

## الخصخصة وسيلة وليست غاية... لضرورة الإفادة من تجارب الدول

## ذو الفقار عيدي

يسيطر النظام الاقتصادي القائم على إيلاء القطاع العام مهمة تحقيق التنمية، على معظم دول العالم، حيث اتصفت ستينيات وسبعينيات القرن الماضي بحضور الدولة في مختلف القطاعات الوطنية وسيطرتها على مختلف النشاطات الاقتصادية بهدف تحقيق المصلحة العامة. وساد هذا التوجه حتى بداية الثمانينيات، حيث ظهر بعد ذلك توجه جديد تم اعتماده من قبل أكثر دول العالم، يهدف إلى إعادة تنظيم دور الدولة على الصعيد الوطني. هذا التوجه الجديد واكبه بروز خصائص اقتصادية مختلفة مثل: تفعيل التبادل الاقتصادي الحر بين الدول، إزالة العوائق أمام تبادل الأموال والخدمات، تفعيل الاستثمارات، إنشاء كتل اقتصادية في أسواق تناقسية عالمياً إلخ...

وعت الدول الصناعية كما الدول النامية التحديات الناشئة عن هذا الواقع، فاعتمدت استراتيجيات تنمية مختلفة، من بينها سياسة اقتصادية تركز على إصلاحات بنوية في الاقتصاديات الوطنية، واعتماد سياسة الخصخصة.

برزت الخصخصة كوسيلة فعالة تحقق أهدافاً مختلفة مثل: تسديد الدين العام، تقليص عجز الموازنة العامة في الدولة، وضع حد للبيروقراطية الحكومية، جعل الأسواق المالية أكثر ديناميكية، إنشاء رأسمال شعبي (Capitalisme Populaire)، تفعيل المنافسة ما يؤدي إلى زيادة الانتاج وتحسين النوعية، تحسين الكفاءة الاقتصادية والإنتاجية والمالية في الدولة إلخ...

ويمكن وضع الخصخصة في مفهومين اثنين:

أولاً. في المعنى الضيق:

تعني الخصخصة تحويل ملكية المؤسسة العامة إلى القطاع الخاص بصورة نهائية.

ثانياً. في المعنى الواسع:

تعني الخصخصة كل تحويل إلى القطاع الخاص لعناصر مؤسسة عامة لا تزال مملوكة من قبل شخص القانون العام، وهي بالتالي تحتفظ بصفاتها العامة لأنها لا تزال مرفقاً عاماً.

١- أخذ الاجتهاد الفرنسي بالمفهوم الضيق حيث اعتبر خصخصة كل بيع للأغلبية المطلقة من رأسمال المؤسسة العامة إلى القطاع الخاص، وطالما أن الدولة أو شخص القانون العام يملك الأغلبية المطلقة من رأس المال فإن العملية لا تعتبر خصخصة بل فتح رأسمال المؤسسة العامة أو عملية تنفس.

٢- أما المشرع اللبناني فقد اعتمد المفهوم الواسع للخصخصة، حيث نص قانون الخصخصة الرقم ٢٢٨/٢٠٠٠ في الفقرة الثالثة من المادة الأولى على أن الخصخصة هي تحويل المشروع العام كلياً أو جزئياً أو تحويل إدارته كلياً أو جزئياً بإحدى الطرق القانونية، إلى القطاع الخاص، بما فيه نظام الامتياز والأنظمة الحديثة المشابهة له لإقامة وإدارة مشاريع اقتصادية لمدة معينة. إن هذا التعريف كما ورد في القانون ٢٢٨/٢٠٠٠ لم يكن موقفاً، فقد خلط المشرع بين الخصخصة وبين العقود المختلفة كعقد الامتياز وعقد الإدارة وغيرها، ولم يلاحظ الفوارق التي تميز العقود بعضها عن بعض. فهذه العقود موجودة قبل أن يصدر القانون الرقم ٢٢٨/٢٠٠٠ وهي تتم ضمن آليات وضوابط محددة كرسها القانون والاجتهاد الإداري. ومن ناحية أخرى، فإن اعتماد سياسة الخصخصة في ثمانينيات القرن الماضي كان يهدف إلى تعديل الاستراتيجيات المتبعة من قبل الدول في ظل هذه العقود.

