الفصل الرابع

الجزء الثاني

إتفاقيات عمليات الخصخصة ومدى إنسجامها مع التشريعات الأردنية[1]

[1] أنظر الملحق رقم (6): التقرير القانوني المفصل لإتفاقيات عمليات الخصخصة

المحتويات

- مقدمة
- قطاع التعدين
- قطاع النقل الجوي
- قطاع الإتصالات
- قطاع الكهرباء
- قطاع الإدارة والتشغيل

مقدمة

نتج عن معظم عمليات الخصخصة التي نُفذت على القطاعات المختلفة إبرام العديد من الإتفاقيات مع المستثمرين والحكومة الأردنية أو من يمثلها.

وقد قام الفريق القانوني بمراجعة اتفاقيات بيع ونقل ملكية الأسهم والحصص وغيرها من الإتفاقيات المتصلة بعمليات الخصخصة والمتفرعة عنها لكل منشأة تمت خصخصتها بموجب هذه الإتفاقيات والتي تجاوز عددها ال 50 إتفاقية تضمنت الاتفاقيات الرئيسية والمتفرعة عنها، لبيان مدى قانونية بنود وشروط هذه الإتفاقيات، وتوافقها مع القوانين والأنظمة وأسس التعاقد المحلية والدولية المتبعة في مثل هذه الإتفاقيات، ومدى احترام بنود هذه الإتفاقيات لقرارات مجلس الوزراء. وقد تم مراعاة القوانين والأنظمة المعمول بها في المملكة الأردنية الهاشمية عند إعداد هذا التقرير.

وقد تركزت مراجعة الفريق القانوني لهذه الإتفاقيات على عدد من المحاور والبنود، أهمها:

- تاريخ الإتفاقية
- أطراف الإتفاقية
- الضمانات الممنوحة من قبل الحكومة الأردنية للمستثمرين
- الإعفاءات الضريبية
- طريقة الدفع والسداد
- القانون الواجب التطبيق
- طرق تسوية النزاعات/ التحكيم
- حقوق الإمتياز الممنوحة للمستثمرين (إن وجدت).

قطاع التعدين

شركة مصانع الإسمنت الأردنية: تم إبرام "مذكرة تفاهم" بين المؤسسة الأردنية للإستثمار (الذراع الإستثماري للحكومة الأردنية) وشركة لافارج الفرنسية بتاريخ 1998/10/22 لبيع ما نسبته 33% من ملكية أسهم الحكومة في الشركة مقابل مبلغ 72.3 مليون دينار أردني.

شركة البوتاس العربية: تم إبرام "إتفاقية نقل ملكية أسهم" بين المؤسسة الأردنية للإستثمار (الذراع الإستثماري للحكومة الأردنية) والشركة الكندية PCS بتاريخ 2003/10/16 لبيع ما نسبته 26% من ملكية أسهم الحكومة في الشركة مقابل مبلغ 134 مليون دينار أردني.

شركة مناجم الفوسفات الأردنية: تم إبرام "إتفاقية نقل ملكية أسهم" بين المؤسسة الأردنية للإستثمار (الذراع الإستثماري للحكومة الأردنية) وشركة كاميل هولدنجز ليمتد بتاريخ 2006/3/7 لبيع ما نسبته 37% من ملكية أسهم الحكومة في الشركة مقابل مبلغ 81.4 مليون دينار أردني.

وقد تبين من خلال دراسة ومراجعة اتفاقيات قطاع التعدين بأنها جاءت بشكل عام متوافقة مع قرارات مجلس الوزراء ذات العلاقة، ومنسجمة مع المتطلبات القانونية الواجب اتباعها في هذا المجال باستثناء ما يلي:

- تضمنت رسالة التعهدات التي أصدرتها الحكومة لشركة الفوسفات، والتي تعتبر جزءاً لا يتجزأ من الإتفاقية، العديد من التعهدات لصالح الشركة، أهمها منح الشركة الحق الحصري في التنقيب عن مادة الفوسفات في كافة أنحاء المملكة حتى نفاذ المخزون من المملكة، وعدم السماح لأي جهة أخرى بالتنقيب أو الإستثمار في هذا المجال إلا بموافقة من شركة الفوسفات. كما تضمنت تعهد بعدم زيادة نسبة ضريبة الدخل المفروضة على الشركة لمدة 10 سنوات بغض النظر عن أي قوانين معدّلة، بالإضافة إلى إعفاء المواد الأولية المستخدمة من قبل الشركة من ضريبة المبيعات والجمارك. وبإستقراء محتوى الرسالة، يتبين بأن التعهدات المذكورة كان من المفترض أن تصدر بموجب قانون مصادق عليه من قبل مجلس الأمة وخاصة فيما يتعلق بمنح حقوق الحصرية.

