من أساليب إدارة المرافق العامة في الدولة، والتي يمنح المشرع القانوني كلاً منها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري لتقوم بعملها على أكمل وجه(١).

كما أن الخصخصة قد ترد على الوحدات الاقتصادية والأصول التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية كالمعامل وغيرها من الوحدات الاقتصادية في الدولة، وتختلف الآثار القانونية للخصخصة في التشريع العراقي باختلاف الأسلوب المتبع في عملية التحول، فإذا كانت الآثار المترتبة على الخصخصة عن طريق بيع الأصول، لا تختلف في أثاره عن أثار عقد البيع المقررة في القواعد العامة، سواء من حيث التزام المشتري بدفع الثمن أو التزام البائع بتسليم المبيع وغيرها، فإن خصخصة الشركات العامة ودمجها بشركات خاصة أو مختلطة يرتب أثاراً قانونية مهمة، لأنها تؤدي إلى انقضاء الشركة العامة انقضاءاً مبتسراً لا تعقبه عملية تصفية، كما تؤدي إلى انتقال كافة حقوقها والتزاماتها إلى الشركة الناجمة عن التحول أو إلى الشركة الدامجة أو الناجمة عن الدمج، ومما ينبغي ملاحظته هنا بأن تلك الآثار تقترب إلى حد كبير من الآثار المترتبة على إعادة هيكلة الشركات أو المنشآت العامة وفقاً للتشريعات المقارنة ولاسيما فرنسا ومصر، إذ تؤدي عملية إعادة الهيكلة إلى انقضاء الشركة أو المنشأة بدون تصفية، وانتقال كافة حقوقها والتزاماتها إلى الشركة المساهمة التي تملك الدولة أسهمها بالكامل والناجمة عن هذه العملية،

(١) انظر: أمير حسن جاسم الجنابي، مرجع سابق، ص٧٦، وأسامة طه حسين العاني، مرجع سابق، ص١٣٦.

بحيث يتسنى للدولة بعد ذلك اختيار الطريقة المثلى والمناسبة لتحويل الشركة المساهمة تلك إلى القطاع الخاص.

وعليه فتتمثل آثار تحول الشركة العامة بانقضاء الشخصية المعنوية للشركة العامة واكتساب الشركة الخاصة لشخصية معنوية جديدة، ويترتب عليها أيضاً تغير في النظام القانوني، كما تتمثل في خلافه الشركة الخاصة للشركة العامة في الحقوق والالتزامات وفقاً لمبدأ الخلافة العامة، إذ تصبح الشركة الخاصة خلفاً عاماً للشركة العامة[١].

ولبيان تلك الآثار المترتبة على عملية خصخصة تلك المرافق فقد قسمنا هذا المبحث لثلاث مطالب خصصنا الأول منها لبيان آثار الخصخصة على الشخصية المعنوية للمرفق العام، وبينا في المطلب الثاني أثر الخصخصة على النظام القانوني الحاكم للمرفق العام بعد خصخصته، في حين خصصنا الثالث لبيان أثر الخصخصة على حقوق والتزامات المرفق العام.

المطلب الأول/ آثار الخصخصة على الشخصية المعنوية للمرفق المراد خصخصته:

تقتضي الخصخصة وفقاً للتشريعات المقارنة ولاسيما دول القانون المقارن في بحثنا هذا (فرنسا ومصر)، إعادة هيكلة الشركات أو المشروعات العامة عن طريق تحويلها لشركات مساهمة تمتلك الدولة أسهمها بالكامل، إذ نظم المشرع القانوني الفرنسي عملية إعادة هيكلة المنشآت العامة، في حين نظم المشرع القانوني المصري عملية إعادة هيكلة الشركات العامة والهيئات العامة التي تشرف عليها، إذ تحل الشركة المساهمة محل الشركة العامة التي تنقضي جراء إعادة هيكلتها، وذلك تمهيداً لخصخصتها وتحويلها إلى القطاع الخاص، في حين أن عملية الخصخصة وفقاً للتشريع العراقي تتم بشكل مباشر دون المرور بمرحلة إعادة هيكلة المشروعات العامة فيها وسواء اتخذت تلك المشروعات شكل شركة عامة أو بيعت كأصول أو حدات اقتصادية لا تتمتع بالشخصية القانونية.

إذ تتحول الشركات العامة في العراق إلى شركات مساهمة خاصة أو مختلطة دون اللجوء إلى إعادة هيكلتها، وبذلك يتم تأسيس الشركة الجديدة الناجمة عن التحول بشكل مباشر، وعليه فإن انقضاء الشركة العامة وتغير النظام القانوني الذي تخضع له الشركة يتم في وقت واحد في العراق، في حين أنه يتم على مرحلتين في دول القانون المقارنة في كل من فرنسا ومصر[٢].

هذا وأن التحول عملية قانونية تقع أثناء حياة الشركة وبموجبها يتم تغيير ملكية أسهم الشركات العامة أو جزء منها من الدولة إلى الأفراد وما ينجم عن ذلك من تغير في النظام القانوني والأحكام المنظمة لها،

(١) انظر: محمد سالم هاشم، مرجع سابق، ص٩٢.

(٢) انظر: د. أميرة جعفر شريف، مرجع سابق، ص٢٢٥.

فالتحول ينصب على تغيير ملكية الشركات العامة من الدولة إلى الأفراد وما ينتج عن هذا الوضع من تغيير لصفة المالك(١).

أما بالنسبة لموقف التشريعات المقارنة من هذا الأثر فنجد بأن المشرع القانوني الفرنسي قد أصدر العديد من القوانين التي تتضمن أحكامها إجراءات إعادة هيكلة العديد من المنشآت العامة الصناعية والتجارية، وبالرغم من أن هذه العمليات المتعلقة بإعادة الهيكلة لتلك المنشآت هي ليست إلا عبارة عن تغيير في الشكل القانوني لتلك المنشآت العامة عن طريق تحويلها إلى شركات مساهمة وطنية مملوكة بالكامل للدولة، فإن هذه العمليات وكما يرى جانب من الفقه القانوني الفرنسي تؤدي على انقضاء الشخصية المعنوية لتلك المنشآت العامة باعتبارها من الأشخاص المعنوية العامة، وإلى إنشاء شخصية معنوية جديدة تتمثل في شخصية الشركة الناجمة عن إعادة الهيكلة باعتبارها شخصية معنوية خاصة وتعمل وفقاً للأسس الاقتصادية(٢).

وفيما يتعلق بموقف المشرع القانوني المصري، فقد نصت المادة الثانية من قانون إصدار قانون شركات قطاع الأعمال العام رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ على أن "تحل الشركات القابضة محل هيئات القطاع العام الخاضعة لأحكام القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ المشار إليه، كما تحل الشركات التابعة محل الشركات التي تشرف عليها هذه الهيئات، وذلك اعتباراً من تاريخ العمل بهذا القانون، ودون حاجة إلى أي إجراء آخر، وتنتقل إلى الشركات القابضة والشركات التابعة لها بحسب الأحوال كافة ما لهيئات القطاع العام وشركاته الملغاة من حقوق بما فيها حقوق الانتفاع والإيجار، كما تتحمل جميع التزاماتها، وتسأل مسؤولية كاملة عنها...)).

ونستخلص من المادة السابقة حلول الشركات القابضة والتابعة لها محل هيئات القطاع العام وشركاته التي أنشئت بالقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ بقوة القانون ودون حاجة لأي إجراءات قانونية يستلزمها القانون التجاري أو القوانين الأخرى، فكل ما هو مستلزم هو تغيير الاسم من هيئات القطاع العام وشركاته لتصبح شركات قابضة وتابعة لها، بالإضافة إلى أنه يجب لإتمام عملية الحلول قيد الشركات القابضة والتابعة لها في السجل التجاري(٣)، والتساؤل الذي يطرح هنا هو ما أثر هذا الحلول على الشخصية المعنوية لتلك الشركات فهل تؤدي إلى انقضاءها ونشوء شخصية معنوية جديدة أم أن هذا الحلول لا يؤثر في استمرار الشخصية المعنوية لتلك الشركات، أن ما وجدناه هنا هو اختلاف الفقه القانوني في موقفه من تحديد المقصود بالحلول وانقسامهِ إلى ثلاث اتجاهات فقهية:-

حيث يذهب الجانب الأول منه إلى أن الحلول الوارد في المادة الثانية من القانون يقصد به مجرد التغيير في التسمية فهو تغيير في الشكل القانوني دون أن يؤثر ذلك في الشخصية المعنوية للهيئة العامة

(١) انظر: محمد سالم هاشم، مرجع سابق، ص٩٣.

(2) Jean-Philippe Colson, droit public Econonique, L.G.D.J., Paris, 1997, P.187.

(٣) انظر: محمود مصطفى الزعارير، مرجع سابق، ص١١٩.

فتظل الشركة القابضة محتفظة بذات الشخصية المعنوية لهيئة القطاع العام، فالتحول أو تغيير الشكل كما يرى هذا الجانب من الفقه لا يؤثر على الشخصية المعنوية، عكس الاندماج سواء كان بالضم أو المزج حيث يفترض وجود شركتين على الأقل، واتفاق بينهما على قيام شركة منهما بنقل لذمتها المالية ويترتب على ذلك حل الشركة المندمجة، فيرون في الحلول بأن الشخصية المعنوية مستمرة والتغير في الشكل فقط[١].

هذا ويعد الرأي المتقدم محل نظر لأن حلول الشركات القابضة محل هيئات القطاع العام لابد أن يؤدي إلى انقضاء هيئات القطاع العام المذكورة وهو ما يؤدي بالنتيجة إلى انقضاء الشخصية المعنوية لتلك الهيئات العامة، وهذا ما يؤكده الجانب الثاني من الفقه القانوني والذي يرى بأن حلول الشركة القابضة والشركة التابعة لها محل هيئة القطاع والشركة التي تشرف عليها ليس مجرد تغييراً في المسميات، بل هو تغيير يؤدي إلى انقضاء الشخصية الاعتبارية لهيئة القطاع العام، وأن المقصود بالحلول هنا هو عدم ضرورة مراعاة إجراءات التأسيس المنصوص عليها قانوناً في هذه الحالة، وأن تثبت للشركة القابضة والشركة التابعة الشخصية المعنوية من تاريخ العمل بقانون شركات قطاع الأعمال العام، دون تعليق ذلك على القيد في السجل التجاري خلافاً للشركات التي تؤسس ابتداءً[٢]، ويضيف جانب آخر من الفقه دليلاً على صحة هذا الرأي من خلال منطوق نص المادة الثانية من قانون إصدار قانون قطاع الأعمال العام رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١، بأن الانتقال فيما يتعلق بالذمة المالية يكون كاملاً من حيث حقوق والتزامات هيئات القطاع العام وشركاته ويجدون بان هذا دليلاً على انقضاء الشخصية الاعتبارية لهيئات القطاع العام وشركاته وأن تحل محلها الشخصية الاعتبارية للشركات القابضة والتابعة لها[٣].

ويذهب رأي فقهي ثالث، وهو ما نميل إليه لرجاحته، بضرورة التمييز بين حالتين في مسألة الحلول الأولى، هي حلول الشركة القابضة محل هيئات القطاع العام، وفي هذه الحالة يكون بحق حلول الشركة القابضة محل هيئات القطاع العام هو تغيير جوهري يستلزم انقضاء الشخصية المعنوية لهيئة القطاع العام وليس مجرد تغيير في المسميات، وذلك لاختلاف النظام القانوني الذي يخضع له أشخاص القانون العام والمتمثلة هنا بهيئات القطاع العام من النظام القانوني لأشخاص القانون الخاص والمتمثلة هنا

(١) انظر: – د. رضا عبد الحميد السيد، شرح قانون شركات قطاع الأعمال العام، القاهرة، ١٩٩٣، ص٤٢.
– د. حسام الدين الصغير، اندماج الشركات، مرجع سابق، ص٥٥٩.
– د. هاني صلاح سرى الدين، الشركات التجارية الخاصة في القانون المصري، ط١، دار النهضة العربية، ٢٠٠١، ص١٧.

(٢) انظر: د. محمود سالم، قانون شركات قطاع الأعمال العام رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١، ودورة في برنامج الإصلاح الاقتصادي ودور المكتب الفني لوزير قطاع الأعمال العام في تصحيح مسيرة شركات قطاع الأعمال العام، مطبعة الأوفست، شركة الإعلانات الشرقية، القاهرة، ١٩٩٧، ص٣٠.

(٣) انظر: محمود مصطفى الزعارير، مرجع سابق، ص١٢١.

بالشركات القابضة، إذ أن هذا الاختلاف يدحض فكرة استمرار الشخصية المعنوية للهيئة العامة بعد تحويلها إلى شركة قابضة[١]، وهذا الاتجاه أكدته محكمة النقض المصرية في أحد أحكامها، حيث أكدت بأن هيئات القطاع العام المنشأة بالقانون رقم (٩٧) لسنة ١٩٨٣ الذي حل محله القانون رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ قد تم إلغاؤها، وتم إحلال الشركات القابضة المنشأة بالقانون الأخير محلها..." [٢].

أما الحالة الثانية فتتعلق بحلول الشركة التابعة محل الشركات التي تشرف عليها هذه الهيئات، فهنا لا يؤدي هذا الحلول لانقضاء الشخصية المعنوية لشركة القطاع العام واكتساب الشركة التابعة لشخصية جديدة وذلك بسبب أن شركة القطاع العام تبقى محتفظة بشكلها القانوني كشركة مساهمة وتخضع فيما لم يرد بشأنه نص لقانون الشركات المصري رقم (١٥٩) لسنة ١٩٨١ خلافاً لهيئات القطاع العام التي تتحول إلى شركة قابضة تعد من أشخاص القانون الخاص بعد أن كانت من أشخاص القانون العام[٣].

أما فيما يتعلق بموقف المشرع العراقي، فإن المادة (٣٧/بند ثالثاً) من قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧، نصت على "تكتسب الشركة المساهمة الشخصية المعنوية ابتداءاً من تاريخ آخر نشر لقرار التحول" والتي يستخلص منها بان اكتساب الشركة المساهمة الناجمة عن التحول للشخصية المعنوية يتطلب بلا أدنى شك انقضاء الشخصية المعنوية للشركة العامة، ولكن مع ذلك التساؤل يثور حول الوقت الذي تنقضي فيه الشخصية المعنوية للشركة العامة جراء هذا التحول، هذا وقد اختلف الفقه القانوني العراقي حول تحديد موعد انقضاء الشخصية المعنوية للشركات العامة وذهب إلى اتجاهين، يذهب الاتجاه الأول والمتمثل بالدكتور إبراهيم طه الفياض إلى أن الشخصية المعنوية تنقضي بمجرد اتخاذ قرار التحول من قبل مجلس الوزراء، في حين تكتسب الشركة المساهمة الناجمة عن التحول للشخصية المعنوية من تاريخ آخر نشر لقرار التحول[٤].

غير أن هذا الرأي المتقدم محل نظر وذلك لأن القول بانقضاء الشخصية المعنوية للشركة العامة باتخاذ قرار التحول، وعدم اكتساب الشركة الناجمة عن التحول للشخصية المعنوية إلا بعد نشر هذا القرار قد يلحق ضرراً بنشاط الشركة كما يلحق ضرراً بالغير حسن النية.

---

(١) انظر: – د. حسام الدين عبد الغني الصغير، مرجع سابق، ص٤١.
– د. محمود مصطفى الزعارير، مرجع سابق، ص١٢١.

(٢) انظر: الطعن رقم (٥٤٤٥) لسنة ٦١ قضائية، جلسة ٢٥ يونيه، سنة ١٩٩٢ (مجموعة الأحكام المدنية والتجارية، ص٨٩١). نقلاً عن محمود مصطفى الزعارير، مرجع سابق، ص١٢٢.

(٣) انظر: د. حسام الدين عبد الغني الصغير، بيع أسهم شركات قطاع الأعمال العام للعاملين، مرجع سابق، ص٤١.

(٤) انظر: د. إبراهيم طه الفياض، الشركات العامة، بحث مقدم إلى مؤتمر القانون والتطور في المجتمع العراقي المعقود في كلية الحدباء الجامعة، الموصل، ٢٤–٢٥ آذار، ٢٠٠١، ص٤.

وهذا ما دفع الرأي الفقهي الآخر المعارض له والمتمثل بالدكتور مهند إبراهيم الجبوري إلى الذهاب بالقول، ونتفق معه في ذلك بأن الشركة العامة لا تفقد شخصيتها العامة إلا بنشر قرار التحول هذا، وأن انقضاء الشخصية المعنوية للشركة العامة واكتساب الشركة الناجمة عن التحول للشخصية المعنوية يتم في وقت واحد، خاصة وأن المشرع العراقي لم يحدد وقتاً معيناً يجب خلاله استكمال إجراءات التحول للشركة العامة بعد إصدار قرار التحول والتي تتمثل بقيام الوزارة بإعداد عقد جديد للشركة تقدمه مع موافقة مجلس الوزراء إلى المسجل ونشر قرار التحول في الجريدة الرسمية وفي النشرة التي يصدرها المسجل، وإن تلك الإجراءات قد تستغرق وقتاً طويلاً مما يؤدي إلى إلحاق الضرر بالشركة وبالغير أيضاً[١].

ذلك أن انقضاء الشخصية المعنوية للشركة العامة بمجرد اتخاذ قرار التحول، يعني أنها ستفقد أهليتها بمجرد اتخاذ قرار التحول مما يؤدي إلى أن تتوقف عن مباشرة نشاطها خلال المدة المحصورة بين اتخاذ قرار التحول ونشر هذا القرار، كما أن انقضاء الشخصية سوف يلحق ضرراً بالغير خاصة إذا كان حسن النية لا يعلم بانقضاء الشركة العامة لعدم نشر قرار التحول في الجريدة الرسمية أو النشرة الخاصة التي يصدرها المسجل فيتعامل مع الشركة العامة التي تكون قد انقضت باتخاذ قرار التحول دون أن يعلم هذا الغير مع أن تلك الشركة تكون تصرفاتها باطلة بسبب انقضاءها وفقدانها لأهليتها جراء ذلك.

ولذلك فالدعوة موجهة للمشرع العراقي لمعالجة هذا النقص التشريعي لما له من أهمية في تحديد الشخصية المعنوية التي ستكون مسؤولة عن عمل الشركات العامة خلال فترة اتخاذ قرار التحول ولغاية نشر القرار ويكون من الأفضل أن ينص على استمرار الشخصية المعنوية للشركة العامة لغاية نشر قرار التحول ليتسنى للشركة بالقيام بإتمام أي أعمال متعلقة بعملها أو بإجراءات التحول أو متعلقة بالغير حسن النية الذي يتعامل معها.

ومما تجدر الإشارة إليه هنا بأن تحول الشركة العامة إلى شركة خاصة أو مختلطة عن طريق اندماجها بشركة خاصة أو مختلطة يؤدي إلى انقضاء الشخصية المعنوية لجميع الشركات الداخلية في عملية الاندماج في حالة الاندماج بالمزج، أو إلى انقضاء الشخصية المعنوية للشركة المندمجة في حالة الاندماج بالضم[٢].

وعلى أية حال فإن انقضاء الشركة العامة على النحو المشار إليه سوف يؤدي إلى فقدان الشركة لأهليتها وانتهاء صلاحيتها لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، كما يؤدي إلى فقدان الشركة العامة لأهلية التقاضي وتزول صفة ممثليها في تمثيلها على الرغم من استمرار المشروع العام الذي كانت تديره الشركة العامة وانتقاله إلى الشركة الناجمة عن التحول لأن انقضاء الشركة العامة هو انقضاء مبتسراً لا يؤدي إلى تصفية الشركات العامة[٣].

(١) انظر: د. مهند إبراهيم الجبوري، النظام القانوني للتحول للقطاع العام الخصخصة، مرجع سابق، ص١٧٦.

(٢) انظر: د. مهند إبراهيم الجبوري، دمج الشركات في القانون العراقي، مرجع سابق، ص١٠٨.

(٣) انظر: د. مهند إبراهيم الجبوري، النظام القانوني للتحول للقطاع الخاص، مرجع سابق، ص١٧٨.

المطلب الثاني/ أثر الخصخصة على النظام القانوني الحاكم للمرفق العام:

مما لاشك فيه أن تحول الشركة العامة إلى شركة خاصة يترتب عليه تغيير النظام القانوني للشركة المخصخصة، فالشركة العامة بوصفها وحدة اقتصادية لها نظام قانوني خاص بها وتمارس نشاطها وفق هذا النظام عندما تتحول إلى شركة خاصة سوف يكون لها نظام قانوني جديد يختلف عن النظام الذي كانت عليه، إذ أن التحول ينتج عنه تغيير في الأحكام القانونية التي تحكم الشركة العامة(١).

هذا وأن خصخصة المشروعات العامة وتحولها إلى القطاع الخاص يكون على مرحلتين في دول القانون المقارن ولاسيما فرنسا ومصر وفقاً لما تم بيانه في المطلب الأول من هذا المبحث، في حين أنه يتم بدرجة واضحة في التشريع العراقي، عليه فأن المشروعات العامة تتحول في المرحلة الأولى وفقاً للقانون المقارن إلى شركات مساهمة عامة تمتلك الدولة رأسمالها بالكامل وتعمل وفق الأسس التجارية، وهذا التحول لا يعني خروجها من نطاق الشركات العامة أي لا تفقد صفة العمومية فهي تظل شركة عامة ولكنها تعمل وفقاً لأسس القانون التجاري(*)، وفي مرحلة لاحقة يتم تحويل تلك الشركة الناجمة عن إعادة الهيكلة إلى شركة خاصة عن طريق أحد أساليب وطرق الخصخصة التي تم بيانها فيما سبق.

بمعنى أن إعادة الهيكلة لا تخرج المشروعات العامة من نطاق القطاع العام، إذ أنها تخرج من نطاق القطاع العام وتدخل ضمن إطار القطاع الخاص بعد بيع أسهمها للقطاع الخاص أو دمجها بشركات خاصة أو زيادة رأسمالها بأموال مملوكة للقطاع الخاص، والأصل أن الخصخصة الخالية مما يفسدها والتي تجري وفقاً للأسس والضوابط المقررة قانوناً، إذا ما تقررت فإن الملكية تنتقل من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وهو ما يرتب نتائج على جانب كبير من الأهمية، يراها الدكتور محمد محمد عبد اللطيف إنها تؤدي إلى خضوع المشروع للنظم التابعة للقانون الخاص، وانتهاء تطبيق الأحكام الخاصة باعتبار المشروع من القطاع العام(٢).

وعليه فإن خصخصة مشروع عام في فرنسا يؤدي إلى توقف تطبيق أحكام قانون ٢٦ من يوليو ١٩٨٣ بشأن دمقرطة القطاع العام، فالشركات المساهمة التي تملك الدولة رأسمالها بالكامل بالرغم من أنها شركة تابعة للقطاع العام فأنها تخضع لقانون الشركات التجارية الفرنسي لعام ١٩٦٦، وذلك لأنها

---

(١) انظر: د. محمد محمد عبد اللطيف، الاتجاهات المعاصرة في إدارة المرافق العامة الاقتصادية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص١٠٠.

(*) وفي فرنسا فإن المشروعات العامة قد تتخذ شكل مؤسسات عامة صناعية أو تجارية أو تتخذ شركات مساهمة تمتلك الدولة أسهمها بالكامل أو تمتلكها ملكية مشتركة، وتقتصر عملية إعادة الهيكلة على المؤسسات الصناعية والتجارية التي يراد تحويلها إلى شركات خاصة حيث حولت فرنسا شركة ريو الصناعية إلى شركة مساهمة بالقانون الصادر في ١٩٩٠/٧/٢، انظر: Jean philippe colson, op., cit, P.254.

(٢) انظر: د. محمد محمد عبد اللطيف، القانون العام الاقتصادي (دراسة مقارنة)، طبعة لجنة التأليف والتعريف والنشر، جامعة الكويت، ط٢٠١٢، ص٦٩٠-٦٩١.

تعمل وفق أسس تجارية، غير أن سيطرة القطاع العام على هذه الشركات يجعل لهذه الشركات العامة بعض السمات الخاصة التي تميزها عن شركات القطاع الخاص الذي يخضع لقانون الشركات التجارية الفرنسي، كما تجعلها تخضع لبعض القوانين الخاصة والتي تتعلق بشكل خاص بإدارة هذه الشركات ولعل من أهم هذه القوانين هو قانون دمقرطة القطاع العام الفرنسي رقم ٦٧٥-٨٣ الصادر في ١٩٨٣/٧/٢٦[١]، لذلك فإن قانون ٢٧ من ديسمبر لعام ١٩٩٤ بشأن خصخصة شركة (SEITA) لم يتضمن أية إشارة إلى قانون ٢٦ يوليو ١٩٨٣ والتي كان يتضمنها قانون ١٣ يوليو لعام ١٩٨٤ الذي أنشأ هذه الشركة، فضلاً عن أن الأحكام الخاصة برقابة الدولة على المشروعات العامة تصبح غير قابلة للتطبيق في فرنسا بعد خصخصة تلك الشركات العامة[٢].

وبسبب تغير النظام القانوني للشركة بعد خصخصتها فقد أوجب المشرع الفرنسي على مجلس إدارة الشركة دعوة الهيئة العامة للشركة للاجتماع خلال شهرين من تاريخ تحول الشركة، لغرض تعيين المدراء من قبل الهيئة العامة للشركة، ووضع نظام للشركة ينسجم مع قانون الشركات التجارية الفرنسي، ما لم يكن هذا القرار قد صدر قبل تحويل الشركة إلى القطاع الخاص، ففي تلك الحالة الأخيرة تجتمع الهيئة العامة للشركة قبل التحول لتعديل نظام الشركة، ومن أبرز المسائل التي يمكن أن ينصب عليها التعديل في نظام الشركة هو النص على إمكانية إصدار الأسهم الذهبية التي تخول حامليها صوتاً مضاعفاً وفقاً للمادة (١٧٥) من قانون الشركات التجارية الفرنسي أو تخويل الشركة حق إصدار أسهم للحامل وفقاً للمادة (٢٦٣-١) من قانون الشركات التجارية الفرنسي، وكذلك حق الشركة في شراء أسهمها في حدود ١٠% من رأس المال[٣].

هذا ويكون قرار الهيئة العامة الخاص بالتعديل معلقاً على شرط واقف، هو تحويل الشركة إلى القطاع الخاص، وفي هذه الحالة لابد من عقد اجتماع ثان للهيئة العامة للشركة بعد تحويلها للقطاع الخاص، بغية تعيين المدراء وتحديد صلاحياتهم المالية عند الضرورة[٤].

أما بخصوص تعديل نظام الشركة المساهمة العامة بقصد تشكيل مجلس الإدارة في الشركة بعد تحويلها إلى القطاع الخاص، فإن الهيئة العامة غير العادية للشركة تتولى تعديل نظام الشركة قبل عملية

---

(1) Y-Guyon, Leregime juridiq des societes privatisess enfrance etaen italie, petites affiches, 15 dec, 1997, P.5.

(٢) انظر: المستشار حمدي ياسين عكاشة، الخصخصة الفاسدة ومخططات بيع مصر، مرجع سابق، ص١١٤-١١٥.

(٣) م (٦٩/بند ٢) من القانون الفرنسي المرقم ٤١٦-٨٧ في ١٩٨٧/٦/١٧، بشأن الادخار منشور في الجريدة الرسمية: Loi organique no 83-674 du 26 juillet 1983 relative aux candidates admis au premier concours d'acces a' L'Ecole nationale de la magistrature (session 1976) (1), JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE, 232, 27 juillet 1983.

(٤) انظر: Jean-Paul valuet. Op.cit., P.101.

التحول، من أجل السماح بإضافة ثلاثة أعضاء إلى مجلس إدارة الشركة الناجمة عن التحول، اثنين يمثلان العاملين في الشركة وعضو واحد يمثل بقية المساهمين إذا كان مجموع عدد أعضاء مجلس الإدارة لا يتجاوز (١٥) عضواً، أو أن تضاف إلى المجلس أربعة أعضاء ثلاثة منهم يمثلون العاملين في الشركة وعضو واحد يمثل المساهمين عندما يكون عدد أعضاء مجلس الإدارة خمسة عشر فأكثر[١].

وقد بين قانون الشركات التجارية الفرنسي كيفية تشكيل مجلس إدارة الشركة المساهمة في المادة (٨٩) منه إذ نصت على أنه "تدار الشركة المساهمة من قبل مجلس الإدارة الذي يتكون من ثلاثة أعضاء على الأقل واثنا عشر عضواً على الأكثر، ويمكن أن يصل الأعضاء إلى خمسة عشر عضواً إذا كانت أسهم الشركة لها سعر رسمي في سوق الأوراق المالية، ومع ذلك يجوز في حالة الاندماج أن يزيد عدد الأعضاء الاثني عشر أو الخمسة عشر، إلى عدد يساوي العدد الكلي لجميع أعضاء مجالس إدارة الشركات الداخلة في الاندماج..." [٢].

هذا ومن الجدير بالذكر أن نبين هنا بأنه بالرغم من أن خصخصة الشركات العامة المساهمة الفرنسية وتحولها إلى القطاع الخاص يترتب عليه فقدان مديري الشركة سلطتهم وصفتهم في تمثيل الشركة وتصريف شؤونها، غير أن فقد صفة المدير بالشركة لا يعني – على النحو السابق ذكره – إخلاء مسؤوليته إخلاءً كاملاً، حيث تظل هذه المسؤولية قائمة سواء أكانت مدنية أم جنائية، بالنسبة للوقائع التي حدثت قبل عملية الخصخصة أو التحول أو بالنسبة للأفعال السابقة على العملية، ولا يجوز لمديري الشركة قبل إتمام إجراءات عملية الخصخصة أن يقصروا بواجباتهم التي تحتمها صفتهم التمثيلية للشركة، ويتقاعسوا عن التصدي لأية أخطاء تحدث بالشركة المراد خصخصتها أو التعديل في مركزها القانوني[٣].

أما فيما يتعلق بموقف المشرع المصري من هذا الأثر القانوني للخصخصة للشركات العامة التي تتم خصخصتها، فأننا نعلم بأن المشرع القانوني المصري قد قام بإعادة هيكلة شركات القطاع العام وهيئاته عن طريق إصدار قانون شركات قانون قطاع الأعمال العام رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ وأن الهيئات العامة أصبحت بموجب هذا القانون شخص من أشخاص القانون الخاص بعد أن كانت شخص من أشخاص القانون العام، فضلاً عن اتخاذها شكل الشركات المساهمة العامة، وقد أجاز هذا القانون خصخصة الشركات التابعة دون الشركات القابضة، وحين تتحول الشركات التابعة إلى شركة خاصة نجدها تخرج من نطاق تطبيق قانون قطاع الأعمال العام رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ وهي تخرج من نطاق تطبيق هذا

(١) انظر: (م١٨/ بند ١١) من قانون الخصخصة الفرنسي الصادر تموز ١٩٩٣ المعدل للقانون ٨٦-٩١٢ الصادر في ٦ آب ١٩٨٦، مرجع سابق، ص٥٠٠.

(٢) انظر: محمد سالم هاشم، مرجع سابق، ص١٠٠.

(٣) ينظر:

Cozian (M) et Viandier (A.): Droit des Societes commeriales, ged. 2007, Litec, Paris, P.586.

القانون إذا انخفضت نسبة مساهمة الشركة القابضة والأشخاص المعنوية العامة وبنوك القطاع العام في رأسمال الشركة عن ٥١%، وأن التصرف بأسهم الشركات التابعة يدخل أصلاً في اختصاص مجلس إدارة الشركة القابضة لأن الأسهم مملوكة لها وتدخل ضمن حافظة أوراقها المالية، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة (٦) من قانون قطاع الأعمال العام رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١[١].

وبهذا فإن من أهداف القانون رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ هي تحويل (الشركات التابعة) إلى القطاع الخاص فضلاً عن فصل الملكية عن الإدارة بين الشركات القابضة والشركات التابعة، ويفترض في تحول شركة القطاع العام إلى القطاع الخاص في التطبيق المتقدم أن تظل الشركة محتفظة بالشكل نفسه الذي تتخذه قبل التحول، وهو شركة مساهمة، ومن ثم لا يتحقق التحول بتغيير الشكل، بل بتغيير النظام القانوني للشركة، ويثور التساؤل في هذه الحالة عن مصير هذه الشركة التابعة وفيما إذا كانت ستصبح إحدى شركات قانون الشركات المصري رقم (١٥٩) لسنة ١٩٨١ أو إحدى شركات قانون الاستثمار رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٨٩، خاصة وأن قانون شركات قطاع الأعمال العام لائحته التنفيذية لم يعالجا هذه المسألة هذا من جانب، ومن جانب آخر أن اختيار المساهمين للخضوع لواحد من هاذين القانونين يتطلب ضرورة تدخل المشرع المصري لتنظيمه لأن المشرع القانوني في تلك القانونين لم ينظم سوى قواعد التأسيس للشركات في بداية تكوينها ولا تسري على حالة التحول إلى القطاع الخاص خصوصاً وأن الشركة التابعة لا تفقد شخصيتها المعنوية بموجب هذا التحويل وإنما تظل محتفظة بشخصيتها بعد التحول، فهي ستظل شركة مساهمة وشخص من أشخاص القانون الخاص[٢].

ويرى جانب من الفقه المصري بأن المشرع ترك للمساهمين حرية اختيار النظام القانوني الذي تخضع له الشركة بعد خروجها من نطاق تطبيق قانون شركات قطاع الأعمال العام ويكون للجمعية العامة غير العادية أن تقرر الدخول في نطاق أي من قانوني الشركات المصري رقم (١٥٩) لسنة ١٩٨١ أو نطاق قانون الاستثمار ولكن شرط استيفاء الشروط القانونية لذلك وإزاء غياب التنظيم القانوني لهذا الأمر فالدعوة موجهة للمشرع القانوني المصري لتقرير الحلول المناسبة بشأن تحويل الشركة التابعة إلى شركات خاصة دون مراعاة لإجراءات التأسيس وهو مطلب الفقه القانوني المصري أيضاً[٣].

ويرى جانب من الفقه المصري بأن شركات القطاع العام الخاضعة للقانون رقم (٩٧) لسنة ١٩٨٣ والتي تملك الدولة فيها بنسبة أقل من ٥١% من رأسمالها تعد من شركات القطاع العام وذلك لأسباب سياسية أو اجتماعية أو تاريخية وفقاً للمادة (٣) من هذا القانون، وتلك الشركات يمكن تحويلها إلى القطاع الخاص وخصخصتها في حالة تنازل هيئة القطاع العام أو الشخص العام المساهم في الشركة عن

(١) انظر: د. أميرة جعفر شريف، مرجع سابق، ص٢٥٢-٢٥٣.

(٢) انظر: د. حسام الدين عبد الغني الصغير، بيع أسهم شركات قطاع الأعمال العام للعاملين، مرجع سابق، ص١٣٦، و د. محمود سالم، مرجع سابق، ص٥٥-٥٦.

(٣) انظر: د. حسام الدين عبد الغني الصغير، بيع أسهم شركات قطاع الأعمال العام للعاملين، المرجع السابق، ص١٣٦.

جميع أسهمه في تلك الشركات، بحيث تصبح الهيئة أو الشخص العام غير مساهم في الشركة وتصبح الشركة مكونة من أشخاص القانون الخاص وحدهم(١).

ورغم أن قانون قطاع الأعمال العام لم ينص صراحةً على زوال سلطة مجلس إدارة الشركة المخصخصة وانتهاء صفة أعضائه التمثيلية للشركة، إلا أن هذا الحكم يمكن أن يستكشف من استقراء حكم محكمة النقض المصرية في العديد من أحكامها، حيث قضت في أحد أحكامها بأنه ((متى كان الثابت أن الشركة (الدائنة الأصلية) قد اندمجت قبل رفع الدعوى في الشركة المطعون ضدها اندماجاً كلياً، وكان يترتب على هذا الاندماج انقضاء الشركة المندمجة وزوال شخصيتها، وانتهاء سلطة مديرها وزوال كل صفة له في تمثيلها وفي التصرف في حقوقها، فإن توجيه اليمين الحاسمة إليه عن واقعة الوفاء بالدين الذي لها في ذمة الطاعن (المدين) بعد أن زالت صفته في تمثيلها، وأصبح لا يملك التصرف في حقوقها، ومن بينها الحق المطالب به، يكون غير جائز قانوناً، ومن ثم يكون الحكم المطعون فيه على حق، إذ رفض توجيه اليمين))(٢).

أما فيما يتعلق بالتشريع العراقي فإن الشركات العامة تخضع لقانون خاص بها هو قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل وعند تحويلها إلى شركة مساهمة خاصة أو مختلطة فأنها سوف تخضع لقانون الشركات رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ المعدل ويترتب على هذا الأمر تغيير في الأحكام القانونية التي سوف تخضع لها الشركات بعد خصخصتها.

وتتحول الشركات العامة في العراق إلى شركات مساهمة (خاصة أو مختلطة) فقط وذلك ما أوجبه قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل في مادته الخامسة والثلاثون إذ جاء فيها ((يجوز تحول الشركة العامة إلى شركة مساهمة بموافقة مجلس الوزراء))(٣)، وهذا ما أوجبته أيضاً قرارات مجلس

---

(١) انظر: د. مراد منير فهيم، تحول الشركات – تغير شكل الشركة، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٦، ص٥٨، و د. محمود سالم، المرجع السابق، ص٥٧.

(٢) الطعن رقم ٢٨٤ لسنة ٣٤ ق جلسة ١٩٦٧/١٢/٧، س١٨، ص١٨٥١، المشار إليه لدى د. أحمد محمود حسين، قضاء النقض التجاري، المبادئ التي قررتها محكمة النقض في ثمانية وستين عاماً (١٩٣١-١٩٩٩)، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة ٢٠٠٠، ص٤٤٧.

(٣) نلاحظ بأن قانون الشركات العامة العراقي المعدل لم ينص صراحة على ذلك غير أن دلالة نص المادة (٣٨) من هذا القانون تشير إلى ذلك إذ نصت على "تحدد نسبة مساهمة القطاع الاشتراكي في الشركة الجديدة وفق الأحكام القانونية النافذة"، ودلالة النص تشير إلى جواز اتخاذ الشركة الناجمة عن التحول لشكل شركة مساهمة خاصة أو مختلطة، وكل ما في الأمر هو ضرورة مراعاة النسبة التي يجب أن يملكها القطاع العام في الشركة الناجمة عن التحول إذا ما أريد لها أن تكون شركة مساهمة وهذه النسبة هي ٢٥% كحد أدنى باستثناء شركات التأمين وإعادة التأمين الحكومية ودائرة العمل والشؤون الاجتماعية وأية مشاريع استثمارية أخرى يقرر مجلس الوزراء استثناء مساهمتها في رأس مال الشركة من التقيد بهذه النسبة، انظر: د. لطيف جبر كوماني وكاظم الرفيعي، القانون التجاري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ص٣٣٤.

قيادة الثورة المنحل في قراراتها المرقمة (١٠٠ و ٢٣٧ و ١٤٠) الصادرة في الأعوام ١٩٩٥ و ١٩٨٩ و ١٩٩٣ في قراراتها المتعلقة ببيع منشآتها وشركاتها العامة والتي نظمت بيع تلك الشركات قبل صدور قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧، هذا وأن تحول الشركة العامة إلى شركات مساهمة خاصة أو مختلطة يوجب على الشركة الناجمة عن التحول تعديل عقدها لتغيير أسمها وذلك لما يترتب على التحول من أثر في فقدان هذه الشركة لوصفها[١]، وما يترتب على ذلك من آثار قانونية لعل من أبرزها ضرورة مباشرة الشركة الناجمة عن الخصخصة بتكوين الهيئة العامة من جميع أعضائها[٢]، وكذلك تكوين مجلس إدارة للشركة المساهمة الخاصة أو المختلطة الذي يختلف في تشكيلة أن كان مجلس الإدارة لشركة مساهمة مختلطة أو لشركة مساهمة خاصة، ويترتب على هذا التحول فقدان الأعضاء الثلاثة الممثلين للقطاع العام لعضويتهم في المجلس[٣]، فضلاً عن تعيين مدير مفوض من أعضاءها أو من الغير من ذوي الخبرة والاختصاص في مجال نشاط الشركة[٤]، فيتضح مما سبق أن التحول يؤدي إلى انقضاء مجلس إدارة الشركة العامة وانتهاء عضوية الأعضاء الممثلين لها.

وتخضع حسابات الشركة المساهمة المختلطة إلى رقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية، في حين تخضع حسابات الشركة المساهمة الخاصة للرقابة والتدقيق من قبل مراقبي الحسابات اللذين تعينهم الجمعية العمومية للشركة[٥]، ولا تخضع لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية إذا لا تعد أموال الشركة أموالاً عامة وهذا ما يهدر دور الدولة في الرقابة[٦].

هذا وأن تحديد شكل الشركة الناجمة عن التحول بالشركة المساهمة كما يرى جانب من الفقه القانوني من شأنه أن يحقق المزيد من المزايا لما لهذا الشكل من الشركات من الخصائص التي تتمتع بها من حيث قدرتها على القيام بالمشروعات الاقتصادية الكبيرة وتقسيم رأسمالها إلى أسهم والمسؤولية المحددة للمساهمين فيها، مما يجعلها النموذج الأمثل للشركات الناجمة عن التحول، ذلك أن الشركات العامة تتولى في غالب الأمر مشروعات اقتصادية كبيرة يصعب تحويلها إلى القطاع الخاص ما لم تتخذ هذه المشاريع شكل الشركة المساهمة بعد تحويلها، كما يشكل الانخفاض النسبي لقيمة الأسهم حافز الصغار المستثمرين لاستثمار أموالهم في تلك الشركات الناجمة عن التحول[٧]، فضلاً عن أن اتخاذ الشركة

(١) انظر: المادة (١٣) من قانون الشركات العراقي رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ المعدل، مرجع سابق، وانظر: د. أميرة جعفر شريف، مرجع سابق، ص٢٥٥.

(٢) انظر: المادة (٨٥) من قانون الشركات العراقي رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ المعدل، المرجع السابق.

(٣) انظر: المادة (١٠٣ ، ١٠٤) من قانون الشركات العراقي رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ المعدل، مرجع سابق.

(٤) انظر: المادة (١٢٢) من قانون الشركات العراقي رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ المعدل، مرجع سابق.

(٥) انظر: المادة (١/١٣٣) من قانون الشركات العراقي رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ المعدل، مرجع سابق.

(٦) انظر: د. أميرة جعفر شريف، مرجع سابق، ص٢٥٧.

(٧) انظر: د. محمد مختار أحمد بريري، قانون المعاملات التجارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧، ص٣٥٣.

الناجمة عن التحول شكل الشركة المساهمة يعد من الضمانات المهمة التي تكفل استمرار المشروع الاقتصادي الذي كانت تتولاه الشركة العامة قبل عملية التحول، لأن الشركة المساهمة تحمل بذاتها مقومات الاستمرار في الاستغلال الاقتصادي لهذا المشروع، وذلك لصعوبة تصفيتها وإنهاء أعمال مشروعاتها قياساً على حالة التحول التي تتم عن طريق بيع الأصول وفقاً لقانون بيع وإيجار أموال الدولة(١).

هذا وأن احتفاظ الدولة بجزء من رأسمال الشركة الناجمة عن التحول، يعد مصدراً لثقة المستثمرين بالدولة، من حيث أنها سوف لن تقرر سياسات جديدة بعد عملية التحول يكون من شأنها إلحاق الضرر بمالكي أسهم الشركة الناجمة عن التحول، مما يوفر سبل النجاح لبرنامج الخصخصة والتحول إلى القطاع الخاص(٢).

وتتفق مع الرأي الفقهي الذي يرى بضرورة احتفاظ الدولة بجزء من رأسمال الشركة المخصخصة لما يحققه للعديد من المزايا التي أشار إليها هذا الفقه، ونرى بأن التحول إلى شكل الشركات المساهمة المختلطة هو الخيار الأفضل لما يؤديه هذا الخيار من خضوع الشركة المساهمة المختلطة لرقابة وتوجيه القطاع العام بما يضمن استمرار المشروع بعد تحويله إلى القطاع الخاص.

فضلاً عن أنه يجنب القطاع الخاص المخاطر التي سبق وأن تحملهُ القطاع العام، ولذلك فالدعوة موجهة إلى المشرع القانوني العراقي للنص صراحة على أن تكون الشركة الناجمة عن التحول متخذة لشكل الشركة المساهمة المختلطة.

هذا ومن الجدير بالذكر أن نبين بأن مستلزمات تأسيس الشركة الناجمة عن التحول وفقاً للقانون العراقي تخضع لأحكام خاصة تختلف في بعض جوانبها عن تلك التي تنظم إجراءات تأسيس الشركات بشكل عام(*)، إذ أنها تتمثل في موافقة مجلس الوزراء على عملية التحول بناء على دراسة تعدها الوزارة المعنية تتضمن المسوغات الاقتصادية والفنية للتحول وأسلوب تقويم قيمة أسهم رأس المال وطريقة بيعها(٣)، كما تتمثل هذه المستلزمات بقيام الوزارة المعنية بوصفها مؤسساً للشركة الناجمة عن التحول،

(١) انظر: د. مهند إبراهيم الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص الخصخصة، مرجع سابق، ص١٨٧.

(٢) انظر: د. منير إبراهيم هندي، خصخصة المشروعات العامة، مرجع سابق، ص٤٦.

(*) إذ يستلزم تأسيس الشركة بوجه عام توافر الشروط الموضوعية العامة للعقد، وهي الرضاء الأهلية والمحل والسبب، والشروط الموضوعية الخاصة بعقد الشركة والمتمثلة بتعدد الشركاء ومساهمة كل شريك في رأس المال والمساهمة في الأرباح والخسائر ونية الاشتراك فضلاً عن الشروط الشكلية، انظر في ذلك: د. مرتضى ناصر نصر الله، الشركات التجارية، مطبعة الإرشاد، بغداد، ١٩٦٦، ص٩.

(٣) المادة (٣٦) من قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل، مرجع سابق.

بإعداد عقد لهذه الشركة، وهذا ما ينتقده جانب من الفقه القانوني في العراق إذا كان التحول سيكون لشركة مساهمة خاصة بسبب بقاء وصاية الوزارة على الشركة رغم تحولها إلى شركة خاصة[١].

في حين يرى جانب آخر من الفقه القانوني العراقي بأن قيام الوزارة المعنية بتأسيس الشركة الناجمة عن التحول أمر لا غنى عنه حتى وأن لم تساهم الوزارة في رأسمال هذه الشركة لسببين الأول: هو من غير المتصور أن يتولى أشخاص القطاع الخاص تأسيس الشركة الناجمة عن التحول لأن تأسيس هذه الشركة يخضع لإجراءات خاصة، فهي بالأساس شركة عامة يتم تحويلها وفقاً لهذهِ الإجراءات إلى شركة مساهمة خاصة أو مختلطة، كما أن رأسمال الشركة العامة يكون مملوكاً للوزارة المعنية بالكامل فيكون من غير المتصور أن يتولى شخص آخر غير الوزارة المعنية القيام بإجراءات التحول[٢]، ووفقاً للمفهوم الواسع للمؤسس تعد هذه الوزارة هي المؤسس للشركة الناجمة عن التحول، وأن لم تساهم فيها[٣].

