

د. أسامة أحمد عبد النعيمات  
جامعة فيلادلفيا/ عمان - الأردن  
الاتجاهات الحديثة في خصخصة المرافق العامة في الأردن

## Modern tendencies to privatize public utilities in Jordan

### ABSTRACT,

**P**rivatization is one of the most important aspects of the new trends that have emerged in the countries of the world as an evolutionary and developmental prevailed step in all over the world. Especially, since it appeared on the scene as a recipe wonderful treatment for evolution; which began to dominate in developing countries as the only way to develop public utilities.

in consequence, this study will tend to shed light on privatization's elements and rules in Jordan. Particularly, those related the privatization of the public utilities, and the empowerment of

## تقدمة عامة

في ظل إدراك العالم كافة والدولة النامية خاصة للتحديات الجديدة التي خلفها هذا النظام الجديد، كان لا بد لها من انتهاج استراتيجيات جديدة للتنمية الاقتصادية تتناسب مع هذه التطورات من خلال تطبيق تدابير شاملة، لتقوية وتعبئة الموارد الإنتاجية، وتعزيز كفاءة استخدامها من خلال إتباع سياسات اقتصادية تركز على الإصلاحات الهيكلية في اقتصادها بعدة أوجه؛ ومن قبيل ذلك ترشيد الإنفاق وتحرير الاقتصاد واعتماد آليات السوق وتدعيم هيكل الميزانيات الحكومية وتحسين القدرة على اجتذاب التمويل الداخلي والخارجي، ودعم الأطر المؤسسية للاستثمار وإصلاح الإدارة الاقتصادية والنظم القانونية والخصخصة.

ولعل واحد من أبرز الخطوات الأساسية الأولى في عملية التحول كانت إعادة النظر في دور القطاع العام والعمل على تعظيم دور القطاع الخاص وتأهيله لممارسة دور أكبر في مسيرة التنمية الاقتصادية في ظل العولمة القائمة على تحرير الاقتصاد، والاعتماد على حرية السوق والسير في عملية الخصخصة؛ من منظور اعتبارها مرحلة رئيسية من مراحل التحرير الاقتصادي وإن كانت تأتي في المراحل الأخيرة من مراحل التحرر.

ولعل الخصخصة تعتبر من أهم مظاهر التوجهات الجديدة التي ظهرت في دول العالم وبرزت كخطوة تطويرية وتنموية سادت جميع المنظمات في جميع الدول، وخصوصاً أنها ظهرت إلى الساحة كوصفة عجيبة لعلاج للتطور؛ فبدأت تسيطر في الدول النامية بحيث أصبحت هي الوسيلة الوحيدة لتطوير المرافق العامة لمؤسسات و/أو شركات القطاع الخاص بشكل كلي أو جزئي.

بالنتيجة، سوف تتجه دراستنا هذه إلى تسليط الضوء على مقومات الخصخصة وبيان أهم أحكامها، ولا سيما ما تعلق منها بخصخصة مرافق القطاع العام وتمكين أشخاص القطاع الخاص من امتلاكها وإدارتها والهيمنة عليها.

إلا أن قريحة المتعلم تلزمنا أن نشق طريقنا إلى أهم وسائل الخصخصة المتاحة أمام الدولة من خلال الخوض في بيان موجز لأحكام المرافق العامة من حيث الإطار العام للمرافق العامة من خلال تعريف المرفق العام وبيان عناصره وبيان العلاقة المشتركة فيما بين المرفق العام والدولة. يلي ذلك الانتقال إلى مناقشة الإطار العام لخصخصة المرافق العامة؛ ما يُوجب علينا البحث في تعريف عمليات الخصخصة على ضوء ما استقر عليه فقهاء اللغة وأهل الفن والخبرة، ومن ثم بيان مجالات خصخصة المرفق العام والتنظيم القانوني لها.

سوف نتطرق في معرض بيان النظام القانوني للخصخصة إلى بيان الأساليب التقليدية للخصخصة الكلية أو الجزئية كذلك، وبعد ذلك نرتحل إلى بيان الأساليب الحديثة لعمليات الخصخصة على ضوء عقود البناء والتشغيل والنقل (B.O.T).

في النهاية سنعرض لنماذج تطبيقية لعقود البناء والتشغيل والنقل (B.O.T)، نلحقها بأهم النتائج والتوصيات التي نهي بها ذيل هذه الدراسة.

### المبحث الأول

#### الإطار العام للمرافق العامة

نستهل هذه الدراسة كما سبقت الإشارة بحديث موجز عن المرافق العامة، وفي هذا المبحث نتحدث عن المرافق العامة من حيث بيان المفهوم القانوني لها، ومن ثم الانتقال إلى بيان آلية إنشاء وتأسيس المرافق العامة وفق الدستور الأردني لعام 1952.

### المطلب الأول

#### بسط المدلول القانوني للمرافق العامة

نجد غُيب الاطلاع على موقف الفقهاء والاجتهاد الاختلاف في تعريف المرافق العامة أو المؤسسات العامة كما درج البعض على تسميتها، وهي وان اختلفت في بناء الكلام إلا أن المؤدى المعنوي منها متحد في اغلبه. ومن جملة التعريفات التي وجدنا عليها استقراراً نسوق التالي؛

هناك من عرف المرافق العامة على أنها مشروع يعمل بانتظام واضطراد تحت إدارة الشخص العام ومن خلال أسلوب السلطة العامة فيما إذا كان يشبع إحدى الحاجات العامة للمجتمع مع اقتران ذلك خضوع المرفق العام موضوع التعريف إلى نظام قانوني معين<sup>1</sup>.

وقد عرفته محكمة العدل العليا الأردنية على أنه الحاجة الجماعية التي تبلغ من الأهمية مبلغاً يقتضي تدخل الحكومة لتوفير تلك الحاجة للأفراد، وذلك من خلال وسائل القانون العام، وبغض النظر عما إذا كان الأفراد قادرين على إشباع تلك الحاجات بوسائلهم الخاصة أم لا؛ أي أن العنصر الأساسي في المرفق العام هو ضرورة وجود خدمة عامة يهدف المشرع إلى إدارتها من الحكومة مباشرةً أو بواسطة ملتزم آخر تحت إشرافها، ولا فارق أن تكون تلك الخدمة متعلقةً بنشاطات تجارية أو صناعية أو خلافها<sup>2</sup>.

كما يرى آخرون أن المرفق العام من وجهة النظر الشكلية يعبر عن الهيئة أو الجهاز الإداري الذي يقوم بإشباع متطلبات المنفعة العامة. بينما يُقصد بالمرفق العام من الناحية الموضوعية للمصطلح النشاط النفعي العام الذي تتولاه جهة الإدارة تحقيقاً للصالح العام<sup>3</sup>.

كما استقرت الموسوعة العربية العالمية على أن المقصود بالمرفق العام إنما هو نوع من الأعمال تقدم الأنشطة والخدمات للجمهور. وتشمل المرافق العامة خدمات الهاتف والبرق والكهرباء والغاز والمياه والتخلص من النفايات. كما تعد وسائل النقل العامة كشركات الطيران وشركات الحافلات وخطوط السكك الحديدية من المرافق العامة. ويتمتع العديد من المرافق العامة بحق احتكار خدمات معينة في مناطق محددة. كما أن كثيراً من المرافق العامة تخضع للنظام الحكومي أو تملكها الحكومة فعلاً رغم ملكية القطاع الخاص للكثير منها. كما ترى الموسوعة أن المرافق العامة تضم مجموعة كبيرة من الصناعات في الاقتصاد العالمي وتضطلع بنصيب وافر من الأصول الإجمالية للمشروعات غير المالية، بما يشمل كافة الشركات ماعدا المصارف وشركات التأمين وما يماثلها من المؤسسات التي تكون مملوكة للأفراد فقط، وتحتل المرافق العامة في كثير من الدول المرتبة الثانية بالنسبة لحجم الأصول ولا تتقدم عليها سوى المجموعة الصناعية.

ونظراً لما تحقق للدول من نمو صناعي متزايد وتحضر واعتماد متبادل، فإن خدمات المرافق العامة أصبحت، هي الأخرى، ذات أهمية قصوى

في النشاط الاقتصادي. وأدى خلل في مرفق عام يفرز أزمة في مواقع أخرى.

ونحن بدورنا نعرف المرفق العام على أنه تلك الجهة التي تقوم بإشباع الحاجات والمتطلبات العامة، عبر القيام بمجموعة من النشاطات تصدر عن مرافق الإدارة في ظل منظومة قوانين وأنظمة وتعليمات تكون خاضعة فيها لمراقبة الإدارة العليا وضمن شكلية قانونية معينة يحددها قانون خاص.

## المطلب الثاني

### إنشاء وتنظيم المرافق العامة

عندما تجد جهة الإدارة أن المصلحة العامة تقتضي إنشاء مرفق عام لإشباعها ويعجز الأفراد عن ذلك، فإنها تتدخل مستخدمة وسائل السلطة العامة وتنشئ المرفق العام؛ وحيث أن إنشاء المرافق العامة يتضمن غالباً المساس بحقوق الأفراد وحياتهم لاعتمادها أحياناً على نظام الاحتكار الذي يمنع الأفراد من مزاوله النشاط الذي يؤديه المرفق وفي أحيان أخرى يقيدهم بممارسة نشاطات معينة بحكم تمتع المرافق العامة بوسائل السلطة العامة وامتيازاتها التي تجعل الأفراد في وضع لا يسمح لهم بمنافسة نشاطات هذه المرافق، بالإضافة إلى أن إنشاء تلك المرافق يتطلب اعتمادات مالية كبيرة في الميزانية لمواجهة نفقات إنشائها وإدارتها فقد استقر الفقه والقضاء على ضرورة أن يكون إنشاء المرافق العامة بقانون أو بناءً على قانون صادر من السلطة التشريعية؛ بمعنى تدخل السلطة التشريعية مباشرة من خلال إصدار قانون لإنشاء المرفق، أو أن يُصار إلى أن تعهد جهة الإدارة بسلطة إنشاء المرفق إلى سلطة أو هيئة تنفيذية.

وكان هذا الأسلوب سائداً في فرنسا حتى عام 1958 عندما صدر الدستور الفرنسي دون أن يذكر أن إنشاء المرافق العامة ضمن الموضوعات المحجوزة للقانون، وأصبح إنشاء هذه المرافق في اختصاص السلطة التنفيذية دون تدخل من جانب البرلمان إلا في حدود الموافقة على الاعتمادات المالية اللازمة لإنشاء المرفق، وهنا تجدر الإشارة إلى أن أهم التطبيقات القضائية على ذلك نجده في قرار مجلس الدولة الفرنسي في حكمه المتعلق بالعبارة الإفريقية التي تحمل الاسم (Eloka) الصادر بتاريخ 1921/1/22؛ وتتلخص وقائع ذلك القرار في أن الشركة التجارية لغرب أفريقيا رفعت

دعوى على سند من القول تطالب فيه بالتعويض عن الضرر الذي نتيجة غرق السيارات التي كانت تحملها تلك العبارة أثناء عبورها رتل الجزر الصغيرة لساحل العاج، وعلى سند من البينة أن ساحل العاج قامت بإنشاء عبارات لغايات نقل المشاة والمركبات بين شواطئ الخليج من خلال استغلال المرافق العامة لذلك. وكان أن ناقش القضاء الفرنسي تلك المبادئ عندما رفع القائم بأعمال حاكم المستعمرة الأمر إلى القضاء الفرنسي<sup>4</sup>.

والحال في الأردن يمكن الإحاطة به إذا ما علمنا أن إنشاء المرافق العامة إنما يكون بموجب قانون خاص يصدر لتلك الغاية على ضوء أحكام الدستور ذات الصلة؛ فجد أن الوزارات والدوائر الحكومية الأخرى يتم إنشائها بموجب نظام خاص يصدر للغاية المبغية على ضوء المادة 120 من الدستور الأردني لعام 1952، والتي تنص على أنه: "التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسمائها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك".

فنستنبط من المادة 120 من الدستور الأردني أنها أناطت مهمة إنشاء وتنظيم الدوائر الحكومية في الدولة بالسلطة التنفيذية، وبدون التغاضي عن حقيقة بقاء البرلمان محتفظاً بحقه في الموافقة على الاعتمادات المالية المطلوبة واللازمة لإنشاء تلك المرافق العامة، بالإضافة إلى حقه في تقدير الأولوية بين المرافق العامة المقترحة.

أما المؤسسات أو الدوائر الأخرى التي وان كانت ترتبط بخدمة الصالح العام أو يرتبط وجودها بتقديم خدمة عامة، فإنها لا تعتبر من قبيل المرافق العامة إذا لم يُراعى في إنشائها الشروط الواجبة الإتيان في إنشاء المرافق العامة سنداً للمادة 120 من الدستور الأردني السالفة البسط.

وتطبيقاً لذلك فقد حكمت محكمة العدل العليا الأردنية في متن قرارها رقم 1998/244 بأنه: "استقر الاجتهاد على أن الموظف العمومي هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام يسيره احد أشخاص القانون العام وبما أن هذا التقرير ينسحب إلى موظفي المرافق التي تديرها الدولة ممثلة في سلطاتها الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية كما أنه ينسحب أيضاً على موظفي المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات المعتمدة

من أشخاص القانون العام كما أنه يشترط لاعتبار المؤسسة عامة بالإضافة إلى أن اشتراط أن تكون شخصية اعتبارية مستقلة ماليا وإدارياً وأن تكون أموالها أموالاً عامة تتبع في حساباتها نفس القواعد المقررة بشأن أموال الدولة ولا تخضع هذه الأموال لطرق التنفيذ العادية وتدير مرفقا عاما من مرافق الدولة وعليه فلا يدخل معهد الدراسات المصرفية في مفهوم الدوائر والمؤسسات العامة الإدارية أو أشخاص القانون العام نظرا لعدم تأسيسه بمقتضى قانون خاص أو بمقتضى نظام صادر بالاستناد إلى المادة 120 من الدستور إذ أن نظامه رقم 69 لسنة 1970 قد صدر بمقتضى المادة 117 من قانون التربية والتعليم ولا يوجد به ما يشير إلى أن أمواله تعتبر أموالاً عامة وبالتالي لا يندرج موظفو هذا المعهد تحت مفهوم الموظفين العموميين وتكون قراراته بهذا الخصوص لا تخضع للطعن أمام محكمة العدل العليا مما يجعل الدعوى مستوجبة الرد لعدم الاختصاص<sup>5</sup>.

أما المؤسسات العامة الأخرى التي تتصل بأحد الثروات القومية، فنجد أن المادة 117 من الدستور الأردني لعام 1952 نصت على أنه: "كل امتياز يعطى لمنح أي حق يتعلق باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة يجب أن يصدق عليه بقانون". والرابط هنا أن هذه المادة تتحدث عن إنشاء المؤسسات العامة التي يتم إنشاؤها بطريق الامتياز أو الالتزام عن طريق سن قانون خاص من قبل السلطة التشريعية لغايات استثمار الثروة الوطنية لغايات تلبية المصلحة العامة في الدولة، ومن أمثلتها قانون عقد امتياز شركة مصفاة البترول الأردنية رقم 19 لعام 1958، وقانون عقد امتياز شركة الكهرباء المساهمة في عمان رقم 49 لعام 1980.

وتطبيقاً لذلك فقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية في متن قراراتها رقم 1967/74 على أنه: "إذا اعتبرت السلطان التشريعية والتنفيذية أن إنشاء وإدارة مصانع لدباغة الجلود وتسويقها من الخدمات العامة التي يتوجب إدارتها تحت إشراف الحكومة، فإن هذه الخدمة تعتبر مرفقاً عاماً، ويكون منح الامتياز بهذا المرفق لشركة الدباغة الأردنية المساهمة العامة المحدودة متفقاً مع أحكام المادة 117 من الدستور الأردني"<sup>6</sup>.

كما تجدر الإشارة في ذات المقام إلى أن إنشاء المرافق العامة يتم بأسلوبين؛ أولهما قيام السلطة المختصة بإنشاء المرفق ابتداءً. وثانيهما اعتماد

السلطة إلى نقل ملكية بعض المشروعات الخاصة إلى الملكية العامة كتأميمها لاعتبارات المصلحة العامة مقابل تعويض عادل<sup>7</sup>.

## المبحث الثاني

### الإطار العام لخصخصة المرافق العامة

يشهد العالم منذ أواخر السبعينات من القرن العشرين اهتماماً متزايداً بالخصخصة على المستويين الفكري والعلمي؛ فعلى الصعيد النظري تزايدت الأدبيات التي تعالج موضوع الخصخصة وأهميتها في رفع كفاءة استغلال الموارد بوجه عام، وتسهيل عملية التنمية بوجه خاص، وانتقلت من مرحلة تبرير الخصخصة في أواخر السبعينات إلى توضيح كيفية تنفيذها والتغلب على المعوقات التي تعترض طريق نجاحها في أواخر الثمانينات وبداية التسعينات.

في الحقيقة، يعود إحياء مصطلح الخصخصة أو التخصيص أو التخصيصية إلى أواخر السبعينات وأوائل الثمانينات، كما كان أول استخدام لها في قاموس مدون عام 1983<sup>8</sup>. أما جوهر فكرة الخصخصة فقد تطرق إليها كل من ابن خلدون في القرن الرابع عشر وادم سميث في منتصف القرن الثامن عشر.

