

قراءة في القانون رقم ٢٢٨/٢٠٠٠ المتعلق بتنظيم عمليات الخصخصة وتحديد شروطها ومجالات تطبيقها

وائل زين

المقدمة

ظهر مفهوم الخصخصة في خضم الأزمة التي أخذت تعصف بالبلدان الرأسمالية المتقدمة منذ سبعينات القرن الماضي.

مع نهاية الثمانينات تزايد الأخذ بها بسبب انهيار المعسكر الاشتراكي السابق، وما يمثله من تيار معادٍ للرأسمالية على صعيد الفكر والنهج السياسي والاقتصادي. والخصخصة بدأت في القطاعات الصناعية والتجارية والمالية، لتطال في ما بعد قطاعات البنية التحتية والخدمات المحلية، وامتدت لتشمل لاحقاً مجالات التعليم و الصحة وعدداً من الأنشطة الإدارية.

شيئاً فشيئاً أصبح تعبير الخصخصة^(١) معطياً أساسياً في المجتمعات المعاصرة لا يمكن تجاهله، بل يتوجب فهمه بشكل صحيح

حتى يتسنى لنا تطبيقه على واقعنا بشكل سليم يراعي درجة تطور مجتمعنا. فكثيراً ما تمّ تناول هذا المفهوم في الداخل والخارج بأسلوب ديمagogي بعيد عن الواقعية، مع العلم أنه وبعد الأزمة المالية الأخيرة وتأثيراتها على المستثمرين في القطاع العام لم يعد من لجوء إلى الخصخصة بمعنى التفرغ عن ملكية المشاريع العامة، بل تزايد الحديث عن عقود الشراكة بين القطاعين العام و الخاص.

الخصخصة كما ظهرت في الغرب نهاية السبعينات من القرن الماضي مبنية على دعامين فكريتين.

من جهة أولى على فكر نيو ليبرالي يرفض تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، ويتحدث عن دولة الحد الأدنى. ومن جهة ثانية على نظريات اقتصادية تدعو الى العودة إلى

(١) يستعمل البعض في اللغة العربية للتعبير عن مسارات التحول إلى القطاع الخاص تعبير تخصيص أو تخصصية كما في مصر وآخرون تعبير خصوصية كما في دول المغرب العربي.

اختلاط المفاهيم القانونية.

كما أن قانون الخصخصة لم يكن واضحاً في تحديد صلاحيات السلطتين التشريعية والتنظيمية في موضوع تطبيق الخصخصة، فهو تحت ذريعة عدم قبوله بالتفويض تجاهل ما توصل إليه العلم والاجتهاد في هذا المضمار. إن المشاكل والالتباسات التي يخلقها هذا القانون تعود بالدرجة الأولى إلى أن قانون الخصخصة المذكور تأثر بالمنهج الانكلوفوني في تنظيم هذه الظاهرة والتي لا تتلاءم مع بنينا القانوني.

فنرى المشتري يعتمد من جهة أولى التعريف الانكلوفوني للخصخصة، وهو بالمناسبة تعريف البنك الدولي أيضاً لهذا المصطلح والذي لم يكن مستشاروه بعيدين عن صياغة هذا القانون.

كما أن هذا القانون من جهة ثانية وضع في مستهل النص تعريفات للمصطلحات المذكورة فيه، وهي لا شك طريقة تتبعها المدرسة الانكلوفونية في التشريع.

فقرة اولى: في مفهوم الخصخصة

عرفت المادة الأولى من قانون تنظيم عمليات الخصخصة بأنها «تحويل المشروع العام كلياً أو جزئياً، أو تحويل ادارته كلياً أو جزئياً لإحدى الطرق القانونية الى القطاع الخاص بما فيه نظام الامتياز أو الأنظمة الحديثة له للإقامة وإدارة مشاريع اقتصادية لمدة معينة». والواقع أن الخصخصة تنطوي على مفهوم نسبي يختلف تعريفه أو تفسيره باختلاف الشكل الذي يتخذه والمجتمع الذي يطبقه. ففي الدول ذات الأنظمة الإشتراكية

الليبرالية بمعناها الأولى المرتكزة على مبدأ الملكية الخاصة لوسائل الانتاج، ذلك لأن هذا هو السبيل الوحيد لتحقيق أفضل توزيع للموارد المتاحة.