وتأسيساً على ما تقدم يمكننا القول بأن مستلزمات تأسيس الشركة الناجمة عن التحول تتمثل في قيام الوزارة بإعداد عقد لهذه الشركة فضلاً عن موافقة مجلس الوزراء على عملية التحول، فتقتصر إجراءات تأسيس الشركة الناجمة عن التحول على توثيق عقد الشركة لدى مسجل الشركات، دون أن يكون للمسجل أو للجهة القطاعية المختصة أية سلطة في الموافقة أو الرفض بخصوص تأسيس الشركة الناجمة عن التحول، إذ أن التحقق من قدرة الشركة على تحقيق أهدافها الاقتصادية وغير ذلك من الأمور المتعلقة بنشاط الشركة يخضع بالأساس في هذه الحالة لموافقة مجلس الوزراء عند إجازته لعملية التحول، ولا يحتاج لمفاتحة الجهة القطاعية المختصة أو مفاتحة أي جهة أخرى أوجب القانون أو الأنظمة والتعليمات استحصال موافقتها عند تأسيس الشركات بشكل ابتدائي في غير حالة التأسيس الناجمة عن التحول، هذا وتكتسب الشركة الناجمة عن التحول للشخصية المعنوية ابتداءاً من تاريخ آخر نشر لقرار التحول وهذا ما قضت به المادة (٣٧/ثالثاً) من قانون الشركات العامة العراقي رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل، وذلك خلافاً لما هو مقرر بشأن اكتساب الشركات لشخصها المعنوية في قانون لشركات العراقي الذي يقضي باكتساب الشركة التجارية لشخصيتها المعنوية وفقاً للمادة (٢٢) منه تاريخ صدور شهادة تأسيسها، علماً بأن تأسيس الشركة الناجمة عن التحول على النحو المتقدم لا يعفيها من الالتزام بالتسجيل في السجل التجاري خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إنشائها وأن تقدم طلباً للقيد في السجل التجاري يتضمن مجموعة من

(١) انظر: د. لطيف جبر كوماني، و د. علي الرصفي، القانون التجاري، مرجع سابق، ص٤٣٣.

(٢) انظر: د. مهند إبراهيم الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص (الخصخصة)، مرجع سابق، ص١٩٠.

(٣) وفقاً لمفهوم المؤسس يعد مؤسساً كل من وقع عقدها أو طلب الترخيص بتأسيسها، أو قدم حصة عينية عند تأسيسها، أو اشترك اشتراكاً فعلياً في تأسيس الشركة. انظر: د. باسم محمد صالح و د. عدنان أحمد ولي، مرجع سابق، ص١٧٥-١٧٦.

المعلومات المتعلقة بالشركة وأن تقوم الشركة بتأشير أي تغير يطرأ على هذهِ البيانات خلال (٣٠) يوماً من تاريخ التصرف القانوني أو الحكم أو الواقعة التي تستلزم هذا التأشير[١].

المطلب الثالث/ أثر الخصخصة على حقوق والتزامات المرفق الذي تمت خصخصته:

تنقضي الشركة العامة جراء التحول انقضاءاً مبتسراً لا تعقبه عملية تصفية سواء كان التحول للقطاع الخاص قد تم بطريق الخصخصة بالبيع أم بالدمج، إذ يترتب في الحالتين استمرار المشروع الاقتصادي الذي ينتقل إلى القطاع الخاص رغم زوال وانقضاء الشخصية المعنوية للشركة العامة، إذ أن الغاية من عملية التحول هي دعم وتطوير المشاريع الاقتصادية التي تديرها الشركات العامة عن طريق تحويلها إلى القطاع الخاص، لكي تتولى إدارتها شركات مساهمة خاصة أو مختلطة[٢].

أما الغاية من استمرار المشروع الاقتصادي الذي تديره الشركة العامة وانتقاله إلى الشركة الخاصة فهو المحافظة على حقوق الأغيار المتعاملين والمتعاقدين مع الشركة العامة واستقرار المراكز القانونية، كذلك المحافظة على النشاط الاقتصادي من الاضمحلال مما قد يؤثر سلبياً على الاقتصاد الوطني والمشروع الاقتصادي هو عبارة عن مجموعة من العناصر المادية والبشرية التي تعمل من أجل تحقيق غرض معين يسعى المالك إلى تحقيقه[٣].

وينبغي عدم إغفال وجه الارتباط بين الشركة والمشروع الاقتصادي، إذ أن الشركة تقوم بالضرورة على استغلال مشروع اقتصادي وهذا ما قضى به قانون الشركات العراقي رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ المعدل، إذ عرف الشركة بأنها "عقد يلتزم به شخصان أو أكثر بأن يساهم كل منهما في (مشروع اقتصادي) بتقديم حصة من مال أو عمل لاقتسام ما ينشأ عنه من ربح أو خسارة"[٤].

كما تظهر من خلال أحكام قانون الشركات العراقي اعتداد المشرع القانوني بفكرة المشروع الاقتصادي كوحدة اقتصادية منتجة وحرصه على دعمها واستمرارها وتطويرها، والحيلولة دون توقف نشاطها الاقتصادي من خلال إلزامه لكل مشروع اقتصادي من غير مشروعات القطاع العام، والمسجل في قطاعات الصناعة أو الزراعة أو السياحة أو المقاولات، إن كان رأسمال مبلغ عشرة ملايين دينار فأكثر، باتخاذ شكل شركة مساهمة أو محدودة أو تضامنية أو مشروع فردي خلال مدة تسعين يوماً من تاريخ بلوغ رأسماله ذلك الحد[٥].

---

(١) انظر: المادتين (٣٤ و ٣٥) من قانون التجارة العراقي رقم (٣٠) لسنة ١٩٨٤، مرجع سابق.

(٢) انظر: محمد سالم هاشم، مرجع سابق، ص١١٧.

(٣) د. علي حسن يونس، المحل التجاري، دار الفكر العربي، القاهرة، ص٥٦.

(٤) انظر: المادة (٤/أولاً) من قانون الشركات العراقي رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ المعدل، مرجع سابق.

(٥) المادة (١٠/أولاً) من قانون الشركات العراقي رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ المعدل، الوقائع العراقية، مرجع سابق.

وبقدر تعلق الأمر بموضوع تحول الشركات العامة إلى القطاع الخاص فإن المشرع القانوني العراقي في قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل قد اعتد بفكرة المشروع الاقتصادي حين قرر بأن انقضاء الشركة العامة جراء تحول الشركة العامة وخصخصتها لا تعقبه عملية تصفيته مما يعني بقاء المشروع الاقتصادي للشركة العامة بالرغم من انقضاءها وانتقال المشروع إلى الشركة الناجمة عن التحول بما يضمن دعمه واستمراره كوحدة اقتصادية منتجة، إذ لم يسمح المشرع القانوني العراقي بتصفية الشركات العامة إلا في حالة واحدة فقط يمكن في حال تحققها إخضاع الشركة العامة للتصفية وهي حالة صدور قرار من مجلس الوزراء بتصفية الشركة إذا ما بلغت خسائرها (٥٠%) من رأسمالها[١].

وعليه فانتقال المشروع الاقتصادي من الشركة العامة إلى الشركة الناجمة عن التحول هو الذي يفسر لنا كيفية انقضاء الشركة العامة جراء التحول بدون تصفية، كما يفسر لنا انتقال حقوق والتزامات الشركة العامة إلى الشركة الناجمة عن التحول، ذلك أن المشروع الاقتصادي يشتمل على عناصر مادية تتمثل في العقارات التي يشغلها المشروع الاقتصادي كما يشمل على الحقوق والالتزامات، فضلاً عن العقود المرتبطة بنشاطه[٢].

ولابد أن تنسجم الآثار القانونية المترتبة على عملية التحول للقطاع الخاص مع الأهداف الاقتصادية التي يراد تحقيقها من خلال تلك العملية، بحيث لا تؤدي عملية الخصخصة إلى إلحاق آثار سلبية بالمشروع الاقتصادي التي كانت تديره الشركة العامة قبل خصخصتها، ولا يتحقق ذلك إلا من خلال إقرار المشرع لمبدأ انتقال المشروع الاقتصادي للشركة العامة الناجمة عن التحول، فضلاً عن انتقال ما يرتبط بهذا المشروع من حقوق والتزامات وعقود إلى الشركة الناجمة عن التحول وبما يكفل استمرار هذا المشروع وتطويره بعد عملية خصخصته.

ومما تجدر الإشارة إليه، إن فكرة استمرار المشروع الاقتصادي للشركة بالرغم من انقضائها هي التي أدت إلى جعل عملية دمج الشركات من الأساليب المتبعة في عملية التحول إلى القطاع الخاص، إذ أن عملية الدمج تقتضي انقضاء الشخصية المعنوية للشركات المندمجة، دون أن يعقب هذا الانقضاء عملية تصفية، إذ تنتقل المشاريع التي كانت تديرها الشركات المندمجة إلى الشركة الدامجة، أو إلى الشركة الناجمة عن الدمج، بحسب ما إذا كان الدمج قد تم بطريق الضم أو بطريق المزج، والسبب في ذلك يكمن في أن الغاية من دمج الشركات بشكل عام هو تحقيق التركيز الاقتصادي فيما يتعلق بالمشاريع التي تديرها الشركات الداخلة في عملية الدمج، وعلى هذا الأساس تقر العديد من التشريعات ومنها التشريع

(١) المادة (٢٩/أولاً) من قانون الشركات العامة العراقي رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل، الوقائع العراقية، مرجع سابق.

(٢) انظر: د. مهند إبراهيم الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص (الخصخصة)، مرجع سابق، ص١٩٧.

الفرنسي والمصري والعراقي مبدأ انتقال كافة حقوق والتزامات الشركات المندمجة إلى الشركة الدامجة أو الجديدة[١].

هذا وأن مسألة انتقال حقوق والتزامات الشركة العامة إلى الشركة الناجمة عن التحول لا تثير وفقاً للتشريعات المقارنة أية صعوبة ولاسيما في كل من فرنسا ومصر، إذ قررت تلك التشريعات انتقال حقوق والتزامات الشركة العامة إلى الشركة المساهمة التي تملك الدولة رأسمالها بالكامل وذلك عند إعادة هيكلة الشركات أو المشروعات العامة، قبل تحويلها إلى القطاع الخاص، فوفقاً للتشريع الفرنسي تنتقل حقوق والتزامات المشروعات العامة عند إعادة هيكلتها إلى الشركة المساهمة الناجمة عن هذه العملية ومن أمثلة ذلك ما نص عليه القانون الصادر في ١٩٩٦/٧/٢٦ والمتعلق بتحويل المؤسسة العامة للاتصالات الفرنسية France Telecom إلى شركة مساهمة تملك الدولة أسهمها بالكامل، إذ انتقلت الذمة المالية للمنشأة العامة المذكورة بحقوقها والتزاماتها إلى الشركة المساهمة الناجمة عن التحول على نحو تعد فيه هذه الأخيرة خلفاً عاماً للمنشأة العامة، فضلاً عن أمثلة كثيرة أخرى منها تحول المنشأة العامة للتبوغ والكبريت الفرنسية إلى شركة مساهمة تسمى شركة (SETTA) بموجب القوانين الصادرة في ١٩٨٠/٧/٢ و ١٩٨٤/٧/٢٣، كما تم تحويل منشأة رينو للسيارات Renault إلى شركة مساهمة بالقانون الصادر في ١٩٩٠/٧/٤[٢].

وذات الأمر نجدهُ في التشريع المصري إذ قضت المادة الثانية من مواد إصدار قانون قطاع الأعمال العام بذلك بشكل صريح، إذ نصت على "تنتقل إلى الشركات القابضة أو الشركات التابعة لها بحسب الأحوال كافة ما لهيئات القطاع العام وشركاته الملغاة من حقوق بما فيها حقوق الانتفاع والإيجار، كما تتحمل جميع التزاماتها وتسأل مسؤولية كاملة عنها".

ويؤكد جانب من الفقه القانوني المصري على أن هذا الانتقال يستلزم أن تكون الشركات القابضة خلفاً عاماً للهيئات العامة المنقضية بصدور قانون شركات قطاع الأعمال العام في حين أن حلول الشركة التابعة محل الشركات العامة المنقضية، لا يستلزم تطبيق أحكام الخلافة العامة بشأنه، بسبب أن التحول في هذه الحالة لا يؤدي إلى انقضاء الشخصية المعنوية للشركة العامة، فشخصية الشركة التابعة ليست شخصية مبتدئة بل هي استمرار لشخصية شركة القطاع العام[٣]، ونؤيد هذا الرأي لرجاحته، وقد أكدت

---

(١) انظر: (م٣٧١/فقرة أولاً) من قانون الشركات التجارية الفرنسي رقم ٦٦-٥٣٧ الصادر في ١٩٦٦/٧/٢٤، و (م١٣٢) من قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم وشركات ذات المسؤولية المحدودة المصري رقم (١٥٩) لسنة ١٩٨٣، منشور على الموقع الالكتروني: https://jordan-lawyer.com ، و (م١٥٢) من قانون الشركات العراقي رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ المعدل، الوقائع العراقية، مرجع سابق.

(٢) انظر: Jean-philippe, op-cit, p:287.

(٣) انظر: د. حسام الدين عبد الغني الصغير، بيع أسهم شركات قطاع الأعمال العام للعاملين، مرجع سابق، ص٤٠-٤١.

عليه أيضاً محكمة النقض المصرية، إذ ذهبت في أحد أحكامها على أن تطبيق أحكام الخلافة العامة يكون في حالة انتقال حقوق والتزامات الهيئات العامة إلى الشركات القابضة إذ جاء في قرار لها "إن النص في المادة الثانية من القانون رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ بإصدار قانون شركات قطاع الأعمال العام على أن تحل الشركات القابضة محل هيئات القطاع العام الخاضعة لأحكام القانون رقم (٩٧) لسنة ١٩٨٣ وذلك اعتباراً من تاريخ العمل بهذا القانون ودون حاجة إلى إجراء آخر وتنتقل إلى الشركات القابضة كافة ما لهيئات القطاع العام وشركاته الملغاة من حقوق... كما تتحمل جميع التزاماتها، يدل على أن هيئات القطاع العام المنشأة بالقانون رقم (٩٧) لسنة ١٩٨٣ قد ألغيت وحلت محلها الشركات القابضة المنشأة بالقانون رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ فتكون للأخيرة كافة الحقوق المقررة للأولى وعليها كافة التزاماتها باعتبارها الخلف العام لها"[١].

وإذا كانت خلافة الشركة الناجمة عن التحول للشركة العامة خلافة عامة تبدو واضحة استناداً على النصوص الصريحة التي أقرتها تشريعات كل من فرنسا ومصر، فإن الأمر ليس بهذا الوضوح في التشريع العراقي، فقد سكت المشرع القانوني العراقي في قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ عن معالجة هذا الموضوع بشكل صريح فلم يشير إلى انتقال حقوق والتزامات الشركة العامة إلى الشركة الناجمة عن التحول، غير أن الفقه القانوني العراقي يذهب إلى التأكد على أنه مما لاشك فيه أن تؤدي عملية تحول الشركات العامة إلى انتقال كافة حقوق والتزامات الشركة العامة إلى الشركة الناجمة عن

(١) ومضمون القضية يتمثل في أن المطعون ضده الأول في الطعن رقم ٥٤٤٥/٦١ق، أقام ضد الشركة الطاعنة الدعوى رقم ٨٠ لسنة ١٩٨٥ عمال محكمة شمال القاهرة الابتدائية بطلب الحكم بأحقيته في الترقية لوظيفة رئيس قطاع الشؤون المالية والاقتصادية بالدرجة العالية اعتباراً من ١٩٨٤/٤/٥، وقد حكمت المحكمة للمطعون ضده الأول بطلباته، واستأنفت الطاعنة هذا الحكم أمام محكمة استئناف القاهرة، وقررت رفض استئناف الطاعنة. طعنت الطاعنة في هذا الحكم بطريق النقض وقيد طعنها برقم ٥٤٤٥/٦١ق كما طعنت الشركة القابضة لشركات النقل البري والنهري فيه أيضاً لطريق النقض، وتقدم المطعون ضده الأول يدفع تقدم القبول للطعن الأخير، وقررت المحكمة بقبول الطعنين شكلاً ونقض الحكم المطعون فيه، وقد كان مبنى الدفع المبدي لعدم قبول الطعن رقم ٥٤٤٥ لسنة ٦١ق أن الشركة الطاعنة لشركات النقل البري والنهري قد حلت محل هيئة القطاع العام للنقل البري والنهري التي كانت من بين المدعي عليهم أمام محكمة أول درجة، ولم تستأنف الحكم الابتدائي فلا يقبل منها الطعن بالنقض على حكم الاستئناف الصادر بتأييده، وحيث أن هذا الدفع في حمله ذلك أن نص المادة الثانية من مواد إصدار القانون رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ بإصدار قانون شركات قطاع الأعمال العام على أن "تحل الشركات القابضة محل هيئات القطاع العام الخاضعة لأحكام القانون رقم (٩٧) لسنة ١٩٨٣ وذلك اعتباراً من تاريخ العمل بهذا القانون ودون حاجة إلى أي إجراء آخر. وتنتقل إلى الشركات القابضة... كافة ما لهيئات القطاع العام من حقوق كما تتحمل جميع التزاماتها"، يدل على أن هيئات القطاع العام قد ألغيت وحلت محلها الشركات القابضة، فتكون للأخيرة كافة حقوق والتزامات الأولى باعتبارها الخلف العام لها. انظر: الطعن رقم ٥٤٤٥ لسنة ٦١ قضائية، جلسة ٢٥ يونيو، سنة ١٩٩٢ (مجموعة الأحكام المدنية والتجارية)، ص٨٩١، أشار إليه د. محمود مصطفى الزعارير، مرجع سابق، ص١٢٠.

التحول استناداً إلى فكرة استمرار المشروع الاقتصادي للشركة العامة رغم انقضاءها وانتقاله إلى الشركة الناجمة عن التحول(١).

ويمكن الاستعانة كما يرى جانب من الفقه إلى ما أورده بعض الفقهاء من آراء بشأن انتقال حقوق والتزامات الشركات المندمجة إلى الشركة الدامجة أو الناتجة عن الدمج في حالة اندماج الشركات، استناداً إلى أن كلاً من اندماج الشركات وتحول الشركات العامة عن طريق خصخصتها بالبيع سبباً لانقضاء الشركات دون تصفيتها، فضلاً عن أن دمج الشركات العامة بأخرى خاصة أو مختلطة، يعد بالأساس من أساليب تحول الشركات العامة إلى القطاع الخاص(٢).

غير أنه بالرغم مما تقدم يبقى التساؤل مثاراً حول الطبيعة القانونية لانتقال حقوق والتزامات الشركة العامة إلى الشركة الناجمة عن التحول في ظل التشريع العراقي؟

واستناداً إلى ما ذهب إليه الفقه من أن انقضاء الشركة العامة بالتحول يعد سبباً لانقضاء الشركة دون تصفيتها، وبقاء المشروع الاقتصادي بعناصره المادية بما تتضمنه من حقوق والتزامات، فقد ذهب جانب من الفقه إلى الأخذ بفكرة الحوالة (حوالة الحق وحوالة الدين)(*) كأساس لخلافة الشركات الخاصة للشركات العامة بعد خصخصتها(٣).

---

(١) انظر: – د. لطيف جبر كوماني، و د. علي كاظم الرصفي، مرجع سابق، ص٤٣٣.

– د. مهند إبراهيم الجبوري، النظام القانوني لتحول القطاع العام إلى القطاع الخاص (الخصخصة)، مرجع سابق، ص٢٠١.

وفضلاً عما تقدم تنص الفقرة (ثالثاً/٢/أ) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٠٠) لسنة ١٩٩٥ على أنه "يتم تقدير قيمة موجوداتها وفق الأسعار السائدة مع الأخذ بنظر الاعتبار حقوقها والتزاماتها، وتعتبر القيمة المقدرة رأسمال للشركة المساهمة الذي يقسم إلى أسهم قيمة السهم دينار واحد" فإن مراعاة هذهِ الحقوق والالتزامات في عملية التقدير لغرض التوصل إلى مقدار رأسمال الشركة الناجمة عن التحول يدل على أن هذه الحقوق والالتزامات تنتقل إلى الشركة الناجمة عن التحول، وإلا فلا داعي لمراعاتها في عملية التقدير طالما أنها لن تنتقل إلى الشركة الناجمة عن التحول ولن تؤثر في رأسمالها. انظر في ذلك: د. مهند إبراهيم الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص (الخصخصة)، مرجع سابق، ص٢٠١.

(٢) انظر: د. مهند إبراهيم الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص (الخصخصة)، مرجع سابق، ص٢٠٢.

(*) تعرف حوالة الحق بأنها عقد بمقتضاه ينقل شخص هو الدائن في الالتزام ويسمى المحيل حقه إلى شخص آخر هو الدائن الجديد بهذا الالتزام ويسمى المحال له، قبل شخص ثالث هو المدين في هذا الالتزام ويسمى المحال عليه، انظر: د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، الجزء الثالث، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤، ص٤٤٢، أما حوالة الدين فيقصد بها نقل الدين والمطالبة به من ذمة المحيل إلى ذمة المحال عليه وفقاً لما جاء في المادة (١/٣٣٩) من القانون المدني العراقي، الوقائع العراقية، الوقائع، العدد (٣٠١٥) في ١٩٥١/٩/٨.

(٣) انظر: د. علي العريف، شرح القانون التجاري المصري، دار النشر للجامعات، القاهرة، ١٩٩٥، ص٢٧٣، و د. فتحي عبد الصبور، الشخصية المعنوية للمشروع العام، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٧٣، ص١٥٢، و د. علي حسين يونس، الشركات التجارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٣، ص١٥٠.

إلا أن جانباً آخر من الفقه القانوني[١] يرى بأنه لا يمكن الأخذ بهذا الرأي وفقاً للتشريع العراقي ويعلل رأيه هذا إلى أن الحوالة ما هي إلا عقد يستلزم وجود طرفين على الأقل وقت الحوالة هما المحيل والمحال عليه في حوالة الدين، والمحيل والمحال له في حوالة الحق وهذا ما لا يمكن تصوره بالنسبة إلى حوالة الحق، إذ أن تحول الشركات العامة يقتضي أن لا تنشئ الشركة الناجمة عن التحول إلا بعد انقضاء الشركة العامة، وعليه فلا يتصور الاتفاق بين الشركة العامة والشركة الناجمة عن التحول على حوالة الحق، وأن كان من المتصور انعقاد حوالة الدين باتفاق الدائن والمحال عليه، أي دائن الشركة العامة والشركة الناجمة عن التحول[٢]، فأنه لا يمكن اعتبار انتقال ديون الشركة العامة إلى الشركة الناجمة عن التحول من قبيل حوالة الدين لأن ذلك يتعارض مع نص المادة (٣٤٠) من القانون المدني العراقي، والتي تشترط موافقة الدائن على الحوالة، ليس من أجل انفاذ الحوالة بحقه فحسب، بل لكي تترتب الحوالة آثارها بين طرفيها، بحيث إذا لم يقرها الدائن بطل الاتفاق واعتبر كأن لم يكن حتى فيما بين طرفيه[٣].

ولهذا يعتقد جانب من الفقه العراقي[٤] بأن انتقال الحقوق والالتزامات في الشركة العامة إلى الشركة الناجمة عن التحول يستند إلى فكرة الخلافة العامة[*] على نحو ما هو مقرر في تشريعات كل من فرنسا ومصر، بحيث تعد الشركة الناجمة عن التحول خلفاً عاماً للشركة العامة التي تقتضي جراء خصخصتها، ومع أن القاعدة العامة في التشريع العراقي تذهب إلى انصراف أثر العقد إلى الخلف العام مع ضرورة مراعاة القواعد المتعلقة بالميراث وطبيعة العقد أو التعامل ونص القانون، وحيث أن الشركة الناجمة عن التحول تعد بمثابة خلف عام للشركة العامة، فهذا يعني أن نطاق مسؤولية الشركة الناجمة عن التحول عن ديوان الشركة العامة يتحدد بالقواعد التي تحدد مسؤولية الخلف العام عن ديون سلفه، وإذا كان هذا ينسجم مع أحكام الخلافة العامة في القانون الفرنسي الذي يعد شخصية الخلف امتداد لشخصية السلف فيكتسب جميع حقوقه ويلتزم بجميع التزاماته وأن تجاوزت مقدار الحقوق التي تلقاها من سلفه[٥]، إلا أن هذا الأمر يصعب تصوره في التشريع العراقي الذي تتأثر أحكامه بالشريعة الإسلامية إذ لا يعد التشريع العراقي شخصية الخلف امتداد لشخصية السلف، وعليه فإن خلافة الشركات تختلف عن الخلافة العامة

(١) د. مهند إبراهيم الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص (الخصخصة)، مرجع سابق، ص٢٠٣.

(٢) المادة (٣٦٣) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١، مرجع سابق.

(٣) المادة (٣٤٠) من القانون المدني العراقي، الوقائع العراقية، مرجع سابق، وانظر: د. عبد المجيد الحكم وعبد الباقي البكري ومحمد طه البشير، القانون المدني، – الجزء الثاني – أحكام الالتزام، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٨٠، ص٢٢٥.

(٤) د. مهند إبراهيم الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص (الخصخصة)، مرجع سابق، ص٢٠٤.

(*) والخلف العام هو من يخلف السلف في ذمته المالية كلها أو في جزء شائع منها، انظر في ذلك: د. حسن علي ذنون، شرح القانون المدني، أصول الالتزام، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٨٠، ص٢٢٥.

(٥) د. عبد المجيد الحكيم، مرجع سابق، ص٣١٩.

المقررة في القواعد العامة، إذ أنها تقتضي انتقال الحقوق والالتزامات كافة من الشركة السلف إلى الشركة الخلف دون أن يراعي في هذا الانتقال القواعد الخاصة بالميراث المتعلقة بوفاة الشخص الطبيعي، وعليه لا مانع هناك من التسليم بأن خلافة الشركة الناجمة عن التحول للشركة العامة تختلف عن أحكام الخلافة العامة المقررة في القانون المدني، رغم عدم تصريح المشرع العراقي بذلك، حيث لا محل لتطبيق القواعد المتعلقة بالميراث في حالة خلافة الشركات، لأن هذه القواعد تتعلق بالأساس بوفاة الشخص الطبيعي، ومن ثم يكون من الممكن أن تنتقل كافة حقوق والتزامات الشركة العامة إلى الشركة الناجمة عن التحول، بحيث تعد هذه الأخيرة خلفاً عاماً للشركة العامة دون أن يراعى في أحكام الخلافة القواعد المتعلقة بالميراث[١].

وبسبب ما تقدم فالدعوة موجهة للمشرع العراقي إلى النص في قانون الشركات العامة العراقي على انتقال كافة حقوق والتزامات الشركة العامة إلى الشركة الناجمة عن التحول، فهذا الانتقال يعد ضرورة لا غنى عنها في إتمام عملية التحول، لتحقيق الأهداف المتوخاة منها.

المبحث الثاني/ آثار الخصخصة على الموازنة العامة للدولة:

انطلاقاً من الإستراتيجية التي تبنتها معظم الدول النامية في الستينات من القرن العشرين والتي تمثلت بالاعتماد بالدرجة الأولى على القطاع العام في العملية التنموية، شهد عقد السبعينات منه زيادة كبيرة في عدد شركات هذا القطاع بحيث أصبحت تتواجد في كل المجالات الاقتصادية بلا استثناء، مما جعلها تشكل عبئاً على ميزانية الدول فأصبحت عائقاً أمام عملية التنمية بدلاً من تطويرها، وفي ضوء الضغوط التي تعرضت لها اقتصاديات عدد من الدول النامية في الثمانينات من القرن المنصرم والناتجة عن أزمة الديون والتي أعقبها انخفاض كبير في التمويل الخارجي، فكانت النتيجة أن عانت موازنة مختلف الحكومات التي شجعت القطاع العام من أعباء فاقت إيراداتها وخلصت في النهاية إلى فشل السياسات المتبعة التي احتكر فيها القطاع العام السوق الوطنية وعجزه التام عن إنجاز التنمية الاقتصادية والاجتماعية[٢]، مما اضطر هذه البلدان إلى تطبيق برامج تصحيح هيكلي أدت إلى تغيير السياسات الاقتصادية المتبعة وتطبيق سياسة الخصخصة والتي تسعى الدولة من خلالها إلى الوصول لتحقيق مجموعة من الأهداف لعل في مقدمتها تخفيف العبء المالي على كاهل الدولة من خلال تقليص حجم الإعانات المباشرة وغير المباشرة المقدمة إلى مشاريع القطاع العام ولاسيما الخاسرة منها وتوفير الموارد

(١) د. مهند إبراهيم الجبوري، النظام القانوني لتحول القطاع العام إلى القطاع الخاص (الخصخصة)، مرجع سابق، ص٢٠٥.

(٢) م.م. عامر سامي منير و د. عبد الجبار محمود العبيدي، بحث بعنوان الخصخصة واتجاهاتها في العراق ما بعد عام ٢٠٠٣، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد ٢١، العدد ٨٤، السنة ٢٠١٥، ص٣١٦.

المالية للخزينة المالية من خلال تطبيق الخصخصة، مما يساعد على تقليص حجم الضغط الملقى على كاهل الميزانية العامة وجعل السياسات المالية العامة أكثر مرونة من السابق[١].

كما أن ضعف مردودية القطاع العام وعدم نجاحه في الوصول إلى الآمال المنتظرة منه بالرغم من الموارد المالية والبشرية الكبيرة المتاحة له دفع معظم دول العالم إلى إعادة النظر في دوره الاقتصادي، وقد كان للصدمة البترولية وأسعار الصرف والانخفاض الكبير في أسعار السلع التصديرية للدول النامية عوامل دفعت الدول لاسيما النامية منها إلى الدعوة إلى توسيع دور القطاع الخاص على مستوى الاقتصاد[٢].

وبهذا تأتي الخصخصة كوسيلة من أهم أهدافها إصلاح الخلل الهيكلي لتحريك عملية النمو الاقتصادي وخفض العجز في القطاعات الخاسرة والتي يفترض أن تكون قطاعات منتجة مربحة عن طريق إعادة هيكلة شركات القطاع العام اقتصادياً لتصبح شركات قادرة على تحقيق معدل عائد اقتصادي مناسب وفي ضوء ما تقدم توصف برامج الخصخصة كجزء من برامج الإصلاح الاقتصادي والتي تهدف إلى تحقيق الكفاءة الاقتصادية والنمو الاقتصادي[٣].

كما أن الأزمة التي تعرض لها النظام الرأسمالي وتدني مستويات النمو فيه وتراجع أداء الاقتصاد الأمريكي الذي قاد إلى حالة من الركود التضخمي، إزاء هذه المتغيرات لم يكن خيار الخروج من هذه الأزمة إلا من خلال الدعوات التي أكدت على ضرورة تطبيق سياسات الخصخصة وتدويلها وكان ذلك بتوجيه مباشر من قبل المؤسسات الدولية المعروفة (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي)[٤]، وكانت الحجة الرئيسية لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي في برامجهما للتثبيت والتكييف الهيكلي هو تزايد دور الدولة في المجتمعات المتقدمة بالنسبة لتقديم خدمات الرفاهية الاجتماعية الذي أدى إلى تزايد تكاليف هذهِ الخدمات[٥].

---

(١) انظر: المدرس المساعد وائل سالم جميل والمدرس المساعد ماهر عزيز عبد الرحمن، بحث بعنوان دوافع تبني الخصخصة في العراق وسبل نجاحها، مجلة الكلية الإسلامية الجامعية، النجف الأشرف، المجلد ٢، العدد العاشر، السنة الثالثة، ص١٥٣-١٥٥.

(٢) انظر: م.م. عامر سامي منير و د. عبد الجبار محمود العبيدي، مرجع سابق، ص٣١٧.

(٣) د. حسن نوري الياسري، الخصخصة وآثارها الكلية والجزئية على الاقتصاد العراقي في ضوء دراسة تجارب دول مختارة (مصر، الأردن)، بحث منشور في مجلة جامعة كربلاء، العدد الأول، المجلد الأول، السنة الثالثة، نيسان، ٢٠٠٦، ص١٥٣.

(٤) د. حسن عجلان حسن، مرجع سابق، ص٢.

(٥) ليث عبدالله بلال، التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص، دار ومكتبة حامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢، ص١١.

هذا وقد لجأت الدول المتقدمة للتضافر فيما بينها لتدعيم مصالحها الاقتصادية بالعديد من الاتفاقيات الدولية مثل الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة (GATT)، لفتح الأسواق العالمية للتصدير من الدول المتقدمة، وتحديد المواصفات العامة للجودة (ISO) كشرط أمام الدول النامية لتصدير المنتجات المصنعة للدول الأوربية والأمريكية، واتفاقية بازل للرقابة المصرفية[١].

ومن التسليم بدور هذهِ الاتفاقيات في تطوير الاقتصاد الدولي، إلا أن الدول النامية تبقى في المعترك مصدراً للمواد الخام، وسوقاً للمنتجات المصنعة، ومع معاناة الدول النامية من العجز في الموازنات العامة، وتراكم الديون الخارجية، وتزايد البطالة، وضعف التقدير وزيادة وارداتها تجعل البيئة الاقتصادية والاجتماعية تبدو غير مؤاتية لكي تؤتي الخصخصة ثمارها الايجابية، في وقت أضحت الخصخصة لزاماً على الدول النامية كأحد الشروط التي وضعها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي تمهيداً لعملية إعادة جدولة الديون طبقاً للقواعد المعروفة في نادي باريس ونادي لندن، وكأهم الحلول المطروحة على المستوى العالمي لعلاج أوجه الخلل في الهياكل الاقتصادية، وللارتقاء بمستويات الكفاء والأداء[٢].

ولبيان أثر الخصخصة باعتبارها جزء من سياسة الإصلاح الاقتصادي على الموازنات العامة للدول التي تأخذ بتطبيق هذهِ السياسة، في معالجة ما تتعرض له هذه الموازنات من عجز مالي وتراكم لديونها، فلقد تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين سنبين في المطلب الأول منه أثر الخصخصة على النفقات العامة في ميزانية الدولة، ونبين في المطلب الثاني أثر الخصخصة على الإيرادات العامة في ميزانية الدولة، للتوصل من خلال ما تقدم إلى أثر السياسة الاقتصادية في معالجة الأزمات المالية التي تتعرض لها الدول.

المطلب الأول: أثر الخصخصة على النفقات العامة:

لا تكاد تخلو دولة في العالم – تقريباً – من العجز في ميزانيتها العامة، وخاصة في ظل الأزمات الاقتصادية المتلاحقة، إلا أن طبيعة العجز في الموازنة العامة، تختلف من دولة إلى أخرى، بالنظر إلى العديد من الاعتبارات، أهمها حجم الإيرادات العامة، ومدى تنوعها، وخاصة فيما يتعلق بوجود جهاز ضريبي مرن، ونسبة مساهمة الحصيلة الضريبية في مجموع الإيرادات العامة، ومدى تأثرها بالتقلبات الاقتصادية السائدة وخاصة الإيرادات النفطية، وحجم الإنفاق العام، والأغراض التي يحققها كأداة مؤثرة في السياسة المالية، ومدى مرونة الجهاز الإنتاجي للدولة ودرجة التبعية السياسية والاقتصادية للدول

(١) انظر: ثابت عبد الحميد، ترويج قضايا الخصخصة (تجارب عالمية)، بحث مقدم للمؤتمر العالمي الثالث للاقتصاد الإسلامي، مكة المكرمة، جامعة أم القرى، محرم ١٤٢٥هـ–ص١–٣٧، أشار إليه د. علي حسين حسن، المتطلبات الأساسية لنجاح برنامج الخصخصة، بحث منشور في مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد ٢٠، العدد ١، السنة ٢٠١٢، ص١.

(٢) انظر: علي حسين حسن، مرجع سابق، ص١.

الكبرى، والمنظمات الاقتصادية الدولية، ودرجة أو مرحلة النمو التي تمر بها الدولة، وبالنظر للاعتبارات السابقة نجد أن طبيعة العجز في الموازنة العامة للدولة، قد اختلف في الدول المتقدمة، عنها في الدول النفطية، وكذلك في الدول النامية(١).

ونظراً لأن الموازنة العامة للدولة تتكون من جانبي الإيرادات والنفقات العامة، وأنها تمثل من الناحية الفنية كيفية الحصول على الإيرادات، وتوظيفها في شكل نفقات عامة، فالدولة تستخدم هذه الإيرادات والنفقات العامة كأداة من أدوات السياسة المالية فيها، وبسبب ما يترتب على عجز الموازنة العامة من العديد من الآثار السلبية المالية مثل زيادة أعباء الدين العام – الداخلي والخارجي – وكذلك الاقتصادي مثل زيادة معدلات التضخم، والاجتماعية أيضاً مثل زيادة الإنفاق العام المخصص لدعم السلع الأساسية فإن الدولة تلجأ إلى العديد من الوسائل للتخلص من العجز الحاصل في ميزانيتها، فهي قد تلجأ إلى تمويل هذا العجز محلياً أو خارجياً، كما تضع العديد من السياسات والبرامج لعلاج هذا العجز على المدى الطويل، ومما يزيد من خطورة عجز الموازنة العامة، أن تلجأ الدولة إلى تمويله عن طريق السحب من الاحتياطات الدولية، أو تضطر إلى طلب أو قبول المنح والمعونات الخارجية(٢).

فيأتي خفض الإنفاق الحكومي كأحد المتطلبات الأساسية لهيكلة الاقتصاد في المدى البعيد، وتنبع أهميتهُ من أن معظم الدول النامية تعاني عجزاً في ميزانها التجاري وميزان مدفوعاتها، مما أدى إلى تفاقم الديون الخارجية بوتيرة متزايدة، وفي مثل هذهِ الحالة فإن تبرير عملية الخصخصة بخفض الإنفاق الحكومي يعتبر مقبولاً، وعليه يتوجب على الدولة وضع أولوياتها في الإنفاق بصورة صحيحة عن طريق الحد من الإنفاق على المجالات التي لا يعتبر وجودها فيها ضرورياً، والاتجاه نحو عمل نشط محدود وبكفاءة عالية في المجالات التي لابد من وجود الدولة فيها(٣).

وهذا ما يدفع الدول إلى تطبيق برامج الخصخصة لمواجهة الأزمة الاقتصادية والعجز الحاصل في موازنتها العامة وما يترتب عليه من زيادة في أعباء الدين العام ومعدلات التضخم، وذلك باعتبار أن الخصخصة هي جزء مكمل لسياسات برامج الإصلاح الاقتصادي والتكييف الهيكلي، تهدف إلى علاج الأزمة الاقتصادية عن طريق تصحيح الأثر السالب للأداء المالي لمؤسسات القطاع العام على الموازنة

(١) انظر: محمد عبد المعطي إبراهيم سالم، عجز الموازنة العامة وأثره في توجيه السياسة الاقتصادية والاجتماعية في الفكر المعاصر والإسلامي، دراسة تطبيقية على مصر، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، قسم الاقتصاد والمالية العامة، جامعة عين شمس، ٢٠١١، ص٣.

(٢) انظر: محمد عبد المعطي إبراهيم سالم، المرجع السابق، ص٣-٤.

(٣) انظر: – د. فالح أبو عامرية، مرجع سابق، ص٢١.

– علي حسين حسن، مرجع سابق، ص٥.

العامة للدولة، وذلك بالتقليل من الدعم المالي والإنفاق على تلك المؤسسات وزيادة إيراداتها، فضلاً عن رفع كفاءتها[١].

ولغرض بيان أثر الخصخصة على النفقات العامة في ميزانيات دول القانون المقارن في بحثنا هذا وأثرها في التخلص أو التقليل من العجز والدين العام فيها فسوف نقسم هذا المطلب إلى ثلاث فروع:

الفرع الأول: في فرنسا:

تهدف برامج الإصلاح الاقتصادي ومن ضمنها (الخصخصة) إلى تخفيض دور الدولة في المجتمع بعد إطلاق قوى السوق ويتضح ذلك من خلال انخفاض الاستثمار الحكومي والبيع إلى القطاع الخاص وإجبار الدولة على إتباع حرية التجارة[٢].

وقد تأثر تاريخ الخصخصة في فرنسا والمتغيرات السياسية المتعلقة بانتخابات الرئاسة، وقد مرت مسألة الخصخصة من خلال مرحلتين من البرامج الرئيسية، فقد تم تنفيذ البرنامج الأول بين عامي ١٩٨٦ و ١٩٨٨ حيث تم تخصيص ٢٢ شركة من خلال الاكتتاب العام بقيمة ٦٧ مليار فرنك (١٠,٢١ مليار يورو) خلال فترة حكومة جاك شيراك، ومنذ عام ١٩٨٨، تم التخلي عن هذا البرنامج مع وصول حكومة اشتراكية حتى عام ١٩٩٣، ومع عودة حكومة يمينته في آذار من عام ١٩٩٣ فقد أعيد تنشيط برنامج الخصخصة على نطاق واسع فمن حيث المبيعات احتلت الحكومة الفرنسية قبل عام ١٩٩٦ المركز الثالث في العالم بعد اليابان وبريطانيا العظمى، أما من حيث الحجم، فهي تمثل نسبة ١٢% من جميع عمليات الخصخصة العالمية وكانت تمثل ٨% من تلك العمليات خلال الفترة من ١٩٩٣ ولغاية عام ١٩٩٩، وأكثر من ١١% من البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية، وفي عام ٢٠٠٤ خصخصت الدولة الفرنسية اثنين من شركاتها العملاقة هما الخطوط الجوية الفرنسية وفرنسا تليكوم، وفي نهاية العمليات المختلفة للخصخصة انخفضت حصة الدولة إلى ما دون ٥٠% من رأس مال الحكومة الفرنسية في تليكوم[٣].

ورغم أن الشركات المملوكة للدولة تختلف في تعظيم الربح الصافي، إلا أن الخسائر التشغيلية المتراكمة لبعض الشركات المملوكة للدولة بين عامي ١٩٩٢ و ١٩٩٤ بلغ بما يساوي ٨٣ مليار فرنك، إذ تم تسجيل أكبر حالات العجز من قبل الشركات العاملة في قطاعات النقل الجوي، والصلب، والالكترونيات أيضاً في أزمة اقتصادية عانت منها بلدان أوربية أخرى، كما أن الشركات الأخرى المملوكة

(١) انظر: م.م. فليحة جبار عبد، دور الدول في التنمية الاقتصادية ومبررات الخصخصة في الاقتصادات النامية، بحث منشور في مجلة المثنى للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد (٤)، العدد (٩)، السنة ٢٠١٤، ص٧٤.

(٢) انظر: د. أسامة عبد المجيد العاني، الخصخصة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية رؤية شرعية، مرجع سابق، ص٢٧.

(3) Michel Al Bouy, Hassan OBEID, L'impact des privatisations sur la performance des entere prises francaises, Finance control strategy– volume 10, no1, March 2007, P.8-9.

للدولة عانت خسائر فادحة نتيجة لملكية الدولة لها من خلال دراسة أجرتها الجمعية الوطنية في يوليو ١٩٩٤، ودراسة أخرى قام بها ديوان المحاسبة في عام ١٩٩٥، واعتبر أن الأسباب الرئيسية لتراكم الخسائر بين عامي ١٩٨٧ و ١٩٩٣ كانت مرتبطة بسوء الإدارة وسلبية مساهمة الدولة بالأغلبية في تلك الشركات[١].

وما يمكن ملاحظته هنا أن عمليات الخصخصة التي أجريت في فرنسا في عام ١٩٩٣ وتضمنت بيع الشركات المملوكة للدولة والتي كانت تواجه صعوبات (بنوك أو شركات أخرى) جعل من الممكن لميزانية الدولة العامة أن تخفض من نفقاتها العامة، فضلاً عن أن تخصيص موارد الخصخصة الناتجة عن بيع تلك الشركات للنفقات الجارية والوقائع الرأسمالية للمؤسسات المتبقية في القطاع العام كان أحد العوامل الرئيسية في تحقيق تخفيض للعجز في الميزانية الذي انخفض نسبته – 48 720 مليار دولار: أو يورو – 4.37% من الناتج المحلي الإجمالي في عام ١٩٩٣ وإلى – 32 038 مليار يورو، أو 2.21% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2001، وكما هو موضح في الجدول أدناه[٢].

(1) Andrea Goldstein, privatistions et controle des enterprises en France.

بحث باللغة الفرنسية منشور على الموقع الالكتروني:

https://www.persee.fr/doc/reco.

(2) L'impact de privatisation sur le deficit budgetaire et la dette.

بحث باللغة الفرنسية منشور على الموقع الالكتروني:

https://blog.wikimemoires/2012/12/limpact-de-privatisation-sur-le-deficit-budgetaire-et-la-dette.

جدول رقم (١)

عجز الميزانية في فرنسا بين عامي ١٩٨١ و ٢٠٠١[١]

السنوات	بملايين اليورو	النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي
١٩٨١	– ١٢٣٣٣	٢,٤٥
١٩٨٢	– ١٥٠٨٥	٢,٦٢
١٩٨٣	– ١٩٧٦٠	٣,١٣
١٩٨٤	– ٢٢٢٨٦	٣,٢٦
١٩٨٥	– ٢٣٣٦٨	٣,١٩
١٩٨٦	– ٢١٥٠٩	٢,٧٣
١٩٨٧	– ١٨٣٠٣	٢,٢٢
١٩٨٨	– ١٧٤٨٥	١,٩٧
١٩٨٩	– ١٥٣٠٤	١,٦٠
١٩٩٠	– ١٤٢٠١	١,٤١
١٩٩١	– ٢٠٠٨٥	١,٩١
١٩٩٢	– ٣٤٥٠١	٣,١٨
١٩٩٣	– ٤٨١٢٠	٤,٣٧
١٩٩٤	– ٤٥٥٩٥	٣,٩٩
١٩٩٥	– ٤٩٢٣٤	٤,١٧
١٩٩٦	– ٤٥٠٣٧	٣,٧٢
١٩٩٧	– ٤٠٨١٢	٣,٢٦
١٩٩٨	– ٣٧٧٣٤	٢,٩٠
١٩٩٩	– ٣١٤٩٦	٢,٣٤
٢٠٠٠	– ٢٩١٥٢	٢,٠٨
٢٠٠١	– ٣٢٠٣٨	٢,٢١

الفرع الثاني: في مصر:

تشير البيانات المتوفرة في غالبية الدول العربية التي اتبعت برامج الخصخصة إلى انخفاض الإنفاق العام نسبةً إلى الناتج المحلي الإجمالي فيها بشكل عام[٢]، وهكذا فإن أهم نتائج برنامج الخصخصة لقطاع الأعمال العام في مصر، هو إعفاء الدولة من تحمل أعباء الخسارة لكثير من الشركات الخاسرة

(١) انظر: Bercy Blue Notes : (غير متسلسلة)، مشروع قانون المالية لعام ٢٠٠٣، سبتمبر ٢٠٠٢. أشار إليه: Andrea Goldstein, op. cit. p.4.

(٢) انظر: د. أسامة عبد المجيد العاني، الآثار الاقتصادية والاجتماعية برامج التصحيح الاقتصادي في أقطار عربية مختارة، مجلة شؤون اجتماعية، السنة (١٩)، العدد (٧٣)، ٢٠٠٢، ص٥١.

والمتعثرة فيها، وأنه بمجرد فصل القطاع العام عن الموازنة العامة للدولة لم يعد هناك إدراج لأي مبالغ لسد الفجوة بين المصروفات والإيرادات[١].

إذ تشير بعض الدراسات بأن الخصخصة تعد إحدى الأدوات الفعّالة في التخلص من مصدر رئيسي للتوسع في الإنفاق وفي مكافحة التضخم، وفي هذا الجانب تشير دراسة قامت بها اللجنة الاجتماعية لغربي أسيا إلى أن الخصخصة تعد إحدى الأدوات الفعّالة في مكافحة التضخم مستندة في رأيها هذا إلى أن العجز الذي تشكو منه وحدات الإنتاج في القطاع العام الذي يجري تمويله بواسطة تحويلات من الميزانية العامة أو الاقتراض من الجهاز المصرفي أو بواسطة الدين الخارجي تؤدي في جميع الأحوال إلى التوسع في الكتلة النقدية وتعمل بالتالي على ارتفاع معدلات التضخم، وعندما يجري تحويل ملكية وحدات الإنتاج هذه من القطاع العام إلى القطاع الخاص فسوف يتم في ذات الوقت التخلص من مصدر رئيسي من مصادر الإنفاق العام، وبذلك تنخفض معدلات التضخم[٢].

وفيما يلي جدول يوضح التحويلات المالية والقروض التي حصلت عليها مؤسسة القطاع العام في الثمانينات بالنسبة المئوية لمصر[٣].

