

المقدمة:

قد يتغير الأساس المنطقي لمُلكية الدولة وإدارتها للأصول بمرور الوقت. وفي هذا الصدد، قد تنظر دول مجموعة العشرين إلى مشاركة القطاع الخاص، إما من خلال الخصخصة، أو عبر الشراكات بين القطاعين العام والخاص، باعتبارها وسائل فعالة لتحقيق أهداف السياسة العامة الوطنية. فعلى سبيل المثال، قد يؤدي إشراك القطاع الخاص إلى التحسين من عمليات تقديم الخدمات العامة، وذلك من خلال الاستثمار الإضافي، ونقل المخاطر وتقاسمها بين القطاعات، وتبادل الخبرات، والتقنية والابتكار، والاستفادة من الخبرات، على سبيل المثال في مجال "الامتثال"، وتوظيف آليات تنفيذ أكثر فعالية. ولذلك، قد تنحو الدول إلى إشراك القطاع الخاص في تقديم الخدمات الجديدة أو القائمة وذلك عبر خصخصة أصول الدولة أو نقل الأنشطة العامة إلى القطاع الخاص.

وعلى الرغم من المنفعة التي قد تتأتى من عمليات الخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص، إلا أن كلا النهجين يحملان مخاطر كامنة للفساد، والتي يجب مراعاتها والحد منها على النحو المناسب. ومع الإقرار بوجود اختلافات ما بين الخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص، فعلى سبيل المثال، اختلاف الأهداف والآليات، إلا أن هنالك نقاط مشتركة عديدة فيما بينهما بما يتعلق بمخاطر الفساد؛ ومن ثم، فإنه لأغراض هذه الوثيقة، يتم النظر فيهما معاً. إن كلا من الخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص تتسم بطبيعة معقدة للغاية، وتتطوي على التزام واسع النطاق وطويل المدى تجاه الأموال العامة، فضلاً عن إشراك عدد كبير من أصحاب المصلحة، ويشمل ذلك القطاعين العام والخاص، وغيرهم من المستثمرين كطرف ثالث في هذه العملية. وعلى هذا النحو، تزيد عمليات المشاركة هذه من الفرص والحوافز بالنسبة للراغبين في توجيه العملية لتحقيق مكاسب شخصية لهم، سواءً بشكل فردي أو جماعي (أي زيادة مخاطر الفساد). ويمكن أن تشمل هذه المخاطر، على سبيل المثال لا الحصر، الأساس غير المنطقي أو غير الواضح للمشاركة، والتقييم غير الملأئم للأصول، وإشراك الأشخاص الاعتباريين أو الطبيعيين المشتبه بهم، وتضارب المصالح، وانعدام الشفافية والمساءلة في العمليات ذات الصلة بتقديم العطاءات. وفي حين أن الآليات الخاصة للحد من مخاطر الفساد الآنف ذكرها ستختلف تبعاً لطبيعة المشاركة الفعلية (الشراكة بين القطاعين العام والخاص، أو تحويل جزء من الأصول، أو الخصخصة، وما إلى ذلك)، والأطر الوطنية والأنظمة القانونية القائمة، فإن وجود مجموعة مشتركة من المبادئ رفيعة المستوى من الممكن أن يساهم في توجيه عملية المشاركة.

حُثت خطة مجموعة عمل مكافحة الفساد للأعوام (٢٠١٩م - ٢٠٢١م) على ضرورة "معالجة مخاطر الفساد في جميع القطاعات المحددة ذات المخاطر العالية" وتحديد ماهية تبادل الخبرات والمعلومات حول تعزيز النزاهة والشفافية ضمن عمليات الخصخصة كمسألة ذات أولوية لدول مجموعة العشرين. وبناءً على هذا الالتزام، وضعت رئاسة المملكة العربية السعودية لمجموعة العشرين جدول أعمال مبتكر يهدف إلى تحقيق مخرجات عملية، بالعمل مع المنظمات الدولية في تطوير، من بين أمور أخرى، ما يلي:

• مبادئ رفيعة المستوى لتعزيز النزاهة في عمليات الخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص.