هذا ويشير لها البنك الدولي للتنمية في العالم للعام 1991 إلى أن ابن خلدون يشير في مقدمته إلى أنه: "النشاط التجاري من جانب الحاكم هو نشاط ضار لرعاياه، ومدمر لإيرادات الضريبة... كما يحول دون دخول المتنافسين أسعار الموارد والمنتجات مما قد يؤدي إلى الانهيار المالي لكثير من الأعمال التجارية"<sup>9</sup> ومؤدى ذلك أن القطاع الخاص بتركيزه على تعظيم معادلات الربح يسهم في إرضاء المستهلكين وفي تطوير تقنيات الإنتاج الحديثة ورفع كفاءة الإنتاج وتقليل النفقات والتكاليف.

لقد ظهرت أولى عمليات الخصخصة في العالم بمعنى قيام شركة خاصة بأداء خدمات المرافق العامة كبديل لتلك المرافق، والتي جرت العادة أن تضطلع بها مؤسسة من أشخاص القانون العام عندما سمحت بلدية نيويورك لإحدى شركات القطاع الخاص بان تقوم بأعمال تنظيف الشوارع في المدينة عام 1676، أما استخدام سياسات الخصخصة كسياسة اقتصادية أو

وسيلة عملية لإحداث التحول المبرمج في اقتصاديات السوق فقد بدأ في السبعينيات من القرن العشرين<sup>10</sup>.

نشير أيضاً إلى أن توجه الدول الغربية إلى تبني سياسات الخصخصة الجديدة المستحدثة لتحقيق نمو الاقتصاد عام 1980 معتمدةً على معادلات السوق الحرة من خلال إعادة هيكلة المؤسسات المملوكة للقطاع العام وتحويل ملكيتها إلى القطاع الخاص بما يتضمن أعمال الإدارة والإشراف والتوجيه، وهو الأمر الذي تبناه البنك الدولي وصندوق النقد الدولي لاحقاً<sup>11</sup>.

على ذلك، سنتقسم تشعبات دراستنا من هنا إلى مطلبين رئيسيين؛ نناقش في أولهما بسط المدلول القانوني لاصطلاح الخصخصة والتعليق على ذلك مع اقتراح تعريف جامع مانع لمفهوم الخصخصة من طرفنا، بينما نناقش في المطلب الثاني من هذا المبحث أساليب الخصخصة الكلية والجزئية للمرافق العامة مهتدين في ذلك بأهم الشرائح العملية من التطبيقات الأردنية على كل من تلك الأساليب.

## المطلب الأول

### بسط المدلول القانوني لاصطلاح الخصخصة

إن التباين في الاختلاف في وجهات النظر في تعريف المرافق العامة يظهر جلياً في التباين الحاصل في تعريف عمليات الخصخصة، وفي ذات الإطار يمكن لنا تسليط الضوء على مجموعة من وجهات النظر في تعريف عمليات الخصخصة لغايات الوصول إلى تعريف جامع مانع لها.

يرى فقهاء اللغة أن الخصخصة كلمة مستحدثة في اللغة العربية، والفعل خصخص على وزن فعلل مثل حصل حصل متعدي، بينما فعل خصخص فعل لازم ومنه قوله تعالى "الآن حصص الحق" وخصخص يعني خصه بالشيء خصوصاً والخاصة ضد العامة<sup>12</sup>.

فقد عرف المعجم الأمريكي لمصطلحات الاقتصاد الخصخصة على أنها عملية نقل ملكية المرافق العامة إلى سيطرة القطاع الخاص مقابل منافع ربحية معينة<sup>13</sup>.

كما عرف معجم إجابات المصطلحات الاقتصادية المتخصصة الأمريكي خصخصة المرافق العامة على أنها نقل ملكية مرافق الخدمات العامة أو أصولها إلى ملكية القطاع الخاص بهدف رفع مستوى وجودة

الخدمات المُقدمة منها، وهو المصطلح المُناقض للتأميم، ولا سيما المرافق التي تكون في غالبها خاضعةً للسيطرة الأجنبية، الأمر الذي قد يؤثر على أداء القطاع الحكومي بشكل إيجابي أو سلبي<sup>14</sup>.

وقد عرفت موسوعة الاستثمار الالكترونية خصخصة المرافق العامة على أنها نقل ملكية المرافق العامة أو الأعمال من ملكية الحكومة إلى ملكية الأفراد الخاصة<sup>15</sup>.

وعرف هانكي الخصخصة على أنها نقل الأصول وأعمال الخدمة العامة من أيدي القطاع إلى العام إلى أيدي القطاع الخاص وإدارته، ومن ثم فإنها تشمل فيما تشمل أنشطة تتراوح ما بين مشروعات مملوكة للدولة، إلى تملك من بعض الخدمات العامة، ليصار إلى نقل أعمال الإدارة والاستثمار بها إلى المتعاقدين الخاصين<sup>16</sup>.

كما عرف أكتان أعمال الخصخصة على أنها التحرر من القيود التي تتعلق بالكفاءة في منشآت القطاع العام وتحويلها إلى حوافز القطاع الخاص<sup>17</sup>. وكما يرى آخرون أنها عملية تحويل الأصول من الدولة إلى القطاع الخاص تقترن بعملية جذرية لإعادة تخصيص الموارد الإنتاجية وإعادة هيكلة الإطار المؤسسي القائم الذي تجري فيه عملية الإنتاج، مع اقتران ذلك بالأخذ بأساليب جديدة لإدارة الشركات بما يحقق التحرر من أشد أنواع التدخل السياسي ضرراً<sup>18</sup>.

كما عرفت الخصخصة بأنها السياسة أو الأداة التي يمكن بمقتضاها نقل ملكية بعض المنشآت الاقتصادية والإنتاجية من نطاق الملكية العامة إلى نطاق الملكيات أو الملكية الخاصة بما يتضمن العمليات التنموية من إنشاء وتشغيل وإدارة الإنتاج ونقل وتوزيع السلع والخدمات للقطاع الخاص بغرض تحسين وزيادة الإنتاج والأرباح<sup>19</sup>. كما عرفت الخصخصة كذلك أنها عملية بيع للأصول العامة تكون نتيجتها تحويل ملكية أصل عام بشكل كامل أو جزئي إلى القطاع الخاص<sup>20</sup>. كما يرى البعض الآخر أنها تتمثل في زيادة كفاءة إدارة وتشغيل المشروعات العامة من خلال الاعتماد على آليات السوق والتخلص من الترتيبات البيروقراطية<sup>21</sup>.

كما يرى آخرون أن الخصخصة إنما تعني معنيان؛ الأول واسع والثاني ضيق النطاق؛ فأما المعنى الواسع يشير إلى نقل ملكية أو إدارة المشروعات العامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص. أما المعنى الضيق فإنه إنما يعني نقل الملكية فقط من القطاع العام إلى القطاع الخاص<sup>22</sup>، ويشير المفهوم الواسع إلى الخصخصة الجزئية حيث نلاحظ مشاركة القطاع الخاص من خلال العديد من الطرق والأساليب ولا يقتصر الأمر هنا على نقل الملكية فقط، أما المفهوم الضيق للخصخصة فيشير إلى الخصخصة الكلية أو الكاملة للمرفق العام، وهذان هما أنواع وأساليب الخصخصة التي سنستعرضها لاحقاً في هذه الدراسة.

أما قانون التخصيص الأردني رقم 25 لعام 2000 فقد عرف الخصخصة في مادته الثالثة على أنها نهج اقتصادي يتمثل في تعزيز دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي ليشمل مشاريع القطاع العام التي تقتضي طبيعتها إدارتها على أسس تجارية.

وعرف نظام تنفيذ التخصيص الأردني رقم 80 لعام 2008 التخصيص على أنها عملية إعادة هيكلة أو تخصيص أي من المؤسسات العامة أو المشاريع التي يمتلكها القطاع العام، وذلك بإتباع احد الأساليب الواردة في القانون.

كما عرفت هيئة التخصيص الأردنية أعمال الخصخصة على أنها عملية منهجية منظمة مستمرة مدعومة بإرادة سياسية قوية تهدف إلى تهيئة البيئة الداعمة لتحقيق نمو اقتصادي مستدام، وتتمثل في إعادة توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص، بحيث تنفرغ الحكومة لمهامها الأساسية في رسم السياسات والرقابة والتنظيم والتركيز على الأنشطة التي هي من صميم عملها كالأمن والصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية والمحافظة على البيئة، بينما تنتسج دائرة نشاط القطاع الخاص، بعيداً عن الاحتكار، لتشمل مشاريع القطاع العام التي يمكن أن تدار على أسس تجارية ومالية<sup>23</sup>.

وبذلك يمكن لنا تعريف الخصخصة على أنها سياسة تنتهجها الدولة بهدف تحقيق الكفاءة والتنمية الاقتصادية، وتتخذ هذه السياسة أشكال وأساليب متعددة والتي ينبغي أن توفر لها البيئة الاقتصادية والاجتماعية المناسبة، والخصخصة أيضاً تمثل الدعوة إلى العودة بتفعيل دور القطاع الخاص وإن هذه الدعوة لا تعني تخلي الدولة عن دورها الاقتصادي وإنما الدعوة لتغيير شكل هذا التدخل.

## المطلب الثاني

### أسباب اللجوء إلى سياسيات الخصخصة

يعتبر موضوع الخصخصة أحد الموضوعات الهامة على المستوى العالمي، سواء من الناحية الإدارية أو الاقتصادية نظراً لمعاناة الدول النامية بوجه خاص من التضخم ولجوء الدول المتقدمة للتضافر فيما بينها لدعم مصالحها الاقتصادية من خلال العديد من الاتفاقيات الإقليمية أو البينية أو الدولية مثل الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة (GATT) بهدف فتح الأسواق العالمية للتصدير من الدول المتقدمة، وتحديد المواصفات العامة للجودة (ISO) كشرط أمام الدول النامية لتصدير المنتجات المصنعة للدول المتقدمة.

لذلك ولأسباب أخرى عديدة، بدأت الدول في الاتجاه إلى انتهاج سياسات الخصخصة، وهو الأمر الذي سنبسط ضوء دراستنا عليه في القسم منها، فنناقش أسباب اللجوء إلى الخصخصة. وفي ذلك نجد أهم الأسباب التالية للعمل على خصخصة المرافق العامة وتحويل ملكيتها كلياً أو جزئياً إلى القطاع الخاص.

### أولاً- خفض الإنفاق الحكومي

يعد الهدف من خفض الإنفاق الحكومي أحد المتطلبات الأساسية لهيكلية الاقتصاد في المدى البعيد، وتتبع أهمية خفض الإنفاق الحكومي، من أن معظم الدول النامية تعاني عجزاً في ميزانها التجاري وفي ميزان مدفوعاتها، مما أدى إلى تفاقم الديون الخارجية بوتيرة متزايدة، وفي مثل هذه الحالة فإن تبرير عملية الخصخصة بخفض الإنفاق الحكومي يعتبر مقبولاً، كذلك فإن الإيرادات العامة في الدول منخفضة الدخل غير مناسبة من الناحية الهيكلية لمقابلة احتياجات التنمية<sup>24</sup>، وبما أن مصادر التمويل الخارجية قد جفت وأصبح العجز في الميزانية غير محتمل، فإنه على الدولة وضع أولوياتها بصورة صحيحة والحد من الإنفاق على المجالات التي لا يعتبر وجودها فيها ضرورياً، وبدلاً من أداء عدة أشياء بكفاءة منخفضة فإنه على الدولة الاتجاه نحو عمل نشاط محدد بكفاءة عالية<sup>25</sup>.

وما تجدر الإشارة إليه, أن بعض الأدبيات تشير إلى أنه في الغالب على المدى القصير تذهب الوفورات التي تحققها الدول النامية في إنفاقها العام لخدمة الديون, ولا يتوقع أن تؤدي عائدات عملية الخصخصة إلى زيادة الإنفاق على المجالات ذات الأولوية في المدى القريب<sup>26</sup>.

وبالرجوع إلى قانون التخاصية الأردني لعام 2005 نجد أنه نص في متن الفقرة (د) من المادة الثالثة منه أن التخاصية في الأردن تهدف إلى تخفيف العبء المالي عن الخزينة العامة بوقف التزامها بتقديم المساعدات والقروض للمشاريع المتعثرة والخاسرة.

### ثانياً- زيادة الكفاءة الاقتصادية

يعتبر رفع الكفاءة الاقتصادية عن طريق خصخصة مؤسسات القطاع العام الهدف الأساسي لبرامج الإصلاح, هذا مع الأخذ بعين الاعتبار أن الكفاءة الاقتصادية تتكون من الكفاءة الإنتاجية وكفاءة عملية الخصخصة<sup>27</sup>, وتتحقق كفاءة تخصيص الموارد عندما تعكس الأسعار النسبية للموارد قيمتها الحقيقية أو قيمة الندرة لتلك الموارد أو قيمة الفرص البديلة لها, ويعتمد هدف الكفاءة الإنتاجية على مقدرة المؤسسات على إنتاج نفس الكمية بأدنى حد ممكن من التكاليف, أو بإنتاج كمية أكبر من المنتج بنفس التكاليف<sup>28</sup>. واستناداً إلى ذلك, فإن هدف رفع الكفاءة الاقتصادية يعتمد على المكتسبات المتعلقة بالكفاءة الإنتاجية, ويعتقد مؤيدو الخصخصة, أن المؤسسات العامة تتميز بعدم كفاءة أكبر في عملياتها الداخلية, إذا ما قورنت بالمؤسسات الخاصة وذلك يرجع إلى عدة أسباب, منها أن المؤسسة العامة غالباً ما تكون محمية من المنافسة, مما يؤدي إلى استخدام المدخلات بصورة لا تؤدي إلى تحقيق الحد الأعلى من الإنتاج, ويعتقد المؤيدون أيضاً أن المؤسسة العامة غالباً ما تتوصل إلى رأس المال بصورة مدعومة, ما يؤدي إلى استخدامه بصورة لا تعكس تكلفته الحقيقية, كما ترى مدرسة حقوق الملكية أن حافز الإدارة لتعظيم الربحية وتقليل التكلفة يكون ضعيفاً في حالة الملكية العامة, وذلك لأن البيروقراطية وغياب حملة الأسهم الذين يكون لديهم مصلحة في تعظيم الأرباح, يقلل الضغط على الإدارة في السعي لتحقيق كفاءة الأداء وتحقيق الحد الأعلى من الربحية<sup>29</sup>.

وتطبيقاً لذلك، نجد الفقرة (أ) من المادة الثالثة من قانون التخصيص الأردني لعام 2005 تنص على الخصخصة في الأردن يجب أن تعمل على رفع كفاءة المشروعات الاقتصادية وزيادة إنتاجيتها وقدرتها التنافسية. أما الوضع في الأردن، فمنذ عام 1986 تبلورت فكرة الخصخصة في الأردن وتم وضع خطة آنذاك من أجل تحويل كل من مؤسسة الاتصالات السلكية واللاسلكية، ومؤسسة النقل العام، والملكية الأردنية من مؤسسات إلى شركات. وأصبحت الخصخصة في الأردن هدفاً من أهداف برنامج التصحيح الاقتصادي، كما حققت التجربة الأردنية في خصخصة المرافق العامة إعادة هيكلة عدد منها فنياً ومالياً وتنظيمياً<sup>30</sup>، وتم تحويلها إلى شركات تعمل على أسس تجارية وتخفيف عبء المديونية ورفع كفاءة المشروعات الاقتصادية وزيادة إنتاجيتها وقدرتها التنافسية وهناك بعض الانتقادات الموجهة إلى عملية الخصخصة في الأردن.

ووفقاً لدراسة صادرة عن مركز الدراسات الإستراتيجية في الجامعة الأردنية بعنوان "النمو الاقتصادي وآليات تكيف الطبقة الوسطى في الأردن 2002-2006" فإن توزيع الدخل في المملكة غير متماثل بصورة عامة؛ حيث يمتلك أغنى 30% من السكان حوالي 60% من إجمالي الدخل<sup>31</sup>. وأضافت أن النمو الاقتصادي البالغ 6% في السنوات الخمس الأخيرة لم يحقق تقدماً يذكر في مجال الحد من عدم المساواة. وأوضحت أن أغنى 30% من السكان يمتلكون حوالي 60% من إجمالي الدخل في حين يمتلك أغنى 10% ما نسبته 30% منه، ويمتلك أغنى 2% من السكان 13% من إجمالي الدخل في حين يمتلك أفقر 30% ما قرابة 11%<sup>32</sup>.  
بذا، نجد أن أهم أسباب اللجوء إلى الخصخصة في الأردن يمكن تلخيصها من خلال النقاط المضيئة التالية:

1. عدم قدرة الحكومة على التوسع في الاستثمار نتيجة للعجز الذي تعاني منه الموازنة العامة، وعدم قدرتها أيضاً على مواكبة التكنولوجيا ومجاراة القطاع الخاص المحلي والأجنبي في العملية الإنتاجية.
2. تخفيف العبء عن الموازنة وتخفيف مشكلة المديونية الداخلية والخارجية عن طريق إيقاف الدعم والاستدانة.

3. كسر حلقة الاحتكار الذي تمارسه المؤسسات العامة في بعض القطاعات وزيادة حدة المنافسة التي من شأنها تخفيف الأسعار وتحسين النوعية.

4. حاجة المملكة لجلب عملات أجنبية لدعم ميزان المدفوعات عن طريق الاستثمارات الأجنبية المباشرة وغير المباشرة.

5. ضرورة إعادة توزيع أدوار القطاعين وخاص والعام في الحياة الاقتصادية<sup>33</sup>.