جدول رقم (٢)

التحويلات المالية والقروض التي حصلت عليها مؤسسة القطاع العام في مصر[٤]

التفاصيل	مصر
١- الدعم الحكومي لمؤسسات القطاع العام بالنسبة المئوية من النفقات الحكومية الجارية.	١٨
٢- التحولات الرأسمالية والقروض والاستثمار من قبل الحكومة للقطاع العام بالنسبة المئوية من مجموعة النفقات الحكومية.	٢٧
٣- حصة مؤسسات القطاع العام من التسليفات المحلية.	٤٨
٤- التحويلات المالية من الموازنة العامة إلى مؤسسات القطاع العام بالنسبة المئوية من إيرادات الموازنة العامة من الضرائب.	٤٠
٥- حصة مؤسسات القطاع العام من إجمالي الدين العام.	٥٥

(١) انظر: م.م. مليحة جبار عبد، مرجع سابق، ص٨٢.

(٢) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي أسيا، الخصخصة في دول الأسكوا ذات الاقتصاد المتنوع، الأمم المتحدة، ١٩٩٦، ص٥١-٥٣.

(٣) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي أسيا، المرجع السابق، ص١٣.

(٤) تقرير اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي أسيا، أشار إليه المرجع السابق، ص١٣.

وكما يظهر لنا بأن القطاع العام في مصر قد استحوذ على نسبة عالية من التحويلات المالية والقروض مما يشكل عبئاً على الموازنة العامة وميزان المدفوعات، إذ بلغت حصته ٥٥% في إجمالي الدين العام وهي نسبة عالية في ظل تحقيق المؤسسات لخسارة مستمرة، لذا تأتي الخصخصة كأداة مادية فاعلة في أدوات الإصلاح الاقتصادي لغرض تحقيق الاستقرار الاقتصادي في بيئة الاقتصاد الكلي وتقليل العجز في الميزانية العامة للدولة وفي ميزان المدفوعات وتخفض التضخم وذلك بالتناغم مع إجراءات أخرى للإصلاح الاقتصادي هي السياسة المالية والسياسة النقدية الهادفة لتحقيق هذا الاستقرار الاقتصادي، ففي إطار السياسة المالية تهدف الإصلاحات إلى تخفيض نسبة العجز في الميزانية الحكومية إلى الناتج المحلي الإجمالي عن طريق خفض الإنتاج العام واتخاذ التدابير اللازمة لتوسيع القاعدة الضريبية ويتعزز هذا التوجه أيضاً بالكف عن الولوج في المشاريع الاستثمارية التي يمكن للقطاع الخاص القيام بها واستبعاد الدعم الحكومي للوحدات الإنتاجية التي تحقق خسارة في القطاع العام واقتصار دور الحكومة على الاستثمار في البنى التحتية[١].

أما في إطار السياسة النقدية فهي تسعى إلى تحقيق خفض في الطلب الكلي وذلك بتقييد الائتمان المحلي بقصد التأثير على الطلب المحلي الذي يتم تمويله عن طريق الائتمان الذي غالباً ما ينصرف نحو زيادة الاستيرادات أو رفع أسعار السلع المحلية وفي جميع الأحوال سوف يؤثر في دفع ميزان المدفوعات ومستوى التضخم وبالتالي فإن تخفيض الطلب المحلي يستلزم سياسة نقدية تقييد ترتكز على عدم زيادة الائتمان المحلي عن المقدار اللازم لتمويل الإنتاج الحقيقي[٢].

هذا وتؤكد دراسة قام بها الدكتور محمد مصطفى تحت عنوان ((دراسة تطبيقية على الاقتصاد المصري سنة ٢٠٠٢)) أن سياسات الإصلاح الاقتصادي والتي تعد الخصخصة إحدى أدواتها والتي تم تطبيقها في مصر، قد سمحت لآلية السوق بتصحيح الاختلالات وبأداء دورها في تحريك عوامل النمو وتحسين أداء الاقتصاد الكلي من خلال مجموعة من المؤشرات يعكسها الجدول التالي[٣].

---

(١) حسن علي خضير، سياسات الإصلاح الاقتصادي، الإطار – الآليات – الآثار، اللقاء الدولي لمسؤولي السياسات الزراعية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الزراعية/ جامعة الدول العربية/ مسقط/ سلطنة عمان، ١٩٩٤، ص١٢. أشار إليه د. حسن نوري الياسري، مرجع سابق، ص٢١٣.

(٢) د. حسن نوري الياسري، المرجع السابق، ص١٥٥.

(٣) د. محمد مصطفى عمران، دراسة تطبيقية على الاقتصاد المصري، صندوق النقد العربي، ٢٠٠٢، بحث منشور على موقع صندوق النقد العربي على الموقع الالكتروني: www.amf.org.ae/ar/content.

جدول رقم (٣)

لبعض المؤشرات الاقتصادية الكلية قبل وبعد تنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادي في مصر[١]

المتغيرات	١٩٩١/١٩٩٠	٢٠٠١/٢٠٠٠
١- إجمالي الدين الخارجي (مليار دولار)	٤٩,٢	٢٦,١
٢- إجمالي الدين الخارجي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي	%١٥١	%٣٢,٦
٣- معدل التضخم	%٢١,٢	%٢,٥
٤- عجز الموازنة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي	%١٨,٢	%٤,٥
٥- معدل النمو الحقيقي	%٣,٦	%٥,١
٦- متوسط دخل الفرد الحقيقي (بالجنيه المصري)	١٨٦٩	٢٣٣٧

ومن خلال الجدول السابق يظهر لنا بأن المتغيرات الكلية للاقتصاد المصري قد تحسنت بشكل واضح وكبير، بعد تنفيذ مصر برامج الإصلاح الاقتصادي وخصخصته شركاتها العامة التي كانت تستنفذ نسبة كبيرة من إيرادات الدولة، وكل هذا أدى بالنتيجة إلى تحقيق انخفاض في معدل التضخم وبنسبة كبيرة، ففي الوقت الذي كانت هذه النسبة تصل إلى ٢١,٢ لسنة ١٩٩٠ انخفضت بشكل كبير لتصل إلى ٢,٥% فقط ، كما انخفض بشكل كبير إجمالي الدين الخارجي بالنسبة للناتج المحلي الإجمالي من ١٥١% لسنة ١٩٩٠ إلى ٣٢,٦% لسنة ٢٠٠٠، وانخفض عجز الموازنة العامة بالنسبة للناتج المحلي الإجمالي أيضاً لتكون ٤,٥% فقط لعام ٢٠٠٠ بعد أن كانت هذه النسبة ١٨,٢% لسنة ١٩٩٠، وهذا مما يعكس نجاح برنامج الخصخصة في مصر في تحقيق الإصلاح الاقتصادي فيها، والتخلص من الأزمات الاقتصادية التي يمر بها الاقتصاد المصري[٢].

الفرع الثالث: في العراق:

يُعد العراق واحد من البلدان النامية التي تعرض اقتصادها إلى ضغوط كبيرة وكثيرة خلال العقود الثلاث الأخيرة منها الحروب والحصار الاقتصادي وانخفاض أسعار النفط ومحاربة الإرهاب، مما أدى إلى زيادة النفقات العامة وقابلها انخفاض في الدخل القومي فأدى ذلك إلى تطبيق سياسات اقتصادية جديدة تمثل الخصخصة أحدها، وهي تعني أساساً تحويل الأصول من القطاع العام إلى القطاع الخاص، فالهدف الرئيس للخصخصة هو تخفيف الأعباء المالية للدولة التي تسببها شركات القطاع العام الخاسرة، إضافة إلى تحسين الكفاءة الاقتصادية وتطوير عملية التنمية الاقتصادية بإشراك القطاع الخاص فيها وقد بدأ العراق بتطبيق هذهِ السياسة في عام ١٩٨٧[٣].

(١) أشار إليه د. حسن نوري الياسري، مرجع سابق، ص١٥٥.

(٢) انظر: المرجع السابق، ص١٥٦.

(٣) انظر: م.م. ماهر عزيز عبد الرحمن و م.م. وائل سالم جميل، دوافع تبني الخصخصة في العراق وسبل نجاحها، مرجع سابق، ص١٥٣.

ويتكون القطاع العام المملوك للدولة في العراق من عدد لا يستهان به من الشركات العامة تشمل العديد من الأنشطة الاقتصادية الصناعية والزراعية والنفط والنقل والمواصلات والبنوك الحكومية وشركات التأمين والقطاعات الأخرى(١).

وبالرغم من أن الشركات العامة في العراق تعد من الوحدات الاقتصادية ذات التمويل الذاتي، وبالتالي لا تتضمن الموازنات العامة للدولة أي تخصيصات نقدية ضمن نفقاتها تدفع لتلك الشركات العامة، مما قد يستنتج منه عدم تأثير خصخصة تلك الشركات على النفقات العامة للدولة، غير أن هذا الأمر لا يمكن الأخذ به على إطلاقه وذلك بسبب أن العديد من تلك الشركات العامة تخرج ميزانياتها السنوية بفائض عجز وليس ربح، وهذا مما يجعلها تلجأ إلى الاقتراض من الخزينة العامة أو وزارة المالية، على الأقل لدفع مستحقات رواتب موظفيها، ومع استمرار إخفاق تلك الشركات في تحقيق الربح بسبب انخفاض أداء تلك الشركات في الإنتاجية والخدمات، سوف تجعلها مستمرة بالاقتراض وهذا من شأنه أن يؤدي إلى استنزاف إيرادات الدولة المالية دون مقابل، وعليه فيتحمل الاقتصاد الكلي للدولة عبء الشركات العامة عبر الدعم المتواصل الذي تقدمه الدولة لها والذي من شأنه أن يؤدي بالنتيجة إلى ارتفاع العجز المستمر في الموازنة العامة للدولة، والتوسع في الإصدار النقدي مما يسارع في معدلات التضخم وتباطئ معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي(٢)، وهذا ما يدفع إلى اللجوء لخيار تلك الشركات الخاسرة التي تشكل عبء مالي على الدولة وذلك لغرض التخلص منه.

غير أن خيار اللجوء إلى الخصخصة لتقليل نفقات الدولة التي تقدمها كدعم للشركات العامة الخاسرة بصور مختلفة بغية استمرارها في عملها يبغي أن يكون مدروساً بعناية فائقة، فالخصخصة أولاً يجب أن لا تطال كل الشركات العامة التي تعاني من ضعف في أدائها وضمن هذا الإطار يجب على الدولة أن لا تميل إلى التحليل الاقتصادي الذي يميل إلى تقسيم الوحدات الاقتصادية إلى وحدات تملك مؤهلات البقاء وأخرى لا يمكن أن تمتلك مؤهلات البقاء وتلك الأخيرة من الممكن أن يتم اتخاذ القرار بخصخصتها، وإنما يتعين على الدولة أن تأخذ بعين الاعتبار الوحدات الاقتصادية الستراتيجية والوحدات الاقتصادية غير الستراتيجية، فتبقي على الوحدات الاقتصادية الستراتيجية سواء كانت صالحة للبقاء أم غير صالحة للبقاء، إذ تقوم بتقديم الدعم المالي لها لإصلاحها لغرض استمرارها، في حين يمكن تحويل الوحدات الاقتصادية غير الستراتيجية للقطاع الخاص كلياً أو جزئياً، أما غير الصالحة فيتم تصفيتها(٣).

---

(١) انظر: د. فالح أبو عامرية، مرجع سابق، ص٤٥.

(٢) انظر: د. حسن نوري الياسري، الخصخصة وآثارها الكلية والجزئية على الاقتصاد العراقي في ضوء دراسة تجارب دول مختارة (مصر، الأردن)، مرجع سابق، ص١٥٩.

(٣) انظر: م.م. خالد حيدر، تحليل واقع الخصخصة في الاقتصاد العراقي، مجلة جامعة كربلاء العلمية، المجلد السادس، العدد الرابع/ إنساني/ عام ٢٠٠٨، ص٩٣-٩٤.

فالقطاع النفطي كقطاع ستراتيجي لا يمكن السماح بخصخصة شركاته نظراً لمساهمته بأكثر من نصف الناتج المحلي الإجمالي، ولاعتباره أهم مورد طبيعي من موارد العراق الطبيعية، وقد جاء قرار مجلس الأمن الدولي رقم ١٤٨٣ واضحاً في تأكيد حق الشعب العراقي في السيطرة على ملكية موارده الطبيعية[١].

ولذا فإن خصخصة القطاع النفطي سيحرم الدولة من الدخول أو التعامل مع الجزء الأكثر ثقلاً وأهمية من الناتج الوطني الذي يشكل ضرورة حيوية لمعالجة الكثير من المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي نجمت عن ظروف الحروب والاحتلال والانهيار الاقتصادي الذي تعرضت له الدولة بسبب كل ذلك[٢].

خصوصاً وأن الشركات العامة التابعة لهذا القطاع الستراتيجي هي شركات رابحة لا تشكل عبئاً على مالية الدولة، بل أن إيرادات هذا القطاع تشكل ما نسبته ٩٠% من إيرادات الخزينة العامة للدولة العراقية، وهذا ما تؤكده قوانين الموازنة العامة العراقية الصادرة في العديد من السنوات، كما أكدت عليه تقارير وزارة المالية[٣].

كما ينبغي أن تضم عملية الخصخصة مشاريع القطاع العام حسب الأهمية والمصلحة العامة، فمثلاً يجب أن تكون عملية خصخصة مشاريع إنتاج الطاقة الكهربائية (والثروات الطبيعية) وصناعة المنتجات النفطية خارج هذا الإطار، حيث أن مثل هذه الصناعات يفترض أن تبقى في ظل الظروف الحالية تحت إشراف وتوجيه ورقابة الدولة، وينبغي أن تقوم الدولة باتخاذ الخطوات العملية لتحسين كفاءة أداء هذه الصناعات الحيوية المهمة لما لها من تأثير على غالبية قطاعات الاقتصاد والإنتاج في الدولة، فضلاً عن عدها من الخدمات الحيوية والأساسية للمواطنين، وهذا يدعونا إلى توجيه الدعوة للدولة بإعادة تقييم أداء المشاريع التي تديرها شركات الدولة وفق معايير تحددها الدولة مسبقاً (ستراتيجية وغير ستراتيجية) للتأكد من جدواها الاقتصادية والمالية وبالتالي دراسة إمكانية اتخاذ قرار بخصخصتها أو وضع السياسات والمعالجات اللازمة للانحراف في أدائها الإنتاجي وإذا تبين من نتائج العملية السابقة بأن هناك بعض الشركات إذا استمرت في نشاطها الإنتاجي ممكن أن تشكل عبئاً على ميزانية الدولة، فلا بأس من

(١) انظر: د. سالم محمد عبود، مرجع سابق، ص١٩٦.

(٢) انظر: د. فالح أبو عامرية، مرجع سابق، ص٢٤٢.

(٣) إذ بلغ إجمالي الإيرادات في موازنة عام ٢٠١٦ (٨١,٧٠٠,٨٠٣,١٣٨) دينار وكانت نسبة الإيرادات النفطية منها تشكل بما مقداره (٦٩,٧٧٣,٤٠٠,٠٠٠) دينار، وهذا ما نصت عليه المادة (٢/بند ثانياً) من قانون الموازنة، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٣٩٤)، كانون الثاني ٢٠١٦، السنة السابعة والخمسون، ص٥، كما جاء في تقارير وزارة المالية المنشورة على الموقع الالكتروني لها بما يؤكد أن نسبة الإيرادات النفطية تمثل ٨٦% من إجمالي الإيرادات في موازنة عام ٢٠١٧، وأنها تمثل ما نسبة ٩٠% من إجمالي الإيرادات في موازنة عام ٢٠١٨، منشور على الموقع الالكتروني: www.mof.gov.iq/p.

خصخصتها أو تصفيتها أن لم تكن من المشروعات الستراتيجية أو التي تشكل خدمة أساسية للمواطنين، فعلى سبيل المثال يمثل قطاع الكهرباء خدمة حيوية سواء للدولة أم للمواطنين، وبالتالي فالدعوة إلى خصخصته مرفوضة حتى لو حققت مشروعاته ومنشآته خسارة أو فائض عجز في موازناتها السنوية وهو ما لوحظ على الموازنات السنوية للمديرية العامة لتوزيع كهرباء الرصافة والمديرية العامة لنقل الفرات الأعلى[1]، وأما إن كانت عملية التقييم تؤكد أنها مجدية اقتصادياً فيفضل أن تبقى تحت إشراف ومراقبة الدولة وخاصة تلك التي يشكل نشاطها الإنتاجي دخلاً أو إيراداً ثابتاً للموازنة العامة[2].

المطلب الثاني: أثر الخصخصة على الإيرادات العامة:

الفرع الأول: في فرنسا:

لاشك في أن تنفيذ عمليات الخصخصة التي قامت بها الحكومات الفرنسية المتعاقبة منذ الأخذ بتنفيذ هذه السياسة عام ١٩٨٦ قد أنتجت موارد مالية للدولة الفرنسية ويمكن تقدير الإيرادات المتأتية للدولة من عمليات نقل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص والتي نفذت منذ عام ١٩٨٦ بنحو (١٢٤) مليار يورو ووفقاً لما يلي:-

- ١٩٨٦ – ١٩٨٨ : ١٥ مليار يورو.
- ١٩٨٨ – ١٩٩٣ : ٢ مليار يورو.
- ١٩٩٣ – ١٩٩٧ : ٢٢ مليار يورو.
- ١٩٩٧ – ٢٠٠٢ : ٣١ مليار يورو.
- ٢٠٠٢ – ٢٠٠٧ : ٣٨ مليار يورو.
- ٢٠٠٧ – ٢٠١٢ : ٨ مليارات يورو.
- منذ عام ٢٠١٢ – ٢٠١٦ : ٨ مليار يورو.

(١) فعلى سبيل المثال قد سجلت المديرية العامة لتوزيع كهرباء الرصافة فائض عجز في ميزانياتها للعامين ٢٠١٤ و ٢٠١٥، إذ بلغ العجز في عام ٢٠١٤ (٧٤,٣١٢,٨٣٨,٧٠٦) دينار عراقي وبلغ فائض عجزها للعام ٢٠١٥ بما مقداره (١٣٦,٣٠٠,٨٨٢,٦٠٠) دينار عراقي، كما سجلت المديرية العامة لنقل الفرات الأعلى فائض عجز في موازناتها السنوية للعامين ٢٠١٣ و ٢٠١٤ إذ بلغت في عام ٢٠١٣ بما مقداره (٥٦٧,٧٥٨,٨٨١,٧٢٨) وبلغ فائض عجزها في عام ٢٠١٤ بما مقداره (٣٦١,٤٧٣,١٠٩,٢٢٠)، وذلك كان وفقاً لتقارير ديوان الرقابة المالية الصادرة في عام ٢٠١٧.

(٢) انظر: د. حسين عجلان حسن، مرجع سابق، ص٣٨.

غير أن هذه الأرقام لوحدها ليست ذات أهمية كاملة، بالنظر إلى تكاليف إعادة الهيكلة التي تتحملها الدولة[١].

ولو عرفنا بان ديون فرنسا تمثل ٦٠% من الناتج المحلي الإجمالي حسب ما حددتهُ المفوضية الأوربية عام ٢٠٠٧، وأن هذه النسبة ٦٠% من الناتج المحلي الإجمالي هي ديون مستحقة لأشخاص غير مقيمين في فرنسا وهذا يخل باستقلال فرنسا الاقتصادي، وأن ديون فرنسا تبلغ ما يقرب من ١٥٠٠ مليار يورو يجب عليها سدادها وأن فوائد هذا الدين هائلة تصل إلى ٤٧ مليار يورو في عام ٢٠٠٥، وأن إيرادات فرنسا من الضرائب السنوية لعام ٢٠٠٩ لم تتجاوز ٢٥٢ مليار يورو، أي لا تمثل سوى سدس المبلغ المطلوب سداده، كل هذا يدفعنا للتساؤل عن الأثر والفوائد التي اكتسبتها فرنسا من عمليات الخصخصة المتتالية التي حدثت منذ عام ١٩٨٦ ؟

وإذا علمنا بأن من ضمن أهداف عملية الخصخصة هو الحد من العجز العام في الموازنة العامة والتخلص من الديون الداخلية والخارجية، وإن خصخصة ما يقارن من خمسين شركة من الشركات المرموقة، لم يحقق إلا مكاسب تزيد قليلاً عن ١٠٠ مليار يورو قد تم استخدام ثلثاها لإعادة رأسمال الشركات العامة الأخرى أو في الاستثمار، نعلم بأن بيع تلك الشركات الكبرى وخصخصتها لم يأتي بالنفع على الموازنة العامة للدولة من حيث زيادة إيراداتها، أو سد الديون التي تثقل بها الدولة الفرنسية والبالغة ٧٥٠٠ مليار يورو، وإن ما تحصل عليه الدولة فقط هي ضريبة على الأرباح من هذه الشركات بنسبة ٨% منها وهي لا تشكل نسبة عالية من الإيراد للدولة، ولو علمنا بأن أكبر ٢٠ شركة فرنسية قد سجلت أرباحاً تراكمية بلغت ٨٧ مليار يورو في عام ٢٠٠٧ فيكون من الأفضل للدولة الاحتفاظ بهذه الشركات والاستفادة من هذه الأرباح التراكمية لها في تسديد فوائد الدين وتمويل الضمان الاجتماعي الذي يأتي من تخصص الشركات الفرنسية لنسبة من أرباحها لهذا الهدف، فضلاً عن ضرورة قيام الدولة بزيادة نسب الضرائب على الشركات التي تتم خصخصتها ليكون للخصخصة أثر ايجابي على الإيرادات التي تدخل إلى الموازنة العامة[٢].

---

(1) LA COMMISSION DES PARTICIPATIONS ETDES TRANSFERTS ET LES PRIVATISATIONS EN FRANCE, commission des participations et des Transferts, 98-102, rue Richelieu – f 75002 Paris, 2016.

بحث باللغة الفرنسية منشور على الموقع الالكتروني:

https://www.economie.gouv.fr/files/cptexpo2016pdf.

(2) Privatisation et deficit public, par GEORGES, mercredi 10mars 2010.

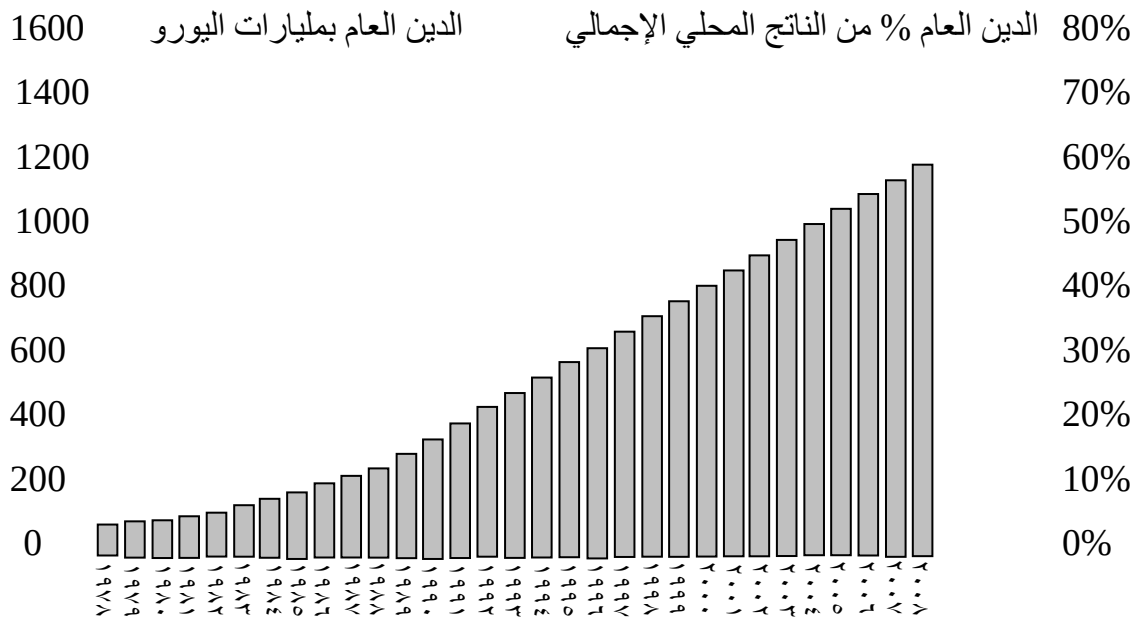
بحث باللغة الفرنسية منشور على الموقع الالكتروني:

https://www.agoravox.fr

فعلى فرنسا أن تستغل شركاتها العامة بشكل صحيح لتحقيق الازدهار، وأن تعتمد عليها لإحياء الاقتصاد، وأن تكون تلك الشركات مساعد لفرنسا على التطور وخلق فرص عمل أيضاً وذلك عن طريق الاحتفاظ بها باعتبارها شركات رابحة تدر موارد مالية كبيرة، وأن خصخصتها وبيعها سوف يحرم فرنسا من الدخل المتكرر والموارد الثابتة التي توفرها تلك الشركات، وهذا ما يؤكده منتقدي الخصخصة في فرنسا بقولهم بأن ما يحدث في فرنسا من بيع لشركات الدولة الرابحة والتحصيلات التي تحدث للخصخصة خلال عام ٢٠١٨ من بيع لثلاث شركات تعد ثلاث سفن رئيسية في الاقتصاد الفرنسي حسب تعبير الكاتب وهي كل من Aeroports de paris ، والألعاب الفرنسية و Engie والتي ستكون على قائمة العمليات الخاصة بالخصخصة خلال عام ٢٠١٨، ما هو إلا التحضير لخصخصة ما وصفوه بأنه "أوزة تبيض البيض"[١]، والجدول التالي يوضح عدم استفاد فرنسا من بيع خصخصة شركاتها في التخلص من ديونها.

جدول رقم (٤)

الدين العام بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي في فرنسا خلال السنوات من ١٩٧٨ ولغاية ٢٠٠٨[٢]



(1) Le grand retour des privatizations des enterprises.

بحث باللغة الفرنسية منشور على الموقع الالكتروني:

https://www.ladepeche.fr/article/201712/20/2708178-le-grand-retour-des privatisations.html.

(2) par GEORC-ES, privatisations et deficit public, op.cit.

الفرع الثاني: في مصر:

بدأت الخصخصة في مصر بعد توقيعها لبرنامج التثبيت الاقتصادي وبرنامج التكييف الهيكلي مع كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في عام ١٩٩١ ويعرف هذان الاتفاقان ببرنامج الإصلاح الاقتصادي في مصر واللذان يهدفان إلى القضاء على الاختلالات الاقتصادية الداخلية والخارجية والتي من أهمها:

١. عجز ميزان المدفوعات.
٢. التضخم.
٣. أزمة الديون الداخلية والخارجية.

وعليه فالخصخصة هي إحدى برامج التكييف الهيكلي في مصر، هدفها تحسين كفاءة النشاط الاقتصادي وتخفيف العبء عن كاهل الموازنة العامة للدولة عن طريق تصحيح الاختلالات الاقتصادية والمالية والفنية في شركات القطاع العام ووقف خسائرها وتحويلها إلى كيانات رابحة في إطار بيئة تنافسية بحيث تعمل على أسس تجارية وتنافسية مع القطاع الخاص في ظل قواعد حاكمة واحدة، فقامت الحكومة باستحداث آليات قانونية تسمح بتنفيذ برنامج الخصخصة تمثل في إصدار قانون الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ الذي أجاز خصخصة وبيع الشركات التابعة كما سمح باندماج وانقضاء وتصفية الشركات القابضة والشركات التابعة لها[١].

ومن خلال الاطلاع على عمليات الخصخصة التي جرت منذ تطبيق برنامج الخصخصة عام ١٩٩١ ولغاية ٢٠٠٨، نجد بأن الشركات التي تم خصخصتها بلغ ٢٦٧ شركة، ٢٦٤ خصخصت لغاية ٢٠٠٧ بلغت حصيلة بيعها ٥٠,٢ مليار جنيه[٢]، وفي العام الحالي ٢٠٠٨/٢٠٠٧ ولغاية ٢٠٠٨/١٢/٣١ تم بيع ثلاث شركات تقدر بـ ٧٩٤ مليون جنيه[٣].

هذا وتلتزم وزارة الاستثمار بتوريد حصيلة البيع الخاصة بشركات قطاع الأعمال العام الخاضعة للقانون رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ إلى حساب وزارة المالية بالبنك المركزي خلال مدة لا تتجاوز سبعة أيام من تاريخ تحصيلها وذلك وفقاً لقرار مجلس الوزراء رقم (٢٠٧٦) لسنة ٢٠٠٤، ويتم تخصيص ٥٠% من

(١) انظر: د. فاروق الحصري، الآثار الاجتماعية لبرنامج الإصلاح الاقتصادي في مصر، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، المنصور، ٢٠٠٨، ص١٠٦-١٠٧.

(٢) البنك الأهلي المصري، التقرير السنوي ٢٠٠٧/٢٠٠٦، ص٥. أشار إليه محمد عبد المعطي إبراهيم، مصدر سابق، ص٢٣٧.

(٣) وفقاً لتقرير صادر عن وزارة الاستثمار في مصر بعنوان، البرنامج المصري لإدارة الأصول والملكية الشعبية، ٢٠٠٨، ص٤.

حصيلة بيع هذه الشركات لصالح صندوق إعادة الهيكلة على دفعات يتم توريدها بناء على طلب وزارة الاستثمار في ضوء احتياجات برنامج إعادة الهيكلة(١).

أما حصيلة بيع حصص المال العام في الشركات المشتركة فأنها وفقاً لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٥٠٦) لسنة ٢٠٠٥، تلتزم الجهات التي تفوضها وزارة الاستثمار ببيع مساهمات المال العام بتوريد حصيلة بيع حصص المال العام في الشركات المشتركة المملوكة لشركات غير تابعة للقانون رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ من بنوك عامة وأشخاص اعتيادية عامة وشركات القطاع العام إلى ملاك المال العام كل بنسبة مساهمته، وذلك في حسابات أمانات بالبنك المركزي في خلال سبعة أيام عمل من تاريخ تحصيلها(٢).

ووفقاً لما جاء في تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات، إلى أن إجمالي حصيلة الخصخصة كانت منذ بدايتها وحتى ٢٠٠٦/٦/٣٠ نحو ٥٠,٠٤٦ مليار جنيه وأن ما تم تحصيله فعلاً قد بلغ ٤٨,١٢٨ مليار جنيه، والباقي وفقاً للمصادقات المعتمدة من الجهاز المركزي للمحاسبات والصادرة عن الشركات القابضة قد بلغ ١,٩٢١ مليار جنيه مديونيات آجلة تحت التحصيل وفقاً لأقساط الدفع بما فيها المديونيات المستحقة على اتحادات العاملين المساهمين(٣).

وقد أوضح تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات كيفية توزيع ما تم تحصيله فعلاً من حصيلة الخصخصة الذي بلغ ٤٨,١٢٨ مليار جنيه، وذلك حتى ٢٠٠٦/٦/٣٠ فجاء على النحو التالي.

جدول رقم (٥)

يوضح إجمالي حصيلة الخصخصة وأوجه التصرف فيها في مصر حتى ٢٠٠٦/٦/٣٠(٤)

مليون جنيه	البيان
١٦٦١٠	المسدد لوزارة المالية.
٢٨٠٠	المسدد لصندوق إعادة الهيكلة.
٩٤٠١	تصرفات بمعرفة الشركة القابضة.
١٧٤٠٩	مبالغ أدرجت ضمن إيرادات البنوك.
١٥٥٩	مبالغ أدرجت إيرادات شركات التأمين.
٧١	مبالغ مسددة للبنك المركزي من حصيلة بيع المشروعات الإدارة المحلية.
٤٨١٢٨	**الإجمالي**

(١) انظر: برنامج إدارة الأصول والاستثمارات المملوكة للدولة، ((دليل القواعد والإجراءات))، تقرير صادر عن وزارة الاستثمار في مصر، يناير ٢٠٠٨، ص٥٩.

(٢) انظر: برنامج إدارة الأصول والاستثمارات المملوكة للدولة، المرجع السابق، ص٦٧.

(٣) انظر: مجلد الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة في مصر ٢٠٠٨/٢٠٠٧، وزارة المالية – قطاع الحسابات الختامية، ص٤، ملحق رقم (١). أشار إليه محمد عبد المعطي إبراهيم، مرجع سابق، ص٧٣٩.

(٤) تقرير صادر عن وزارة المالية ووزارة الاستثمار في مصر، أشار إليه: محمد عبد المعطي إبراهيم، مرجع سابق، ص٧٤١.

هذا وقد أدرج المبلغ ١٦,٦ مليار جنيه الذي آل إلى وزارة المالية في الموازنة العامة للدولة حسبما أثبت بدفاتر وزارة المالية وحساباتها الختامية وعرض على الجهاز المركزي للمحاسبات، وإن هذا المبلغ المذكور قد واجه جانباً من أقساط الدين العام المحلي والخارجي عبر السنوات، وهذا ما يوضحه الجدول التالي الصادر من وزارة المالية، ووزارة الاستثمار في مصر.

جدول رقم (٦)

يوضح تطور حصيلة الخصخصة التي آلت إلى الخزينة العامة للدولة، وأقساط الدين المحلي والخارجي وبنسبة مساهمة هذه الحصيلة في أقساط الديون في مصر للفترة (١٩٩٦/١٩٩٧-٢٠٠٥/٢٠٠٦م)[١]

السنوات المالية	حصيلة الخصخصة التي آلت إلى الخزينة العامة للدولة	أقساط الدين المحلي والخارجي	النسبة (%)
١٩٩٦/١٩٩٧	٤٤٩,٢	٦١٠٠,٧	٧,٤
١٩٩٧/١٩٩٨	٢٨٠٦,٦	٦١٥٥,١	٤٥,٦
١٩٩٨/١٩٩٩	٩١٤,٨	٧٣٩٤,٧	١٢,٤
١٩٩٩/٢٠٠٠	١٩٨٠,٣	٧٥٢٩,٩	٣٤,٦
٢٠٠٠/٢٠٠١	٤٩٨,٠	٧١٤٦,٤	٧,٠
٢٠٠١/٢٠٠٢	٤١٨,٨	٩٣٩٦,٦	٤,٥
٢٠٠٢/٢٠٠٣	٣٩,٢	١٤٥٧٧,٩	٠,٣
٢٠٠٣/٢٠٠٤	١٧,٠	١٥١٩٢,٥	٠,١
٢٠٠٤/٢٠٠٥	١٠١٤,٧	١٥١٣٠,٦	٦,٧
٢٠٠٥/٢٠٠٦	٨٤٧١,٤	٣٤٥١٤,٠	٣٤,٦
الإجمالي	**١٦٦١٠**	**١١١٣٣٨,٤**	**١٤,٩**

وكما يتضح من الجدول السابق، بأن حصيلة الخصخصة قد أسهمت في خفض الدين العام الحكومي بنسب تراوحت ما بين ٤٥,٦% و ٠,١% في الفترة من ١٩٩٦/١٩٩٧ وحتى ٢٠٠٥/٢٠٠٦، كما أسهمت في خفض عجز الموازنة العامة للدولة بمبلغ ١٦,٦ مليار جنيه[٢].

(١) أشار إليه: محمد عبد المعطي إبراهيم، مرجع سابق، ص٧٤٠.

(٢) انظر: المرجع سابق، ص٧٤١.

وبذلك في الخصخصة في مصر أثرت ايجابياً في زيادة الإيرادات العامة الداخلة للموازنة العامة للدولة، أما بشكل مباشر بصورة تدفقات نقدية أو بشكل غير مباشر تمثل في صورة ضرائب تفرض على الاستثمارات العامة التي تم بيعها إلى القطاع الخاص(١).

هذا وتؤكد دراسة قام بها د. محمد مصطفى عمران تحت عنوان ((دراسة تطبيقية على الاقتصاد المصري سنة ٢٠٠٢)) أن سياسات الإصلاح الاقتصادي التي طبقت في مصر، سمحت لآلية السوق بتصحيح الاختلالات وبأداء دورها في تحريك عوامل النمو وتحسين أداء الاقتصاد الكلي من خلال مجموعة من المؤشرات يعكسها الجدول التالي(٢).

جدول رقم (٧)

يبين بعض المؤشرات الاقتصادية الكلية قبل وبعد تنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادي في مصر(٣)

المتغيرات	١٩٩١/١٩٩٠	٢٠٠١/٢٠٠٠
١- إجمالي الدين الخارجي (مليار دولار)	٤٩,٢	٢٦,١
٢- إجمالي الدين الخارجي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.	%١٥١	%٣٢,٦
٣- معدل التضخم	%٢١,٢	%٢,٥
٤- عجز الموازنة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي	%١٨,٢	%٤,٥
٥- معدل النمو الحقيقي	%٣,٦	%٥,١
٦- متوسط دخل الفرد الحقيقي (بالجنيه المصري)	١٨٦٩	٢٣٣٧

وبالرغم ما قيل وثبت عن أثر الخصخصة في زيادة إيرادات الدولة العامة ودورها الايجابي على الاقتصاد الكلي لها بعد تنفيذ برامج الخصخصة والإصلاح الاقتصادي، سواء فيما يتعلق بالدين الخارجي وانخفاضه، فضلاً عن انخفاض نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي، فضلاً عن انخفاض معدل التضخم وعجز الموازنة بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي وارتفاع معدل النمو الحقيقي ومتوسط دخل الفرد الحقيقي، إلا أنه وبالرغم من كل ما تقدم فإن برنامج الخصخصة وتنفيذه يؤثر سلباً أيضاً على الإيرادات العامة للموازنة ويظهر ذلك من خلال خسارة الدولة للفوائض النقدية التي كانت تتدفق سنوياً إلى الموازنة العامة للدولة، فضلاً عن خسارتها للضرائب عن الشركات العامة التي تم بيعها للمستثمرين الأجانب الذين حصلوا على إعفاء من الضرائب لمدة تصل أو تزيد عن عشرة سنوات بزعم تشجيع الاستثمار مما أضاع

(1) IMF, Arab Republic of Egypt: 2006 Article IVconsultationstaff report; staff statement: public Information Notice on the Executive Roard Discussion; and statement by the Executive Director for the Arab Republic f Egypt.

(٢) د. محمد مصطفى عمران، دراسة تطبيقية على الاقتصاد العربي ٢٠٠٢، مرجع سابق، ص٧.

(٣) انظر: محمد عبد المعطي إبراهيم، مرجع سابق، ص٧٤٣.

على موازنات تلك البلاد الفوائض المتحصلة منها، وأن خسارة تلك الفوائض النقدية من الضرائب يساهم بقدر في نسبة العجز في موازنة الدولة نحو الزيادة[١].

وعليه فقد أدت هذه السياسة لمجموعة من النتائج يمكن تلخيصها بما يلي:-

١. فقدان الحكومة للموارد التي كانت تتدفق إليها سنوياً من مشروعات القطاع العام.
٢. تحويل الأجانب – الملاك الجدد – لهذهِ الموارد لخارج البلاد.
٣. زيادة عرض النقود بالداخل وبخاصة في الحالات التي كان فيها حجم التحويل كبيراً وذلك في الحالات التي تم فيها البيع لمستثمرين أجانب الذين حلو محل الدائنين في ضوء ما يسمى بتحويل الدين الخارجي إلى أصل إنتاجي.
٤. انخفاض سعر الصرف للعملة المحلية للبلد من جراء زيادة الطلب على النقد الأجنبي لشراء الديون من السوق الثانوي، إلى جانب سيطرة الأجانب على مقدرات البلاد[٢].
٥. ويضاف أيضاً إضافة لما سبق حرمان الدولة من ناتج الضريبة على الأرباح وعلى أجور ومرتبات العاملين وكذلك الاشتراكات التأمينية التي كانت تحصل عليها الدولة من شركات قطاع الأعمال العام، وتقدر الضرائب المباشرة التي كانت تحصل عليها الدولة من هذهِ الشركات بنسبة ٧٥% إجمالي حصيلة الضرائب المباشرة، ومع تحول هذه الشركات إلى القطاع الخاص، وفي ظل الإعفاءات الضريبية السخية فإنه ستنخفض الحصيلة الضريبية بلا شك، وبالتالي حرمان الدولة من هذه الموارد مما يحد من قدرتها على مواجهة الأزمات الاقتصادية والمالية أو الاستثمار وخلق طاقات إنتاجية جديدة[٣].

وفي حين يرى الفريق المؤيد للخصخصة بأن فوائدها ومنافعها على الاقتصاد القومي تتمثل في رفع الكفاءة الاقتصادية والإنتاجية مما يؤدي إلى زيادة المواد المالية (الإيرادات العامة) المتأتية من الضرائب من المشاريع الاقتصادية التي تم خصخصتها، وفضلاً عن تدفق رؤوس الأموال الأجنبية أن تم خصخصة وبيع الشركات العامة للشركات الأجنبية[٤]، إلا أن الاعفاءات الضريبية والتخفيضات التي تحصل عليها تلك الشركات الأجنبية سوف يؤدي إلى العجز أو ازدياد العجز في الموازنة العامة في الدولة النامية أو عدم تنامي الإيرادات اللازمة لتمويل النفقات العامة المتزايدة، فضلاً عن زيادة الضرائب أو فرض ضرائب أو رسوم جديدة على الأفراد والمشروعات، مما يكون له أثر سلبي على تكلفة الإنتاج[٥].

---

(١) انظر: محمد عبد المعطي إبراهيم، مرجع سابق، ص٧٤٣.

(٢) د. فاروق الحصري، المرجع السابق، ص٢٠٧.

(٣) انظر: د. فاروق الحصري، المرجع السابق، ص٢١٦-٢١٧.

(٤) انظر: وجيه إبراهيم عبدة محمد غنيم، أثر الخصخصة على النظام الضريبي في ظل النظم المالية المقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق/ جامعة بنها، عام ٢٠١١، ص٤٢٣.

(٥) انظر: وجيه إبراهيم عبدة محمد غنيم، المرجع السابق، ص٤٩٨.

فتغير نظام الملكية من نظام الملكية العامة إلى الملكية الخاصة تفرض على الدول التوسع في سياسة منح الحوافز الضريبية بهدف تشجيع الاستثمار(١).

كما أن الدفع باقتصاديات الدول النامية إلى التحول المفاجئ والإلزام بقواعد التحرر الاقتصادي ومنها الخصخصة له نتائج سلبية هي تخفيض أسعارها الضريبية والذي يؤدي إلى ظهور ما يسمى (بالملاجئ الضريبية)(*)، فضلاً عما أسفر عنه التحول إلى ظهور الاحتكارات الرأسمالية الوطنية والأجنبية، وسيطرة رأس المال الأجنبي على الاقتصاد الوطني، وضعف سيطرة الدولة على تخصيص وتوجيه الموارد لمواجهة الأزمات الاقتصادية، فضلاً عن تفاقم مشكلة البطالة، والارتفاع في الأسعار مما يضر بالطبقات الفقيرة ومحدودي الدخل في المجتمع(٣).

كما أن النظام الضريبي في مصر قاصراً عن معالجة بعض أوجه فساد الخصخصة والذي يؤدي إلى تخفيض إيرادات الضرائب اللازم حصول الدولة عليها، إذ يلجأ بعض المستثمرين وبعد شراءهم للشركات العامة التي تم خصخصتها إلى وقف نشاط الشركة لمدة معينة ثم يعلن عن تصفيتها خاصة الشركات التي تمتلك مساحات كبيرة من الأفدنه داخل المدن طمعاً في بيع هذه المساحات كأراضي بناء فتحقق له أرباحاً مضاعفة من هذا البيع، وبالتالي تخضع لضريبة التصرفات العقارية ومقدارها ٢,٥% بدلاً من ضريبة الأرباح التجارية والمحدد لها سعر ضريبي ٢٠% وهذا يؤدي إلى حرمان الخزانة العامة من جزء كبير من الحصيلة الضريبية، وهذا مما يحتاج إلى معالجة ضريبية على أساس إن البيع يعد من الأنشطة التجارية التي تدخل ضمن تجارة الأراضي وتقسيمها وتخضع لضريبة الأرباح التجارية بسعر ٢٠%، أو على أساس المحاسبة عن الأرباح الرأسمالية التي تحققت(٤).

---

(١) انظر: د. السيد عطية عبد الواحد، تحول الدول الاشتراكية إلى الرأسمالية "الأسباب والمشكلات"، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص١٠٨-١٠٩.

(*) الملاجئ الضريبية: عبارة عن دول أو أقاليم تستطيع جذب الاستثمارات الأجنبية عن طريق عدم فرض ضرائب أو فرضها بمعدلات منخفضة، وتقوم بعض الشركات المتعددة الجنسية باستغلال الملاجئ الضريبية كوسيلة للتهرب من الضريبة صوراً عديدة منها أن تلجأ الشركة عابرة القارات إلى نقل مقرها الرئيسي بشكل اسمي فقط إلى ملجئ ضريبي مع الإبقاء على إدارتها الفعلية وأنشطتها الرئيسية في الدولة الأم، أو تقوم الشركة الأم بإنشاء شركات تابعة لها في ملجأ ضريبي بهدف الاستفادة من أكبر قدر ممكن من المزايا والإعفاءات الضريبية.

انظر: - د. جميل عبد الرحمن، التهرب الضريبي الدولي للشركات عابرة القارات، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٥، ص٣٥٢-٣٥٦، أشار إليه وجيه إبراهيم عبدة محمد غنيم، مرجع سابق، ص٥٠٣.

- د. ياس نجمة، التهريب الضريبي الدولي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد (٢٧)، العدد الأول، ٢٠١١، ص٤٢٤-٤٢٦.

(٣) انظر: د. عطية عبد الحليم صقر، القطاع العام في مصر، جامعة الأزهر، كلية الشريعة والقانون، القاهرة، ١٩٩٧، ص٧٧-٧٨، منشور على الموقع الالكتروني: www.profaitiasakr.net.

(٤) انظر: وجيه إبراهيم عبدة محمد غنيم، المرجع السابق، ص٥١٨-٥١٩.

الفرع الثالث: في العراق:

لا يمكن أن ينكر أحد، أن الاقتصاد العراقي، كما هو معروف كاقتصاد نامي، كان اقتصاد موجة طيلة عقود من الزمن، وقد واجه مشاكل صعبة بفعل الحروب والحصار الاقتصادي الذي فرض عليه لأكثر من عقد من الزمن، مما أفضى إلى آثار سلبية اقتصادياً واجتماعياً صعبة على كل متغير من متغيرات الاقتصاد، وبعد حرب الخليج الثانية واحتلال العراق قلبت المعادلة واتجاه الاقتصاد العراقي بصورة كلية، وبرزت أفكار اقتصادية تؤكد بأن المرحلة القادمة ستشهد تغيير في الفلسفة الاقتصادية للنظام السياسي القادم، ألا وهي فلسفة اقتصاد السوق التي بدأت تحاول تدريجياً بتقليص سياسات الاقتصاد الموجه والتدخل الحكومي في الأنشطة الاقتصادية لقطاعات الاقتصاد العراقي، وتطبيقاً لهذا التوجه أصدرت سلطة الائتلاف العديد من القرارات بهذا الاتجاه[1].