تستند هذه المبادئ إلى المعايير الدولية القائمة، بما في ذلك مبادئ البيانات المفتوحة لمجموعة العشرين نحو مكافحة الفساد، ومبادئ مجموعة العشرين لتعزيز النزاهة في المشتريات العامة، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC)، لاسيما ما نصت عليه الاتفاقية في "المادة (7) الفقرة (4)، والمادة (9) الفقرتين (1) و (2)، والمواد (10)، (12)، (13)؛ كما تستند هذه المبادئ إلى الممارسات الجيدة في هذا الشأن. بالإضافة إلى أنها موجهة نحو تحديد مجموعة من الإجراءات الملموسة الرئيسية التي يمكن أن تنظر الحكومات في اتخاذها عند إشراك القطاع الخاص في مشاريع الخصخصة أو الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

إمكانية التطبيق، النطاق، التعريفات:

تُناقش وثيقة السياسات الحالية الأنشطة التالية: (أ) خصخصة الأصول المملوكة للدولة؛ (ب) نقل الأنشطة إلى القطاع الخاص بغرض تقديم خدمات عامة جديدة أو قائمة. لأغراض هذه الوثيقة، تُشير كلمة "الخصخصة" بشكل عام إلى بيع الأصول والحقوق المملوكة للدولة إما جزئياً أو كلياً إلى

مستثمرين من القطاع الخاص¹، بينما تشير "الشراكات بين القطاعين العام والخاص" إلى الترتيب التعاقدى طويل المدى بين الحكومة وشريك من القطاع الخاص، والذي يقوم بدوره بتقديم الخدمات وتمويلها باستخدام أصول ثابتة ومشاركة المخاطر المرتبطة بها². ومع ذلك، يتم تشجيع كل دولة على تعريف مصطلح "الخصخصة" وكذلك "الشراكات بين القطاعين العام والخاص" وتطبيقها بما يتماشى مع قوانينها الوطنية وسياق القطاع العام لديها.

أ. وضع أطر لتعزيز النزاهة في الخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص.

المبدأ الأول: تحديد أسس وأطر واضحة للخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص للحد من فرص الفساد:

من الممكن أن تخضع عمليات الخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص إلى تدخّل غير مشروع من قبل الجهات أو الشخصيات الفاسدة، وقد يكون ذلك على سبيل المثال من خلال التواطؤ والرشوة، وقد يؤثر هذا التدخّل على تقييم المخاطر والنفقات والأطر الزمنية ذات الصلة، بالإضافة إلى ذلك، قد يؤدي إلى فشل المشروع في تحقيق الأولويات الوطنية. ويجب على واضعي السياسات وضع أهداف واضحة قبل الشروع في الخصخصة أو ترتيبات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بالإضافة إلى الأدوات والأطر المناسبة لدعم اتخاذ القرار الفعال بكل شفافية للحد من فرص الفساد والمساعدة على التخفيف من مخاطر التدخّل غير المشروع.

أ) ينبغي أن تتخذ دول مجموعة العشرين التدابير المناسبة لضمان خلو القرار الأولي بالمشروع في الخصخصة أو الشراكات بين القطاعين العام والخاص من التأثير غير المشروع. ويمكن أن يشمل ذلك استحداث أدوات ملائمة لدعم عملية اتخاذ القرارات التي تتسم بالفعالية والشفافية وضمان حماية عمليات التقييم من التلاعب بها، وأن تتوافق مع الأولويات الوطنية.

ب) يجب على دول مجموعة العشرين تحديد الشكل الأمثل لمشاركة القطاع الخاص (مثل الخصخصة أو الشراكات بين القطاعين العام والخاص)، لتحقيق الأهداف ودعم نزاهة المشاركة على أفضل وجه.