كما نشير في ذات الإطار إلى المادة الثالثة من قانون التخصيص رقم 25 لعام 2000، والتي بينت أن عمليات الخصخصة في الأردن إنما تهدف إلى تحقيق الأمور التالية:

1. رفع كفاءة المشروعات الاقتصادية وزيادة الإنتاجية وقدرتها التنافسية.

2. الإسهام في تشجيع الاستثمارات المحلية والعربية والدولية بتوفير مناخ استثماري جاذب لها.

3. تحفيز الادخارات الخاصة وتوجيهها نحو الاستثمار الطويل المدى تعزيزاً لسوق رأس المال المحلي والاقتصاد الوطني.

4. تخفيف العبء المالي عن الخزينة العامة بوقف التزامها بتقديم المساعدات والقروض للمشاريع المتعثرة والخاسرة.

5. إدارة المشاريع الاقتصادية بأساليب حديثة في ذلك استخدام التقنيات المتطورة بهدف تمكين هذه المشاريع من إيجاد أسواق مستقرة وفتح أسواق جديدة من خلال قدرتها على المنافسة في الأسواق العالمية. أما هيئة التخصيص الأردنية، فإنها ترى أن أهم الأسباب التي تدفع إلى اللجوء إلى الخصخصة في الأردن يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

1. رغبة الإدارة في رفع كفاءة المشروعات وتحسين الإنتاجية والقدرة التنافسية من خلال تفعيل قوى السوق وإزالة الاختلالات والتشوهات الاقتصادية. والتوجه إلى تحفيز الادخارات المحلية وجذب المزيد من الاستثمارات الخاصة المحلية والعربية والأجنبية من خلال فتح الأسواق وإلغاء احتكار الدولة.

2. تحقيق وقف نرف المال العام على شكل مساعدات أو قروض ممنوحة للمشاريع الخاسرة، الأمر الذي يؤدي إلى تخفيف العبء المالي عن كاهل الخزينة، والعمل على الحد من الحاجة للجوء إلى الاقتراض الخارجي لغايات تغطية عجوزات المشاريع القائمة أو لتمويل مشاريع جديدة.
3. تعميق سوق رأس المال المحلي وتوجيه المدخرات الخاصة نحو الاستثمارات طويلة الأمد.
4. رغبة الإدارة في تسهيل الحصول على التكنولوجيا وأساليب الإدارة الحديثة اللازمة للمنافسة في الأسواق العالمية، والوصول إلى أسواق جديدة ومستقرة<sup>34</sup>.

### المبحث الثالث

#### الأساليب الكلاسيكية لخصخصة المرافق العامة

بدأت نظم المرافق العامة في نطاق اتسم في غالبه بالضيق والمحدودية عُرفت بالمرافق العامة الإدارية ثم تطورت وتجاوزت نطاقها إلى ميادين النشاط الاقتصادي في صور وأشكال تعددت واختلفت، واقترن ذلك التطور بتطور مماثل في أساليب وطرق إدارتها؛ فبعد أن كانت تدار من خلال أساليب الاستغلال المباشر وبواسطة الدولة التي أنشأتها أصبحت الأمور تتحول نحو إدارتها بوسائل وأساليب اتسمت بالمرونة والقدرة على التكيف مع الوضع القائم.

هذا وقد تعددت الأساليب التي يتم من خلالها خصخصة المرافق العامة من حيث الوسائل التقليدية؛ فنجد الدولة قد تلجأ إلى الخصخصة الكلية عن طريق بيع المشروع بالكامل لصالح القطاع الخاص والتخلي عنه مع بقاء أهمية ذلك المشروع في خدمة الصالح العام الذي يشكل الدعامة الأولى والاهم في بقائنا في فلك المرافق العامة، وإلا لما كان الحال عليه إذا قلنا ببيع مشروع لا يخدم الصالح ولا يكون من الحديث شواذب بعدئذ.

بذاء، سنتعرض في هذا المطلب إلى أساليب الخصخصة؛ الخصخصة الكلية والجزئية منها، ومن ثم سنخرج إلى الحديث عن أساليب الخصخصة التقليدية الجزئية للمرافق العامة، نُنْبَع ذلك الحديث عن أساليب الخصخصة الحديث

## المطلب الأول الخصخصة الكلية للمرفق العامة

وهنا سنخوض في:

### 1- طرح المشروع للاكتتاب العام:

يُقصد بالطرح العام قيام الحكومة بطرح كل أو جزء من أسهم رأسمال المنشأة للبيع للجمهور، من خلال سوق الأوراق المالية<sup>35</sup>، ويعتبر هذا الأسلوب أفضل الأساليب من وجهة النظر الاقتصادية لما يؤدي إلى توسيع نطاق الملكية وقاعدة المنافسة.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن بريطانيا طبقت هذا الأسلوب في عملية خصخصة مرفق الاتصالات، الأمر الذي حقق نجاحاً نتيجة وجود سوق مالي نشط في الدولة، في حين لم يحقق الأمر النجاح المطلوب في دول شرق أوروبا لضعف الأسواق المالية هناك<sup>36</sup>.

ولنجاح هذه الطريقة يتعين توافر الشروط التالية:

- أ- أن تكون الشركة مستمرة ولها سجل أداء مالي معقول ومبشر في المستقبل، مع الأخذ بعين الاعتبار بوجوب أن يكون هناك قدر كبير ومتاح من المعلومات المالية والإدارية عن الشركة، ويتم الإفصاح عنه للمستثمرين.
- ب- توافر قدر محسوس وملموس من السيولة النقدية في السوق المحلي لتمويل الشراء، بالإضافة إلى وجود سوق نشط للأسهم<sup>37</sup>.

وهذا الأسلوب نجد سنده القانوني في متن المادة الرابعة من قانون التخصيص الأردني لعام 2005؛ حيث تنص الفقرة (أ) من تلك المادة على أن عمليات إعادة هيكلة وتخصيص المؤسسات العامة أو المشاريع التي يمتلكها القطاع العام يمكن إنجازها عن طريق نقل ملكية المؤسسة أو المشروع من القطاع العام إلى القطاع الخاص بعد تحويله إلى شركة وفقاً للتشريعات النافذة المفعول، وإعادة هيكلته بقصد إتمام عملية التخصيص عليه.

ومن الناحية العملية نشير إلى مشروع خصخصة شركة الملكية الأردنية لخدمات الطيران؛ حيث تمت على وفق التسلسل الزمني التالي:

- من العام 1999 وحتى عام 2001: تم تنفيذ برنامج ترويجي وتسويقي لبرنامج تخصصية شركة الملكية.

- 2001/12/20: قررت الحكومة الأردنية الثاني في السير في عمليات الخصخصة نظراً للظروف العالمية السائدة حينذاك.
- 2005/5/4: قررت الحكومة الأردنية إعادة السير في إجراءات المرحلة الثانية من برنامج إعادة هيكلة وتخصيص الملكية الأردنية.
- 2007/7/18: وافق مجلس الوزراء على إستراتيجية خصخصة الملكية الأردنية، والتي تضمنت بيع 74% من أسهم الشركة من خلال اكتتاب عام أولي محلي (IPO) بالتزامن مع بيع حصص محدودة من خلال طرح عام إلى مؤسسات مالية استثمارية أردنية رئيسة وغير أردنية؛ بحيث لا تقل حصة الأردنيين في الشركة عن 51% بما في ذلك الحصة التي تحتفظ بها الحكومة والبالغة (26%).
- 2007/11/6: قرر مجلس الوزراء رفع رأسمال الشركة عن طريق رسملة الفائض المالي البالغ مقداره 11.5 سهم/دينار وتخصيصه لحكومة المملكة الأردنية الهاشمية؛ فأصبح رأسمال الشركة 84.4 مليون سهم/دينار.
- 2007/11/18: تم طرح الأسهم بسعر 2.75 - 3.40 دينار للسهم الواحد بعد أن وافقت هيئة الأوراق على إنفاذ نشرة الإصدار بطرح (59.905.079) سهم من أسهم الشركة (أي ما نسبته 71% من رأسمال الشركة) عن طريق العرض العام داخل المملكة الأردنية الهاشمية.
- 2007/12/3: تم إغلاق العرض العام المحلي للجمهور للاكتتاب باسهم الملكية الأردنية فيما تم تحديد تاريخ 2007/12/7 موعداً لإغلاق العرض العام للمؤسسات المالية الاستثمارية داخل وخارج الأردن.
- يُذكر كذلك أنه وبناءً على قرار مجلس الوزراء الأردني بتاريخ 2007/10/16، فقد تم تخصيص ما نسبته 7.7% من أسهم الشركة إلى موظفي الشركة العاملين بتاريخ بدء العرض العام دون

- مقابل تقديراً لجهودهم في تحسين أداء الشركة وفقاً لأسس تضمن استمرارهم بالعمل لدى الملكية الأردنية.
- كذلك كانت محصلة إجراءات العرض العام المحلي للإفراد والعرض العام للمؤسسات الاستثمارية داخل وخارج الأردن بيع ما نسبته 63.1% من أسهم الملكية مقابل (164.5) مليون دينار أي ما يعادل (232) مليون دولار أمريكي؛ حيث تمكنت مؤسسة الضمان الاجتماعي الأردنية من الحصول على 10% منها، بينما ذهبت 6% إلى مستثمرين أفراد محليين، وذهبت 3.5% إلى مؤسسات مالية محلية: 3.5%، بينما المستثمرين الإقليميين الآخرين حصلوا على ما نسبته 9.5% والمستثمرين الأجانب حصلوا على 34.1%. واحتفظت حكومة المملكة الأردنية الهاشمية بما نسبته 26% من رأسمال الملكية الأردنية، كما تم تخصيص ما نسبته 3% من الأسهم للقوات المسلحة الأردنية والأجهزة الأمنية تنفيذاً للمكرمة الملكية السامية.
  - 2007/12/17: كان اليوم الأول للتداول بسهم شركة الملكية الأردنية في بورصة عمان<sup>38</sup>.

## 2- طرح الأسهم في اكتتاب خاص:

يُقصد بالطرح الخاص بيع أسهم المنشأة أو جزء منها لمستثمر واحد أو مجموعة مختارة من المستثمرين. ويمكن التمييز بين أسلوبين شائعين للطرح الخاص هما العطاءات والتفاوض المباشر<sup>39</sup>. ويُفضل هذا الأسلوب في حالة الشركات ذات الأداء الضعيف، أو الشركات التي تحتاج إلى مالكيين أقوىاء تتوافر لديهم الخبرات الصناعية والمالية والتجارية اللازمة لنجاح الشركات، وكذلك الدعم المالي القوي<sup>40</sup>.

كما يُلاحظ أن هذه الطريقة قد تكون هي الطريقة المجدية الوحيدة في حالة غياب سوق أسهم نامي، حيث لا توجد آلية يمكن من خلالها الوصول إلى

جمهور المستثمرين، علاوةً على أن أحجام بعض الشركات قد لا يكون من الكبير بحيث يبرر الاكتتاب العام.

يمكن لنا أن نرجع سناً قانونياً لهذا الأسلوب في متن الفقرة (ب) من المادة الرابعة من قانون التخاصية الأردني لعام 2005؛ والتي تنص على أن أعمال التخاصية يمكن أن تتم عن طريق نقل ملكية الأسهم أو الحصص التي تمتلكها الحكومة في الشركات التي تساهم فيها إلى القطاع الخاص وذلك ببيعها له بصورة كلية أو جزئية.

#### 4- شراء الإدارة و/أو العاملين للشركة:

يقصد بشراء الإدارة للشركة قيام مجموعة صغيرة من المديرين بالسيطرة والتحكم في رأس مال الشركة، كما أنه يمكن تصميم عملية مشابهة من خلالها يحقق العاملون أو الإدارة مع العاملين نفس السيطرة السابقة، ويفرق بين العملية السابقة وبين إتمام عملية الشراء من خلال الاقتراض من المصارف، حيث يحصل المشترون (الإدارة/ أو العمال) على ائتمان مصرفي لتمويل حصولهم على الشركة، ويقدمون أصول الشركة كضمان لهذا التمويل، ونشير إلى أنه من النادر حدوث الخصخصة في الدول النامية بهذه الطريقة، ولكنها شائعة في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث تتحول الشركات المساهمة إلى شركات خاصة<sup>41</sup>. ومن قبيل التطبيقات العملية لهذه الوسيلة لخصخصة المرفق العام بالكامل نشير إلى التجربة البريطانية والكندية والجامايكية<sup>42</sup>.

وإن كنا نرى هذا الأسلوب في ثنايا تصفحات الفقه ولا نراه في صحيح التصريح المباشر من المشرع الأردني في قانون التخاصية، إلا أن الفقرة (و) من المادة الرابعة من ذات القانون أجازت لمجلس الوزراء أي أسلوب لإتمام عملية الخصخصة حال اثبت واقع الحال النجاعة المطلوبة واللازم توفرها.

إلا أن التطبيق العملي يقودنا إلى قيام الحكومة الأردنية بموجب قرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ 1998/1/14 ببيع ما مقداره 1% من أسهم الحكومة للعاملين في شركة الاسمنت الأردنية خلال شهر كانون الأول من 1998.

**5- مقايضة الدين بحصص ملكية (أسهم):**

ويساعد هذا الأسلوب على تخفيف القيود التحويلية وتيسير الوفاء في دفع قيمة أسهم المشروعات المنوي خصصتها، ويذكر أن الفلبين والأرجنتين قد لجأت كل منها لهذا النوع من الخصخصة الكلية لغايات جذب المستثمرين الأجانب والبنوك التجارية لتمويل عمليات الخصخصة<sup>43</sup>. وهنا كذلك نحيل إلى الفقرة (و) من المادة الرابعة من قانون الخصخصة الأردني لعدم الإطالة.

**7- بيع المشروع عن طريق التعاقد المباشر:**

وهنا نرى جهة الإدارة تلجأ إلى خصخصة المرفق العام كلياً عن طريق اختيار احد المستثمرين لبيع أصول واسهم احد المشروعات العامة عن طريق التعاقد المباشر، كما نرى أيضاً أن فرنسا لجأت إلى هذه الطريقة لخصخصة القناة الأولى للتلفزيون الفرنسي، بالإضافة إلى إتباعها ذات الأسلوب في خصخصة البنك الصناعي كلياً<sup>44</sup>.

هنا، يمكن لنا الرجوع إلى تاريخ 2008/1/21؛ حيث تم بيع ما نسبته 11.6% من أسهم شركة الاتصالات الأردنية المملوكة للحكومة الأردنية إلى المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي وبسعر 4.66 دينار للسهم من خلال بيع مباشر مقابل مبلغ (135.8) مليون دينار. كما تم الاتفاق على أن يتم اقتسام الأرباح الموزعة على الأسهم المباعة لعام 2007 مناصفة بين الحكومة والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.

**المطلب الثاني****الخصخصة الجزئية للمرافق العامة**

والحديث هنا في فلك مشاركة القطاع الخاص في المرافق العامة من خلال نقل أعمال الإدارة أو الملكية الجزئية للمرفق العام إلى القطاع الخاص، كما أن هذا النوع من الخصخصة انتشر في السنوات الأخيرة معظم دول العالم بما أثبتته من قدرة على التناغم مع الفكر الإداري والاقتصاد العالمي فيما يتعلق بالخصخصة ولا سيما خصخصة الإدارة.

يضاف إلى ذلك أن أساليب خصخصة الإدارة جزئياً تعددت ما بين إتباع عقود الخدمات إلى إبرام عقود الإجارة ووقوفاً في محطة عقود الإدارة، وانتهاءً بعقود الامتياز. وهو ما سننسطه في التشعيبات البحثية التالية؛

**أولاً- عقود الخدمات:**

وهو عقد تعهد بمقتضاه الحكومة أو إحدى الهيئات التابعة لها إلى إحدى الشركات الخاصة بتقديم خدمة لها بمقابل مثل تشييد محطة كهرباء أو تركيب معداتها، وتظل ملكية وأصول وعبء تشغيل المرفق العام هنا وصيانته على عاتق الجهة الحكومية (الإدارة)، ومشاركة القطاع الخاص عادةً ما تكون محدودة؛ حيث تتم الإفادة من خبراته وتخصصاته لمدة محدودة تملها مدة التعاقد، ووفقاً لهذا الأسلوب تضع جهة الإدارة مجموعة من معايير الأداء للنشاط وأسس تقييم العطاء والإشراف عليه ودفع الرسوم المتفق عليها للخدمة والتي تحدد على أساس إجمالي أو على أساس تكلفة الوحدة أو أية أسس أخرى قد يقتضيها واقع الحال، ولتحقيق الكفاءة من تلك التعاقدات ينبغي أن تكون عطاءات تنافسية، وتعتبر عقود الخدمة ضرورية في الحالات التي لا يتوافر فيها بالمرفق العام عمالة مدربة على تشغيل معدات متقدمة أو عندما نكون بصدد حالة الأنسب فيها من المنظور الاقتصادي ومن ناحية التكاليف بدلا من تعيين تلك العمالة.

**ثانياً- عقود الإيجار:**

هو اتفاق تعهد بمقتضاه الجهة الحكومية إلى شركة خاصة باستغلال مرفق عام مع تقديم المنشأة إليه على أن يدفع المستأجر مقابلاً لجهة الإدارة المتعاقدة، ويمنح هذا الأسلوب للمتعاقد من القطاع الخاص سلطة التحكم الكامل في نشاطات المرفق العام خلال فترة التعاقد، ويقع على عاتقه عبء تشغيل وصيانة المرفق العام خلال فترة التعاقد.