وأن هذه التغيرات انطلقت من الإقرار بضرورة تغيير اتجاهات السياسة الاقتصادية لتحويل نظام الاقتصاد العراقي الحالي إلى نظام اقتصاد السوق الحر، بما يتلائم مع متطلبات المؤسسات الاقتصادية الدولية المعنية بتشجيع وتمويل هذه التحولات بدءاً بصندوق النقد والبنك الدوليين وصولاً إلى منظمة التجارة العالمية (WTO)، وتم الإشارة مرة أخرى إلى هذا التوجه من قبل سلطة الائتلاف ضمن الإطار العام للستراتيجية الوطنية القومية للسنوات (٢٠٠٥-٢٠٠٧) عندما أكدت أن برنامج الإصلاح للفترة القادمة يستهدف إعادة هيكلة الاقتصاد الوطني وتوسيع قاعدته الإنتاجية اعتماداً على آليات السوق وتحرير الأسعار والتجارة من القيود الكمية والنوعية وسيتولى القطاع الخاص القيادة في تحقيق ذلك من خلال تعزيز قدراته المالية والفنية[2]، وفي حقيقة الأمر هناك عوامل عدة قد تدفع العراق نحو تطبيق الخصخصة منها ضعف القطاع العام وعدم نجاحه بالشكل المطلوب في إدارة البلاد وعدم وجود فكر اقتصادي واضح للدولة بعد التحول السريع إلى نظام السوق الحر، فضلاً عن العجز الواسع في الموازنة العامة وارتفاع المديونية والتضخم النقدي وضعف التطور التكنولوجي وضخامة المبالغ اللازمة لإعادة الإعمار، واعتماد العراق الكبير على العوائد النفطية في تمويل الاقتصاد، فضلاً عن العوامل الخارجية

(١) ومنها على سبيل المثال لا الحصر قرار سلطة الائتلاف رقم (١٠) حول الاستثمار الأجنبي في العراق وقرارات أخرى لم يسبق لها مثيل في سخائها تجاه المؤسسات والشركات متعددة الجنسية مثل قرار رقم (٣٧) الذي خفض معدل الضرائب عن المؤسسات من (٤٠%) إلى (١٥%)، وقرار رقم (٢٩) الذي سمح للشركات الأجنبية أن تمتلك نسبة (١٠%) من الأصول العراقية خارج قطاع المصادر الطبيعية وحق المستثمر الأجنبي بتحويل نسبة (١٠٠%) من أرباحه خارج العراق والسماح للبنوك الأجنبية للعمل في العراق ضمن الشروط ذاتها، أشار إليها د. حسين عجلان حسن، مرجع سابق، ص٢١-٢٣.

(٢) وزارة التخطيط والتعاون الأنمائي، ستراتيجية التنمية الوطنية للسنوات (٢٠٠٥-٢٠٠٧)، تشرين الأول، ٢٠٠٤، ص٤.

وعلى رأسها المؤسسات الدولية كالصندوق الدولي والبنك الدولي في دفع الدول النامية نحو تطبيق الخصخصة[١].

ولكن من المتعارف عليه اقتصادياً، إن هذه العملية كي تتم بنجاح يجب أن تستجيب البنى الاقتصادية القائمة إلى متطلباتها، كما يجب أن تتمتع العناصر الاقتصادية المتاحة في الاقتصاد بالديناميكية والقدرة على التفاعل معها[٢].

ولو نظرنا إلى بنية الاقتصاد العراقي فسنجد أنه ذو بنية أحادية الجانب تتمثل في هيمنة قطاع النفط الخام ومساهمته الرئيسية في الناتج المحلي الإجمالي، إذ يعد العراق من البلدان النفطية التي يكون للقطاع النفطي الحصة النسبية الكبرى من إجمالي ناتجه المحلي الإجمالي[٣]، كما يلاحظ أن هذهِ النسبة أو الأهمية بدأت بالانخفاض التدريجي منذ عام ٢٠٠٣ ويمكن إظهار ذلك من خلال الجدول الآتي:

جدول رقم (٨)

يبين أهمية القطاع النفطي من الناتج المحلي الإجمالي في العراق[٤]

السنة	الأهمية النسبية للقطاع النفطي من الناتج المحلي الإجمالي
١٩٩٩	٧٩
٢٠٠٢	٧٣
٢٠٠٤	٧٠
٢٠٠٧	٦٥

فإذا تم ربط هذه النسب مع الحقيقة الخاصة بالاعتماد الكلي للإنفاق العام على الإيرادات المتأتية من النفط فسوف نلاحظ بأن الإيرادات النفطية تشكل النسبة الكبرى من إجمالي الإيرادات العامة، وعليه فالحكومة تعتمد عليها بشكل أساسي في تمويل الإنفاق العام[٥]، وهذا يمكن ملاحظته من خلال الجدول الآتي:-

(١) انظر: م.م. وائل سالم جميل، و م.م. ماهر عزيز عبد الرحمن، مرجع سابق، ص١٦٥.

(٢) انظر: د. حسين عجلان حسن، مرجع سابق، ص٢٣.

(٣) انظر: د. عباس الفياض، مرجع سابق، ص٤٨٧.

(٤) تقرير صادر عن منظمة التجارة العالمية، خاص بحالة العراق بعد عام ٢٠٠٣، ص٨، وتقرير صادر عن البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، حول مؤشرات الوضع الاقتصادي في أسواق الربع الأول من عام ٢٠٠٧، ص٣.

(٥) انظر: م.م. خالد حيدر، مرجع سابق، ص٩٧.

جدول رقم (٩)

يبين أهمية الإيرادات النفطية ضمن الموازنة العامة العراقية[١]

السنة	النسبة
٢٠٠٣	٨٩,١
٢٠٠٥	٨٨,٥
٢٠٠٦	٩٥,٣
٢٠٠٧	٩٣,٨

وهذا يجعلنا نؤكد على ضرورة احتفاظ الدولة بملكية الوحدات الاقتصادية التابعة لهذا القطاع وعدم المخاطرة بالتفكير في خصخصتها تحت أي ظرف من الظروف، لأن خصخصتها سيفقد الموازنة النصيب الأعظم من الإيرادات، ولكن إذا ما أخذنا بنظر الاعتبار الحقيقة السابقة ألا وهي انخفاض الأهمية النسبية للقطاع النفطي من الناتج المحلي الإجمالي وذلك بسبب انخفاض أسعاره بشكل مستمر.

مع زيادة الأهمية للقطاعات الأخرى كالزراعة والكهرباء وغيرها من القطاعات، فأن كل ذلك يعني انخفاض قدرة الحكومة العراقية على تمويل مختلف الأنشطة الاقتصادية لديها وبشكل خاص الأنشطة التي يتطلب تمويلها مبالغ كبيرة ألا وهي الأنشطة الاستثمارية[٢].

ومن خلال ما تقدم يتعين على الحكومة أن تلجأ إلى التركيز على تنويع مصادر الدخل وتقوية الاقتصاد غير النفطي وذلك لمعالجة الاختلالات الهيكلية المتأصلة في بنية الاقتصاد والناجمة عن البنية الأحادية الجانب والمتمثلة بهيمنة قطاع النفط الخام ومساهمته الرئيسية في الناتج المحلي الإجمالي، وفي المتغيرات الاقتصادية الكلية الأخرى التي تعمقت بأسباب الحروب والأزمات التي تعرض لها الاقتصاد بسبب الحصار الاقتصادي وتفاقم المديونية الخارجية وارتفاع مؤشرات التضخم النقدي[٣].

ويمكن للحكومة أن تلجأ للخصخصة كأحد الحلول الاقتصادية في معالجة تلك الأزمات الاقتصادية ولزيادة إيرادات الدولة العامة، ولكن السؤال هو هل ستؤتي الخصخصة لو تم تطبيقها ثمارها في زيادة الإيرادات العامة للدولة ؟

وما هي المشاريع التي يمكن خصخصتها ؟

---

(١) تقرير البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، أشار إليه: م.م. خالد حيدر، مرجع سابق، ص٩٦.

(٢) انظر: المرجع السابق، ص٩٧.

(٣) انظر: د. عباس الفياض، مرجع سابق، ص٤٨٧.

في البداية نود أن ننوه بأن تضخم المصروفات العامة في العراق لا يرجع إلى زيادة حجم القطاع العام ومحدودية العائد منهُ وإنما عجزها يعود إلى تضخم الصرف على الأمن وشراء الأسلحة لحاجة الدولة لها لمحاربة الإرهاب(١).

وأن ما يذهب إليه مؤيدو الخصخصة أن للخصخصة آثار ايجابية على زيادة موارد الدولة المالية من خلال عملها على التخفيف عن الالتزامات والأعباء المالية التي تتحملها خزانة الدولة وتحد من عجز الموازنة العامة وأنها تحقق عوائد مالية من خلال بيع بعض المنشآت إلى القطاع الخاص، فضلاً عن إيجاد مناخ للمنافسة بين منشآت القطاع العام والخاص(٢)، لا يمكن التعويل عليه بشكل مطلق وهذا ما أظهرته لنا تجربة الخصخصة في كل من فرنسا ومصر، خاصة وأن الخصخصة وأن كان لها دور في مصر في تحقيق تطور ايجابي في بعض المؤشرات الكلية الاقتصادية، إلا أن تلك المؤشرات ستكون بشكل مؤقت ينتهي مع انتهاء عمليات الخصخصة، فضلاً عن أن خصخصة المشروعات العامة سوف تحرم الدولة من إيراد ثابت متكرر للموازنة العامة للدولة كما أسلفنا كما يحرمها من نسبة من الضرائب العامة بسبب الإعفاءات الضريبية والتخفيضات التي تنص عليها قوانين البلدان بهدف تشجيع الاستثمار فيها، كما أن من عيوب الخصخصة وأثرها السلبي على إيرادات الدولة العامة أنها تؤدي إلى ارتفاع الأسعار وخروج الأموال الطائلة إلى خارج الدولة، فالأرباح التي ستجنيها الشركات الأجنبية سوف تذهب إلى خارج الدولة وذلك يؤثر على الاقتصاد العام للدولة، إضافة إلى أن الإيرادات التي ستجنيها الدولة من جراء الضرائب التي تفرضها على الشركات الأجنبية ستقوم بدفعها على شكل إعانات أو زيادة رواتب لموظفي الدولة، لأن هذه الشركات ستقوم برفع أسعار السلع بمقدار ما فرض عليها من ضرائب، وذلك سيؤدي إلى مطالبة الشعب بزيادة الرواتب وإلا حصلت مشاكل أو أزمات لا تحمد عقباها، فإن لم تُشبع الدولة حاجات شعبها فإن ذلك سيدفع لحدوث اضطرابات واحتجاجات من قبل رعاياها أما بشكل مباشر وأما من خلال منظمات المجتمع المدني، فضلاً عن ذلك فإن هذه الشركات الأجنبية ستقوم باستقطاب العمالة الأجنبية لاسيما إذا كانت خبرة العمالة الوطنية متدنية وهذا هو الغالب، وأن ذلك سيؤدي إلى خروج أموال طائلة إلى خارج الدولة من الرواتب التي سيحصل عليها هؤلاء الموظفون الأجانب هذا فضلاً عن حدوث البطالة في العمالة الوطنية(٣).

هذا فيما يتعلق بالتساؤل الأول المتعلق بالثمار التي يمكن أن تجنيها الدولة من الخصخصة في حالة لجأت إليها كأحد الحلول لزيادة مواردها المالية.

أما فيما يتعلق بالتساؤل الثاني المتعلق بالمشاريع التي يمكن خصخصتها في حال إرادات الدولة إتباع هذه السياسة الاقتصادية ورأت أنها تمثل حلاً اقتصادياً في توفير بعض الموارد المالية أو التخلص

(١) د. انظر: د. فالح أبو عامرية، مرجع سابق، ص٤٣.

(٢) انظر: المرجع السابق، ص٤٢.

(٣) انظر: المرجع السابق، ص٤٥.

من الأعباء المالية الناجمة عن دعمها للشركات العامة، فنبين بأنه وكما أشرنا سابقاً بأن هذه العملية لكي تتم بنجاح يجب أن تستجيب البنى الاقتصادية القائمة إلى متطلباتها ولعل من شرائط ذلك وجود قاعدة مادية وتقنية متطورة للقطاع الخاص، ولو نظرنا إلى القطاع الخاص في العراق لوجدنا أن ما يميزه في أنشطته المختلفة، بأنه قطاع ضعيف من الناحية المادية ويتصف بضعف مستوى التطور في قواه المنتجة وعدم قدرته في الولوج في الأنشطة الاقتصادية الستراتيجية المهمة والمنشآت الصناعية الكبرى التي كان يديرها القطاع العام بكفاءة لا بأس بها قياساً لمقدرة القطاع الخاص العراقي، كما يتصف بسعيه لتحقيق الأرباح على حساب الكفاءة وأن تجربته في المجال الاقتصادي تجعله يتصف بمحدودية التراكم الرأسمالي وعدم قدرته على شراء الأصول المطروحة للبيع، كما يتجلى ضعفه في عدم توفر الخبرة الفنية والتقنية القادرة على تطوير وتنمية المشاريع المحولة إليه بالبيع ويتجلى هذا بوضوح في نقل ملكية مشروعات مهمة مثل الكهرباء، البتروكيمياويات، الصناعات المعدنية والكهربائية، وهذا ما سوف يؤدي عند تطبيق سياسة الخصخصة إلى أن تؤول تلك المشاريع إلى سيطرة رأس المال الأجنبي بنسبة تقدر بـ ٩٥% لأن مقدرة القطاع الخاص المحلي لا تتجاوز الـ ٥% وهذا ما سوف يعزز تبعية الاقتصاد العراقي للخارج(١).

كما أن ضعف ومحدودية سوق المال والاستثمار في العراق نتيجة للظروف الاقتصادية الصعبة التي مر بها العراق وتدني مستويات الادخار بشكل عام أدت إلى عدم تطور السوق المالية في العراق بدرجة كافية، لذا فإن طرح أسهم أو حصص منشآت القطاع العام للبيع سوف يجعل تقييم أصولها يتم وفقاً لأسعار أقل من قيمتها الحقيقية، حيث ستكون القيم المادية للشركات المعروضة للبيع لا توازي الطاقة الاستيعابية للسوق المالية مما يفضي بالتالي إلى انهيار هذهِ القيم وتداولها بأسعار أقل من قيمتها الحقيقية، ذلك لأن هذه الأسواق سوف تتجه نحو المضاربة وتحقيق الأرباح وليس نحو الاتجاهات التنموية المركزية، وعليه فإن ضعف أسواق المال والاستثمار في الاقتصاد العراقي لا يوفر الشفافية المطلوبة ولا يحقق الغرض من عملية البيع، وهذا ما واجهته الكثير من الدول النامية في عملية الخصخصة ولاسيما مصر وذلك عند خصخصتها مشروعاتها العامة(٢).

بناءاً على كل ما تقدم يجد الباحث بأن الخصخصة لم تحقق في دول القانون المقارن أهدافها المعلنة، وأن حققت أثراً ايجابياً فإن ذلك كان مؤقتاً وليس داعماً، فالمديونية الخارجية قد ازدادت في فرنسا رغم أنها من الدول ذات المؤسسات الاقتصادية التي تتوافر فيها البنى الاقتصادية اللازمة لنجاح سياسة الخصخصة، وأصبح نفوذ رأس المال الأجنبي أكبر مهدد للسيادة الوطنية في الوقت الذي لم يتوسع وينمو حجم الاستثمارات على مستوى الاقتصاد الكلي بشكل ملموس، وذلك لأن نقل الملكية لا يشكل زيادة في كتلة رأس المال المستثمر وإنما تغيير فقط في نمط الملكية وهذا ما يؤكده مجموعة من الخبراء العراقيين

(١) انظر: د. عباس النصراوي، الاقتصاد العراقي بين خيار التنمية وتوقعات المستقبل، ١٩٥٠-٢٠١٠، دار الكنوز، بيروت، لبنان، ص٩.

(٢) انظر: د. حسين عجلان حسن، مرجع سابق، ص٢٥-٢٦.

في الاقتصاد[١]، كما يؤكد البروفسور ستيحليتز في حلقة نقاشية حول الوضع في العراق نظمتها جامعة كولومبيا، نيويورك، بأن سياسات صندوق النقد الدولي في روسيا كمثال على ما سيجري في العراق، قد أدت إلى انخفاض الناتج المحلي الإجمالي في روسيا إلى ٥٠% وأن مستوى الفقر قد ارتفع من ٢% إلى ما بين ٢٠-٢٤% وذلك نتيجة التحول السريع من اقتصاد اشتراكي إلى اقتصاد حر، وأشار البروفسور وهو حاصل على جائزة نوبل في الاقتصاد وكان المستثار الاقتصادي الرئيسي للبنك الدولي، وأصبح فيما بعد من أشد منتقدي البنك الدولي وصندوق النقد الدولي[٢]، إلى أن هذه الستراتيجية التي ينوي البنك الدولي وصندوق تطبيقها في العراق "لها تاريخ حافل بالإخفاقات"[٣].

وعليه فإن الخصخصة في العراق يجب أن تقتصر على المشروعات الاقتصادية غير الإستراتيجية والمشروعات الاقتصادية التي تحقق أرباح تدخل إلى إيرادات الدولة خاصة وأن تلك الشركات وفق قانون الشركات تزود وزارة المالية أو خزينة الدولة بما يشكل ٤٥% من إيراد ربحها الصافي[٤].

أما الشركات العامة التي لا تتحقق مشروعاتها أرباحاً فينظر إلى أهميتها الستراتيجية فإن كانت من المشروعات الستراتيجية فالأفضل دعمها لتستمر في عملها الحيوي كالكهرباء والنفط وغيرها، فإن لم تكن من المشروعات الستراتيجية فيفضل بيعها وخصخصتها وخاصة لو حققت خسائر بشكل مستمر لأنها ستكلف الدولة ووزارة المالية أو خزينة الدولة نفقات قد لا يمكن سدادها بعد مرور سنوات على استمرارها في تحقيق فائض عجز في موازنتها السنوية، إذ أن الإبقاء عليها سوف يزيد من مديونيتها مما يتعذر بعد بيعها أو تصفيتها أن تسترد الدولة أموالها التي اقترضتها تلك الشركات منها، فيقع عبء ذلك على خزينة الدولة دون مقابل.

والمثال الواضح على الشركات الخاسرة في الوزارات العراقية هي بعض شركات وزارة الصناعة والتي تعاني من بطالة مقنعة نسبة عالية ويظهر في ميزانياتها السنوية فائض عجز وهذا ما لاحظناه من خلال تقارير ديوان الرقابة المالية الصادرة في عام ٢٠١٧[٥].

---

(١) انظر: د. حسن عجلان حسن، في مؤلفه الموسوم بالقطاع العام في العراق بين ضرورات التطوير وتحديات الخصخصة، مرجع سابق، ص٢-٣.

(٢) كما يؤكده الدكتور صالح ياسر وهو من الخبراء الاقتصاديين في العراق، أشار إليه د. فالح أبو عامرية، مرجع سابق، ص٢١٨.

(٣) انظر: د. فالح أبو عامرية، مرجع سابق، ص٢١٧-٢١٨.

(٤) المادة (١١/بند رابعاً/فقرة ١) من قانون الشركات العامة المعدل رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٧٠.

(٥) فعلى سبيل المثال حققت الشركة العامة للصناعات الجلدية خلال نسبة فائض عجز قدر بـ (٥٦٧,٥٣٧,٣١٢) خلال عام ٢٠١٣ وقدر بـ (٤,٨٧٧,٤٥٢,٣٧٢) خلال عام ٢٠١٤ وهذا حسب تقارير ديوان الرقابة المالية لعام ٢٠١٧.

في حين أن البحث لا يدعو لخصخصة الشركات التي تحقق ربحاً حتى لو كانت مشروعاتها غير ستراتيجية وذلك لضمان استمرار تدفق إيرادات تلك الشركات للخزينة العامة للدولة والحفاظ على واردات الدولة من الضياع، هذا ويكون من الأفضل اعتماد التدريجية في الخصخصة لأنها ستوزع التكلفة السياسية على مراحل وستسمح للمزايا المتحققة من عمليات الخصخصة بدعم تلك الكلف، كما أن (التدريجية) ستمكن أصحاب القرار في تقليل الأخطاء مستقبلاً بناءً على الخبرة المتحققة[١]، لأن الخصخصة سياسة معقدة وتنفيذها بخطوات سريعة عملية محفوفة بالمخاطر، فالمطلوب السير فيها بشكل تدريجي، وملاحظة التغيرات الناجمة عنها مع كل خطوة، ومحاولة إزالة آثارها السلبية وتجاوز عوائقها، وأن كان هناك خصخصة فينبغي أن نقتصر على المشاريع الصغيرة ذات الأيدي العاملة المحدودة لكي يسهل معالجة ما يطرأ عن ذلك من آثار سلبية ومعالجة أضرارها، فضلاً عن أن المشاريع الصغيرة أسهل في التمويل والإدارة، مع ضرورة رقابة عمليات التحول سواء في بداية الخصخصة، أو أثناء عمليات التنفيذ أو بعد انتهاء الخصخصة، ويعتمد ذلك على السلطة الممنوحة لأجهزة الرقابة، فتكون رقابتها فعّالة ومؤثرة إذا سمح لها التشريع بممارسة تلك الصلاحيات، وذلك للحد من الآثار السلبية الناجمة عن تبني سياسة الخصخصة[٢].

كما يتوجب على الدولة اعتماد سياسة اقتصادية تقوم على تنشيط القطاع الخاص وتهيئته لاستيعاب التحولات والتغيرات المصاحبة لعملية تطبيق سياسة الخصخصة[٣].

المبحث الثالث/ آثار الخصخصة على العاملين في المرفق العام والمنتفعين من خدماته:

إن خصخصة المشروعات العامة وانتقال ملكيتها وكما أظهرنا في المبحث الأول من هذا الفصل يؤدي إلى تغير النظام القانوني الذي تخضع له المشروعات التي كانت مملوكة للشركات العامة للدولة، ولابد لهذا التغير في النظام القانوني من أثر يظهر بشكل جليّ وواضح على العاملين في تلك المشروعات العامة بسبب تغير مركزهم القانوني وتغير النظام القانوني الذي سوف يخضعون له تبعاً لذلك، سواء من حيث الواجبات أو من حيث الحقوق والامتيازات التي كانوا يتمتعون بها قبل خضوعهم للنظام القانوني بعد خصخصة المشروعات التي كانوا يعملون فيها، كما أن لهذا التغير في النظام القانوني الذي تخضع له المشروعات بعد خصخصتها أثر على المنتفعين من حيث الخدمات التي يستفيد بها المنتفعون من تلك المشروعات من حيث جودتها أو سعرها أو من حيث أثر الخصخصة على المستوى المعيشي لهم.

(١) م.م. مليحة جبار عبد، مرجع سابق، ص٨٦.

(٢) م.م. مليحة جبار عبد، المرجع السابق، ص٩٧.

(٣) م.م. وائل سالم جميل، و م.م. ماهر عزيز عبد الرحمن، مرجع سابق، ص١٦٦.

ولغرض بيان تلك الآثار سواء على العاملين أم على المنتفعين من خدمات تلك المرافق العامة يتطلب الأمر منا تقسيم هذا المبحث على مطلبين، نبين في المطلب الأول أثر الخصخصة على العاملين في المرفق العام ونخصص المطلب الثاني لبيان أثر الخصخصة على المنتفعين من خدمات هذا المرفق.

المطلب الأول: أثر الخصخصة على العاملين في المرفق العام:

تعتبر مسألة العمالة الزائدة من أهم التحديات التي تواجه القائمين على تنفيذ عمليات الخصخصة، حيث أن القطاع العام بأساليبه وآلياته التي تعنى بالتوظيف الحكومي للطاقات البشرية لا يأخذ بالحسبان حاجة هذا القطاع لهذهِ الطاقات التي قد تكون غير كفوءة، وهذا مما قد أدى إلى تكديس العمالة، وبروز مشكلة البطالة المقنعة والتي أصبحت عائقاً مهماً أمام السير المنتظم لعمليات الخصخصة(١).

ولاشك أن الخصخصة ستؤدي إلى بروز بعض المشكلات الاجتماعية على مستوى العمالة الزائدة عن حاجة المشروعات المخصخصة، والعمالة الغير كفوءة، فتأخذ المشروعات المخصخصة الاتجاه نحو أسلوب الاستغناء عن العمالة الزائدة أو تقليل فرص العمل نتيجة استخدام التكنلوجيا الحديثة(٢).

وعادة تسعى المشروعات المخصخصة في الأمد القصير إلى إعادة تنظيم إنتاجها حتى يمكنها تحقيق ربحية عالية، ومن ثم تصبح هذه المشروعات المخصخصة مجبرة على تخفيض القوى العاملة الزائدة عن الحاجة بصورة مناسبة لها(٣).

كما تؤدي الخصخصة أيضاً إلى تقليص دور الدولة في توفير الخدمات الاجتماعية (الضمانات) للموظفين العاملين بها، فمعظم المشروعات العامة تقوم بتقديم خدمات، مثل: التعليم، الرعاية الصحية، الإسكان، المواصلات، ويتم تقديم دعم كبير على هذه الخدمات أو تقدم مجاناً في بعض الحالات، أما المشروعات المخصخصة فتعمل على تخفيض نفقاتها التي تتعلق بتوفير الخدمات الاجتماعية لموظفيها أو تقوم بتوفير الخدمات الاجتماعية ولكن مقابل فرض بعض المبالغ يدفعها الموظفين لقاء توفير تلك الخدمات لهم(٤)، أما على المدى الطويل فإن المشروعات قد يُعاد تنظيمها بحيث تسمح بزيادة الإنتاجية

(١) انظر: – د. محمود مصطفى الزعارير، مرجع سابق، ص٢٢٩.
– ستيف هانكي، تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص، ترجمة محمد مصطفى غنيم، دار الشرق، القاهرة، ١٩٩٠، ص٤٤.

(٢) انظر: د. فالح أبو عامرية، مرجع سابق، ص٣٣ و ٤٤.

(٣) انظر: أسامة عبد المجيد العاني، مرجع سابق، ص٧٤.

(٤) انظر: د. فالح أبو عامرية، مرجع سابق، ص١٧١.

وارتفاع مستوى الربحية، مما يؤدي إلى خلق فرص عمل بديلة، وعلى أي حال فإن هذهِ النتيجة تختلف تبعاً للظروف المحيطة من مشروع إلى آخر(١).

وللتعامل مع مسألة انخفاض حجم العمالة الناجم عن عملية الخصخصة، يجب أن ترافق عملية الخصخصة سياسات هيكلية على مستوى الاقتصاد الكلي بهدف خلق فرص عمل جديدة في المدى المتوسط والطويل ويجب أن يرافق عملية الخصخصة توفير شبكة آمان اجتماعي على المدى القصير والمتوسط وذلك لغرض تلافي الآثار الاجتماعية السيئة على العاملين(٢)، ولغرض بيان أثر الخصخصة على المشروعات العامة في كل من فرنسا ومصر والعراق بشكل أكثر تفصيلاً سوف نقسم هذا المطلب على ثلاث فروع نتناول فيها بيان أثر الخصخصة على العمالة في هذه الدول تباعاً.

الفرع الأول: في فرنسا:

لعل أكثر ما يخشاه الموظف عند خصخصة المشروعات العامة هو فقدانه لوظيفته أو عمله بعد إجراء عملية الخصخصة أو تغير عقد العمل بما يخل بحقوقه وامتيازاته وضماناته بعد أن يخضع للقانون الخاص (قوانين العمل)، بعد أن كان يخضع للقانون العام كموظف عام، ولعل السؤال المطروح هنا هو مدى سلطة صاحب العمل الجديد في إنهاء عقد العمل، ثم ما مدى أحقية صاحب العمل في تعديل عقد العمل في فرنسا بعد خصخصة المشروعات العامة وانتقال ملكيتها للقطاع الخاص؟ وهل وضع المشرع الفرنسي آليات لمجابهة الآثار الاجتماعية للخصخصة على العاملين في المنشآت التي تتم خصخصتها؟ لم ينظم المشرع القانوني الفرنسي موضوع العمالة التي كانت تعمل في المشروعات العامة من حيث وجوب بقاءها في المشروعات المخصخصة أم لا وعليه فالأمر متروك لسلطة صاحب العمل الجديد سواء بالإبقاء عليهم أو الاستغناء عنهم وحسب مصلحة المشروع بعد خصخصته، وبالتالي قد يتعرض الموظفين الذين كانوا يعملون في تلك المشروعات العامة إلى خطر البطالة بعد تخصيص تلك المشروعات وبيعها للقطاع الخاص، أما فيما يتعلق بموقف المشرع من العاملين في المشروعات الخاصة وأثر انتقال ملكيتها على بقاءهم في العمل بتلك المشروعات، فالأصل هو استمرارية علاقة العمل رغم انتقال ملكية المنشأة لصاحب عمل جديد فهي قاعدة يجب تطبيقها، وفي إطار التشريعات العمالية، نجد أن المشرع الفرنسي قد أكد على احترام حقوق العمال المكتسبة بموجب الاتفاقيات الجماعية، وذلك ما

(١) انظر: د. علي توفيق الصادق، معيد علي الجارجي ونبيل عبد الوهاب لطيفه (محررون)، جهود ومعوقات التخصيص في الدول العربية، الفصل الثاني "التخصيص في إطار التنمية: القضايا والمضامين"، سلسلة بحوث ومناقشات وورش عمل، صندوق النقد العربي – معهد الدراسات الاقتصادية، أبو ظبي، ١٩٩٥، ص٣١٥، منشور على مكتبة جامعة النيلين على الموقع الالكتروني: www.neelain.edu.sd/cgi.

(٢) انظر: د. عدلي شحادة قندح، مرجع سابق، ص١٢٩.

نص عليه قانون العمل الفرنسي الصادر في ١٣ يوليو ١٩٧١ وتعديلاته الصادرة في ١٣ نوفمبر ١٩٨٢ المتعلق بالاتفاقيات الجماعية(١).

فقرر المشرع الفرنسي في قانون العمل الحالي في المادة ١٢٢ منه على ما يلي "إذا حدث تغيير في المركز القانوني لصاحب العمل عن طريق ميراث أو بيع أو دمج أو تحول لرأس المال أو شيء من هذا أو ذاك أو غير ذلك مما يغير أو يعدل في المراكز القانونية، فإن ذلك لا يؤثر على عقود العمل القائمة وقت أحداث التعديل أو التغيير"(٢).

وبهذا فقد حرص المشرع الفرنسي على تكريس مبدأ استمرار علاقة العمل تشريعياً حماية لحقوق العامل المكتسبة بموجب الاتفاقيات الجماعية، ولم يكتف بذلك بل وأكد على مبدأ استمرار علاقة العمل سارية فيما بين العمال وصاحب العمل الجديد، وقرر أيضاً أنه إذا ما تم إنهاء علاقة العمل بالغش والتحايل، فإن هذا الأخير يرد على صاحبه ويقضي بعدم مشروعية الإنهاء والقضاء باستمرار عقد العمل إعمالاً لقاعدة الغش يفسد كل شيء بل ويبطله(٣).

أما فيما يتعلق بمدى أحقية صاحب العمل في وضع شروط جديدة، فيجوز لصاحب العمل أن يضع شروطاً جديدة على أن لا تزيد تلك الشروط من التزامات العامل أو تنقص من حقوقه(٤)، وعليه فيمكنه أن يعدل شروط العمل دون أن يمس الشروط الجوهرية في عقد العمل، وهذا ما أكد عليه القضاء الفرنسي، ولكن على أن يكون التعديل مشروعاً ولا يمس الشروط الجوهرية لعقد العمل(٥)، ولكن ذلك لا يعني عدم إمكانية تعديل الشروط الجوهرية بعقد العمل بشكل مطلق فهناك صورتين يجوز فيهما لصاحب العمل تغير الشروط الجوهرية في عقد العمل هما:

أولاً- التعديل الاتفاقي لعقد العمل.

ثانياً- التعديل القانوني لعقد العمل.

أما الصورة الأولى فيتم فيها تعديل الشروط الجوهرية بموجب اتفاق بين صاحب العمل والعامل، وفيه يعد التعديل مشروعاً وذلك إعمالاً لمبدأ سلطان الإرادة، ويعد من الشروط الجوهرية المقررة لمصلحة العامل مقدار ما يستحقه العامل من أجر وملحقاته، ومدة عقد العمل، وبمستوى الوظيفي له وأقدميته ... وغير ذلك من الاشتراطات الجوهرية التي إذا تم تعديلها دون الرجوع للعامل وموافقته عليها سواء كان بالانتقاص منها أو تعديلها بالسلب يعد تعديلاً غير مشروع، هذا وقد يأخذ الاتفاق على التعديل شكل

---

(١) انظر: آمال طه عبد الغني رزق، إنهاء عقد العمل بالإرادة المنفردة لصاحب العمل، رسالة دكتوراه، جامعة المنصورة، كلية الحقوق، ١٩٩٩، ص١٨٢.

(2) CAMERLYNCK (G.H.), Droit du travil précis Dalloz, 11o, ed, Paris 1982, P.354.

(3) CAMERLYNCK (G.H.) op. cit, P.422.

(4) CAMERLYNCK (G.H.), contrat du travail, Paris, 1982, P.409.

(5) CAMERLYNCK (G.H.), contrat du travail, 1982, op. cit, P.420.

الاتفاق الضمني عليه، وذلك بأن يقوم رب العمل بإجراء أي تعديل سواء في الشروط الجوهرية أو في الشروط غير الجوهرية فلا يعترض العامل على هذا التعديل ويستمر في أداء عمله مما يشكل اتفاقاً صريحاً على التعديل(١).

أما الصورة الثانية ففيها يحق لرب العمل تعديل عقد العمل إذا طرأت ظروف طارئة أو قوة قاهرة تؤثر على منشآته مما يدعوه إلى تعديل هذا العقد وهو في سبيله إلى ذلك التعديل يجب عليه أن لا يمس استمرار علاقة العمل، وبالتالي فيجوز وفقاً لقانون العمل الفرنسي – لرب العمل تنظيم منشأته، وذلك بأن يقوم بتعديل عقد العمل في إطار المصلحة العامة للمشروع، وذلك إذا ما طرأت قوة ظاهرة قد تعيق مباشرة منشأته لنشاطها، ولهذا يجب على القاضي أن يفحص الأسباب والشروط التي دفعت رب العمل إلى تعديل عقد العمل، وذلك لمعرفة ما إذا كانت جوهرية من عدمها، وهو في سبيل ذلك يرجع إلى وقت التعاقد بمعرفة ما إذا كان هذا الشرط باعثاً على التعاقد من عدمهِ، وصولاً لمدى أحقية رب العمل في تعديل الشروط بإرادته المنفردة من عدمه، فإذا كان قانون العمل الفرنسي الصادر في ١٣ يوليو ١٩٧٣ قد منع صاحب العمل من تعديل الشروط الجوهرية في عقد العمل وفقاً لنص المادة (١٢/١٢٢) منه، إلا أنه لم يمنعهُ من أحقية تنظيم المنشأة داخلياً دون قيد باعتباره أدرى الناس بظروف منشأته وهو الذي يتحمل تبعات المخاطر التي تحيق بالمنشأة(٢).

أما فيما يتعلق بموقف المشرع الفرنسي من وضع آليات لمواجهة الآثار الاجتماعية الضارة على العاملين في المشروعات التي تمت خصخصتها، فقد تعددت آليات مجابهة آثار الخصخصة من قبل المشرع الفرنسي والتي منها التأمين ضد مخاطر البطالة، وتحمل الدولة جزء من أجر العامل الذي يتم تخفيض وقت عمله دون إنهاء عقد عمله(٣)، فلو قام صاحب العمل بإنهاء علاقة العمل للعامل بطريق غير مشروع فإن العامل يستحق تعويضاً جابراً للضرر بسبب هذا الإنهاء، فمع أن المشرع الفرنسي قد اتجه إلى تقرير أحقية صاحب العمل في إنهاء عقد العمل "لأسباب اقتصادية ملحة" غير متعلقة بشخص العامل، إلا أنه اشترط شروطاً للقيام بهذا العمل وهو وجوب أن يكون الإنهاء مبرراً وحقيقياً، ومبني على أسباب جدية، ويقوم القاضي بمراقبة هذهِ الأمور وتمتد رقابة القاضي إلى التناسب بين قرار الإنهاء والضرر الواقع على العامل والمتمثل في فقد دخله، فإن لم يراعي رب العمل هذه الاشتراطات فإنه يكون

(١) انظر: د. جمال أبو الفتوح محمد أبو الخير، أثر الخصخصة على العلاقات الناشئة عن عقد العمل (دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والمصري)، دار الكتب القانوني، المجلة الكبرى، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، المجلة الكبرى، ٢٠٠٨، ص١٢٠-١٢١.

(٢) انظر: د. احمد عبد التواب محمد بهجت، مسؤولية الخلف الخاص عن آثار عقد العمل، دار النهضة العربية، ط٢٠٠١، ص١١٧-١٢٠.

(٣) انظر: د. جمال أبو الفتوح محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص٢٧٣.

ملزماً والتعويض الجابر لضرر الإنهاء كما يحصل العامل فضلاً عن ذلك على تعويض البطالة الناتج عن الإنهاء غير الإرادي لعلاقة العمل[١].

ولم يكتف المشرع الفرنسي بتقرير أحقية العامل في تعويض البطالة، بل قرر للعامل تعويضاً عن البطالة الجزئية وذلك عن المدة التي تتوقف فيها المنشآت اقتصادياً وبصفة مؤقتة، عن طريق الدعم المالي لطرفي العلاقة توقياً من خطر إنهاء علاقة العمل، فقرر المشرع تنفيذاً لهذا الغرض في قانون العمل، تحمل الدولة جزء من قيمة التعويض الذي يلتزم به أصحاب العمل طيلة مدة خفض العمل داخل المنشأة، وتتمثل مصلحة العامل في تقرير أحقيته في الحصول على بديلاً للأجر الذي فقده في حالة خفض وقت العمل داخل المنشأة، فضلاً عن استمراره في عمله دون أن يفقده، على الرغم من توافر الظروف الاقتصادية الصعبة التي تمر بها المنشأة وذلك حتى يستقر وضع المنشأة اقتصادياً[٢].

هذا ويستخدم المشرع القانوني الفرنسي وكما بيّنا سابقاً آلية البيع للعاملين في المشروع العام وبسعر منخفض وذلك من أجل الحد من البطالة بين العاملين في المنشآت التي تم خصخصتها، فقررت المادة (١١) المعدلة من قانون التحول للقطاع الخاص الفرنسي الصادر في ١٩٨٦/٨/٦ إمكانية بيع للعاملين بسعر منخفض على أن لا يتجاوز مبلغ التخفيض (٢٠%) من قيمة الأسهم بالقياس على أوطأ سعر لهذه الأسهم عند بيع الأسهم للجمهور في العملية نفسها فضلاً عن منح العاملين بهذه الطريقة أسهماً مجانية[٣]، ومثال على هذا ما حصل في شركة (IDI) في فرنسا التي امتلك في عام ١٩٨٧ العاملون فيها ٥٠% من أسهمها، فتحقق هذه الآلية أسهاماً في تقليص البطالة قدر الإمكان، وتبعد عن العاملين في هاجس الخوف من فقدانهم لوظائفهم[٤].

الفرع الثاني: في مصر:

أما فيما يتعلق بالوضع في مصر من موضوع استمرار علاقة العمل بعد تخصيص الدولة لمنشآتها العامة ومدى تأثير ذلك على البطالة في مصر فإن المشرع القانوني المصري أيضاً لم ينظم مسألة بقاء الموظفين في المشروعات المخصخصة بصفة عاملين ولم يجعله شرطاً للخصخصة، بل ترك الأمر لصاحب العمل الجديد الذي انتقلت المنشأة العامة به، وهذا أيضاً مما يشكل خطراً في تفشي مشكلة البطالة بين العاملين في تلك المنشآت بعد خصخصتها.

---

(١) انظر: د. جمال أبو الفتوح محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص٢٧٦.

(٢) انظر: المرجع السابق، ص٢٨٥.

(٣) انظر: د. مهند إبراهيم علي فندي الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص (الخصخصة)، مرجع سابق، ص١٤٥.

(٤) انظر: د. أميرة جعفر شريف، مرجع سابق، ص١١٤.

أما عن موقف المشرع من سلطة صاحب العمل في إنهاء عقد العمل في مصر أو أحقيته في تعديل عقد العمل، فإن المشرع القانوني المصري في سواء في قانون العمل المصري الملغي رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١ أو القانون النافذ حالياً رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣، قد كان صريحاً على استمرار علاقة العمل بعد انتقال ملكية المنشأة في مصر، فقد قررت المادة (٩) من قانون العمل الملغي بأنه "لا يمنع من الوفاء بجميع الالتزامات المنصوص عليها في هذا القانون حل المنشأة أو إغلاقها أو إفلاسها أو إدماجها في غيرها أو انتقالها أو الوصية أو الهبة أو البيع ولو كان بالمزاد العلني أو النزول أو الإيجار أو غير ذلك من التصرفات، وفيما عدا حالات التصفية أو الإفلاس أو الإغلاق النهائي المرخص فيه يضل عقد استخدام عمال المنشأة قائماً ويكون الخلف مسئولاً بالتضامن مع أصحاب الأعمال السابقين عن تنفيذ جميع الالتزامات المذكورة"، ونص على ذات القاعدة والمتضمنة استمرار علاقة العمل في المادة (٩) من قانون العمل الحالي رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ فقرر بأنه "لا يترتب على إدماج المنشأة في غيرها أو انتقالها بالإرث أو الوصية أو الهبة أو البيع – ولو كان بالمزاد العلني – أو النزول عن الإيجار أو غير ذلك من التصرفات، إنهاء عقود استخدام عمال المنشأة ويكون الخلف مسئولاً بالتضامن مع أصحاب الأعمال السابقين عن تنفيذ الالتزامات الناشئة عن هذه العقود"، فيتضح من قانون العمل الحالي رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ بأنه قد ربط بين حقوق العمال والمنشأة ذاتها حتى لا تتأثر حقوق العمال أو تفقد في أحوال التصرفات القانونية، ولهذا فالوفاء بهذهِ الحقوق يظل قائماً ولا يمنع من الوفاء بجميع الالتزامات المنصوص عليها في القانون حل المنشأة أو تصفيتها أو إغلاقها أو إفلاسها أو إدماجها في غيرها أو انتقالها بالإرث أو الوصية أو الهبة أو النزول بالبيع ولو كان بالمزاد العلني أو الإيجار[١].

ولكن بالرغم مما ذكر فإن عمليات الخصخصة تؤثر على ظاهرة البطالة في مصر وذلك من عدة نواحي أهمها:

أولاً– توقف شركات قطاع الأعمال العام عن دورها في استيعاب جزء من قوة العمل، أو على الأقل إحلال عمالة جديدة محل القوى العاملة التي تنتهي خدمتها بالأسباب الطبيعية – كالوفاة أو الإحالة على المعاش والاستغناء عن جانب كبير من القوى العاملة الموجودة في شركات قطاع الأعمال العام بالترغيب في ترك الخدمة بالمعاش أو بغيرها من الوسائل، ويترتب على ذلك تخفيض القوى العاملة في شركات قطاع الأعمال العام[٢].

فقد تم خفض القوى العاملة في القطاع العام بشكل كبير منذ بداية تطبيق برنامج الخصخصة في مصر عام ١٩٩١، ففي عام ١٩٩١/١٩٩٠م كان عدد العاملين في قطاع الأعمال العام ١,٠٦٣ مليون عامل، ثم استمر بالانخفاض في هذا العدد حتى وصل إلى ٥٦٨ ألف عامل في يونيو من عام

(١) انظر: د. جمال أبو الفتوح محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص٢٤٤-٢٤٥.

(٢) انظر: د. طارق فاروق الحصري، مرجع سابق، ص٢٠٧.

١٩٩٩م[١]، في حين أنه قد بلغ إجمالي عدد العاملين في قطاع الأعمال العام في ٢٠٠٨/٦/٣٠ عدد ٣٣٧ ألف عامل تمثل ١,٦% من إجمالي القوى العاملة[٢].

ثانياً- تؤثر الخصخصة أيضاً على البطالة من خلال تأثيرها على الاستثمارات الجديدة وخلق طاقات إنتاجية جديدة، فالأموال التي تدفع لشراء أصول شركات قطاع الأعمال العام القائمة من جانب القطاع الخاص كان يمكن توجيهها لاستثمارات جديدة وخلق طلب جديد على العمالة[٣].

أما فيما يتعلق بأثر الخصخصة على توازن علاقة العمل وسلطة صاحب العمل في إنهاء عقد العمل في مصر، فقد تباينت مواقف المشرع المصري في هذا الشأن ولم يأخذ موقفاً موحداً بهذا الخصوص، فتارة يرفض استمرار علاقة العمل، وتارة أخرى نجده يؤيد استمرار علاقة العمل، وذلك حماية منه لاستقرار علاقة العمل وبقاء عقود العمل قائمة رغم انتقال ملكية المنشأة أو المشروع لصاحب عمل جديد، فنجد بأن قانون العمل الملغي رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١ يوجب مراعاة ارتباط العامل بالمنشأة التي يعمل بها، بحيث تظل علاقة العامل بالمنشأة قائمة مادامت المنشأة قائمة، خاصة وأن شخصية صاحب العمل ليست محل اعتبار في العقد وبهذا فإن قانون العمل خرج على القواعد العامة في القانون المدني التي لا تلزم صاحب العمل بعقود العمل حين انتقال ملكية المنشأة إليه، فقضى بالإبقاء على عقود العمل رغم تغيير صاحب العمل حماية للعامل وضماناً لاستقرار العمل[٤].

وبالرغم من أن قانون العمل الجديد رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ قد أفرد حماية خاصة لاستمرار علاقة العمل مثلما فعل قانون العمل الملغي رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١، بل وزاد عليه بنص يؤكد على حماية علاقة العمل لم تكن موجود في القانون السابق وهو نص المادة (١٢٥) والتي تقضي بعدم جواز تحديد سن للتقاعد تقل عن ستين سنة، وبالتالي فلا يجوز الاتفاق على التقاعد المبكر أي إنهاء علاقة العمل قبل بلوغ سن الستين عاماً، بالرغم من أن الاتجاه نحو الخصخصة يدفع كثير من أصحاب العمل في شركات القطاع الخاص إلى تحفيز العمال على التقاعد المبكر بدفع تعويضات يتم تحديدها مسبقاً من قبل هذه الشركات[٥].

إلا أن قانون العمل الجديد رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٣ قد حرص على محاباة أصحاب العمل بأن أطلق أيديهم في التخلص من العمالة ويظهر لنا ذلك في العديد من مواده وكما يلي:-

---

(١) د. طارق فاروق الحصري، المرجع السابق، ص٢٠٨.

(٢) ملخص أداء شركات قطاع الأعمال العام، تقرير صادر عن وزارة الاستثمار في مصر، ص٧، أشار إليه محمد عبد المعطي إبراهيم سالم، مرجع سابق، ص٧٤٦.

(٣) انظر: محمد عبد المعطي إبراهيم سالم، المرجع السابق، ص٧٤٦.

(٤) انظر: د. فتحي عبد الرحيم عبدالله، مبادئ في قانون العمل والتأمينات الاجتماعية، مكتبة الجلاء بالمنصورة، الجزء الأول، طبعة ١٩٩٣، ص١٩٧.

(٥) انظر: د. محمد داود حسين، تحقيق بمجلة العمل، العدد (٥٨٣)، أغسطس، ٢٠٠٢، ص٣٠.

أولاً– تجيز المادة ٩/٦١ من قانون العمل الملغي رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١ فصل العامل إذا وقع منه اعتداء على صاحب العمل، أو المدير أو اعتداء جسيم على أحد رؤساء العمل، إلا أن المادة ٨/٦٩ من قانون العمل الحالي رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ قد توسعت في مبررات الفصل، فأجازت فصل العامل إذا وقع منه أي اعتداء ولو كان غير جسيم على مدير الفرع أو القسم الذي يعمل فيه.

ثانياً– استحدث قانون العمل الحالي حالة جديدة تبرر فصل العامل وهي حالة الإضراب عن العمل دون مراعاة القيود الواردة في القانون.

ثالثاً– أباح القانون الجديد تشغيل العمال بعقود محددة المدة بصورة متتالية ليسمح لصاحب العمل بالتخلص من العامل في نهاية أي مدة تم تحديدها في العقد، بعد أن كان القانون السابق يجعل تجديد مدة العقد اعتباره مجدداً لمدة غير محددة.

رابعاً– جاء قانون العمل الموحد الحالي، بمبرر جديد للفصل، فقرر أحقية صاحب العمل في إنهاء عقد العمل لأسباب اقتصادية فحمّل العامل مسؤولية أخطاء الإدارة أو عجزها أو فشلها أو فسادها، فيسمح لها بإنهاء عقد العمل(١).