٣- إن تطبيق الخصخصة في لبنان ضرورة وحاجة، إذ إن هناك أسباباً عديدة تدفع بهذا الاتجاه، حيث يأتي في طليعتها الدين العام وعجز الموازنة الناتجان بشكل أساسي عن الهدر وعن سياسة الإعمار التي اتبعتها الحكومات المتعاقبة في لبنان منذ نهاية الحرب الأهلية عام ١٩٨٩، وإلى عجز بعض المؤسسات العامة ككهرباء لبنان مثلاً، ما أثقل كاهل الخزينة العامة، بالإضافة إلى أسباب أخرى سياسية تتعلق بمنهجية إدارة المؤسسات العامة بطريقة مذهبية وطائفية، ما شكّل خروجاً واضحاً على مفاهيم دولة القانون والمؤسسات. هذه الأسباب وغيرها أبرزت الخصخصة كأحد الحلول المطلوبة ليس فقط من قبل السلطة بل أيضاً من قبل القطاع الخاص. وفي هذا الإطار يقتضي أن نأخذ بعين الاعتبار أيضاً متطلبات العولمة وانفتاح الحدود بين الدول، وهذا يوجب علينا أن نطور إمكانياتنا للاستفادة من هذا الواقع.

٤- إن انفتاح الحدود بين الدول في ظل العولمة يوجب تحسين وتطوير فعالية وإنتاجية المؤسسات العامة لكي تصبح قادرة على المنافسة، وهذا يوجب تطوير السوق الاقتصادية والمالية وتحفيز المنافسة، ما يؤدي إلى زيادة الإنتاج وتحسين نوعيته، بالإضافة إلى الاستفادة من التكنولوجيا الجديدة في عمل المؤسسات موضوع الخصخصة. وبالتالي يصبح فتح الأسواق أولوية ضمن حدود ترعى المصلحة الوطنية وسيادة الدولة.

٥- إن تطبيق الخصخصة في لبنان يطرح بعض التساؤلات السياسية والاقتصادية والمالية:

أ- فعلى الصعيد السياسي، لا تعفي الخصخصة الدولة من واجباتها ومسؤولياتها، بل على العكس، إن ضعف الدولة يمكن أن يضيّع الإيجابيات المتوخاة.

ب- وعلى الصعيد الاقتصادي، تنشئ الخصخصة آثاراً إيجابية كونها تفسّ نشاطات اجتماعية واقتصادية وازنة.

ج- وعلى الصعيد المالي، ليست الخصخصة بديلاً من سياسة مالية فعالة، بل يجب أن تشكل جزءاً من برنامج إصلاحي اقتصادي ومالي شامل.

فالخصخصة يجب ان تندمج في إطار برنامج إصلاحي سياسي اقتصادي إداري ومالي يهدف إلى تنمية مجموع الاقتصاد الوطني.

٦- إن تطبيق الخصخصة وفق ضوابط وتقنيات مختلفة يسمح بنجاح العملية وتحقيق الأهداف المرجوة. فتنظيم الخصخصة في فرنسا حدد بموجب نصوص تشريعية وتنظيمية مختلفة مثل القانون الرقم ٨٦/٧٩٣ تاريخ ١٩٨٦/٧/٢ والقانون الرقم ٨٦/٩١٢ تاريخ ١٩٨٦/٨/٦ والقانون الرقم ٩٣/٩٢٣ تاريخ ١٩٩٣/٧/١٩ الذي أعطى الصفة الدائمة لبرنامج الخصخصة، بالإضافة إلى قوانين خاصة تتعلق بخصخصة مؤسسات معينة. إن هذا التنظيم المعتمد في فرنسا أعطى لبرنامج الخصخصة الصفة الدائمة، وخول الحكومة اللجوء إلى خصخصة المؤسسات العامة وفق برنامج محدد ومعتمد من قبلها، ما سهل الإجراءات ونظم العملية وحدد ضوابطها بشكل مسبق. بينما نرى في لبنان أن القانون الرقم ٢٠٠٠/٢٢٨ حدد مبادئ عامة في الخصخصة وافقر إلى الإجراءات والتقنيات المختلفة لتنظيم وضبط العملية، تاركاً هذه الإجراءات إلى القوانين الخاصة، ونص على أنه في كل مرة يراد فيها خصخصة مؤسسة عامة، أن تعود الحكومة إلى مجلس النواب للحصول على قانون يجيز خصخصة المؤسسة المعنية، ويحدد الضوابط والآليات التي ستبُعث، ما يعقّد عملية الخصخصة ويطيّل الإجراءات.