- فيما يتعلق بمذكرة التفاهم الموقعة مع شركة لافارج الفرنسية، فلا بد من الإشارة إلا أنها لا ترقى لأن تكون اتفاقية نقل ملكية أسهم وفق الممارسات المتبعة في هذا المجال، إذ كان من الأجدى على الحكومة أن تقوم بتوقيع اتفاقية نقل ملكية أسهم شاملة للأحكام والبنود الواجب توافرها في مثل هذه الاتفاقيات، مع الإشارة إلى أن عملية خصخصة شركة مصانع الإسمنت الأردنية كانت أول عملية خصخصة تمت في عام 1998 وقبل صدور قانون التخاصية رقم 25 لسنة 2000، وكافة عمليات الخصخصة التي تبعت هذا التاريخ تم تنفيذها بموجب اتفاقيات موقعة ما بين الأطراف المعنية، ولم يتم توقيع أية مذكرات تفاهم ثانية.

قطاع النقل الجوي

تم إبرام "اتفاقيات نقل ملكية أسهم" وغيرها من الإتفاقيات المتصلة بها لعمليات الخصخصة التي تمت على منشآت قطاع النقل الجوي باستثناء شركة الخطوط الجوية الملكية الأردنية، والتي تم طرح أسهمها في بورصة عمان، وذلك على النحو التالي:

- إتفاقية بيع ملكية الحكومة في الشركة الأردنية لصيانة محركات الطائرات JACLO بتاريخ 2006/9/4 مقابل 7.9 مليون دينار أردني لشركة الأكاديمية الدولية لتكنولوجيا الطيران.
- إتفاقية بيع ملكية الحكومة في الشركة الأردنية لصيانة الطائرات JORAMCO بتاريخ 2005/1/11 مقابل 39 مليون دينار أردني لشركة أبراج كابيتل.
- إتفاقية بيع ملكية الحكومة في الشركة الأردنية لتدريب الطيران والطيران التشبيهي JATS بتاريخ 2006/7/27 مقابل 10.5 مليون دينار أردني للشركة الشرقية للإستثمار والتطوير السياحي.
- إتفاقية بيع ملكية الحكومة في الشركة الأردنية لتموين الطائرات ALPHA بتاريخ 2001/8/1 مقابل 14.2 مليون دينار أردني لشركة ألفا لخدمات الطيران المحدودة.
- إتفاقية بيع ملكية الحكومة في شركة الأسواق الحرة للمطارات الأردنية بتاريخ 2000/8/2 مقابل 42.5 مليون دينار أردني لشركة الدياسا الإسبانية.

- إتفاقية بيع ملكية الحكومة في أكاديمية الطيران الملكية الأردنية بتاريخ 2003/1/2 مقابل 4.1 مليون دينار أردني لشركة الأردن الدولية للإستثمارات السياحية والعقارية.
- إتفاقية بيع ملكية الحكومة في كلية الملكة نور الفنية للطيران المدني بتاريخ 2007/11/13 مقابل 3 مليون دينار أردني لشركة أكاديمية الطيران الملكية الأردنية.

إن جميع بنود اتفاقيات قطاع النقل الجوي المذكورة أعلاه متوافقة مع قرارات مجلس الوزراء ذات العلاقة، ومنسجمة مع المتطلبات القانونية الواجب اتباعها في هذا المجال، باستثناء ما يتعلق بالملاحظات على البنود التالية:

