



بقلم: حسن إسماعيل

استراتيجية الخصخصة في مملكة البحرين .. والافتقار إلى إطار تشريعي واضح

محام

وتؤكد المصادر أن استراتيجية الخصخصة في مملكة البحرين لا تقتصر على مجرد نقل ملكية أصول بعض الشركات من القطاع العام إلى القطاع الخاص، بل تمتد إلى نطاق أوسع يشمل إسناد تنفيذ وتشغيل عدد من المشروعات والخدمات الحكومية إلى القطاع الخاص لإدارتها وفقاً للمعايير التجارية. وتتمثل أبرز الأهداف المعلنة لهذه الاستراتيجية في: تحقيق استفادة المواطنين وإيجاد حوافز لتشجيعهم على تملك الأسهم في الشركات التي يتم خصخصتها، ورفع مستوى الخدمات المقدمة، والتقليل من الأعباء المالية على الموازنة العامة، وزيادة فعالية القطاعات المستهدفة من حيث رفع مستوى كفاءتها الإنتاجية والإدارية، ودفع عجلة التنمية في البحرين. كما أن الخصخصة تتم في البحرين - حسب تأكيدات القائمين عليها - في إطار الشفافية التامة، ومن خلال الالتزام الكامل بالقواعد التنظيمية المنصوص عليها في قانون المناقصات العامة، وكذلك الاستعانة ببيوت خبرة عالمية لتقديم المشورة في النواحي الفنية والمالية والقانونية، بالإضافة إلى مراعاة عدم وقوع أي أضرار على العاملين في الجهات التي تم خصخصتها، باستيعاب الراغبين في مواصلة الخدمة في وزارات وجهات حكومية أخرى، وتوفير المزايا التقاعدية للراغبين في التقاعد والتي يتضمنها نظام الخدمة المدنية رقم (202) لسنة 2000 بشأن التقاعد المبكر

أصبحت الخصخصة أداة من أدوات السياسة الاقتصادية لمملكة البحرين، وخياراً استراتيجياً بالنسبة لمستقبلها الاقتصادي، كما هو الحال مع العديد من دول العالم. وفي هذا الاتجاه نصت المادة (1) من المرسوم بقانون رقم (41) لسنة 2002 بشأن سياسات وضوابط الخصخصة على أن: "الخصخصة جزء من السياسة الاقتصادية لمملكة البحرين". ولعل أبرز ما قرره حكومة البحرين في شهر أبريل من العام 2005 تجاه الخصخصة هو تحويلها إدارة محطة الحد للقطاع الخاص، ومنح دور رياضي لشركات أجنبية لإدارة وإنتاج الكهرباء، وتحويل تشغيل ميناء سلمان وخليفة بن سلمان إلى شركة أجنبية. وبعد صدور القرار رقم (10) لعام 2008 من رئيس مجلس الوزراء باعتماد سياسات وضوابط الخصخصة أصبح هناك توجه لدى مجلس التنمية الاقتصادية والحكومة لتنفيذ استراتيجية الخصخصة على نطاق واسع وذلك في عدد كبير من القطاعات الحيوية، منها المرور (مركز تدريب السياقة)، والصحة، والسياحة، والصرف الصحي، وخدمات الإسكان، والبريد، ومحطات الوقود والكهرباء والماء، والنقل والمواصلات، والمجاري، والنقط والغاز، وقد نفذت بالفعل مشروعات الخصخصة في عدة قطاعات منها البلديات (النظافة)، والموانئ، والنقل العام.



**استراتيجية
الخصخصة في
مملكة البحرين
لا تقتصر على
مجرد نقل ملكية
أصول بعض
الشركات من
القطاع العام إلى
القطاع الخاص،
بل تمتد إلى نطاق
أوسع يشمل
إسناد تنفيذ
وتشغيل عدد
من المشروعات
والخدمات
الحكومية إلى
القطاع الخاص
لإدارتها وفقاً
للمعايير
التجارية**