٧- من ناحية أخرى، نرى أن قوانين الخصخصة في فرنسا وضعت ضوابط عديدة بهدف حماية المصلحة الوطنية وسيادة الدولة. فعلى سبيل المثال تم تحديد حيازة الاجانب لـ ٢٠% من رأس مال الشركة المخصصة سواء كانوا اشخاصاً طبيعيين ام معنويين، وفق المادة ١٠/١ من قانون ١٩٨٦/٨/٦ (عدلت لاحقاً). وقد حدد القانون الرقم ٩٣/٩٢٣ مساهمة الاجانب، ايا تكن جنسيتهم بـ ٥% من رأسمال الشركة عندما يتعلق بنشاطات معينة كالصحة العامة، الدفاع الوطني الخ، إضافة الى ذلك هناك ما يسمى بالنواة الصلبة للمساهمين التي تحد من امكانية بيع المساهم للاسهم التي يكون قد اشتراها بسرعة بهدف تحقيق ربح سريع، ما يؤدي الى اضطراب في عمل المؤسسة. لذلك وضع القانون هذه التقنية لكي يؤمن استقرار عمل المؤسسة المخصصة بفعل التزام هؤلاء المساهمين بعدم بيع الاسهم خلال فترة محددة.

ولضمان حقوق العمال في المؤسسة المخصصة، أوجبت المادة ١١/١ من قانون ١٩٨٦/٨/٦ ان يحفظ ١٠% من أسهم المؤسسة المخصصة المطروحة في السوق لعمال هذه المؤسسة الذين يستفيدون أيضاً من حسم حتى حدود ٢٠% ومن حق تقسيط يمتد لثلاث سنوات. بالإضافة الى هذه التقنيات المختلفة، نص القانون أيضاً على السهم الذهبي الذي يعطي حقوقاً مهمة للدولة التي تملك هذا السهم. إن مختلف هذه التقنيات، باستثناء السهم الذهبي، هي غير ملحوظة في قانون الخصخصة اللبناني الرقم ٢٠٠٠/٢٢٨. لقد أدت هذه الضوابط المختلفة في القوانين الفرنسية الى تملك أغلبية أسهم المؤسسات المخصصة من قبل فرنسيين.

٨- إن قانون الخصخصة يجب أن يحدد الاطار المؤسسي للعملية. فالسلطة السياسية هي التي تطلق برنامج الخصخصة وهي التي توقعه، ولكن هذه السلطة بحاجة الى مؤسسة متخصصة قادرة على قيادة عملية الخصخصة الى تحقيق أهدافها. من هنا أنشأ القانون اللبناني الرقم ٢٠٠٠/٢٢٨ المجلس الاعلى للخصخصة، وعين حدود صلاحياته وتنظيم أعماله بالمرسوم الرقم ٢٠٠١/٥٥٤ تاريخ ٢٠٠١/٥/٢٣. إن طريقة تأليف المجلس لم تكن موفقة هي أيضاً، فهو يتألف من رئيس الحكومة رئيساً ومن أربعة أعضاء دائمين هم وزير المال، وزير العدل، وزير الاقتصاد والتجارة ووزير العمل. وينضم الى المجلس حكماً ويصبح عضواً فيه الوزير المختص عند النظر في خصخصة مشروع عام يدخل نشاطه في نطاق مهام الادارات التابعة لهذا الوزير أو الخاضعة لوصايته. وقد أجاز للمجلس بموجب هذه النصوص الاستعانة بالخبرات اللازمة من داخل الادارة ومن خارجها.