- بند طرق تسوية النزاعات والتحكيم: كان من الأجدى أن يتم اللجوء إلى تسمية رئيس هيئة تحكيم لهيئة دولية بصفته الوظيفية كسلطة تعيين لأعضاء هيئة التحكيم، حيث أن عدم تحديد سلطة تعيين للمحكمين يقود إلى اللجوء حكماً إلى محكمة التحكيم الدائمة لدى محكمة العدل الدولية في لاهاي، مما يستغرق الكثير من الوقت ويرتب تكاليف مالية باهظة.
- البند المتعلق بالحصرية الممنوحة لشركة الأسواق الحرة للمطارات الأردنية والذي يمنح المستثمر الحق الحصري للبيع في المطارات خلال مدة الرخصة الممنوحة من تاريخ (2000/5/1 ولغاية 2012/4/30).
- البند (6) والمتعلق بتجديد ترخيص شركة الأسواق الحرة للمطارات الأردنية للمستثمر، والذي يسمح للشركة بتقديم طلب قبل ستة اشهر من تاريخ انتهاء الترخيص على الأقل لوزير المالية يتضمن رغبتها بتجديده. وبقدر ما توفر لدينا من معلومات وحسب علمنا فإنه قد تم تجديد الترخيص بعد إنتهاء مدته، دون إطلاعنا على أية وثائق تتعلق بهذا الخصوص، بالإضافة إلى عدم معرفة الجهة التي وافقت على التجديد، ووفق ما جاء في أعلاه فأن البند (6) من إتفاقية الرخصة للتشغيل في السوق الحرة كبائع مباشر/ بائع جملة في المملكة الأردنية الهاشمية قد نصت على أن الترخيص لا يجدد تلقائياً، وفي حال رغبة الشركة بتجديده، يتوجب عليها إشعار وزير المالية بذلك قبل ستة أشهر من تاريخ إنتهاء الترخيص على الأقل. بالإضافة إلى ذلك، نجد بأن الترخيص قد منح عام 2000، أي في ظل ظروف اقتصادية تختلف بشكل مؤكد عن تلك التي كانت سائدة عام 2012، وبالتالي كان لا بد من إعادة النظر في شروط التعاقد للتأكد من مدى ملاءمتها للتغيرات الإقتصادية، وإعادة طرح عطاء تنافسي بعد إنتهاء المدة.

قطاع الإتصالات

شركة الإتصالات الأردنية: لقد نتج عن المراحل الأربعة لعمليات خصخصة شركة الإتصالات الأردنية إبرام عدد من اتفاقيات نقل ملكية الأسهم مع الأطراف التالية:

1- إتفاقيتين مع إئتلاف فرانس تيليكوم، الأولى بتاريخ 2000/1/21 مقابل 360 مليون دينار أردني والثانية بتاريخ 2006/6/30 مقابل 129 مليون دينار أردني.
2- إتفاقية مع المؤسسة العامة للضمان الإجتماعي أُبرمت بتاريخ 2008/1/21 مقابل 135.8 مليون دينار أردني.

أما ما تبقى من مليكات الحكومة في الشركة، فقد تم بيعها من خلال عرض عام أولي وعرض ثانوي في بورصة عمان لكل من فرانس تيليكوم ومؤسسة الضمان الإجتماعي وشركة نور الكويتية.

وقد جاءت جميع بنود إتفاقيات المتعلقة بعمليات خصخصة شركة الإتصالات الأردنية متوافقة مع قرارات مجلس الوزراء ذات العلاقة، ومنسجمة مع المتطلبات القانونية الواجب اتباعها في هذا المجال، باستثناء ما جاء في إتفاقية نقل ملكية الأسهم المبرمة فيما بين شركة الإتصالات الأردنية والمؤسسة العامة للضمان الإجتماعي/ المرحلة الرابعة من خصخصة شركة الإتصالات الاردنية، حيث جاءت الإتفاقية على صفحة واحدة مقتضبة وخالية من أية شروط عامة أو خاصة أو تحديد للقانون الواجب التطبيق على هذه الاتفاقية و/أو طرق تسوية النزاعات، مما لا ينسجم ولا يتوافق مع الأصول والأعراف التعاقدية المحلية وكذلك الدولية.

قطاع الكهرباء

شركة توليد الكهرباء المركزية: تم إبرام "إتفاقية نقل ملكية أسهم" ما بين الحكومة الأردنية وشركة إنارة لاستثمار الطاقة / دبي كابيتال بتاريخ 2007/9/20 لبيع ما نسبته 51% من ملكية الحكومة في الشركة مقابل 88.7 مليون دينار أردني. وفي عام 2008 تم دفع 8.3 مليون دينار أردني، كما تم دفع مبلغ 2.5 مليون دينار أردني عام 2010 بدل تسويات مالية ما بين الحكومة وشركة إنارة وفق الإتفاقية الموقعة بينهما.

شركة توزيع الكهرباء: تم إبرام "إتفاقية نقل ملكية أسهم" ما بين الحكومة الأردنية وشركة كهرباء المملكة بتاريخ 2007/11/18 لبيع ما نسبته 100% من ملكية الحكومة في الشركة مقابل 52 مليون دينار أردني.

