

## دراسة نقدية لقانون الخصخصة الكويتي من منظور اقتصادي وقانوني (\*)

د. فهد علي الزميع (\*\*)

قسم القانون الخاص

كلية الحقوق - جامعة الكويت

### ملخص:

أدى إقرار القانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تنظيم برامج التخصيص وعملياته، إلى تزايد الحراك الاجتماعي والفكري في المجتمع الكويتي؛ حيث يعتبر القانون الإطار التشريعي لتغيير الدور التاريخي للحكومة وإعطاء السوق الحر أولوية في إدارة اقتصاد الدولة؛ ومن أجل فهم الأطر العامة لنظام الخصخصة، ومدى نجاعة تطبيقه في دولة الكويت في الوقت الحالي، نلقي الضوء - من خلال هذا البحث - على هذا النظام من وجهة نظر فلسفية وقانونية مع تحليل اقتصادي للقواعد القانونية التي أتى بها القانون لتبيان الكفاءة الاقتصادية لهذه القواعد.

ومن خلال المنهج التحليلي النقدي المقارن، سنتعرض لتجربة الكويت الحديثة مقارنة مع تجارب الدول الأخرى، ويتطلب ذلك بداية تزويد القارئ بالمفاهيم الأساسية للخصخصة، نقوم بعدها بتطبيق تلك الأفكار والتجارب على الحالة الكويتية.

(\*) أجزيت البحث بتاريخ ٢٤/١٢/٢٠١٢م.

(\*\*) alzumai.f@ku.edu.kw

## مقدمة:

### ١ - موضوع البحث وأهميته:

في ظل المفهوم السياسي والدستوري للدولة الحارسة، وانعكاسات هذا المفهوم على وظائف الدولة وبنيتها التنظيمية، فإن هذه الوظائف تحددت وانحصرت في حماية الأمن الداخلي، والذود عن الوطن من أي عدوان خارجي، وحسم المنازعات التي تنشأ بين أفراد المجتمع، وضبط إيقاع حركة الحياة في المجتمع بما يؤدي إلى تقدمه وتطوره.

وانعكاساً لهذه الوظائف، فإن أجهزة الدولة - أو القطاع العام - ظلت محدودة في الإطار السابق، وانحصرت البنى التنظيمية لها في أجهزة حكم (رئاسة الدولة والمجالس النيابية) وأجهزة الأمن الداخلي، وأجهزة الدفاع عن الوطن، وأجهزة القضاء، والأجهزة التي تنظم علاقات الدولة الخارجية.

ونظراً لارتباط الوظائف السابقة والأجهزة القائمة على شؤونها بسيادة الدولة، فإن العالم لم يعرف فكرة التخصيص في المراحل التاريخية التي ساد العالم فيها مفهوم الدولة الحارسة، ويضرب التاريخ الاقتصادي مثلاً على ذلك في الولايات المتحدة الأمريكية في مرحلة ما قبل الكساد العظيم، التي كان فيها دور الدولة محدوداً للغاية<sup>(١)</sup>.

ولم تدم السيادة للمفهوم السابق للدولة الحارسة؛ فمع زيادة الضغوط الشعبية، أو بناءً على مفاهيم أيديولوجية، أو استجابة لضرورات عملية وكننتيجة للأزمات الاقتصادية؛ حل مفهوم دولة الرفاهية Welfare State - أو دولة الخدمات - محل مفهوم الدولة الحارسة؛ فلم يكن هناك ضرائب على الدخل ولم يكن من مهام الدولة تقديم الخدمات التي نشهدها هذه الأيام من

(١) للمزيد من التفاصيل التاريخ الاقتصادي الأمريكي وبأسلوب متميز، انظر إمبراطورية الثروة التاريخ الملحمي للقوة الاقتصادية الأمريكية. جون ستيل جوردون، ترجمة محمد مجد الدين باكير، سلسلة عالم المعرفة - الكويت ٢٠٠٨.

تعليم وصحة وحماية للعمال، ففي القرن التاسع عشر لم تتجاوز مصروفات القطاع العام ١٠٪ من إجمالي الناتج القومي للدول الأوروبية والولايات المتحدة الأمريكية، بينما تمثل مصروفات القطاع العام أكثر من ٥٠٪ من إجمالي الناتج القومي لهذه الدول في ثمانينيات القرن الماضي<sup>(٢)</sup>. وقد انعكست آثار الحروب العالمية والكساد الاقتصادي على هذا المفهوم وعلى وظائف الدولة وهيكلها التنظيمي، وأصبحت الدولة شريكاً في عمليات الإنتاج والخدمات، وفاعلاً مهماً في الحياة الاقتصادية، وبذلك أضيفت لوظائف الدولة وظائف جديدة لم تكن معروفة من قبل، وضم هيكلها التنظيمي أنواع جديدة ليس لها بها سابق دراية أو خبرة أو معرفة (هيئات عامة، مؤسسات عامة، شركات... إلخ).

وقد ساد هذا الاتجاه العالم كله، بنسب وطرق وآليات تختلف من دولة إلى دولة أخرى، مع ضرورة التمييز بين مجموعة دول اعتبرت تدخل الدولة يمثل استثناءً من قاعدة عامة هي تحجيم دور الدولة وقصره على الوظائف التقليدية (أمريكا ومعظم دول أوروبا الغربية وكندا واليابان) ودول أخرى ازداد فيها دور الدولة أهمية في المجالات الاقتصادية والخدمية، إما لأسباب أيديولوجية، وإما لأن اقتصادها لا يتمتع بقطاع خاص قادر على القيام بهذه الوظائف (معظم الدول النامية).

وبدءاً من المرحلة التالية للحرب العالمية الأولى وما أعقبها من أزمات اقتصادية واجتماعية، ثم الحرب العالمية الثانية وما صاحبها وأعقبها من آثار شديدة الوطأة على معظم دول العالم، ثم حركات التحرر التي سادت العالم في حقبة الخمسينيات والستينيات من القرن الماضي وافتقار الدول حديثة النشأة أو حديثة الاستقلال للبنى التحتية والأجهزة القادرة على إدارة الحياة وتنميتها وتقديم الخدمات الضرورية للمواطنين وإشباع احتياجاتهم الأساسية، بدءاً من الحرب العالمية الأولى، وانتهاء بحركات التحرر، فإن كل دول العالم (تقريباً)

Francis Fukutama, State Building; Governance and World Order in the (٢) Twenty-First Century, 2004, at p4

استشعرت أهمية أن تتدخل الدولة، في غير مجال وظائفها التقليدية، لتساعد على تنمية اقتصادياتها<sup>(٣)</sup> المنهارة أو المتأثرة بالحروب والأزمات المالية والاقتصادية، وتوفير احتياجات مواطنيها بأسعار مقبولة، وتلبية الاحتياجات العامة من الخدمات الأساسية من التعليم والصحة والإسكان ومرافق البنية الأساسية، بل إن تدخل بعض الدول امتد ليشمل توفير السلع الأساسية مثل الخبز وغيره من السلع المماثلة.

وبعد استقرار الأوضاع الاقتصادية والمالية في الدول الأكثر تقدماً، وهي بذاتها مجموعة الدول التي اعتبرت تدخل الدولة في أعمال تتجاوز وظائفها التقليدية استثناء يرتبط وجوده بمسبباته، فإن هذه الدول تيقن لها زوال أسباب تدخلها في الحياة الاقتصادية؛ مما دعاها إلى التخلص من الأجهزة القائمة على شؤون هذه الأعمال بما سمي بالخصخصة، وساقت مبررات عديدة لعملية الخصخصة، تخلط فيها وتمتزج السياسة بالاقتصاد بالإدارة الجيدة.

أما الدول الأخرى التي امتد فيها دور الدولة ليشمل المجالات الاقتصادية والاجتماعية والخدمية، لأسباب عملية امتزجت واختلطت بدعاوى أيديولوجية، فتتبع خطة الدول المتقدمة، وسارت على الدرب ذاته، ونشأ لديها اعتقاد جازم بأن ثمة ضرورات توجب عليها التخلص من المرافق والمنشآت والشركات المملوكة للدولة، وتقوم بأعمال تتجاوز وظائف الدولة التقليدية وذلك عن طريق الخصخصة.

وهذا الاتجاه السائد الذي بدأ في النصف الثاني من القرن العشرين، في الدول المتقدمة، وظهرت آثاره جلية في نهاية القرن الماضي وبدايات القرن الحالي في باقي دول العالم يوقفه، أو يحد منه، بصفة مؤقتة عاملان هما:

(٣) كانت كتابات جون ماينر كينز محفزاً رئيسياً ومدرسة فكرية في الأنظمة الرأسمالية ساهمت بالدفع بأهمية دور الدولة لتحقيق النمو الاقتصادي والتقليل من أثر الأزمات الاقتصادية، ومن أهم كتاباته كتابه الذي تم نشره في عام ١٩٣٦ المعنون "النظرية العامة للتوظيف والفائدة والنقود".

أ - الأزمات الاقتصادية والمالية وتداعيتها المختلفة ومتطلبات الخروج منها والتقليل من انعكاساتها السلبية؛ حيث أدت أزمة الكساد الكبير Great Depression<sup>(٤)</sup> إلى تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بخطط إنقاذ وتدابير مالية تهدف إلى تقديم الدعم للنظام الاقتصادي لإخراجه من حالة الكساد التي أصابته، وذلك عن طريق ضخ مزيد من السيولة النقدية في الأسواق في محاولة لإنعاش الأسواق، وذلك بإقامة المشروعات ذات العمالة المرتفعة، بما يسمح بتوظيف متصاعد ومتنامٍ لعوامل الإنتاج الكامنة في المجتمع وزيادة الدخل.

كما تبنت الحكومة الأمريكية في عهد الرئيس الأمريكي فرانكلين روزفلت برنامجاً اقتصادياً أطلق عليه<sup>(٥)</sup> The New Deal؛ حيث يقوم هذا البرنامج الاقتصادي على العديد من الخطوات الإصلاحية، كان أهمها الدخل في مشاريع كبرى بهدف زيادة معدلات تشغيل العمالة<sup>(٦)</sup>، عن طريق التوسع في مشاريع البنية التحتية كثيفة العمالة<sup>(٧)</sup>، وسمي هذا المشروع<sup>(٨)</sup> Works Progress Administration؛ حيث يهدف المشروع إلى توجيه تلك القوى العاطلة تجاه العمل في المشروعات الحكومية الخاصة بالبنية التحتية وتشبيد المباني والطرق.

ب - التقلصات الاجتماعية التي تنتج عن عمليات الخصخصة، وما قد يصاحبها من انخفاض معدلات الشفافية وانتشار الفساد، وما قد يعقبها من احتكار وارتفاع في أسعار السلع والخدمات والانتقاص من الحقوق المالية، وهذا العامل أكثر فاعلية في الدول الأقل نمواً.

(٤) To know more about Great Depression: John Kenneth Galbraith, The Great Crash of 1929, Houghton Mifflin Harcourt, 1997

(٥) <http://www.u-s-history.com/pages/h1851.html>

(٦) Francis Fukuama, The Fall of Amrica, Inc., Newsweek Magazine, Oct 3, 2008, <http://www.newsweek.com/id/162401>

(٧) Maury Klein, Rainbow's End: The Crash of 1929, New Yourk, Oxford University Press, 2003.p.22

(٨) <http://www.indiana.edu/~liblilly/wpa/wpa.html>

وللخصخصة إطارها القانوني، وثقافتها العملية، التي بدأت في الدول الأكثر تقدماً، وظهرت في هذه الدول تشريعات وأبحاث سلطت الضوء على غايات عمليات الخصخصة وأهدافها، وسياساتها، والعوامل التي يتعين أن تتوافر لضمان نجاحها، وإخفاقات بعض عمليات الخصخصة وأسبابها... وغير ذلك من الأمور التي من شأن تعميق البحث فيها، واستخراج مكنوناتها، والتعرف على مكنوناتها عن قرب، وترشيد عمليات الخصخصة، وتطهيرها من السلبيات التي تسيء لها وتؤدي إلى عدم تحقيقها لأهدافها، وتفصيل إيجابياتها، وتوفير المناخ الاقتصادي والاجتماعي والسياسي الذي يرشد ويوجه ويراقب ويعدل مسيرتها. ولعل الأمر الوحيد الذي عليه إجماع من قبل الدول التي قامت بالدخول في عمليات خصخصة رئيسية هو أن الكل يكره هذه العملية<sup>(٩)</sup>.

## ٢- إشكالية البحث:

أدى إقرار القانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠ في شأن تنظيم برامج التخصيص وعملياته<sup>(١٠)</sup>، إلى تزايد الحراك الاجتماعي والفكري في المجتمع الكويتي وخاصة بعد تزايد النقاشات بخصوص هذا القانون، وأظهر البعض تخوفه من آثار الخصخصة على رفاهية المواطن وثروات البلاد<sup>(١١)</sup>، وكأي تشريع كان لهذا

(٩) Irina Denisova, Markus Eller, Timothy Frye, Ekaterina Zhuravskaya, Everyone Hates Privatization, but Why? Survey Evidence from 28 Post-Communist Countries, Centre for Economic and Financial Research at New Economic School Working Paper 143, May 2010 at p2-5

(١٠) صدر القانون بتاريخ ٣٠ مايو ٢٠١٠، ونشر في العدد رقم ٩٧٩ من الجريدة الرسمية بتاريخ ١٣ يونيو ٢٠١٠.

(١١) عقدت العديد من الندوات، كما صدرت العديد من التقارير والبيانات المتعلقة بإصدار القانون، راجع في هذا المجال:

- عقد اتحاد العمال الكويتي العديد من الندوات والمناقشات التي كانت تهدف إلى نقد قانون التخصيص ورفضه، لمراجعة التغطية الصحفية لتلك الندوات والمناقشات. راجع

<http://tinyurl.com/cv5dzyt>

القانون العديد من المزايا في تطوير البيئة الاقتصادية الكويتية<sup>(١٢)</sup>، كما أخذ على العديد من مواد القانون كثير من الانتقادات، لذا كان من الضروري أن نقوم بتوضيح المفاهيم الأساسية للخصخصة (التي تعتبر مصطلحاً جديداً نسبياً على المجتمع الكويتي)، مع الاستفادة من تجارب الدول الأخرى، التي قامت بتطبيق تجارب خصخصة مماثلة، وتطبيق تلك التجارب والنظريات على الوضع في القانون الكويتي، مع دراسة هذا القانون بصورة نقدية، وتحديد الأطر الاقتصادية التي يقوم عليها.

وتعاني الدول الأقل نمواً شحاً في الدراسات التي تتناول الخصخصة من مواقع تخصص مختلفة، وذلك نقص خطير يجعل من عمليات الخصخصة في هذه الدول مغامرة طائشة في صحراء شاسعة من دون دليل يضبط المسير، وبلا معرفة بقراءة دلالات مواقع النجوم التي عن طريقها يتم تحديد الاتجاهات.

وهذه القلة، التي تصل إلى حد الندرة، في الأبحاث والدراسات التي تتعلق بالخصخصة في الدول الأقل نمواً، تبرز وتتجسد في عالمنا العربي - وفي دول الخليج العربي بشكل خاص - وذلك على الرغم من أن عمليات الخصخصة تحتل جزءاً كبيراً من اهتمامات حكومات هذه الدول وأجهزة إعلامها والعاملين في المجالات السياسية والإعلامية بها.