ج) ينبغي أن تضمن دول مجموعة العشرين بأن تكون أهداف البيع أو الترتيب التعاقدى محددة مسبقاً وتتسم بالوضوح، وقابلة للقياس منذ البداية، وذلك لدعم اتخاذ القرار الفعال المتسم بالشفافية طوال عمليات الخصخصة أو الشراكات بين القطاعين العام والخاص، والسماح بالتقييم المستمر لذلك. ولا بد من إثبات الاحتياجات المحددة والمقبولة، وكلما أمكن، دعم ذلك بتحليل التكاليف والعوائد.

د) ينبغي أن تضمن دول مجموعة العشرين أن الأطر القائمة أو المطورة التي تغطي عمليات الخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص تستند إلى معايير عالية من النزاهة. ويجب أن تكون متسقة مع أي أطر ذات صلة (على سبيل المثال لا الحصر، المشتريات العامة أو الاستثمار في البنية التحتية). وكذلك الأنظمة القانونية الوطنية. كما يجب تحديد أي ثغرات فساد ومعالجتها على النحو مناسب.

المبدأ الثاني: ضمان الشفافية والوعي العام لتعزيز المساءلة:

يمكن أن تساعد الشفافية، وإمكانية الوصول إلى المعلومات، والمشورة العامة مع أصحاب المصلحة المعنيين بشأن تكاليف وعوائد المشاريع المقترحة والجارية على بناء أسس المساءلة، ومنع الفساد، وتعزيز الفهم العام، وبناء الثقة وتحقيق القبول بين العامة. ويمكن أن يشجع هذا المواطنين (مثل "دافعي الضرائب" و/أو "المستخدمين النهائيين") على تقديم مساهماتهم في المراحل المبكرة من هذه المشاريع.

أ) يجب على دول مجموعة العشرين ضمان الوضوح والشفافية، وتعزيز الوعي العام بالأطر والقوانين والعمليات ذات الصلة التي تحكم الخصخصة ومشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ويمكن تحقيق ذلك من خلال نشر المعلومات عبر شبكة الإنترنت بشكل واضح ويمكن

¹ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (٢٠١٩م) دليل إعداد السياسات للخصخصة.

² منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (٢٠١٢م) توصية المجلس بشأن مبادئ الإدارة العامة للشراكات بين القطاعين العام والخاص.

الوصول إليه حسب الاقتضاء. وإن عمليات صنع القرار الشفافة والعادلة والمستنيرة والشاملة تمثل المرتكز للإدارة الرشيدة.

ب) ينبغي أن تنظر دول مجموعة العشرين في ضمان الشفافية الشاملة والوعي العام، بشأن مشاريع محددة للخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص، بما في ذلك الأهداف والعوائد، من حيث التمويل والدعم الرسمي، والمخاطر والخطط المقترحة للحد منها، والآثار الاقتصادية، بما في ذلك القدرة على تحمل الديون (على سبيل المثال، أي التزامات صريحة أو طارئة بما في ذلك الإنفاق الحكومي لضمان القدرة على تحمل التكاليف المالية العامة، أو الديون خارج الميزانية العمومية). فعلى سبيل المثال، ينبغي أن تنظر الدول في نشر تحديثات حول التقدم المحرز في المشاريع، والاستشارات مع أصحاب المصلحة.

المبدأ الثالث: ضمان سلامة الأطر التنظيمية والتنافسية للقطاع (الخاص)، وذلك لمنع مخاطر الفساد وكشفها والتصدي لها؛

يشمل الإطار التنظيمي المناسب جميع مراحل عملية الخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص، بما في ذلك اتخاذ القرارات المسبقة بشأن مشاركة القطاع الخاص في أنشطة الدولة، ويوفر أنظمة فعالة لمكافحة الاحتيال والفساد، لضمان بيئة صحية للمنافسة، ولتجنب المشتريات والعقود غير الملائمة، وتعزيز النزاهة في ذلك.