إن تنادي الخصخصة بتحجيم دور الدولة و بإطلاق الحرية الكاملة أمام عمل قوى السوق. من هنا تأتي قراءتنا لقانون الخصخصة و ذلك بهدف توضيح مسائل أساسية يقتضي التطرق لها. أولها تحديد تعريف الخصخصة في لبنان. ثانياً توضيح مسألة توزيع الصلاحيات بين كلا السلطتين التشريعية والتنفيذية في معرض تطبيق الخصخصة.

إن قانون الخصخصة الصادر عام ٢٠٠٠ لم يكن واضحاً في النقطتين المذكورتين على الأقل^(٢) فهو لم يُعط تعريفاً ضيقاً للخصخصة مما أثار صعوبات لاحقة ليس أقلها خلط المفاهيم مع مؤسسات أخرى.

فإذا كانت عقود تفويض المرافق العامة للقطاع الخاص وعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص؟

وعقود BOT تدخل في تعريف الخصخصة كما ذكر القانون، فلماذا اصدار قوانين لاحقة تنظم عمل تلك المؤسسات كمثل مشروع القانون المطروح حالياً والمتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص؟

فما دامت هذه المؤسسات القانونية مشمولة ومنظمة بقانون للخصخصة، لماذا إذن إعادة إصدار قانون تكون أحكامه مشمولة بشكل أو بآخر بقانون سابق.

إن لا إجابة على ذلك سوى عدم فهم الظواهر الحقيقية للموضوع، فيؤدي بالتالي إلى

(٢) إشارة هنا الى ان قانون الخصخصة يتضمن شكوكاً في مدى انطباق احكامه مع مضمون المادة ٨٩ من الدستور لكن لذلك بحث اخر نفضل تفصيله لاحقاً.

اعتماد مجموعة من الإجراءات، منها على سبيل المثال: تحرير النشاط الاقتصادي من المعوقات القانونية و البيروقراطية، السماح بقيام نشاطات اقتصادية منافسة للنشاطات الاقتصادية للدولة، أو تلك التي يمارسها بعض الأفراد بصورة احتكارية، تحويل المشروعات العامة إلى شركات تجارية دون نقل ملكيتها إلى أشخاص القانون الخاص^(٤).

الثاني: بمقابل هذا التعريف هناك التعريف الضيق الذي يأخذ من ملكية المشروع العام معياراً.

فكل الأعمال القانونية التي ترمي إلى نقل ملكية أصول المشروع العام (والملكية فقط) إلى القطاع الخاص تعتبر خصخصة.

وقد اعتبر الإجتهد الإداري أن ملكية المشروع العام لا تنتقل إلى القطاع الخاص إلا عندما يفقد سائر أشخاص القطاع العام مجتمعين (من دولة إلى بلديات إلى مؤسسات عامة) لأكثر من نصف رأسمال المشروع العام كما هو مقيم (أي أكثر من ٥٠٪) عندها فقد ينقلب المشروع العام إلى مشروع خاص ونكون أمام عملية خصخصة.

إن، هناك تعريفان للخصخصة الأول مرتبط بالغاية ولا يهتم بالوسيلة، أما الثاني فيرتبط بالوسيلة ولا يهتم بالغاية.

التعريف الأول مأخوذ به في القانون الأنكلوسكسوني وفي المؤسسات الدولية من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، أما التعريف الثاني فيؤخذ به في القانون الفرنسي والأنظمة المرتبطة به. إذا عدنا وصدقنا في تعريف الخصخصة في القانون اللبناني نجد أن المشرع

والاقتصاد الموجه تطبق الخصخصة كانتهاج لسياسة انفتاح اقتصادي بمفهومها الواسع. أما في الدول ذات الاقتصاد الحر اصلاً فإن الخصخصة تفسر في معناها الضيق^(٣).

عند التطرق إلى مفهوم الخصخصة لا بد من لفت النظر إلى أن للمصطلح المذكور معنيين.