كما يقع على عبء الإدارة في هذه الحالة مهام تمويل الاستثمارات الرأسمالية للمرفق العام. وهنا تكون على عاتق المستأجر بالإضافة إلى تمويل رأس المال العامل وإحلال الأصول ذات العمر الاقتصادي القصير، والفترة التي يغطيها العقد تتراوح في حالتنا هذه ما بين ستة إلى عشرة سنوات؛ بغية التماشي مع فترة الاسترداد الملائمة لتلك الاستثمارات، ويذكر أن هذا الأسلوب له العديد من السلبيات لعل أهمها احتمال إهدار المتعاقد أو إهماله لأصول المشروع مما قد يترتب خسارة كبيرة في المستقبل، ومن مزاياه ضمان دخل ثابت للدولة واحتفاظها بملكية المشروع وعدم تحملها للمخاطر التجارية، ومن أهم التطبيقات العملية لهذا النوع من الخصخصة في العالم تأجير دولة التشيك لمرفق السكك الحديدية الإقليمية إلى القطاع الخاص عام 1997،

ونصت في العقد على أن تبقى ملكية الأصول الثابتة للسكك للحكومة وتنقل ملكية الوحدات المتحركة إلى القطاع الخاص بنظام التأجير وطبقت هذا النظام تايلاند وكولومبيا والهند ومالي والكاميرون وبوروندي في مرفق النقل. أما مرفق مياه الشرب والصرف الصحي ومرفق الكهرباء فقد تم تطبيق نظام التأجير في ساحل العاج<sup>45</sup>، وغينيا والفلبين وهذا الأسلوب يكون مناسباً عندما تكون هناك حاجة إلى التشغيل بكفاءة أعلى ولا تكون هناك حاجة ماسة إلى تمويل استثمارات جديدة وهو خطوة أولى نحو الخصخصة الكلية للمرفق العام والخصخصة الجزئية أيضاً في أشكال أخرى كمنح الامتياز.

ومن التطبيقات العملية على ذلك في الأردن تأجير الإدارة للمرفق العام (منتجع حمامات ماعين) بموجب العقد المبرم بتاريخ 1998/10/28 ولمدة 30 عام مع ائتلاف فرنسي-محلي تكون من شركتي أكور الفرنسية وأرام المحلية مقابل مبلغ 4.2 مليون دولار أمريكي؛ حيث قام الائتلاف باستثمار حوالي 5 مليون دولار أمريكي في تطوير المنتجع الذي تم افتتاحه في حزيران 2000.

### ثالثاً- عقود الإدارة:

تعهد السلطة الإدارية إلى القطاع الخاص لتشغيل وصيانة المرفق العام في هذه الحالة لمدة محدودة مقابل مادي قد يتعلق بنتائج المرفق في شكل نسبة بين أرباح المشروع لتحفيز شركة الإدارة وزيادة الكفاءة في مستوى الأداء، وعادةً ما تكون فترة العقد هنا من 3 إلى 5 سنوات، ويكون للقطاع الخاص السلطة الكاملة والتحكم التام في إدارة المرفق طوال مدة العقد طبقاً لشروطه. ووفقاً لهذا العقد فان الدولة تتحمل النفقات الإدارية وتمويل المشروع وتظل ملكية المرفق والمخاطر على عاتق الحكومة ولذلك فإنه لا يبدو أسلوباً مناسباً في حالة ما إذا كان هدف الحكومة الحصول على تمويل من القطاع الخاص لاستثمارات جديدة ومفيدة ومناسبة في حالة ما إذا كان الهدف الأساسي تحسين القدرة الفنية للمرفق وكفاءته وانجاز أهداف محددة، واحتل هذا الأسلوب مكاناً مرموقاً في اقتصاديات الدول الصناعية وبصفة خاصة في مرافق الاتصالات والبريد والكهرباء والماء وطبقته العديد من الدول النامية ككولومبيا وساحل العاج واليمن وغينيا ورواندا في مرفق مياه الشرب والصرف الصحي ودولة الهند واندونيسيا وتايلاند وسيراليون في مرفق الكهرباء والجزائر والكويت والكاميرون في مرفق النقل.

ومن الأمثلة الحية على هذا النوع من الخصخصة توقيع عقد إدارة لمدة أربع سنوات مع شركة Suez Lyonnaise des Eaux بتاريخ 19/4/1999 حول سلطة المياه الأردنية- منطقة عمان الكبرى مقابل مبلغ 2.2 مليون دينار أردني، بالإضافة إلى ما نسبته 5% من التحسن المالي في حال تحقيقه. هذا وتجدر الإشارة إلى أن العقد السالف الذكر قد تم تمديده لمدة 3 سنوات أخرى عام 2003.

جدير بالذكر منح الحكومة الأردنية عقد إدارة ميناء الحاويات الأردنية في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، حيث تم بتاريخ 9 /3/ 2004 توقيع عقد إدارة لمدة سنتين مع شركة AP Moller الدنمركية.  
**رابعاً- عقود التزام المرافق العامة (عقود الامتياز):**

ويعرف هذا العقد بأنه اتفاق تعهد بموجبه الدولة إلى شخص خاص باستغلال مرفق عام نظير مقابل مالي يتحدد وفقاً للنتائج المالية للاستغلال ومؤداه نقل عبء مخاطر وتمويل وتشغيل المشروع إلى عاتق القطاع الخاص، وتظل ملكية أصول المشروع خالصة للدولة وقد طبقت العديد من دول العالم، وهو يهدف إلى تحسين كفاءة أداء المرفق العام ودعم القطاع الخاص للمشاركة في إدارة المرافق العامة الاقتصادية، وقد انتشر هذا النظام في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين في العالم، وبعد انتهاء الحرب العالمية الثانية وانتشار النظم الاشتراكية تقلصت الأهمية العملية لهذا النظام وفق منتصف الثمانينات من القرن المنصرم بزغ نجمها بشكل آخر فيما عرف حديثاً بنظام البناء والتشغيل والتحويل (B.O.T)؛ والذي يشكل إحدى الآليات والأساليب التي لاقت قبولاً وتأييداً من قبل البنك الدولي كإستراتيجية لزيادة الكفاءة في المرافق العامة من ناحية وخفض الأعباء عن الموازنة العامة ودعم القطاع الخاص من ناحية أخرى.

ومن الأمثلة التطبيقية على ذلك عقود الـ(B.O.T) المبرمة من قبل الإدارة في الأردن حول محطة تنقية المياه العادمة خربة السمرا الأردنية؛ يهدف المشروع إلى تحسين الوضع البيئي للمنطقة وكذلك نوعية المياه المعالجة التي سيتم استخدامها للري ولرغد سد الملك طلال وقد تستخدم مستقبلاً في مشروع حيوي لإنتاج الطاقة الكهربائية من خلال بناء محطة تنقية للمياه العادمة على أساس مبدأ البناء والتشغيل ونقل الملكية (B.O.T) لمدة 25 سنة.

ولذات الغايات السابقة، فقد قامت الحكومة الأردنية بتاريخ 2002/7/28 بتوقيع اتفاقيات امتياز المشروع مع الائتلاف الفرنسي- الأمريكي Suez Environment, Ondeo, Ondeo Degremont Inc. & Morganti Group، هذا وتبلغ تكلفة المشروع حوالي 169 مليون دولار تم تمويلها على النحو التالي: 78 مليون دولار مساهمة الوكالة الأمريكية للإئماء الدولي USAID كمنحة مقدمة لرأسمال المشروع، 14 مليون دولار مساهمة الحكومة الأردنية، 17 مليون دولار مساهمة ائتلاف الشركات الفائز بالعتاء، 60 مليون دولار من تجماع البنوك الأردنية ومؤسسة الضمان الاجتماعي. هذا بالإضافة إلى تقديم الحكومة السويدية مبلغ خمسة ملايين دولار كمنحة لتغطية تكاليف الاستشاريين والإشراف؛ هذا ويخدم المشروع حوالي 2.25 مليون نسمة.

يضاف إلى ذلك وصف موقف الحكومة الأردنية من مشروع توسعة مطار الملكة علياء الدولي؛ حيث تم توقيع اتفاقية الخدمات الاستشارية للمشروع متضمنةً كيفية تنفيذ عملية التوسعة مع مؤسسة التمويل الدولية بتاريخ 2005/10/25. كما تم توقيع اتفاقية الخدمات الاستشارية الفنية مع المستشار NACO وكذلك اتفاقية الخدمات الاستشارية القانونية مع شركة White & Case لخدمات القانون بتاريخ 2005/12/27. بينما تم الإعلان عن إحالة عطاء مشروع تأهيل وتوسعة وإدارة وتشغيل مطار الملكة علياء الدولي BOT على مجموعة المطارات العالمية (AIG) في شهر تموز من عام 2007 متضمنة:

- Aeroports de Paris Management (ADPM).
- Edgo Ventures (Edgo).
- Joannou & Paraskevaides (Overseas) Ltd.
- J&P-Avax, Abu Dhabi Investment Company (ADIC).
- Noor Financial Investment Company.

كما تجدر الإشارة إلى أنه تم توقيع اتفاقيات المشروع مع مجموعة المطارات العالمية (AIG) بتاريخ 2007/5/19، كما تم التوصل إلى الإغلاق المالي للمشروع بتاريخ 2007/11/15.

وتقدر الاستثمارات المرتبطة بتنفيذ التأهيل والتوسعة بحوالي (680) مليون دولار، مع الإشارة إلى التزام المستثمر بموجب العقد الموقع معه بدفع نسبة 54.6% من إجمالي الدخل المتأتي من فعاليات المطار المختلفة وبصورة رئيسية من ضريبة المغادرة والرسوم الأخرى المرتبطة باستخدام مرافق المطار إلى الحكومة الأردنية، وتبلغ الفترة التعاقدية خمسة وعشرين عاماً. ويتوقع الانتهاء من بناء المرحلة الأولى من هذه المرافق عام 2011.

وإذا انتقلنا إلى المشاريع المنوي انجازها على ضوء عقود الامتياز (BOT)، فإننا سنسلط الضوء على مشروع تطوير وإنشاء شبكة السكك الحديدية الأردنية بالشراكة مع القطاع الخاص؛ فوفقاً للإستراتيجية الوطنية لقطاع النقل (2007-2009) قامت وزارة النقل وبالتعاون مع ائتلاف الشركات الاستشارية Transcom CPCS الكندية ودار الهندسة للاستشارات بالاشتراك مع Movares Europe BV الهولندية بصفتهم مستشارين دوليين متخصصين بإجراء دراسات لإنشاء شبكة سكك حديدية متكاملة بمواصفات قياسية حديثة لربط الأردن مع الدول المجاورة. وخلصت الدراسات إلى التوصية بإنشاء الشبكة بالشراكة مع القطاع الخاص على أساس البناء والتشغيل وإعادة الملكية (BOT) مع توفير دعم مالي حكومي للمساهمة في إنشاء البنية التحتية للمشروع وعلى أن يتم الانتهاء من إنشاء جزء العقبة/ وادي اليتيم قبل موعد إغلاق الميناء الرئيسي ونقله للموقع الجديد على الشاطئ الجنوبي المتوقع في منتصف عام 2012 لغايات ضمان عدم تأخير عمليات نقل الفوسفات بواسطة القطارات.

في ذات الإطار، وافق مجلس الوزراء الأردني بتاريخ 2008/9/24 على تنفيذ المشروع ضمن إطار برنامج الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتم تشكيل لجنة توجيهية ولجنة فنية للمشروع لذات الغاية. كما تم إعداد وثائق العطاء لاختيار مستشارين متخصصين للمشروع، وتم اعتماد قائمة مختصرة من مستشارين دوليين مختصين وتم تزويدهم بوثائق العطاء ودعوتهم لتقديم عروضهم بتاريخ 2009/1/12.

وبنظرة متفحصة للمشروع، نورد أن الخدمات الاستشارية المطلوبة تتضمن ثلاث مراحل رئيسية تشمل مرحلة الدراسات المالية والفنية والقانونية للمشروع لإعداد إستراتيجية التنفيذ، تليها فترة تشاور تتيح للحكومة اتخاذ القرارات المناسبة بخصوص السير في إجراءات التنفيذ وفقاً للآلية التي يتم تبنيها. يلي ذلك مرحلة تنفيذ المشروع وتتضمن إعداد وثائق العطاء والسير في إجراءات طرح العطاء وتقييم العروض الفنية والمالية المستلمة وصولاً إلى إعلان المستثمر الفائز بالعطاء. وتشكل مرحلة المفاوضات مع المستثمر الفائز لغايات توقيع الاتفاقيات الخاصة بتنفيذ المشروع المرحلة النهائية للخدمات الاستشارية.

ولغايات إعداد التصاميم الهندسية الأولية ودراسة الأثر البيئي للمشروع، واستناداً إلى قرار مجلس الوزراء أعلاه وافقت اللجنة التوجيهية بتاريخ 2008/11/30 على توصيات اللجنة الفنية بالتعاقد مع شركة دار الهندسة لإعداد الدراسات المطلوبة، وتم استلام ثلاثة عروض من قبل شركات (PNB Paribas ،KPMG ،Ernst & Young).

### المبحث الرابع

#### الأساليب الحديثة لخصخصة المرافق العامة

يتبنى البنك الدولي والجهات الدولية المانحة إستراتيجية تقوم على تشجيع الدول النامية على التوجه نحو القطاع الخاص لتحويل وخصخصة وإدارة المرافق العامة بغض النظر عن نوعها أو نوع الخدمة أو المصلحة العامة التي تخدمها تلك المشاريع على سند من البيئة أن تلك التوجهات لها دورها في أن تكون الإستراتيجية الناجعة في ظل ما باتت تتطلبه تلك المرافق من اعتمادات وميزانيات مالية قد ترهق كاهل الميزانية العامة لتلك الدول<sup>46</sup>.

ولا بد من أسانيد يقوم عليها مناصروا هذا الاتجاه؛ لعل أقواها حاجة مرافق البنية الأساسية لاستثمارات ضخمة أو عدم قدرة الموازنة العامة على تمويل المشروعات الحية<sup>47</sup>. يضاف إلى ذلك أسنودة عدم كفاءة أعمال التشغيل والصيانة بسبب عدم قدرة جهة الإدارة على جذب القدرات الخبرات المطلوبة لتلك الغاية و/أو عدم مقدرة جهة الإدارة على الاستدانة بسبب عقم الإجراءات أو حدة القيود القانونية التي تمنعها من الاقتراض.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن الاتجاه المناصر لعقود الـ (B.O.T) يشدد على ضرورة إعادة هيكلة المرافق العامة بعد خصصتها وإن كان التقرير الصادر عن البنك الدولي لعام 2002 والمعنون بـ "بناء المؤسسات من أجل الأسواق" يؤكد على الاهتمام بإعادة هيكلة المرافق العامة قبل خصصتها والمحافظة على دور الرقيب بعد إتمام عمليات الخصخصة<sup>48</sup>، من خلال تحسين دور النظم المحاسبية، وإن كان البعض يرى بحق أن نظام عقود الـ (B.O.T) ما هي إلا بدايات عمليات إعادة الهيكلة<sup>49</sup>.  
في ذات الإطار، سنعرض في هذا المبحث لعقود الـ (B.O.T) باعتبارها إحدى أهم الأساليب الحديثة لخصخصة المرافق العامة.

### المطلب الأول عقود البناء والتشغيل والنقل B.O.T

تبين لنا أهمية الاستثمار من جهة القطاع الخاص في مجال البنية الأساسية، كما تبين لنا أهمية لعبه عاملاً مهماً لدفع عجلة النمو الاقتصادي في أي دولة، ومع تساؤل قدرة أجهزة إدارة المرافق العامة على توفير تلك الاستثمارات وترسيخاً لنظام الاقتصاد الحر، برز اتجاه متصاعد لإشراك القطاع الخاص في المشروعات العامة والبنية التحتية الأساسية. هذا وتعتبر عقود الـ (B.O.T) من أهم الأدوات المستخدمة في تنفيذ آليات الشراكة والاستثمار المشترك فيما بين جهة الإدارة والقطاع الخاص بشكل يرضي الشريحة المستهدفة الأولى من العملية، والمتمثلة في المستهلك؛ إذ يقوم القطاع الخاص بموجب هذا النظام بتصميم وتمويل وتشبيد وتشغيل المشروع ليُصار بعد انقضاء مدة العقد تحويل أصول المشروع للحكومة.

على ذلك، نتجه في هذا المبحث إلى بيان المقصد القانوني من مفهوم عقود الـ (B.O.T)، بالإضافة إلى بيان أهم الأحكام المتعلقة بتلك العقود من حيث بيان خصائصها مع بسط موقف المؤيدين والمعارضين منها على النحو التالي؛

## الفرع الأول

### بسط المدلول القانوني لعقود B.O.T

مصطلح (B.O.T) اختصار للمصطلح الانجليزي Build, Operate, Transfer<sup>50</sup>؛ والفكرة الأساسية التي يركز عليها هذا النوع من العقود تعاقد جهة الإدارة مع شخص طبيعي أو معنوي من أشخاص القطاع الخاص على إقامة مشروع معين شريطة أن يتحمل القطاع الخاص في هذا العقد نفقات الإنشاء مع بقاء ملكية المشروع في حيازة و ملكية جهة الإدارة وذلك خلال مدة معينة، ويكون للإدارة خلالها حق استغلاله وتحصيل عوائده (كلها أو جزئها)، وعلى أن يقوم مستثمر القطاع الخاص بتسليم المشروع إلى الإدارة في نهاية المدة المتفق عليها.

هذا وتجدر الإشارة إلى مقدار الاختلاف في التعريف الموضوع و/أو المقترح لعقود الـ(B.O.T)، ومن مجمل الآراء المطروحة يمكن لنا تسليط الضوء على التعريفات التالية بغية الوصول إلى تعريف جامع مانع لعقود الـ(B.O.T) بإذن الله.