شركة توزيع كهرباء إربد: تم إبرام "إتفاقية نقل ملكية أسهم" ما بين الحكومة الأردنية وشركة كهرباء المملكة بتاريخ 2007/11/18 لبيع ما نسبته 55.4% من ملكية الحكومة في الشركة مقابل 21 مليون دينار أردني.

من خلال دراسة بنود اتفاقيات قطاع الكهرباء الواردة أعلاه، تبين أن هذه الإتفاقيات قد جاءت بشكل عام متوافقة من حيث مضمونها وبنودها مع قرارات مجلس الوزراء ذات العلاقة، ومنسجمة مع المتطلبات القانونية والأصول والأعراف القانونية الواجب إتباعها في هذا المجال، إذ لا تشكل أحكام وشروط هذه الإتفاقيات أي اجحاف و/أو انتقاص من حقوق المملكة الاردنية الهاشمية، ولا تشكل أي مخالفة بشكل صريح أو ضمني للنظام العام والتشريعات المعمول بها في المملكة الأردنية الهاشمية.

وفيما يتعلق بالقانون الواجب التطبيق وطرق تسوية النزاعات/ التحكيم، نجد أن تطبيق قوانين المملكة الأردنية الهاشمية على كل ما يتعلق بهذه الإتفاقيات من حيث إنشائها وتفسيرها قد جاء منسجماً مع الأصول والأعراف التعاقدية ومؤكداً على مبدأ سيادة المملكة الاردنية الهاشمية.

وبشكل خاص فيما يتعلق بإتفاقية نقل ملكية ما نسبته 51% من أسهم الحكومة الاردنية في شركة توليد الكهرباء المركزية الى شركة انارة / دبي كابيتال، نجد أن هذه الاتفاقية جاءت متوافقة مع قرار مجلس الوزراء المتضمن الموافقة على بيع الأسهم للمستثمر، بالإضافة إلى أن الإتفاقية لم تفرض أي بنود أو شروط مجحفة بحق الحكومة الاردنية من حيث مضمونها. ولا بد الإشارة إلى أن إتفاق الطرفين على تعيين مستشار مبدئي لحل أي نزاع ينشأ فيما بينهم هو مسلك إيجابي، إذ يؤدي إلى توفير التكاليف الباهظة في حال نجح المستشار بحل النزاع دون اللجوء للتحكيم.

وأخيراً، جاءت إتفاقية نقل ملكية أسهم شركة كهرباء اربد مشابهة في بنودها وشروطها لاتفاقيات نقل الحصص وتملك الاسهم المتعلقة بشركات توليد وتوزيع الكهرباء من حيث الضمانات المقدمة من الحكومة الأردنية. وكما ذكرنا سابقاً، فإن هذه الضمانات ما هي إلا متطلبات منطقية تنظم عملية نقل الحصص وبيعها، حيث لم تتضمن الإتفاقية أي قيود أو شروط تعد مجحفة بحق الحكومة، وجاءت بشكل عام منسجمة ومتوافقة مع التشريعات المعمول بها والأصول والأعراف التعاقدية المتبعة في هذا المجال.

عقود الإدارة والتشغيل

مجموعة المطار الدولي: تم إبرام "إتفاقية توسعة وإصلاح وتشغيل مطار الملكة علياء الدولي" بين المملكة الأردنية الهاشمية، ممثلة بالهيئة التنفيذية للتخاصية، ومجموعة المطار الدولي بتاريخ 2007/5/19 مقابل رسوم استثمار سنوية نسبتها 54.6% من الإيرادات الإجمالية.

وقد جاءت بنود الإتفاقية بشكل عام متوافقة ومنسجمة مع المتطلبات والأصول والأعراف القانونية الواجب اتباعها في هذا المجال.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الإتفاقية قد منحت المستثمر حق الإمتياز في المطار لمدة 25 عاماً، والذي يعتبر من المرافق العامة استناداً لأحكام المادة 117 من الدستور الأردني، والتي تستوجب تصديق هذا الإمتياز بموجب قانون خاص. وقد أحيل هذا الموضوع إلى المجلس العالي لتفسير الدستور، والذي أصدر قراره باعتبار أن هذه الإتفاقية مُصادَق عليها بموجب المادة 66/أ من قانون الطيران المدني. وعليه، تكون قد اكتسبت صبغتها الدستورية من الحكم القانوني المنصوص عليه في هذه المادة.