الأول وهو المعنى الواسع الذي يعتبر الخصخصة مجموعة من السياسات التي تهدف إلى تقليص دور القطاع العام في الاقتصاد الوطني، بما يؤدي تلقائياً إلى ازدياد حضور القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني. فالخصخصة وفق هذا المفهوم تعني إعطاء دور أكبر للقطاع الخاص في النشاط الاقتصادي على حساب دور الدولة، الذي عليه أن يتقلص إلى أبعد الحدود. وهكذا فإن الخصخصة تعني في هذا الإطار زيادة دور قوى السوق و التحرر من القيود الحكومية.

هذا التعريف الواسع لا يهتم بالصيغ والأدوات القانونية التي تحقق الخصخصة، أكانت عقود ملكية أم عقود إدارة أو حتى الاثنيين، كعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

هذا التعريف الموسع يربط مفهوم الخصخصة بالغاية ألا وهي تعزيز دور القطاع الخاص. فكل ما يساهم في ذلك يعتبر خصخصة دون الالتفات إلى الوسيلة القانونية المستعملة. ولا يشترط هذا المفهوم للخصخصة أن يتضمن نقل ملكية المشروعات العامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص. فالخصخصة وفق هذا المفهوم تتحقق من خلال

(٣) وليد جابر، طرق إدارة المرافق العامة المؤسسة العامة والخصخصة منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠٠٩ ص ١٠٤.

(٤) مروان القطب، طرق خصخصة المرافق العامة الامتياز، الشركات المختلطة، ل بي أو تي، تفويض المرفق العام، منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠٠٩ ص ٢٦١.

قائمة مطروح خصخصة إدارتها فقط ليس إلا. هل صحيح أن الخصخصة لمدة زمنية معينة، وتتشابه بذلك مع عقد الإمتياز وعقد BOT وبعد إنقضاء هذه المدة المعنية تعود ملكية المشروع إلى الدولة.

إن تعريف الخصخصة كما هو وارد في القانون لا يتلاءم مع طبيعة النظام القانوني الذي يأخذ به لبنان ألا وهو النظام القانوني الفرنكوفوني.

إن هذا التعريف للخصخصة يثير الالتباس في ذهن الحقوقيين لأنه يخلط بين عدة مؤسسات قانونية موجودة في النظام القانوني الذي يتبعه لبنان، وهو بالتالي يؤدي إلى خلق مشكلات في التوصيف وتحديد النظام القانوني المناسب للتطبيق على الوقائع المعروضة.

فوفق هذا التعريف فإن عقود تفويض المرافق العامة وإدارتها كما عقود الـ BOT وما شابهها تعتبر عقود خصخصة، بينما في الواقع هي ليست كذلك بل هي عقود لها توصيفها الخاص في القانون العام.

إننا إذ نقترح تعديل هذا التفسير وإعتماد التعريف الضيق الذي يتلاءم أكثر مع واقع نظامنا الحقوقي لما فيه من تجنب للالتباس والمشاكل القانونية، حيث من المناسب إصدار قانون على غرار فرنسا ينظم عمليات الخصخصة وفق المفهوم الضيق الأنف الذكر. ففي فرنسا ومع فوز اليمين في الانتخابات التشريعية في ربيع عام ١٩٨٦ عمل هذا الأخير على وضع إطار تشريعي لعملية الخصخصة، فكان أن صدر القانون رقم ٧٩٣ تاريخ ١٩٨٦/٧/٢ والقانون رقم ٩١٢ تاريخ ١٩٨٦/٨/٦.

لقد حدد القانون الأول المؤسسات العامة

إعتمد التعريف الموسع للخصخصة. وهذا التعريف للخصخصة هو تعريف شامل يخلط عدة مؤسسات قانونية يعترف بها القانون الإداري والذي بالمناسبة هو غير موجود في النظام القانوني الأنكلوساكسوني.

فالتعريف يخلط ما بين التفرغ عن ملكية المشروع العام للقطاع الخاص سواء جاوز نسبة نصف ملكية المشروع العام أم لم يجاوزه وبين إدارة هذا المشروع من قبل القطاع الخاص.