يجب على دول مجموعة العشرين ضمان وجود اللوائح والأطر المناسبة للقطاع ذي الصلة قبل الشروع في عملية الخصخصة أو الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مثل أطر مكافحة الفساد والمنافسة الملائمة، ولوائح السوق. وتتمثل أهمية ذلك أن الخدمات تُقدم عبر القطاع (الخاص) وتبتعد إلى حد كبير عن القطاع العام. ويجب أن تكون هذه اللوائح واضحة وشفافة وقابلة للتنفيذ، للحد من مخاطر الفساد في البيئات غير المنظمة.

المبدأ الرابع: ضمان الحوكمة والنزاهة الواضحة للتصدي لمخاطر الفساد؛

إن التدابير التشريعية الواضحة لمعالجة الفساد، المدعومة بإطار مؤسسي قوي، قد تعزز الحوكمة الرشيدة والنزاهة في ترتيبات الخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص. حيث إن غياب مثل هذه التدابير للخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص يمكن أن يوفر ستاراً للفساد، مما يسمح بانعدام شفافية عمليات الإدارة وصنع القرار.

أ) ينبغي أن تضمن دول مجموعة العشرين وجود تدابير تشريعية، جنائية وغير جنائية، وإنفاذها، للتصدي للفساد في الأطر المنطبقة على الخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص. قد تتضمن هذه الإجراءات منعاً مؤقتاً أو دائماً للجهات الفاعلة الضالعة في أنشطة فاسدة أو غير قانونية أخرى على النحو المحدد في التشريعات الوطنية.

ب) يجب على دول مجموعة العشرين أن تضمن أيضاً، حيثما ينطبق ذلك، وضع سياسات وإجراءات، قدر الإمكان، للقضاء على / أو إدارة أي تضارب محتمل في المصالح من جانب الأطراف المشاركة أو المؤثرة على مشاريع الخصخصة أو الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

ج) ينبغي أن تضمن دول مجموعة العشرين، عند الاقتضاء، التقسيم الفعال للأدوار والمسؤوليات والالتزامات بين مختلف السلطات الإشرافية والتنظيمية والتنفيذية المشاركة في عمليات الخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص لتجنب المخاطر التي قد تخلق ثغرات أو فرصاً للاستغلال (مثل التداخل، أو الازدواجية، أو التجزئة، أو التستر).

د) يجب على دول مجموعة العشرين أن تعزز النزاهة من خلال ضمان فصل الكيانات، حيثما أمكن، وأن تكون لها خطوط واضحة للمسائلة، ولإدارة المخاطر التي تحد من مخاطر الفساد في عمليات الخصخصة أو الشراكات بين القطاعين العام والخاص، على النحو المنصوص عليه في المبادئ رفيعة المستوى لمجموعة العشرين بشأن تنظيم مكافحة الفساد، أو في الأطر أو الأدوات أو المواد المعرفية متعددة الأطراف الأخرى ذات الصلة بمكافحة الفساد.

ب- تحديد عمليات البيع والمناقصات لحماية المصلحة العامة والحد من مخاطر الفساد.
المبدأ الخامس: استخدام أساليب شفافة لتحديد طرق تقديم الخدمات، والمعاملات، وتقييم الأصول، للمساعدة في مكافحة الفساد:

تساعد الأساليب الشفافة لتحديد طرق تقديم الخدمات، والمعاملات، وتقييم الأصول على إثبات المشروعية والمصدقية، وتعزيز نزاهة نتائج المشروع (مثل: القيمة مقابل المال) عن طريق تقليل فرص الرشوة، والتواطؤ، والإثراء غير المشروع، والاتجار بالنفوذ، وإساءة استخدام السلطة.

أ) ينبغي على دول مجموعة العشرين النظر في النهج الأكثر فعالية لتحقيق الأهداف المحددة في بداية المشروع، من أجل ضمان الشفافية والمساءلة. ويجب تقديم مبرر واضح عندما يتم استخدام أسلوب غير تنافسي في العملية (كما هو مسموح به في الإطار القانوني). وفي حالة الخصخصة، قد يشمل ذلك طريقة بيع وتقييم الأصول؛ وفيما يتعلق بالشراكات بين القطاعين العام والخاص، ينبغي أن يشمل ذلك تقييم عوامل الخطر، وحسب الاقتضاء، الأثر الاقتصادي.