أما فيما يتعلق بأحقية صاحب العمل في تعديل عقد العمل، فلقد أخذ المشرع المصري باتجاه المشرع الفرنسي، بعدم جواز أحقية صاحب العمل في أن يعدل من شروط عقد العمل الجوهرية على الرغم من أن القواعد العامة في القانون المدني تنص في المادة (٢/٦٩٦) منه على أحقية صاحب العمل في أن ينقل العامل إلى عمل أقل ميزة أو ملائمة من المركز الذي كان يشغله، إذا كانت مصلحة العمل تقتضي ذلك، في حين أن قانون العمل الملغي يقرر في مادته الرابعة والخمسون بعدم أحقية صاحب العمل في أن يعدل من الشروط المتفق عليها بين العامل في المنشأة وصاحب العمل فيها، أو أن يكلفه بعمل غير متفق عبيه بينهما، إلا إذا كانت هناك ضرورة لذلك على أن يكون ذلك التعديل بصفة مؤقتة، ويحق لصاحب العمل أن يكلف العامل لديه بالمنشأة بعمل غير متفق عليه داخلها على أن لا يمس ذلك ما يستحقه العامل من أجر وحقوق قد تنشأ من العمل المتفق عليه(٢).

وقد اتجه قانون العمل الجديد إلى ذات الحكم(٣).

---

(١) انظر: د. جمال أبو الفتوح محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص٢٢١-٢٢٣.

(٢) انظر: المرجع السابق، ص١٢٢.

(٣) إذ تنص المادة (٧٦) منه على أنه "لا يجوز لصاحب العمل أن يخرج على الشروط المتفق عليها في عقد العمل الفردي، أو اتفاقية العمل الجماعي أو أن يكلف العامل بعمل غير متفق عليه إلا إذا دعت الضرورة إلى ذلك منعاً لوقوع حادث أو لإصلاح ما نشأ عنه، أو في حالة القوة القاهرة، على أن يكون ذلك بصفة مؤقتة، ولهُ أن يكلف العامل بعمل غير المتفق عليه إذا كان لا يختلف عنه اختلافاً جوهرياً بشرط عدم المساس بحقوق العامل". انظر في ذلك المستشار عبد الحميد بلال، قانون العمل الجديد رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ في ضوء قوانين العمل السابقة ومعايير العمل الدولية والمبادئ القانونية التي قررتها محكمة النقض وهيئات التحكيم، المكتب الفني للإصدارات القانونية، ٢٠٠٣، ص١٨٣.

أما فيما يتعلق بموقف المشرع القانوني في مصر من مواجهة آثار الخصخصة السلبية على العاملين، فقد كان له دوراً هاماً في مجابهة التحديات التي تصاحب الخصخصة وبالأخص فيما يتعلق بأثرها على فقد دخل العمال، وقد برز دوره هذا من خلال تبنيه لبعض الوسائل في هذا الصدد مثل تأمين البطالة، فمن المقرر قانوناً أن تأمين البطالة يحصل عليه العامل العاطل الذي أنهيت خدمته، وفقد مصدر دخله دون إرادته، وفي حالة توفر عمل بديل يستحق أجراً عنه ينقضي الحق في الحصول على تأمين البطالة، هذا وقد اتجهت التشريعات الاجتماعية المتلاحقة على تقرير مظلة تأمينية ضد خطر فقد الدخل وتقرير دخل بديل لها في حالة إنهاء علاقات العمل فهذا ما قرره قانون التأمين الاجتماعي رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ وقانون التأمين الاجتماعي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥[١]، فضلاً عن ذلك فقد أنشأ المشرع القانوني في مصر العديد من الصناديق التي تهدف إلى الحد من مشكلة البطالة، ومن الصناديق التي أنشأها المشرع لهذا الغرض الصندوق الاجتماعي للتنمية، وصندوق إعانات الطوارئ للعمال، والصندوق القومي للتدريب المهني، كما أنشأ قانون العمل الحالي رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ صندوقاً للتدريب المهني، وبين موارده واختصاصاته لتصبح له فعالية في مجال التدريب المهني، هذا وقد أولى المشرع المصري اهتماماً واضحاً بالمعاش المبكر للعمال في الشركات، ووضع لهُ قواعد وحدود دنيا وعليا كمقابل الإنهاء المبكر لعلاقات العمل[٢].

فضلاً عن ذلك فقد قرر المشرع المصري في قانون قطاع الأعمال العام رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ بأن للشركة القابضة بوصفها المالكة لأسهم الشركات التابعة أن تبيع أسهم هذه الشركة الأخيرة للعاملين بسعر مخفض يقل عن السعر الذي تباع به هذهِ الأسهم للجمهور، وذلك يعد وسيلة لتخفيف خطر البطالة عن العاملين في المنشآت التي يتم خصخصتها[٣].

الفرع الثالث: في العراق

لا يختلف الوضع في العراق عن الوضع في كل من فرنسا ومصر من حيث تأثير الخصخصة على تفشي ظاهرة البطالة بين صفوف الموظفين الذي كانوا يعملون في المشروعات العامة التي ستتم خصخصتها، بل وأن مسألة التعامل مع العمالة الفائضة قد تكون التحدي الأكبر والأهم لعملية الخصخصة في الاقتصاد العراقي بشكل خاص للاعتبارات التالية:

١. إن سياسات التوظيف لم تكن تستند إلى أسس اقتصادية أو إلى الحاجة الفعلية لتلك المشروعات وإنما كانت تخضع لإرادة التدخل الحكومي باعتبار الدولة ومؤسساتها ملاذ لطالبي الوظائف.

(١) انظر: د. جمال أبو الفتوح محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص٣٣٣.

(٢) انظر: د. جمال أبو الفتوح محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص٣٣١.

(٣) انظر: مهند إبراهيم علي فندي الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص١٤٦.

٢. أغلب الوظائف منحت لأسباب سياسية ولم تمنح نتيجة تطور طبيعي في إنتاجية العمل.
٣. التوسع في الاستخدام كان أفقياً وعمودياً بالاعتماد على موارد الثروة النفطية مما أدى إلى تضخم الجهاز الوظيفي وشيوع البطالة المقنعة وغالباً ما يجري التوظيف دون أن يكون هناك وصف وظيفي لكل وظيفة، مما أدى إلى تضخم الجهاز الإداري بشكل غير اعتيادي، وهذا هو حال أغلب مؤسسات القطاع العام، وهذا مما جعله اكبر قطاعات الدولة استيعاباً للأيدي العاملة الماهرة وغير الماهرة[١].

وبالرغم من صدور قوانين في كل من فرنسا ومصر بشأن خصخصة المشروعات العامة فيها، إلا أن قوانينها خلت من مادة قانونية تضمن للموظفين الذين كانوا يعملون في تلك المشروعات العامة بقاءهم للعمل في المشروعات العامة بعد خصخصتها، وبعد أن تصبح مشروعات خاصة خاضعة لقوانين العمل ولسلطة صاحب العمل الجديد، إلا أن بعض التشريعات في تلك الدولتين قد تضمنت على نصوص قانونية لكفالة البطالة الحاصلة في تلك الدول الناشئة عن تخلي أصحاب العمل في القطاع الخاص عن العاملين وقطع علاقاتهم بالمنشآت الخاصة التي كانوا يعملون فيها أو نصوص لتعويض العمال عن البطالة الجزئية الناشئة عن تخفيض ساعات العمل أو توقف المنشآت الخاصة لظروف اقتصادية كما حصل في التشريع الفرنسي أو كما حصل في التشريع المصري في إنشاء مجموعة من الصناديق التي تهدف إلى الحد من مشكلة البطالة، فضلاً عن النص في كل التشريعين الفرنسي والمصري على النص على آلية البيع للعاملين في المشروعات العامة بالنسبة للمنشآت التي تنوي الحكومة خصخصتها كإجراء وآلية للحد من البطالة الناشئة عن خصخصة المشروعات العامة فيها.

هذا وقد أخذ المشرع القانوني العراقي في قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل بجواز الأخذ بتلك الآلية عند بيع الشركات العامة إلى القطاع الخاص وذلك كآلية للحد من ظاهرة البطالة التي تنشأ عن خصخصة المشروعات العامة في تلك الشركات العامة، إذ نصت المادة (٣٧/ الفقرة رابعاً) من قانون الشركات العامة على "لمجلس الوزراء عند تحويل الشركة إلى شركة مساهمة أن يحدد نسبة معينة من رأس المال الاسمي للشركة تخصص لمنتسبي الشركة العامة المحولة للاكتتاب بها بوصفهم مساهمين"[٢].

أما فيما يتعلق بسلطة صاحب العمل بعد خصخصة المشروعات العامة وبأحقيته في إنهاء عقد العمل بالإرادة المنفردة، فقد نص المشرع العراقي على حالات أجاز فيها له إنهاء عقد العمل بعد إنذاره

(١) انظر: د. حسن نوري الياسري، مرجع سابق، ص١٥٧.
(٢) انظر: د. أميرة جعفر شريف، مرجع سابق، ص١١٩.

العامل بإنهاء عقده بفترة لا تقل عن (٣٠) يوماً[١]، وفي حالة عدم إنذاره يتم تعويضه بدل هذا الإنذار[٢]، وهذه الحالات تتمثل فيما يلي:-

أولاً- المرض الطويل: إذ أجاز المشرع العراقي في قانون العمل النافذ بموجب نص المادة (٤٣/ثاني/أ) لصاحب العمل إنهاء عقد العمل إذا أصيب العامل بمرض أقعده عن العمل ولم يشف منه خلال (٦) أشهر من تاريخ الإصابة ويثبت ذلك بشهادة طبية.

ثانياً- عجز العامل عن العمل: إذا أصيب العامل بعجز أقعده عن العمل جاز لصاحب العمل بموجب المادة (٤٣/ثانياً/ب) من التشريع العراقي إنهاء عقده عند توفر الشروط الآتية:-

١. أن يصاب العامل بعجز يقعده عن العمل.
٢. أن تتسبب الإصابة بنسبة عجز ٧٥% فأكثر من العجز الكلي.
٣. أن يثبت العجز بشهادة طبية رسمية[٣].

ثالثاً- إكمال العمال سن التقاعد: فإذا أكمل العامل سن التقاعد، فلصاحب العمل إنهاء عقد العمل، ويستحق عندها مكافأة نهاية خدمته على وفق أحكام قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال[٤].

رابعاً- إنهاء عقد العمل لضرورة اقتصادية: إذ لصاحب العمل الحق في تنظيم منشآته ومواجهة حالات الضرورة التي قد تؤدي إلى المساس بحجم العمالة بالاستغناء عن بعض العمال أو إغلاق المشروع كلياً والاستغناء عن جميع العمال، ولكن ذلك مشروط بوجوب توافر ضرورة اقتصادية وبحسب الضوابط والإجراءات التي تنص عليها القوانين، وقد أجاز المشرع العراقي لصاحب العمل إنهاء عقد العمل إذا اقتضت ظروف العمل في المشروع تقليص حجمه شرط موافقة وزير العمل والشؤون الاجتماعية[٥].

خامساً- ارتكاب العامل سلوكاً مخلاً بواجباته بموجب عقد العمل: فلصاحب العمل إنهاء عقد العمل بإرادته المنفردة عندما يرتكب العامل سلوكاً مخلاً بواجباته بموجب عقد العمل[٦].

سادساً- انتحال العام شخصية كاذبة أو تقديمه مستندات مزورة: فإذا انتحل العامل شخصية كاذبة أو قدم مستندات مزورة يجوز لرب العمل إنهاء عقده بموجب أحكام قانون العمل العراقي[٧].

---

(١) انظر: المادة (٤٣/ثانياً) من قانون العمل العراقي النافذ رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥، الوقائع العراقية، العدد (٤٣٨٦) الصادرة في ٢٠١٥/١١/٩، ص٢٣-٢٤.

(٢) المادة (٤٤) من قانون العمل النافذ رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥، الوقائع العراقية، المرجع السابق، ص٢٥.

(٣) المادة (٤٣/ثانياً/ب) من قانون العمل العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٢٤.

(٤) المادة (٤٣/ثانياً/ج) من قانون العمل العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٢٥.

(٥) المادة (٤٣/ثانياً/د) من قانون العمل العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٢٥.

(٦) المادة (٤٣/ثانياً/هـ) من قانون العمل العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٢٥.

(٧) المادة (٤٣/ثانياً/و) من قانون العمل العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٢٦.

سابعاً- عدم كفاءة العامل في عقد العمل تحت التجربة: فلصاحب العمل إنهاء عقد العمل متى ما كان العامل تحت التجربة ولم يظهر كفاءة مقبولة فيها[1].

ثامناً- ارتكاب العامل خطأً جسيماً نشأت عنه خسارة فادحة أضرت بالعمل أو بالعمال أو بالإنتاج بقرار قضائي بات[2].

ويشترط لتطبيق هذه الحالة ما يلي:-

١. ارتكاب العامل خطأً جسيماً: فلا تعد هذه الحالة متحققة إذا ما ارتكب العامل خطأً لا يوصف بالجسامة.
٢. أن تنشأ عن هذا الخطأ خسارة فادحة تضر العمل أو العمال أو الإنتاج.
٣. أن يصدر حكم قضائي بات يثبت ارتكاب العامل لخطأ جسيم ترتب عليه ضرر بالعمل أو بالعمال أو الإنتاج.

ومن خلال الاطلاع على حالات أحقية صاحب العمل في إنهاء عقد العمل في التشريع العراقي نسجل بعض الملاحظات حول هذا القانون تتمثل بما يلي:-

أولاً- إن المشرع العراقي لم يقدم ضمانات مالية للعاملين في المشروعات الاقتصادية التي تتعرض لظروف اقتصادية صعبة من حيث تعويضهم مادياً وتعويض البطالة، إن المشرع العراقي في قانون العمل النافذ حالياً لم يقدم ضمانات مالية للعاملين (تعويض البطالة) في المشروعات الاقتصادية الذين يتم الاستغناء عن خدماتهم وإنهاء عقودهم من صاحب العمل بسبب إصابتهم بمرض لفترة تتجاوز ستة أشهر دون شفاءهم وكذلك لمن أصابهم العجز بنسبة ٧٥%، أو اللذين يفقدون عملهم بسبب الظروف الاقتصادية السيئة التي قد يمر بها صاحب المنشأة الاقتصادية.

ثانياً- كان المشرع القانوني العراقي موفقاً في وضع شروط للاستغناء عن العامل الذي يرتكب خطأ جسيماً يضر بالعمل أو العمال فلم يجعل أمر الاستغناء عن العامل ممكناً إلا بتوافر شروط تجعل الاستغناء عنه أمر لا يعرض العامل للظلم لأنه ارتكب خطأ جسيماً وأضر بمصلحة العمل أو العمال أو الإنتاج، كما اشترط صدور حكم قضائي بذلك ليثبت بأن العامل هو المرتكب لهذا الخطأ الجسيم ولم يجعل تقرير هذا الأمر لصاحب العمل الذي قد يتعسف في استعمال هذا الأمر لغرض إنهاء عقد العاملين لديه.

ومن المفيد أن نبين أخيراً بأنه وقبل إجراءات عملية الخصخصة، هذا أن تم اتخاذ القرار باللجوء إليها فإن الأمر يتطلب إصدار القوانين واللوائح التنظيمية المناسبة لمعالجة مشكلة البطالة الفائضة وتسريح

---

(١) المادة (٤٣/ثانياً/ز) من قانون العمل العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٢٦.

(٢) المادة (٤٣/ثانياً/ج) من قانون العمل العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص٢٦.

وانظر: د. عماد حسن سلمان، شرح قانون العمل الجديد رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥، مكتبة السنهوري، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٧، ص١٤٥-١٤٧.

العمال أو إحالتهم إلى التقاعد، إذ أن ذلك يعد من المشاكل الاقتصادية الخطيرة التي تضاف إلى المشكلة الأساسية التي يعاني منها الاقتصاد العراقي وهي مشكلة البطالة التي تجاوزت نسبة (٧٠%) في ظل الظروف التي مرت بها الدولة من حروب وحصار وما يترتب عليه من تسريح الأعداد الكبيرة من مؤسسات الدولة المختلفة[١]، فضلاً عن إيقاف التعيينات في وزارات ودوائر شركات الدولة العراقية بسبب العجز الدائم الذي تعاني منه موازنات العراق ولاسيما الموازنات الأخيرة للأعوام ٢٠١٦، ٢٠١٧ و ٢٠١٨[٢].

المطلب الثاني: أثر الخصخصة على المنتفعين من المرفق العام:

تؤدي الخصخصة كما يرى المؤيدون للخصخصة إلى إيجاد مناخ تنافسي بين القطاعات الاقتصادية المختلفة، من شأنه ترك أثر إيجابي على كمية وجودة الإنتاج أو الخدمة المقدمة وتوفير مبالغ وفيرة من خلال وقف نزيف القطاع العام عن دعم المنشآت المتعثرة على أساس اتجاري، فضلاً عن الاستفادة من عوائد المنشآت غير الناجحة في نواحي تنموية أخرى سواء ببيعها أو تصفيتها والتي كان ينفق عليها القطاع العام، ويرى المؤيدون للخصخصة أيضاً أنها تؤدي إلى الحصول على السلع والخدمات بجودة أكبر وبسعر أقل وتنوع أكبر نتيجة زيادة المنافسة، كما تؤدي إلى توسيع دائرة الملكية لعموم المجتمع، أمام المعارضون لبرامج الخصخصة فيرون أن بيع المؤسسات أو المشروعات العامة أدى إلى تخلي الدولة عن دورها في تحقيق التنمية الاقتصادية ورفع الدعم عن المجالات الحيوية مثل الصحة والتعليم والبنى التحتية والخدمات العامة الضرورية كخدمات المياه والهاتف الثابت (الأرض) والكهرباء، ويؤكدون بأن تجارب الخصخصة في العالم لم تعط الثمار المرجوة منها في مجال خفض أسعار السلع والمنتجات والخدمات، بل إن العكس هو الذي حدث في بعض التجارب، ويؤكدون على ضرورة استمرار دور الدولة في ملكية وإدارة مؤسساتها حماية للمصلحة العامة والطبقات الفقيرة[٣].

وفي حقيقة الأمر إن الخصخصة هي وسيلة وليست غاية، والهدف الأساسي منها هو خلق بنيان اقتصادي تتسم المشروعات فيه بالكفاءة وإنتاج سلع وخدمات ذات جودة عالية عند مستوى سعر حقيقي معتدل يلائم أصحاب الدخل المحدود، وتحقيق زيادة في المردودية من الاستثمار ذات الجدوى

(١) انظر: د. حسين عجلان حسن، المرجع السابق، ص٣٩.

(٢) انظر: م (١٢) من قانون الموازنة العامة لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٦، الوقائع العراقية، مرجع سابق، ص١٢-١٤. والمادة (١١) من قانون الموازنة العامة لجمهورية العراق لعام ٢٠١٧، الوقائع العراقية، العدد (٤٤٣٠) في ٩ كانون الثاني ٢٠١٧، السنة الثامنة والخمسون، ص١٧-١٩.

(٣) انظر: د. فالح أبو عامرية، مرجع سابق، ص٤١-٤٣.

الاقتصادي، وذلك لتوفير كل ما هو ضروري للمواطن والدولة من سلع وخدمات على أتم وأكمل وجه، وإلا فما الداعي إلى الخصخصة[١].

وبالرغم من دور الخصخصة في توفير إيرادات مالية للموازنة العامة، وتخفيض نفقاتها، إلا أنه من المهم عند تطبيق عمليات الخصخصة تحقيق التوازن بين الاعتبارات المتعلقة بالميزانية وغيرها من الاعتبارات الأخرى ولهذا يتعين على صانعي السياسة التوفيق بين الحاجة إلى توفير الخدمات بصورة فعّالة وقادرة على المنافسة والحاجة إلى إمداد الفقراء أو السكان في المناطق النائية بها بأسعار معقولة، وبين الاعتبارات المتعلقة بالميزانية التي تدفع الحكومات إلى التفاوض بشأن الحصول على سعر أعلى عند بيع منشآتها العامة وإهمال جوانب المنافسة أو تُفرط في التركيز على السعر الذي تريد بيع شركة مملوكة لها لتحقيق أقصى قدر من الإيرادات وتهمل الإطار التنظيمي والمؤسسات اللازمة لحفظ أو تحسين كفاءة الصناعات التي تكون احتكارية بطبيعتها مما قد لا يعود على المجتمع بالفائدة والمنفعة المطلوبة وبالشكل الأمثل سواء من حيث الجودة أم من حيث الأسعار[٢].

أن الخصخصة باعتبارها إحدى أدوات الإصلاح الاقتصادي كما تذهب الأدبيات في المجال الاقتصادي، ما هي إلا جزءاً من برنامج الحزمة، وهو ما يطلق على برامج كل من البنك وصندوق النقد الدولي، ويقصد بها الشروط التي تضعها هاتان المؤسستان على الدول التي ترغب في إتباع هذه البرامج لحل مشاكل مديونيتها، ولهذه البرامج وخصوصاً برامج صندوق النقد الدولي متطلبات تتعلق بالسياسات المتعلقة بالموازنة العامة للدولة يجب على الدول التي ترغب في إتباع هذهِ البرامج تحقيقها، ويكون لها أثراً سيئاً على المنتفعين من خدمات المرافق العامة سواء بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر، ولبيان أثر هذه البرامج على المنتفعين من خدمات المرافق العامة، فضلاً عن بيان أثر الخصخصة على ما تقدمه تلك المرافق من خدمات فسوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين نبين في الفرع الأول أثر برامج الحزمة على المنتفعين من خدمات المرافق العامة، ونبين في الفرع الثاني أثر عمليات الخصخصة على تلك الخدمات في دول القانون المقارن في بحثنا هذا.

الفرع الأول: أثر برامج الحزمة على الخدمات التي تقدمها المرافق العامة:

تتطلب برامج الحزمة خفضاً للطلب الكلي من خلال عدد من المحاور التي تترافق مع الخصخصة، لاسيما في السياسات المتعلقة بالموازنة العامة للدولة، وفي تلك السياسات ما يؤثر على تمتع المستهلكين من خدمات المرافق العامة وذلك لأن تخفيض الطلب الكلي تؤدي إلى:-

(١) انظر: م.م. وائل سالم جميل و م.م. ماهر عزيز عبد الرحمن، مرجع سابق، ص١٥٥.

(٢) انظر: د. فالح أبو عامرية، مرجع سابق، ص٥٥.

أولاً- إجراء خفض كبير في النفقات التمويلية ذات الطابع الاجتماعي وخصوصاً بما هو متعلق بدعم أسعار السلع الضرورية والتموينية مما يعني خفضاً للأجور الحقيقية لذوي الدخل المحدود، وفي هذا الإجراء تأثير سيئ مباشر على المنتفعين من خدمات المرافق العامة[١]، فعلى سبيل المثال تشير تقارير التنمية البشرية إلى انخفاض المستوى الصحي في العديد من الدول النامية العربية خلال المدة ١٩٩٠-١٩٩٨، بسبب تطبيق متطلبات برنامج صندوق النقد الدولي في تخفيض الطلب الكلي والحد من النفقات العامة للدولة، فلقد انخفضت نسبة الإنفاق على الصحة من الناتج المحلي الإجمالي في تونس من ٣,٣% إلى ٢,٢% وفي الجزائر من ٥,٤% إلى ٢,٦% وفي الأردن من ٣,٦% إلى ٥,٣% خلال تلك المدة، هذا ولم تتوافر بيانات عن حال مصر واليمن، وهذا مما كان لهُ الأثر السيئ على الانتفاع من الخدمات الصحية في تلك الدولة خاصة وإن أنظمة الصحة في تلك الدول لا تتسم بالكفاءة وكثيراً ما تتسم بسوء النوعية كما أنها لا تستطيع الاستمرار في تقديم خدماتها من الناحية المالية بعد انخفاض دعم الدولة المالي لها[٢]، وهذا ما أدى إلى عودة بعض الأوبئة التي انقرضت سابقاً بفعل تزايد الفقر ونقص فعالية الاقتصاد التضامني وتحرير أسعار الأدوية والخدمات الطبية[٣].

ثانياً- يؤدي أيضاً تخفيض الطلب الكلي إلى الكف عن الولوج في المشاريع الاستثمارية التي يمكن للقطاع الخاص القيام بها مما يؤدي إلى خفض الاستثمار الحكومي وبالتالي حرمان الدولة من الإيرادات المتوقع الحصول عليها من تلك المشاريع.

ثالثاً- كما يعارض البنك الدولي مسألة حماية الصناعات المحلية، كما يهاجم سياسات التصنيع القائم على بدائل الواردات، إذ يرى أنه من الأفضل لتلك البلدان أن تحول هيكلها نحو التصدير، الأمر الذي سينجم عنه فتح أسواق هذهِ الدول أمام التجارة العالمية، هذا بدوره يؤدي إلى زيادة صادرات الدول الرأسمالية لهذهِ البلدان والنتيجة زيادة الإنفاق الاستهلاكي في تلك البلدان وتدهور الصناعة المحلية[٤].

ويمكن ملاحظة إن الآثار الاقتصادية والاجتماعية لتلك البرامج الخاصة بالبنك وصندوق النقد الدولي سينجم عنه إضعاف مقصود في دور الدولة، إذ نجم عنها خفض في فائضها الاقتصادي مما يضعف مسؤولياتها المتمثلة في إشباع الحاجات الأساسية والنهوض بمسؤولياتها تجاه المجتمع وقد اتضح ذلك من تدهور نسب الإنفاق على الصحة والتعليم وفي سحب يد الدولة من توفير فرص عمل للخريجين، فضلاً

(١) انظر: د. أسامة عبد المجيد العاني، الخصخصة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية، رؤية شرعية، مرجع سابق، ص٧٥.

(٢) انظر: جورج شيبر وآخرون، الإصلاح الاقتصادي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، الندوة، نشرة منتدى البحوث الاقتصادية للدول العربية، وإيران وتركيا، المجلد (٥)، العدد (١)، مايو ١٩٩٦، ص٧٥.

(٣) انظر: د. فالح أبو عامرية، مرجع سابق، ص٧٨.

(٤) انظر: د. أسامة عبد المجيد العاني، الخصخصة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية، رؤية شرعية، مرجع سابق، ص٧٠.

عن انخفاض نصيب الفرد من الدخل الحقيقي، وهذا ما تؤكده إدارة التنمية في الأمم المتحدة إذ ذهبت إلى أن برامج التكييف الهيكلي والتي تعد الخصخصة أحد مكوناته يضاعف من مشكلات الفقر في الأجل القصير ولا توجد مؤشرات لمعالجة ذلك في الأجل المتوسط، بسبب ما تؤدي إليه هذه البرامج من خفض الطلب الكلي وتقليل الاستثمار والنمو في الأجل القصير، وغالباً ما تقع استقطاعات الميزانية بصورة غير متكافئة على السلع والخدمات المستهلكة بشكل كثيف على الفقراء، كما أن خفض الميزانية يقلل من خلق فرص الاستخدام والتشغيل مما يترتب عليه نشوء ضغوط لخفض الأجور، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة مشكلة الفقر(١).

الفرع الثاني: أثر الخصخصة على الخدمات التي تقدمها المرافق العامة في دول القانون المقارن:

تتطلب الخصخصة استحداث سياسات جديدة لضمان استمرار الخدمات دون إضرار بالمستهلكين والمنتفعين من المرافق العامة سواء من حيث جودة الخدمة أو معقولية أسعارها(٢)، لاسيما فيما يتعلق بتفعيل المنافسة والقضاء على الاحتكار، فمن المعلوم أن تمتع القطاع العام بدعم الدولة ضرائبياً وسياسياً يوفر لها وضع احتكاري مميز، مما يجعل السلع تفتقر إلى التقييم الحقيقي لكلفتها الحقيقة وهذا مما قد يغني عن متطلبات الجودة فيها، وعلى أساس ذلك تلجأ الحكومات إلى الخصخصة لمنع الاحتكار، وتهيئة مناخ تسوده المنافسة لرفع مستوى الإنتاجية وتحسين نوعية السلع والخدمات، وتخفيض أسعارها، إذ يصعب على أي تخطيط مركزي مهما تطورت آلياته أن يحيط بمواصفات السلع والخدمات كافة، وبكمياتها، وأسعارها وفقاً لمتطلبات السوق الاستهلاكية(٣)، وعليه تعد قضية المنافسة أحد القضايا الأساسية في عملية الخصخصة، ذلك أن أحد أهدافها الرئيسية هو تدعم المنافسة وحماية الصناعات الرئيسية من الاحتكار وإلغاء المعاملة التفصيلية للقطاع العام والتمييزية ضد القطاع الخاص، فالمشروعات العامة الكبيرة يتمتع الكثير منها بقوة احتكارية كبيرة في الإنتاج والتجارة سواء في الدول النامية أو المتقدمة، وذلك نتيجة الحجم الكبير لهذه المشروعات وسيطرتها على جزء كبير من السوق،

(١) الأمم المتحدة، إدارة دعم الخدمات والتنمية الإدارية، المكتب الإقليمي للدول العربية، مكافحة وإزالة الفقر، ج٢، نيويورك، آيار – مايو – ١٩٩٧، ص٣٤-٣٥.

(٢) م.م. علي حسين حسن، مرجع سابق، ص١٠.

(٣) انظر: شريل غاس، نتائج التخصيص الاقتصادي، بحث مقدم إلى ندوة الخصخصة في لبنان، والتي تقدمها نقابة المهندسين في بيروت للمدة ١٣-١٤ كانون الثاني، ٢٠٠٠، ص٥. أشار إليها م.م. مليحة جبار عبد، مرجع سابق، ص٩٢.

وأما نتيجة لسياسة الدولة في السيطرة على بعض المجالات الإستراتيجية الحيوية والمنافع العامة التي تمثل احتكارات طبيعية، وتديرها بشكل مباشر من خلال المشروعات العامة[١].

والأمر الذي تخشى منه هنا هو تحول هذه الاحتكارات العامة إلى احتكارات خاصة عند خصخصة هذهِ المشروعات وانتقال ملكيتها للقطاع الخاص، فقد أسفرت بعض التطبيقات العملية للخصخصة عن العديد من السلبيات التي انعكست آثارها على النظام الاقتصادي والاجتماعي في الدولة نتيجة لظهور شركات ذات أنشطة احتكارية لها أضرارها على المستوى القومي سواء عن طريق خفض معدلات الكفاءة الاقتصادية أو عن طريق التحكم في الأسواق وبالتالي انخفاض جودة السلع والخدمات وارتفاع أسعارها مما يلحق الضرر بالمستهلكين، وتزداد هذه السلبيات وتتفاقم حدتها مع ضعف سيطرة الدولة على تخصيص وتوجيه الموارد لمواجهة الأزمات الاقتصادية والاجتماعية[٢].

وعليه فينبغي التفكير ملياً قبل اتخاذ القرار بإجراء عمليات الخصخصة، بالنسبة للمشروعات المنتجة لسلع وخدمات الفقراء وأيضاً السلع الإستراتيجية، لما تمثله هذه السلع من أهمية كبرى للسواد الأعظم من الناس، لأن نقل ملكيتها للقطاع الخاص وإدارتها وفقاً للأسلوب التجاري بغية تحقيق أقصى ربح ينتج عنه الارتفاع في الأسعار مما يضر بطبقة الفقراء ومحدودي الدخل من مستهلكين هذهِ السلع والخدمات، وبالتالي فإن دخلهم الحقيقي سوف ينخفض، وينهار مستواهم الطبقي والاجتماعي، وهذا يضع على عاتق الدولة اتخاذ السياسات والتدابير اللازمة لدعمهم وحمايتهم لمواجهة أسعار السوق الجديدة[٣].

وقد أخذت العديد من الدول التي طبقت عمليات الخصخصة بوضع آلية يتم من خلالها مراقبة وضبط الأسعار بعد الخصخصة، إذ لم تترك للشركات الخاصة تحديد الأسعار وإنما يتم تنظيمها وضبطها من قبل هيئات خاصة تشكلها الدولة لهذه الغاية[٤].

هذا وقد أدركت الحكومة في مصر بشكل مبكر في ظل عمليات الخصخصة، أهمية قضايا المنافسة والاحتكار وأثرها على جودة السلع والخدمات وعلى أسعارها، فقامت بوضع مجموعة من المبادئ الأساسية لتضمن عدم تحول الاحتكار من المشروعات العامة إلى القطاع الخاص، كما استهدفت هذهِ المبادئ

---

(١) جندي محمد صفوت عامر أبو سحلي، خصخصة الخدمات العامة مع إشارة خاصة للخدمات الصحية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة حلوان، قسم الاقتصاد والمالية العامة، ٢٠٠٩، ص١٣٢-١٣٣.

(٢) انظر: وجيه إبراهيم عبدة محمد غنيم، مرجع سابق، ص٥١٥.

(٣) انظر: د. عطية عبد الحليم صقر، القطاع العام في مصر، كلية الشريعة والقانون، القاهرة، ١٩٩٧، ص٦٣، أشار إليه وجيه إبراهيم عبد محمد غنيم، مرجع سابق، ص٥٢٤.

(٤) انظر: صلاح محمود ذياب، خصخصة المستشفيات الحكومية في الأردن (إدارة المستشفيات)، رسالة دكتوراه، كلية التجارة، قسم إدارة الأعمال، جامعة النيلين، السودان، ١٩٩٩، ص٢٢٩، أشار إليه سهيل محمد أحمد العزام، مرجع سابق، ص١٢٠.

توسيع قاعدة الملكية بين المواطنين، وزيادة حصة القطاع الخاص بما يشجع زيادة المنافسة، وقد تمثلت هذهِ المبادئ والتي تضمنها دليل إرشادات برنامج الحكومة لتوسيع قاعدة الملكية وإعادة الهيكلة وحوافز العاملين والإدارة، على ما يلي:-

أولاً- منع الاحتكارات: فلا يجوز أن يتمتع مشتري وحدات قطاع الأعمال العام بأي شكل من أشكال الاحتكار، كما يجب عدم منحه أي حماية أو مزايا خاصة، مثل الحماية من المنافسة أو الامتيازات أو الأسعار التفضيلية للمدخلات أو تمويل حكومي في صورة قروض مباشرة أو ضمانات حكومية للقروض المصرفية.

ثانياً- الالتزام بالحرية الاقتصادية في إطار القانون: إذ يمنح مشتري وحدات قطاع الأعمال العام جميع الحقوق والحريات المتاحة لشركات القطاع الخاص، والتي تحددها القوانين والتشريعات السائدة.

ثالثاً- وضع الإجراءات والقواعد التنظيمية اللازمة قبل تحويل الملكية للقطاع الخاص أو بصورة متزامنة مع التنفيذ، وبصفة خاصة في القطاعات ذات الطبيعة التجارية والتي يتم تداول منتجاتها في الأسواق، حيث يتم تحرير الواردات والأسعار، وإزالة العوائق الأخرى عن طريق المنافسة في السوق، أما في القطاعات التي لا يتم تداول منتجاتها في الأسواق مثل المرافق العامة، والتي تتطلب بوجه عام استثمارات ضخمة مثل محطات الكهرباء، ومحطات إمداد المياه، فإن الأمر يتطلب إنشاء إطار تنظيمي محايد لتأكيد الكفاءة الاقتصادية للتشغيل في المدى الطويل، ولضمان الجدوى المالية للمشروع والحصول على ثقة مشتري القطاع الخاص.

رابعاً- حظر البيع المباشر أو المفاوضات مع طرف دون غيره، والإعداد المسبق لإجراءات المفاضلة بين المتقدمين للشراء، وضمان العدالة والمنافسة بين المتقدمين[1].

أما فيما يتعلق بأثر الخصخصة على المنتفعين من خدمات المرافق العامة في فرنسا، فمن المعلوم بأن فرنسا هي إحدى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوربي، وأن انضمام فرنسا لهذه الاتفاقية الاقتصادية الأوربية يفرض عليها الالتزام بتطبيق أحكامها ولاسيما تلك المتعلقة بفتح المنافسة ومنع الاحتكار ومعاملة القطاع العام الفرنسي على قدم المساواة مع شركات القطاع الخاص، وهذا يفرض عليها فتح أبواب المنافسة ومنع الاحتكارات في أي مجال اقتصادي.

غير أن ذلك وأن حقق نتائج ايجابية وفعّالة في تقديم خدمات ذات جودة عالية في الكثير من القطاعات التي تم تخصيص مشروعاتها العامة، إلا أن تلك المنافسة لم تؤتي ثمارها في خفض أسعار السلع والخدمات التي تقدمها تلك المشروعات بعد خصخصتها، ولعل ذلك يرجع إلى التكلفة الحقيقية لها بعد رفع الدعم الذي كانت تحظى به في ظل ملكيتها للدولة.

(١) د. صابر زكي إمام، مرجع سابق، ص١٢٤-١٢٦.

فلقد شهدت أسعار خدمة الاتصالات الهاتفية المحمولة ارتفاعاً كبيراً في الأسعار قياساً إلى دول العالم كافة، كما شهدت أسعار الغاز والكهرباء ارتفاعاً مطرداً في الأسعار عاماً بعد عام[١]، ويذهب جانب من الفقه الغربي إلى أن خصخصة البنى التحتية تؤدي إلى تشتيت التضامن الاجتماعي، وأن التزام الدولة بتوفير تلك البنى التحتية له وظيفة اجتماعية تقوم على مبدأ العدالة في التمتع بالخدمات الأساسية بشكل متساوي، ويذهب إلى أن خصخصة البنى التحتية تؤدي إلى انفصال البعض عن بقية المجتمع، فيذهب بالقول إلى "إنهم يشترون بنية تحتية متفوقة خاصة بهم في شكل طائرات خاصة وشركات أمنية خاصة ووسائل اتصال خاصة وتعليم خاص من رياض الأطفال إلى جامعات النخبة" وفي هذا التطور يخشى تدمير التوافق الوطني وتحقيق الولاء والتضامن الاجتماعي[٢].

أما فيما يتعلق بأثر الخصخصة في العراق على الخدمات التي تقدمها المرافق العامة من حيث الجودة والأسعار، فأنها لاشك سوف ترتبط أيضاً بمدى وجود المنافسة والتي لا تكون موجودة إلا إذا كانت هناك أكثر من شركة تقدم الخدمة أو السلعة ذاتها لأن بقاء الخدمة بيد شركة واحدة سوف يمكنها من فرض شروطها وبالتالي أسعارها، ونكون قد نقلنا الملكية فقط دون مراعاة البعد الحقيقي لعملية الخصخصة[٣]، خاصة وأن الشركات العامة في العراق تمتاز بكبر حجمها وأنها تمثل احتكاراً بالعادة للسلع والخدمات التي تقدمها، لذا فإن نقلها للقطاع الخاص دون مراعاة ضمان وجود المنافسة سيؤدي إلى انتقال الاحتكار الحكومي إلى احتكار القطاع الخاص بكل تأثيراته السلبية على جودة الخدمة والسلعة أو أسعارها التي تباع فيها في الأسواق.

---

(1) Privatisations et deficit public, op. cit. p.2

(2) Volker Sechneider / Alexander, The privatization of Infrastructures in the Theory State: An Empiricial overview and a Discussion of competing Theoretical Explanations, paper to be presented at the workshop on Regulatory Reform at the 29th Joint Sessions of workshops (ECPR), 6-11 April 2001 in Grenobl, France, P.19.

تقرير منشور على الموقع الالكتروني: http://ecpr.eu/Filestore/paper proposal.

(٣) انظر: سهيل محمد أحمد العزام، مرجع سابق، ص١٢١.

الخاتمة

الخاتمــة

بعد الانتهاء من كتابة بحثنا هذا توصل الباحث إلى مجموعة من الاستنتاجات في إطار موضوع هذا البحث، وقد تم وضع مجموعة من التوصيات التي يرى الباحث بأنها سوف تصب في هدف البحث من خلال إيجاد تنظيم قانوني للخصخصة يكون له دور في مواجهة الأزمات المالية وتحسين الخدمات العامة في العراق وذلك بالاستفادة من تجارب دول القانون المقارن في بحثنا هذا، ولهذا فقد تم تقسيم هذه الخاتمة إلى استنتاجات وتوصيات:

أولاً: **الاستنتاجات**:

١. إن القاعدة العامة في مجال خصخصة المرافق العامة الاقتصادية هو جواز خصخصتها باعتبارها في الأصل لا تمارس نشاطاً يمس سيادة الدولة واستقلالها، كما أن نشاطها لا يدخل في صميم مهام الدولة ولا يعد عنصراً من عناصر التنظيم الذي هو عنصر من عناصر قيام الدولة كما هو الحال في المرافق السيادية كما في مرفق الدفاع والقضاء والعلاقات الدولية والأمن والضرائب وغيرها من المرافق العامة التي تعد من المرافق السيادية للدولة والتي تنتج عادةً من مبادئ أو قواعد ذات قيمة دستورية، فإن لم يكن الدستور متضمناً لمبادئ أو قواعد تمنع خصخصة المرافق العامة الاقتصادية أو ينص على احتكار السلطة العامة لها، فإن الأمر يكون متروكاً للسلطة التقديرية للجهة التي أنشئت المرفق الاقتصادي العام وبحسب الأحوال سواء كانت سلطة تشريعية أم سلطة تنظيمية (تنفيذية).

٢. لقد كان المشرع القانوني الفرنسي حريصاً على حفظ أموال الدولة عند تطبيق سياسة الخصخصة وعملياتها، إذ أنه باستثناء الحالات التي يتم فيها المساس بالاستقلال الوطني، فأنه يمكن للسهم الخاص في التشريع الفرنسي أن يتحول في أي وقت إلى سهم اعتيادي من خلال مرسوم، كما تم اعتماد الآلية القائمة على ما يعرف بـ ((النواة الصلبة)) noyaux durs، هذا وأن الحماية التي نتكلم عنها تتم عن رغبة المشرع في حفظ استقلال البلاد وصيانة اقتصادها الوطني حتى بعد الأخذ بسياسة الخصخصة، ومن الآليات الأخرى التي جاءت بها قوانين الخصخصة الفرنسية للحفاظ على المصالح الحيوية في الدولة ولاسيما أمام الأجانب، النص في تلك القوانين على تقييد حق المستثمرين الأجانب في تملك المشروعات المخصخصة، والذي لا يجوز بمقتضاه أن تتجاوز ملكية الأشخاص الطبيعيين أو الاعتبارين الأجانب أو الخاضعين للسلطة الأجنبية عن ٢٠% من رأس مال المشروع طبقاً لأحكام المادة ٣٥٥-١ من قانون الشركات التجارية الفرنسي رقم ٦٦-٥٣٧ الصادر في ٢٤ تموز ١٩٦٦ والذي أحال قانون الخصخصة عليه في تطبيق هذا الحكم على المشروعات المخصصة، ويمكن لوزير الاقتصاد أن يصدر قراراً يقضي بخفض تلك النسبة أن تطلبت المصلحة الوطنية هذا الأمر، كما يشترط القانون موافقة

الوزير على كل مشاركة للأجانب تزيد على ٥% من رأس مال الشركة، ولا تزيد حصة الأجانب من أسهم المشروعات التي يكون نشاطها الرئيسي من الأنشطة المنصوص عليها في المواد (٥٥، ٥٦، ٢٢٣) من اتفاقية السوق الأوربية المشتركة وهي أنشطة الأمن، والصحة العامة، وإنتاج وصناع السلاح عن ٥% كذلك لا يستطيع حاملو هذهِ الأسهم ممارسة حقهم في التصويت، وكذلك حقهم في التنازل عن هذهِ الأسهم إلا بعد مرور ثلاثة أشهر من إصدارها.

٣. وبقدر تعلق الأمر بضرورة وجود تعويض عادل مسبق، فقد جاءت قوانين الخصخصة المتعاقبة في فرنسا لتؤكد هذه الضرورة وبصورة خاصة التأكيد على أن خبراء مؤهلين ومستقلين كلياً عن المستفيدين المحتملين، قد قاموا بالتقييم وفقاً للمعايير والأساليب الموضوعية التي تمارس عادة عند التخلي الكلي أو الجزئي عن ملكية موجودات الشركة وهذا ما أكد عليه قانون ٦ آب لعام ١٩٨٦ وقانون تعديله في ١٩ تموز ١٩٩٣، لذا فإن تقييم المشروعات العامة يجب أن يتم وفقاً لأساليب موضوعية، وأن لا يقل السعر الذي يقرره الوزير للبيع في قيمته عن السعر الذي حددته لجنة الخصخصة، ولغرض ضمان كفاءة أعضاء لجنة الخصخصة، فقد تطلب القانون بأن يشكل لجنة للخصخصة تتكون من (٧) أعضاء بضمهم الرئيس تتوافر فيهم الكفاءة والخبرة في المجالات الاقتصادية والمالية والقانونية، ويلتزم أعضاؤها بالحفاظ على أسرار المهنة، ولغرض ضمان استقلالية تلك اللجنة ونزاهتها في أداء عملها فقد قضت المادة ٣ – بند ثالثاً من قانون الخصخصة الصادر في ٦ آب ١٩٨٦ ما يلي:-

- لا يجوز لعضو لجنة الخصخصة الجمع بين وظيفته ووظائف عضوية مجلس الإدارة أو المجلس التنفيذي أو مجلس الرقابة في شركة تجارية مساهمة.
- لا يحق لعضو لجنة الخصخصة مزاولة أي نشاط مقابل أجر لخدمة الشركة التجارية المساهمة الأمر الذي يجعله تابعاً للحائزين المحتملين.
- ويلزم أعضاء لجنة الخصخصة ومنذ تاريخ تعينهم وأثناء مدة تفويضهم باطلاع رئيس اللجنة على النشاطات المهنية التي يزاولونها والوكالات التي يمتلكونها والمصالح التي يمثلونها. هذا ويعد عضو اللجنة الذي يخل بالالتزامات المبينة أعلاه مستقيلاً تلقائياً من اللجنة والتي تبت بالأمر بأغلبية أعضاءها، ويكون صوت الرئيس مرجحاً في حال تعادل الأصوات، هذا ولا يجوز لأعضاء لجنة الخصخصة، وخلال مدة خمس سنوات اعتباراً من تاريخ انتهاء عملهم أن يصبحوا أعضاء في مجلس الإدارة أو المجلس التنفيذي أو أعضاء في مجلس رقابة شركة حائزة على الأسهم المملوكة سابقاً من قبل الدولة أو إحدى شركاتها التابعة، كما لا يحق لهم مزاولة أي نشاط مقابل أجر في هذه الشركات وإلا فأنهم سيقعون تحت طائلة تطبيق العقوبات المنصوص عليها في م١٧٥-١ من قانون العقوبات.

٤. يتضح لنا بأن المشرع الفرنسي كان حريصاً على تضمين قوانين الخصخصة العديد من الضوابط والضمانات اللازمة لحماية استقلال الدولة وحماية مصالحها الاقتصادية الوطنية، فضلاً عن حماية المستهلك من وجود الاحتكارات التي تؤثر سلباً على سعر السلعة أو الخدمة أو جودتها، وأن النظام القانوني عموماً كان حريصاً على توفير الخدمة العامة بشكل مستمر وعادل لجميع المنتفعين من تلك الخدمات.

٥. قد يضع المشرع الدستوري قاعدة عامة لبيان الاحتكارات لبعض المرافق سواء الإدارية أو الاقتصادية ويمنع بذلك خصخصتها كما وجدنا في فرنسا، وقد ينص على حماية مشروع بعينه فقط دون وضع قواعد عامة لذلك كما حصل في دستور مصر لعام ٢٠١٤.

٦. لم نجد في العراق تنظيماً دستورياً لفكرة الخصخصة يضع لنا إطاراً دستورياً واضحاً للمرافق التي يجوز خصخصتها أو التي لا يجوز خصخصتها، إلا أن الباحث وجد بأن دستور العراق لعام ٢٠٠٥ قد تضمن نصاً يقضي بملكية الشعب العراقي للثروة الأساسية في العراق ألا وهي النفط والغاز، وقضى في نصاً آخر بأن إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية، تقوم به الحكومة الاتحادية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة له، مما يدل على عدم إمكانية خصخصة المرافق العامة المتعلقة بتسيير هاتين الثروتين القوميتين أولاً، وعدم جواز خصخصة الإدارة بالنسبة للحقول الحالية التي تستخرج منها تلك الثروتين ثانياً.