إلا أن الاتفاقية، وفي البند 9.18 منها، قد أعطت المستثمر الحق في إنهاء خدمات موظفي مطار الملكة علياء الدولي في أي وقت وفقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها وذلك بعد السنة الثانية من تاريخ نفاذ هذه الإتفاقية وحتى السنة الخامسة. كما أعطى البند 11.6.2 من الاتفاقية المستثمر الحق في إنهاء خدمات موظفي فندق عالية دون أي تقييد وذلك بعد السنة الخامسة من تاريخ نفاذ الإتفاقية.

وعليه، نجد أن إعطاء المستثمر الحق في إنهاء خدمات الموظفين، سواء موظفي مطار الملكة علياء الدولي و/أو موظفي فندق عالية قد جاء مجحفاً بحق الموظفين، ولا يتماشى و/أو ينسجم مع المحافظة على حقوق

الموظفين بأي شكل من الأشكال، خاصة فيما يتعلق بإعطاء المستثمر الحق بإنهاء خدمات الموظفين بشكل مطلق، ودون أي تسبيب بعد السنة الخامسة من تاريخ نفاذ الإتفاقية.

ميناء الحاويات في العقبة

تم إبرام "إتفاقية التطوير المشترك" بين شركة تطوير العقبة وشركة ميناء حاويات العقبة بتاريخ 2006/9/15 مقابل حقوق إستثمار (Royalty) يتم احتسابها وفق معادلة مالية محددة في الإتفاقية.

وقد وافق مجلس الوزراء في قراره رقم (24 د/19459/1/11) الصادر بتاريخ 2003/11/18 على إنشاء شركة تطوير العقبة كشركة مملوكة بالكامل من الحكومة وفقاً لأحكام المادة 3/أ/17 من قانون منطقة العقبة الإقتصادية الخاصة رقم 32 لسنة 2000 وتعديلاته، وقام بتفويض سلطة منطقة العقبة الإقتصادية الخاصة بإعداد اتفاقيات التطوير والإدارة المتعلقة بتطوير الأراضي وميناء العقبة ومطار الملك الحسين الدولي وكافة المرافق العامة باستثناء مرفق المياه. وبعد ذلك تم تسجيل شركة تطوير العقبة المساهمة الخاصة المحدودة لدى دائرة مراقبة الشركات في وزارة الصناعة والتجارة تحت الرقم (19/26) بتاريخ 2003/12/30. وفي ذات التاريخ، تم تسجيل الشركة كمؤسسة مسجلة في منطقة العقبة الإقتصادية بحيث تخضع إلى النظام الضريبي المحدد في المنطقة.

وعليه، تم اعتماد شركة تطوير العقبة كجهة مؤهلة ماليا وفنيا لتطوير وإدارة ميناء العقبة وكافة المرافق العامة باستثناء المياه وذلك حال إنشائها، وأصبحت شركة تطوير العقبة تمتلك حق إدارة وتطوير الأراضي والمرافق العامة والبنية التحتية في منطقة العقبة الإقتصادية الخاصة، وذلك استناداً إلى إتفاقية التطوير والإدارة المبرمة فيما بين سلطة منطقة العقبة الإقتصادية الخاصة وشركة تطوير العقبة، والتي تم بموجبها تعيين شركة تطوير العقبة كمطور. كما تم منحها الحق باتخاذ كافة الإجراءات والتصرفات اللازمة بما في ذلك إبرام عقود التطوير وبيع الأراضي المراد تطويرها لضمان تطوير وإدارة منطقة العقبة الإقتصادية الخاصة.

وبناءاً على ما سبق، فقد أبرمت شركة تطوير العقبة إتفاقية "التطوير المشترك" مع شركة ميناء حاويات العقبة، حيث جاءت بنود هذه الإتفاقية بشكل عام متوافقة ومنسجمة مع المتطلبات والأصول والأعراف القانونية الواجب اتباعها في هذا المجال. كما وتجدر الإشارة إلى أن البند رقم (49.1) من الإتفاقية قد منح الحق لشركة تطوير العقبة بإنهاء الإتفاقية في أي وقت، وذلك لتحقيق المصلحة الوطنية العامة وبناءاً على قرار من الحكومة. ولهذه الغاية، فقد تم تعريف المصلحة الوطنية العامة لتشمل أية ظروف تصرّح الحكومة بأنها تؤثر على سيادة ووحدة وأمن المملكة.

وبذلك، فإن بنود هذه الإتفاقية لا تشكل أي مخالفة بشكل صريح أو ضمني للنظام العام والتشريعات المعمول بها، وجاءت بنودها متوافقة ومؤكدة على مبدأ سيادة المملكة الاردنية الهاشمية.