= - بيان غرفة تجارة وصناعة الكويت، قانون التخصيص: إنجاز من حيث المبدأ، قصور في الجدوى،

[http://www.kuwaitchamber.org.kw/echamber/website/index.jsp?pageID=ws\\_cmsmenu.jsp&fromPublic=yes&language=en&rootMenu=427&menuID=427](http://www.kuwaitchamber.org.kw/echamber/website/index.jsp?pageID=ws_cmsmenu.jsp&fromPublic=yes&language=en&rootMenu=427&menuID=427)

- فايز المطيري، الخصخصة.. تهديد لمستقبل الكوادر الوطنية، مجلة العامل، السنة الثامنة والثلاثون، العدد ٥١٩، سبتمبر ٢٠١٢، مطبعة القبس، ص ٤- ٥.

(١٢) على الجانب الآخر دافع عدد من فقهاء القانون عن قانون التخصيص، وعن ضرورته لتنمية الاقتصاد الكويتي، كما نظمت جمعية أعضاء هيئة التدريس بجامعة الكويت ندوات جماهيرية بهدف توضيح أهمية القانون.

ولم تحسم دولة الكويت أمرها، بل ظلت أسيرة تناقض واضح بين برامج عمل حكوماتها وتصريحات مسؤوليها عن ضرورات الخصخصة وأهميتها وخطتها بشكل متكامل وبرامجها من جهة، وبين واقع عملي لم تجر فيه عملية خصخصة واحدة - في حدود علمنا - باستثناء برنامج التخرج الجزئي من الشركات المدرجة ببورصة الكويت، وغيره من المشاريع الجزئية الخاصة بخصخصة الإدارة وليست الملكية، وإن كانت الدولة قد استشارت خبراء أجانب قدموا لها خبراتهم، وأصدرت قانوناً لخصخصة الخطوط الجوية الكويتية في تسعينيات القرن الماضي، ولكن لم يتم إقرار هذا القانون، ثم صدر أخيراً قانون للخصخصة، لكن التطبيق العملي لكل ما سبق ما زال محل شد وجذب بين التيارات السياسية المختلفة، ومحل خلاف بين الحكومة ومجلس الأمة.

ولعلها فرصة سانحة، هي بالقطع مفيدة، لتنشيط البحوث والدراسات التي قد يتم الاستفادة منها عند التطبيق، حين يجيء أوانه، وهو ما دفعنا إلى اختيار هذا الميدان ساحة لهذا البحث، بالإضافة إلى ما نأمل منه أن يكون مدعاة لإثارة باحثين آخرين ليتناولوا الموضوع بالدراسة والبحث، في جانبه القانوني والاقتصادي وفي الجوانب الأخرى التي لا تقل أهمية عن الجانب القانوني.

### ٣- نطاق البحث:

سنتناول في هذا البحث بداية موضوع الخصخصة، موضحين المفاهيم الأساسية اللازمة لفهم الأطر العامة لنظام الخصخصة، وصورة وآليات عمله، وبعد أن نوضح الأسس المهمة لعمليات الخصخصة، من خلال الأطر الفلسفية لفكرة الخصخصة، سننتقل إلى تدخل الدولة عن طريق التشريعات والنظام القانوني سواء من أجل تهيئة الوضع لتنفيذ خطط الخصخصة، أو للرقابة على تنفيذ خطط الخصخصة، كما سنتعرض لتدخل الدولة بوضع الأطر الاقتصادية المساعدة لنجاح عملية الخصخصة.

وبعد الانتهاء من تقديم تفصيلي لموضوع الخصخصة من وجهة نظر فلسفية وقانونية واقتصادية، سنطبق تلك المفاهيم على القانون الكويتي

للتخصيص (قانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠)، موضحين فلسفة تطبيق القانون على المجتمع الكويتي، مع تحليل لمواد القانون من وجهة نظر قانونية واقتصادية.

#### ٤ - منهج البحث:

سنتبع المنهج التطبيقي النقدي، هذا المنهج سيسمح لنا بتزويد القارئ بالأسس المبدئية للخصخصة، مع التركيز على تجارب الدول التي سبقت الكويت في هذا المجال للاستفادة القصوى منها، ثم نقوم بتطبيق تلك الأفكار العامة والتجارب على التجربة الكويتية، ثم يعقب ذلك دراسة نقدية للقانون الكويتي.

ويجب تأكيد أن هدفنا من التحليل النقدي لقانون التخصيص الكويتي، هو الارتقاء به وتصفيته من الشوائب التي قد تؤثر على الأهداف المبتغاة من تقرير عملية الخصخصة، ويقدم نقدنا رسالة إلى المشرع الكويتي وإلى الجهة المنوط بها إدارة عملية الخصخصة في الكويت "المجلس الأعلى للتخصيص"، بضرورة التدخل لتعديل المواد التي قد تؤثر على تأدية الخصخصة لمهامها الموكلة لها، أو قد تؤدي إلى نتائج عكسية، كضرورة العمل على توفير المنافسة الفاعلة بين الشركات التي سيتم تخصيصها، وغيرها من التوصيات التي نقدمها للمشرع الكويتي، من أجل تحقيق التنمية المرجوة من نظام الخصخصة.

#### ٥ - خطة البحث:

وفقاً لما تقدم، سنقوم بدراسة موضوع البحث من خلال أربعة مباحث، على النحو التالي:

المبحث الأول: الإطار الفلسفي لعمليات الخصخصة.

المبحث الثاني: الإطار القانوني لعمليات الخصخصة.

المبحث الثالث: الإطار القانوني والاقتصادي للخصخصة في ظل القانون الكويتي.

## المبحث الاول الإطار الفلسفي لعمليات الخصخصة

### تمهيد وتقسيم:

تعددت المحاولات للوصول إلى مفهوم "الدولة"، وإن كان هناك حد أدنى للاتفاق أن الدولة يجب أن تتضمن ثلاثة عناصر مهمة (الشعب - الإقليم - السيادة) وعلى الرغم من أهمية توافر العناصر الثلاثة السابقة لقيام الدولة إلا أن لعنصر السيادة أهمية خاصة.

فالسيادة تحدد علاقة الدولة بغيرها من الدول، كما تحدد العلاقة بين الأفراد والدولة؛ فقدرة الدولة على التدخل في النشاط الاقتصادي ينظمه الإطار القانوني والدستوري للدولة، وإن كان هناك إجماع على ضرورة تدخل الدولة - اقتصادياً - لتوفير الخدمات الأساسية، ووضع القواعد القانونية المنظمة للنشاط الاقتصادي، ووضع نظام قضائي لحماية الحقوق والمكتسبات، وفرض الضرائب لدعم خطط التنمية الاقتصادية، وغيرها من المهام التي يصعب على الأفراد الاضطلاع بها<sup>(١٣)</sup>. أما دون ذلك فقد ظل الأمر في صراع خالد بين دعاة الحرية الفردية الليبرالية يدعمهم أنصار أفكار السوق الحر من جهة ودعاة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي من جهة أخرى.

وتقوم أفكار دعاة الحرية الفردية على أسس حياد الدولة فيما يخص النشاط الاقتصادي، حيث الدولة الحارسة التي تتفرغ إلى مهامها الأساسية دون التدخل في النشاط الاقتصادي، وتترك الأمور لقوى السوق للتحكم الذاتي فيها، ووفقاً لهذا الاتجاه فالدولة بتدخلها قد تؤدي إلى خلل في السوق الذي يملك ألياته الخاصة والكافية لأن تعيد له التوازن دون حاجة لتدخل الدولة.

(١٣) د حازم الببلاوي، محنة الاقتصاد والاقتصاديين، دار الشروق، ١٩٨٩، ص ٩٠.

ويعتبر المفكر البريطاني آدم سميث Adam Smith<sup>(١٤)</sup> أول من نادى - في أواخر القرن الثامن عشر - بمذهب الحرية الاقتصادية؛ حيث يرى أن دور الحكومات يقتصر فقط على القيام بالمشروعات التي يعجز الأفراد عن القيام بها كالمحافظة على الأمن وإقامة العدل والدفاع عن الدولة، وأما عدا ذلك فإنه يجب أن يترك النشاط فيه للأفراد، مع تأكيد تطبيق المنافسة الكاملة.

وعلى الجانب الآخر شكك أنصار تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي في فاعلية اليد الخفية Invisible Hand على إعادة التوازن للأسواق، بصورة دفعت العديد من الدول إلى التدخل في النشاط الاقتصادي؛ بهدف المحافظة على هيكل النشاط الاقتصادي، وإعادة الإعمار والتنمية وفقاً لخطط كلية، وازداد تدخل الدولة في فترات الأزمات؛ حيث يكون لزاماً على الدولة أن تعمل على المحافظة على استقرار الأوضاع الاقتصادية عن طريق خطط إنقاذ حكومية، تتضمن تملك الدولة للمشروعات، كما قد تعمل الدولة على إنقاذ المشروعات التي تعرضت لخسائر، في محاولة لإنقاذ الأسواق؛ وهنا يتجلى بوضوح تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي.

ويعد كينز John Maynard Keynes أحد مؤسسي فكر تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي في أوقات الأزمات، وذلك بغية الحد من تداعياتها، واستطاع بأفكاره إخراج العالم من أزمة الكساد الكبير ١٩٢٩<sup>(١٥)</sup>؛ حيث جاءت أفكار كينز<sup>(١٦)</sup> مؤكدة أنه ليس بمقدرة السوق أن يحقق التوازن فيه بصورة أوتوماتيكية، بل يمكن أن يتحقق التوازن في الاقتصاد عند أي مستوى من

(١٤) Adam Smith (1723-1790) was a Scottish philosopher and economist who is best known as the author of An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth Of Nations (1776), one of the most influential books ever written, to know more about Adam Smith visit: <http://www.adamsmith.org/adam-smith>.

(١٥) Paul Davidson, The Keynes Solution: The Path to Global Economic Prosperity, Palgrave Macmillan, 2009, p.13.

(١٦) John Maynard Keynes, The General Theory of Employment, Interest and Money, Atlantic Publishers & Dist, 2006, [http://books.google.com.kw/books/about/The\\_General\\_Theory\\_of\\_Employment\\_Interes.html?id=xpw-96rynOcC&redir\\_esc=y](http://books.google.com.kw/books/about/The_General_Theory_of_Employment_Interes.html?id=xpw-96rynOcC&redir_esc=y)

مستويات البطالة، وفي هذا تأكيد أن السياسات الداعية لعدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي لن تستطيع إدارة السوق بمعزل عن الدولة<sup>(١٧)</sup>.

وتدخل الدولة أمر ضروري، فلا يمكن النظر إلى الدولة على أنها دولة حارسة Gurading State، فالدولة عند كينز دولة متدخلة Interventionist State، ولها دور إيجابي في النشاط الاقتصادي؛ حيث تتدخل الدولة في خطط الإنقاذ الاقتصادي في وقت الأزمات، كما تقوم بشكل أساسي بتوفير السيولة اللازمة لزيادة القوة الشرائية للأفراد، مما يؤدي إلى تشجيع الطلب الكلي، ومن ثم مزيد من الاستثمار والتشغيل<sup>(١٨)</sup>.

جاء تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي كسبيل مؤقت للخروج من الأزمة الاقتصادية، وفي سبيل ذلك اتخذت الدولة تدابير وخططاً مؤقتة تهدف إلى تحقيق التوازن في الأسواق، هذا الأمر يحتم على الدولة أن ترفع يدها عن الاقتصاد بعد انتهاء الأزمة بالقدر الذي يسمح لقوى السوق أن تمارس عملها مرة أخرى في ظل جو من المنافسة الحرة، واعتمدت الدول في سبيل ذلك العديد من الآليات الهادفة إلى إعادة بث الثقة في الأسواق، ومن تلك الآليات "الخصخصة" التي تهدف إلى تحويل الملكية العامة إلى الملكية الخاصة؛ حيث يترك الأمر مرة أخرى لقوى السوق للتحكم في النشاط الاقتصادي؛ فتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي - وفقاً للفكر الرأسمالي - يجب أن يكون بمقدار، وعلى الدولة إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه عند انتهاء الأمر العارض الذي دفع الدولة للمشاركة في الإنتاج.

برز مفهوم الخصخصة، بما يحتويه من العديد من المفاهيم المتباينة، التي سنوضحها بشيء من التفصيل بعد التعرض إلى نبذة تاريخية مختصرة عن نشأة هذا المفهوم، وذلك ضمن **المطلب الأول**.

(١٧) حازم الببلاوي، علم المستقبل على أبواب عصر جديد، الطبعة الثانية، دار الشروق ١٩٨٣، ص ٣٥.

(١٨) حازم الببلاوي، محنة الاقتصاد والاقتصاديين، دار الشروق، ١٩٨٩، ص ١٠٠.

وفي المطلب الثاني سنوضح صور الخصخصة المختلفة والعوامل التي تحدد الاختيار بين تلك الأنواع كآلية لتطبيق الخصخصة، وسنتعرض إلى آليات الخصخصة في المطلب الثالث.

## المطلب الأول مفهوم الخصخصة

### أولاً - نبذة تاريخية:

تطورت وظائف الدولة في الدول المتقدمة من مفهوم الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، وازداد هذا التدخل بشكل واسع في المجال الاقتصادي في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية، في محاولة لإعادة بناء الاقتصاديات التي دمرتها الحروب، وأصبحت الدولة بصورة أو بأخرى شريكاً في النشاط الاقتصادي في مقابل تقييد لمبادئ السوق الحر.

وجاء تدخل الدولة في اقتصاديات الدول النامية في محاولة لوضع الأسس الاقتصادية اللازمة لنهضة مجتمعاتهم وتنميتها<sup>(١٩)</sup>، ومواجهة الأزمات التي تعصف بالنظام الاقتصادي من حين إلى آخر؛ حيث تكون آثار تلك الأزمات على الدول النامية أشد وطأة من الدول المتقدمة<sup>(٢٠)</sup>.

وكان من الطبيعي أنه بزوال أسباب تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، أن تعود الدولة إلى دورها الرئيسي، وتترك الأمر مرة أخرى إلى قوى السوق لتديرها وفقاً لآلياتها، واتخذت الدولة العديد من الوسائل التي تهدف إلى إعادة

(١٩) لمزيد من المعلومات عن التنمية في أسواق الدول النامية راجع: محمد عبد العزيز عجمية وعبدالرحمن يسري أحمد، التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشكلاتها، الدار الجامعية، ١٩٩٩.

(٢٠) رايmond فروست، تنمية المجتمعات المتخلفة، ترجمة: أحمد قاسم جودة، دار الكرنك للنشر، القاهرة، ١٩٦٤، ص٦٦.

نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وتعد الخصخصة إحدى أهم تلك الوسائل.

ولابد من تأكيد أن الخصخصة تجد اهتماماً متزايداً، ولا يمكن اعتبارها بأي حال من الأحوال ضرباً من الماضي، فبين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٧ تجاوز إجمالي قيمة عمليات الخصخصة التي تمت في أوروبا 500 بليون دولار أمريكي تقريباً، وغالبيتها تمت في دول أوروبا الغربية على نحو ما هو مبين في الجدول أدناه<sup>(٢١)</sup>.