٧. ولعل ما يؤخذ على قانون الشركات العامة هو أن أحكامه جاءت بتحول الشركات العامة إلى شركات مساهمة خاصة أو مختلطة بصورة مباشرة، بدون إعادة هيكلتها بما يسمح إلى تحولها إلى شركات "مساهمة" عامة مملوكة أسهمها للدولة بالكامل ثم بيعها للقطاع الخاص بما يؤثر على سعر بيع أسهمها، في حين أن إعادة هيكلتها بتحويلها إلى شركات مساهمة عامة يكون رأس مالها مقسم إلى أسهم مملوكة للدولة يسهل عملية تحويلها إلى شركة خاصة ويعطي للدولة المرونة الكافية في بيع أسهمها بأعلى الأثمان.

٨. ولغرض حماية مصلحة الدولة في عدم التصرف بأموال الدولة بأقل من قيمتها الاقتصادية فقد حرص المشرع في قانون بيع وإيجار أموال الدولة بوضع قيود أو ضوابط قبل التصرف بالبيع أو الإيجار بتلك الأموال، فقد قرر بأنه لا يجوز بيع أموال الدولة وإيجارها إلا بناءاً على قرار صادر من الوزير أو الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة أو من يخوله، وبشرط تحقق وجود المصلحة العامة في ذلك، وبشرط أن تحدد في القرار أنواع وأوصاف وكميات الأموال المراد بيعها أو إيجارها.

٩. ولضمان مبدأ المساواة أمام القانون ونزاهة إجراءات البيع فإن بيع وإيجار أموال الدولة يجري بطريق المزايدة العلنية وفق الإجراءات المنصوص عليها في القانون، ولا يجوز لمنتسبي الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة أو القطاع العام الذي اتخذوا قرار ببيع أو إيجار أموال الجهة

التي ينتسبون إليها وكذلك أعضاء لجنتي التقدير والبيع أن يشتروا أو يستأجروا هذه الأموال بطريق المزايدة العلنية، على أن يسري ذلك على أزواجهم وأقاربهم حتى الدرجة الرابعة وذلك لضمان حيادية عمل تلك اللجان ونزاهتهم وذلك حماية للمصلحة العامة ولضمان الحصول على التقدير الصحيح لأموال الدولة التي سيتم التصرف فيها وبيعها بأفضل سعر ممكن.

١٠. ولغرض منع تحول الاحتكار العام للدولة لبعض المشروعات العامة إلى الاحتكار الخاص والذي يؤدي إلى الإضرار بمصالح المستهلكين من حيث جودة الخدمة وسعرها، فإن التشريعات في فرنسا قد منعت المشروعات والمرافق المحتكرة من الدولة من الخصخصة لحماية المستهلك، وذلك باستبعاد الشركات المتمتعة باحتكار فعلي من الخصخصة، وأخذت فرنسا بآلية السهم الذهبي لضمان حماية مصالح الدولة والمستهلك، والذي يتيح لها حتى بعد الخصخصة المتابعة والمراقبة والإشراف ومنع الاحتكار، في حين أصدرت مصر تشريع حماية المنافسة ومنع الاحتكار لضمان عدم تواجد احتكارات خاصة تؤثر على مصالح المستهلكين من حيث جودة الخدمة أو ارتفاع الأسعار ولتشجيع المنافسة التي تصب في مصلحة المستهلك فضلاً عن أن المشرع الفرنسي قد أجاز لوزير الاقتصاد أن يصدر قرار يعلن بموجبه بمنع أي شخص طبيعي أو اعتيادي من حيازة أكثر من ٥% من السندات المباعة في عمليات الخصخصة ذات الأهمية الكبيرة، أما فيما يتعلق بموقف المشرع العراقي من وضع الضوابط والقيود واللازمة لمنع سيطرة الاستثمارات الأجنبية والاحتكارات التي يمكن أن تنشئها تلك الاستثمارات، نجد أن قانون الشركات العراقي رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ المعدل وقانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ قد سمحا بتملك الأجنبي للأسهم والسندات في الشركات العراقية واكتساب العضوية في الشركات المساهمة الخاصة والمختلطة، دون أن يحدد نسبة معينة لتلك الأسهم والسندات مما يجعل سيطرة الاحتكارات الأجنبية أمراً يهدد استقلال الاقتصاد العراقي كما يهدد مصالح المستهلكين والمستفيدين من السلع والخدمات التي تسيطر عليها تلك الاحتكارات في حال نشؤها، خصوصاً وأن الشركات الأجنبية عادة ما تتمتع بالمقدرة المالية والمعرفة الفنية والإدارية مما يؤهلها للسيطرة على القطاع الخاص في العراق إزاء ضعف القطاع المحلي في مقدرته المالية والفنية والإدارية، وقد تلافى المشرع الفرنسي هذا الأمر بتحديد نسبة تملك الأجنبي بما لا يزيد عن ٢٠% من رأس مال الشركة وأجاز لوزير الاقتصاد تخفيضها أن تطلبت المصلحة العامة ذلك حسب تعديل قانون الخصخصة الفرنسي رقم (١٩) لسنة ١٩٩٣، فضلاً عن أخذه بآلية الأسهم الذهبية التي تتيح للدولة الرقابة والمتابعة والإشراف على المشروعات بعد خصخصتها بما يؤهل الدولة في إيقاف أي قرار يضر بمصالح الدولة الاقتصادية أو مصلحة المستهلك في الحصول على الخدمات بالسعر والجودة المطلوبة.

١١. فيما يتعلق بحالة الاحتكار الفعلي أو كما يسميها البعض بالاحتكار الطبيعي، فلا تجيز بعض الدساتير تخصيص الأنشطة أو المرافق التي تشكل احتكاراً واقعياً للدولة، ومن ذلك مقدمة دستور ١٩٤٦ في فرنسا التي تنص على "كل مال أو مشروع يكون لاستغلاله وصف المرفق العام القومي أو الاحتكار الواقعي يجب أن تؤول ملكيته إلى الجماعة"، فموقف المشرع الدستوري يذهب بعدم جواز خصخصة المرافق العامة المحتكرة واقعياً من الدولة، ووجوب بقاء ملكيتها للجماعة ممثلة بالدولة وهو ما يؤيده الفقه القانوني، في حال أن كان نقل هذا الاحتكار للقطاع الخاص وخصخصة تلك الخدمات أو السلع لا تنطوي على ضمانة تقديم تلك السلع والخدمات بالجودة المطلوبة والسعر المناسب أو العدالة والمساواة في تقديمها للمستهلكين، وخاصة في حالة عدم ضمان وجود المنافسة المشروعة اللازمة عند خصخصة هذه المرافق، لغرض ضمان الدولة لجودة أداء الخدمة أو تقديم السلعة وبأسعار مناسبة للمستهلك، وقد استبعد المجلس الدستوري هذه المرافق من مجال الخصخصة، لأنها تحرم الأفراد من ممارسة نفس النشاط الذي تزاوله هذهِ المرافق، كما أن المنتفعين من خدمات تلك المرافق سيجدون أنفسهم مضطرين إلى التعامل معها، والإذعان لما تفرضه عليهم من شروط دون مناقشتها ولهذا يجب أن تظل المشروعات التي تمثل احتكاراً واقعياً مملوكه للجماعة، ولا تؤول ملكيتها للقطاع الخاص ليستأثر بتقديم الخدمة، فالغرض من منع خصخصة المرافق المتمتعة باحتكار حكومي فعلي هو حماية جمهور المستهلكين المضطرين للتعامل مع هذا المرفق أياً كانت الشروط التي يضعها، كما أن هذا الاحتكار قد يؤدي إلى فرض شروط تعسفية على جمهور المتعاملين مع المرفق لعدم وجود منافسة تحد من إطلاق شروطه.

١٢. يعد مرفق القضاء أحد المرافق الدستورية، وهذا مستمد من اعتبار السلطة القضائية إحدى السلطات الرئيسية في الدولة إلى جانب السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما أنه مستمد من التأكيد على استقلالية هذا المرفق، وبالتالي يعد من المرافق الغير قابل للخصخصة.

١٣. يعد مرفق الضرائب – وفقاً لطبيعته – من المرافق العامة الدستورية السيادية، فهو من الوسائل التي تستخدمها الدولة في تمويل أجهزتها العامة وتقديم الخدمات لعموم المواطنين، لذا فهو من المرافق التي لا يمكن خصخصتها والتخلي عنها، لأن من شأن ذلك حرمان الدولة من أحد المصادر المالية للدولة، لذا فهو يعد تقليدياً من المرافق السيادية وهذا ما يؤكده المجلس الدستوري الفرنسي في حكم له جاء فيه "أن تحصيل الضريبة لا يكون إلا بواسطة مرافق أو هيئات توضع تحت سلطة الدولة أو رقابتها".

١٤. عدم قابلية المرافق العامة السيادية للخصخصة، فضلاً عن عدم جواز تفويضها تفويضاً كلياً وذلك استناداً إلى طبيعة المهام السيادية التي تقوم بها تلك المرافق والمرتبطة بصميم مهام الدولة ووجودها من جهة أو بإرادة المشرع من جهة أخرى، ومع ذلك يجوز التفويض الجزئي

لبعض مهام تلك المرافق التي لا تتعلق بالمهام الأساسية السيادية لها، أي المهام التابعة فقط والتي لا تتعلق بمهام المرفق الأساسية السيادية.

١٥. أن المشرع القانوني العراقي وفقاً لقانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل قد أجاز لكل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة أن تؤسس – وفقاً للمادة (٣) من هذا القانون – شركة عامة في أي مجال يصلح أن يتكيف وأحكام القانون مما يعني أن المشرع لم يحدد مجالاً بعينه لهذهِ الشركات وفي تقديره يمكن أن تتحول بعض المرافق العامة الإدارية الخدمية إلى شركات عامة، وإمكانية تحول أي شركة من الشركات العامة تلك إلى شركات مساهمة بصرف النظر عن طبيعة نشاطها، وهذا يعني إمكانية تحول أنشطة هذه المرافق العامة إلى القطاع الخاص، أي جواز خصخصتها فضلاً عن جواز تفويضها للقطاع الخاص.

١٦. للخصخصة القانونية طرق مختلفة لكل منها مزاياها وعيوبها، ويعتبر اختيار الطريقة المناسبة من أهم عناصر نجاح عملية الخصخصة، ويتوقف هذا الاختيار بدوره على عدد من العناصر أهمها: أهداف الخصخصة وحجم الشركات التي سيتم خصخصتها ومدى تطور الأسواق المالية وخصائص المشترين، ولغرض نجاح عملية الخصخصة تلك يجب عدم تضارب أهدافها إذا ما حاولت الدولة تحقيقها جميعاً لأن هذا مما قد يؤدي إلى فشل العملية برمتها، ولهذا فمن المهم اختيار طرق الخصخصة بما تتناسب مع الأهداف ولا يتسبب بأي نوع من التضارب بين تلك الأهداف، هذا وتعتبر الشفافية من أهم عناصر نجاح عملية الخصخصة لأنها مما يعطي للخصخصة ويوفر لها مصداقية أكبر مما يولد الثقة لدى كل الأطراف المعنية بهذه العملية، فتميز طريق الخصخصة بالشفافية أمر من الضروري تحقيقه لأن أي شك حول عمليات البيع وقد يسبب معارضة قوية ويؤدي إلى فشل برنامج الخصخصة بأكمله.

١٧. الخصخصة ليست غاية وهدفاً بحد ذاته وإنما هو وسيلة لتحقيق الكفاءة الاقتصادية وأن تغير شكل الملكية إذا لم يصاحبه تغيير في شكل الإدارة فأنه قد لا يحقق الكفاءة الاقتصادية المطلوبة والإدارة المرجوة لتحقيقها.

١٨. يعد الأسلوب المتمثل بالعرض العام للأسهم من أكثر أساليب التحول إلى القطاع الخاص شيوعاً بسبب ما يترتب عليه من مزايا والمتمثلة بما يلي، أولاً– فهو يؤدي إلى توسع قاعدة الملكية من خلال تمكين أكبر عدد ممكن من الأشخاص من شراء الأسهم المباعة، ثانياً– وهو الأسلوب الأكثر ملائمة للشركات الكبيرة التي يصعب بيعها لشخص واحد أو عدة أشخاص، ثالثاً– كما أن لهذا الأسلوب أثراً كبيراً في تنشيط سوق الأوراق المالية في الدولة بسبب ما يحدثه من تداول للأسهم في السوق، إلا أن استخدام تلك الوسيلة يتطلب توافر بعض الخصائص في الشركة قبل الشروع بخصخصتها تتمثل بضرورة أن تكون تلك الشركات من الشركات الرابحة وذلك لتدوير بورصة الأوراق المالية وتنشيطها ولخلق جو من الثقة بين

المستثمرين والحكومة أيضاً، كما يتعين عدم بيع الشركات التي لها صفة احتكارية أو تعمل في أسواق تحتاج لإصلاح إجرائي وتشريعي يسبق عملية البيع، لتفادي الآثار السلبية في حالة نقل الاحتكار لشركات خاصة، فضلاً عن ضرورة عدم محاولة طرح الشركات بالبورصة في حالة ما إذا كانت ظروف الصناعة التنافسية وطبيعة السوق تتطلب مستثمراً استراتيجياً فعّالاً لإحداث التغيرات اللازمة إدارياً وفنياً ومالياً، حتى وأن كانت الشركة عالية الربحية، لأن ذلك لا يتناسب مع تفتيت جزء من الملكية في البورصة.

١٩. وفيما يتعلق بإمكانية تطبيق أسلوب العرض العام للأسهم في العراق، فأنه وبالرغم من أن قانون الشركات العامة العراقي رقم (٢٢) لسنة ١٩٩١ في المادة (٣٦) منه تخول الوزارة المعنية تحديد أسلوب تقويم رأس المال وطريقة بيعها، غير أن هذا الحكم لا ينسجم مع باقي الأحكام التي تضمنها قانون الشركات نفسه بخصوص تحول الشركات العامة وذلك لسببين رئيسين يتمثل الأول بأن رأس مال الشركات العامة في العراق يتكون من حصة عينية واحدة ولا تتخذ الشركة شكل شركة مساهمة تكون أسهمها مملوكة للدولة فرأسمالها لا يقسم إلى أسهم أساساً، فضلاً عن ذلك فإن المادة (٣٧) من قانون الشركات العامة العراقي تشير صراحة إلى أن انقضاء الشركة العامة جراء التحول وتأسيس شركة جديدة يجري بطريقة الاكتتاب العام والذي يجري من قبل الجمهور والعاملين، إذ يجري تقدير تلك الحصة العينية وفقاً لإجراءات خاصة، ثم تقوم الدولة بطرح أسهم للاكتتاب العام تعادل القيمة المقدرة لهذهِ الموجودات ويجري الاكتتاب برأسمال الشركة الناجمة عن التحول وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في قانون الشركات، ومما تقدم يتضح لنا وجود تعارض بين المادتين (٣٦ و ٣٧) من قانون الشركات العامة العراقي، ففي الوقت الذي تجيز فيه المادة (٣٦) بيع الأسهم بأي طريقة مناسبة نجد أن المادة (٣٧) تستلزم إجراء اكتتاب عام بأسهم الشركة الناجمة عن التحول.

٢٠. في فرنسا وبالرغم من أن المشرع القانوني قد أخذ بجواز التعاقد عن طريق تقديم العطاءات أو عن طريق التفاوض المباشر، إلا أنه قد راعى في تنظيمه لعملية التحول عن طريق تقديم العطاءات أو التفاوض المباشر أن تكون الأحكام القانونية الخاصة بهذا الأسلوب مفصلة بحيث لا تدع مجالاً للشك في مدى سلامة إجراءات البيع وبشكل خاص تحديد سعر البيع، فعند التعاقد عن طريق تقديم عطاءات يتم تضمين شروط العملية في كراسة الشروط التي يتم نشرها وحين يقدم المستثمرين عطاءاتهم يجب أن تتضمن تلك العطاءات الشروط المالية للشراء المقدمة من كل مستثمر، أما أن كان البيع عن طريق التفاوض المباشر فيجب إعداد تقرير يتضمن اسم المشتري وشروط العقد ويقدم إلى وزير الاقتصاد الذي يتولى إصدار قراراً بالبيع بعد موافقة لجنة الخصخصة.

٢١. في العراق يصعب الأخذ بأسلوب الطرح الخاص للأسهم للتحول إلى القطاع الخاص لأن المشرع العراقي قد وضع حداً أعلى لمساهمة الشخص في الشركات المساهمة، إذ لا يجوز أن تزيد مساهمة الشخص الطبيعي أو المعنوي من غير القطاع العام في الشركة المساهمة الخاصة عن (٢٠%) من رأسمالها، وللجهة القطاعية المختصة أن تحدد الحد الأعلى لمساهمة الشخص الطبيعي أو المعنوي من غير القطاع العام في الشركة المختلطة بما لا يتجاوز (١٠%) من رأسمالها.

٢٢. لا يوجد ما يمنع من تحول الشركة المختلطة إلى شركة خاصة في العراق بطريق زيادة رأس المال بطرح أسهم جديدة للاكتتاب العام، وذلك إذ أدت هذهِ الزيادة إلى تخفيض نسبة مساهمة القطاع العام في رأسمال الشركة عن (٢٥%)، وأن كانت هذه العملية لا يمكن أن تتحقق إلا بموافقة القطاع العام المساهم في الشركة المساهمة المختلطة، وفيما يتعلق بمدى جواز تقديم حصص عينية عند زيادة رأسمال الشركة المساهمة والمحددة فإن المشرع العراقي أجاز تقديم مثل هذه الحصص عند تأسيس الشركة فقط، في حين لم يجعل تقديم الحصص العينية أسلوباً من أساليب زيادة رأس مال الشركة، ولم يكن المشرع العراقي موفقاً في تقرير هذا الحكم بسبب أنه لم يعد هناك مبرراً لعدم إجازة تقديم الحصص العينية عند زيادة رأسمال الشركة المساهمة أو المحددة، مادام تقديمها جائزاً عند تأسيس الشركة.

٢٣. ينطوي أسلوب الخصخصة الذي يقوم على بيع المنشأة كأصول، خاصة إذا كانت سوف تستمر كجزء من منشأة أخرى، على نفس مزايا أسلوب الخصخصة من خلال الطرح الخاص، لاسيما فيما يتعلق باختيار المشتري الذي تتوافر له الإمكانات المادية والخبرة الفنية والإدارية، بما يضمن الحفاظ على المال العام، فضلاً عما يحققه من مساهمة فعّالة في عملية التنمية الاقتصادية، فضلاً عن ميزة المرونة في بيع الأصول أصلاً أصلاً، في الوقت الذي قد يصعب فيه بيع أصول المنشأة كوحدة واحدة، أو بيع المنشأة على أساس أنها مستمرة، مما نستخلص منه بأن هذا الأسلوب في الخصخصة يناسب المنشآت التي لا يمكن بيعها كمنشأة مستمرة، أما بسبب وجود عقبات قانونية أو لصعوبة تشغيلها اقتصادياً، مع عدم جدوى برامج إعادة التأهيل معها.

٢٤. بيع أسهم الشركات لم يعد ممكناً في ظل قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل لأن ذلك القانون يقضي على أن تلك الشركات تتكون من حصة واحدة أو حصص متعددة، وكما يرى جانب من الفقه العراقي بأن بيع أسهم الشركات العامة أو المعامل وفقاً لقانون بيع وإيجار أموال الدولة لا يستقيم مع الأحكام الواردة في التشريع العراقي بخصوص عمليات التحول ويعزز هذا الجانب من الفقه رأيه بمجموعة من الأدلة تتمثل في الآتي:- إن المنشآت السياحية والمعامل التي جرى تحويلها إلى القطاع الخاص وفقاً لقانون بيع وإيجار

أموال الدولة لم تكن تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة قبل تحويلها، ومن ثم لم يكن رأسمالها مقسماً إلى أسهم لكي يتصور بيعها بقيمتها السوقية في سوق الأوراق المالية عن طريق المزايدة العلنية، فعملية تحويل هذه المنشآت والمعامل يستلزم تأسيس شركة جديدة وإصدار أسهم جديدة تكون قيمتها الاسمية محددة بنص القانون وهي دينار واحد، فلا يجوز إصدار السهم بقيمة اسمية أعلى أو أدنى، وهذا يعني أن هذه الأسهم ليست لها قيمة سوقية، لأن الشركة مازالت في المرحلة التأسيسية ومن ثم لا يمكن أن تباع هذه الأسهم بقيمة أعلى من القيمة الاسمية المشار إليها، وإن بيع الأسهم في المزاد العلني لا يمكن أن يتحقق إلا عن طريق بيعها على شكل حزم، إذ يصعب بيع كل سهم على حدة عن طريق المزايدة العلنية وهذا يؤدي بالتالي إلى حرمان المستثمرين من ذوي الدخل المحدود من الاشتراك في المزايدة العلنية لشرائها.

٢٥. فيما يتعلق بقانون الشركات العامة العراقي رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل، فقد نصت المادة (٣٧/رابعاً) منه على أنه "لمجلس الوزراء عند تحول الشركة إلى شركة مساهمة أن يحدد بنسبة معينة من رأس المال الاسمي للشركة تخصص لمنتسبي الشركة العامة المحولة للاكتتاب بها كمساهمين"، ويتضح من النص السابق أن الفارق الجوهري بين موقف المشرع العراقي والتشريعات المقارنة يكمن في أن للعاملين حق تملك أسهم الشركة العامة في التشريع العراقي عن طريق الاكتتاب في حين يمتلكونها عن طريق الشراء وفقاً للتشريعات المقارنة، فعملية التحول تتم في العراق من خلال تأسيس شركة مساهمة جديدة فقط، كما لا يمكن في العراق تمليك العاملين للأسهم بشكل غير مباشر لسببين أولهما عدم وجود اتحاد للعاملين المساهمين في العراق كما هو الأمر في التشريع المصري، كما أن رأسمال الشركات العامة لا يقسم إلى أسهم حتى يمكن تصور شراء هذه الشركة لأسهمها ومن ثم توزيعها على العاملين فيها، كما يخلو قانون الشركات العراقي من أي حكم يسمح بتطبيق هذا الأسلوب لتحويل الشركات المختلطة إلى شركات خاصة، ومما يؤخذ أيضاً على التشريع العراقي وفقاً لوجه نظر جانب من الفقه العراقي بأن أسلوب الاكتتاب للعاملين بأسهم الشركات العامة من شأنه أن يحول دون تطبيق الأساليب غير المباشرة لتملك العاملين الذي يستلزم أن يكون رأسمال الشركة العامة مقسماً لأسهم لتتولى جهة معينة شراء الأسهم لمصلحة العاملين للشركة كتأسيس اتحاد للعاملين في الشركة لكي يتولى القيام بهذه المهمة أو قيام الشركة العامة نفسها بشراء أسهمها لمصلحة العاملين، ثم بيعها لهم مرة ثانية، كما أن تطبيق الأحكام الخاصة بالاكتتاب قد يحول دون تقرير بعض المزايا الخاصة للعاملين لتحفيزهم على شراء الأسهم، إذ لا يمكن وفقاً لأسلوب الاكتتاب تخفيض قيمة الأسهم المخصصة للعاملين، لأن قيمة السهم الاسمية عند الاكتتاب محددة وفقاً لقانون الشركات العراقي بدينار واحد ولا يجوز إصداره بقيمة اسمية أعلى

أو أدنى، كذلك لا يمكن تقسيط قيمة الأسهم للمكتتب بها من قبل العاملين دون أن يشمل هذا التقسيط جميع المكتتبين.

٢٦. وجود تقارب في أحكام الدمج بين قانوني الشركات العامة والشركات التجارية وخصوصاً في إمكانية الدمج بصورتي الضم أو المزج بين الشركات، غير أن الباحث يجد بأنه بالرغم من كل ذلك إلا أن هناك عوائق تمنع دمج الشركات العامة بالشركات الخاصة تتمثل بأنه بالرغم من أن قانون الشركات العامة قد خول ذات الجهة القيام بدمج الشركات العامة أو تحولها إلى القطاع الخاص إلا أنه اشترط أن يكون التحول بطريقة البيع حصراً، علماً بأن الدمج لا يعد وسيلة من وسائل البيع المذكورة في قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ العراقي النافذ وبالتالي حتى وأن كان الدمج يعد وسيلة من وسائل التحول إلى القطاع الخاص وأن الجهة المخولة بالتحول والدمج هي ذات الجهة إلا أن المشرع القانوني قد نص بصريح العبارة على إتباع طريقة من طرق البيع في هذا التحول، مما يجعل هذا الشرط عائقاً أمام الجهة المخولة في إتباع هذه الوسيلة في التحول إلى القطاع الخاص.

٢٧. أظهر المشرع القانوني الفرنسي من خلال قوانين الخصخصة المتعاقبة حرصه الكبير على الأخذ بعين الاعتبار وضع العديد من الضوابط والضمانات اللازمة لمراعاة الاستقلال القومي وحماية المصالح القومية عند نقل ملكية المشروعات الاقتصادية والخدمية الخاضعة لأحكام تلك القوانين، وحرصه على وضع الآليات اللازمة لضمان أن يكون نقل الملكية للقطاع الخاص نظير ثمن عادل، فضلاً عن حرصه لضمان العدالة والمساواة في تقديم الخدمة للمستهلك واستمراريتها من خلال وضعه الآليات التي تساعد في تحقيق تلك الغايات حرصاً منه على حماية مصالح المنتفعين من تلك الخدمات وضمان استمراريتها، فقد ظهر احترام مبدأ الاستقلال القومي وحماية المصالح القومية بشكل واضح من خلال وضع المشرع القانوني لآلية عامة تهدف إلى ضمان مستقبل المشاريع الأكثر أهمية، فقد تضمن قانون الخصخصة الصادر في ٦ آب ١٩٨٦ وقانون تعديله الصادر في ١٩ تموز ١٩٩٣ نصاً يقضي بضرورة صدور مرسوم يحدد من خلاله أن كانت المصلحة القومية تقتضي أو لا تقتضي تحويل سهم عادي مملوك للدولة إلى سهم خاص (Action Specifique) في الشركات التي سيجري خصخصتها، وذلك لمنح وزير الاقتصاد صلاحيات رقابية على المشروع الذي تمت خصخصته، ويعد السهم النوعي (السهم الذهبي) من الأنماط الرقابية التي تمارسها الدولة في إدارة المشروعات بعد خصخصتها، وذلك حماية للمصلحة العامة.

٢٨. أن تطبيق أسلوب المزج بين الطرق في البيع بطريقة العرض هو الأفضل أي باستخدام الطرح العام والطرح الخاص على مرحلتين، المرحلة الأولى انتقالية، وتستهدف تطوير عمليات المنشأة، وذلك بيع حصة صغيرة من الأسهم لمستثمر معين أو مجموعة من المستثمرين، أي

بـالبيع المباشـر مـن خـلال الطـرح الخـاص، وهـو مـا أخـذت بـه فرنسـا، إذ أن ذلـك يشـجع المستثمرين للإقبـال علـى الأسـهم، والمرحلـة الثانيـة تطـرح فيهـا الحكومـة الأسـهم طرحـاً عامـاً وتبيعها للجمهور، وهذه المرحلة ملائمة للحالات التي ترغب فيها الحكومة على الإبقاء على ملكية جزئية في رأس المال أو ترمي فيها إلى الخصخصة الكاملة للملكية على مراحل.

٢٩. أن عمليات الخصخصة التي أجريت في فرنسا وتضمنت بيع الشركات المملوكة للدولة والتي كانت تواجه صعوبات (بنوك أو شركات أخرى) جعل من الممكن لميزانية الدولة العامة أن تخفض من نفقاتها العامة، فضلاً عن أن تخصيص موارد الخصخصة الناتجة عن بيع تلك الشركات للنفقات الجارية والوقائع الرأسمالية للمؤسسات المتبقية في القطاع العام كان أحد العوامل الرئيسية في تحقيق تخفيض للعجز في الميزانية، تشير بعض الدراسات بأن الخصخصة تعد إحدى الأدوات الفعّالة في التخلص من مصدر رئيسي للتوسع في الإنفاق وفي مكافحة التضخم في مصر، وأن القطاع العام في مصر قد استحوذ على نسبة عالية من التحويلات المالية والقروض مما يشكل عبئاً على الموازنة العامة وميزان المدفوعات، إذ بلغت حصته ٥٥% في إجمالي الدين العام.

٣٠. بالرغم من أن الشركات العامة في العراق تعد من الوحدات الاقتصادية ذات التمويل الذاتي، وبالتالي لا تتضمن الموازنات العامة للدولة أي تخصيصات نقدية ضمن نفقاتها تدفع لتلك الشركات العامة، مما قد يستنتج منه عدم تأثير خصخصة تلك الشركات على النفقات العامة للدولة، غير أن هذا الأمر لا يمكن الأخذ به على إطلاقه وذلك بسبب أن العديد من تلك الشركات العامة تخرج ميزانياتها السنوية بفائض عجز وليس ربح، وهذا مما يجعلها تلجأ إلى الاقتراض من الخزينة العامة أو وزارة المالية، على الأقل لدفع مستحقات رواتب موظفيها، ومع استمرار إخفاق تلك الشركات في تحقيق الربح بسبب انخفاض أداء تلك الشركات في الإنتاجية والخدمات، سوف تجعلها مستمرة بالاقتراض وهذا من شأنه أن يؤدي إلى استنزاف إيرادات الدولة المالية دون مقابل، وعليه فيتحمل الاقتصاد الكلي للدولة عبء الشركات العامة عبر الدعم المتواصل الذي تقدمه الدولة لها والذي من شأنه أن يؤدي بالنتيجة إلى ارتفاع العجز المستمر في الموازنة العامة للدولة، والتوسع في الإصدار النقدي مما يسارع في معدلات التضخم وتباطئ معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي.

٣١. القطاع النفطي كقطاع ستراتيجي لا يمكن السماح بخصخصة شركاته نظراً لمساهمته بأكثر من نصف الناتج المحلي الإجمالي، ولاعتباره أهم مورد طبيعي من موارد العراق الطبيعية، وقد جاء قرار مجلس الأمن الدولي رقم ١٤٨٣ واضحاً في تأكيد حق الشعب العراقي في السيطرة على ملكية موارده الطبيعية، فضلاً عن تأكيد الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ على أن النفط من الثروات الأساسية التي يمتلكها الشعب العراقي وبالتالي فلا يجوز خصخصة

المنشآت والمشروعات العامة الخاصة بتلك الثروة الوطنية، وإن خصخصة القطاع النفطي سيحرم الدولة من الدخول أو التعامل مع الجزء الأكثر ثقلاً وأهمية من الناتج الوطني الذي يشكل ضرورة حيوية لمعالجة الكثير من المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي نجمت عن ظروف الحروب والاحتلال والانهيار الاقتصادي الذي تعرضت له الدولة بسبب كل ذلك، خصوصاً وأن الشركات العامة التابعة لهذا القطاع الستراتيجي هي شركات رابحة لا تشكل عبئاً على مالية الدولة، بل أن إيرادات هذا القطاع تشكل ما نسبته ٩٠% من إيرادات الخزينة العامة للدولة العراقية، وهذا ما تؤكده قوانين الموازنة العامة العراقية الصادرة في العديد من السنوات، كما أكدت عليه تقارير وزارة المالية.

٣٢. أن تنفيذ عمليات الخصخصة التي قامت بها الحكومات الفرنسية المتعاقبة منذ الأخذ بتنفيذ هذه السياسة عام ١٩٨٦ قد أنتجت موارد مالية للدولة الفرنسية ويمكن تقدير الإيرادات المتأتية للدولة من عمليات نقل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص بمليارات الدولارات، غير أن هذه الأرقام لوحدة ليست ذات أهمية كاملة، بالنظر إلى تكاليف إعادة الهيكلة التي تتحملها الدولة.

٣٣. الخصخصة في مصر أثرت ايجابياً في زيادة الإيرادات العامة الداخلة للموازنة العامة للدولة، أما بشكل مباشر بصورة تدفقات نقدية أو بشكل غير مباشر تمثل في صورة ضرائب تفرض على الاستثمارات العامة التي تم بيعها إلى القطاع الخاص، وبالرغم من ما تقدم فإن برنامج الخصخصة وتنفيذه يؤثر سلباً أيضاً على الإيرادات العامة للموازنة ويظهر ذلك من خلال خسارة الدولة للفوائض النقدية التي كانت تتدفق سنوياً إلى الموازنة العامة للدولة، فضلاً عن خسارتها للضرائب عن الشركات العامة التي تم بيعها للمستثمرين الأجانب الذين حصلوا على إعفاء من الضرائب لمدة تصل أو تزيد عن عشرة سنوات بزعم تشجيع الاستثمار مما أضاع على موازنات تلك البلاد الفوائض المتحصلة منها، وأن خسارة تلك الفوائض النقدية من الضرائب يساهم بقدر في نسبة العجز في موازنة الدولة نحو الزيادة.

٣٤. أن النظام الضريبي في مصر قاصراً عن معالجة بعض أوجه فساد الخصخصة والذي يؤدي إلى تخفيض إيرادات الضرائب اللازم حصول الدولة عليها، إذ يلجأ بعض المستثمرين وبعد شراءهم للشركات العامة التي تم خصخصتها إلى وقف نشاط الشركة لمدة معينة ثم يعلن عن تصفيتها خاصة الشركات التي تمتلك مساحات كبيرة من الأفدنه داخل المدن طمعاً في بيع هذه المساحات كأراضي بناء فتحقق له أرباحاً مضاعفة من هذا البيع، وبالتالي تخضع لضريبة التصرفات العقارية ومقدارها ٢,٥% بدلاً من ضريبة الأرباح التجارية والمحدد لها سعر ضريبي ٢٠% وهذا يؤدي إلى حرمان الخزانة العامة من جزء كبير من الحصيلة الضريبية، وهذا مما يحتاج إلى معالجة ضريبية على أساس إن البيع يعد من الأنشطة التجارية

التي تدخل ضمن تجارة الأراضي وتقسيمها وتخضع لضريبة الأرباح التجارية بسعر ٢٠%، أو على أساس المحاسبة عن الأرباح الرأسمالية التي تحققت.

٣٥. أن تضخم المصروفات العامة في العراق لا يرجع إلى زيادة حجم القطاع العام ومحدودية العائد منهُ وإنما عجزها يعود إلى تضخم الصرف على الأمن وشراء الأسلحة لحاجة الدولة لها لمحاربة الإرهاب.

٣٦. أن ما يذهب إليه مؤيدو الخصخصة أن للخصخصة آثار ايجابية على زيادة موارد الدولة المالية من خلال عملها على التخفيف عن الالتزامات والأعباء المالية التي تتحملها خزانة الدولة وتحد من عجز الموازنة العامة وأنها تحقق عوائد مالية من خلال بيع بعض المنشآت إلى القطاع الخاص، فضلاً عن إيجاد مناخ للمنافسة بين منشآت القطاع العام والخاص، لا يمكن التعويل عليه بشكل مطلق وهذا ما أظهرته لنا تجربة الخصخصة في كل من فرنسا ومصر، خاصة وأن الخصخصة وأن كان لها دور في مصر في تحقيق تطور ايجابي في بعض المؤشرات الكلية الاقتصادية، إلا أن تلك المؤشرات ستكون بشكل مؤقت ينتهي مع انتهاء عمليات الخصخصة.

٣٧. أن خصخصة المشروعات العامة سوف تحرم الدولة من إيراد ثابت متكرر للموازنة العامة للدولة كما أسلفنا كما يحرمها من نسبة من الضرائب العامة نسب الأعفاءات الضريبية والتخفيضات التي تنص عليها قوانين البلدان بهدف تشجيع الاستثمار فيها، كما أن من عيوب الخصخصة وأثرها السلبي على إيرادات الدولة العامة أنها تؤدي إلى ارتفاع الأسعار وخروج الأموال الطائلة إلى خارج الدولة، فالأرباح التي ستجنيها الشركات الأجنبية سوف تذهب إلى خارج الدولة وذلك يؤثر على الاقتصاد العام للدولة، إضافة إلى أن الإيرادات التي ستجنيها الدولة من جراء الضرائب التي تفرضها على الشركات الأجنبية ستقوم بدفعها على شكل إعانات أو زيادة رواتب لموظفي الدولة، لأن هذه الشركات ستقوم برفع أسعار السلع بمقدار ما فرض عليها من ضرائب، وذلك سيؤدي إلى مطالبة الشعب بزيادة الرواتب وإلا حصلت مشاكل أو أزمات لا تحمد عقباها.

٣٨. أن بيع تلك الشركات الكبرى وخصخصتها في فرنسا لم يأتي بالنفع على الموازنة العامة للدولة من حيث زيادة إيراداتها، أو سد الديون التي تثقل بها الدولة الفرنسية والبالغة ٧٥٠٠ مليار يورو، وإن ما تحصل عليه الدولة فقط هي ضريبة على الأرباح من هذه الشركات بنسبة ٨% منها وهي لا تشكل نسبة عالية من الإيراد للدولة، ولو علمنا بأن أكبر ٢٠ شركة فرنسية قد سجلت أرباحاً تراكمية بلغت ٨٧ مليار يورو في عام ٢٠٠٧ فيكون من الأفضل للدولة الاحتفاظ بهذه الشركات والاستفادة من هذه الأرباح التراكمية لها في تسديد فوائد الدين وتمويل الضمان الاجتماعي الذي يأتي من تخصص الشركات الفرنسية لنسبة من أرباحها لهذا الهدف.

٣٩. بالرغم ما قيل وثبت عن أثر الخصخصة في زيادة إيرادات الدولة العامة ودورها الايجابي على الاقتصاد الكلي لها بعد تنفيذ برامج الخصخصة والإصلاح الاقتصادي في مصر، سواء فيما يتعلق بالدين الخارجي وانخفاضه، فضلاً عن انخفاض نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي، فضلاً عن انخفاض معدل التضخم وعجز الموازنة بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي وارتفاع معدل النمو الحقيقي ومتوسط دخل الفرد الحقيقي، إلا أنه وبالرغم من كل ما تقدم فإن برنامج الخصخصة وتنفيذه يؤثر سلباً أيضاً على الإيرادات العامة للموازنة ويظهر ذلك من خلال خسارة الدولة للفوائض النقدية التي كانت تتدفق سنوياً إلى الموازنة العامة للدولة، فضلاً عن خسارتها للضرائب عن الشركات العامة التي تم بيعها للمستثمرين الأجانب الذين حصلوا على إعفاء من الضرائب لمدة تصل أو تزيد عن عشرة سنوات بزعم تشجيع الاستثمار مما أضاع على موازنات تلك البلاد الفوائض المتحصلة منها، وأن خسارة تلك الفوائض النقدية من الضرائب يساهم بقدر في نسبة العجز في موازنة الدولة نحو الزيادة، وعليه فقد أدت هذه السياسة لمجموعة من النتائج يمكن تلخيصها بما يلي:-

- فقدان الحكومة للموارد التي كانت تتدفق إليها سنوياً من مشروعات القطاع العام.
- تحويل الأجانب – الملاك الجدد – لهذهِ الموارد لخارج البلاد.
- زيادة عرض النقود بالداخل وبخاصة في الحالات التي كان فيها حجم التحويل كبيراً وذلك في الحالات التي تم فيها البيع لمستثمرين أجانب الذين حلو محل الدائنين في ضوء ما يسمى بتحويل الدين الخارجي إلى أصل إنتاجي.
- انخفاض سعر الصرف للعملة المحلية للبلد من جراء زيادة الطلب على النقد الأجنبي لشراء الديون من السوق الثانوي، إلى جانب سيطرة الأجانب على مقدرات البلاد، ويضاف أيضاً إضافة لما سبق حرمان الدولة من ناتج الضريبة على الأرباح وعلى أجور ومرتبات العاملين وكذلك الاشتراكات التأمينية التي كانت تحصل عليها الدولة من شركات قطاع الأعمال العام، وتقدر الضرائب المباشرة التي كانت تحصل عليها الدولة من هذهِ الشركات بنسبة ٧٥% إجمالي حصيلة الضرائب المباشرة، ومع تحول هذه الشركات إلى القطاع الخاص، وفي ظل الإعفاءات الضريبية السخية فإنه ستنخفض الحصيلة الضريبية بلا شك، وبالتالي حرمان الدولة من هذه الموارد مما يحد من قدرتها على مواجهة الأزمات الاقتصادية والمالية أو الاستثمار وخلق طاقات إنتاجية جديدة.

٤٠. لو نظرنا إلى بنية الاقتصاد العراقي فسنجد أنه ذو بنية أحادية الجانب تتمثل في هيمنة قطاع النفط الخام ومساهمته الرئيسية في الناتج المحلي الإجمالي، إذ يعد العراق من البلدان النفطية التي يكون للقطاع النفطي الحصة النسبية الكبرى من إجمالي ناتجه المحلي الإجمالي، كما يلاحظ أن هذهِ النسبة أو الأهمية بدأت بالانخفاض التدريجي منذ عام ٢٠٠٣، فإذا تم ربط

هذه النسب مع الحقيقة الخاصة بالاعتماد الكلي للإنفاق العام على الإيرادات المتأتية من النفط فسوف نلاحظ بأن الإيرادات النفطية تشكل النسبة الكبرى من إجمالي الإيرادات العامة، وعليه فالحكومة تعتمد عليها بشكل أساسي في تمويل الإنفاق العام، وهذا يجعلنا نؤكد على ضرورة احتفاظ الدولة بملكية الوحدات الاقتصادية التابعة لهذا القطاع وعدم المخاطرة بالتفكير في خصخصتها تحت أي ظرف من الظروف، لأن خصخصتها سيفقد الموازنة النصيب الأعظم من الإيرادات.

٤١. بالرغم من صدور قوانين في كل من فرنسا ومصر بشأن خصخصة المشروعات العامة فيها، إلا أن قوانينها خلت من مادة قانونية تضمن للموظفين الذين كانوا يعملون في تلك المشروعات العامة بقاءهم للعمل في المشروعات العامة بعد خصخصتها، وبعد أن تصبح مشروعات خاصة خاضعة لقوانين العمل ولسلطة صاحب العمل الجديد، إلا أنهُ بعض التشريعات في تلك الدولتين قد تضمنت على نصوص قانونية لكفالة البطالة الحاصلة في تلك الدول الناشئة عن تخلي أصحاب العمل في القطاع الخاص عن العاملين وقطع علاقاتهم بالمنشآت الخاصة التي كانوا يعملون فيها أو نصوص لتعويض العمال عن البطالة الجزئية الناشئة عن تخفيض ساعات العمل أو توقف المنشآت الخاصة لظروف اقتصادية كما حصل في التشريع الفرنسي أو كما حصل في التشريع المصري في إنشاء مجموعة من الصناديق التي تهدف إلى الحد من مشكلة البطالة، فضلاً عن النص في كل التشريعين الفرنسي والمصري على النص على آلية البيع للعاملين في المشروعات العامة بالنسبة للمنشآت التي تنوي الحكومة خصخصتها كإجراء وآلية للحد من البطالة الناشئة عن خصخصة المشروعات العامة فيها.

٤٢. تتطلب برامج الحزمة خفضاً للطلب الكلي من خلال عدد من المحاور التي تترافق مع الخصخصة، لاسيما في السياسات المتعلقة بالموازنة العامة للدولة، وفي تلك السياسات ما يؤثر على تمتع المستهلكين من خدمات المرافق العامة وذلك لأن تخفيض الطلب الكلي تؤدي إلى:-

- إجراء خفض كبير في النفقات التمويلية ذات الطابع الاجتماعي وخصوصاً بما هو متعلق بدعم أسعار السلع الضرورية والتموينية مما يعني خفضاً للأجور الحقيقية لذوي الدخل المحدود، وفي هذا الإجراء تأثير سيئ مباشر على المنتفعين من خدمات المرافق العامة.
- يؤدي أيضاً تخفيض الطلب الكلي إلى الكف عن الولوج في المشاريع الاستثمارية مما يؤدي إلى خفض الاستثمار الحكومي وبالتالي حرمان الدولة من الإيرادات المتوقع الحصول عليها من تلك المشاريع.

٤٣. فيما يتعلق بأثر الخصخصة على المنتفعين من خدمات المرافق العامة في فرنسا، فمن المعلوم بأن فرنسا هي إحدى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوربي، وأن انضمام فرنسا لهذه الاتفاقية

الاقتصادية الأوربية يفرض عليها الالتزام بتطبيق أحكامها ولاسيما تلك المتعلقة بفتح المنافسة ومنع الاحتكار ومعاملة القطاع العام الفرنسي على قدم المساواة مع شركات القطاع الخاص، وهذا يفرض عليها فتح أبواب المنافسة ومنع الاحتكارات في أي مجال اقتصادي، غير أن ذلك وأن حقق نتائج ايجابية وفعّالة في تقديم خدمات ذات جودة عالية في الكثير من القطاعات التي تم تخصيص مشروعاتها العامة، إلا أن تلك المنافسة لم تؤتي ثمارها في خفض أسعار السلع والخدمات التي تقدمها تلك المشروعات بعد خصخصتها، ولعل ذلك يرجع إلى التكلفة الحقيقية لها بعد رفع الدعم الذي كانت تحظى به في ظل ملكيتها للدولة.

٤٤. فيما يتعلق بأثر الخصخصة في العراق على الخدمات التي تقدمها المرافق العامة من حيث الجودة والأسعار، فأنها لاشك سوف ترتبط أيضاً بمدى وجود المنافسة والتي لا تكون موجودة إلا إذا كانت هناك أكثر من شركة تقدم الخدمة أو السلعة ذاتها لأن بقاء الخدمة بيد شركة واحدة سوف يمكنها من فرض شروطها وبالتالي أسعارها، ونكون قد نقلنا الملكية فقط دون مراعاة البعد الحقيقي لعملية الخصخصة، خاصة وأن الشركات العامة في العراق تمتاز بكبر حجمها وأنها تمثل احتكاراً بالعادة للسلع والخدمات التي تقدمها، لذا فإن نقلها للقطاع الخاص دون مراعاة ضمان وجود المنافسة سيؤدي إلى انتقال الاحتكار الحكومي إلى احتكار القطاع الخاص بكل تأثيراته السلبية على جودة الخدمة والسلعة أو أسعارها التي تباع فيها في الأسواق.

ثانياً: **التوصيات**:

١. أن المشرع القانوني في العراق مدعو وتطبيقاً لنص الفقرة ثانياً من المادة (٢٧) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ إلى إصدار قانون خاص بعمليات الخصخصة في العراق يكون متضمناً لجميع الأحكام القانونية المتعلقة بتلك العملية أسوة بالقانون الفرنسي، يتم من خلاله تنظيم عملية إعادة هيكلة المشروعات العامة، وتحديد الجهة المختصة بالإشراف على عملية الخصخصة، فضلاً عن تنظيم إجراءات تعيين الشركات العامة المطلوب خصخصتها واختيار الوسيلة الملائمة لذلك، كما يقرر الآثار القانونية المترتبة على ذلك، وذلك بما يتفق مع أهداف الخصخصة في العراق وبما يتفق مع التزاماته الدولية في هذا المجال وبما لا يتعارض مع أحكام دستور العراق، كما ندعو المشرع الدستوري لوضع الضوابط الدستورية الواضحة لبيان مجال الأخذ بالخصخصة في المرافق العامة في الدولة.

٢. الدعوة موجهة للمشرع القانوني العراقي عند إصداره قانون للخصخصة الأخذ بالآليات التي اتبعها المشرع القانوني الفرنسي للحفاظ على أموال الدولة وحماية الاستقلال الاقتصادي لها، فضلاً عن حماية المستهلك من الاحتكارات المحتملة في حالة خصخصة المشروعات التي تؤثر سلباً على سعر الخدمة والسلعة وجودتها، كما ندعو المشرع القانوني العراقي أن يراعي موضوع وجود تعويض عادل مسبق للدولة عند خصخصتها للمشروعات العامة من خلال الحرص على تضمين هذا القانون الآليات التي تضمن وجود خبراء مؤهلين ومستقلين كلياً عن المستفيدين المحتملين، وأن يتم تقييم هذه المشروعات المخصخصة وفقاً لأساليب ومعايير موضوعية أسوة بما فعل المشرع القانوني الفرنسي.