ب) ينبغي أن يكون لدى دول مجموعة العشرين، عند الاقتضاء، رأي خبير محايد ومستقل بشأن التقييم، وذلك لتسهيل عمليات التسعير المشروع، وتحقيق أفضل النتائج للدولة وحماية المصلحة العامة. وحسب الاقتضاء، يمكن استخدام أساليب التقييم الاقتصادي، أو دراسة الجدوى لمقارنة الخيارات وتحديد أفضل السبل لتحقيق أهداف المشروع (على سبيل المثال، تحديد الخيارات التي تمثل أفضل قيمة مقابل المال).

ج) ينبغي أن يكون لدى دول مجموعة العشرين، عند الاقتضاء، إجراءات موضوعية لعملية الموافقة على اتخاذ القرارات فيما يتعلق بأنماط تقديم الخدمات، والمعاملات، وتقييم الأصول لتقليل فرص التدخل غير المشروع. ويمكن أن يشمل ذلك، على سبيل المثال، عمليات الموافقة متعددة المستويات.

المبدأ السادس: ضمان معايير عالية بشأن نزاهة المشاركين:

تكون عمليات الخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص من خلال سلسلة من العمليات المعقدة، والتي تتطلب الجمع بين عملية جمع البيانات، والتحليل، والأنشطة التقنية، وصياغة الاستراتيجيات، وصنع القرار. ويشارك في هذه العمليات مجموعة متنوعة من المشاركين (مثل الموارد الداخلية والمستشارين الخارجيين) ويجب إدارة المخاطر المتعلقة بالنزاهة في هذا الشأن بشكل صحيح.

أ) يجب على دول مجموعة العشرين ضمان اختيار المشاركين في توجيه عمليات الخصخصة، وعمليات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بناءً على الكفاءة والخبرة والالتزام بمعايير عالية من النزاهة، وفقاً للمبادئ الأساسية للقانون المحلي.

ب) ينبغي لدول مجموعة العشرين أيضاً أن تتخذ التدابير المناسبة التي تهدف إلى منع وإدارة أي حالات فعلية أو محتملة أو متصورة لتضارب المصالح، وذلك لحماية المصلحة العامة وإضفاء الحياد المطلوب في العملية، على النحو المتفق عليه في المبادئ رفيعة المستوى لمجموعة العشرين بشأن منع وإدارة حالات "تضارب المصالح" في القطاع العام. كما ينبغي على دول مجموعة العشرين، حسب الاقتضاء، ووفقاً للمبادئ الأساسية للقانون المحلي، أن تعزز تنفيذ آليات النزاهة. وينبغي لها أيضاً أن تنظر في تقديم مبادئ توجيهية واضحة لما هو متوقع من حيث آليات النزاهة. وفي إطار هذه التدابير، يجب على الدول التأكد من تطبيق أحكام تضارب المصالح بالنسبة للقرارات التي يتخذها المسؤولون الحكوميون، وموظفو المؤسسات المملوكة للدولة، وموظفي القطاع الخاص، حسب الاقتضاء.

ج) ينبغي أن يكون لدى دول مجموعة العشرين نُظم مناسبة لإدارة المخاطر وعمليات دقيقة من أجل إشراك المستشارين الخارجيين، بما في ذلك التدابير التي تهدف إلى ضمان خلو المستشارين الخارجيين من أي تأثير لا مبرر له.

المبدأ السابع: تنفيذ آليات لتعزيز المساءلة والشفافية والمنافسة في المناقصات والبيع:

إن عملية البيع وطرح المناقصات في عمليات الخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص، على غرار المشتريات العامة، معرضة للفساد. وإن إظهار المساءلة والشفافية والمشروعية في عمليات البيع أو الشراكات بين القطاعين العام والخاص سيعمل على جذب المستثمرين الجادين، مع ردع أولئك الذين لديهم نوايا غير مشروعة. ويمكن أن يوفر ذلك للمستثمرين المحتملين الراحة فيما يتعلق بالظروف التي سيتم بموجبها تنفيذ عملية البيع أو تقديم المناقصات.