Largest absolute amounts		Largest relative to size of domestic economy	
Country	Amount (US\$ bn.)	Country	Per cent of 2006 GDP
France	98.2	Slovak Republic	13.5
Italy	69.6	Czech Republic	9.2
Germany	65.0	Finland	8.7
Japan	33.2	Iceland	8.6
Turkey	25.0	Hungary	6.9
Netherlands	23.1	Greece	4.8
Australia	20.0	Turkey	4.7
United Kingdom	18.4	Portugal	4.4
Finland	18.3	France	4.4
Sweden	16.0	Poland	4.3
<b>Total OECD</b>	<b>497.7</b>	<b>Total OECD</b>	<b>1.4</b>

ووفقاً لدراسة أعدها البنك الدولي، فإن الدول النامية قامت بأكثر من ٧٨٦٠ عملية خصخصة بين عامي ١٩٩٠ و٢٠٠٣، بعوائد تقارب ٤١٠ بلايين دولار

OECD Report, Privatisation in the 21st Century, at p 7.

(٢١)

أمريكي من جراء عمليات بيع الحصص الحكومية<sup>(٢٢)</sup>. وهذا التوجه العالمي يعتبر مغايراً للتوجهات العالمية بين الحربين العالميتين الأولى والثانية؛ حيث إنه في حينها كان هناك توجه عالمي لتأميم العديد من الأنشطة الاقتصادية وخاصة في أوروبا وتوجيه هذه الأنشطة لتحقيق أهداف اجتماعية بالإضافة إلى الأهداف الاقتصادية<sup>(٢٣)</sup>.

ولابد من معرفة أن هناك دورة تاريخية لصعود وهبوط الخصخصة كفلسفة إدارة؛ ففي الأزمات عادة ما تتوجه الدول إلى الاقتصاد الموجه والتدخل الحكومي في الأسواق؛ فعلى سبيل المثال بعد الكساد الكبير Great Depression في ثلاثينيات القرن الماضي فإن الدول المتقدمة تبنت ما يسمى الديمقراطية الاجتماعية أو الاشتراكية وخاصة في أوروبا واستمر الحال إلى منتصف السبعينيات. ومع تبني بريطانيا برنامج خصخصة في ظل قيادة حزب المحافظين بدأت تنتشر فلسفة الخصخصة، خاصة بعد أن أثقل كاهل الدول نتيجة تبني دور دولة الرفاه<sup>(٢٤)</sup>. والجدير بالذكر أن ألمانيا قد سبقت بريطانيا إلى الدخول في برنامج لنقل ملكية القطاع العام إلى الخاص، وذلك في عام ١٩٦١- ولم تكن تسمى في ذلك الوقت خصخصة - وقد تم بيع حصة الأغلبية لشركة فولكسفاغن (Volkswagen) في عام ١٩٦٥، وتم قبول الأمر في البداية ولكن مع أول هبوط لأسعار الأسهم التي تم بيعها تم الضغط على الحكومة الاتحادية في ألمانيا لإنقاذ المستثمرين، وهو الأمر الذي تم من خلال إعادة شراء هذه الأسهم<sup>(٢٥)</sup>. وها نحن اليوم في ظل أزمة مالية عالمية لم

(٢٢) Sunita Kikeri & Aishetu Fatima Kolo, Privatization: Trends and Recent Developments, World Bank Working Paper Series No 3765, 2005, at p5

(٢٣) Enrico Perotti & Bernardo Bortolotti, From Government To Regulatory Governance: Privatization and Residual Role of the State, Fondazione Eni Enrico Mattei, 2005, at p3

(٢٤) Tamar Frankel, Forward in Boston University International Law Journal Symposium on "A recipe for effecting institutional changes to achieve privatization", Vol 13, Number 2, Fall 1995, at p299

(٢٥) Bernardo Bortolotti and Domenico Siniscalco, The Challenges of Privatization: An International Analysis, Oxford University Press 2004, at p1.

يشهدها العالم منذ الكساد العظيم؛ فقد بدأنا نرى تدخلاً حكومياً شديداً من خلال الدعم المالي والتملك في الشركات التي تواجه شبح الإفلاس.

ففي عصرنا الحالي هناك تحول عالمي للانتقال من الدولة الاشتراكية أو دولة الرفاه إلى مفهوم الدولة المحفزة Enabling State<sup>(٢٦)</sup>، وهذا الأمر يتطلب إعادة هيكلة للعديد من مؤسسات الدولة والقواعد التي تنظم طريقة عمل هذه المؤسسات. ولا يعني هذا انعدام دور الدولة ولكن انتقالها من دور المنتج إلى دور المنظم والمراقب للسوق والمحفز لعمل السوق وتقليص دور الدولة في عملية إعادة توزيع الثروة، وترك تلك المسألة لآليات السوق تحت إشراف الأجهزة الرقابية والتنظيمية للدولة.

## ثانياً - تعريف الخصخصة:

تعددت واختلفت مفاهيم الخصخصة أو التخصيص وتعريفاتها، وذلك بمقدار تعدد آلياتها وأنواعها، ومصطلح (خصخصة) هو ترجمة للمصطلح ذاته باللغتين الإنكليزية Privatization والفرنسية Privatisation.

وقد استخدم المشرع الكويتي لفظ التخصيص في القانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠، الذي يقوم بتنظيم برامج التخصيص وعملياته، وقد قام المشرع بتعريف التخصيص في الفقرة الثانية من المادة الأولى من القانون بأنه "نقل ملكية المشروع العام بشكل كلي أو جزئي وفقاً لأحكام هذا القانون"، ووفقاً لهذه المادة يعرف المشرع الكويتي الخصخصة وفقاً للآلية المتبعة في تطبيق الخصخصة، ألا وهي نقل الملكية، وقد ذكر المشرع الصورة التي يتم عليها هذا النقل بأنه يكون بشكل كلي أو جزئي، وسيتم التعرض لهاتين الصورتين بشيء من التفصيل عند معالجة عوامل اختيار آلية الخصخصة.

David Schneiderman, Constitutional Approaches to Privatization: An Inquiry (٢٦) into the Magnitude of Neo-Liberal Constitutionalism, Law and Contemporary Problems, Duke University, Vol 63, Number 4, 2000 at p85

ويعد مصطلح الخصخصة أو التخصيص من المصطلحات المطاطة، التي يمكن أن تأخذ أكثر من شكل؛ فتحرير الأسواق وتحويل أحد روافد القطاع العام إلى العمل على أساس تجاري وإلغاء الدعم الحكومي لعمليات الإنتاج، كلها تعتبر شكلاً من أشكال الخصخصة في نظر البعض<sup>(٢٧)</sup>.

وعلى الرغم من عدم وجود تعريف دولي متفق عليه لمصطلح الخصخصة، فإن محاولات وضع تعريف منضبط قد تعددت؛ وفي هذا الإطار قامت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية<sup>(٢٨)</sup> بتعريف الخصخصة في أحد تقاريرها بأنها: "أي عملية جوهريّة ينتج عنها تخفيض ملكية الدولة للمشروع أو الشركة"<sup>(٢٩)</sup>. و بناءً على هذا المفهوم فإن الخصخصة هي أي عملية نقل ملكية ولا يدخل من ضمنها أي نقل لنشاط من أنشطة الدولة، مثل عقود الإدارة وغيرها من أشكال الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

وفي محاولة أخرى تم تعريف الخصخصة في أحد تقارير الحكومة الألمانية على أنها "تحويل ملكية أصل من أصول الدولة أو إعطاء سلطة حقيقية للتصرف بهذا الأصل من القطاع العام إلى القطاع الخاص يتم من خلالها إعطاء القطاع الخاص سيطرة فعلية على هذا الأصل"<sup>(٣٠)</sup> ووفقاً لهذا التعريف أضيف عنصر إعطاء سلطة التصرف بالأصل بالإضافة إلى نقل الملكية.

(٢٧) Richard W. Bauman, Forward, Law and Contemporary Problems, Duke University, Vol 63, Number 4, 2000 at p2 هناك من يربط الخصخصة بالليبرالية

وأهمية تقليص دور الحكومات وتعظيم استقلالية الفرد من منطلق لوكين (جون لوك)

(٢٨) Organisation for Economic Co-operation and Development: International organisation helping governments tackle the economic, social and governance challenges of a globalised economy, <http://www.oecd.org/>

(٢٩) Privatisation in the 21st Century: Recent Experiences of OECD Countries, OECD at p1.

(٣٠) Michael Wiehen, Avoiding Corruption in Privatization, Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit, 2004, at p 12; similar definition can be found in Aslam A. Jaffery, Economic Freedom and Privatization-From Egypt and Mesopotamia to Eastern Europe, Denver Journal of International Law & Policy, Vol 28, Number 4, 2000 at p370.

وقد قامت الحكومة الأمريكية في عهد الرئيس رونالد ريغان بتعريف الخصخصة على أنها " الاستراتيجية التي تهدف إلى تحويل عمليات الإنتاج والخدمات من القطاع العام إلى القطاع الخاص لتقليل المصاريف الحكومية، وللاستفادة من الكفاءة العالية للخدمات التي تقدم من خلال القطاع الخاص نتيجة التنافس في الأسواق الحرة"<sup>(٣١)</sup>. ونجد أن هذا المفهوم قام بتعريف الخصخصة بناء على أهدافها من تقليل المصاريف الحكومية والاستفادة من كفاءة الخدمات المقدمة من جانب القطاع الخاص.

يتضح من التعريفات السابقة، أنه يمكن تعريف الخصخصة بصورة مبسطة على أنها " انتقال الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص".

وتؤكد محاولات التعريف السابقة لمفهوم الخصخصة أنه بجانب الأسباب الاقتصادية وراء عملية الخصخصة فإن هناك جانباً سياسياً للأمر أيضاً. فالمرأة الحديدية، مارغريت تاتشر، في مذكراتها ذكرت أن الخصخصة التي تكون مبنية على أكبر قدر من الملكية للمواطنين ستؤدي إلى تحجيم الدولة وإعطاء سلطة أكبر للمواطنين. وبغض النظر عن الطرق الأمثل والإطار القانوني لعمليات الخصخصة فإنه يجب ألا نغفل الدور السياسي الرئيسي للخصخصة<sup>(٣٢)</sup>. فالخصخصة - كما تؤمن السيدة تاتشر - مدخل رئيسي للإصلاح السياسي وإعادة التوازن بين الشعب والدولة.

## المطلب الثاني صور الخصخصة

تزايدت منذ ثمانينيات القرن الماضي عمليات الخصخصة، بأشكالها المختلفة، في شتى أنحاء العالم. وهذا الانتشار هو نتيجة انتصار مدرسة فكرية

See Michal Laurie Tingle, Privatization and the Regan Administration: (٣١) Ideology and Application, Yale Law & Policy Review, Vol 6, 1998 at p 230

Roberto Salinas-Leon, Between Mercantilism and Markets: An Analysis of (٣٢) Privatization in Mexico, in Terry L. Anderson & Peter J. Hill (ed.) The Privatization Process a Worldwide Perspective, at p 186

اقتصادية تؤمن بأن الاقتصاد يبني على أكتاف القطاع الخاص وأن اقتصاديات السوق هي الحل الوحيد أمام أي عملية حقيقية للتنمية<sup>(٣٣)</sup>.

وقد تهدف الخصخصة إلى استقطاب تكنولوجيا حديثة أو إلى إعادة هيكلة الاقتصاد، أو قد تكون الخصخصة إحدى آليات التنمية في الدول النامية، ووفقاً لهذه الأهداف تتحدد الصورة التي تكون عليها الخصخصة وفقاً لما يتلاءم مع تحقيق أهدافها؛ وفي أغلب الأحيان تقوم الدولة بتنفيذ برامج الخصخصة عن طريق أسلوبين، هما: إما أن تقوم برفع يدها عن التدخل في السوق بشكل كامل، وإما أن يتم الخروج الجزئي من السوق مع الاحتفاظ بجزء من الملكية الاقتصادية، وستعرض لتلك الأهداف، مع ربط كل منها بالصورة المناسبة لها.

ففي حالة الحاجة إلى استقطاب تكنولوجيا حديثة، تتم الخصخصة - في الغالب - من خلال بيع حصة الحكومة لشريك أجنبي متخصص، لديه المعرفة والقدرة على توطين التكنولوجيا التي تحتاج إليها الدولة، مثل ما حدث في جنوب إفريقيا في قطاع الاتصالات؛ حيث تم جذب بعض المستثمرين الأجانب للمشاركة بحصة الأقلية في الشركات المراد تخصيصها<sup>(٣٤)</sup>، والأمر ذاته حصل في سيريلانكا.

أما إذا كانت الخصخصة تهدف إلى إعادة هيكلة الاقتصاد من خلال إعطاء دور أكبر للقطاع الخاص فإن الخصخصة تتم - عادة - من خلال المزادات

---

(٣٣) على سبيل المثال Washington Consensus وتحرير الأسواق التي قادها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية ساهمت بنشر ثقافة الخصخصة واقتصاديات السوق. لدراسة نقدية حول ممارسات صندوق النقد الدولي في حقبة تسعينيات القرن الماضي انظر: Joseph Stiglitz, Globalization and its Discontents

(٣٤) Afeikhen Jerome Privatisation and Regulation in South Africa: An Evaluation, 3rd International Conference on Pro-Poor Regulation and Competition: Issues, Policies and Practices, Cape Town - South Africa 7-9 September 2004, at p12

وتحويل هذه المرافق العامة إلى شركات، يتم إدراجها في أسواق المال، مثل ما حدث في بلغاريا، من خلال الخصخصة عن طريق الكوبونات<sup>(٣٥)</sup>.

وفي الدول النامية فإن انتشار عملية الخصخصة في تسعينيات القرن الماضي كان نتيجة الضغط الذي مارسه البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية وربط المعونات والقروض التي تقدمها هاتان المنظمتان الدوليتان بالبداية بعملية الخصخصة للدول المقترضة، بدعوى تحقيق الأهداف التنموية لتلك الدول، وذلك تحت ما يسمى فلسفة "توافق واشنطن"<sup>(٣٦)</sup> Washington Consensus، وقد وجه العديد من الاقتصاديين انتقادات للألية التي تم اتباعها من قبل هذه المنظمات الدولية، وعلى رأسهم عالم الاقتصاد جوزيف ستيغليز الحائز على جائزة نوبل في الاقتصاد<sup>(٣٧)</sup>.

وتتبع الدول - غالباً - مسلكين لتحقيق الأهداف المرجوة من الخصخصة، فهناك الخصخصة الكاملة والخصخصة الجزئية، وهاتان الأليتان تم النص عليهما في المادة الأولى من قانون التخصيص رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠؛ حيث عرف المشرع التخصيص بأنه "نقل ملكية المشروع العام بشكل كلي أو جزئي وفقاً لأحكام هذا القانون".