٣. كان الأولى بالمشرع العراقي أن ينيط مهمة الإشراف على عمليات التحول للقطاع الخاص لوزير معين كوزير المالية ليتولى الإعداد لعمليات التحول للقطاع الخاص من حيث اختيار المعامل والشركات العامة لغرض تحويلها وتحديد شروط البيع وقواعده واتخاذ القرار الخاص بتحديد السعر النهائي للبيع، فضلاً عن سلطته في مطالبة مديري الشركات العامة أو من يقوم مقامهم باطلاعه عن الوثائق الضرورية لعملية التحول، فضلاً عن اقتراحه تشكيل لجنة يتولى مساعدة الوزير المختص بهذهِ المهام على أن تتضمن عدد من الخبراء في الأمور الاقتصادية والمالية والقانونية ويترأس هذه اللجنة الوزير المختص، وتتولى الإشراف على عمليات التحول، فتقوم بإعداد البرامج واختيار الشركات العامة التي يراد تحويلها إلى القطاع الخاص وتقديم تقارير دورية عن عمليات التحول للوزير المختص وتقديم التوصيات بشأن إجراء البيع خارج سوق الأوراق المالية ومراجعة عملية تقييم الشركات العامة وغير ذلك ويمكن الاسترشاد بالأحكام القانونية التي أقرتها القوانين المقارنة ولاسيما فرنسا، ومن الأفضل أن تناط مهمة تقييم الشركات العامة باللجنة التي سيتم تشكيلها لمساعدة الوزير المختص بإعداد عمليات التحول وتنفيذها، بأن تختص تلك اللجنة بإجراء

التقييم سواء كان البيع على شكل أسهم أم على شكل أصول، بأن تتم عملية التقييم أولاً من قبل خبراء يتم التعاقد معهم بواسطة تلك اللجنة، ثم يراجع تقيّمهم من اللجنة المختصة عن طريق الاطلاع على جميع الوثائق والمستندات اللازمة في عملية التقييم.

٤. ولغرض ضمان حيادية أعضاء اللجنة وشفافيتهم يجب أن يحظر عليهم تملك الأصول أو الأسهم التي كانت محلاً للتقييم، هذا ويجب أن يشمل هذا الحظر أزواج أعضاء تلك اللجنة وأقاربهم حتى الدرجة الرابعة وذلك بقصد ضمان حيادهم كما يجب أن يحظر عن هؤلاء أن يشغلوا منصب المدير المفوض أو عضوية مجالس الإدارة في أي من الشركات التي يتم تحويلها إلى القطاع الخاص وهذا ما سار عليه المشرع القانوني في قوانين الخصخصة الفرنسية التي سبقت الإشارة إليها.

٥. يفضل أن تتم عمليات المصادقة على جميع عمليات التحول سواء كانت عن طريق بيع الموجودات وفقاً لقانون بيع وإيجار أموال الدولة أو عن طريق تحول الشركات العامة إلى شركات خاصة، من قبل مجلس الوزراء إذ أن البيع جزء من السياسة الاقتصادية للدولة وتوحيد الإجراءات من شأنه أن يضمن سلامة هذهِ السياسة الاقتصادية ويجعلها تصب في المصلحة العليا للدولة، كما أن عدم وجود جهات خاصة تقوم بالإشراف على تنفيذ عمليات التحول في العراق كانت أحد أسباب الاختيار غير الدقيق لبعض المشروعات العامة التي جرى تحويلها إلى القطاع الخاص.

٦. وندعو المشرع لتعزيز تشريعه الهادف لحماية المنافسة ومنع الاحتكار هذا بتعديل قانون الشركات العراقي بما يجعله متضمناً للأخذ بآلية السهم الذهبي لضمان حماية المصالح الاقتصادية القومية لما توفره تلك الآلية من إشراف ومتابعة ورقابة على قرارات المشروعات المخصخصة بما يمنع تلك المشروعات من إصدار قرارات قد تضر بمصالح العراق الاقتصادية، هذا ويكون من الأفضل إخضاع عمليات التحول إلى القطاع الخاص لقانون واحد إذ أن تنظيمها بأكثر من قانون يشكل مأخذ على المشرع العراقي يجب تلافيه لأنه يحول دون تحقيق النتائج المرجوة من عملية الخصخصة بسبب تعدد الجهات المشرفة على هذه العملية، وتباين مستلزمات وإجراءات التحول في هذهِ القوانين والقرارات الأمر الذي يؤدي إلى الإرباك في تنفيذ عمليات الخصخصة.

٧. ندعو المشرع القانوني العراقي إلى تعديل قانون الشركات العامة بإيجاد نص يقضي بتحويل الشركات العامة إلى شركات مساهمة عامة مملوكة أسهمها للدولة بالكامل قبل بيعها للقطاع الخاص، لما لذلك من أثر في تسهيل تحويلها إلى شركات خاصة، مما يعطي للدولة المرونة الكافية في بيع أسهمها في الوقت المناسب ليتم بيعها بأعلى الأسعار.

٨. لإزالة التعارض في أحكام ونصوص قانون الشركات العامة العراقي ولغرض التسهيل إلى اللجوء إلى تطبيق عملية التحول للقطاع الخاص بطريقة العرض العام للأسهم بوصفه من الوسائل التي تعمل على تحقيق أهداف المشرع من عملية التحول ومنها توسيع قاعدة الملكية وغيرها من

الأهداف التي تصب في تيسير بيع أسهم الشركات بأعلى سعر ممكن ومما يحقق وصولها لأهدافها بمرونة، نقترح على المشرع القانوني العراقي النص على ضرورة تنظيم عملية إعادة الهيكلة للشركة العامة قبل تحويلها إلى القطاع الخاص ويمكن للمشرع العراقي أن يستعين في ذلك بالأحكام الواردة في التشريعات المقارنة ولاسيما فرنسا من حيث عرض أسهم الشركات العامة في سوق العراق للأوراق المالية بسعر محدد أو بسعر أولي على أن يكون هذا السعر مساوياً للسعر المحدد من قبل الجهة التي تتولى عملية التقييم حرصاً على وضع السعر الذي يتناسب مع قيمة السهم الواحد وحماية للمال العام من البيع بأقل من قيمته، كما يمكن للمشرع العراقي أن يعطي أولوية لبعض الفئات في شراء أسهم الشركات العامة وبما ينسجم مع المصلحة العامة وتحقيق وارد أفضل للدولة فضلاً عن تقديم خدمة أجود.

٩. والدعوة موجهة للمشرع العراقي في تنظيم الأحكام الخاصة بالإجراءات التي تكفل تقسيط قيمة أسهم الشركات العامة عند بيعها للجمهور وتحويلها للقطاع الخاص لتمكين الأفراد من ذوي الدخل المحدود من تملك أسهم الشركات العامة وتشجيع وتوسيع التعاملات في الأوراق المالية مما يساعد على تنشيط سوق الأوراق المالية الذي يعد شرطاً أساسياً من شروط التحرر الاقتصادي وإتباع نظام السوق الذي تسير إلى تحقيقه الدولة العراقية، ولغرض تسهيل تطبيق هذا الأسلوب في بيع المنشآت أو الشركات العامة ندعو المشرع العراقي بتعديل قانون الشركات التجارية بما يسمح بتقسيط أداء قيمة الأسهم والحذو حذو المشرع الفرنسي والمصري الذي سمح للمساهم أن يدفع ٢٥% من قيمة الأسهم عند الاكتتاب على أن يسدد الباقي خلال خمس سنوات، كما ندعوه إلى تعديل قانون الشركات العامة بما يسمح ببيع أسهم الشركات العامة بعد إعادة هيكلتها، عن طريق الطرح الجزئي الخاص للأسهم لغرض رفع كفاءة الشركة كمرحلة أولى قبل القيام بطرح أسهمها المتبقية للاكتتاب العام، لأن ذلك مما يحقق موارد مالية أكبر.

١٠. من الضروري وجود رقابة فعّالة ومتابعة من قبل الحكومات من قبل جهات محايدة ونزيهة لتنفيذ برنامج الخصخصة وتحت رقابة خبراء محايدين ومتابعتهم بما يحقق الأهداف المرجوة من عملية التحول ويضمن الحفاظ على الاقتصاد القومي والمال العام وعدم إهداره، هذا وقد وضع برنامج الحكومة المصرية لتوسع قاعدة الملكية بعض المعايير التي يتم بموجبها اختيار من يعرض عليهم الطرح الخاص للأسهم تتمثل في سابقة الأعمال والخبرة السابقة للاستثمار والإدارة الناجحة للشركات وتطوير الشركات المتعثرة وتحويلها إلى شركات ناجحة، فضلاً عن القدرة المالية على الشراء والرغبة الجادة في الاستثمار والقدرة على تقديم خبرة ومعرفة جديدة لم تكن متاحة من قبل واستخدام تقنيات متطورة وأساليب تسويق جديدة لفتح أسواق جديدة وتنمية المبيعات في الأسواق الخارجية.

١١. ندعو المشرع القانوني العراقي لتحديد نسبة معينة للأجانب في تملك الأسهم والسندات في الشركات العراقية وذلك حفاظاً على استقلال الاقتصاد العراقي، فضلاً عن حماية مصالح المستهلكين والمستفيدين من السلع والخدمات من سيطرة الاحتكارات الأجنبية.

١٢. هناك من المشاريع والمرافق الاقتصادية التي تمثل احتكاراً فعلياً بطبيعتها كما يرى جانب من الفقه وتلك الاحتكارات ينبغي أن تبقى بيد الدولة ولا تقبل للخصخصة، لأنها تمثل احتكارات غير قابلة للمنافسة كأن يكون سوقها لا يتحمل أكثر من مستثمر واحد كالمثل الذي أوردناه في خصخصة قطاع الخطوط الجوية الكويتية التي لا تتقبل غير جهة واحدة محتكرة لها ولهذا يفضل بقاءها بيد الدولة لتجنب نقل الاحتكار العام إلى الاحتكار الخاص الذي لاشك في أن انتقال المرفق أو المشروع العام له سيؤثر سلباً على جودة تقديم الخدمة وارتفاع سعرها من جهة، كما أنه سيفوت على الدولة الحصول على الإيرادات التي يدرها هذا المرفق على الدولة خاصةً وأنه يمثل خدمة أساسية لا يستغني عنها المستهلكين، كما أن خصخصة المرافق العامة الاقتصادية الستراتيجية خصخصة قانونية بنقل ملكية مشروعاتها العامة إلى القطاع الخاص يؤدي إلى ذات الأثر خاصة أن تم نقل ملكيتها بشكل يؤدي إلى احتكارها من جهة واحدة أو جهات محدودة مما يسمى باحتكار الأقلية أو الاحتكار الجزئي، وهو ما يعني قيام عدد من المنتجين ينتج كل منهم بنسبة كبيرة من الناتج الكلي دون أن يتفقوا فيما بينهم على تحديد كمية الإنتاج أو ثمن البيع بحيث يستطيع كل منهم وبمفرده أن يؤثر على السعر زيادة أو نقصاناً عن طريق إنقاص أو زيادة الكمية التي يبيعها، وبالتالي سوف لن يجدي نفعاً وجود قوانين حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية.

١٣. أن تملك أسهم الشركة في العراق لا يكون من خلال التعاقد المباشر مع الوزارة المعنية أو عن طريق تقديم العطاءات وإنما عن طريق الاكتتاب العام، وهذا ما يجعل هذا الأسلوب عديم الفائدة فيه، إذ يصعب فرض الشروط على المكتتبين لمنعهم من التصرف بأسهمهم أو لضمان تنفيذ إستراتيجية معينة لنشاط الشركة بعد التحول لأن الاكتتاب العام يتم أساساً وفقاً للقواعد العامة الواردة في قانون الشركات العراقي، وهذا ما يؤكد بالتالي مدى أهمية تنظيم عملية التحول على نحو يكون فيه للوزارة المعنية الحق في بيع أسهمها بالطريقة المناسبة فيمكنها أن تبيع هذه الأسهم عن طريق تقديم العطاءات أو التعاقد المباشر، الأمر الذي يمكنها بالتالي من فرض الشروط المناسبة على المشترين، ويا حبذا لو أن المشرع العراقي ينظم أساليب بيع أسهم الشركات العامة ويجعل من أسلوب العرض العام الأساس في عملية التحول مع إمكانية التعاقد عن طريق تقديم العطاءات في الحالات الاستثنائية التي يقدر المشرع أهميتها.

١٤. نقترح على المشرع العراقي أن يأخذ بأسلوب التحول المتمثل بزيادة رأس مال الشركة كوسيلة للخصخصة، وعلى النحو الذي أشرنا إليه في فرنسا ومصر، لما له من مميزات عديدة في تحسين أداء الشركات وتخفيف العبء على ميزانية الدولة.

١٥. يجد الباحث بأنه في حال أن قررت الدولة دعم الشركة وإطفاء خسائرها حين تجد بأن السلع والخدمات التي تقدمها الشركة هامة للمستهلك، فإن ذلك سيؤدي إلى استنزاف خزينة الدولة وأثقالها بالديون والتضخم، وهي أن قررت تصفية الشركة العامة فإنها ستحرم المستهلكين من تلك السلع والخدمات خصوصاً لو كانت هامة للمستهلك وبناء عليه سيكون تحويل الشركة العامة إلى شركة مساهمة خاصة أو مختلطة أفضل من الفرضين أعلاه لما ترتب عليه من زيادة حصة الدولة من الإيرادات الناجمة عن بيع تلك الشركات مما يضيف دخلاً صافياً للدولة، ويكفل استمرار الشركة في عملها كوحدة اقتصادية ويعطيها الفرصة لتحقيق أهدافها التي عجزت عن تحقيقها بسبب الخسائر التي منيت بها وبالتالي الاستمرار في تقديم السلع والخدمات بنوعية وجودة أعلى، بل وبأسعار أرخص إذا استطاعت الدولة عند بيع الشركات العامة أن تضمن عدم نشوء احتكارات، خصوصاً وأن الشركات الخاصة تعمل في ظل آليات السوق الحر وتعمل على تحسين أداء المشاريع وإدخال التكنولوجيا الحديثة في أداء عملها لتحسين جودة ونوعية المنتجات، بخلاف الشركات العامة التي تعمل في سوق احتكارية أو شبه احتكارية فلا تستفيد من السوق التنافسية مما يجعلها تفتقد الحافز لتحسين الأداء.

١٦. الدعوة موجهة للمشرع العراقي إلى تعديل نص المادة (٥٥) من قانون الشركات العراقي السالفة الذكر بما يسمح بتقديم الحصص العينية عند زيادة رأسمال الشركة المساهمة والمحددة، لما لهذا الحكم من أثر في تدعيم القدرة الفنية للشركة فضلاً عن تدعيم قدرتها الاقتصادية، الأمر الذي يجعل من زيادة رأس المال أسلوباً فعالاً في تحويل الشركة المساهمة المختلطة إلى شركة مساهمة خاصة.

١٧. ندعو المشرع القانوني العراقي إلى تلافي النقص التشريعي الخاص بتنظيم الاستثمار في صناعتي استخراج النفط وإنتاجه، فضلاً عن تصفية النفط وذلك عن طريق تنظيم أحكامه وفقاً لقانون موحد ينظم الاستثمار لهذا المجال.

١٨. أما فيما يتعلق بقانون الاستثمار الخاص في تصفية النفط الخام رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٧ المعدل فقد أجازت المادة ٢/بند أولاً منه للقطاع الخاص إنشاء مصافي لتكرير النفط الخام وامتلاك منشأتها وتشغيلها وإدارتها وتسويق منتجاتها عدا امتلاكه للأرض، أي فسح المجال للقطاع الخاص للاستثمار في مجال تصفية النفط وتكريره ولم يجعل هذا القطاع حكراً على الدولة، وبذلك فإن صناعة استخراج النفط والغاز وإنتاجه مستثناة من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ ومن الخضوع لأحكامه، ولم ينظمها قانون الاستثمار الخاص في تصفية النفط

الخام رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٧ أيضاً، ونرى بأن ذلك نقص تشريعي ينبغي للمشرع القانوني تلافيه عن طريق تنظيم أحكامه وفقاً لقانون موحد ينظم موضوع الاستثمار في صناعتي استخراج النفط وإنتاجيته فضلاً عن تصفية النفط خصوصاً وأن الاقتصاد العراقي وإيرادات خزينة الدولة يعتمد بنسبة لا تقل عن ٩٠% من إيراداتها على ثروة النفط العراقي.

١٩. يثور التساؤل حول الآثار المترتبة على اندماج الشركة الوطنية العراقية بشركة أجنبية وتغير جنسيتها الوطنية لمصلحة شركة أجنبية وما يترتب على ذلك من أمور وآثار قانونية، لاسيما فيما يتعلق بحقوق المساهمين وحملة السندات والواقع أن المشرع العراقي لم يضمن قانون الشركات النافذ التفاصيل لمثل هذا النوع من الاندماج وأنه من الصعوبة بمكان الإجابة الدقيقة عن تلك المسائل ومعالجتها معالجة سليمة من الناحية القانونية في ظل غياب نصوص تشريعية ينظم تفاصيل هذه المسائل، لذا فالدعوة موجهة للمشرع القانوني العراقي لمعالجة تلك المسائل بنصوص قانونية واضحة وتفصيلية ليتسنى الأخذ بتطبيق هذهِ الآلية الهامة من آليات تحول القطاع العام إلى القطاع الخاص وذلك للاستفادة من المزايا التي توفرها من حيث الوفرة المالية والجودة في الأداء.

٢٠. ندعو المشرع القانوني العراقي إلى تعديل قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل، عن طريق النص على تحول الشركات العامة بجميع الطرق الممكنة وعدم الاقتصار على طريقة البيع في التحول للقطاع الخاص، ليتسنى تحويل الشركات العامة إلى شركات خاصة بطرق التحول الأخرى وبما يخدم المصلحة المالية العليا للدولة.

٢١. أن النص القانوني في قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ كان مبهماً فيما يتعلق بالوقوف على أسباب عدم وصول السعر إلى القيمة المقدرة للمال المراد بيعه ومعالجته، ويكون من الأفضل لو يكون الحكم واضحاً ومحدداً بهذا الخصوص كان يكون لتلك الجهة المعنية بالبيع أن تختار طريقة أخرى من طرق البيع والتي تجعل بيع المال المراد بيعه يصل للقيمة التي قدرته لجنة التقدير المشكلة بموجب هذا القانون ومما يحقق غاية المشرع في البيع بسعر عادل وبما يحقق المصلحة العامة، وكل تلك الأحكام مما تساهم في الحصول على الثمن الذي يتناسب مع قيمة المال وحرصاً من المشرع على حماية الأموال العامة.

٢٢. الدعوة موجهة للمشرع العراقي إلى النص في قانون الشركات العامة العراقي على انتقال كافة حقوق والتزامات الشركة العامة إلى الشركة الناجمة عن التحول، فهذا الانتقال يعد ضرورة لا غنى عنها في إتمام عملية التحول، لتحقيق الأهداف المتوخاة منها.

٢٣. يفضل أن تتم عملية الخصخصة في العراق بشكل بطيء وبصورة نسبية في بداية تنفيذها على أقل تقدير، وأن يتم البدء بالمشاريع البسيطة والصغيرة وبنسبة بسيطة من مشاريع القطاع العام خاصة في المراحل الأولى من تنفيذ سياسة الخصخصة، فضلاً عن ضرورة قيام الدولة على

إتباع سياسة اقتصادية تقوم على تنشيط دور القطاع الخاص العراقي، وتهيئة الاقتصاد العراقي لاستيعاب التحولات والتغيرات التي تصاحب تطبيق عملية الخصخصة، خاصة وأن سياسة الإصلاح الاقتصادي كإتباع سياسة تحرير الاقتصاد والتجارة وإتباع سياسة الخصخصة التي أخذت بها برامج الحكومة العراقية بعد احتلال العراق والتي فرضتها المؤسسات المالية الدولية المتمثلة بصندوق النقد الدولي والبنك الدولي على الدول النامية تشكل خطراً على التوجهات التنموية للبلدان النامية ومنها العراق لأنها لا تهدف إلى تحقيق التنمية الاقتصادية بل كان هدفها الأساس هو تسديد الديون المترتبة في ذمة الدول النامية ومنها العراق.

٢٤. ويكون من الملائم للحكومة في حالة ملكيتها للمنشأة بالكامل، أن تتصرف في تلك الملكية بالبيع التدريجي، فغالباً ما تسفر المشاركة الجزئية للقطاع الخاص في المرحلة الأولى للخصخصة عن تحسن في أداء المنشأة مما يترك أثره الإيجابي على حصيلة بيع باقي حصة الحكومة في مراحل تالية، كما وينبغي لحماية المال العام أن تجري مراجعة شاملة للمنشأة من حيث مدى جاذبيتها للمستثمرين المحتملين حتى يكون هناك تقدير واقعي للقيمة التي ينبغي أن تباع بها، كما أن الطرح الجزئي أفضل، لأن برنامج الخصخصة يحتاج إلى إقناع المستثمرين بالشراء خاصة في البلدان النامية خاصة بعد التغيرات السياسية فيها، إذ أن عدم الاستقرار فيها قد أدى إلى تهرب الاستثمارات الأجنبية والاستثمارات المحلية، فضلاً عن التخوف من أن تفاجئ أسواق المال المستثمرين بحركة هائلة عندما تطرح الشركات العامة أسهمها كاملة خاصة في الدول النامية، وذلك لعدم قدرة هذهِ الأسواق على استيعاب كميات هائلة من الصادرات في الوقت الراهن، ذلك مما يؤدي إلى زيادة عروض البيع وانخفاض سعر السهم، كما أن من أهم ما يميز الطرح الخاص هو تمكين الإدارة – وخاصة في إذا كان جزئياً – من دراسة وضع السوق ورضا المجتمع وإقبال المستثمرين، بحيث تتخذ قرار البيع بما يضمن نجاح عملية بيع الأسهم المملوكة للشركات العامة المراد خصخصتها بأفضل الأسعار.

٢٥. ندعو المشرع القانوني العراقي إلى تضمين قانون الخصخصة في حالة تشريعه على أحكام قانونية خاصة تضمن للموظفين الذين كانوا يعملون في المشروعات العامة بقائهم للعمل في تلك في المشروعات بعد خصخصتها أو تضمينه أحكام قانونية لكفالة البطالة الحاصلة نتيجة تخلي أصحاب العمل في القطاع الخاص عن العاملين في المشروعات العامة بعد خصخصتها، أو إنشاء صناديق خاصة تهدف إلى الحد من مشكلة البطالة والنص على آلية البيع للعاملين في المشروعات العامة بالنسبة للمنشآت التي تتولى الحكومة خصخصتها أسوة بما فعل المشرع القانوني في كل من فرنسا ومصر.

٢٦. الدعوة موجهة للمشرع العراقي لتنظيم عملية الدمج التي تتم بين الشركات العامة والخاصة بنصوص قانونية صريحة لاسيما وأن المشرع القانوني العراقي كان قد نظم عملية تحول

الشركات العامة إلى شركات خاصة مساهمة بأحد طرق البيع، فلا داعي للتمييز بين الحالتين طالما أنها تحققان ذات الغاية وهي تحول الشركة العامة إلى شركة خاصة أو مختلطة، بل وأن الدمج يتميز عن التحول في أنه فضلاً عن تحقيقه للغاية المذكورة فأنه يحقق ميزة التكامل الأفقي أو الرأسي بين شركات القطاع الخاص والعام، ولما يحققه هذا الدمج من تحقيق وتوفير إمكانيات مالية وقدرات تقنية جديدة يسهل على تلك الشركات تحقيق أهدافها المالية والفنية وبجودة أعلى، كما أن المشرع القانوني مدعو إلى إعادة هيكلة الشركات العامة وتحويلها إلى شركات مساهمة تملك الدولة أسهمها بالكامل لأن من شأن هذا الأمر تسيير إجراءات دمج الشركات العامة بشركات خاصة أو مختلطة مما يسهل أيضاً خضوع عمليات الدمج للقواعد الواردة في قانون الشركات في حال لم نجد حكماً لها في قانون الشركات العامة وكما عليه الحال في كل من التشريعين الفرنسي والمصري.

٢٧. ينبغي أن تضم عملية الخصخصة مشاريع القطاع العام حسب الأهمية والمصلحة العامة، فمثلاً يجب أن تكون عملية خصخصة مشاريع إنتاج الطاقة الكهربائية (والثروات الطبيعية) وصناعة المنتجات النفطية خارج هذا الإطار، حيث أن مثل هذه الصناعات يفترض أن تبقى في ظل الظروف الحالية تحت إشراف وتوجيه ورقابة الدولة، وينبغي أن تقوم الدولة باتخاذ الخطوات العملية لتحسين كفاءة أداء هذه الصناعات الحيوية المهمة لما لها من تأثير على غالبية قطاعات الاقتصاد والإنتاج في الدولة، فضلاً عن عدها من الخدمات الحيوية والأساسية للمواطنين، وهذا يدعونا إلى توجيه الدعوة للدولة بإعادة تقييم أداء المشاريع التي تديرها شركات الدولة وفق معايير تحددها الدولة مسبقاً (ستراتيجية وغير ستراتيجية) للتأكد من جدواها الاقتصادية والمالية وبالتالي دراسة إمكانية اتخاذ قرار بخصخصتها أو وضع السياسات والمعالجات اللازمة للانحراف في أدائها الإنتاجي وإذا تبين من نتائج العملية السابقة بأن هناك بعض الشركات إذا استمرت في نشاطها الإنتاجي ممكن أن تشكل عبئاً على ميزانية الدولة، فلا بأس من خصخصتها أو تصفيتها أن لم تكن من المشروعات الستراتيجية أو التي تشكل خدمة أساسية للمواطنين.

٢٨. يتعين على الحكومة أن تلجأ إلى التركيز على تنويع مصادر الدخل وتقوية الاقتصاد غير النفطي وذلك لمعالجة الاختلالات الهيكلية المتأصلة في بنية الاقتصاد والناجمة عن البنية الأحادية الجانب والمتمثلة بهيمنة قطاع النفط الخام ومساهمته الرئيسية في الناتج المحلي الإجمالي، وفي المتغيرات الاقتصادية الكلية الأخرى التي تعمقت بأسباب الحروب والأزمات التي تعرف لها الاقتصاد بسبب الحصار الاقتصادي وتفاقم المديونية الخارجية وارتفاع مؤشرات التضخم النقدي.

٢٩. الدعوة موجهة إلى المشرع القانوني العراقي للنص صراحة على أن تكون الشركة الناجمة عن التحول متخذة لشكل الشركة المساهمة المختلطة، وذلك للمزايا التي يحققها هذا النوع من الشركات والخصائص التي تتمتع بها من حيث قدرتها على القيام بالمشروعات الاقتصادية الكبيرة وتقسيم رأسمالها إلى أسهم والمسؤولية المحددة للمساهمين فيها مما يجعلها النموذج الأمثل للشركات الناجمة عن التحول.

٣٠. أن خيار اللجوء إلى الخصخصة لتقليل نفقات الدولة التي تقدمها كدعم للشركات العامة الخاسرة بصور مختلفة بغية استمرارها في عملها ينبغي أن يكون مدروساً بعناية فائقة، فالخصخصة أولاً يجب أن لا تطال كل الشركات العامة التي تعاني من ضعف في أدائها وضمن هذا الإطار يجب على الدولة أن لا تميل إلى التحليل الاقتصادي الذي يميل إلى تقسيم الوحدات الاقتصادية إلى وحدات تملك مؤهلات البقاء وأخرى لا يمكن أن تمتلك مؤهلات البقاء وتلك الأخيرة من الممكن أن يتم اتخاذ القرار بخصخصتها، وإنما يتعين على الدولة أن تأخذ بعين الاعتبار الوحدات الاقتصادية الستراتيجية والوحدات الاقتصادية غير الستراتيجية، فتبقي على الوحدات الاقتصادية الستراتيجية سواء كانت صالحة للبقاء أم غير صالحة للبقاء، إذ تقوم بتقديم الدعم المالي لها لإصلاحها لغرض استمرارها، في حين يمكن تحويل الوحدات الاقتصادية غير الستراتيجية للقطاع الخاص كلياً أو جزئياً، أما غير الصالحة فيتم تصفيتها، فالقطاع النفطي كقطاع ستراتيجي لا يمكن السماح بخصخصة شركاته نظراً لمساهمته بأكثر من نصف الناتج المحلي الإجمالي، ولاعتباره أهم مورد طبيعي من موارد العراق الطبيعية، وقد جاء قرار مجلس الأمن الدولي رقم ١٤٨٣ واضحاً في تأكيد حق الشعب العراقي في السيطرة على ملكية موارده الطبيعية.

٣١. إن الخصخصة في العراق يجب أن تقتصر على المشروعات الاقتصادية غير الإستراتيجية والمشروعات الاقتصادية التي تحقق أرباح تدخل إلى إيرادات الدولة خاصة وأن تلك الشركات وفق قانون الشركات تزود وزارة المالية أو خزينة الدولة بما يشكل ٤٥% من إيراد ربحها الصافي، أما الشركات العامة التي لا تتحقق مشروعاتها أرباحاً فينظر إلى أهميتها الستراتيجية فإن كانت من المشروعات الستراتيجية فالأفضل دعمها لتستمر في عملها الحيوي كالكهرباء والنفط وغيرها، فإن لم تكن من المشروعات الستراتيجية فيفضل بيعها وخصخصتها وخاصة لو حققت خسائر بشكل مستمر لأنها ستكلف الدولة ووزارة المالية أو خزينة الدولة نفقات قد لا يمكن سدادها بعد مرور سنوات على استمرارها في تحقيق فائض عجز في موازنتها السنوية، إذ أن الإبقاء عليها سوف يزيد من مديونيتها مما يتعذر بعد بيعها أو تصفيتها أن تسترد الدولة أموالها التي اقترضتها تلك الشركات منها، فيقع عبء ذلك على خزينة الدولة دون مقابل.

٣٢. ومن المفيد أن نبين بأنه قبل إجراءات عملية الخصخصة، هذا أن تم اتخاذ القرار باللجوء إليها فإن الأمر يتطلب إصدار القوانين واللوائح التنظيمية المناسبة لمعالجة مشكلة البطالة الفائضة وتسريح العمال أو إحالتهم إلى التقاعد، إذ أن ذلك يعد من المشاكل الاقتصادية الخطيرة التي تضاف إلى المشكلة الأساسية التي يعاني منها الاقتصاد العراقي وهي مشكلة البطالة التي تجاوزت نسبة (٧٠%) في ظل الظروف التي مرت بها الدولة من حروب وحصار وما يترتب عليه من تسريح الأعداد الكبيرة من مؤسسات الدولة المختلفة، فضلاً عن إيقاف التعيينات في وزارات ودوائر شركات الدولة العراقية بسبب العجز الدائم الذي تعاني منه موازنات العراق ولاسيما الموازنات الأخيرة للأعوام ٢٠١٦، ٢٠١٧ و ٢٠١٨.

المصادر

قائمة المصادر

- القرآن الكريم.

أولاً: المصادر باللغة العربية

أ- الكتب العربية:

١. د. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري لنشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن، دار الفلاح، الكويت، ١٩٨٨.

٢. د. إبراهيم عبد اللطيف العبيدي، الخصخصة بين الاقتصاد الإسلامي والاقتصاد الوضعي، دراسة مقارنة، ط١، دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري، دبي، الأمارات العربية المتحدة، ٢٠١١.

٣. د. إبراهيم عواد المشاقبه، أثر الخصخصة على إدارة تطوير المنتجات، ط١، دار اليازوردي العلمية للنشر والتوزيع، عمان – الأردن، ٢٠١٣.

٤. د. أحمد جمال الدين موسى، الآثار الاقتصادية والقانونية والاجتماعية المترتبة على خصخصة وحدات قطاع الأعمال العام، دراسة مقارنة وتطبيقية عن الواقع المصري، جامعة المنصورة، ٢٠٠٤.

٥. د. أحمد طلال عبد الحميد، النظام القانوني لأموال الدولة الخاصة، ط١، دار التراث والكتب، بغداد، ٢٠٠٨.

٦. د. أحمد عبد التواب محمد بهجت، مسؤولية الخلف الخاص عن آثار عقد العمل، دار النهضة العربية، ط ٢٠٠١.

٧. د. أحمد ماهر، دليل المدير في الخصخصة، الدار الجامعية، شارع زكريا غنيم، ٢٠٠٣.

٨. د. أحمد محمد محرز، النظام القانوني لتحول القطاع العام إلى القطاع الخاص (الخصخصة)، الكتب القانونية، توزيع منشأة المعارف بالإسكندرية، بلا سنة طبع.

٩. د. أحمد محمود حسين، قضاء النقض التجاري، المبادئ التي قررتها محكمة النقض في ثمانية وستين عاماً (١٩٣١-١٩٩٩)، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة ٢٠٠٠.

١٠. أحمد مهدي أحمد، الخصخصة في الدول النامية، الشركة العالمية للطباعة والنشر، القاهرة، ٢٠٠١.

١١. د. السيد عطية عبد الواحد، تحول الدول الاشتراكية إلى الرأسمالية "الأسباب والمشكلات"، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧.

١٢. الأمم المتحدة، إدارة دعم الخدمات والتنمية الإدارية، المكتب الإقليمي للدول العربية، مكافحة وإزالة الفقر، ج٢، نيويورك، آيار – مايو ١٩٩٧.

١٣. د. أميرة جعفر شريف، التنظيم القانوني للخصخصة ودورها في جذب الاستثمارات الأجنبية، ط١، دار الكتب والوثائق القومية، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠١٦.

١٤. إيهاب الدسوقي، الخصخصة والإصلاح الاقتصادي في الدول النامية مع دراسة حالة التجربة المصرية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥.

١٥. د. باسم محمد صالح و د. عدنان أحمد ولي، القانون التجاري، الشركات التجارية، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٨٩.

١٦. باسمة علي إحسان داود، الخصخصة اتجاهات التحول إلى القطاع الخاص – تجارب عالمية مع الإشارة للعراق، ط١، مطبعة الزمان، بغداد، ٢٠٠٩.

١٧. البخاري في صحيحه، كتاب المسافات، باب بيع الحطب والكلأ برقم ٢٣٧٣، ١٦٨/٢.

١٨. البخاري، كتاب الحجة، باب الجمعية في القرى والمدن، برقم ٨٩٣، ٢٨٤/١.

١٩. بولفار كميل شمعون، المجلس الدستوري في الجمهورية اللبنانية، الكتاب السنوي، المجلد (٨)، ٢٠١٤.

٢٠. البيهقي في السنن الكبرى، كتاب إحياء الموات، باب من أقطع قطيعة، عن عائشة وثابت بن أنس (رضي الله عنهما)، بيروت ١٤٨/٦-١٤٩.

٢١. د. جمال أبو الفتوح محمد أبو الخير، أثر الخصخصة على علاقة العمل، دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.

٢٢. د. جمال أبو الفتوح محمد أبو الخير، أثر الخصخصة على العلاقات الناشئة عن عقد العمل (دراسة مقارنة) بين القانونين الفرنسي والمصري، دار الكتب القانونية، المجلة الكبرى، دار شتات للنشر والبرمجيات في مصر، المجلة الكبرى، ٢٠٠٨.

٢٣. د. حاتم غائب سعيد، النظام القانوني لضمانات وحوافز الاستثمار الأجنبي الخاص في العراق، دراسة مقارنة، ط١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، ٢٠١٧.

٢٤. د. حسام الدين عبد الغني الصغير، بيع أسهم شركات قطاع الأعمال العام للعاملين في إطار البرنامج الحكومي لتوسيع قاعدة ملكية القطاع الخاص، برنامج الخصخصة، دار الفكر العربي ودار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.

٢٥. د. حسام الدين عبد الغني الصغير، بيع أسهم شركات قطاع الأعمال للعاملين في إطار البرنامج الحكومي لتوسيع قاعدة ملكية القطاع الخاص، الخصخصة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٤.

٢٦. د. حسن علي ذنون، شرح القانون المدني، أصول الالتزام، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٨٠.

٢٧. د. حسين المصري، اندماج الشركات وانقسامها، ط١، مطبعة حسان، القاهرة، ١٩٨٦.

٢٨. د. حسين عمر، الجات، الخصخصة، الكيانات الاقتصادية الكبرى – التكاثر البشري والرفاهية، مشكلات اقتصادية معاصرة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ١٩٩٧.

٢٩. د. حميد حنون خالد، حقوق الإنسان، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣.

٣٠. د. خالد حمادي المشهداني، الخصخصة أثرها في معدلات التضخم وانعكاساتها على معدلات النمو الاقتصادي، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ٢٠١٣.

٣١. د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط١، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، عمان، ١٩٩٧.

٣٢. خواج كبه و د. محمد هشام، القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٩٠.

٣٣. رسول راضي حربي، النظم الاقتصادية، بيت الحكمة، بغداد، ١٩٩١.

٣٤. د. رضا عبد الحميد السيد، شرح قانون شركات قطاع الأعمالن القاهرة، ١٩٩٣.

٣٥. د. رفعت القوش، قراءة في إستراتيجيات حركة الخصخصة الإصلاحات الاقتصادية في البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٩٩.

٣٦. د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.

٣٧. زيد ميز عبوي، الخصخصة في مرحلة الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، دار دجلة، عمان، ٢٠٠٧.

٣٨. د. سالم محمد عبود، الخصخصة نظام أم أسلوب، دراسة موضوعية لتجارب عالمية وعربية مع الإشارة إلى العراق، ط١، دار الدكتور للعلوم، بغداد، ٢٠١٠.

٣٩. سامي محمد الخرابشة، التنظيم القانوني لإعادة هيكلة الشركات المساهمة العامة، دراسة مقارنة، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان – الأردن، ٢٠٠٨.

٤٠. د. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.

٤١. د. سعيد النجار، تاريخ الفكر الاقتصادي من التجاريين إلى التقليديين، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٣.

٤٢. د. سعيد النجار، نحو ستراتيجية قومية للإصلاح الاقتصادي، ط١، دار الشريف، القاهرة، ١٩٩١.

٤٣. د. سعيد عبد العزيز عثمان، اقتصاديات الخدمات والمشروعات العامة، دار الجامعية، بيروت، ١٩٩٧.

٤٤. د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦.

٤٥. د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، نظرية المرفق العام وأعمال الإدارة العامة، الكتاب الثاني، دار الثقافة العربية للطباعة، ١٩٧٣.

٤٦. د. سيد أحمد سيد يعقوب، الخصخصة ودورها في تنمية الأنظمة الاقتصادية والسياسية المعاصرة، تجربة دولة الكويت، دار طلال، ٢٠٠٦.

٤٧. د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة سلمان الأعظمي، بغداد، ١٩٧٥-١٩٧٦.
٤٨. د. شاب توما منصور، القانون الإداري، ط٢، مطبعة جامعة بغداد، ١٩٧٨.
٤٩. د. شعبان مهيمن عبد العزيز، رأس المال في المذهب الاقتصادي للإسلام، دراسة مقارنة مصر، بدون سنة طبع أو مطبعة.
٥٠. د. صابر زكي إمام، التجربة المصرية في خصخصة المشروعات العامة – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦-٢٠٠٧.
٥١. د. صباح قاسم الأمامي، د. عباس كاظم جياد الفياض، الخصخصة وتأثيرها على الاقتصاد الوطني، ط، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان-الأردن، ٢٠١٥.
٥٢. ضياء مجيد الموسوي، الخصخصة والتصحيحات الهيكلية، آراء واتجاهات، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط٣، ٢٠٠٥.
٥٣. د. طارق عبد العال حماد، اندماج خصخصة البنوك، الدار الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩.
٥٤. د. طعيمة الجزف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٧٣.
٥٥. د. عباس الفياض، الخصخصة وتأثيرها على الاقتصاد العراقي، ط١، مطبعة أمل الجديدة، دمشق، ٢٠١٢.
٥٦. د. عباس مرزوق فليح، الاكتتاب في رأس مال الشركة المساهمة (دراسة قانونية وعملية)، ١٩٩٨.
٥٧. د. عباس النصراوي، الاقتصاد العراقي بين خيار التنمية وتوقعات المستقبل، ١٩٥٠-٢٠١٠، دار الكنوز، بيروت، لبنان.
٥٨. المستشار عبد الحميد بلال، قانون العمل الجديد رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٣ في ضوء قوانين العمل السابقة ومعايير العمل الدولية والمبادئ القانونية التي قررتها محكمة النقض وهيئات التحكيم، المكتب الفني للإصدارات القانونية، ٢٠٠٣.
٥٩. د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، الجزء الثالث، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤.
٦٠. د. عبد الرسول سلمان، معالم الفكر الاقتصادي، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، ط١، ١٩٦٦.
٦١. د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، دراسة تطبيقية لأسس أو مبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون سنة.
٦٢. عبد القادر محمد عبد القادر عطية، اتجاهات حديثة في التنمية، الدار الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩.

٦٣. د. عبد المجيد الحكيم و د. عبد الباقي البكري و د. محمد طه البشير، القانون المدني، الجزء الثاني، أحكام الالتزام، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٨٩.
٦٤. د. عبد المجيد الحكيم، الموجز في شرح القانون المدني، ج١، ط٤، مصادر الالتزام، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٧٤.
٦٥. د. عبد المنعم السيد علي، مبادئ الاقتصاد الكلي، بغداد، ١٩٨٤.
٦٦. د. عبدالله عقيل جاسم، تقييم المشروعات، الجدوى الاقتصادية والفنية، تقييم جدوى الأداء، ط١، دار مكتبة الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩.
٦٧. د. عبدة محمد فاضل الربيعي، الخصخصة وأثرها على التنمية بالدول النامية، ط١، الناشر مكتبة مدبولي، عمان، ٢٠٠٤.
٦٨. د. عدنان عباس علي، تاريخ الفكر الاقتصادي، مطبعة عصام، بغداد، ١٩٧٢.
٦٩. د. عدلي شحاته قندح، التخاصية أحدث نماذج التنمية الاقتصادية، ط١، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٣.
٧٠. د. عصمت عبد المجيد بكر، أحكام بيع وإيجار أموال الدولة، دراسة في ضوء القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٨٦، مطبعة الخيرات، بغداد، ٢٠٠٠.
٧١. د. علي البارودي، و د. محمد فريد العريني، القانون التجاري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٧.
٧٢. د. علي العريف، شرح القانون التجاري المصري، دار النشر للجامعات، القاهرة، ١٩٩٥.
٧٣. د. علي حسن يونس، المحل التجاري، دار الفكر العربي، القاهرة.
٧٤. د. علي حسين يونس، الشركات التجارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٣.
٧٥. د. علي عبد العزيز سلمان، برنامج الخصخصة، قضايا التحول لاقتصاد السوق في مصر، كراسات ستراتيجية، مركز الدراسات السياسية والاجتماعية، الأهرام.
٧٦. د. علي محمد بدير، و د. مهدي ياسين السلامي، و د. عصام البرزنجي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣.
٧٧. د. علي يوسف شكري و د. محمد علي الناصري، دراسات حول الدستور العراقي، ط١، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، بغداد، ٢٠٠٨.
٧٨. د. عماد حسن سلمان، شرح قانون العمل الجديد رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥، مكتبة السنهوري، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٧.
٧٩. د. عوني محمد الفخري، التنظيم القانوني للشركات متعددة الجنسية والعولمة، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٢.

٨٠. د. فاروق الحصري، الآثار الاجتماعية لبرنامج الإصلاح الاقتصادي في مصر، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، المنصورة، ٢٠٠٨.

٨١. د. فالح أبو عامرية، الخصخصة وتأثيراتها الاقتصادية، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٨.

٨٢. د. فتحي عبد الصبور، الشخصية المعنوية للمشروع العام، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٧٣.

٨٣. د. فتحي عبد الرحيم عبدالله، مبادئ في قانون العمل والتأمينات الاجتماعية، مكتبة الجلاء بالمنصورة، الجزء الأول، طبعة ١٩٩٣.

٨٤. د. فؤاد كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط٤، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، عمان، ٢٠١٠.

٨٥. د. كاظم علي الجنابي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥.

٨٦. د. كامل عبد الحسين البلداوي، الشركات التجارية في القانون العراقي، مطابع التعليم العالي، الموصل، ١٩٩٠.

٨٧. كمال المنوفي، نحو القطاع الخاص (دراسة نظرية) مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٨٩.

٨٨. اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي أسيا، الخصخصة في دول الأسكوا ذات الاقتصاد المتنوع، الأمم المتحدة، ١٩٩٦، ص٥١-٥٣.

٨٩. د. لطيف جبر كوماني و د. كاظم الرفيعي، القانون التجاري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠٠٨.

٩٠. د. لطيف جبر كوماني، الشركات التجارية، دراسة في القانون العراقي، مطبعة الفائق، بغداد، ٢٠٠٨.

٩١. ليث عبدالله بلال، التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص، دار ومكتبة حامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢.

٩٢. د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية بالإسكندرية، ١٩٨٣.

٩٣. د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، منظمة نشر الثقافة القانونية، العراق، دهوك، ٢٠٠٩.

٩٤. د. ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون الإداري، مطبوعات جامعة الموصل، ١٩٨٩.

٩٥. د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ٢٠٠٩.

٩٦. د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري – دراسة مقارنة، دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٩٦.
٩٧. صحيح مسلم، كتاب المسافات، باب المسافات والمعاملة بجزء من الثمر، برقم (١٥٥١ ، ١١٨٧).
٩٨. د. مجدي مدحت النهري، تفسير النصوص الدستورية في القضاء الدستوري – دراسة مقارنة، مكتبة الجلاء الجديدة، طبعة ٢٠٠٣.
٩٩. د. محسن عبد الحميد، الإسلام والتنمية الاجتماعية، ط١، ١٤١٠هـ-١٩٨٩م، مكتبة دار الأنبار، بغداد.
١٠٠. د. محمد الحناوي، الخصخصة المصرية، الدار الجامعية للنشر، ١٩٩٩.
١٠١. د. محمد المتولي، الاتجاهات الحديثة في خصخصة المرافق العامة بين النظرية والتطبيق، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
١٠٢. د. محمد رياض الأبرش و د. نبيل مرزوق، الخصخصة وآفاقها وأبعادها، دار الفكر، دمشق، ط١، ١٩٩٩.
١٠٣. د. محمد سلمان مرزوق الغريب، الاحتكار والمنافسة غير المشروعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
١٠٤. د. محمد صالح الحناوي، الخصخصة بين النظرية والتطبيق، الدار الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٥.
١٠٥. د. محمد محمد عبد اللطيف، تفويض المرفق العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
١٠٦. د. محمد محمد عبد اللطيف، الاتجاهات المعاصرة في إدارة المرافق العامة الاقتصادية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
١٠٧. د. محمد محمد عبد اللطيف، القانون العام الاقتصادي، دراسة مقارنة، طبعة لجنة التأليف والتعريف في جامعة الكويت، ٢٠١٢.
١٠٨. د. محمد محمد عبد اللطيف، النظام الدستوري للخصخصة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
١٠٩. د. محمد صلاح عبد البديع السيد، قضاء الدستور في مصر في ضوء القانون بأحكام المحكمة الدستورية العليا، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
١١٠. د. محمد عبد العال السناري، نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية – دراسة مقارنة، بدون جهة نشر، بدون سنة.
١١١. محمد علي آل ياسر، القانون الإداري، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر، وبيروت.

١١٢. د. محمد عمر الحاجي، الخصخصة مالها.... وما عليها، دار المكتبي، سوريا، دمشق، ٢٠٠٧.

١١٣. د. محمد فريد العريني، القانون التجاري، شركات الأشخاص والأموال، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠١.

١١٤. د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري، ج١، المرافق العامة، ١٩٥٠.

١١٥. د. محمد كامل مرسي، شرح القانون المدني، الحقوق العينية الأصلية، دار المطبوعات بالإسكندرية، ٢٠٠٥.

١١٦. محمد المتولي، الاتجاهات الحديثة في خصخصة المرافق العامة بين النظرية والتطبيق، ط١، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤.

١١٧. د. محمد مختار أحمد بربري، قانون المعاملات التجارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧.

١١٨. د. محمود الصبح، الخصخصة ماذا؟ متى؟ لماذا؟ كيف؟ المشكلات والحلول، ط٢، البيان للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٩٩.

١١٩. د. محمود الصبح، الخصخصة لمواجهة متطلبات البناء وتحديات النمو، جامعة عين شمس، كلية التجارة، ١٩٩٥.