فقد عرفته لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي على أنه شكل من أشكال تمويل المشاريع تمنح بمقتضاه حكومة ما مجموعة من المستثمرين، يُشار إليها بالاتحاد المالي للمشروع امتيازاً لصوغ مشروع معين وتشغيله وإدارته واستغلاله تجارياً لعدد من السنين تكون كافية لاسترداد تكاليف البناء، إلى جانب تحقيق أرباح مناسبة من العائدات المتأتية من تشغيل المشروع أو من أي مزايا أخرى تمنح لهم ضمن عقد الامتياز، ويُصار إلى نقل ملكية المشروع في نهاية مدة الامتياز إلى الحكومة دون مقابل أو بمقابل عوض معين محدد المقدار خلال فترة التفاوض الأولى<sup>51</sup>.

وعرفته منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (U.N.I.D.O) على أنه اصطلاح أو صياغة لاستخدام القطاع الخاص ليقوم بمشروعات التنمية الأساسية التي كانت من قبل حكراً على القطاع العام؛ فتمويل المشروع هو زاوية الأساس لمفهوم الـ(B.O.T)<sup>52</sup>.

كما عرفه الدكتور محمد بدران على أنه ذلك المشروع الذي يقوم القطاع الخاص بتمويله على أن تظل ملكية الحكومة أو إحدى هيئاتها للمشروع قائمة، ويقوم القطاع الخاص بتصميم وبناء وإدارة المشروع خلال

فترة محددة يرتبط فيها راعي المشروع مع الحكومة بعقد امتياز يخوله الحصول على عائد المشروع طوال فترة الامتياز، على أن يقوم برد ذلك المشروع عند انتهاء تلك المدة بحالة جيدة<sup>53</sup>.

الحكومة، على أن يتم تحويله مرة أخرى إلى الحكومة، بعد فترة كافية يتم فيها استرداد رأس المال المستثمر، وتحقيق عائد معقول<sup>54</sup>.

ومهما اختلف في تاريخ هذا النظام فإن أحداً لا يجادل في أن عقود الـ (B.O.T) قد نشأت مع الثورة الصناعية بالولايات المتحدة الأمريكية، ومنها انتقل إلى أوروبا خصوصاً بريطانيا؛ حيث كان للمقاولين دور مهم في قيام كثير من مشروعات البنية التحتية التي دعمت الازدهار الاقتصادي في ذلك الوقت<sup>55</sup>.

كما يمكننا القول أن عقود B.O.T تعد بشكل من أشكالها من وجوه تطور عقود الامتياز<sup>56</sup>، ولكن وعلى إثر هيمنة النظام الاشتراكي وزيادة تدخل الدولة في إدارة واستغلال المرافق العامة استغلالاً مباشراً، حيث تم تأميم أكثر المشروعات التي كانت تدار بمعرفة القطاع الخاص، اضمحل نظام الامتياز حتى انحصر في استغلال بعض موارد الثروة الطبيعية، لاسيما المنتجات البترولية<sup>57</sup>.

## الفرع الثاني

### خصائص عقد B.O.T

عقد B.O.T يشتهر بجملة من أساليب الاستثمار، سواء المعاصرة منها أو القديمة، وإنه وإن كان تطوراً لنظام الالتزام إلا أن بينهما بعض اختلافات، وفيما يلي نعرض لخصائص عقد البناء والتشغيل والإعادة في ضوء ما أوضحه الشراح، على أن نتبع ذلك ببيان أوجه الفرق بينه وبين ما يشبهه:

### أولاً- عقد B.O.T هو نظام تعاقدية:

فينشأ بتوافق إرادتين أو أكثر على إنشاء مشروع معين، بتمويل من المستثمر، وعلى أن يكون له حق إدارته وجني عائده خلال مدة العقد ثم يعيده المستثمر أو الممول إلى المالك في حالة جيدة تسمح باستمرار استغلاله مستقبلاً؛ وهذا المعنى يفيد أن إرادتين اتجهتا إلى إحداث أثر معين، فتوافقتا

عليه بالصيغة المناسبة بعد أن تراضيا على جميع أركان الاتفاق المُنتهى له، وليس العقد إلا ذلك<sup>58</sup>.

ولا يغير من الأمر شيئاً وجود اتفاقات فرعية عديدة، كاتفاق الترخيص الذي تبرمه الإدارة مع المستثمر، وما قد يعقد بين شركة المشروع وبعض جهات الإقراض أو التمويل التي يلجأ إليها لتدبير مبالغ التمويل اللازمة، أو ما يعقد بين شركة المشروع ومقاول التشييد، أو بينها وبين شركات الصيانة، ونحو ذلك؛ لأن المعول عليه في الحكم هو هذا الاتفاق الذي يتم بين المستثمر (شركة المشروع) والمالك وهذا الاتفاق تتوافر فيه سمات العقد<sup>59</sup>.

### ثانياً- عقد B.O.T من عقود التمويل والاستثمار:

يعني التمويل في فقه اللغة اكتساب المال، ويُقال تمول الرجل أي صار ذا مال<sup>60</sup>، وفي أدبيات فقه الاقتصاد فإنه يعني التغطية المالية لأي مشروع أو عملية اقتصادية<sup>61</sup>، فيكون مؤدى المصطلح المركب هو مقصد سد حاجة المشاريع الاقتصادية على اختلاف النوع أو الغاية.

أما الاستثمار، فإنه في فقه اللغة إنما يعني طلب الحصول على الثمرة، ويطلق على التكاثر أيضاً، فيقال ثمر ماله وأثمر بمعنى كثر ماله<sup>62</sup>. وعرفه مجمع اللغة العربية على أنه استخدام الأموال في الإنتاج بطريق مباشر بشراء الآلات أو من خلال طريقة غير مباشرة كسراء الأسهم والسندات<sup>63</sup>.

وفي أدبيات الاصطلاح القانوني فإن الاستثمار يعني تحركات رؤوس الأموال من البلد المستثمر نحو البلد المستفيد بغير تنظيم مباشر<sup>64</sup>.

أما في عقود الـ(B.O.T)، فإن المقصد هو اتجاه الإدارة إلى طلب التمويل بغرض استثمار ثروة طبيعية أو قومية أو ذات نفع عام يمس الصالح العام بشكل مباشر لا يمكن تلافيه أو تجنبه، أو أن يتجه المستثمر إلى طلب تمويل عين مملوكة خربت أو وهنت ثمرة الانتفاع الحالي بها، أي أنه يسعى في الأساس إلى تغطية نفقات استثمار جديد، في حين يسعى المستثمر إلى تشغيل ما يملك من نقد و/أو طاقة لتنميته وفق أحكام القانون وعلى ضوء القاعدة الفقهية الراسخة بان العقد شريعة المتعاقدين؛ فالتمويل هو العنصر الأهم في مشروعات الـ(B.O.T)، وما كنا لنرى أشخاص القانون العام أو

جهة الإدارة تلجا إلى عقود الـ (B.O.T) إلا أنها عجزت أو ثقل كاهلها عن عمليات التمويل أو الإدارة أو الصيانة كما سبق بسطه في أسباب الاتجاه نحو التخصصية في هذه الدراسة.

و الواقع العملي يؤكد هذه الخصيصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار مشروع خصخصة شركة الأسواق الحرة في المطارات؛ حيث تم بتاريخ 2000/8/2 بيع كامل أسهم الشركة إلى شركة أدياسا الإسبانية بمبلغ 60.1 مليون دولار أمريكي، وقد تضمنت الاتفاقية شراء جزء من الدين الإسباني على المملكة خصم بلغت نسبته 50% إلى جانب منح المستثمر (شركة أدياسا) امتيازاً لمدة 12 عاماً تقوم خلالها الشركة بدفع ما نسبته 8% من إجمالي مبيعاتها السنوية إلى مؤسسة المناطق الحرة بالإضافة إلى دفع بدل إيجارات سنوية لسلطة الطيران المدني.

### ثالثاً- عقد B.O.T ذو طبيعة خاصة:

- لا تثريب في القول بأن تعاقدات الإدارة مع القطاع الخاص عن طريق عقود الـ (B.O.T) يُعتبر الوليد الشرعي للجوء الدولة إلى طلب التمويل لإقامة مشروعات البنية التحتية والمرافق العامة، وبهذا، فقد صحت المقولة بأن عقد الـ (B.O.T) يُعتبر عقد امتياز في صورة متطورة؛ حيث تعهد الإدارة للملتزم على نفقته ومسؤوليته بمهمة إنشاء وإدارة واستغلال مرفق عام معين لمدة عقدية محددة مقابل رسوم يتقاضاها القطاع الخاص بدوره من المنتفعين بخدمات مرفق الامتياز، مع الخضوع للقواعد الأساسية الضابطة لسير المرافق العامة فضلاً عن الأحكام الواردة في عقد الامتياز؛ أي أن العقد يحتوي على شروط استثنائية لصالح الإدارة أو الدولة، وهي الشروط غير المألوفة في عقود القانون الخاص<sup>65</sup>، وعلى أساس ذلك قيل بأن عقود البناء والتشغيل والإعادة عقود إدارية.
- على النقيض مما تقدم يرى بعض الشراح أن عقود البناء والتشغيل والإعادة من العقود المدنية، أو ما يسمى بعقود القانون الخاص، نظراً لغلبة مبدأ سلطان الإرادة على أحكامه، بل قد استقر العمل على أن يوضح المتعاقدان في العقد أنه مدني، ويقولون: إن من مصلحة الإدارة ألا تظهر في ثوب السلطة العامة حتى لا يحجم الممولون عن التعاقد معها<sup>66</sup>.

- ويجمع رأي ثالث بين الرأيين السابقين فيقول إن عقد B.O.T عقد إداري مركب لأنه ينشأ في ظل النصوص التعاقدية (المدنية) ولكنه في جانب منه ينفذ تحت سلطان النصوص التنظيمية، التي ترسم الطريق لإدارة المرفق (موضوع العقد) وبمقتضى النصوص التنظيمية تملك جهة الإدارة تعديل العقد بما يتفق مع مصالحها العليا<sup>67</sup>.

### المبحث الخامس

#### التنظيم القانون للخصخصة في الأردن

أطلق برنامج الخصخصة الأردني في أواخر العام 1996 حيث قرّر مجلس الوزراء بتاريخ 1996/7/6 تشكيل لجنة وزارية عليا برئاسة رئيس الوزراء تتولى إدارة البرنامج، وإنشاء وحدة فنية في ملاك رئاسة الوزراء تحت المسمى الإداري "الوحدة التنفيذية للخصخصة" لغايات تنفيذ القرارات المتخذة من قبل اللجنة العليا بالتعاون مع الوزارات والدوائر ذات العلاقة، وذلك من خلال تشكيل لجان توجيهية وفنية لكل مشروع تضم كافة الجهات ذات العلاقة.

كذلك، أخذت السلطة التشريعية في الأردن في إصدار قانون متخصص لغايات تحقيق تلك الأهداف على أرض الواقع تمثل في إصدار قانون الخصخصة الأردني رقم 25 لعام 2000، وقد صاحب ذلك القانون إصدار مجموعة متزامنة من الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكامه، فتم إصدار نظام التنظيم الإداري للهيئة التنفيذية للخصخصة رقم 2001/102<sup>68</sup>، والنظام المالي للهيئة التنفيذية للخصخصة رقم 2001/103<sup>69</sup>، وبعد ذلك تم إصدار نظام اللوازم للهيئة التنفيذية للخصخصة رقم 2001/104<sup>70</sup>، تلاه نظام موظفي الهيئة التنفيذية للخصخصة رقم 2001/105<sup>71</sup>، ومن ثم إصدار نظام صندوق عوائد الخصخصة رقم 2002/24<sup>72</sup>، وأخيراً تم إصدار نظام تنفيذ عمليات الخصخصة رقم 2008/80<sup>73</sup>.

بالنتيجة، سنسلط الضوء في هذا الفصل وبالرغم من عدم وصول أي من ملفات الخصخصة على ضوء هذه المنظومة القانونية إلى ساحات القضاء، سواء القضاء المدني أو الإداري أو حتى الجنائي لنكون على اطلاع يلم

مباشرةً رأي السلطة القضائية في تلك المنظومة على أهم الأحكام التي جاءت بها منظومة القانون الأردني للتخاصية وفق التصنيف التالي:

### المطلب الثاني

#### النظام القانوني لعمليات التخاصية في الأردن

سنتناول في هذا المطلب البحث في عمليات التخاصية وصندوق عوائد التخاصية الأردني على النحو التالي:

### الفرع الأول

#### آليات تنفيذ عمليات التخاصية

تجدر الإشارة إلى أن عمليات الخصخصة في الأردن تتم وفقاً للتتابع الإجرائي الإداري الزمني التالي:

1. اتخاذ القرار بخصخصة المرفق العام الهدف والإعلان عن ذلك، الأمر الذي قد يتم معه تحديد أسلوب التخاصية، أو أن يؤجل الإقرار في هذا السياق إلى حين تقديم المستشار المالي لتوصيته بهذا الخصوص لاحقاً.

2. ومن ثم يتم إعداد الدراسات والتقارير المتعلقة بتنفيذ عملية التخاصية ورفع التوصيات اللازمة بشأنها إلى مجلس التخاصية، يليه اتخاذ الإجراءات اللازمة للتعاقد مع المستشار من خارج الهيئة في حال تطلب الأمر ذلك والتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.

كما تقود هيئة التخاصية كذلك بتنفيذ برامج الترويج المتعلقة بتهيئة البيئة الملائمة لتنفيذ عمليات التخاصية، وتقديم المساعدات والمعلومات الفنية للمستثمرين والمستشار والجهات ذات العلاقة بعملية التخاصية، ومن ثم التنسيب إلى مجلس الوزراء بتشكيل اللجان التوجيهية لعملية التخاصية وصلاحياتها والمهام الموكولة إليها.

كذلك، تؤدي الهيئة التنفيذية للتخاصية وظيفه الإشراف على تنفيذ البرامج التدريبية الخاصة بالجهات ذات العلاقة بتنفيذ عملية التخاصية<sup>74</sup>.

3. لغايات تنفيذ المهام الواردة أعلاه، يتم إنشاء لجنة متخصصة لمتابعة عمليات الخصخصة التفصيلية بالمرافق العام تحت المسمى الإداري "اللجنة التوجيهية لعملية التخاصية للمرفق الهدف" لا تزيد على سبعة أعضاء يعينون بقرار من مجلس الوزراء ويسمى في قرار تشكيل اللجنة رئيسها؛ والتي تتولى بدورها وظيفة:

- وضع الشروط المرجعية لاختيار المستشارين الماليين والقانونيين للمساعدة في عملية الخصخصة للمشروع الهدف.
- الإعلان عن نية الإدارة (الحكومة) بخصخصة المرفق العام الهدف وسائل الإعلام المختلفة المحلية والعالمية لاستدراج عروض الاهتمام من القطاع الخاص الوطني أو الإقليمي أو الدولي.
- يتم بعد ذلك دراسة عروض الاهتمام ووضع قائمة مختصرة تتضمن المؤسسات المؤهلة، ويجري الاتصال بها لتقديم عرضها بناءً على الشروط المرجعية التي تُرسل إليها.
- ثم يُصار إلى دراسة العروض الفنية والمالية التي تتقدم بها تلك المؤسسات لاختيار المؤسسة الأنسب في ضوء الشروط والمعايير المحددة لذلك<sup>75</sup>.

كما تتضمن مهام اللجنة التوجيهية عملية تزويد المستثمرين الذين تم تأهلهم أولاً بوثيقة طلب العروض التي تتضمن الصيغ المقترحة لعقود الخصخصة، والتي تشمل الأنواع التالية:

- اتفاقية المساهمين التي تبين العلاقة التعاقدية بين مساهمي الشركة التي يتم إعادة هيكلتها أو تخاصيتها على أن تتضمن واجبات ومسؤوليات كل مساهم أو شريك، وآلية حماية حقوق الموظفين، وخطط الإنفاق الرأسمالي، والتصرف بالموجودات، وآلية رفع رأسمال الشركة، والتعامل مع الضرائب والإجراءات القضائية، وحماية حقوق صغار المساهمين، وآلية إدارة الشركة والتمثيل في مجلس إدارتها، وشروط بيع حصص المساهمين فيها.