ففي الخصخصة الكلية فإن الدولة تقوم بعملية تخارج كامل من القطاعات أو المشروعات التي ترغب بخصخصتها، أما في الخصخصة الجزئية فإن الدولة تستمر في الاحتفاظ بجزء من الملكية أو السيطرة على الشركة أو المشروع الذي يتم تخصيصه<sup>(٣٨)</sup>. وبطبيعة الحال فإن الخصخصة الكاملة لها أشكال

Gueorgui Prohaski, A Review of Bulgarian Privatisation, OECD 1998, at p 2-3. (٣٥)

Francis Fukutama, State Building; Governance and World Order in the Twenty-First Century, 2004, at p25-30 (٣٦)

For more details on Joseph Stiglitz critique of what is known as the "Washington Consensus" see Joseph Stiglitz, Globalization and its discontents., W. Norton & Company; 1st edition (June 2002). (٣٧)

Matias F. Travieso-Diaz & Alejandro Ferrate, Legal Foundations for A Successful Privatization Program in Cuba, at p323-326 (٣٨)

مختلفة عن تلك المتبعة في حالات الخصخصة الجزئية. فالخصخصة الكاملة من الممكن أن تتم من خلال المزايدات أو المفاوضات المباشرة مع المستثمر أو من خلال طرح الأسهم للعامة، وفي النهاية من الممكن أن تتم عملية الخصخصة الكاملة من خلال الكوبونات، وهو ما يعرف اصطلاحاً بخصخصة الكوبونات، التي توزع عادة مجاناً للشعب مثل ما حدث في روسيا بعد انهيار الاتحاد السوفيتي<sup>(٣٩)</sup>.

أما فيما يتعلق بالخصخصة الجزئية، فعادة ما تأخذ أشكالاً مغايرة عن تلك المتبعة في حالات الخصخصة الكاملة. ومن أهم تلك الطرق الدخول بشراكات استراتيجية مع مستثمرين مؤهلين، و تأتي عقود الإدارة كشكل من أشكال الخصخصة الجزئية، بالإضافة إلى حقوق الامتياز والبيع الجزئي لأصول الشركة أو المشروع<sup>(٤٠)</sup>.

ومن الملاحظ أن غالبية أشكال الخصخصة الجزئية أصبحت جزءاً من مفهوم الشراكة بين القطاع الخاص والعام كتميز لها عن شكل الخصخصة التقليدي<sup>(٤١)</sup>. ولذلك نرى أن القانون الكويتي يسلك هذا الطريق؛ فهناك قانون لتنظيم كل نشاط على حدة، فقانون التخصيص رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠ ينظم برامج التخصيص وعملياته، ويعنى بالعمليات التي ينتج عنها نقل قانوني نهائي لأصل من أصول الدولة المملوكة بالكامل للدولة أو جزء من هذا الأصل، في حين أن القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٨ لتنظيم عمليات البناء والتشغيل والتحويل والأنظمة المشابهة فيعنى بشكل رئيسي بعمليات الشراكة بين القطاع العام

Ibid, at p 325-327 (٣٩)

Ibid, at p327-329 (٤٠)

(٤١) هناك ممارسات اعتبرت أن حقوق الامتياز و أي ترخيص للقطاع الخاص لمزاولة عمل كان حكراً على الحكومة - تعتبر جزءاً من عملية الخصخصة، والتجربة الماليزية خير دليل على ذلك Winnie Gob & Jomo Sundram, Privatisation in Malaysia A Social and Economic Paradox, in Moazzem Hossain & Justin Malbon (ed.) Who Benefits from Privatisation, at p183.

والقطاع الخاص، وهذا التوجه قد قامت بتأييده منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية من خلال عدم اعتماد هذه العمليات على أنها نوع من أنواع الخصخصة<sup>(٤٢)</sup>.

### الخصخصة الشاملة مقابل الخصخصة التدريجية:

تبين التجارب العالمية أن هناك مدرستين عندما يتعلق الأمر بالإطار العام لتنفيذ برامج الخصخصة، ويتباين الأمر بينهما إما بتطبيق الخصخصة الكلية (الشاملة) وإما بتطبيق الخصخصة الجزئية (التدريجية). فالمدرسة الشاملة تؤمن بأن أفضل طريقة للخصخصة هي عن طريق الخصخصة الشاملة؛ بمعنى أن تتم عملية خصخصة لكل القطاعات في إطار زمني محدد وقصير. وهذه هي الطريقة التي تم اعتمادها في برامج خصخصة أوروبا الشرقية بعد انهيار الاتحاد السوفيتي، باستثناء هنغاريا، وفي ألمانيا الشرقية بعد توحيدها مع ألمانيا الغربية حيث نص القانون المنظم لعملية الخصخصة في ديباجته على أنه يجب أن تتم عملية الخصخصة بأسرع وقت ممكن، وأن تطبق على قدر كبير من القطاعات<sup>(٤٣)</sup>. ومن الجدير بالذكر أن بولندا هي أول دولة قامت بتطبيق الخصخصة الشاملة، وذلك في عام ١٩٩١، وكان مهندس هذه العملية الاقتصادي الأمريكي جيفري ساكس، واعتمد على سياسة العلاج بالصدمة كوسيلة لتحقيق الخصخصة الشاملة<sup>(٤٤)</sup>. كما تبنى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي هذه الفلسفة وأصبحت شرطاً لأي دولة تسعى للحصول على أي مساعدات مالية تحت ما يسمى "بتوافق واشنطن"، كما تم الإشارة إليه سابقاً.

وتتمثل إيجابيات هذه المدرسة في أنها تضع المجتمع أمام أمر واقع، لا بد من التعامل معه من خلال تطوير الأنظمة القائمة، بالإضافة إلى ذلك فإن التحول

OECD Report, Privatisation in the 21st Century, at p2 (٤٢)

Heather M. Stack, The Colonization of East Germany: A Comparative Analysis of German Privatization, Duke Law Journal, Vol 46, Number 5, 1997, at p1218 (٤٣)

Robert B. Seidman, Ann Siedman & Neva Makgetla, Big Bangs and Decision Making: What went Wrong?, Boston University International Law Journal, Vol 13, Number 2, 1995 at p437 (٤٤)

السريع للاقتصاد الحر سيجعل الخسارة المقبلة للدولة أقل حيث أن الاستمرار في الوضع القائم له، تكاليف مصاحبة له وهو الأمر الذي عادة ما يتم تجاهله عندما يتعلق الأمر بسرعة تنفيذ الخصخصة<sup>(٤٥)</sup>. أما ما يتعلق بسلبيات الخصخصة الشاملة والسريعة فإن أهمها هو أن العائد المالي الناتج عن عملية الخصخصة عادة ما يكون أقل، وذلك نتيجة الاستعجال في تنفيذ برنامج الخصخصة ونتيجة لذلك فإنه عادة ما يكون هناك ردة فعل سلبية من قبل الشعب وعدم ثقة في برامج الخصخصة، وأخيراً فإن تبني هذه المدرسة عادة ما يكون مصاحباً له عملية فساد في تنفيذ الخصخصة. والواقع العملي دلّ على أن غالبية هذه التجارب كانت فاشلة؛ حيث إن الدول بعد تنفيذ هذه البرامج قد أصابها ركود اقتصادي، فعلى سبيل المثال، فإن الإنتاج الصناعي في بولندا وتشيكوسلوفاكيا في عام ١٩٩٣ انخفض بما يعادل ٦٥٪ مما كان عليه قبل البدء في عملية الخصخصة. أضف إلى ذلك الارتفاع الكبير لنسب التضخم؛ فقد بلغت نسب التضخم في بولندا ما يقارب ٣٥٪<sup>(٤٦)</sup>.

أما مدرسة الخصخصة الجزئية (التدرجية) فهي تؤمن بأنه لكي يكتب النجاح ويتجنب الكثير من النتائج السلبية للخصخصة يستوجب أن تتم عملية الخصخصة بشكل تدرجي. والصين أفضل تطبيق لفكر هذه المدرسة؛ فقد بدأت عملية الخصخصة في الاقتصاد الصيني من خلال إنشاء قطاع خاص في سبعينيات القرن الماضي وخاصة في قطاع الزراعة، من خلال تصفية الاتحادات الزراعية التي كانت مسيطرة على هذا القطاع وتحويلها إلى أصحاب المزارع واستطاعت الصين خلال سنتين من تطبيق هذا البرنامج أن تصل إلى الاكتفاء الذاتي من الناحية الغذائية<sup>(٤٧)</sup>. ومن أهم خصائص هذا البرنامج أنه خلق الحوافز اللازمة للمزارعين لتطوير كفاءتهم الإنتاجية والمحافظة على احتياجات

Ronald A. Cass, at p430-433 (٤٥)

Robert B. Seidman, Ann Seidman & Neva Makgetla, at p438-439 (٤٦)

Lan Cao, Chinese Privatization: Between Plan and Market, Law and Contemporary Problems, Duke University, Vol 63, Number 4, 2000 at p28. (٤٧)

الحكومة في الوقت نفسه، فطبقاً لهذا البرنامج فإن المزارعين ملزمون ببيع جزء من محصولهم للحكومة بسعر محدد، وأي إنتاج فائض على هذا يحق للمزارع أن يقوم ببيعه بأي سعر يريده، وبهذه الطريقة أنشئ سوق لتداول هذه السلع ونهيات الحوافز اللازمة لتطوير القدرات الإنتاجية لتحقيق محصول أكبر، ومن ثم تحقيق ربح أكبر<sup>(٤٨)</sup>.

بعد النجاح الكبير الذي حققته تجربة الإصلاح الزراعي، قامت الصين بتطبيق خطة طموحة لتطبيق فلسفة الإصلاح الزراعي نفسها، ولكن هذه المرة على الدوائر والقطاعات الحكومية الرئيسية، وذلك من خلال تحويل هذه القطاعات إلى شركات مملوكة للدولة، وقد تم فصل الإدارة عن الملكية مع أحقية احتفاظ هذه الشركات بالأرباح، وذلك بعد تحقيق الأهداف التي تقوم الحكومة برسمها من خلال إدارتها وهيئاتها المختلفة لهذه الإدارات، ويحق لها توزيع مكافآت للإدارة مرتبطة بأداء الشركة<sup>(٤٩)</sup>. وكما كان معمولاً به في عملية الإصلاح الزراعي فإنه تم إنشاء نظامين للتسعير، السعر الأول الذي يعتبر سعراً مخفضاً ومدعوماً، يكون لمشتريات الدولة التي يتم تحديد الكميات المطلوبة بداية كل عام وأي فائض يكون للشركة الحق في بيعه في السوق بالسعر الذي تراه مناسباً، وخلال عشر سنوات فإن إجمالي الإنتاج لهذه الشركات تضاعف أكثر من أربعة أضعاف.

ولكن هذه التجربة لم تكن قصة نجاح كاملة؛ فتعدد الجهات التي بدأت بالتدخل في أعمال هذه الشركات باسم الدولة كان لها آثار سلبية مثل ضعف البيانات المالية والتعيينات المبنية على العلاقات وغيرها من الأوامر المتضاربة التي أثرت على عمل الشركة. ومن أهم سلبيات هذه التجربة أنها حاولت استنساخ آليات السوق وإنشاءها في ظل اقتصاد شيوعي لم يكتب له النجاح الكامل. ولذلك فقد توجهت الصين لبيع جزء من حصصها في هذه الشركة، وتم البدء بذلك نتيجة عدم قدرة هذه الشركات - على الرغم من تحسن أدائها - على الاستمرار

(٤٨) يمكن تطبيق الفلسفة نفسها على الدعم الزراعي بالكويت

Lan Cao, at pp34-38

(٤٩)

دون الدعم الحكومي الذي كان يأخذ شكل قروض لهذه الشركات، بالإضافة إلى رغبة الحكومة بسحب جزء من الأموال التي كانت متوافرة في القطاع الخاص من جراء عمليات التوفير لدى الشعب وتحويلها لنشاطات اقتصادية بدلاً من تكثيف الأموال أو صرفها من خلال الصرف الاستهلاكي الذي قد ينعش التضخم<sup>(٥٠)</sup>.

ولكن عملية الخصخصة كانت - في غالب الأحوال - تجعل أغلبية الأسهم في يد الحكومة، وهناك مازالت قيود على مسألة التداول في البورصات الصينية وأحقية هذه الشركات في إصدار أسهم جديدة. وبناءً عليه، فإن العديد من هذه الشركات استمرت على النمط نفسه من ناحية الإنتاج ولكنها - على الأقل - تخلصت من التخطيط المركزي الذي كان متبعاً قبل عملية التخصيص.

يضاف إلى ما سبق، فإن الشروط الأساسية لنجاح أي عملية خصخصة هي توافر حوافز إيجابية للقيادة السياسية للضلع، والبدء بالخصخصة والمقصود بالحوافز الإيجابية أن الدافع الحقيقي للقيادة السياسية هو الإصلاح وليس استغلال هذه العملية لمكاسب شخصية، ويتطلب أيضاً وجود اقتصاد لديه الحد الأدنى من الكفاءة<sup>(٥١)</sup>. وتتطلب أن يكون هناك إدارة رشيدة بالقطاعين العام والخاص أيضاً لضمان أفضل النتائج من تطبيق أي برنامج خصخصة<sup>(٥٢)</sup>.

وهناك من يرى أنه من الصعب التفضيل المجرد بين الخصخصة الشاملة والتدرجية، بل يجب أن يتم اختيار أفضل الوسائل للتطبيق وفقاً للظروف والعوامل المحيطة بعملية الخصخصة، وهذا الأمر يتمحور حول الأهداف المرجوة من عملية الخصخصة و سياق تطبيقها في كل دولة. ففي دول الاتحاد السوفيتي، كانت الخصخصة تهدف إلى تغيير شامل للنظام الاقتصادي القائم

Lan Cao, at pp42-45 (٥٠)

Kira Borner, The Political Economy of Privatization: Why Do Governments Want Reforms? Working Paper Series No, 2004, Fondazione Eni Enrico Mattei, at p3. (٥١)

Michael Wiehen, Avoiding Corruption in Privatization, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 2004, at p 13 (٥٢)

والتحول من اقتصاد شيوعي مركزي إلى اقتصاد حر، أما في أوروبا الغربية فكانت الخصخصة تهدف إلى تقليص دور القطاع العام وإعطاء دور أكبر للقطاع الخاص بالإضافة إلى تخفيض الأعباء المالية على حكومات هذه الدول<sup>(٥٣)</sup>.

### أهمية الاختيار بين البدائل:

يتضح مما سبق أهمية تحديد الآلية الملائمة للخصخصة، على الرغم من وضوح أهمية الخصخصة كآلية للإصلاح الاقتصادي، إلا أن الاستخدام غير المدروس لآليات الخصخصة قد يجعلها لا تحقق أهدافها المرجوة، كما قد يؤدي إلى نتائج عكسية، فالتجارب الحديثة تؤكد أهمية الاختيار الأمثل بين آليات تطبيق الخصخصة بما يتناسب مع الظروف المحيطة، والأهداف المرجوة، كما يجب أن يتم تطبيق الخصخصة بشكل نزيه ومدروس، وفي ظل إطار عام مساعد لها؛ فالتجارب الحديثة حافلة بالأحداث المؤسفة والفساد والتدهور الاقتصادي، وهذا بسبب الطريقة التي تمت فيها عملية الخصخصة والإطار العام القانوني، والسياسي والاقتصادي القائم عندما تمت عملية الخصخصة.