الوزراء في جلسته رقم (2027) المنعقدة بتاريخ 31 مايو 2009، بالموافقة على تعديل برنامج التقاعد المبكر الإلزامي لموظفي الخدمات والأنشطة التي يتم خصخصتها وإسناد خدماتها إلى القطاع الخاص، وهذه النشرة في حقيقتها اشتملت على سياسات وضوابط تتعلق بالخصخصة في مجال حقوق الموظفين المحليين للقطاع الخاص، وهو الوضع الذي يجعلنا نتساءل عن الأداة التي تضع سياسات وضوابط الخصخصة هل هو القانون، أم هو قرار يصدر من رئيس الوزراء، أم هي نشرة الخدمة المدنية؟؟؟

نص دستور مملكة البحرين بوضوح في المادة (39) البند (أ) على أن: "يضع الملك، بمراسيم، اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما لا يتضمن تعديلاً فيها أو تعطيلاً لها أو إعفاء من تنفيذها، ويجوز أن يعين القانون أداة أدنى من المرسوم لإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذها". وهذا يعني أن قرارات مجلس الوزراء والوزراء (اللوائح) - وهي الأداة الأدنى من المرسوم - يتعين أن تصدر لتنفيذ ما نص عليه القانون، وليس لهذه القرارات أن تعدل أو تضيف على القانون، أو أن تضع أحكام يكون القانون هو المعنى بالنص عليها.

وبهذا المعنى فإن صدور قرار من رئيس الوزراء بتحديد سياسات وضوابط الخصخصة لم يكن لتنفيذ ما نص عليه القانون رقم (41) لسنة 2002 من أحكام،

الإلزامي لموظفي الخدمات والأنشطة الحكومية التي تتم خصخصتها مع إمكان الاستعانة بهم في الشركات الجديدة التي تدير المرافق التي كانوا يعملون بها. غير أن هذه الاستراتيجية على أهميتها وأهمية الأهداف المعلنة، إلا أنها جاءت في إطار قانون ناقص غير متكامل تشوبه عيوب عديدة، وتأتي في ظل قرار صدر من مجلس الوزراء لم يتسن لنا الاطلاع عليه لعدم نشره حتى على موقع الحكومة الإلكترونية، كما تأتي استراتيجية الخصخصة في ظل ما أصدره ديوان الخدمة المدنية بما أطلق عليه نشرة الخدمة المدنية رقم (2).

ويمكن أن نوجز ملاحظتنا على هذه الأطر القانونية التي تنظم الخصخصة في البحرين على النحو التالي:

أولاً: يضع المرسوم بقانون رقم (41) لسنة 2002 عنواناً له على أنه قانون "بشأن سياسات وضوابط الخصخصة"، في حين أنه لا يتضمن أي ضوابط للخصخصة، وفي الوقت ذاته نص هذا القانون في المادة (2) على أن "يضع مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية والاقتصاد الوطني، وبعد أخذ رأي مجلس التنمية الاقتصادية، السياسات والضوابط الخاصة بسياسة الخصخصة، ويصدر بهذه الضوابط والسياسات قراراً من رئيس مجلس الوزراء".

وفي هذا الإطار أصدر ديوان الخدمة المدنية نشرة الخدمة المدنية رقم (2) بناءً على قرار مجلس



إزاء الأدوات التشريعية التي تنظم الخصخصة في مملكة البحرين، ليس غريباً أن تعبر مؤسسات المجتمع عن عدم الرضا للسياسيات والضوابط التي تسيّر عليها حكومة البحرين في استراتيجية الخصخصة، والتي تتداخل فيها الاختصاصات، وينقلب فيها ما يجب أن ينص عليه القانون إلى نصوص تصدر بموجب قرارات خلافاً لما نص عليه الدستور، فتضيع البوصلة وتنتقص فيها حقوق الموظفين.



تكون بمنأى عن ذلك، كالمستشفيات الحكومية وغيرها من الخدمات التي تقدم خدمات مباشرة للمواطنين. ثالثاً: ورد في النشرة رقم (2) الصادرة عن ديوان الخدمة المدنية بتاريخ 1 يوليو 2009، أن الأساس التشريعي الذي تستند إليه هو المادة (81) من قانون رقم (35) لسنة 2006 بإصدار قانون الخدمة المدنية، غير أن هذا الاستناد يأتي مخالفاً لقانون الخدمة المدنية نفسه، ذلك أن المادة (81) - التي تركز إليها النشرة كأساس في إصدارها للنشرة - نصت على أن: "يتولى ديوان الخدمة المدنية إصدار التعليمات والتوجيهات والنشرات اللازمة لتطبيق أحكام هذا القانون ومتابعة تنفيذها".