لقد داخل المشتري بين العقود على اختلاف أنواعها ومزج بينها، وعمل على إلغاء الفوارق التي تميزها عن بعضها البعض. ولم يتقصد تعريفاً دقيقاً وعصرياً بالخصخصة كما أنه لم يضع قانوناً مرناً متوافقاً مع متطلبات وحاجات البلد. وذلك من خلال هذا التعريف غير الدقيق وغير العملي للخصخصة، وهذا التكييف لعقودها والذي لا يتوافق والقانون الإداري^(٥).

فلذلك أول ما سيتبادر إلى الذهن الأسئلة التالية :

ما الفرق بين الخصخصة وعقد شركة الاقتصاد المختلط ؟

ما الفرق بين الخصخصة وعقد الإدارة ذات المنفعة المشتركة؟

ما الفرق بين الخصخصة وعقود الامتياز؟

ما الفرق بين الخصخصة والعقود والأنظمة الحديثة المشابهة لعقد الإمتياز؟

هل الخصخصة مطروحة فقط للإقامة المشاريع الجديدة؟

بينما المشاريع القديمة والتي ما زالت قائمة مطروح خصخصة إدارتها فقط ليس إلا؟

هل صحيح أن الخصخصة لمدة زمنية معينة بينما المشاريع القديمة والتي ما زالت

(٥) رثيف خوري عقود ل بي أو تي وعقود الخصخصة في القانون المقارن منشورات صادر ٢٠٠٢ ص ٢٢٣.

هذين القانونين، كما أضاف لائحة ثانية بالمؤسسات العامة التي ستخصص خلال فترة بعد صدور القانون.

يشار هنا إلى أن قوانين الخصخصة الفرنسية الأنفة الذكر استثنت من أحكامها المؤسسات العامة الوطنية التي ينص الدستور على ضرورة امتلاكها من قبل الأمة، وأيضاً استثنت من أحكامها المؤسسات العامة التي دخلت إلى القطاع العام بموجب قانون. فهذه تحتاج إلى قانون خاص لخصصتها ولا يتم الاكتفاء بموجبها بقانون الخصخصة العام.

فقرة ثانية:

توزيع الصلاحيات بين السلطتين التشريعية والتنظيمية في موضوع الخصخصة

متى تحدد معنى الخصخصة نطرح سؤالاً مشروعاً حول توزيع الصلاحيات بين السلطتين التشريعية والتنظيمية في صدد تنفيذ عمليات الخصخصة، المبدأ العام المعمول به في القانون الفرنسي هو توزيع الصلاحيات بين السلطتين التشريعية والتنظيمية في صدد تنفيذ عمليات الخصخصة، وهذا ما أكد عليه المجلس الدستوري الفرنسي في قراراته (٧).

لقد إعتبر المجلس الدستوري الفرنسي في القرارات الأنفين أن تحديد القواعد العامة التي ترعى عملية الخصخصة، هو من صلب اختصاص السلطة التشريعية. كذلك يدخل في إختصاص هذه الأخيرة تقرير المؤسسات العامة التي يجب خصصتها، وكذلك إجازة عملية التفرغ عن كل ما يجاوز نسبة ٥٠٪ من قيمة

التي يرغب المشرع بنقلها إلى القطاع العام قبل تاريخ ١٩٩١/٣/١ وأجاز نقل الملكية إلى القطاع الخاص بشأنها. كما حدد صلاحيات كل من السلطتين التشريعية والتنظيمية في معرض تنفيذ عمليات الخصخصة وفق قرار المجلس الدستوري الصادر في حزيران من عام ١٩٨٦^(٦).

أما القانون الثاني فقد حدد أصول تنفيذ عمليات التفرغ وأساليها (من بيع مباشر، أو عرض للجمهور) وذلك حسب حجم أعمال المؤسسة العامة. كما حدد كيفية تقييم المؤسسات العامة التي سوف تخصص.

كذلك أنشأ القانون مجلساً أعلى للخصخصة وهو تضمن أحكاماً لحماية المصالح الوطنية ومصالح العاملين في المؤسسات العامة التي ستخصص.

لقد تطرق هذان القانونان حصراً إلى عمليات التفرغ عن الحصص والموجودات في المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص وذلك إياً كانت نسبة هذا التفرغ.