ففي كل من روسيا وماليزيا كان الفساد والتفريع السياسي من أهم سمات عملية الخصخصة، وفي الأرجنتين أدى الارتفاع الكبير للأسعار من جراء عملية الخصخصة إلى نتائج سياسية واقتصادية سلبية. وبناءً عليه فإن العديد من الاقتصاديين يرفضون أن تتم عمليات الخصخصة دفعة واحدة ويفضلون أن تكون تدريجية، ومن ضمن هؤلاء الاقتصاديين الاقتصادي جوزيف ستيغليتز الحائز على جائزة نوبل للاقتصاد<sup>(٥٤)</sup>.

يضاف إلى ذلك أن الانتقادات التي توجه للخصخصة عادة ما تتمحور حول الادعاء بأن الخصخصة ستجلب الازدهار والتوزيع العادل للثروة؛ ففي عام

Ronald A. Cass, The Optimal Pace of Privatization, Boston University (٥٣) International Law Journal, Vol 13, Number 2, 1995, at p414-416

Nancy Birdsall & John Nellis, Winners and Losers: Assessing the Distributional Impact of Privatization, Center for Global Development, Working Paper Number 6, May 2002 at p3

٢٠٠٠ تم استطلاع آراء مجموعة من المواطنين في ١٧ دولة في أمريكا الجنوبية، ورأى ٥٤٪ منهم أن الخصخصة لم تجلب المنافع التي تم ادعاؤها عندما بدأ العمل بها، وأصبحت هذه النسبة ٦٤٪ في عام ٢٠٠١. فالامتعاظ ومعارضة الخصخصة تزداد بشكل سنوي<sup>(٥٥)</sup>. هذه الردة الشعبية يجب وضعها في الإطار السليم لفهما بشكل أفضل ومعرفة كيفية تجنبها في المستقبل. ويرأى فإن أهم الأسباب وراء هذا الامتعاظ والرفض يعود لفهم غير سليم لمفهوم الخصخصة، فالعديد من السياسيين والاقتصاديين يصورون الخصخصة على أنها ستحدث تغييراً ملموساً للعامة، وستؤدي إلى ازدهار غير مسبوق؛ بمعنى آخر هناك وعود وريدة عادة ما يقدمها أنصار الخصخصة. وهذا الأمر ليس صحيحاً في مجمله؛ فصحيح أن الخصخصة - اقتصادياً - ستؤدي إلى تحسن في النمو الاقتصادي وإدارة أفضل للموارد المتاحة وبكفاءة أعلى كما بينت سابقاً، لكن عندما نتحدث عن الخصخصة فإننا بصدد عملية جوهرية لإعادة هيكلة اقتصاد ومجتمع، وفي المستقبل فإنه قد يكون هناك تغيير سياسي أيضاً أو كما يعرف برأسمالية الشعب<sup>(٥٦)</sup>. ولكن الخصخصة ليست عصا سحرية لحل جميع مشكلات المجتمعات ولكنها أقل الضررين؛ فاستمرار أي اقتصاد بيد القطاع العام أثبت فشله وعدم إمكانية استمراره كإطار لأي دولة. فالخصخصة لها سلبياتها مثلما أن القطاع العام له سلبياته، لذلك لقلّة الوعي لدى العامة بالإضافة إلى التضليل الذي يتبعه الساسة، فإن الشعور العام بعد عمليات الخصخصة عادة ما يكون سلبياً. ويجب أن يتم الاتفاق على أنه ليست كل عمليات الخصخصة ناجحة؛ فهناك شروط وأطر عامة يستوجب أن تتوافر قبل أن يتم تنفيذ أي عملية خصخصة.

Ibid, at p5-6

(٥٥)

Paul Starr, "The Meaning of Privatization," Yale Law and Policy Review 6 (٥٦) (1988): 6-41

## المطلب الثالث آليات الخصخصة

تتعدد الآليات التي يتم من خلالها تطبيق برامج الخصخصة، و لكل آلية إيجابياتها وسلبياتها والظروف التي تجعلها مناسبة للتطبيق، كما أن كل آلية تكون عادة مبنية على إطار فلسفي كما سيتم تبينه في هذا المطلب. وسنتناول في هذا المطلب الآليات التي شملها البنك الدولي في دراساته الشاملة، التي قام بها في عام ١٩٩٦ لتحديد آليات الخصخصة المتبعة حول العالم.

### ١ - آلية إعادة الملكية للقطاع الخاص (Restitution):

تقوم هذه الآلية على أساس أن الدولة في وقت ما قامت بمصادرة ملكية القطاع الخاص دون وجه حق، وبناءً عليه تقوم الدولة - لأسباب أخلاقية وتطبيقاً لمبادئ العدالة - بإعادة هذه الملكية للقطاع الخاص الذي تم أخذ الشركة أو المشروع منه مباشرة في الماضي، وقد تم اتباع هذه الوسيلة في إستونيا وفي التشيك ولكن بشكل محدود<sup>(٥٧)</sup>، بينما طبقت هذه الآلية في ألمانيا الشرقية بشكل أوسع عندما تم توحيدها مع ألمانيا الغربية، بل إن هذه المسألة كانت من النقاط الرئيسية خلال التفاوض على الوحدة<sup>(٥٨)</sup>.

تتمثل أهم إيجابيات هذه الوسيلة في أنها تقوم بإعادة الثقة بالنظام القانوني للدولة من خلال تعديل الأوضاع التي بنيت على أسس غير عادلة؛ في حين تتلخص أهم سلبيات هذه الوسيلة في صعوبة تحديد من هم المتضررون الفعليون من عملية مصادرة حقوقهم من قبل الدولة بالماضي، وما الحد الفاصل للنظر في الأوضاع والطلبات، ثم ستقوم الحكومات بالنظر في المطالبات

Oleh Havrylyshyn & Donal McGettigan, Privatization in Transition Countries: (٥٧)  
A Sampling of the Literature, International Monetary Fund Working Paper  
Series No 99/6, 1999 at p19

Heather M. Stack, at p1221

(٥٨)

للانتهاكات التي تمت قبل فترات زمنية طويلة؟ أم سيقصر الأمر على فترة زمنية محددة؟

وهذه المسألة كانت من أصعب الأمور التي واجهت برنامج الخصخصة في ألمانيا الشرقية، وخاصة أنه كانت هناك حقبتان تم خلالهما الاستيلاء على الملكيات الخاصة؛ الحقبة الأولى كانت بين ١٩٤٥-١٩٤٩ وتمت من خلال الاتحاد السوفيتي كعقاب للنازيين ولتأسيس نظام شيوعي، أما الحقبة الثانية من عمليات الاستيلاءات فتمت بعد عام ١٩٤٩؛ وتم الاتفاق بين الدولتين على أن الحقبة الأولى لا تدخل من ضمن عملية الخصخصة.

يضاف إلى ما سبق أن الخلاف الثاني كان يتمحور حول كيفية إتمام عملية الخصخصة، هل من خلال إعادة الأراضي لأصحابها أو من خلال التعويض المالي. وقد تم اختيار الخيار الأول الذي يعيد الأرض لصاحبها مع وجود بعض الاستثناءات مثل الحالات التي تم استخدام هذه الأراضي للسكن الخاص وذلك لاستقرار سكان هذه الأراضي واستمرارهم في العيش فيها<sup>(٥٩)</sup>. وأضيف لهذا الاستثناء الأصول التي أصبح من غير الممكن أن يتم إعادتها لأصحابها من الناحية العملية، مثل الأراضي التي تم تشييد طرق وجسور فوقها فإن القانون قام باستثناءها<sup>(٦٠)</sup>.

## ٢ - آلية البيع المباشر والاكتتابات العامة:

قامت بعض الدول بتنفيذ برامج الخصخصة من خلال الاكتتابات العامة وإدراج الشركات التي يرغب في تخصيصها في أسواق المال. وقد قامت بريطانيا بتبني هذه الآلية في العديد من الشركات التي تم تخصيصها مثل شركة البترول البريطانية في عام ١٩٨٣ والخطوط الجوية البريطانية في عام

Heather M. Stack, at p1222-1223.

(٥٩)

Ulrich Drobniq, Privatization of State Enterprises in East Germany, in (٦٠) Privatization in Central and Eastern Europe, Petar Sarcevic (ed), at p8.

١٩٨٧<sup>(٦١)</sup>. بالإضافة إلى ذلك فإن العديد من الدول ولأسباب مختلفة تقوم بعملية بيع مباشرة لمستثمرين رئيسيين. ويعود السبب لاتباع هذه الطريقة إلى عدم نزوح السوق المحلي للدولة، وبناءً عليه فإنه لا يمكن - عملياً - تصور الدعوة لاكتتاب عام في مثل هذه الحالة؛ فتضطر الدولة لدعوة مستثمرين خارجيين لشراء حصة الحكومة<sup>(٦٢)</sup>. والسبب الآخر لاتباع هذه الآلية يعود إلى الحاجة إلى استقطاب خبرات غير متوفرة في السوق المحلي ولنقل التكنولوجيا التي من خلالها تأمل الدولة تحسين مستوى الإنتاجية للشركة التي ترغب في تخصيصها. وسلبيات البيع المباشر هو التشكيك وصعوبة إقناع العامة بسلامة الإجراءات والقيمة التي تم الاتفاق عليها مع المستثمر.

### ٣ - الخصخصة من خلال البيع لموظفي وقيادي الشركة المراد تخصيصها

انتشرت هذه الآلية في العديد من الدول الشيوعية السابقة؛ ففي روسيا - على سبيل المثال - تم تخصيص ما يقارب ٥١٪ من حصص الشركات للعاملين ومديري هذه الشركات، وهذه الآلية ثبت فشلها؛ حيث إنه من أهم عوامل نجاح عمليات الخصخصة هو دخول إدارة جديدة تقوم بانتقال الشركة من العقلية الحكومية ونقلها إلى الإدارة الحديثة. وهذا الأمر غير متصور إذا ما كانت الملكية بأيدي العاملين وإدارة الشركة<sup>(٦٣)</sup>. ومن الانتقادات التي وجهت لهذه الآلية أنها غير عادلة؛ حيث إن أصول الدولة التي يفترض أن تعود منفعتها للشعب عامة يتم اختزالها بأيدي مجموعة قليلة، والدراسات التي تمت تثبت أن العاملين عادة ما يقومون بزيادة رواتبهم بشكل غير مبرر؛ فبالنهاية هم من

Her Majestys Treasure, Implementing Privatization: The UK Experience, at p6-7. (٦١)

Oleh Havrylyshyn & Donal McGettigan, Privatization in Transition Countries: A Sampling of the Literature, International Monetary Fund Working Paper Series No 99/6, 1999 at p19 (٦٢)

Sunita Kikeri & Aishetu Fatima Kolo, Privatization: Trends and Recent Developments, World Bank Working Paper Series No 3765, 2005, at p6 (٦٣)

المساهمين أيضاً؛ الأمر الذي يكون له انعكاسات سلبية على الاقتصاد ككل<sup>(٦٤)</sup>. وقد تم اتّباع هذه الوسيلة في العديد من دول أوروبا الشرقية مثل بولندا ورومانيا وكرواتيا وسلوفينيا وسولفينا.

#### ٤ - آلية الخصخصة عن طريق الكوبونات:

تعتبر هذه الطريقة من أحدث طرق الخصخصة وانتشرت في أوروبا الشرقية وفي الدول الشيوعية التي انهارت أنظمتها في بدايات تسعينيات القرن الماضي. وتتم عملية الخصخصة عن طريق الكوبونات من خلال توزيع أسهم الشركات المراد تخصيصها لعامة الشعب، إما مجاناً وإما بأسعار رمزية. ومن أهم إيجابيات هذه الطريقة أنها تتحاشى إشكاليات التقييم، التي عادة ما تكون أحد المعوقات الرئيسية لأي عملية خصخصة. بالإضافة إلى ذلك فهذه الآلية لا تتطلب وجود سوق مالي محلي قادر على استيعاب عمليات الخصخصة التي عادة ما تتطلب رؤوس أموال ضخمة. وبطبيعتها فإن الخصخصة عن طريق الكوبونات تصلح لعمليات الخصخصة الشاملة وللإقتصديات التي تمر بمرحلة انتقال من اقتصاد شامل إلى اقتصاد حر. وبلا شك فهناك سلبيات تصاحب تطبيق هذه الآلية، من أهمها أنها لا يترتب عليها أي موارد مالية للدولة من جراء عملية الخصخصة وانعدام وجود ملكية مركزة، ولو بشكل جزئي، تساهم بإدارة هذه الشركات بشكل محترف وعلى قدر عال من الكفاءة، الأمر الذي له انعكاسات سلبية على أداء هذه القطاعات بعد تخصيصها<sup>(٦٥)</sup>. وقد قامت ألمانيا برفض تبني هذا التوجه لأنه سيحرم الدولة من موارد مالية رئيسية بالإضافة إلى حرمانها من الاستثمارات الأجنبية واستقطاب التكنولوجيا اللازمة.

Oleh Havrylyshyn & Donal McGettigan, Privatization in Transition Countries: (٦٤) A Sampling of the Literature, International Monetary Fund Working Paper Series No 99/6, 1999 at p21(add more references)

Oleh Havrylyshyn & Donal McGettigan, Privatization in Transition Countries: (٦٥) A Sampling of the Literature, International Monetary Fund Working Paper Series No 99/6, 1999 at p22 also Aslam A. Jaffery at p373. Also, Richard W. Bauman, at p4

فعلى سبيل المثال، في روسيا بلغ عدد المساهمين بالشركات التي تم تخصيصها باتباع هذه الطريقة ٤٠ مليون مساهم، وتم تحويل ما يقارب ٨٥٠٠٠ شركة صغيرة الحجم و١٤٠٠٠٠ متوسطة وكبيرة الحجم<sup>(٦٦)</sup>. وقد قامت تشيكوسلوفاكيا بتبني الفلسفة نفسها؛ حيث إن مواطنيها قاموا بشراء مجموعة كوبونات للحصول على أسهم في الشركات التي سيتم تخصيصها مقابل ٤٣ دولاراً أمريكياً<sup>(٦٧)</sup>.

وتقوم هذه الطريقة على أساس أنه من خلال توزيع الأسهم على الشعب يتحقق مفهوم الملكية الفردية، الذي كان مفقوداً في هذه الدول أيام حقبة الاقتصاد الشامل، وعلى الرغم من عدم وجود سيادة للقانون و نظام قانوني قادر على الحماية والاعتراف بحقوق الملكية الفردية Property Rights فإن العديد من الاقتصاديين والقانونيين يرون أن آلية الخصخصة هذه ستعجل بنضوج سيادة القانون وبناء نظام قانوني متكامل، سيساهم في تحول هذه الدول إلى اقتصاديات السوق وتأسيس أنظمة قانونية فعالة؛ حيث إن أنصار هذه النظرية يؤمنون بأنه بعد انتقال الملكية إلى عامة الشعب ستتشكل قوى ضاغطة سياسية لإصلاح النظام القانوني والمطالبة بسيادة القانون؛ حيث إن الشعب بأسره سيتضرر من انعدام نظام قانوني فعال وسيادة القانون، وبناءً عليه فلن يكون للسلطة السياسية خيار سوى تلبية هذه المطالب، ولكن واقع الحال أثبت عكس ذلك؛ حيث انتشر الفساد وتم انتهاك حرمة الأموال العامة<sup>(٦٨)</sup>.