- اتفاقية بيع وتحويل أسهم الحكومة أو أي جزء منها إلى القطاع الخاص على أن تتضمن شروط وموعد إغلاق الصفقة وسعر

- البيع وآلية الدفع وتحويل الأموال والجهة التي تتحمل الرسوم والضرائب في حال بيع الحكومة لمليتها أو أي جزء منها<sup>76</sup>.
- كما يجوز للجنة التوجيهية إجراء أي تعديلات تراها ضرورية على وثائق العطاء بعد الاجتماع مع مقدمي العروض على أن يتم تبليغهم بها<sup>77</sup>.
  - تقدم اللجنة التوجيهية بعد ذلك بتوريد توصياتها وقراراتها المتعلقة بالخصخصة إلى الهيئة لاستكمال تنفيذ عمليات الخصخصة. فإذا أقر المجلس توصيات اللجنة التوجيهية يقوم برفعها إلى مجلس الوزراء<sup>78</sup>.
4. ولغايات المساعدة في إتمام مهام اللجنة التوجيهية الموصوفة أعلاه، فإن تلك اللجنة تقوم بتكوين لجنة أخرى حول ذات المرفق العام موضوع الخصخصة يكون من مهامها إعداد الوثائق اللازمة لتنفيذ مرحلة التأهيل الأولي، وإعداد وثائق طرح العطاء، والقيام بتقييم العروض الفنية والمالية، وإعداد العقود النهائية والوثائق المتعلقة بها. كما تقوم تلك اللجنة بإعداد غرفة البيانات والتي تحتوي على كافة المعلومات المتعلقة بعملية الخصخصة ورفع التقارير والتوصيات للجنة التوجيهية حول سير أعمالها أو أي عوائق متعلقة بعملية الخصخصة.
- كما تقوم اللجنة الفنية لعملية خصخصة المرفق العام الهدف بعملية تقييم شاملة للعروض الفنية المتقدمة مع وثائق العطاء؛ وذلك من خلال منح كل عرض درجات معينة في ظل معايير التقييم والوزن النسبي لتلك المعايير كما هي واردة في وثائق العطاء، ويتم بعد ذلك ترتيب العروض تنازلياً حسب درجات التقييم التي حصل عليها كل عرض. ويكون على اللجنة الفنية في هذه الحالة أن ترفع تقريراً يتعلق بالتقييم الفني للعروض إلى اللجنة التوجيهية متضمناً نتائج التقييم<sup>79</sup>.
- هذا وقد أتاح المشرع الأردني لتلك اللجنة القيام بأية أمور أخرى تيطها بها اللجنة التوجيهية<sup>80</sup>.

5. يقوم المستشار المالي الذي يتم التعاقد معه بدراسة أوضاع المشروع المعني بشكل تفصيلي، والوقوف على مشاكله وأوضاعه واقتراح الصيغ المناسبة لخصصته.

تجدر الإشارة هنا إلى أن عملية اختيار المستشار تتم وفق الأسلوب المبني على الجودة والسعر، ويستثنى من ذلك حالة اختيار المستشار وفق الأسلوب المبني على الجودة فقط إذا كانت المهام المطلوبة منه ذات طبيعة معقدة أو متخصصة بدرجة عالية يصعب معها تحديد شروط مرجعية دقيقة أو تحديد المهام المطلوبة منه المستشار.

يضاف إلى ذلك أن المستشار المالي لغايات خصخصة المرفق الهدف تتم ن طريق مقارنة مؤهلات ما لا يقل عن ثلاثة مرشحين في حال كانت الخدمات الاستشارية لا تحتاج إلى مجموعة من العاملين. أو إذا كانت تلك الخدمات الاستشارية لا تحتاج إلى دعم مهني إضافي. وفي حال كانت الخدمات الاستشارية تعتمد بصورة أساسية على المؤهلات والخبرات الخاصة لدى المستشار. أو حال كان بدل الخدمات الاستشارية لا يزيد على 25.000 دينار أردني.

كما تجدر الإشارة إلى انه يتم اختيار المستشار وفق الأسلوب المبني على التفاوض والشراء المباشر في الحالات التالية:

- إذا كان من غير الممكن الحصول على الخدمات الاستشارية إلا من مصدر واحد لديه خبرة متخصصة في المهمة المطلوبة.
- إذا كانت الخدمات الاستشارية لمواجهة حالة مستعجلة وطارئة لا يمكن التنبؤ بها ولا تسمح بطرح عطاء.
- إذا كانت الخدمات الاستشارية استكمالاً لأعمال سابقة قام بها المستشار السابق<sup>81</sup>.

6. يقوم المستشار المالي بعدئذٍ بإعداد الوثائق الضرورية اللازمة لإتمام عملية الخصخصة كالاتفاقيات الواجب عقدها فيما بين الأطراف المتعاقدة والشروط الواجب الالتزام بها من قبل هذه

الأطراف، ومن ثم يقوم المستشار المالي بإعداد نشرة إعلامية عن المرفق العام الهدف.

7. في النهاية، يتم البدء في تنفيذ الخطوات العملية لخصخصة المرفق العام الهدف على ضوء أسلوب الخصخصة الذي يتم تبنيه؛ وبما في ذلك الإعلان عن المشروع واستدراج عروض الاهتمام وحصر المستثمرين المؤهلين تأهيلاً أولاً وتعريفهم بالمشروع تمهيداً لاستدراج العروض النهائية منهم وتقييمها ومن ثم الإحالة.

8. في حال تقرر طرح العطاء على مرحلتين تقوم اللجنة التوجيهية بالسير في إجراءات عطاءات اختيار المستثمرين بنفس الأسلوب المتبع لعطاءات المرحلة الواحدة باستثناء ما يلي:

- تقوم اللجنة التوجيهية في المرحلة الأولى، بدعوة المستثمرين الذين تم تأهيلهم أولاً لتقديم عروضهم الفنية دون تقديم العرض المالي، ويجوز أن تتضمن دعوة العطاء طلب تقديم أي اقتراح يتعلق بالخصائص الفنية أو النوعية أو الشروط والأحكام التعاقدية أو أي خصائص أخرى وأي اقتراحات تتعلق بعملية التخصيص.
- تقوم اللجنة التوجيهية في المرحلة الثانية وبعد دراسة الملاحظات والاقتراحات في المرحلة الأولى بتحديد الشروط الفنية والتعاقدية النهائية للمرحلة الثانية المتضمنة أي إلغاء أو تعديل أو إضافة على الخصائص الفنية أو النوعية للعطاء وتقوم بناء على ذلك بدعوة مقدمي العروض لتقديم العرض الفني والمالي في مغلفين منفصلين بموجب دعوة طلب العروض<sup>82</sup>.

## الفرع الثاني

### استخدامات عوائد التخصيص

تمثل المشروعات العامة أو مساهمات الحكومة في الشركات أصولاً تراكمت بمرور الوقت، وترتب عليها عبء مديونية كبير على الاقتصاد الوطني؛ لذا فإن العوائد المتأتية من بيع هذه الأصول أو تأجيرها أو تفويض إدارتها يشترك مع المواطن في ملكيتها، الأمر الذي يستوجب استخدامها بحكمة وعقلانية تعود بالنفع على الاقتصاد الوطني.

في ذات السياق، حرصت الإدارة على الحفاظ على الأموال المتأتية من عمليات الخصخصة في الأردن؛ فعمل المشرع الأردني على إنشاء صندوق خاص لعوائد عمليات الخصخصة في الأردن بموجب المادة 13 من قانون التخاصية الأردني رقم 2000/25، وتودع في ذلك الصندوق جميع عوائد الخصخصة في الأردن، كما يتولى مجلس التخاصية الأردني عملية الإشراف عليه ويتم تنظيم نشاط الصندوق وإدارته من قبل الهيئة على ضوء الأحكام التي بينها المشرع في نظام صندوق عوائد التخاصية الأردني رقم 2002/24.

ومن أهم الوظائف التي يتقلدها صندوق عوائد التخاصية الأردني اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الوزراء المتعلقة باستخدام موارد الصندوق بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة، ورفع تقارير دورية للمجلس عن الإجراءات المتخذة لتنفيذ قراراته والتوصية له بأي اقتراحات تراها بهذا الخصوص. بالإضافة إلى تقديم الاقتراحات والتوصيات ذات العلاقة باستخدام موارد الصندوق إلى مجلس التخاصية الأردني لاتخاذ القرارات المناسبة بشأنها<sup>83</sup>.

هذا ولن يتم استخدام عوائد خصخصة المرافق العامة لتمويل النفقات الجارية للحكومة، إنما سيتم إيداعها في حساب خاص لدى البنك المركزي<sup>84</sup>. أما فوائد حسابات التخاصية فإنها تُحول إلى الخزينة العامة في الدولة بشكل شهري كما تحول إليها العوائد والأرباح الأخرى المتأتية من استثمار أموال صندوق عوائد التخاصية حال تحققها وبشكل مستمر<sup>85</sup>.

وأخيراً، حصر استخدام عوائد التخاصية في الأردن ضمن المجالات التالية ووفقاً لأولويات وأسس وآليات واضحة ومحددة:

1. معالجة موضوع العاملين في المؤسسات والشركات التي يتم تخاصيتها من خلال دفع التعويضات المستحقة لهم وتدريبهم أو إعادة تدريبهم وتأهيلهم وإيجاد فرص عمل لهم.
2. تمكين الحكومة من سداد الديون التي تتحملها بالنيابة عن المؤسسات العامة التي يتم تخاصيتها.
3. تمويل الاستثمارات الجديدة في قطاعات البنية التحتية والقطاعات الاجتماعية التي لا يستطيع القطاع الخاص القيام بها<sup>86</sup>.

### الفرع الثالث

#### تقييم عمليات خصخصة المرافق العامة في الأردن

الحقيقة أن عمليات خصخصة المرافق العامة وان كانت من الأساليب الحديثة التي بدأت الدولة الحديثة الأخذ بها في مختلف أنحاء العالم وبغض النظر عن مستوى الطور فيها، إلا أننا نرى اختلاف جمهور المهتمين حولها ما بين مؤيد ومعارض؛ فجمهور المؤيدين يرون من حسنات الخصخصة ما يجعل من الأهمية بمكان الإشادة بها وتشجيع اتجاه الدول إليها، ولا سيما إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أنهم يرونها من أهم وسائل الإنقاذ للدولة من مساوئ المخاطرة في عمليات الاستثمار والخدمات العامة بالاعتماد على كوادرات تكاد رواتبهم تكفي رمق العيش لهم. أما المعارضين فنرى من مناصريهم من يقول بان الخصخصة باتت من أهم وسائل التحكم في اقتصاديات الدول النامية من قبل المستثمر الأجنبي، إلى جانب زيادة نسب البطالة بين العاملين الوطنيين.

من هنا، اتجهنا في الجزء من الدراسة إلى تسليط الضوء على تقييم التجربة الأردنية في خصخصة المرافق العامة، وعلى أن نختم طرح الآراء ما بين مؤيد ومعارض برأينا حول التجربة الأردنية في خصخصة المرافق العامة.

**فالمعارضون يرون، أن أهم مساوئ عمليات خصخصة المرافق العامة الآثار السلبية أن لم نقل القاتلة لها على العمال؛** فالدولة دائماً ما ترفع شعارات المحافظة على حقوق العمال أينما كانوا في المرحلة السابقة لعملية الخصخصة، إلا أن واقع الحال أن العامل يكون المتضرر الأكبر من عملية الخصخصة؛ فالأمر مختلف بعد عملية الخصخصة، لا سيما أن المستثمر لن يبالي بما سيؤول إليه حال العمال بعد الخصخصة، إنما يكون الحال أن المستثمر سيحاول إجادة فن المجاملة للدولة من خلال تقديم عروض الأعمال للعمال بعد عملية الخصخصة، وحتى يخرج من وابل الانتقاد، فإننا نكون بصدد عقد يكون الرابح الأكبر فيه المستثمر، إنما العرض كما قلنا للهروب من الانتقادات التي قد تتوجه إلى المستثمر. كما لا يوجد نص يلزم المستثمر بالمحافظة على العمال بعد عملية الخصخصة.

من جهة أخرى، يرى فريق آخر معارض لعمليات الخصخصة الأثر السلبي لتلك العمليات على العمال؛ فقد قام العديد من العمال برفع دعوى قضائية ضد هيئة التأمينات الاجتماعية بسبب استحقاق الأجر المبكر وكيفية تسوية الحقوق المادية والتأمينية؛ فالعمال يفاجئون بانخفاض ما يحصلون عليه عما يتوقعونه، بالإضافة إلى أن الراتب التقاعدي المبكر له آثار سلبية على عدة مستويات، فنلاحظ أثره حيث أدى إلى انخفاض الحقوق التأمينية لأصحاب هذه الرواتب لعدة أسباب منها تخفيض الراتب بنسب تختلف حسب السن، بالإضافة إلى ضعف قيمة الراتب نتيجة قصر مدة الاشتراك وضالة قيمة الأجر الأخير الذي تُحتسب على أساسه الراتب<sup>87</sup>.

وأصبحت خصخصة الشركات مرضاً يصيب الطبقة العاملة بحالة من الفزع والخوف من المجهول، كما أصبح شبح الاستغناء عن العمالة والانضمام لصفوف البطالة يورق العمال، وخصوصاً إذا ما علمنا أن مجمل عقود العمل مع المستثمر لن تتجاوز الثلاث سنوات، يعتمد بعدها إلى محاولة تثبيت العامل عند الأجر السابق أو الحالي حتى لا يتطلع إلى زيادة ترهق كاهله في الأجر أو في رفاه العامل.

بالإضافة إلى أن هناك من يرى بحق أن التجربة الأردنية في خصخصة المرافق العامة لم تنطلق الخصخصة من برنامج محدد الهدف، بل اكتفى جهة الإدارة بالإطار المؤسس لخصخصة المرافق العامة الأردنية كمعيار لتحديد هذه المؤسسات مستقبلاً. كما أن جهة الإدارة في الأردن لم تحدد مواقع التخصيص أو الإشارة إليها بهدف تفادي إثارة إشكالات جدلية قد تثور في المستقبل حول تلك العمليات. والاهم من هذا كله، لم تتخذ جهة الإدارة في الأردن موقفاً صريحاً يُعول عليه من حيث مصير عوائد التخصيص في الأردن.

**أما المؤيدون لخصخصة المرافق العامة فينظرون إلى هذه المسألة من منظور مختلف تماماً؛ بل يناقضون أنصار المعارضة من حيث أن المستثمر الجديد للمرفق العام سيعمد إلى توفير فرص عمل جديدة كماً ونوعاً على نحو أفضل من سابقه (جهة الإدارة)، بالإضافة إلى أن عمليات خصخصة المرافق العامة ستعمل على جذب استثمارات جديدة إلى الدولة الهدف، الأمر الذي سيعمل على إنعاش الاقتصاد الوطني ونمو حركة العمران فيها.**

وتعتبر نسب البطالة من المؤشرات الهامة في المملكة الأردنية الهاشمية، حيث تراوحت نسبة البطالة في الأردن خلال السنوات الماضية بين الزيادة والنقصان الطفيف ، فحين بلغت نسبة البطالة 13.7% في العام 2000، زادت حتى بلغت 14.7% في العام 2001، ثم واصلت الصعود في العام 2002 إذ بلغت 15.3%، وحقت في العام 2004 أقصى انخفاض حيث بلغت 12.5%، ومن ثم عاودت الصعود لتبلغ 14.8% و 14.0% و 14.3% للأعوام 2005 و 2006 و 2007 على التوالي. ومن هنا يتبين بأنه على الرغم من الإصلاحات الاقتصادية التي قامت بها الحكومة، وعلى اعتبار أن العديد من سياسات الحكومة قد نجحت منذ مطلع القرن الحالي في الحد جزئياً من البطالة، إلا أن نسب البطالة لا زالت تراوح مكانها<sup>88</sup>.

ونحن بدورنا يمكن لنا تقييم الخصخصة في الأردن من خلال النقاط

التالية:

1. قد تكون الخصخصة من العوامل المهمة لتطوير لغة التفاهم والتخاطب ما بين الدولة والعمال.
2. قد تصاحب عمليات خصخصة المرافق العامة حركة ملحوظة في امتصاص نسبة البطالة في شريحة معينة من الأعمال، ولا سيما الأعمال التي تتطلب جهوداً معنوية أكثر من الجهود المادية؛ حيث يلجأ المستثمر في غالب الأحيان إلى العمالة الميكانيكية بدلاً من العمالة اليدوية فيما يستلزم من أعمال يدوية مرهقة. إلا أن ذلك قد يؤدي إلى زيادة نسبة البطالة المقنعة في الأردن.
3. قد تصاحب عمليات الخصخصة في الأردن حركة ازدهار عمراني وعلمي من حيث جذب الاستثمارات الخاصة للعمل على تقديم الخدمات العامة. إلا أن ذلك قد يؤدي إلى حرمان أبناء الوطن من فرص العمل المنتج، لا سيما إذا ما عمد المستثمر الأجنبي إلى الحصول على ترخيص استيراد العمالة من الخارج.
4. يبقى لنا التساؤل عن عوائد التخصخصة في الأردن، فنجد أن المشرع الأردني قد ألزم أن تذهب عوائد التخصخصة إلى الخزينة العامة للدولة على ضوء ما بيناه سابقاً، إلى أن واقع

الحال يقول بان المديونية العامة في الأردن ما زالت دون  
انتعاش.

## الهوامش

- <sup>1</sup> د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري -دراسة مقارنة-، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1979، ص8 وما بعدها.
- <sup>2</sup> قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1967/74، منشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد السادس، عمان، الأردن، 1969، ص.321
- <sup>3</sup> أ. د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، الإصدار الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2006، ص.318
- <sup>4</sup> للمزيد يمكن الرجوع إلى: مارسلون بروسبيرفي، وجي بريان، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة د. أحمد يسري، منشأة المعارف الكبرى، الإسكندرية، مصر، 1991، ص198 وما بعدها.
- <sup>5</sup> منشور على الصفحة رقم 650 من عدد الجريدة الرسمية رقم العام 1998.
- <sup>6</sup> منشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد الرابع والسادس، عمان، الأردن، 1969، ص.321
- <sup>7</sup> أ. د. نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص.321
- <sup>8</sup> Cowan, privatization in the developing countries, United Stated of America, New York, 1990, p6.
- <sup>9</sup> د. خليفة اليوسف اليوسف، آفاق التخصصية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد الخامس والعشرين، العدد الرابع، الإمارات العربية المتحدة، 1997، ص.13
- <sup>10</sup> د. محمد بشير، اتجاهات ودروس في التخصصية، مقال منشور على الموقع الالكتروني لشبكة الإسلام الاقتصادي على شبكة المعلومات الدولية "الانترنت"، من خلال الولوج إلى الرابط: [www.islamonline.net](http://www.islamonline.net)، ماليزيا، 2001، تاريخ الولوج: 2010/11/17، الساعة 8.00 مساءً.
- <sup>11</sup> Michael todaro, Economic development, long man, 6<sup>th</sup> edition, United Kingdom, London, 1997, p 85-87.
- <sup>12</sup> مختار الصحاح للشيخ الإمام محمد ابن بكر بن عبد القادر الرازي، دار التنوير العربي، بيروت، لبنان، 1985، ص177
- <sup>13</sup> Available in the American lexicon for economics terms at the following link:  
["http://www.investorwords.com/3863/privatization.html#ixz15YU9yJii"](http://www.investorwords.com/3863/privatization.html#ixz15YU9yJii), visited on Nov/16/2010, 2.53 am.