أ) يجب على دول مجموعة العشرين، مسترشدةً بالمادة (9) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمبادئ رفيعة المستوى لمجموعة العشرين بشأن تعزيز النزاهة في المشتريات العامة، أن تطبق إجراءات تضمن الشفافية والمساءلة في عمليات طرح المناقصات والبيع في مجال الخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص. يمكن أن يشمل ذلك، المعاملة العادلة والمنصفة لمقدمي العروض المحتملين خلال عملية طرح المناقصات والبيع، بالإضافة إلى ضمان تطبيق شبل الانتصاف ومعايير الاستبعاد للمشاركين الذين تثبت إدانتهم بالاحتيال أو الفساد.

ب) يمكن لدول مجموعة العشرين أن تواصل تعزيز جهود الشفافية من خلال التنفيذ الفعال للمعايير الدولية، بما في ذلك معايير مجموعة العمل المالي (الفاتف) بشأن شفافية ملكية المستفيد الحقيقي.

ج- تقييم ومراقبة العمليات لتحسين إجراءات الوقاية من الفساد وكشفه والتحقيق فيه.

المبدأ الثامن: إنشاء آليات لرصد وتقييم عمليات الخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص، لتعزيز الشفافية والمساءلة:

ومن شأن إنشاء آليات، مثل إجراءات حفظ السجلات ومراجعة الحسابات الملائمة، لتقييم العملية أثناء وبعد إجراء الخصخصة أو الشراكة بين القطاعين العام والخاص، أن يساعد على حماية الشفافية والمساءلة، مع تيسير منع الأنشطة الفاسدة وكشفها والتحقيق فيها.

أ) يجب على دول مجموعة العشرين حماية المساءلة والشفافية أثناء وبعد عمليات الخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص، وذلك من خلال ضمان خضوع المشاريع ذات الصلة لعملية مراجعة وتقييم واضحة وشاملة ومستقلة وفعالة أثناء وبعد عملية الاختيار، وفقاً للمبادئ الأساسية للنظم القانونية المحلية، واستناداً إلى الأهداف المتفق عليها في يادئ الأمر.

ب) يجب على دول مجموعة العشرين النظر في ضمان أن النتائج المرتبطة بأنظمة المراقبة وإدارة الأداء قد تشمل إجراءات المراجعة أو تقديم تقارير عرضية أو دورية إلى السلطة التشريعية الوطنية أو غيرها من الهيئات المنتخبة أو المسؤولة.

ج) ينبغي على دول مجموعة العشرين أن تضمن وجود آليات لأنظمة الرصد والتقييم تهدف إلى منع الفساد وما يتصل به من قضايا أو مخاوف خطيرة واكتشافها والتحقيق فيها أثناء وبعد عمليات الخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص.

المبدأ التاسع: تشجيع أصحاب المصلحة على التدقيق، وإتاحة الوصول إلى المعلومات، من أجل تعزيز فعالية تدابير مكافحة الفساد:

يمكن لمجموعة واسعة من أصحاب المصلحة، بما في ذلك المجتمع المدني، أن تساعد على منع وكشف الممارسات الفاسدة في عمليات الخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص. إن الكشف بسهولة عن المعلومات التي يسهل اكتشافها، وسهولة الوصول إليها، والمساواة، والمزامنة، في هذا الأمر، هو أمر أساسي لتسهيل تقديم إسهامات أصحاب المصلحة المعنيين.

ينبغي لدول مجموعة العشرين، بالإشارة إلى المادتين (١٠ و١٣) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وحيثما كان ذلك مناسباً ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظمها القانونية، تعزيز الفرص لأصحاب المصلحة المعنيين مثل المجتمع المدني وممثلي القطاعين العام والخاص لتتبع التقدم المحرز في عمليات الخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص، وإبلاغ السلطات المختصة عن أي سلوك فاسد مشتبه فيه.