Aslam A. Jaffery, at p374

(٦٦)

Heather M. Stack, at p1244-1245

(٦٧)

Karla Hoff & Joseph Stiglitz, The Creation of the Rule of Law and The Legitimacy of Property Rights, World Bank Working Paper Series No 3779, at p5

(٦٨)

## المبحث الثاني الإطار القانوني لعمليات الخصخصة

لا تعني الخصخصة رفع الدولة يدها بشكل كامل عن النشاط الاقتصادي؛ فتحويل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، لا بد أن يحكمه ويشرف على تنفيذه التشريعات التي تعمل على الوصول إلى التطبيق الأمثل لهذه العملية، ومثل هذه التشريعات يجب أن تضع الأسس الملائمة لتحويل الملكية من القطاع العام للقطاع الخاص، بشكل يحمي الملكية الخاصة، ويساعد على الاستفادة القصوى من الخصخصة.

فالملكيات حق مصون في جميع الدساتير<sup>(٦٩)</sup>؛ هذا ما أكده المشرع الكويتي في المادة (١٨) من الدستور؛ حين أعلن أن الملكية الخاصة مصونة، فالمالك حر في ملكيته، يتصرف فيها كيفما يشاء في حدود القانون، كما أن نزع الملكية محرم ومحظور إلا إذا كان بسبب المنفعة العامة، ويكفل المشرع للمالك تعويضاً عادلاً عما ينتزع من ملكه، وجاء نص المادة على النحو التالي: "الملكية الخاصة مصونة، فلا يمنع أحد من التصرف في ملكه إلا في حدود القانون، ولا ينزع عن أحد ملكه إلا بسبب المنفعة العامة في الأحوال المبينة في القانون، وبالكيفية المنصوص عليها فيه، وبشرط تعويضه عنه تعويضاً عادلاً..."; ويتضح أن الدولة تقرر للملكيات حماية خاصة تدفعه إلى التدخل في النشاط الاقتصادي لضمان تحقيق هذه الحماية.

ويجب على الدولة أن تتدخل في المرحلة السابقة على البدء في عملية الخصخصة، كما تتحمل الدولة مراقبة عملية الخصخصة وتحكمها وفقاً لقوانينها في أثناء تطبيق عملية الخصخصة؛ لضمان الحصول على أكبر إفادة ممكنة منها، ولضمان عدم تعارض المصالح بين المؤسسات المختلفة، وذلك عن

(٦٩) يلاحظ أن الأنظمة الاشتراكية كالدولة السوفيتية ألغت الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج، وقصرت الملكية على الدولة.

طريق الوسائل الرقابية المختلفة التي تسعى من خلالها إلى التأكد من التطبيق السليم لخطط الخصخصة.

هذا التدخل من جانب الدولة يعد العامل الرئيسي وراء نجاح أي عملية للخصخصة أو فشلها، ويتمثل ذلك في البيئة القانونية والسياسية القائمة قبل عملية الخصخصة وبعد إتمامها. ولكل مرحلة متطلباتها الخاصة لضمان تحقيق أفضل النتائج. ويدل على ذلك إحدى الظواهر الناتجة من عمليات الخصخصة، وهي تتمثل في أن المستثمر يسعى بشكل مؤسسي إلى تخفيض التكاليف، وهذا الأمر يعتبر من أهداف الخصخصة ولكن المعضلة تكمن في كيفية خلق توازن بين تخفيض التكلفة دون الإضرار بمستوى الجودة. وهنا يأتي دور الحكومات من خلال إصدار التشريعات وإنشاء هيئات مراقبة وضمان الجودة للتأكد من أن تخفيض التكلفة لن يكون على حساب الجودة<sup>(٧٠)</sup>.

وفي محاولة لتوضيح الإطار القانوني لعملية الخصخصة، سنتعرض في **المطلب الأول** إلى الإطار القانوني الذي يجب أن يتوافر في الدولة قبل البدء في الخصخصة، ودور الدولة في مرحلة ما بعد الخصخصة، بما يتضمنه من توضيح لموقع المنافسة في ظل الخصخصة، وأهمية الدور الذي تلعبه الدولة في الرقابة لتحقيق أهداف الخصخصة، وسنخصص **المطلب الثاني** لتوضيح التدخل الحكومي في الرقابة على عملية الخصخصة بالسهم الذهبي، كأحد تطبيقات تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي.

## المطلب الأول

### دور الدولة قبل وبعد الخصخصة

يلازم انتقال ملكية المشاريع العامة إلى القطاع الخاص العديد من التغيرات في الأسواق، فالانتقال من القطاع العام إلى القطاع الخاص يتطلب إعادة رسم

Alexander Volokh, Privatization and the Effectiveness of monitoring Agencies, (٧٠) Georgetown Law and Economics Research Paper No 982146, 2007, at p2-3

الدور الذي تقوم به الدولة في النشاط الاقتصادي وتوفير المناخ الملائم لذلك؛ بحيث تقوم الدولة بفسح المجال بشكل أكبر للقطاع الخاص، وإعطائه الفرصة لأن يلعب دوراً أكبر في عملية الإنتاج وأيضاً يجب تنظيم العلاقة بين شركات القطاع الخاص، وذلك بخلق المناخ التنافسي الضروري لضمان نجاح عملية الخصخصة، كما تتحمل الدولة مسؤولية إحكام الرقابة والمتابعة على المشاريع بعد التخصيص، وذلك لقياس مدى نجاح برامج الخصخصة، وعادة ما تصاحب عملية الخصخصة تغييرات في سوق العمل، لذا على الدولة التدخل لحماية العمالة المتضررة من عمليات الخصخصة.

ويضاف إلى ما سبق ضرورة تدخل الدولة قبل الموافقة على الخصخصة؛ وذلك لخلق المناخ الاقتصادي والتشريعي الملائم لهذا التغيير، فعلى المستوى التشريعي، تلتزم الدولة بإقرار التشريعات التي تكفل تحقيق الخصخصة لأهدافها المرجوة، وتعديل التشريعات ذات الصلة بالخصخصة، كقوانين الشركات والضرائب وحماية المستهلك، كما تتكفل الدولة بأعداد دراسات الجدوى الاقتصادية من أجل التقييم السليم لتلك المشاريع قبل البدء فيها.

ولتناول دور الدولة في عمليات الخصخصة سنتناول الإطار القانوني في مرحلة ما قبل الخصخصة في الفرع الأول، أما دور الدولة في مرحلة ما بعد الخصخصة فسنعرض له في الفرع الثاني.

## الفرع الأول

### الإطار القانوني في مرحلة ما قبل الخصخصة

لا يوجد إجماع على الشروط والبيئة الواجب توافرها قبل الولوج بأي مشروع خصخصة، ولكن هناك بعض الأمور التي يرى كثير من الفقهاء أفضلية توافرها لضمان حد أدنى من النجاح لأي برنامج خصخصة. الأمر الأول الذي يستوجب على كل الحكومات العمل به قبل اتخاذ أي قرار يتعلق بخصخصة أي مرفق أو شركة عامة هو إعداد دراسة جدوى اقتصادية للمنافع والتكاليف التي ستنتج عن قرار الخصخصة أو الاستمرار بسيطرة القطاع العام لتقديم الخدمة

وهناك وسائل اقتصادية لقياس هذا الأمر<sup>(٧١)</sup>، ففي ولاية كاليفورنيا في الولايات المتحدة الأمريكية في قضية ضد شركات الكهرباء، اكتشفت المحكمة، بعد إجراء دراسة جدوى اقتصادية، أن تكلفة تعيين شركة من القطاع الخاص لإدارة مرفق الكهرباء يكلف ضعفي تكلفة القطاع العام لهذا المرفق<sup>(٧٢)</sup>.

الأمر الآخر الذي عادة ما يحدث في برامج الخصخصة يتمثل بعملية التقييم غير السليمة للمشاريع المطروحة للخصخصة؛ ففي بريطانيا - على سبيل المثال - بيعت كل من الخطوط الجوية البريطانية وشركة روفر بأقل من سعرها العادل، والأمر ذاته في الدول النامية؛ ففي غينيا قام أحد المستثمرين بشراء شركة أخشاب بتسعة ملايين جنيه إسترليني، وقام ببيعها بعد بضعة أشهر بستين مليون جنيه إسترليني<sup>(٧٣)</sup>.

لذا يجب تأكيد أن دراسات الجدوى وعمليات التقييم السابقة على البدء في عملية التخصيص يجب أن تتم وفقاً لإطار قائم على الشفافية الكاملة؛ حيث إنه في إطار غياب الشفافية تتلاشى ثقة المجتمع في برنامج الخصخصة؛ الأمر الذي سيكون عقبة رئيسية أمام البرنامج. ويجب أن يشمل ذلك الإفصاح عن المشاريع والشركات التي سيتم تخصيصها مثل ما تم في ماليزيا والنيبال<sup>(٧٤)</sup>، وعلى الأهداف المرجوة من وراء كل عملية من عمليات الخصخصة؛ وذلك حتى يتسنى متابعة وقياس مدى نجاح هذه العمليات بتحقيق الأهداف المرجوة، مثل ما تم في ولاية ماستيشوس في الولايات المتحدة الأمريكية، حين أصدر حاكم الولاية تقريراً لتحديد أهداف مشروع الخصخصة، واشتمل التقرير على أن

(٧١) Tamar Frankel, at p302 Richard K. Gordon, Privatization and Legal Development, Boston University International Law Journal, Vol 13, No2, 1995 at p367-372

(٧٢) Ellen Dannin, at p253 Professional Engineers in California Government v Department of Transportation (936 P.2d 473 (Cal. 1997)

(٧٣) Ramandham, V.V (ed), Privatization and After: Monitoring and Regulation, London 2002, at p8

(٧٤) Ibid, at p6

البرنامج يجب أن يحقق توفيراً للولاية، ولكن دون أن يتم تحميل هذا التوفير على المستخدم النهائي<sup>(٧٥)</sup>، بالإضافة إلى ما سبق فإن معايير المفاضلة للمتقدمين لشراء حصة الحكومة أو جزء منها يجب أن تكون معلنة للجميع قبل أن يتم بدء العملية، وذلك على نحو ما هو معمول به في مشروع الخصخصة في كينيا. وقد قامت الحكومة النيوزيلندية بنشر التكاليف التي تكبدتها نتيجة استمرار ملكية المشروع للقطاع العام، وكل ذلك بهدف الحشد وخلق رأي عام داعم من المستثمرين والمواطنين<sup>(٧٦)</sup>. ويستوجب أن يمتد نطاق الشفافية ليشمل الإفصاح الكامل عن المتقدمين للشراء وبنود الاتفاقية التي ستبرم بين الدولة والمستثمر الاستراتيجي للعام؛ وذلك لإيجاد الثقة اللازمة لدى الجمهور. وهذه الأمور لم يتطرق لها قانون التخصيص الكويتي 37/2010، ولكن نأمل بأن يتم إضافتها في اللائحة التنفيذية المزمع إصدارها.

كما يجب تعزيز وضع المنافسة في السوق الكويتي، التي تحتل المركز ٣٧ وفقاً للترتيب العالمي لمؤشر التنافسية 2012-2013 GCI<sup>(٧٧)</sup>، الذي يصدره بشكل سنوي منتدى الاقتصاد العالمي بدافوس World Economic Forum، وتأتي هذه المرتبة متأخرة ثلاث مراتب عن التقرير السابق 2011-2012 GCI، هذا الأمر يدل على ضرورة العمل على تعزيز وضع التنافسية في السوق الكويتي، لضمان تحقيق المصلحة العامة.

(٧٥) Privatization of State Services in Massachusetts: Politics, Policy, and An Experiment that Wasnt, Bruce A. Wallin, Prepared for the Economic Policy Institute, Washington, DC at p26

(٧٦) في كتاب التحول إلى القطاع الخاص: تجارب عربية في خصخصة المشروعات العامة، تحرير د. أحمد صقر عاشور، صفحة ١٨٩، دكتور منير إبراهيم هندي، التجربة المصرية في الخصخصة.

(٧٧) The Global Competitiveness Report 2012-2013, World Economic Forum - Geneva Switzerland 2012, <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2012-2013/>

ولقد أكد تقرير الكويت للتنافسية ٢٠١١/٢٠١٢<sup>(٧٨)</sup>، ضرورة أن تتخذ الحكومة الكويتية خطوات جادة نحو تفعيل برنامج الخصخصة، وذلك بإطلاق قوى المبادرة أمام القطاع الخاص لكي يلعب الدور الأساسي كمنتج للسلع والخدمات، وكموظف لقوة العمل الوطنية، وكذلك العمل على تنقية بيئة الأعمال من القيود المختلفة، وبصفة خاصة القيود الإدارية والروتينية، التي لا تتناسب مع طبيعة القطاع الخاص، كما شدد التقرير على ضرورة توسيع قاعدة القطاع الخاص في مختلف القطاعات الإنتاجية والخدمية في الدولة؛ مما سيساعد على التخفيف من الضغوط على الدولة، كما أنه سيكون له دور فعال في تنويع مصادر الدخل للدولة.

الأمر الآخر الذي يستوجب أن يكون متوافراً قبل البدء بعملية الخصخصة، توافر الحد الأدنى من سيادة القانون ووجود استقرار سياسي لدعم مثل هذا القرار الاستراتيجي على مستوى الدولة؛ فالاستقرار السياسي يعد الدافع الأول للقطاع الخاص للدخول في السوق، فالمستثمر الأجنبي يفضل الدخول في الأسواق المستقرة عن تلك الدول التي تتصف بعدم الاستقرار، ويضاف إلى ما سبق ضرورة تفعيل وتطوير الأطر التشريعية والآليات المؤسسية الملائمة لنجاح عمليات الخصخصة.

كما يجب تأكيد أهمية وجود قوانين تحمي النشاطات التجارية وتشجع على الاستثمار وتشجع على تدفق رؤوس الأموال الأجنبية؛ فالقوانين والتشريعات قد تعمل على دفع الاستثمارات وتشجع القطاع الخاص على المشاركة في عملية الخصخصة، وقد تعمل كمعاول تهدم سياسات الخصخصة، فالتشريعات التي تحمي القطاع الخاص، وتعمل على ضمان حقوقه في مواجهة الآخرين، تعمل على تشجيع المستثمرين إلى الدخول في الأسواق.

أما فيما يتعلق بالقوانين الواجب توافرها ولو بشكل جزئي فهي تشمل؛ قوانين منع الاحتكار والمنافسة؛ حيث إن وجود مثل هذا القانون سيقص - ولو

(٧٨) راجع تقرير الكويت للتنافسية السابع ٢٠١١-٢٠١٢، لجنة الكويت الوطنية للتنافسية، مركز التميز في الإدارة، كلية العلوم الإدارية، جامعة الكويت، ص ١١٢.

بشكل جزئي - أي ممارسات تعسفية قد تقوم بها الشركات التي تم تخصيصها مثل التلاعب بالأسعار ومنع دخول منافسين جدد للقطاع من خلال ممارسات غير مشروعة؛ الأمر الذي سيكون له انعكاسات سلبية على نتائج برنامج الخصخصة<sup>(٧٩)</sup>. ويرى الفقيه تاندون أنه في ظل غياب إطار تنافسي فعال فإن الفوائد المرجوة من الخصخصة قد يستحيل تحقيقها - وسوف يتم تخصيص جزء من هذا البحث لمناقشة موضوع الخصخصة والمنافسة - بالإضافة إلى وجود قانون للشركات حديث ينظم أعمال هذه الشركات.