فهما بالتالي إعتدما تعريفاً ضيقاً للخصخصة وهما لم يمزجا الخصخصة مع مؤسسات قانونية أخرى، بل نظماً كل عمليات التفرغ عن الحصص، والموجودات في المشاريع العامة والأصول التي تخضع لها والجهات المختصة التي يمكنها التفرغ عن الحصص، وذلك حسب حجم المؤسسة ونسبة الحصة المتفرغ عنها. لقد عدل البرلمان الفرنسي هذان القانونان بقانون آخر عام ١٩٩٣ حيث أدخل هذا القانون الأخير تعديلات في بعض مواد

(٦) Conseil Constitutionnel, Décision n: 86-207 du 25-26 Juin 1986, recueil des décisions du constitutionnel, 1986.

(٧) Conseil Constitutionnel, Décision n: 81- 132 du 16 Janvier, recueil des décisions du conseil constitutionnel, 1982 et Conseil Constitutionnel, Décision n: 86-207 du 25-26 Juin 1986 op.cit.

وعلى الأخص تلك المتعلقة بتحديد المؤسسات العامة القابلة للخصخصة، شرط أن لا يترك لها أي سلطة استثنائية وأن يحدد بشكل واضح المعايير^(١٠).

بالعودة إلى القانون اللبناني نلاحظ ما يلي: لقد نصت المادة الثانية من قانون الخصخصة على ما يلي: «يتم تحويل ملكية المشروع العام أو ادارته إلى القطاع الخاص بقانون ينظم القطاع الاقتصادي المعني بعملية التحويل، ويحدد القانون أسس تحويل و مراقبة المشاريع المخصصة عن طريق هيئات رقابية مستقلة تنشأ لهذه الغاية. ويحدد كذلك المدة القصوى للتراخيص الممنوحة للعمل في القطاع وفقاً للاحكام المادة ٨٩ من الدستور».

لقد أكدت هذه المادة على ضرورة العودة إلى المجلس النيابي عند خصخصة كل قطاع، حيث يصار إلى الموافقة على قواعد محددة للخصخصة.

لقد أكدت على هذه المادة على موضوع الحصرية التشريعية للمجلس النيابي في موضوع الخصخصة، وهذا مكرس اجتهاداً وعلماً كما أسلفنا فتحويل المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص يتطلب قانوناً في لبنان وذلك لسببين:

الأول: إن الخصخصة تتعلق بالملكية التي وحسب الدستور (المادة ١٥) تحت حماية القانون، وبالتالي لا يمكن تصور الخصخصة إلا من مجال التشريع^(١١). وقد أكد على هذا المبدأ العديد من قرارات مجلس شورى الدولة في لبنان في مسائل تتعلق بإنشاء مرافق عامة.

الحصص في المؤسسات العامة وبالتالي التفرغ عنها للقطاع الخاص.

كما يعود للمشترع إجازة خصخصة (تحوّل إلى القطاع الخاص) لكل المؤسسات العامة التي دخلت إلى القطاع العام بموجب قانون، وكذلك المؤسسات العامة الوطنية التي نصت الفقرة التاسعة من مقدمة الدستور الفرنسي على ضرورة إمتلاكها من قبل الأمة.

السبب في هذه الحصرية يعود إلى أن الملكية أساس تشريعي أسمى من أي قانون عادي منصوص عنها، ليس في الدساتير وحسب بل أيضاً في المواثيق والشرع الدولية^(٨).

أما عدا ذلك فإنه يكون من اختصاص السلطة التنظيمية. وعلى الأخص بيع الحصص في المؤسسات العامة بشكل لا يؤدي إلى فقدان هذا الأخير لغالبية (نصف) الحصص في المؤسسة العامة كما هي مقيمة، بيع الحصص في الشركات التي يملك القطاع العام أقل من ٥٠٪ منها واتخاذ جميع الإجراءات الآيلة إلى تنفيذ عمليات الخصخصة وفق المبادئ العامة التي حددها المشرع.

لقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي أنه ليس من الضروري الرجوع إلى الجمعية الوطنية عند كل عملية تفرغ^(٩)، وهذا منطقي إذ لا يجب إدخال البرلمان في التفاصيل التي هي من اختصاص السلطة التنظيمية ما دام أن هذا الأخير قد حدد المبادئ العامة. كما إعتبر المجلس أنه يمكن للبرلمان أن يفوض السلطة التنظيمية بعضاً من صلاحياته الأنفة الذكر،

(٨) وليد جاير مصدر سابق ص ١١١.

Conseil Constitutionnel, Décision n: 81- 132 du 16 Janvier op.cit.

Pierre Delvolvé, Droit public de l'économie, Dalloz 1998 p.751.

Eric canal -Forgues, Michel Tabet, Privatisations et constitution en droit français et en droit libanais, in les privatisations journée d'actualité, actes du colloque de Beyrouth, éditions cederoma 1999 p.90.

في المادة جملة تقول «بأن القوانين اللاحقة ستحدد أسس تحويل ومراقبة المشاريع المخصصة وذلك حسب كل قطاع بقطاع».

فالمشرع في قانون تنظيم عمليات الخصخصة وتحديد شروطها ومجالات تطبيقها كان غامضاً، ولم يتطرق البتة إلى صلاحيات السلطة التنظيمية في موضوع الخصخصة وذلك تحت حجة رفض التفويض. إن رفض التفويض في التشريع للسلطة التنظيمية شيء والإعتراف بدور للسلطة التنظيمية في موضوع الخصخصة أمر آخر.

إن، وإن كان حسب نص المادة ١٦ من الدستور اللبناني إن صلاحية المجلس النيابي في التشريع مطلقة وغير محددة بأي قيد دستوري، فإن ذلك لا يمنع من التأكيد على أن الدستور ينص أيضاً على فصل السلطات. فموضوع ولاية القانون المطلقة لا تعني أبداً غياب الفصل بين السلطات وتوزيع الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفق قواعد متعارف عليها دستورياً.

فالقانون يحدد القواعد العامة و المبادئ والضمانات الأساسية ويترك للسلطة التنظيمية إصدار التدابير التطبيقية لهذه القواعد، ووضع موضع التنفيذ المبادئ والضمانات الأساسية^(١٤). لقد كان حري بالمشرع أن يحدد في نص المادة ما توصل إليه العلم والاجتهاد في شأن توزيع الصلاحيات بين السلطتين في ميدان الخصخصة وعدم ترك الأمور غامضة كأن يحدد بأنه يعود للمجلس النيابي تحديد قواعد تحويل ملكية المشاريع العامة إلى القطاع

الثاني: يعود إلى أن الولاية التشريعية للمجلس النيابي في لبنان هي مطلقة لا تجد أي حد لها، فالمجلس النيابي في لبنان وكونه يمثل السيادة الوطنية ويعبر عن الإرادة الجامعة يمكنه ان يتدخل عبر التشريع في أي مسألة.

إن هذه الخاصة التشريعية لتقرير الخصخصة تمتد في لبنان حتى لخصخصة المرافق العامة التي نشأت بمرسوم صادر عن مجلس الوزراء وفق المرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٣/١٢/١٩٧٢^(١٢).

إن المادة ٢ من قانون الخصخصة لم تتضمن أي تفاصيل في شأن كيفية تنفيذ الخصخصة، وبالتالي فإن هذه المادة ليست لينة أو عملية.

لقد اختار المشرع الطريقة المعقدة والبطيئة نسبياً للخصخصة لأنه يرفض رفضاً باتاً تفويض السلطة الاجرائية تماشياً مع سلوكه منذ ما بعد لتعديلات إتفاق الطائف^(١٣).

إن واقع الحال يدل أن عملية الخصخصة هي عملية معقدة فإن كان يعود للسلطة الاشتراعية الحق بتقرير قواعدها العامة ومبادئها، وتقرير التحويل الى القطاع الخاص عن طريق بيع اكثر من ٥٠٪ من موجودات المشروع العام. إلا أن التفاصيل الاجرائية للعملية من تقييم المشروع العام إلى وضع الشروط التفصيلية الدقيقة للعملية وكذلك التفرغات البسيطة والمفاوضة وتوقيع العقود تعود للسلطة التنظيمية، لأنها أكثر دراية بواقع المشاريع العامة وهذا ما تجاهله المشرع في قانون الخصخصة بل تهرب منه عندما وضع

Eric canal -Forgues, Michel Tabet,op.cit p.90.