ذلك أن هذا النص جاء قاطع الدلالة على أن إصدار النشرات يتعلق فقط بتطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية ومتابعة تنفيذها دون أي قانون آخر، وواقع الحال يكشف عن أن النشرة رقم (2) بما اشتملت عليه من برنامج لتحديد إجراءات وقواعد خاصة بمعالجة أوضاع الموظفين الخاضعين لبرنامج التقاعد المبكر الإلزامي المترتب على تطبيق استراتيجية إدارة المصروفات العامة المتمثل في إسناد وتخصيص بعض الخدمات والأنشطة إلى القطاع الخاص، هو تدخل غير قانوني في قوانين أخرى وعلى وجه خاص قانون التأمين الاجتماعي، إذ ليس من اختصاص ديوان الخدمة المدنية أن يقرر المزايا التي يحصل عليها - وبصورة إلزامية - الموظفون البحرينيون الذين يشملهم تطبيق استراتيجية الخصخصة.

بل وضع نصوصاً جديدة تتعلق بضوابط وسياسة الخصخصة كان يتعين أن يكون القانون قد اشتمل ونص عليها، ولعل التطابق الواضح بين عنوان كل من القانون والقرار يكشف بوضوح عن صحة ما ذهبنا إليه، ويؤكد مخالفة كل منهما للمادة المشار إليها من الدستور، ويكون مشروع القانون على خطأ حين أوجب في المادة الثانية صدور قرار من رئيس الوزراء بوضع هذه الضوابط.

ثانياً: على الرغم من أنه لا يوجد اتفاق عام في الأدبيات الاقتصادية حول مفهوم عام لمصطلح الخصخصة (privatization)، غير أن المرسوم بقانون الخصخصة في مملكة البحرين يفتقر لتحديد سياسية واضحة للخصخصة، ولا يحدد أهدافها ولا أساليبها وطرقها، إذ ليس كافياً على الإطلاق أن ينص هذا القانون على أن "الخصخصة جزء من السياسة الاقتصادية لمملكة البحرين"، بل لابد للقانون فضلاً عن أن يحدد أهداف وأساليب وطرق الخصخصة، أن يعالج عمليات الخصخصة بصفة عامة وخصخصة المرافق العامة بصفة خاصة، وكيفية تطبيق أساليب الخصخصة الجزئية وعدم تطبيق أساليب الخصخصة الكاملة على المرافق العامة، وأساليب الاعتماد على الاستثمارات الأجنبية. كما أن المادة (4) من هذا المرسوم بقانون تتوسع في الخصخصة حين نصت على أن برنامج الخصخصة يشمل أيضاً "أي قطاعات خدمية وإنتاجية أخرى"، وهو ما يعطي صانع القرار الحق في أن يقرر خصخصة قطاعات خدمية يجب أن

**المرسوم بقانون
الخصخصة في
مملكة البحرين
يفتقر لتحديد
سياسية واضحة
للخصخصة، ولا
يحدد أهدافها
ولا أساليبها
وطرقها .
فلا بد للقانون
- فضلاً عن أن
يحدد أهداف
وأساليب وطرق
الخصخصة - أن
يعالج عمليات
الخصخصة
بصفة عامة،
وخصخصة
المرافق العامة
بصفة خاصة**