كما ينبغي على الدولة أن تتخذ خطوات جادة نحو تحديث الهيكل الضريبي الحالي، وتحديد وضع الشركات الأجنبية فيه؛ فقانون الضريبي الحالي لا يتمتع بالمرونة الكافية لكي تنطبق أحكامه على الشركات الأجنبية، لذا يجب تعديل القانون بشكل يحقق الاستفادة للدولة، بتقرير ضرائب على الشركات الأجنبية العاملة في الكويت، فهذه الشركات ستستفيد من مرافق الدولة كالكهرباء والماء والطرق والاتصالات وغيرها، دون مقابل؛ حيث ستمتع تلك الشركات بالوضع الاستثنائي والمقرر أساساً للشركات الوطنية لتشجيع الاستثمار الوطني، لذا يجب تعديل الهيكل الضريبي بشكل يوجد رافداً يعزز موارد الدولة، بالإضافة إلى أن تلك الضرائب ستعمل على الحد من الانتقادات الموجهة إلى قانون الخصخصة الكويتي.

كما يجب تعديل التشريعات المتعلقة بالشركات بشكل يضمن المرونة لتلك التشريعات، كقانون الإفلاس، فشركات القطاع الخاص معرضة للخسارة والإفلاس، ومواد قانون التجارة رقم ٦٨ لسنة ١٩٨٠<sup>(٨٠)</sup>، التي تنظم الإفلاس لا تكفي للتكيف مع الوضع الجديد للشركات بعد التخصيص، فالملاحظ أن

Tamar Frankel at p303

(٧٩)

(٨٠) لمزيد من التفاصيل عن أحكام الإفلاس في قانون التجارة الكويتي، راجع عزيز عبدالأمير العكيلي، أحكام الإفلاس في قانون التجارة الكويتي، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، إدارة التأليف والترجمة والنشر، الطبعة الأولى ١٩٨٧، الكويت.

القانون يحمي أصحاب الشركة، ولكن لا يحمي الشركات نفسها؛ مما يؤدي إلى اضطراب في الأسواق، فإعطاء المزيد من الحماية للشركات يمنحها الفرصة لكي تعيد هيكلة نفسها<sup>(٨١)</sup>.

كما يجب أن تتوافر المعلومات عن الأسواق، فقلة المعلومات تجعل المستثمرين لا يعلمون حقيقة الوضع؛ مما قد يدفعهم إلى عدم المخاطرة في أسواق مجهولة، فالتقارير والبيانات التي تصدرها الحكومات بصورة منتظمة وإن كانت تحمل دلالات سلبية فيكون أثرها فعالاً في تدعيم ثقة القطاع الخاص في الأسواق.

ويلعب القطاع البنكي دوراً رئيسياً في نجاح أي عمليات للخصخصة أو فشلها؛ حيث يمثل القطاع البنكي شريان الحياة لمؤسسات القطاع الخاص، وأي حالة ضعف في هذا القطاع ستؤثر بشكل سلبي على القطاعات التي يتم تخصيصها من خلال عدم قدرتها على حصول التمويل اللازم للنمو وتطوير أعمال المنشأة التي تم تخصيصها.

## الفرع الثاني

### دور الدولة في مرحلة ما بعد الخصخصة

إذا كان هناك درس تعلمته الكثير من الدول التي تبنت برامج الخصخصة فهو أن القطاع الخاص لا يمكن تركه يعمل باستقلالية كاملة ولا يمكن الاعتماد الكامل على آليات السوق كإطار تنظيمي وحيد له. فالتجارب أثبتت أن الشركات التي يتم تخصيصها عادة ما تقوم بخفض التكاليف على حساب الجودة والخدمة التي يتم تقديمها؛ ففي نيوزيلاندا في مدينة أوكلاند، أدت سياسات تخفيض التكاليف من خلال تقليص موازنة الصيانة إلى الانقطاعات المتكررة

(٨١) إبراهيم خليل، حتى لا تفشل مشاريع الخصخصة في الكويت، صحيفة الحصيعة الإلكترونية، <http://www.alhasela.com/cms/node/8078>

للتيار الكهربائي، والأمر ذاته حدث لسكان ولاية كاليفورنيا، وذلك بعد تخصيص شركات الكهرباء<sup>(٨٢)</sup>.

لذلك فإنه أصبح من المسلم به أن دور الدولة في مرحلة ما بعد الخصخصة لا يقل أهمية - إن لم يكن يفوق في الأهمية - دورها ما قبل الخصخصة، وهذا يمثل أهم التحديات التي تواجه الدول النامية، فالانتقال بعقلية وقدرات القطاع العام من قطاع قائم على الإنتاج إلى قطاع قائم على القدرة على التنظيم ورقابة كالقطاع الخاص يحتاج إلى غربة كاملة لهذا القطاع، وهو الأمر الذي عادة ما يتم إغفاله في برامج الخصخصة. ولعل من أهم الأمور التي يستوجب أن تهتم بها الدولة في مرحلة ما بعد الخصخصة تهيئة مناخ تنافسي بين الشركات المختلفة والمحافظة عليه، وذلك لتحفيزها وتفعيل قوى السوق الحر، التي تعتبر فيها المنافسة بمثابة العمود الفقري.

ولتوضيح دور الدولة في مرحلة ما بعد الخصخصة سنتعرض لموقع المنافسة في عملية الخصخصة، كما سنتعرض لدور الرقابة في تحقيق أهداف الخصخصة.

### الخصخصة والمنافسة:

هناك توجهات مختلفة نحو موقع المنافسة في عملية الخصخصة، فهناك تجارب تبنت مع عملية الخصخصة فلسفة تحرير الأسواق وفتح المجال أمام شركات دولية ومحلية لمنافسة الشركات التي تم خصخصتها، والتجربة الماليزية مثال على ذلك<sup>(٨٣)</sup>.

في حين تبنت دول توجهات مغايرة مثل المملكة المتحدة؛ حيث تمت عملية تحرير الأسواق وفتح المجال أمام دخول منافسين بشكل تدريجي؛ ففي عملية خصخصة شركة الاتصالات البريطانية التي تمت في أوائل ثمانينيات القرن الماضي، لم تتجه الدولة إلى فتح مجال المنافسة بشكل كامل ولكن عملية فتح المجال أمام

Ellen Dannin, To Market, To Market: Legislating on Privatization and Subcontracting, Maryland Law Review, Vol 60, Number 2, 2001 at p251-252 (٨٢)

Aileen A. Pisciotto, Global Trends in Privatisation and Liberalisation, at p 336-338 (٨٣)

المنافسة بصورة كاملة تمت في منتصف تسعينيات القرن الماضي<sup>(٨٤)</sup>. وفي تلك الفترة قامت الحكومة بإنشاء وحدات رقابة وتنظيم لكل من هذه القطاعات. فعلى سبيل المثال، في قطاع الغاز الذي تم تخصيصه في عام ١٩٨٦ تم تأسيس مكتب تزويد الغاز لمراقبة شركة الغاز البريطانية ومتابعة الأسعار<sup>(٨٥)</sup>. ولم تخل هذه التجربة من السلبيات والانتقادات التي وجهت لها خاصة فيما يتعلق بحماية المستهلك<sup>(٨٦)</sup>. أما في ألمانيا الشرقية فإن الجهة المسؤولة على الإشراف كانت ملزمة وفقاً لقانون الخصخصة لإعادة هيكلة القطاعات الرئيسية، ومن ثم تجزئتها إلى شركات مستقلة لتفادي نقل هذه القطاعات كوحدة واحدة؛ وذلك لتشجيع المنافسة بعد الانتهاء من عملية الخصخصة<sup>(٨٧)</sup>.

وتأتي أهمية إيجاد منافسة في أي قطاع يتم تخصيصه لضمان أفضل النتائج الاقتصادية والاجتماعية والسياسية من عملية الخصخصة. فسر نجاح اقتصاديات السوق مبني على وجود منافسة عادلة قادرة على توجيه الموارد من خلال آليات العرض والطلب. وفي ظل غياب منافسة حقيقية فإن أي عملية خصخصة سيكتب لها الفشل، بالإضافة إلى ذلك فالمنافسة تعني حرية الاختيار للمستهلكين؛ الأمر الذي سيجعل هذه الشركات تتنافس فيما بينها؛ مما سينعكس على جودة خدماتها، وتحفيز الابتكار والإدارة الأمثل للموارد المتاحة للتمكن من تخفيض الأسعار<sup>(٨٨)</sup>. فالدول التي لم تصاحب عملية الخصخصة فيها عملية إعادة هيكلة للسوق وإيجاد المنافسة المطلوبة كان أداء شركاتها التي

Aileen A. Pisciotta, at p338-340 (٨٤)

Colin Meek, Privatisation Doesnt Necessarily Equal Competition; The UK Experience, in Moazzem Hossain & Justin Malbon, Who Benefits from Privatisation, at p100-102 (٨٥)

Ibid (٨٦)

Tamar Frankel, at p306 (٨٧)

Colin Meek, Privatisation Doesnt Necessarily Equal Competition; The UK Experience, in Moazzem Hossain & Justin Malbon, Who Benefits from Privatisation, at p100 (٨٨)

تم تخصيصها سيئاً ولم يتم تحقيق الكفاءة المطلوبة، فعلى سبيل المثال، فإن عملية الخصخصة التي تمت في جمايكا وترينداد وتوبغو وبنغلاديش كان أداء شركاتها سلبياً لغياب المنافسة<sup>(٨٩)</sup>. وقد أثار بعض الفقهاء مسألة غياب منع القانون رقم ٢٠١٠/٣٧ الشركات المنافسة من الدخول بالمزايدة على حصة المستثمر الاستراتيجي بعكس بعض القوانين الأخرى مثل قانون المستودعات العامة الذي استثنى الشركات المنافسة من المنافسة على المزايدة<sup>(٩٠)</sup>.

إنه من المتعارف عليه بين أعضاء منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD أنه ليس من المفضل أن يتم تخصيص أي شركة أو قطاع مالم يتم وضع الإطار القانوني الذي من خلاله ستعمل الشركة أو المشروع الذي تم تخصيصه<sup>(٩١)</sup>. فعلى سبيل المثال، لا يفضل أن يتم تخصيص شركة اتصالات من دون أن يكون هناك قانون ينظم سوق الاتصالات، ومن أهم المسائل التي يستوجب على القانون أن ينظمها عملية الرقابة والشفافية وإيجاد مناخ يسعى إلى تحفيز المنافسة ويساهم في الاستخدام الأمثل للموارد من منظور اقتصادي. والفشل في إيجاد سوق مبني على أسس المنافسة سيؤدي في أغلب الأحوال إلى فشل الأهداف المرجوة من عملية الخصخصة، والعديد من الانتقادات الموجهة للتجربة الماليزية تمحورت حول فشل الحكومة في إيجاد التنافس المطلوب بعد الانتهاء من بعض عمليات الخصخصة<sup>(٩٢)</sup>.

## الخصخصة والرقابة:

بالإضافة إلى أهمية خلق دور تنافسي، فالحكومات تستوجب أن تراقب وتنظم عمل الشركات والقطاعات التي تم تخصيصها وقياس أدائها ومدى نجاح

Panka Tandon, at p333 (٨٩)

انظر أ.د أحمد الملحم، الشريك الاستراتيجي في شركات التخصيص: تعليق في مدى صحة الفلسفة التشريعية، مجلة الحقوق، مارس ٢٠١٢، صفحة ٥٧٨. (٩٠)

OECD Reprt. Privatisation in 21st Century, at p16 (٩١)

Winnie Gob at p189 (٩٢)

برنامج الخصخصة. وتقوم الدولة بهذا الدور عن طريق إنشاء هيئات مستقلة للقطاعات الرئيسية مثل هيئات الاتصالات وغيرها من الهيئات، وهذا ما قامت به بريطانيا؛ فقد قامت بتأسيس هيئات مثل هيئة المياه والكهرباء لمراقبة هذه القطاعات وتنظيمها. وعادة ما يكون للدولة والأجهزة المعنية بتنفيذ برامج الخصخصة دور رئيسي في متابعة التزامات المستثمر الاستراتيجي المنصوص عليها بعقد البيع المبرم بينه وبين الدولة. فوفقاً للتجارب العالمية فإن طبيعة هذه الالتزامات تتفاوت، وعادة ما تكون مرتبطة بأهداف الخصخصة، فعلى سبيل المثال في بعض الأحيان تشترط الدولة على المستثمر الاستراتيجي القيام بالاستثمار في أنشطة المشروع الذي تم تخصيصه، مثل ما تم في المكسيك عندما تم تخصيص شركة تيليمكس للاتصالات؛ حيث نص عقد البيع على أن يقوم المستثمر الاستراتيجي باستثمار ١٤ مليار دولار أمريكي، وأن يتم زيادة الخدمات التي تقدمها الشركة بنسبة ١٢٪ سنوياً لمدة خمس سنوات<sup>(٩٣)</sup>.

وبناءً عليه، فإن دور الدولة يستوجب وجود أجهزة قادرة على متابعة تنفيذ هذه الالتزامات.

## الخصخصة وحماية سوق العمل:

من المتعارف عليه في برامج الخصخصة أن البطالة عادة ما تكون جزءاً لا يتجزأ من أي عملية خصخصة؛ فعندما تم تخصيص شركة الاتصالات البريطانية في عام ١٩٨٤ كان عدد الموظفين يبلغ ٢٣٨,٣٨٤ موظفاً، وفي عام ١٩٩٤ انخفض عدد الموظفين إلى ١٥٦,٠٠٠<sup>(٩٤)</sup>؛ فمن ضمن الأدوار التي يستوجب على الحكومات القيام بها في مرحلة ما بعد التخصيص محاربة البطالة التي عادة ما تنتج من عمليات الخصخصة والتضخم الذي يصاحب

(٩٣) Anthony Bennet, The Measurement of Privatization and related Issues, in How Does Privatization work?: Essays on Privatization in honour of Professor V.V. Ramanadham, ed Anthony Bennett, at p 17

(٩٤) Pedersini, R.(1999). Privatisation and Industrial Relations. EU: EIRO

الخصخصة أيضاً<sup>(٩٥)</sup>. ولذلك حرص المشرع الكويتي على حماية حقوق العاملين في المشاريع العامة التي يتم تخصيصها، وبشكل غير مسبق على حد علم الباحث؛ حيث أتى الفصل الرابع من القانون بعنوان حماية العاملين.