(١٢)

(١٣) رثيف خوري مرجع سابق ص ٢٢٠.

Gérard conac, François lechaire La constitution de la république française, analyse et commentaire,économica (١٤)

1979, p 732.

الخصخصة، أن يحدد مدى تدخل السلطة التنظيمية في هذه العمليات وذلك كما أسلفنا.

كما كان حرياً به ولتجنب الغرق في التفاصيل وتعقيد الأمور أن يحدد في ملحق يرفق بالقانون لائحة بأسماء المؤسسات والمشاريع العامة التي يريد خصصتها خلال سنة أو سنتين من صدوره. بحيث يتم تجنب في تلك الفترة الرجوع إليه لإعطاء الإذن عند تحويل كل مشروع عام إلى القطاع خاص.

إن مثل هذا الإجراء يجنب هدر الوقت والطاقة، والأهم يضمن نجاح عملية الخصخصة بمجملها والتي من غير المناسب تجزئتها قطاعياً، ذلك لأنها تعبر عن سياسة عامة تطل القطاعات الاقتصادية والإنتاجية بمجملها.

هكذا نجد وفي مثل هذا العصر الذي يتطلب سرعة في استنباط الحلول الاقتصادية والقانونية لكسب كل دقيقة وقت، أن مطبخنا التشريعي بطيء ويعمل بالتقسيط وبالمفرق، ولا يضيره الاستئثار بالتشريع ولو على حساب جدوى وسرعة الحلول. فهو لم يسن قانوناً للخصخصة كاملاً شاملاً بل فضّل عند كل ضرورة لخصخصة مرفق ما أن يقر له قانوناً خاصاً مع ما يسبب هذا الأسلوب من بطء وتأخير، ودون إغارة الإنتباه إلى التوازنات السياسية للكتل النيابية التي تلعب دوراً كبيراً عند بحث خصخصة هذا القطاع أو ذاك. وبأنه يعجز هذا المجلس أحياناً ولفترات طويلة وبسبب الموازنة أو بسبب التردد في فتح دورات استثنائية، أو لأسباب أخرى عن التشريع وعن درس مشاريع القوانين ويطول بذلك البت ببعض القضايا العامة لحياة البلد ولحياة المواطن.

الخاص، بينما يعود للسلطة التنظيمية الحق باتخاذ تدابير تطبيقية لهذه القواعد العامة. وكذلك القيام بعمليات التفريغ البسيطة التي لا ينجم عنها تحويل ملكية المشروع العام للقطاع الخاص.

فالسؤال المطروح أنه إذا لم يتطرق المشتري إلى مثل هكذا موضوع يتعلق بتحديد أسس وقواعد الخصخصة والتحويل إلى القطاع الخاص ففي أي نص آخر سيتطرق لذلك؟ وبالتالي لماذا ترحيل المشكلة إلى المستقبل عند خصخصة كل قطاع على حدة.

لقد كان حري بالمشتري أن يحدد ما توصل إليه العلم والاجتهاد وعدم ترك الأمور غامضة.

إن من أهم شروط نجاح عمليات الخصخصة هو أن يكون التشريع المتعلق بها واضحاً، يتطرق للمبادئ العامة ويترك للسلطة التنظيمية التحرك ضمن القيود التي يضعها لها. فالتشريع اليوم سواء في فرنسا أو الدول المتأثرة بنظامها القانوني أصبح معقداً، وينطوي على تفاصيل فنية كثيرة تحتاج إلى خبراء. من هنا ضرورة أن يحدد البرلمان المبادئ الأساسية بينما يترك لأهل الاختصاص المكلفين من قبل الحكومة النواحي التنظيمية^(١٥).

من هنا يثار تساؤل، هل القانون الذي صدر يسهل أم يعقد الخصخصة؟ وهل الخصخصة - بما تحمله من علاج سريع وضروري - يمكنها أن تسلك طريقاً طويلاً أم تحتاج لاختصار المسافات واختصار الوقت^(١٦).