وليس لديوان الخدمة المدنية أيضاً أن يحدد مسؤوليات ومهام الجهات الحكومية في تحديد الخدمات والأنشطة التي ترى جدوى تخصيصها أو إسنادها إلى القطاع الخاص، كما ليس له الحق في إلغاء الوظائف وتعديل الحد الأقصى للقوى العاملة (السقف الوظيفي)، ذلك أن قانون الخدمة المدنية لا يعطيها الحق في وضع مثل هذه الأحكام، وسندنا في ذلك هو حكم المادة (37) من قانون الخدمة المدنية المتعلقة بنقل الموظف والتي نصت على أنه "يجوز نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى ومن جهة إلى أخرى من الجهات الخاضعة لأحكام هذا القانون، أو إلى غيرها من الجهات إذا كان النقل إلى وظيفة شاغرة بالدرجة نفسها لوظيفته أو بدرجة أعلى، وذلك بعد موافقة ديوان الخدمة المدنية. ويكون النقل بقرار من السلطة المختصة بالتعيين في الجهة المنقول إليها بعد موافقة السلطة نفسها في الجهة المنقول منها. وتحدد اللائحة التنفيذية قواعد وإجراءات النقل." وواضح أن هذا النص يتحدث عن نقل الموظف إلى وظيفة أخرى في إطار الوظائف العامة التابعة للدولة وإلى الجهات الخاضعة لأحكام قانون الخدمة المدنية، وهي وزارات الدولة والمؤسسات والهيئات العامة للموظفين ممن يتقاضون رواتبهم من الميزانية العامة للدولة أو الملحقة بها، أو إلى أية جهة أخرى بشرط النقل إلى وظيفة شاغرة بالدرجة نفسها لوظيفته أو بدرجة أعلى، وذلك بعد موافقة ديوان الخدمة المدنية.

إن هذا النقل الذي نتحدث عنه المادة المذكورة هو بالقطع واليقين لا علاقة له بنقل الموظف إلى شركات القطاع الخاص التي يتم تخصيصها، والجهات الأخرى التي عناها المشرع في هذه المادة ليست هي مؤسسات أو شركات القطاع الخاص، بدليل الشرط الذي وضعه المشرع للنقل لدى هذه الجهات وهو شرط متعلق بالوظيفة والموظف، والوظيفة كما يعرفها قانون الخدمة المدنية هي: "مجموعة الواجبات والمسؤوليات والصلاحيات المتجانسة التي تسند أو تفوض من السلطة المختصة، والتي يلزم للقيام بها اشتراطات ومعايير يجب توافرها فيمن يشغلها، لغرض تأدية الواجبات والمهام الوظيفية الرسمية"، والموظف هو: "كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية، أياً كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته".

نخلص من كل ما تقدم بأن ديوان الخدمة المدنية، وإن كان له إلغاء الوظيفة فليس له الحق في تحديد حقوق ومزايا الموظفين، أو تحديد معاييرها في إطار استراتيجية الخصخصة، بل كان يتعين أن ينص عليها المرسوم بقانون رقم (41) لسنة 2002 بشأن سياسات وضوابط الخصخصة، وتكون النشرة رقم (2) التي أصدرها بما اشتمل عليها من مزايا وحقوق جاءت منقصة منهارة الأساس التشريعي، وتضمنت أحكاماً ليست من اختصاص من أصدرها.

أمام هذه الأدوات التشريعية التي تنظم الخصخصة في مملكة البحرين، والتي تتداخل فيها الاختصاصات،

وينقلب فيها ما يجب أن ينص عليه القانون إلى نصوص تصدر بموجب قرارات خلافاً لما نص عليه الدستور، فتضيع البوصلة وتنتقص فيها حقوق الموظفين، فإنه ليس غريباً أن تعبر مؤسسات المجتمع عن عدم الرضا للسياسات والضوابط التي تسير عليها حكومة البحرين في استراتيجية الخصخصة، فيقوم الاتحاد العام لنقابات عمال البحرين بتدشين عريضة موظفي القطاع العام ضد اللائحة الجديدة بشأن ضوابط الخصخصة لوجود استياء عام في صفوف موظفي القطاع العام من الضوابط الجديدة التي عممها ديوان الخدمة المدنية.

وفي ظل هذا الوضع تبرز الحاجة الضرورية لإعادة النظر في هذه الأدوات التشريعية التي تنظم الخصخصة، بحيث يصدر قانون كامل شامل في مملكة البحرين، يحدد سياسات وضوابط الخصخصة ويحدد أهدافها وأساليبها وطرقها، ويضمن حقوق الموظفين المكتسبة، على أن تكون أداة هذا القرار هي فقط لتنفيذ ما نص عليه هذا القانون من مواد، دون أن يعدل فيها أو يضيف إليها.

هناك ضرورة ملحة لإعادة النظر في الأدوات التشريعية التي تنظم الخصخصة، بحيث يصدر قانون كامل شامل في مملكة البحرين يحدد سياسات وضوابط الخصخصة، ويحدد أهدافها وأساليبها وطرقها، ويضمن الحقوق المكتسبة للموظفين