<sup>14</sup>Available in the American lexicon for answers about economics terms at the following link: "<http://www.answers.com/topic/privatization>", visited on Nov/16/2010, 2.44 am.

<sup>15</sup>Electronic Investment encyclopedia, available at the following link: "<http://www.investopedia.com/terms/p/privatization.asp>", visited on Nov/16/2010, 4.06 pm.

<sup>16</sup> ستيف هانكي، في الشرق والغرب تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص والتنمية الاقتصادية، ترجمة محمد مصطفى غنيم، الطبعة الأولى، دار الشروق، بيروت، لبنان، 1990، ص.13

<sup>17</sup>اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الأسكوا)، تقييم الخصخصة في منطقة الأسكوا، الأمم المتحدة، نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية، 1999، ص.4  
<sup>18</sup> محمد آل ياسين، التخصصية إطارها الفلسفي وتطبيقاتها، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد الرابع، بغداد، العراق، 2001، ص.3-4.

<sup>19</sup>Ibrahim el-wan, privatization, deregulation and macroeconomic polices –the case of Pakistan structural and macroeconomic policy issues, international monetary fund, 1992, p 86.

<sup>20</sup>Dieter Bos, privatization –a theoretical treatment-, Oxford, claren don press, 1991, p 2.

<sup>21</sup> د. رمزي زكي، الخصخصة والإصلاح الاقتصادي في مصر، دائرة حوار، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، معهد التخطيط القومي، المجلد الثاني، العدد الأول، القاهرة، مصر، 1994، ص.192-193.

<sup>22</sup> د. احمد محمد محرز، النظام القانوني لتحول القطاع العام إلى القطاع الخاص (الخصخصة)، القاهرة، 1995، ص.5.

<sup>23</sup> هيئة الخصخصة الأردنية، عمان، الأردن، 2001، من خلال الرجوع إلى الرابط الالكتروني للهيئة على شبكة المعلومات الدولية "الانترنت" على الرابط: "[www.epc.gov.jo](http://www.epc.gov.jo)", تاريخ الولوج: 2010/11/17، الساعة التاسعة صباحاً.

<sup>24</sup>Graftiths, Alan and Wall, Stuart, "Applied Economics an Introductory Course".7<sup>th</sup> edition, New York, Addison Wesley Longman Inc., 1998, p 50-52.

<sup>25</sup>United Nation Conference On Trade And Development (UNCTAD) "Comparative Experiences with Privatization". United Nations, New York and Geneva, 1995, p12.

<sup>26</sup>Marija jovanovska, privatization agency of the republic of Macedonia, director emilija belogaska, msc, investment promotion department, director slobodan sajnoski, msc, legal department, director, privatization and restructuring of the socially- and state owned enterprises in the republic of Macedonia and its implications on corporate governance, 2009, p 2-4.

<sup>27</sup> عمرو هشام العمري، الآثار المالية للتخصيصية في ظل التحولات الاقتصادية، العدد الثاني والعشرون، مجلة علوم إنسانية، هولندا، 2005، ص.18

<sup>28</sup>Guislain Pierre, the privatization challenge, Washington D.C, the world bank regional and sectoral studies, 1997, p 10-12.

<sup>29</sup>Mathew Bishop, John Dey, & Colin Mayer, privatization and economic performance, New York, oxford university press, 1994, p 3-5.

<sup>30</sup> ومن الأمثلة التطبيقية على إعادة الهيكلة لغايات خصخصة المرفق العام ما انتهجته الإدارة في الأردن حول خصخصة شركة عالية- الخطوط الجوية الملكية الأردنية؛ حيث تمت أعمال إعادة الهيكلة وفق التسلسل الزمني التالي:

- قرر مجلس الوزراء بتاريخ 15 تموز 1999 اعتماد إستراتيجية لإعادة هيكلة الملكية الأردنية وتحويلها إلى شركة مساهمة عامة مملوكة بالكامل للحكومة لتعمل على أسس تجارية تمهيدا لخصصتها.

- وضمن إطار عملية إعادة الهيكلة للملكية الأردنية، تم في عام 2000 إصدار قانون رقم 31 لسنة 2000 يقضي بإلغاء قانون مؤسسة عالية-الخطوط الجوية الملكية الأردنية رقم 10 لعام 1969. كما تم فصل النشاط الرئيسي للمؤسسة (الطيران) عن النشاطات المساندة/ الوحدات الاستثمارية.

كذلك، فقد تم إنشاء شركة الملكية الاستثمارية القابضة كشركة مم

- كذلك، فقد تم إنشاء شركة الملكية الاستثمارية القابضة كشركة مملوكة بالكامل للحكومة تمتلك الوحدات الاستثمارية بالكامل. وتم تسجيل الوحدات الاستثمارية كشركات مستقلة تابعة لشركة الملكية الأردنية الاستثمارية، وهي: شركة الأسواق الحرة في المطارات، وشركة التدريب على الطيران، ومركز تموين الطائرات،

- ومركز ترميم المحركات، وشركة صيانة الطائرات، وبحيث تمتلك شركة الملكية الأردنية ما نسبته 20% في كل من الشركات الثلاث الأخيرة. هذا وتجدر الإشارة إلى أنه قد تم لاحقاً خصخصة جميع هذه الشركات في الفترة 2000-2007.

- وفي عام 2001، تم تحويل الملكية الأردنية إلى شركة مساهمة عامة تعمل على أسس تجارية الأردنية، وتم بتاريخ 2001/2/5 تسجيلها تحت اسم شركة عاليه الخطوط الجوية الملكية الأردنية المساهمة العامة. كما تم منح الشركة ترخيص حصري لاستخدام حقوق النقل على الخطوط الجوية العائدة للملكية لمدة 8 سنوات تقع على فترتين عقديتين مدة كل منهما 4 سنوات، للمزيد حول ذلك، يمكن الرجوع إلى مجلس التخصصية الأردني، عمان، الأردن، التقارير السنوية للمجلس، 2000-2003.

<sup>31</sup> مركز الدراسات الإستراتيجية، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، 2010.  
<sup>32</sup> شبكة النبا الالكترونية، مقال منشور بعنوان: "الأردن: تردي الاقتصاد ومشروع الخصخصة ورفض المعارضة"، بتاريخ: 2008/7/19 من خلال الرجوع إلى الموقع الالكتروني للشبكة على شبكة المعلومات الدولية "الانترنت" وبالولوج ل: "<http://www.annabaa.org/nbanews/71/180.htm>"

تاريخ الولوج: 2010/11/18، الساعة 4.00 صباحاً

<sup>33</sup> محمود حسين الوادي، الآثار الاقتصادية للخصخصة في ظل العولمة مع إشارة إلى تجربة الأردن، ورقة عمل مقدمة لمؤتمر العولمة وأبعادها الاقتصادية في الفترة ما بين 8- وحتى 2000/8/10، جامعة الزرقاء الأهلية، الزرقاء، الأردن، 2000، ص2-5. وعادل احمد القضاة، الخصخصة في الأردن، مجلة أخبار الخصخصة، العدد السادس، عمان، الأردن، تشرين ثاني 1998، ص3-5.  
<sup>34</sup> هيئة التخصصية الأردنية، مرجع سابق.

<sup>35</sup> د. مصطفى حسين المتوكل، الخصخصة -خلق آفاق جديدة أمام القطاع الخاص-، المركز الوطني اليمني للمعلومات، مجلة المعلومات، العدد الثاني، عدن، اليمن، 2001، ص1.

<sup>36</sup> محمد ماجد خشبة، قضايا مفاهيمية وعملية تأجير الأصول ضمن سياسات الإصلاح الاقتصادي مع التطبيق على مصر، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، المجلد السادس، العدد الثاني، المعهد القومي للتنمية والتخطيط، مصر، 1998، ص67.  
<sup>37</sup> د. سليمان أبو صباح وآخرون، الخصخصة والآثار الاجتماعية على إنسان الخليج، دار القراءة للجميع للنشر والتوزيع، دبي، الإمارات العربي المتحدة، 1996، ص58.

<sup>38</sup> للمزيد حول ذلك، يمكن الرجوع إلى تقرير شركة الاسمنت الأردنية في الفترة الواقعة ما بين الأعوام 1998-2003، وتقارير لجنة التخاصية الأردنية، عمان، الأردن، في تقاريرها لأعمال التخاصية في الأردنية حول شركة الاسمنت.

<sup>39</sup> د. احمد صقر عاشور، التحول إلى القطاع الخاص، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 1996، ص.166

<sup>40</sup> د. محمود صبح، الخصخصة لمواجهة متطلبات البقاء وتحديات النمو، جامعة

عين شمس، القاهرة، مصر، 1995، ص.26

<sup>41</sup> د. محمود صبح، مرجع سابق، ص.30

<sup>42</sup> لمزيد من التفاصيل يمكن مراجعة لوان نابولي، تمليك الأسهم للعاملين كركيزة

لعملية التخصيصية، العدد الثاني، المجلد الأول، من مطبوعات المكتب الفني

لوزير قطاع الأعمال العام، فرنسا، 1994، ص.5

<sup>43</sup> M. Victoria Murilo, conviction versus necessity, public utility privatization in Argentina, chili and Mexico. Paper prepared for the 97<sup>th</sup> annual meeting for the American political science, san Francisco, 2001.

<sup>44</sup> محمد عبد اللطيف، النظام الدستوري للخصخصة، دار النهضة العربية، القاهرة،

مصر، 2000، ص.17

<sup>45</sup> د. حسن العلواني، مشاركة القطاع الخاص في إدارة خدمات مياه الشرب

والصرف الصحي بمصر، مؤتمر دور الدولة في عالم متغير، كلية الاقتصاد والعلوم

السياسية، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر، 2002، ص.5.

<sup>46</sup> نرى وفق ما يفيدنا به التقرير الصادر عن البنك الدولي لعام 2003 أن البنك

الدولي ولغايات تلبية تلك الحاجة قد قام بإنشاء إدارة خاصة داخله تُعنى بتنمية

القطاع الخاص لتشجيع مبادرات القطاع من أجل التنمية والمساعدة على تطوير

البنية الأساسية في البلدان النامية. للمزيد يمكن مراجعة ذات التقرير، المجلد الأول،

ص74 وما بعدها.

<sup>47</sup> وتشير توقعات البنك الدولي في ذات الصدد إلى أن الدول العربية لا زالت تحتاج

إلى استثمارات تصل إلى حوالي 370 مليار دولار في مجال البنية التحتية قبل عام

2006.

<sup>48</sup> البنك الدولي، تقرير عن التنمية معنون بـ"بناء المؤسسات من أجل الأسواق"،

2002، ص.175.

<sup>49</sup> CARNA Corporation, privatization in Egypt, quarterly review, coordination Support Unit, October- December, 2000, p 33.

50 د. ماهر محمد حامد، النظام القانوني لعقود الإنشاء والتشغيل وإعادة المشروع B.O.T، رسالة دكتوراه، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2005، ص17 وما بعدها. ود. أحمد سلامة بدر، العقود الإدارية وعقد B.O.T، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2003، ص355 وما بعدها.

51 تقرير لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي، الدورة التاسعة والعشرين المعنون تحت "الأعمال المقبلة المتعلقة بمشاريع البناء والتشغيل ونقل الملكية"، نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية، 1996، ص3.

52 د. هاني صلاح سري الدين، الإطار القانوني لمشروعات البنية الأساسية التي يتم تمويلها عن طريق القطاع الخاص بنظام التملك والتشغيل والتحويل في مصر، مجلة القانون والاقتصاد، العدد التاسع والستين، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر، ص172.

53 د. محمد بدران، النظام القانوني لمشروعات (B.O.T)، المؤتمر الدولي عن مشروعات الـ(B.O.T) برعاية مركز القاهرة الإقليمي للتحكيم التجاري الدولي، القاهرة، مصر، 1997، ص2-3.

54 د. محمد عبد القادر، دراسات الجدوى التجارية والاقتصادية مع مشروعات الـ(B.O.T)، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2001-2002، ص632.

55 د. ماهر محمد حامد، مرجع سابق، ص48.

56 د. عمرو حسبو، التطور الحديث لعقود التزام المرافق العامة طبقاً لنظام B.O.T-دراسة مقارنة، ص138.

57 د. عمرو حسبو، مرجع سابق، ص13 وما بعدها.

58 فقد عرفت المادة 87 من القانون المدني الأردني رقم 43 لعام 1976 على أنه ارتباط الإيجاب الصادر من أحد المتعاقدين بقبول الآخر وتوافقهما على وجه يثبت أثره في المعقود عليه ويترتب عليه التزام كل منهما بما وجب عليه للآخر.

59 د. محمد أنس جعفر، العقود الإدارية مع دراسة لعقود الـ(B.O.T)، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2003، ص83. ود. أحمد سلامة بدر، العقود الإدارية وعقد الـ(B.O.T)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2003، ص372-374.

60 محمد بن مكرم بن منظور الأفريقي المصري، لسان العرب، الطبعة الأولى، ج11، عبد الله علي الكبير، ومحمد أحمد حسب الله، وهاشم محمد الشاذلي، مادة "م و ل"، دار المعارف، القاهرة، مصر، 1980.

61 عبد القادر عزوز، فقه استثمار الوقف وتمويله في الإسلام-دراسة تطبيقية عن الوقف الجزائري-، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الفقه وأصوله مقدمة إلى قسم الشريعة بكلية العلوم الإسلامية، الجزائر، الجزائر، 2004، ص113.

62 لسان العرب، مرجع سابق، مادة "ثمر".

63 إبراهيم مصطفى، وأحمد الزيانت، وحامد عبد القادر، ومحمد النجار، تحقيق: مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، الطبعة الثانية، مادة "ثمر"، المكتبة الإسلامية، اسطنبول، تركيا، بدون سنة نشر.

64 حازم جمعة، المشروعات الدولية العامة وقواعد حمايتها في القانون الدولي، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1980،

ص.157

65 أسامة محمد المطيري أبو هلبية، خصوصية المرافق العمومية بنظام البناء والتشغيل والتحويل B.O.T، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الملك محمد الخامس، المغرب، من منشورات وزارة الإعلام الكويتية، الكويت، الكويت، 2006، ص.77.

66 من أنصار هذا الرأي الدكتور ماهر محمد حامد، مرجع سابق، ص.146-150.

67 د. أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، ص.384.

68 منشور على الصفحة رقم 6031 من عدد الجريدة الرسمية الأردنية رقم 4524 تاريخ 2001/12/31، وقد صدر بموجب المادة 120 من الدستور الأردني لعام 1952.

69 منشور على الصفحة رقم 6036 من عدد الجريدة الرسمية الأردنية رقم 4524 تاريخ 2001/12/31، وقد صدر بموجب المادة 20 من قانون التخصيص الأردني رقم 25 لعام 2000.

70 منشور على الصفحة رقم 6063 من عدد الجريدة الرسمية الأردنية رقم 4524 تاريخ 2001/12/31، وقد صدر بموجب المادة 20 من قانون التخصيص الأردني رقم 25 لعام 2000.

71 منشور على الصفحة رقم 6081 من عدد الجريدة الرسمية الأردنية رقم 4524 تاريخ 2001/12/31، وقد صدر بموجب المادة 20 من قانون التخصيص الأردني رقم 25 لعام 2000.

72 منشور على الصفحة رقم 1417 من عدد الجريدة الرسمية الأردنية رقم 4540 تاريخ 2002/4/16، وقد صدر بموجب الفقرة (أ) من المادة 13 من قانون التخصيص الأردني رقم 25 لعام 2000.

73 منشور على الصفحة رقم 4239 من عدد الجريدة الرسمية الأردنية رقم 4928 تاريخ 2008/9/16، وقد صدر بموجب المادة 20 من قانون التخصيص الأردني رقم 25 لعام 2000.

74 خلافاً لحكم المادة الثالثة على ضوء المادة الثامنة من نظام تنفيذ عمليات

التخصيص الأردني رقم 80/2008.

75 خلافاً لأحكام المادتين الرابعة والخامسة من نظام تنفيذ عمليات التخصيص

الأردني رقم 80/2008.