٩- إن تأليف المجلس من سياسييين يؤدي من ناحية الى نقل التجاذبات السياسية والانقسام السياسي الى داخله، ومن ناحية أخرى، الى غياب الاستقرار في عمله. فإذا أخذنا بعين الاعتبار ان معدل عمر الحكومات في لبنان هو ١٨/١ شهراً، فإن أعضاء المجلس سيتغيرون حكماً مع تغير الحكومة. وهذا ما يجعل عمل المجلس غير مستقر، ويؤدي الى عدم الاستقرار في عملية الخصخصة. لذا يجب ان يؤلف هذا المجلس من اختصاصيين وخبراء في موضوع الخصخصة، وهذا ما يؤدي الى تبسيط الاجراءات وإبعاد التجاذبات السياسية.

١٠- إن وضع ضوابط وتقنيات مختلفة في عملية الخصخصة، وأبعادها عن التجاذبات السياسية مع الأخذ بعين الاعتبار متطلبات السيادة الوطنية والمصلحة العامة وهواجس الطبقات الفقيرة وعمال المؤسسات المخصصة هي عوامل أساسية في نجاح العملية. وفي هذا المجال نستشهد بقول رئيس الجمهورية الفرنسية الأسبق جاك شيراك، إذ اعتبر أن الخصخصة هي التأميم الحقيقي للاقتصاد، بحيث إنها تسمح لكل مواطن بأن يشارك بحرية في اقتصاد الوطن.

La privatisation est la véritable nationalisation de l'économie en ce qu'elle permet à chaque citoyen de participer librement à l'économie du pays.

١١- لقد أدى التطبيق المنظم للخصخصة في فرنسا إلى تحقيق نجاحات مهمة، حيث حققت إيرادات الخصخصة في هذه الدولة حوالي ١١٧/ مليار أورو استخدمت في مجالات مختلفة: تسديد الدين العام، إعادة تمويل وهيكلية المؤسسات العامة التي تواجه صعوبات، منح مساعدات الى بعض الصناديق الخ... إضافة الى ذلك فقد أدت الخصخصة الى نتائج مهمة على صعيد زيادة كتلة المساهمين الشعبية وزيادة كتلة المساهمين من العمال في تملك المؤسسات المخصصة، حيث إن ٤/٣ العمال أصبحوا مالكي أسهم في المؤسسات التي يعملون فيها. وفي نهاية ٢٠٠٦ بلغ جميع العمال المساهمين ٢,٥ مليوني شخص يساهمون بـ ٤١/ مليار أورو، ما يشكل ٢,٥% من رسملة البورصة. إضافة الى ذلك، فهناك نتائج مهمة تحققت على صعيد تطور عمل المؤسسات المخصصة، حيث أصبحت هذه المؤسسات أكثر مرونة وحققت تطوراً على صعيد سياسة الاستثمار واتجهت نحو التمويل الذاتي وزيادة رقم الاعمال الخ... ١٢- إن الوضع السائد في لبنان يتميز بالشك وانعدام الثقة. هذا الوضع لم يأت من الفراغ. لقد دلت التجربة في لبنان على صورة مشوهة. فالخصخصة موجودة في جو من الفساد وبوجود طبقة من السماسرة والاستغلاليين والطفيليين، بينما التطبيق الصحيح للخصخصة يتطلب عملاً جماعياً من قبل المواطنين والمسؤولين يهدف الى إنشاء قوة ضغط تتوحد حول برنامج جدي وشفاف مجرد من اي اعتبار مذهبي أو فئوي أو سياسي. إن الخصخصة في لبنان يجب أن

تؤمّن مشاركة المواطنين في تملك المؤسسات العامة المخصصة، وفي تطوير الاقتصاد الوطني، وأن لا تكون عملية تحويل الاحتكار العام للمؤسسات في الدولة الى احتكار خاص.

في النهاية، يجب الملاحظة ان الخصخصة ليست محدودة بتغيير ملكية المؤسسات العامة، بل ينبغي ان تعدّل المحيط الاقتصادي والقانوني والمؤسّساتي للمؤسسات موضوع الخصخصة، ووضع برامج علمية وعملية قادرة على تطوير القوى الحية للقطاع الخاص بالشكل الذي يسمح باستغلال كافة الإمكانيات الاقتصادية المتاحة.

محام بالاستئناف، ودكتور في القانون، وأستاذ محاضر في كليات الحقوق