لقد كان من الأنسب على المشرع وتسهيلاً لإجراء عمليات الخصخصة أن يقوم بعد تأكيده على صلاحية السلطة التشريعية في

(١٥) عصام نعمان حوار ضمن حلقة نقاش حول مشروع قانون تنظيم قطاع الاتصالات منشور في الخصخصة رؤية في سبيل موقف سياسي متوازن المركز الاستشاري للدراسات و التوثيق ٢٠٠٢ ص ٤٨.

(١٦) رثيف خوري مرجع سابق ص ٢٤٢.

الأحيان يقتضي التفرغ الكامل أو الجزئي عن المشاريع العامة للقطاع الخاص. مجموع هذه العمليات يسمى اقتصادياً بالخصخصة، ولكن من الناحية القانونية ليس الأمر كذلك. فمجموع هذه العمليات يدل من الناحية الحقوقية في النظام الفرنسي على عدد كبير من المؤسسات القانونية الموجودة سابقاً، حتى قبل في بعض الأحيان، من وجود مصطلح الخصخصة و بالتالي لا يمكن تصور الخصخصة إلا وفق التعريف الضيق.

إن عدم إعطاء تعريف ضيق للخصخصة على غرار فرنسا يخلق صعوبات كبيرة ويخلط المفاهيم^(١٨). فمن الأنسب لنا تجنباً للمشاكل اعتماد التعريف الفرنسي، لأن نظامنا القانوني مستقى من فرنسا وليس من النظام الأنكلوسكسوني. كما أنه بالتالي في حال اعتماد مثل هذا التعريف الضيق من المناسب إصدار قانون خاص ينظم عمليات وعقود تفويض المرافق العامة للقطاع الخاص. وكذلك قانون ينظم الشراكة بين القطاعين العام والخاص منعاً لأي التباس.

إضافة إلى ذلك من المناسب توضيح مسألة اختصاصات كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في معرض تطبيق عمليات الخصخصة حسب ما تم بيانه في معرض هذا البحث.

لذلك كان من الأفضل أن يصدر قانون الخصخصة أي القانون ٢٢٨/٢٠٠٠ كاملاً شاملاً عاماً دقيقاً وعلمياً، ولا تعتريه ثغرات ونواقص ولمرة واحدة على أن يترك للسلطة الاجرائية إتخاذ المراسيم التفصيلية التطبيقية في هذا الصدد، وهذه الأخيرة هي التي تتحمل مسؤوليتها السياسية أمام مجلس النواب صاحب الصلاحية بمراقبتها ومحاسبتها.

فعلى الحكومات أن ترسل نتيجة لصيغة القانون الحالي عند كل حاجة إلى خصخصة مرفق عام مشروع قانون إلى المجلس النيابي الذي يقوم بدرسه والنظر به، وذلك يتطلب الكثير من الوقت والخضوع للتوازنات النيابية والمصالح السياسية للكتل النيابية بينما كان بالإمكان تخطي كل ذلك وتخطي النواقص والثغرات في القانون الحالي، وقران الرغبة بالخلاص بخطوات عملية عبر إقرار قانون عام وشامل ودقيق وعلمي^(١٧).

خاتمة

شهدت العقود الأخيرة تحولات مهمة تتعلق بدور الدولة في ممارسة النشاط الاقتصادي، ساد إعتقاد بأن تحقيق النمو الاقتصادي يحتاج إلى دور بارز من قبل القطاع الخاص. كما تبلورت قناعة بأن إدارة المرافق العامة الاقتصادية من قبل أشخاص القانون الخاص ستكون أكثر فعالية و إنتاجية، وفي بعض

(١٧) رثيف خوري مرجع سابق ص ٢٤٣ و ٢٤٤.

(١٨) مثال ذلك خلط الخصخصة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص. فإذا اعتمدنا التعريف الموسع للخصخصة فإن الشراكة بين القطاعين مشمولة بالمفهوم الموسع للخصخصة وهي بالتالي منظمة بأحكام قانون الخصخصة و بالتالي لماذا محاولة إصدار قانون جديد لتنظيم الشراكة بين القطاعين كما طرح في الأشهر السابقة.