- 76 خلافاً لحكم المادة 13 من نظام تنفيذ عمليات التخاصية الأردني رقم 2008./80
- 77 خلافاً لحكم المادة 14 من تنفيذ عمليات التخاصية الأردني رقم 2008./80
- 78 خلافاً لحكم المادة السادسة من نظام تنفيذ عمليات التخاصية الأردني رقم 2008./80
- 79 خلافاً لحكم المادة السادسة عشر من نظام تنفيذ عمليات التخاصية الأردني رقم 2008./80
- 80 خلافاً لحكم المادة السابعة من نظام تنفيذ عمليات التخاصية الأردني رقم 2008./80
- 81 خلافاً لحكم المادة التاسعة من نظام تنفيذ عمليات التخاصية الأردني رقم 2008./80
- 82 خلافاً لحكم المادة التاسعة عشر من نظام تنفيذ عمليات التخاصية الأردني رقم 2008./80
- 83 خلافاً لحكم المادة الثالثة من نظام صندوق عوائد التخاصية الأردني رقم 2002./24
- 84 خلافاً لحكم المادة التاسعة من نظام صندوق عوائد التخاصية الأردني رقم 2002./24
- 85 خلافاً لحكم المادة العاشرة من نظام صندوق عوائد التخاصية الأردني رقم 2002./24
- 86 بالرجوع إلى عدة تقارير لصندوق النقد الدولي حول الثبات المالي والوضع المالي للمملكة الأردنية الهاشمية عن الأعوام 2007-2009، وعلى ضوء الفقرة (د) من المادة 13 من قانون التخاصية الأردني رقم 2000./25
- 87 د. أحمد عارف العساف، سياسة الخصخصة وأثرها على البطالة والأمن الوظيفي للعاملين -شركة الاسمنت الأردنية كنموذج-، مجلة علوم إنسانية، السنة السادسة، العدد، الحادي والأربعين، هولندا، 2009، ص4-5.
- 88 دائرة الإحصاءات العامة، عمان، الأردن، في تقارير ومواضع مختلفة حول وضع العمالة المحلي في الأردن، من خلال الولوج إلى الموقع الإلكتروني للدائرة على شبكة المعلومات الدولية "الانترنت".

## قائمة المصادر والمراجع

## أولاً- مراجع اللغة العربية:

1. إبراهيم مصطفى، وأحمد الزيات، وحامد عبد القادر، ومحمد النجار، تحقيق: مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، الطبعة الثانية، المكتبة الإسلامية، اسطنبول، تركيا، بدون سنة نشر.
2. أحمد سلامة بدر، العقود الإدارية وعقد الـ(B.O.T)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2003.
3. أحمد صقر عاشور، التحول إلى القطاع الخاص، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 1996.
4. أحمد محمد محرز، النظام القانوني لتحول القطاع العام إلى القطاع الخاص (الخصخصة)، القاهرة، 1995.
5. جابر جاد نصار، عقود B.O.T والتطور الحديث لعقد الالتزام، نشر دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002.
6. حسن العلواني، مشاركة القطاع الخاص في إدارة خدمات مياه الشرب والصرف الصحي بمصر، مؤتمر دور الدولة في عالم متغير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر، 2002.
7. ستيف هانكي، في الشرق والغرب تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص والتنمية الاقتصادية، ترجمة محمد مصطفى غنيم، الطبعة الأولى، دار الشروق، بيروت، لبنان، 1990.
8. سليمان أبو صباح وآخرون، الخصخصة والآثار الاجتماعية على إنسان الخليج، دار القراءة للجميع للنشر والتوزيع، دبي، الإمارات العربي المتحدة، 1996.
9. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري -دراسة مقارنة-، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1979.
10. علي محمد الماوردي، الأحكام السلطانية، تحقيق د. أحمد مبارك البيغدادي، مكتبة ابن قتيبة، الكويت، الكويت، 1989، والطبعة المنقحة لعام 1994 من تحقيق محمود مسطر جي وآخرين، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر.
11. علي نايف الشحود، المفصل في أحكام الهجرة، الجزء الرابع، الباب الثالث في خصائص الدولة الإسلامية، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2007.
12. عمرو حسبو، التطور الحديث لعقود التزام المرافق العامة طبقاً لنظام B.O.T -دراسة مقارنة-.
13. مارسلون بروسبيرفي، وجي بريان، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة د. أحمد يسري، منشأة المعارف الكبرى، الإسكندرية، مصر، 1991.

14. محمد أنس جعفر، العقود الإدارية مع دراسة لعقود الـ(B.O.T)، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2003.
  15. محمد بن مكرم بن منظور الأفريقي المصري، لسان العرب، الطبعة الأولى، ج11، عبد الله علي الكبير، ومحمد أحمد حسب الله، وهاشم محمد الشاذلي، دار المعارف، القاهرة، مصر، 1980.
  16. محمد عبد القادر، دراسات الجدوى التجارية والاقتصادية مع مشروعات الـ(B.O.T)، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2001-2002.
  17. محمد عبد اللطيف، النظام الدستوري للخصخصة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000.
  18. محمود صبح، الخصخصة لمواجهة متطلبات البقاء وتحديات النمو، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1995.
  19. محمود فهمي، عقود الـ(B.O.T) وتكييفها القانوني، المؤتمر الدولي عن مشروعات الـ(B.O.T)، مركز القاهرة للتحكيم التجاري الدولي، القاهرة، مصر، 2000.
  20. مختار الصحاح للشيخ الإمام محمد ابن بكر بن عبد القادر الرازي، دار التنوير العربي، بيروت، لبنان، 1985.
  21. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، الإصدار الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2006.
  22. وهبة الزحيلي، الفقه الإسلامي وأدلته -الشامل للأدلة الشرعية والآراء المذهبية وأهم النظريات الفقهية وتحقیق الأحاديث النبوية وتخرجها-، الطبعة الرابعة، الجزء الثامن، دار الفكر، دمشق، الجمهورية العربية السورية.
- ثانياً- الرسائل العلمية المحكمة:**
1. أسامة محمد المطيري أبو هلبية، خصوصية المرافق العمومية بنظام البناء والتشغيل والتحويل B.O.T، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الملك محمد الخامس، المغرب، من منشورات وزارة الإعلام الكويتية، الكويت، 200.
  2. حازم جمعة، المشروعات الدولية العامة وقواعد حمايتها في القانون الدولي، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1980.
  3. عبد القادر عزوز، فقه استثمار الوقف وتمويله في الإسلام -دراسة تطبيقية عن الوقف الجزائري-، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الفقه وأصوله مقدمة إلى قسم الشريعة بكلية العلوم الإسلامية، الجزائر، 2004.
  4. ماهر محمد حامد، النظام القانوني لعقود الإنشاء والتشغيل وإعادة المشروع B.O.T، رسالة دكتوراه، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2005.

## ثالثاً- الدوريات:

1. أحمد حسن الحسني، دراسة شرعية اقتصادية لخصخصة مشاريع البنية التحتية بأسلوب البناء والتشغيل ثم الإعادة (B.O.T)، طبعة تمهيدية، المؤتمر الثالث للاقتصاد الإسلامي، جامعة أم القرى، مكة المكرمة، المملكة العربية السعودية.
2. خضر، حسان، تحليل الأسواق المالية، سلسلة جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط، العدد السابع والعشرون، عدد آذار، الكويت، الكويت، 2004.
3. خليفة اليوسف اليوسف، آفاق التخصصية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد الخامس والعشرين، العدد الرابع، الإمارات العربية المتحدة، 1997.
4. رمزي زكي، الخصخصة والإصلاح الاقتصادي في مصر، دائرة حوار، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، معهد التخطيط القومي، المجلد الثاني، العدد الأول، القاهرة، مصر، 1994.
5. عادل أحمد القضاة، الخصخصة في الأردن، مجلة أخبار الخصخصة، العدد السادس، عمان، الأردن، تشرين ثاني 1998.
6. عمرو هشام العمري، الآثار المالية للتخصصية في ظل التحولات الاقتصادية، العدد الثاني والعشرون، مجلة علوم إنسانية، هولندا، 2005.
7. لوان نابولي، تمليك الأسهم للعاملين كركيزة لعملية التخصصية، العدد الثاني، المجلد الأول، من مطبوعات المكتب الفني لوزير قطاع الأعمال العام، فرنسا، 1994.
8. محسن أحمد الخضيرى، التمويل بدون نقود، مجموعة النيل العربية، القاهرة، مصر، بدون تاريخ.
9. محمد آل ياسين، التخصصية إطارها الفلسفي وتطبيقاتها، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد الرابع، بغداد، العراق، 2001.
10. محمد بدران، النظام القانوني لمشروعات (B.O.T)، المؤتمر الدولي عن مشروعات الـ(B.O.T) برعاية مركز القاهرة الإقليمي للتحكيم التجاري الدولي، القاهرة، مصر، 1997.
11. محمد ماجد خشبة، قضايا مفاهيمية وعملية تأجير الأصول ضمن سياسات الإصلاح الاقتصادي مع التطبيق على مصر، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، المجلد السادس، العدد الثاني، المعهد القومي للتنمية والتخطيط، مصر، 1998.
12. محمود حسين الوادي، الآثار الاقتصادية للخصخصة في ظل العولمة مع إشارة إلى تجربة الأردن، ورقة عمل مقدمة لمؤتمر العولمة وأبعادها الاقتصادية في الفترة ما بين 8- وحتى 2000/8/10، جامعة الزرقاء الأهلية، الزرقاء، الأردن، 2000.

14. محمود شمام، مجلة مجمع الفقه الإسلامي، رابطة مجمع الفقه الإسلامي، العدد الرابع، الجزء الثاني، ورقة عمل بعنوان "انتزاع الملك للمصلحة العامة"، المملكة العربية السعودية، جدة.
15. مصطفى حسين المتوكل، الخصخصة -خلق آفاق جديدة أمام القطاع الخاص- ، المركز الوطني اليمني للمعلومات، مجلة المعلومات، العدد الثاني، عدن، اليمن، 2001.
16. مصطفى محمد العبد الله، تصحيحات الهيكلية والتحول إلى اقتصاد السوق في البلدان العربية، من بحوث الندوة الفكرية التي نظمها المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط المقامة في الجزائر، منشور في كتاب "الاصطلاحات الاقتصادية وسياسات الخصخصة في البلدان العربية"، بيروت، لبنان، 1999.
17. هاني صلاح سري الدين، الإطار القانوني لمشروعات البنية الأساسية التي يتم تمويلها عن طريق القطاع الخاص بنظام التملك والتشغيل والتحويل في مصر، مجلة القانون والاقتصاد، العدد التاسع والستين، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر.
18. د. أحمد عارف العساف، سياسة الخصخصة وأثرها على البطالة والأمن الوظيفي للعاملين -شركة الاسمنت الأردنية كنموذج-، مجلة علوم إنسانية، السنة السادسة، العدد، الحادي والأربعين، هولندا، 2009.
- رابعاً- مراجع اللغة الانجليزية:

1. CARNA Corporation, privatization in Egypt, quarterly review, coordination Support Unit, October- December, 2000.
2. Ibrahim el-wan, privatization, deregulation and macroeconomic polices –the case of Pakistan structural and macroeconomic policy issues, international monetary fund, 1992.
3. Dieter Bos, privatization –a theoretical treatment-, Oxford, claren don press, 1991.
4. Graftiths, Alan and Wall, Stuart, "Applied Economics an Introductory Course".7th edition, New York, Addison Wesley Longman Inc., 1998.
5. United Nation Conference On Trade And Development (UNCTAD) "Comparative

- Experiences with Privatization". United Nations, New York and Geneva, 1995.
6. Marija jovanovska, privatization agency of the republic of Macedonia, director emilija belogaska, msc, investment promotion department, director slobodan sajnoski, msc, legal department, director, privatization and restructuring of the socially- and state owned enterprises in the republic of Macedonia and its implications on corporate governance, 2009.
  7. Guislain Pierre, the privatization challenge, Washington D.C, the world bank regional and sectoral studies, 1997.
  8. Mathew Bishop, John Dey, & Colin Mayer, privatization and economic performance, New York, oxford university press, 1994.
  9. M. Victoria Murilo, conviction versus necessity, public utility privatization in Argentina, chili and Mexico. Paper prepared for the 97th annual meeting for the American political science, san Francisco, 2001.
  10. Cowan, privatization in the developing countries, United States of America, New York, 1990.
  11. Michael todaro, Economic development, long man, 6<sup>th</sup> edition, United Kingdom, London, 1997.

#### خامساً- التقارير الوطنية والدولية:

1. اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الأسكوا)، تقييم الخصخصة في منطقة الأسكوا، الأمم المتحدة، نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية، 1999.
2. مركز الدراسات الإستراتيجية، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، 2010.
3. تقرير شركة الاسمنت الأردنية في الفترة الواقعة ما بين الأعوام 1998-2003.
4. تقارير لجنة التخاصية الأردنية، عمان، الأردن، في تقاريرها لأعمال التخاصية في الأردنية حول شركة الاسمنت.
5. التقرير الصادر عن البنك الدولي لعام 2003.

6. البنك الدولي، تقرير عن التنمية معنون بـ"بناء المؤسسات من أجل الأسواق"، 2002.
7. تقرير لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي، الدورة التاسعة والعشرين المعنون تحت "الأعمال المقبلة المتعلقة بمشاريع البناء والتشغيل ونقل الملكية"، نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية، 1996.
- سادساً- المراجع المرتبطة بالمواقع الالكترونية:
1. د. محمد بشير، اتجاهات ودروس في الخصخصة، مقال منشور على الموقع الالكتروني لشبكة الإسلام الاقتصادي على شبكة المعلومات الدولية "الانترنت"، من خلال الولوج إلى الرابط: [www.islamonline.net](http://www.islamonline.net)، ماليزيا، 2001، تاريخ الولوج: 2010/11/17، الساعة 8.00 مساءً.
2. إبراهيم الشهراوي، عقد امتياز المرفق العام (B.O.T)، بحث منشور على شبكة المعلومات الدولية "الانترنت" من خلال الولوج إلى الموقع الالكتروني الخاص بالموسوعة العربية على الرابط "[www.arabencyclopedia.org](http://www.arabencyclopedia.org)"، تاريخ الولوج: 2010/11/21، الساعة 4.00 صباحاً.
3. شبكة النبا الالكترونية، مقال منشور بعنوان: "الأردن: تردي الاقتصاد ومشروع الخصخصة ورفض المعارضة"، بتاريخ: 2008/7/19 من خلال الرجوع إلى الموقع الالكتروني للشبكة على شبكة المعلومات الدولية "الانترنت" وبـالولوج إلى الرابط: <http://www.annabaa.org/nbanews/71/180.htm>، تاريخ الولوج: 2010/11/18، الساعة 4.00 صباحاً.
4. هيئة الخاصية الأردنية، عمان، الأردن، 2001، من خلال الرجوع إلى الرابط الالكتروني للهيئة على شبكة المعلومات الدولية "الانترنت" على الرابط: [www.epc.gov.jo](http://www.epc.gov.jo)، تاريخ الولوج: 2010/11/17، الساعة التاسعة صباحاً.
5. دائرة الإحصاءات العامة، عمان، الأردن، 2010.
6. The American lexicon for economics terms at the following link: "<http://www.investorwords.com>", visited on Nov/16/2010, 2.53 am.
7. The American lexicon for answers about economics terms at the following link: "<http://www.answers.com>", visited on Nov/16/2010, 2.44 am.

8. Electronic Investment encyclopedia, available at the following link: "<http://www.investopedia.com>", visited on Nov/16/2010, 4.06 pm.

سابعاً- القوانين والأنظمة والاتفاقيات:

- القوانين:

1. الدستور الأردني لعام 1952.
2. القانون المدني الأردني رقم 43 لعام 1976.
3. قانون التخصيص الأردني رقم 25 لعام 2000.
4. قانون رقم 31 لسنة 2000 بإلغاء قانون مؤسسة عالية-الخطوط الجوية الملكية الأردنية رقم 10 لعام 1969.

- الأنظمة:

1. نظام التنظيم الإداري للهيئة التنفيذية للتخصيص رقم 2001/102؛ منشور على الصفحة رقم 6031 من عدد الجريدة الرسمية الأردنية رقم 4524 تاريخ 2001/12/31، وقد صدر بموجب المادة 120 من الدستور الأردني لعام 1952.
2. النظام المالي للهيئة التنفيذية للتخصيص رقم 2001/103؛ منشور على الصفحة رقم 6036 من عدد الجريدة الرسمية الأردنية رقم 4524 تاريخ 2001/12/31، وقد صدر بموجب المادة 20 من قانون التخصيص الأردني رقم 25 لعام 2000.
3. نظام اللوازم للهيئة التنفيذية للتخصيص رقم 2001/104؛ منشور على الصفحة رقم 6063 من عدد الجريدة الرسمية الأردنية رقم 4524 تاريخ 2001/12/31، وقد صدر بموجب المادة 20 من قانون التخصيص الأردني رقم 25 لعام 2000.
4. نظام موظفي الهيئة التنفيذية للتخصيص رقم 2001/105؛ منشور على الصفحة رقم 6081 من عدد الجريدة الرسمية الأردنية رقم 4524 تاريخ 2001/12/31، وقد صدر بموجب المادة 20 من قانون التخصيص الأردني رقم 25 لعام 2000.
5. نظام صندوق عوائد التخصيص رقم 2002/24؛ منشور على الصفحة رقم 1417 من عدد الجريدة الرسمية الأردنية رقم 4540 تاريخ 2002/4/16، وقد صدر بموجب الفقرة (أ) من المادة 13 من قانون التخصيص الأردني رقم 25 لعام 2000.
6. نظام تنفيذ عمليات التخصيص رقم 2008/80؛ منشور على الصفحة رقم 4239 من عدد الجريدة الرسمية الأردنية رقم 4928 تاريخ 2008/9/16، وقد صدر بموجب المادة 20 من قانون التخصيص الأردني رقم 25 لعام 2000.

- الاتفاقيات:

1. اتفاقية امتياز الصخر الزيتي بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية وشركة الأردن للصخر الزيتي (بي. في) رقم 20/16.