١٢٠. د. محمود سالم، قانون شركات قطاع الأعمال العام رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١، ودورة في برنامج الإصلاح الاقتصادي ودور المكتب الفني لوزير قطاع الأعمال العام في تصحيح مسيرة شركات قطاع الأعمال العام، مطبعة الأوفسيت، شركة الإعلانات الشرقية، القاهرة، ١٩٩٧.

١٢١. محمود محمد بابللي، الاقتصاد في ضوء الشريعة الإسلامية، ط١، دار الكتب اللبناني، لبنان، ١٩٧٥.

١٢٢. د. محمود محمد حافظ، نظرية المرفق العام، دار النهضة العربية، ١٩٨١.

١٢٣. د. محمود مصطفى الزعارير، سياسة التخاصية، دراسة قانونية اقتصادية تطبيقية لخصخصة المشروعات العامة في الأردن ومصر، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤.

١٢٤. د. مختار حميدة، الخصخصة عن طريق الأسواق المالية، مكتبة حسن العصرية، بيروت، ط١، ٢٠١٣.

١٢٥. د. مراد منير فهيم، تحول الشركات – تغير شكل الشركة، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٦.

١٢٦. د. مرتضى ناصر نصر الله، الشركات التجارية، مطبعة الإرشاد، بغداد، ١٩٦٦.

١٢٧. د. مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩.

١٢٨. د. مصدق عادل طالب، والمدرس بيداء عبد الحسن ردام، شرح دستور العراق لعام ٢٠٠٥، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٦.
١٢٩. د. منير إبراهيم هندي، أساليب وطرق خصخصة المشروعات العامة، خلاصة الخبرات العالمية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، إدارة البحوث والدراسات القاهرة، ١٩٩٥.
١٣٠. د. منير إبراهيم هندي، الخصخصة، خلاصة التجارب العالمية، مركز دلتا للطباعة، إسكندرية، ٢٠١٢.
١٣١. مهند إبراهيم علي فندي الجبوري، النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص، الخصخصة، دراسة مقارنة، دار الحامد للنشر، المملكة الأردنية الهاشمية، ط١، ٢٠٠٨.
١٣٢. د. ميادة عبد القادر أحمد، التنظيم القانوني لخصخصة المرافق العامة بين الواقع والمأمول، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٤.
١٣٣. د. نسرين عبد الحميد نبيه، أثر انتقال عدوى الخصخصة إلى ثورات الدول العربية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٢.
١٣٤. د. هاني صلاح سرى الدين، الشركات التجارية الخاصة في القانون المصري، ط١، دار النهضة العربية، ٢٠٠١.
١٣٥. د. هيام مروة، القانون الإداري الخاص، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٣.
١٣٦. د. وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة المؤسسة العامة والخصخصة، ط١، منشورات دار الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٩.
١٣٧. د. يحيى الجمل، الاشتراكية العربية مع دراسة تطور الفكر الاشتراكي، ط١، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٦.
١٣٨. د. يوسف سعد الله الخوري، المرافق العامة وحقوق الإنسان، الجزء الأول، بدون جهة نشر، بيروت، ١٩٩٩.

ب- الكتب والبحوث المترجمة الى اللغة العربية:

١. برايان كويل، دمج وشراء الشركات (Mergers & Acquisition)، إعداد قسم الترجمة بدار الفاروق، دار الفاروق للنشر والتوزيع، ٢٠٠٦.
٢. جورج فوديل وبيار دلفولفيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ط١، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠١.
٣. جوزيف ستكلنر وليندا بيلمنز، حرب الثلاثة ترليونات دولار (التكلفة الحقيقة لحرب الخليج) ترجمة سامي العكيلي، دار الكتاب العربي، بيروت، ٢٠٠٨ .

٤. ستيف هانكي، تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص، ترجمة محمد مصطفى غنيم، دار الشرق، القاهرة، ١٩٩٠.
٥. هانكي، ستيف..هـ، في الشرق والغرب تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص... والتنمية الاقتصادية، ترجمة محمد مصطفى غنيم، ط١، دار الشروق، بيروت، ١٩٩٠.

ج- الاطاريح والرسائل الجامعية:

١. أسامة حسين طه العاني، النظام القانوني للمرافق الاقتصادية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٢.
٢. أسمهمان العنيزان، إدارة الخصخصة ومنعكسات تطبيقها على الواقع الاقتصادي والاجتماعي، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، ٢٠١٠.
٣. آمال طه عبد الغني رزق، إنهاء عقد العمل بالإرادة المنفردة لصاحب العمل، رسالة دكتوراه، جامعة المنصورة، كلية الحقوق، ١٩٩٩.
٤. أمير حسن جاسم الجنابي، النظام القانوني لإدارة الشركات العامة في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٣.
٥. إيناس محمد رشيد المشهداني، الخصخصة بين النظرية والتطبيق في دول مختارة مع إشارة خاصة للعراق، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد لنيل درجة الماجستير في العلوم الاقتصادية، سنة ٢٠٠٦.
٦. بشرى محمد سلمان السعدي، خصخصة المرافق العامة بطريق عقود البناء والتشغيل والنقل إلى الجهة المستفيدة (B.O.T)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٢.
٧. جندي محمد صفوت عامر أبو سحلي، خصخصة الخدمات العامة مع إشارة خاصة للخدمات الصحية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة حلوان، قسم الاقتصاد والمالية العامة، ٢٠٠٩.
٨. حاتم كريم بلحاوي القريشي، الإصلاح الاقتصادي في العراق في إطار اتفاقية المساندة (SBA) مع صندوق النقد الدولي، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد، قسم الاقتصاد، لنيل درجة الماجستير في العلوم الاقتصادية، ٢٠١٠.
٩. حسن محمد علي البنان، مبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير والتطوير، دراسة مقارنة في تطور المرافق العامة الاقتصادية، رسالة مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة الموصل كجزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه في القانون، ٢٠٠٥.
١٠. حسين عباس حسين الشمري، الخصخصة وانعكاساتها الاقتصادية والاجتماعية عن الأقطار العربية (مصر والأردن) نموذجاً (١٩٦٠-٢٠٠٠)، رسالة مقدمة إلى مجلس المعهد العالي

للدراسات السياسية والدولية، الجامعة المستنصرية، لنيل درجة الماجستير في الدراسات الاشتراكية، ٢٠٠٥.

١١. خديجة جمعة مطر الزويني، الخصخصة وتأثيراتها على الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، قسم علوم المحاسبة، ٢٠٠٥.

١٢. داود سلوم عبد الحسين الخزرجي، الخصخصة في البلدان النامية بين متطلبات التنمية ودوافع الاستثمار الأجنبي المباشر مع إشارة خاصة إلى العراق، رسالة مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الكوفة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، ٢٠٠٨.

١٣. رسل باسل كريم الحسني، ضمانات المستثمر الأجنبي وحوافزه في التشريع العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة مقدمة إلى مجلس كلية القانون، الجامعة المستنصرية، كجزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون، ٢٠١٥.

١٤. سليمة شارف بن حليمة، دور الخصخصة في تحقيق الكفاءة الاقتصادية في المؤسسات العامة، دراسة حالة الجزائر، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، ٢٠٠٩.

١٥. سهيل محمد أحمد العزام، التخصيصية وأثرها على المرفق العام، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٢.

١٦. طالب عبد الصاحب ناصر، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ١٩٩٨.

١٧. د. عباس مرزوك فليح العبيدي، التصرف بالحصص والأسهم في الشركة بيعاً أو هبة، دراسة قانونية وعملية، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٧.

١٨. عبد الباسط وفاء محمد حسن، بورصة الأوراق المالية ودورها في تحقيق أهداف تحول قطاع الأعمال العام إلى الملكية الخاصة، أطروحة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٦.

١٩. عزيز صادق رزاق السهلاوي، دور الخصخصة في إصلاح قطاع الكهرباء في العراق، رسالة مقدمة إلى كلية الاقتصاد وإدارة الأعمال، الجامعة الإسلامية في لبنان كجزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في الإدارة المالية، ٢٠١٢.

٢٠. فواز خالد عبد العزيز المختار، المؤسسة العامة وتطور نظامها القانوني في التشريع العراقي – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل، ١٩٩٦.

٢١. فوزي حسين سلمان الجبوري، حق الملكية إزاء اتجاهات الدولة في التأميم والخصخصة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة الموصل، عام (٢٠٠١).

٢٢. محمد إبراهيم العوضي، فكرة الخصخصة ومدى توافقها مع الحماية الدستورية للمشروعات العامة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠١١.
٢٣. محمد سالم هاشم، تحول الشركات العامة إلى شركات خاصة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٧.
٢٤. محمد شكري محمد سعيد، تجربة الخصخصة القطاع الصناعي في محافظة أربيل، رسالة ماجستير في الاقتصاد مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة صلاح الدين، ٢٠٠٥.
٢٥. محمد عبد المعطي إبراهيم سالم، عجز الموازنة العامة وأثره في التوصية السياسية الاقتصادية والاجتماعية في الفكر المعاصر والإسلامي، دراسة تطبيقية على مصر، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق/ قسم الاقتصاد والمالية العامة، جامعة عين شمس، ٢٠١١.
٢٦. مروة ضياء إبراهيم السامرائي، مساهمة الخصخصة في إيرادات الضرائب، رسالة ماجستير مقدمة إلى المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، قسم الدراسات المالية، جامعة بغداد، ٢٠١٢.
٢٧. مهند إبراهيم الجبوري، دمج الشركات في القانون العراقي – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة الموصل، ١٩٩٦.
٢٨. د. مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠٠١.
٢٩. موسى سعداوي، دور الخوصصة في التنمية الاقتصادية، حالة الجزائر، رسالة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، ٢٠٠٧.
٣٠. د. ميادة عبد القادر أحمد، سياسة الدولة في مصر في خصخصة مشروعات المرافق العامة، المشكلات والتنظيم القانوني الأمثل، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠١١.
٣١. نجم الدين قادر رحيم، الخصخصة بين سياسة التشريع الإسلامي وسياسات الأنظمة الوضعية، رسالة ماجستير في الاقتصاد الإسلامي مقدم إلى مجلس سكول للعلوم الإسلامية، جامعة السليمانية، ٢٠١٥.
٣٢. وجيه إبراهيم عبدة محمد غنيم، أثر الخصخصة على النظام الضريبي في ظل النظم المالية المقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق/ جامعة بنها، عام ٢٠١١.

د- البحوث والمحاضرات والمقالات:

١. د. إبراهيم طه الفياض، التخصيصية (الخصخصة) في منظور قانوني، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية، العدد (٣)، السنة (٤)، ٢٠٠٢.

٢. د. إبراهيم طه الفياض، الشركات العامة، بحث مقدم إلى مؤتمر القانون والتطور في المجتمع العراقي المعقود في كلية الحدباء الجامعة الموصل، ٢٤-٢٥ آذار ٢٠٠١.

٣. إبراهيم يوسف هرموش، و د. سام دله، القيود الدستورية الموضوعية للخصخصة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد (٢٩)، العدد (٢)، ٢٠١٣.

٤. د. أحمد جمال الدين موسى، الآثار الاقتصادية والقانونية والاجتماعية المترتبة على خصخصة وحدات قطاع الأعمال العام، دراسة نظرية تطبيقية على الواقع المصري، دراسة عينية ممولة من صندوق البحوث بجامعة المنصورة، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، قسم الاقتصاد والمالية العامة، ٢٠٠٧.

٥. د. أحمد سالم، خصخصة القطاع العام والدستور والإصلاح الاقتصادي، مجلة المدير العربي، مصر، عدد (١٢٧)، سنة ١٩٩٤.

٦. أحمد محمد محرز، تمويل أسهم العمال وسياسة الخصخصة في مصر، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، تصدرها كلية الحقوق، جامعة المنصورة، المجلد الثاني، العدد (٢١)، أبريل، ١٩٩٧.

٧. د. أسامة عبد المجيد العاني، أثر برامج التصحيح الاقتصادي على قطاع الصناعات التحويلية في أقطار عربية مختارة، مجلة الدراسات الاقتصادية، السنة (٣)، العدد (١٤)، ٢٠٠١.

٨. د. أسامة عبد المجيد العاني، الآثار الاقتصادية والاجتماعية لبرامج التصحيح الاقتصادي في أقطار عربية مختارة، مجلة شؤون اجتماعية، السنة (١٩)، العدد (٧٣)، ٢٠٠٢.

٩. د. أسامة عبد المجيد العاني، الخصخصة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية رؤية شرعية، مجلة تنمية الرافدين، العدد ٧٩، (٢٧)، ٢٠٠٥.

١٠. د. إسماعيل صعصاع البديري، فكرة التخصيصية في المرافق العامة، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، العدد (١٤)، ٢٠٠٧.

١١. د. آعاد حمود القيسي، الخصخصة ونظامها القانوني، بحث منشور في مجلة الأمن والقانون، أكاديمية شرطة دبي، الأمارات، المجلد (٩)، العدد (١)، يناير، ٢٠٠١.

١٢. بوعسنة مبارك، الخوصصة بوصفها إحدى الأدوات السياسية للإصلاح الاقتصادي، مجلة جامعة قسطنطينية للعلوم الإنسانية، الجزائر، العدد ٨، ١٩٩٧.

١٣. جودة عبد الخالق، الإصلاح الاقتصادي، الفريضة الغائبة، محاضرة ألقيت في منتدى شومان- عمان، الأردن، وتشرين مجلة بحوث اقتصادية عربية، ع١، القاهرة، ١٩٩٧.

١٤. جورج شيبر وآخرون، الإصلاح الاقتصادي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، الندوة، نشرة منتدى البحوث الاقتصادية للدول العربية وإيران وتركيا، المجلد (٥)، العدد (١)، مايو، ١٩٩٦.

١٥. جريدة الأهرام الاقتصادي، تصريح وزير قطاع الأعمال العام المصري (مختار خطاب)، السنة ١٢٥–العدد (٤١٥٦٥) في ٢٠٠٠/٩/٢٤.

١٦. حاتم كريم بلحاوي، الخصخصة نموذج للإصلاح الاقتصادي في العراق، مجلة واسط للعلوم الإنسانية، العدد (١٧)، مايس ٢٠١١.

١٧. د. حسن نوري الياسري، الخصخصة وآثارها الكلية والجزئية على الاقتصاد العراقي في ضوء دراسة تجارب دول مختارة (مصر، الأردن)، بحث منشور في مجلة جامعة كربلاء، العدد الأول، المجلد الأول، السنة الثالثة، نيسان ٢٠٠٦.

١٨. د. حسين عجلان حسن، القطاع العام في العراق بين ضرورات التطوير وتحديات الخصخصة، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد الحادي عشر، السنة ٢٠٠٦.

١٩. د. حسين القاضي، الإدارة الرشيدة (الحوكمة) في القطاع العام الاقتصادي، ندوة الثلاثاء الاقتصادية الثالثة والعشرون أقامتها جمعية العلوم الاقتصادية السورية في دمشق في ٢٠١٠/٤/٦، دار النشر جمعية العلوم الاقتصادية، سوريا، ٢٠١٠.

٢٠. حمدي عبد العظيم، تقييم التجربة المصرية في الخصخصة، بحث منشور في مجلة إدارة الأعمال، العدد (٦٢)، ١٩٩٣.

٢١. د. حيدر نجيب أحمد، علاقة القانون الإداري بالقانون المدني في حدود المال العام، بحث منشور في كتاب بحوث المؤتمر العلمي الأول لكلية القانون والعلوم السياسية للفترة من ١–٢٠١١/١١/٢، المطبعة المركزية، جامعة ديالى، ٢٠٠٩.

٢٢. م.م. خالد حيدر، تحليل واقع الخصخصة في الاقتصاد العراقي، مجلة جامعة كربلاء العلمية، المجلد السادس، العدد الرابع، إنساني، عام ٢٠٠٨.

٢٣. د. خالد خليل الظاهر، طبيعة المال العام ووسائل حمايته – دراسة مقارنة بين القانون الوضعي والشريعة الإسلامية، بحث منشور في مجلة العلوم السياسية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد (١٠)، العدد (٢)، ١٩٩٤.

٢٤. خديجة جمعة الزويني و د. حسن عبد الكريم سلوم، الأزمة المالية العالمية وخصخصة الشركات، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي على منظمات الأعمال ((التحديات، الفرص، الآفاق))، جامعة الزرقاء، ٢٠٠٩.

٢٥. د. ذو الفقار علي رسن الساعدي، و د. علي غني عباس الجنابي، الرقابة على دستورية المعاهدات المالية الدولية في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة الحقوق، جامعة النهرين، المجلد (١٨)، العدد (٣)، ٢٠١٦.

٢٦. د. رواء زكي يونس الطويل، الخصخصة ودور المنظمات والاتفاقيات الدولية، بحث مقدم إلى ندوة خصخصة الاقتصاد العراقي المنعقدة في مركز الدراسات الإقليمية في جامعة الموصل في رمضان المبارك، ١٤٢٥هـ-٢٠٠٤م.

٢٧. د. رياض عبد عيسى الزهيري، محاضرات ألقيت على طلبة الدكتوراه في قسم القانون العام للسنة الدراسية ٢٠١٤-٢٠١٥، غير مطبوعة.

٢٨. د. سناء بنت عبد العزيز الطوق، الشراكة بين القطاعين العام والخاص كصفة لتنويع مصادر التحويل في مجال التعليم العام، دورية الإدارية العامة، المجلد (٤٩)، العدد الرابع، تشرين الثاني، ٢٠٠٩.

٢٩. د. شوقي دنيا، الخصخصة وتقليص دور القطاع العام وموقف الاقتصاد الإسلامي، بحث مقدم للمؤتمر العالمي الثالث للاقتصاد الإسلامي، جامعة أم القرى، مكة المكرمة، ٢٠٠٣.

٣٠. د. عاطف الدغمي، إستراتيجية الخصخصة في البلدان النامية، مجلة المهندس الأردني، العدد (٦٧)، سنة (٣٤)، أب ١٩٩٩.

٣١. م.م. عامر سامي منير و د. عبد الجبار محمود العبيدي، بحث بعنوان الخصخصة واتجاهاتها في العراق ما بعد عام ٢٠٠٣، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد (٢١)، العدد (٨٤)، السنة ٢٠١٥.

٣٢. د. علي حسين حسن، المتطلبات الأساسية لنجاح برنامج الخصخصة، بحث منشور في مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد (٢٠)، العدد (١)، السنة ٢٠١٢.

٣٣. عبد الحسين وادي العطية، الخصخصة "Privatization" في البلدان النامية، إيجابياتها وسلبياتها، مجلة دراسات، المجلد ٤٥، العدد (١)، كانون الثاني ١٩٩٨.

٣٤. د. عبد السلام مسعود رحومة، تجارب الخصخصة وأثارها في رفع الكفاءة الاقتصادية، مجلة العلوم الإنسانية، العدد (٣٦)، عام ٢٠٠٤.

٣٥. عبد العزيز مصطفى عبد الكريم، التحول إلى القطاع الخاص (الخصخصة) مع الإشارة إلى برنامج التحول إلى القطاع الخاص في الصناعات التحويلية في العراق، مجلة تنمية الرافدين، المجلد (٢٣)، العدد (٦٤)، ٢٠٠١.

٣٦. د. فادي سلهب، الخصخصة هل هي حاجة اقتصادية، بحث منشور في مجلة الموقف، العدد (١٤٠)، ربيع الأول ١٤٢٠هـ-حزيران/يوليو، ١٩٩٩.

٣٧. م.م. فليحه جبار عبد، دور الدول في التنمية الاقتصادية ومبررات الخصخصة في الاقتصادات النامية، بحث منشور في مجلة المثنى للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد (٤)، العدد (٩)، السنة ٢٠١٤.

٣٨. د. فوزي حسين سلمان الجبوري، الأسس القانونية لخصخصة القطاع العام في العراق، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، المجلد (١٤)، العدد (١) كانون الثاني (٢٠٠٧).

٣٩. د. كامل عبد الحسين البلداوي و د. مهند إبراهيم الجبوري، زيادة رأس مال الشركة المساهمة في التشريع العراقي، مجلة الرافدين للحقوق، كلية القانون – جامعة الموصل، العدد العاشر، آذار، ٢٠٠٦.

٤٠. د. كمال المنوفي، نحو القطاع الخاص، دراسة نظرية، مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٨٩.

٤١. د. ماهر صالح علاوي الجبوري، نوعية خدمة المرفق العام المبدأ الجديد من المبادئ التي تحكم المرافق العامة، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، مجلة علمية محكمة تصدرها كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد (١٧)، العدد (٣)، السنة ٢٠١٥.

٤٢. د. مجدي محمد سامي، دور صنع الاندماج والاستحواذ في مواجهة الأزمة المالية العالمية وأثرها على الأداء المالي، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الدولي التاسع نحو صياغة دور الدولة في الاقتصاد الوطني في ظل الأزمة المالية العالمية، ٩-١٠ ديسمبر، ٢٠٠٩، الإسكندرية.

٤٣. د. محمد إبراهيم العوضي، عدم دستورية قوانين الخصخصة في مصر مقارنة بالوضع في القانون الفرنسي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد التاسع والأربعون، أبريل، ٢٠١١.

٤٤. د. محمد حسونه، التحديات التي واجهت برنامج إصلاح قطاع الأعمال العام المصري وأساليب مواجهتها، بحث مقدم إلى مؤتمر "انعكاسات برنامج الخصخصة على الاقتصاد المصري" الذي نظمه مركز البحوث والدراسات الاقتصادية والمالية بالتعاون مع مؤسسة كونراداد ينادر الألمانية، مصر، القاهرة، ٣٠-٣١ أكتوبر، ٢٠٠٢.

٤٥. د. محمد داود حسين، تحقيق بمجلة العمل، العدد (٥٨٣)، أغسطس، ٢٠٠٢.

٤٦. محمد صديق عفيفي، التخصيصية لماذا وكيف، كتاب الأهرام الاقتصادي، العدد(٢٥)، شباط ١٩٩٣.

٤٧. د. محمد عبد المحسن القاطع وآخرون، ورقة عمل بعنوان الخصخصة مفهوم عالمي مقدمة إلى مؤتمر (الجوانب القانونية لخصخصة المشروعات العامة)، للفترة من ٢-٣ مارس ١٩٩٧.

٤٨. محمود حسرين الوادي و د. أحمد عارف العسان، دور الخصخصة في رفع كفاءة وفاعلية الخدمات العامة قطاع الاتصالات الأردنية كنموذج، بحث ألقي في المؤتمر الدولي للتنمية الأردنية ((نحو أداء متميز في القطاع الحكومي)) المنعقدة للفترة من ١-٤ نوفمبر ٢٠٠٩.

٤٩. د. معن ديوب، بحث بعنوان المتطلبات الأساسية لنجاح برنامج الخصخصة، مجلة جامعة تشرين للدراسات والبحوث العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد (٢٨)، العدد (٢)، سنة ٢٠٠٦.

٥٠. د. نزار قنوع، الخصخصة الاقتصادية بشكل عام، ايجابياتها وسلبياتها، مجلة جامعة تشرين للدراسات والبحوث العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد (٢٧)، العدد (٢)، السنة ٢٠٠٥.

٥١. هارفي فيجنياوم. هيج جفري. ستيفنز بول، برامج الخصخصة في العالم العربي، دراسات عالمية، مركز الأمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، العدد (٧).

٥٢. م.م. وائل سالم جميل و م.م. ماهر عزيز عبد الرحمن، بحث بعنوان دوافع تبني الخصخصة في العراق وسبل نجاحها، مجلة الكلية الإسلامية الجامعة، النجف الأشرف، المجلد (٢)، العدد العاشر، السنة الثالثة.

٥٣. د. ياس نجمة، التهرب الضريبي الدولي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد (٢٧)، العدد الأول، ٢٠١١.

٥٤. د. يسرى العطار، هيكلة المشروعات العامة للخصخصة، بحث منشور في مؤتمر الجوانب القانونية لخصخصة المشروعات العامة، الكويت، مارس ١٩٩٨.

٥٥. يوسف هرموش و د. سام دله، السهم الذهبي وتحدياته المعاصرة في قضاء محكمة العدل الأوربية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد (٣)، العدد (١)، ٢٠١٤.

هـ- التشريعات الفرنسية:

١. القانون الفرنسي المرقم ٤١٦-٨٧ في ١٩٨٧/٦/١٧ بشأن الادخار منشور في الجريدة الرسمية:

Loi organique n°83 – 674 du 26 jurllet 1983 relative aux candidates admis an premier cocours d'acce's a L'Ecole nationale de la magistrature (session 1976), (1), Journal official DE LA. REPUBLIQUE FRANCAIS, 2326, 27 juillet 1983.

٢. قانون الشركات التجارية الفرنسي رقم ٦٦-٥٣٧ الصادر في ١٩٦٦/٧/٢٤.

٣. القانون المدني الفرنسي بالعربي، جامعة القديس يوسف في بيروت، الناشر Dalloz.

٤. قانون الخصخصة الفرنسي رقم ٩١٢ لسنة ١٩٨٦، منشور في الجريدة الرسمية الفرنسية:
Journal officiel de la Republique Francaise 7aout 1986.
٥. قانون الخصخصة الفرنسي رقم ٩٣-٩٢٣ الصادر في ١٩ تموز ١٩٩٣ المعدل للقانون المرقم ٨٦-٩١٢ الصادر في ٦ آب ١٩٨٦ والمنشور في الجريدة الرسمية:
journal official la Republicae Franqaise, Jenvier 1993.

و- التشريعات المصرية:

١. دليل الإجراءات والإرشادات العامة برنامج الحكومة لتوسيع قاعدة الملكية وإعادة الهيكلة بحوافز العاملين والإدارة لسنة ١٩٩٦، مطبعة الأهرام التجارية، قليوب، مصر، ١٩٩٦.
٢. اللائحة التنفيذية لقانون الشركات المصري رقم (١٥٩) لسنة ١٩٨١، الوقائع المصرية، العدد (١٤٥) في ١٩٨٢/٦/٢٣.
٣. اللائحة التنفيذية لقانون شركات قطاع الأعمال العام المصري رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١، الجريدة الرسمية، العدد (٤٠٤) تابع من (٣١) أكتوبر، سنة ١٩٩١.
٤. قانون قطاع الأعمال العام رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١، منشور في الجريدة الرسمية، العدد (٢٤) مكرر، ١٩ يونيو ١٩٩١.
٥. دستور مصر لعام ١٩٧٠.

ز- التشريعات العراقية:

١- الدساتير والقوانين:

١. دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥، الوقائع العراقية، العدد (٤٠١٢) في ٢٨ كانون الأول، سنة (٤٧).
٢. القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٣٠١٥) في ١٩٥١/٩/٨.
٣. قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٣٢) لسنة ١٩٨٦، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٣٢٥٤) في ١٩٨٩/٥/٨.
٤. قانون الشركات التجارية رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ الوقائع العراقية، العدد (٣٦٨٩) في ١٩٩٧/٩/٢٩.
٥. قانون الشركات العامة، رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧، الوقائع العراقية، العدد (٣٦٨٥) الصادر في ١٩٩٧/٩/١.
٦. قانون الاستثمار الخاص بتصفية النفط الخام رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٧.

٧. قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٠٣١) في ٢٠٠٧/١/١٧.
٨. قانون المنافسة ومنع الاحتكار رقم (١٤) لسنة ٢٠١٠ الوقائع العراقية، العدد (٤١٤٧)، الصادر في ٢٠١٠/٣/٩.
٩. القانون رقم (٦)، الوقائع العراقية العدد (٤١٨٩) الصادر في ٢٠١١/٥/١٦.
١٠. قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٢٠٩) بتاريخ ٢٠١١/٩/١٩ (من ١-١٥) الصفحات.
١١. قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٢٨٦) في ٢٠١٣/٨/٩.
١٢. قانون تأسيس مؤسسات الصحة الاتحادي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٥، منشور في الوقائع العراقية، عدد (٤٣٧٣) بتاريخ ٢٠١٥/٧/٢١.
١٣. قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٣٨٣) الصادرة في ٢٠١٥/١٠/١٢.
١٤. قانون العمل العراقي النافذ رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥، الوقائع العراقية، العدد (٤٣٨٦) الصادرة في ٢٠١٥/١١/٩.
١٥. قانون التعليم الأهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٤١٦) في ٢٠١٦/٩/١٩.
١٦. قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٦، الوقائع العراقية العدد (٤٣٩٤)، كانون الثاني، ٢٠١٦، السنة السابعة والخمسون.
١٧. قانون الشركات الأمنية رقم ٥٢ لسنة ٢٠١٧، الوقائع العراقية (العدد – ٤٤٤) في ٢٠١٧/٣/٢٧.
١٨. قانون الموازنة العامة لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٧، الوقائع العراقية، العدد (٤٤٣٠) في ٩ كانون الثاني ٢٠١٧، السنة الثامنة والخمسون.

٢- الأوامر والقرارات:

١. الأمر رقم (٦٤) في ٢٠٠٤/٢/٢٩ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقت، الوقائع العراقية، العدد (٣٦٨٩) في ٢٠٠٤/٩/٢٩.
٢. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٨٣٦) في ١٩٨٤/٧/٣١ منشور في الوقائع العراقية (٣٠٠٥) في ١٩٨٤/٨/٦.

٣. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم (٢٧٣)، الوقائع العراقية، العدد (٣٢٥٤)، المجموعة التشريعية لسنة ١٩٨٩، آيار – حزيران – تموز – آب، الجزء الثاني.
٤. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٥١) صادر في ١٩٨٩/٣/١١، الوقائع العراقية، عدد (٣٢٤٧) في ١٩٨٩/٣/٢٧.
٥. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٤٠) منشور في الوقائع العراقية، العدد (٣٤٧٧) الصادر بتاريخ ١٩٩٣/٩/٢٧، المجموعة التشريعية لعام ١٩٩٣، الجزء الثالث.
٦. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم (١٠٠) الوقائع العراقية، العدد (٣٥٨٣)، المجموعة التشريعية لعام ١٩٩٥، الجزء الثالث.
٧. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٨٣) الصادر في ١٩٩٧/٦/١٥ منشور في الوقائع، العدد (٣٧٢٧).
٨. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم (٦٧) بتاريخ ١٩٩٨/٦/٨، منشور في الوقائع العراقية رقم (٣٧٢٦) الصادر في ١٩٩٨/٦/١٥.

م- الدوريات:

١. الجمعية العمومية للفتوى والتشريع، ٢٤ مايو ١٩٩٢، فتوى رقم (٥٠٣)، مجلة هيئة قضايا الدولة، ١٩٩٤، العدد الرابع، تشرين الثاني، ٢٠٠٩، ص١٨٦.

ط- التقارير:

١. تقرير صادر عن وزارة المالية ووزارة الاستثمار في مصر.
٢. تقرير صادر عن منظمة التجارة العالمية خاص بحالة العراق بعد عام ٢٠٠٣.
٣. تقرير صادر عن البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث حول مؤشرات الوضع الاقتصادي في العراق في أسواق الربع الأول من عام ٢٠٠٧.
٤. تقرير البنك المركزي العراقي الصادر عن المديرية العامة للإحصاء والأبحاث.
٥. تقارير ديوان الرقابة المالية الصادرة عام ٢٠١٧، حول فائض عجز ميزانية المديرية العامة لتوزيع كهرباء الرصافة للعامين ٢٠١٤-٢٠١٥ وفائض عجز ميزانية المديرية العامة لنقل الفرات الأعلى للعامين ٢٠١٣-٢٠١٤.
٦. التقرير الصادر عن وزارة الاستثمار في مصر، بعنوان البرنامج المصري لإدارة الأصول والملكية الشعبية، ٢٠٠٨.
٧. التقرير الصادر عن وزارة الاستثمار في مصر، بعنوان برنامج إدارة الأصول والاستثمارات المملوكة للدولة، ((دليل القواعد والإجراءات))، ٢٠٠٨.

٨. وزارة التخطيط والتعاون الانمائي، ستراتيجية التنمية الوطنية للسنوات (٢٠٠٥-٢٠٠٧)، تشرين الأول، ٢٠٠٤.
٩. تقرير البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، التقارير الخاصة بالسنوات ٢٠٠٣، ٢٠٠٥، ٢٠٠٦، ٢٠٠٧.
١٠. تقرير ديوان الرقابة المالية لعام ٢٠١٧ حول الموازنة العامة لشركة الصناعات الجلدية خلال السنتين ٢٠١٣ و ٢٠١٤.

ي- قواميس ومعاجم:

١. د. جبور عبد النور، ود. سهيل إدريس، المنهل (فرنسي – عربي)، ط٧، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٣.

ثانياً: المصادر باللغة الأجنبية:

1. Alain-serge Mes cheriakoff-Droit public. economique-2 em edition-P.U.F. 1994-P.233.
2. B-Cqillaudet R. Darand, Fusion, Scission et Apport partiel, paris, 1986.
3. CAMERLYNCK (G.H.) Droit du travil précis Dalloz, 11°, ed, Paris, 1982.
4. C. C. 9 Avril 1992. n308 D.C., Rec, P.55, L, FAVOREU, L, PHILP, Les granoies decisions da consell constitutionnel 80 edition, Dolloz, 1995.
5. C.C, Decision no 2011-625 DC, 10 mars. 2011, Journal official da 15 mars 2011.
6. Charles Vuylsteke and others, "Techniques of privatization of state – owned Enterprises" Vol. 1, Methods and Implementation, World Bank technical papen no. 1988.
7. Charter of fundamental rights of the European union, official journal of the European communities C364/3, 18, 19, 2000.
8. Code des Societes, Lites, Litec, 1999.

9. Cozian (M) et Viandier (A.): Droit des societes commerciales ged. 2007, Litec, Paris.
10. Decret 86-1140.24oct. 1986 parise pour L. application de la loi du Gqout 1986. relative auxmodialites dapplicution des privatization. (J.O.26oct.p.12975).
11. Delvolve, P. Droit Public de 1economie, Paris, Dalloz, 1998, P.181.
12. F. LUHCAIRE, laproteclion constitution elle des droit des libertes, Economica, 1987.
13. Francis prive: La privatization Du secteur public en France.
14. Hubert-Gerald Hubrachet-Droit public economique-Cours Dalloz-1997.P.116.
15. IMF: Arab Republic of Egypt: 2006-Article IV consultationstaff report; staff statement: public Information Notice on the Executive Roard Discussion; and statement by the Executive Director for the Arab Republic of Egypt.
16. J.F. Auby, G. Raymundie. R. Ducos-Ader Grands service publics et enterprises nationals Tome1, P.190.
17. J.M. Auby, R. Dueos-Ader. Grands service publics.
18. Jean – Philippe Colson, droit public Econonique, L.G.D.J, Paris, 1997.
19. Law No 2001-1520 of February 19, 2001, J.O., February 20, 2001, P.2774.
20. Michel AL-Bouy, Hassan OBEID, L'impact des privatisations sur la performance des enter prises francaises, Finance control strategy – volume 10, n°1, March 2007.
21. Publication, intenational Business 2016, Global privatization laws and Regulations Handbook. Vol 1(6th Edition), United States.
22. See: law No. 94-126 of February 11, 1994, J.O., February 12, 1994, P.2493.

23. United Nation, Privatization the Process Recent Experiences in Eastern Europe. United Nation publication, UNCTAD / GID / 1997.
24. V.L – FAVOREU, Approche constitutionnelle deprincpe de la praticiprtion du secteur prive du fonctionnement du service public penitetaire, in les prisons dites privess, ades du colloque organize a Aixen-Province, le 23 et24, Economica, 1987, P.94. Vaussi, CC. 22Nov-1978, D.C., Rec.P.33.
25. Y-Guyon, Leregime Juridiq des societes privatisess senfrance eaten italie, petites offiches, 15 dec, 1997.
26. Yves – Guyon, Les privatsations en France – en Allem agne, en Graude – Bretagne eten Halie, Nautes, 1995.

ثالثاً: المواقع الالكترونية:

1. fotwa.islam web.net. 30/11/2017 . yasaloonak.net. 30/11/2017
jusoor.org./News manger/ templates .٢٠١٧/٣/١٠ تاريخ الدخول
٢. د. أحمد عبد الظاهر، الخصخصة والدستور، بحث منشور على الموقع الالكتروني: www.elwaten news.com تاريخ الدخول ٢٠١٧/٣/١٧.
٣. أريك لوكان ولويس ب. بوشمان، بحث بعنوان الخطوط العريضة للاجتهاد الفرنسي في خصخصة المؤسسات العامة منشور على موقع جسر المعرفة: juseor.org/news
٤. بحث بعنوان اقتصاد السوق الاجتماعي، بحث منشور على الموقع الالكتروني: ar.m.wikipedia.org تاريخ الدخول ٢٠١٧/٤/٤.
٥. بحث منشور على الموقع الالكتروني بعنوان الخصخصة في فرنسا – المجلس الدستوري ونطاق تطبيق الفقرة (٩) من ديباجة الدستور لعام ١٩٤٦. https://iuccommons project. Wikispaces.com file/view/ privatization + France + the conseil constitutronal by Abigael pptx.
٦. تاريخ الدخول ٢٠١٦/١٢/٥على موقع منتديات إسلامية: www.dewa.dahek.net
٧. حول النظام القانوني الفرنسي، بحث منشور على الموقع الالكتروني: www.legiframce.gouv تاريخ الدخول ٢٠١٧/٣/١.
٨. دستور ١٩٤٦ الفرنسي، منشور على الموقع الالكتروني: www.conseil-constitutionnel.Tr.p-1.

٩. دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ شاملاً تعديلاته لغاية عام ٢٠٠٨، منشور على الموقع الالكتروني: www.constituteproject.org تاريخ الدخول ٢٠١٧/٣/١.

١٠. دلال بسما، الخصخصة: أطرها القانونية وأثارها الاقتصادية، بحث خاص بجملة الدفاع الوطني اللبناني، بالعدد (٣٦)، نيسان ٢٠٠١، منشور على الموقع الرسمي للجيش اللبناني: www.lebarmy.lebarmy.gov. تاريخ الدخول ٢٠١٧/٢/٢٤.

١١. ديباجة دستور الصادر في ٢٧ تشرين الأول ١٩٤٦ الفرنسي، منشور على الموقع الالكتروني: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/Francais/la-constitution.

١٢. د. رضا صاحب أبو أحمد، الخصخصة وإمكانيات تطبيقها في العراق، بحث منشور على الموقع الالكتروني: iraqieconomists.net تاريخ الدخول ٢٠١٦/٤/١٤.

١٣. د. رياض دهال الحاج حسن، بحث بعنوان حول طرق الخصخصة، منشور على الموقع الالكتروني: www.arab.law.org

١٤. د. شوقي دنيا، الخصخصة وتقليص دور القطاع العام وموقف الاقتصاد الإسلامي، بحث مقدم للمؤتمر العالمي الثالث للاقتصاد الإسلامي، جامعة أم القرى، مكة المكرمة، ٢٠٠٣، منشور على موقع منتديات إسلامية: www.dewa.dahek.net

١٥. د. صبري محمد خليل خيري، بحث بعنوان الفكر الاشتراكي مذاهبه والمواقف المتعددة منه، منشور على الموقع الالكتروني: https://drsabrikhalil-word press.com

١٦. د. عباس الفياض، البرنامج الاقتصادي الحكومي للعراق، بحث منشور بتاريخ ٩ آذار ٢٠١٥ على الموقع الالكتروني: www.iraqicp.comh ، تاريخ الدخول ٢٠١٦/١٢/١.

١٧. م.م فؤاد خليل لطيف. ، الخصخصة نشأتها.. إيجابياتها.. سلبياتها، بحث منشور على الموقع الالكتروني: www.norsa.net/browse ، تاريخ الدخول ٢٠١٧/١/٨.

١٨. قانون الشركات المصري رقم (١٥٩) لسنة ١٩٨١، منشور على الموقع الالكتروني: Mohamedbamby.dlogspot.com/2012/03/15901981.html.

١٩. قانون حماية المنافسة ومنع الاحتكارات المصري، منشور على الموقع الالكتروني: www.wtpo.net تاريخ الدخول ٢٠١٧/٩/١٧.

٢٠. قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم وشركات ذات المسؤولية المحدودة المصري رقم (١٥٩) لسنة ١٩٨٣، منشور على الموقع الالكتروني https://jordan-lawyer.com

٢١. قانون قطاع الأعمال العام رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١، منشور على الموقع الالكتروني: www.egypt.gov.eg تاريخ الدخول ٢٠١٦/١٢/١.

٢٢. د. ماجد الصوري، مقالة منشورة على الموقع الالكتروني: www.azzaman.com تاريخ الدخول ٢٠١٧/٣/١٥.

٢٣. د. مدحت القريشي، برامج الخصخصة بين مقومات النجاح وعوامل الفشل، بحث منشور على شبكة الاقتصاديين العراقيين: www.irqieconomists.net تاريخ الدخول ٢٠١٦/١٢/٥.

٢٤. المجلس الدستوري، المنازعات القضائية المتعلقة بالقيود الدستورية للخصخصة في اجتهادات المجلس الدستوري، بحث منشور على موقع جسر المعرفة على الرابط: jusoor/News manger/ templates تاريخ الدخول ٢٠١٧/٣/١٠.

٢٥. محمد عبد الستار البدري، الميركانتيليه والنظام الاقتصادي الدولي، بحث منشور على الموقع الالكتروني: https://aawsat.com

٢٦. د. محمد مصطفى عمران، دراسة تطبيقية على الاقتصاد المصري، صندوق النقد العربي، ٢٠٠٢، بحث منشور على موقع صندوق النقد العربي على الموقع الالكتروني: www.amf.org.ae/ar/content.

٢٧. معجم المعاني، منشور على الموقع الالكتروني: www.almauny.com/ar/dict/ar-ar تاريخ الدخول ٢٠١٦/١١/٢١.

٢٨. د. مهند مختار نوح، الخصخصة، الموسوعة العربية الموقع الالكتروني: http://www.arabency.com

٢٩. دستور مصر لعام ٢٠١٤ منشور على الموقع الالكتروني: www.coustitute.project.org.

30. Andrea Goldstein, privatistions et contr de des enterprises en France. بحث باللغة الفرنسية منشور على الموقع الالكتروني: https://www.persee.fr/doc/reco.

31. L'impact de privatisation sar le deficit badgetaire et la dette. بحث باللغة الفرنسية منشور على الموقع الالكتروني: https://blog.wikimemoires/2012/12/Limpact-de-privatisation-sur-le-deficit-budgetaire-et-la-dette.

٣٢. الموقع الالكتروني لوزارة المالية الاتحادية: www.mof.gov.iq/p.

33. LA COMMISSION DES PARTICIPATIONS ET DES TRANSFERTS ET LES PRIVATISATIONS EN FRANCE, commission des participations et des transferts, 98-102, rue Richelieu-f75002 Paris, 2016. بحث باللغة الفرنسية منشور على الموقع الالكتروني:

https://www.economie.gouv.fr

34. Privatisation et deficit public, par GERGES, mercredi to mans 2016.

بحث باللغة الفرنسية منشور على الموقع الالكتروني:

https://www.agoravox.fr

35. Le grand retour des privatsations des enterprises.

بحث باللغة الفرنسية منشور على الموقع الالكتروني:

https://la depeche.fr/article/2017/12/20.

٣٦. د. عطية عبد الحليم صقر، القطاع العام في مصر، جامعة الأزهر، كلية الشريعة والقانون، القاهرة، ١٩٩٧، منشور على الموقع الالكتروني: www.profattiasakr.net

٣٧. د. علي توفيق الصادق، د. معبد علي الجارحي، د. نبيل عبد الوهاب لطيفة (محررون)، جهود ومعوقات التخصيص في الدول العربية، الفصل الثاني "التخصيص في إطار التنمية: القضايا والمضامين"، سلسلة بحوث ومناقشات وورش عمل، صندوق النقد العربي، معهد الدراسات الاقتصادية، أبو ظبي، ١٩٩٥، منشور على مكتبة جامعة النيلين على الموقع الالكتروني: www.neelain.edu.sd/cgi.

38. Volker Sechneider / Alexander, The privatisation of Infrastructures in the theory of the state: An Empiricial overview and a Dicussion of competin theoretical explanations, paper to be presented at the workshop on regulatory reform at the 29th Joint sessions of workshops (ECPR), 6-11 April 001 in Grenobl, France, P.19.

تقرير منشور على الموقع الالكتروني: https://ecpr.eu/filestore/paper proposal.

Abstract

The research deals with the subject "Legal Regulation of Privatisation Its Role in Confronting Fiscal Crises and Improving Public Services" in the comparative law and the how far it could be taotally adobted through utlizing the practices of world countries in this respect. To achieve the report of effective leagal regulation in confronting these fiscal crises to improving Public Services" in Iraq and; to manage the resulting from privatisation in terms of context and reality.

Iraq is suffering from a set of issues that affected the citizen's life due to bad services offered by public utilities and being impossible to be offered by administration due some problems:

- **Lack of lquidity due to drop of world oil prices, being the key source of finance expendture on public utilities.**
- **Admenstrative corruption which leads to spoil most of state resources designated for public services along with the cost of elminating it.**
- **High cost the state bears in fighting terrorism which made huge damges to public utlities, especialy the service ones, which needs large money to remdey its termintaing affects.**
- **Failure of public sector organisations to preform their role in development and to offer public services. Thus, they were registered as loser organisations making fiscal burden over the stated budget. They are even failed to pay to their employees.**
- **The government wishes to reform and what included in its program for the necessity of applying privatisation policy as a choice to confront the crises that Iraq suffers from currently.**
- **The legislations lack in the leagal regulation in Iraq, the need of a pack of new legislations in this respect and modification of others don't match the new idiology and economic philosophy of state. Also, identifying the role of leagal regulation in confronting these fiscal crises to improving public services through expressing the leagl texts regulating privatisation along with ambiguity, conflict or shortge. This is to attain an leagal regulation of privatisation agrees with and support leagal, economic and social security, now and in future.**

- **First Hypotheses: In one hand, Privatisation is capable of prticipation, in a convenient way, in solving and confronting the fiscal crises of Iraq. In the other hand, is capable of prticipation in public services improvement offered to citizens, in terms of quality, fast achievement and resonables costs.**
- **Second Hypotheses: Utilizing compared countries experiments, legislations and admivstrative practices in privatisation operations. This is to support**

and to enforce Iraq's tendency to privatisatio, i.e. adoption of better and most successful ways and applying them in Iraq to confront the fiscal crises and to improve public services.

Getting assistance from available of privatisation applications, in some of the preferable public utilities, to be privatised in Iraq, as seen in comparative countries. The is emphisezed by resoulutions of Cabinet and concerned ministires, especilly the loser state companies along with education, health and energy sectors.

Attaining the optimal leagal regulation of privatisation, adentifying its role to get solutions for fiscal crises and to improve the public services in Iraq. This may be done byutilizing comaprative countries practices in this field. Also, it shuold match the security, idiological, social and economic circumstances now and in future.

The theoretical and practical significance; and having a real issue which may be suitable for study in terms of sceintific and practical analysis.
Lack of leagal studies introducing this subject in terms of local leagal level vs. too many economic studies. This makes a necessity the leagal study since it may clarify its concept, limits and leagal base which entitles the concerned departments to apply.

Seventh: the study follows the analatical methodology of leagal texts deals with privatisation in Iraq and projection over the sceintific reality along with the comparative methodology. Thus, determining the extent of success in getting solutions for fiscal crises in Iraq and modifying the optimals leagal regulation fro it.

REPUBLIC OF IRAQ
Ministry of Higher Education
and Scientific Research
University of Baghdad
College of Law
Branch of Common Law

Legal Regulation of Privatisation and Its Role in Confronting Fiscal Crises and Improving Public Services

(Comparative Study)

A Thesis

Submitted to the Counsil of College of Law Counsil, University of Baghdad
in Partial Fulfillment of the Requirements for the
Degree of Doctor of Philosophy in Common Law

By

Asisst. Lect. Rabab Khalil Ibrahim Al-Dabbagh

B.Sc. 1991
M.Sc. 2008

Supervised by

Asisst. Prof. Dr. Ban Salah Abdulqadir Al-Salihy

2018 A.D. **1439 A.H.**