فبداية قام المشرع بتخيير العاملين بين الانتقال إلى الشركة أو الاستمرار في القطاع العام أو التقاعد المبكر. وقد قدم القانون مجموعة ضمانات لكل خيار من هذه الخيارات. ففي حالة رغبة العامل في الانتقال إلى الشركة التي ستتولى مهام المشروع العام فإن الشركة ملزمة قانوناً بقبول العاملين وبنفس المزايا المالية والعينية التي كان يتمتع بها الموظف في القطاع العام، ولمدة لا تقل عن ٥ سنوات اعتباراً من تاريخ التخصيص<sup>(٩٦)</sup>. ولا يحق للشركة وفقاً للمادة ١٨ من القانون رقم ٢٧/٢٠١٠ أن تمس هذه المزايا بعد انتهاء مدة السنوات الخمس، إذا كانت ترغب في استمرار الموظف، ويقع باطلاً كل اتفاق يخالف البنود الواردة في المادة ١٨. هذه الحماية - بلا شك - ستقلل من الآثار السلبية المتعلقة بالبطالة في عمليات الخصخصة. ولكن سيكون لها تكلفة مالية ستحملها الدولة؛ حيث إن مثل هذا الالتزام سيكون له تأثير سلبي على تقييم المشروع العام.

أما ما يتعلق بالعاملين في المشروع العام الذين لا يرغبون في الانتقال إلى القطاع الخاص فقد أجاز القانون لهم الاستمرار في العمل للقطاع العام مع إلزام الدولة توفير وظائف لهم في القطاع العام، وبنفس المزايا المالية والعينية التي كانوا يتمتعون بها في المشروع العام الذي تم تخصيصه<sup>(٩٧)</sup>. بالإضافة إلى ذلك تتحمل الدولة تكاليف البرامج التدريبية اللازمة لتأهيلهم للعمل الجديد.

Tamar Frankely, t p310.

(٩٥)

(٩٦) من القانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠، بشأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص انظر المادة ١٨.

(٩٧) انظر المادة ٢٠ من القانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص.

ومن الناحية العملية فإن هذه الحماية يمكن اعتبارها حماية مفرطة تتناقض مع الواقع العملي وأهداف الخصخصة التي نصت عليها المذكرة الإيضاحية للقانون، وخاصة الهدف المتعلق بتقليص المصروفات العامة للدولة وترشيد الإنفاق وزيادة إيراداتها<sup>(٩٨)</sup>. حيث إن الباب الأول من موازنة الدولة المتعلق بالأجور والرواتب والأبواب الأخرى ذات العلاقة، يمثل تقريباً ٥٠٪ من موازنة الدولة<sup>(٩٩)</sup>، وإعطاء الحق للعاملين بالاستمرار في العمل للقطاع الحكومي لن يساهم في تقليص المصروفات بالشكل المطلوب؛ أضف إلى ذلك المعوقات العملية لتطبيق هذه المادة، فعلى سبيل المثال، لنفترض أن مرفق الكهرباء تم تخصيصه واختار غالبية المهندسين البقاء والعمل للقطاع الحكومي، فلن يكون هناك فرص عمل لهم بحكم تخصصهم، وبالنهاية بدلاً من أن يكون لدينا بطالة حقيقية سيكون لدينا بطالة مبطنة. ولكن من المتوقع أن عدداً كبيراً من الموظفين سينتقلون إلى الشركة التي تم تخصيصها حيث إن رواتبهم ستكون أعلى نظراً لاستفادتهم من مبالغ دعم العمالة في القطاع الخاص، المقررة بقانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ في شأن دعم العمالة الوطنية وتشجيعها للعمل في الجهات غير الحكومية. وحبذا لو أن المشرع ألزم الموظف الانتقال إلى الشركة التي تم تخصيصها مع توفير الحماية اللازمة له بدل إبقائه في القطاع العام.

### الخصخصة وحماية المستهلك:

يجب الأخذ في الاعتبار تأثير الخصخصة على المستهلك، فطبيعة القطاع الخاص تجعل هدف الربح هو الهدف الأسمى، وهو على النقيض من القطاع الحكومي الذي يضع في اعتباره تحقيق المصلحة العامة وتلبية متطلبات الأفراد، دون الاهتمام بالربح، لذا يجب الأخذ في الاعتبار التغيرات الحادثة في السلع والخدمات التي ينتجها القطاع الخاص، فارتفاع تكلفة تلك السلع والخدمات سيؤثر بشكل مباشر على المستهلك، كما قد يلجأ القطاع الخاص إلى تقليص

(٩٨) للقانون رقم ٣٧/٢٠١٠ انظر المذكرة الإيضاحية.

(٩٩) تقرير الشال الاقتصادي رقم ٤ لسنة ٢٠١٢.

جودة المنتجات لتحقيق مزيد من الربح، لذا يجب على الدولة أن تتدخل لحماية المستهلك، ويأتي تدخل الدولة عن طريق تنقيح تشريعات حماية المستهلك، ومنح لجان حماية المستهلك وجمعياتها المزيد من الصلاحيات لأداء عملها، كما قد يصاحب الخصخصة احتكار بعض المنتجين لبعض السلع، لذا يجب حماية السوق من خطر الاحتكار الذي يؤدي إلى زعزعة الاستقرار في السوق الحر.

وقد أخذت الكويت العديد من الخطوات لحماية المستهلك ومنع الاحتكار، وذلك بإقرار قانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٧ في شأن حماية المنافسة، ولكن قد تحتاج مواد هذا القانون إلى تنقيح، وعلى الرغم من عدم وجود هيئة مستقلة لحماية المستهلك - وكل الذي موجود حالياً هو اقتراح بقانون لإنشاء هيئة مستقلة - فإنه يوجد لجنة حماية المستهلك التابعة لغرفة تجارة وصناعة الكويت، كما يوجد جهاز حماية المنافسة ومنع الاحتكار التابع لوزارة التجارة والصناعة؛ وذلك لتأكيد حماية الحكومة للمستهلك، والعمل على تذليل العقبات الناتجة عن عملية الخصخصة.

## المطلب الثاني

### السهم الذهبي والتدخل الحكومي كأداة للرقابة

يعتبر السهم الذهبي من أهم الوسائل التي يلجأ إليها في عمليات الخصخصة كألية لحماية المصلحة العامة من أي انحراف قد يتم في حقبة ما بعد الخصخصة. وقد انتشر مفهوم السهم الذهبي بعد اللجوء إليه في عمليات الخصخصة في بريطانيا. فالسهم الذهبي في بريطانيا كان ينص عليه في عقد تأسيس الشركة التي يتم تخصيصها ولا يحق تغيير هذا البند من عقد التأسيس إلا بموافقة الحكومة.

ويمكن تعريف السهم الذهبي على أنه " حق مقيد يعطي الدولة الحق في التدخل بإدارة الشركات التي تم تخصيصها في ظروف معينة" (١٠٠).

Ivan Kuznetsov, The Legality of golden Shares Under EC Law, Hanse Law (١٠٠) Review, Vol1, No 1, at p 22

ويهدف السهم الذهبي لخلق حق مقيد للسلطة التنفيذية للتدخل في الشركة، إذا ما رأت أن هناك خطراً يهدد المصلحة العامة، على سبيل المثال في حال وجود عملية استحواذ قد يترتب عليها مخاطر قومية<sup>(١٠١)</sup>، بالإضافة إلى ذلك فالأسباب وراء مثل هذا الحق المقيد للدولة يتمثل في أن الشركات التي يتم تخصيصها عادة ما تكون هي الموظف الرئيسي في الدولة، بالإضافة إلى الثقل الاقتصادي الذي تتمتع به هذه الشركات، وختاماً فإن قرارات وتصرفات هذه الشركات تكون لها - في كثير من الأحوال - تأثير على المصلحة العامة والأمن القومي<sup>(١٠٢)</sup>.

وتراوح استخدامات السهم الذهبي في تجارب الدول وتتأثر هذه الاستخدامات بطبيعة الشركة التي يتم تخصيصها؛ فعلى سبيل المثال فالسهم الذهبي يعطي الدولة - في بعض الأحيان - الحق في تعيين ممثلين لها في مجلس إدارة الشركة، أو الحد من عدد الأعضاء الأجانب في تشكيلة مجلس الإدارة، وقد يمنحها حق الفيتو في بعض القرارات المصيرية مثل تصفية الشركة أو اندماجها أو الاستحواذ عليها من قبل شركة أخرى أو التخلص من أحد أصول الشركة الرئيسية. وعلى الرغم من أن مصطلح السهم الذهبي قد يوحي بأن الدولة يجب أن تكون مالكة لبعض الأسهم لكي تمارس هذا الحق و لكن في حقيقة الأمر أن مثل هذا الحق لا يستلزم أن تكون الدولة مالكة لجزء من أسهم الشركة؛ حيث إنه يمكن إعطاء الدولة مثل هذه الحقوق بقوة القانون<sup>(١٠٣)</sup>.

Stefan Grundmann, Wiss. Mitarbeiter Dipl.-Kfm. Florian M?slein, Golden (١٠١) Shares: State Control in Privatised Companies: Comparative Law, European Law and Policy Aspects, 2003 at p2 available at [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=410580](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=410580)

Ivan Kuznetsov, The Legality of golden Shares Under EC Law, Hanse Lasw (١٠٢) Rev iew, Voll, No 1, at p 23

Ivan Kuznetsov, The Legality of golden Shares Under EC Law, Hanse Lasw (١٠٣) Rev iew, Voll, No 1, at p 23 (check the reference used in this article)

## تطبيقات السهم الذهبي في دول الاتحاد الأوروبي:

تعددت الأشكال والطرق التي تم اتباعها في الاتحاد الأوروبي لتأسيس إطار قانوني يحق للدولة من خلاله التدخل في قرارات الشركة أو الحد من قدرة أي مجموعة مستقلة على اتخاذ قرارات مصيرية، قد يكون لها تبعات سلبية على المجتمع.

ففي ألمانيا - على سبيل المثال - نص قانون تخصيص شركة فولكسفاغن (Volkswagen) على أن الحد الأقصى لأي مجموعة من الملاك بالنسبة إلى حقوق التصويت يجب أن لا تتجاوز ٢٠٪ بغض النظر عن نسبة ملكيتهم في الشركة. بالإضافة إلى الحق في تعيين عضوين في المجلس الرقابي للشركة<sup>(١٠٤)</sup>، وذلك على الرغم من أن الدولة لا تملك أية أسهم فيها، ولكنها تحتفظ بما يسمى السهم الذهبي، الذي هو في حقيقته حق فيتو للحكومات في حالات تعارض قرارات الشركة مع الصالح العام<sup>(١٠٥)</sup>.

وخلال الحقبة الأولى من عمليات الخصخصة في فرنسا (١٩٨٢-١٩٨٥) فإن الدولة قامت ببيع الأسهم دون أن يكون لهذه الأسهم أي حقوق تصويت؛ بمعنى آخر فإن حملة الأسهم يحصلون على العوائد المالية ويحرمون من حقوق التصويت<sup>(١٠٦)</sup>.

بالإضافة إلى ذلك، ففي فرنسا يحق للدولة تعيين أعضاء مجلس إدارة لمتابعة ومراقبة أعمال الشركة، ولكن دون أن يملك هؤلاء الأعضاء أي حقوق

---

(١٠٤) في قانون الشركات الألماني فإن الشركات عادة ما يكون لها مجلسا إدارة؛ الأول هو مجلس إدارة استشاري والآخر هو مجلس إدارة تنفيذي.

Gaydarska, Nadia, The Legality of the 'Golden Share' under EC Law (March 01, 2009). Maastricht Faculty of Law Working Paper, Vol. 5, No. 9, 2009 at p10-12 Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1426077> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1426077>.

Wiss Mitarbeiter Dipl. KFM & Stefan Grundmann, Golden Shares; State Control in Privatised Companies; Comparative Law, European Law and Policy Aspects, at p9.

للتصويت على الأمور المعروضة على المجلس. أما في بلجيكا فإن ممثل الدولة في مجلس الإدارة لا يحق له التصويت ولكن يستطيع أن يرفع تقريراً بالقرارات التي يعتقد أنها تتعارض مع مصلحة الدولة، ويحق للوزير المختص خلال فترة ثمانية أيام أن يقوم بإبطال هذه القرارات<sup>(١٠٧)</sup>.

وفي بريطانيا وهولندا، فإن الحكومة لها حق الفيتو في الجمعيات العمومية لهذه الشركات. ويتم ذلك من خلال إيجاد فئة من الأسهم في عقد التأسيس يكون لها حقوق تصويت أعلى من باقي الفئات؛ الأمر الذي يجعل لها القدرة على الاعتراض على قرارات الجمعية العامة حتى لو توافرت موافقة أغلبية حملة رأس المال.

بجانب استخدام السهم الذهبي في القرارات الرئيسية والاستراتيجية فإن التجارب في الدول المتقدمة قامت باستخدام هذا الحق للتحكم بتركيبة المساهمين والحد من أي عمليات استحواذ غير مرغوب بها. ففي فرنسا وإسبانيا وإيطاليا فإن موافقة الدولة على أي ملكية تتجاوز نسبة محددة تصبح إجبارية. ففي إيطاليا - على سبيل المثال - هذه النسبة هي ٥٪<sup>(١٠٨)</sup>، ويجوز تغييرها إذا اقتضت الحاجة. ولكن هذه الحقوق المعطاة للدولة يجب أن تمارس وفق ضوابط تم النص عليها في قوانين الخصخصة في هذه الدول. ففي إيطاليا وبلجيكا فإن الحكومة لا يحق لها استغلال هذه السلطة ما لم تكن هذه القرارات موضوعية، ومحايدة ولأسباب يتم الإعلان عنها؛ بمعنى آخر لا يمكن اتخاذ قرار لنقض أحد قرارات الشركة والاكتفاء بالقول إن هذا القرار اتخذ لدواعي المصلحة العامة فيجب أن يكون قراراً مسبباً و يعلن عن تلك الأسباب<sup>(١٠٩)</sup>.

Ibid, at p12

(١٠٧)

Guidp Carli, Golden Shares in Italy: a Brief Survey of National Law, Research (١٠٨) Centre for Business Law, 2005 at p2

Wiss Mitarbeitr Dipl. KFM & Stefan Grundmann, Golden Shares; State (١٠٩) Control in Privatised Companies; Comparative Law, European Law and Policy Aspects, at p17

وفي بريطانيا فإن السهم الذهبي تم استخدامه كوسيلة لتقييد الشركات في السابق من بيع أي من أصولها الرئيسية دون الحصول على موافقة الحكومة، ففي شركة جاغور و رولزرايس فإن أي بيع لأي أصل يمثل أكثر من ٢٥٪ يجب أن يحصل على موافقة الحكومة<sup>(١١٠)</sup>.

### السهم الذهبي في القانون الكويتي:

تبنى المشرع الكويتي مبدأ السهم الذهبي حيث نصت المادة ١٦ في القانون رقم ٢٠١٠/٣٧ على أنه " يجب أن يكون للدولة سهم ذهبي في ملكية الشركات التي تأسست نتيجة لتخصيص أحد المشروعات العامة، ويترتب على تقرير هذه الميزة إعطاء الدولة قدرة تصويتية تمكنها من الاعتراض على قرارات مجلس الإدارة والجمعية العامة للشركة؛ حماية للمصلحة العامة.

ويصدر قرار من المجلس بمنح حقوق السهم الذهبي. ويحدد هذا القرار الميزة التصويتية للسهم الذهبي ومن يمارسها. ويجب أن ينص على هذه الميزة في عقد التأسيس أو النظام الأساسي للشركة، ولا يجوز تعديل الأحكام المتعلقة به إلا بموافقة المجلس " .

ويلاحظ أن المشرع لم يفصل الإطار العام للسهم الذهبي وفضل استخدام عبارات عامة كالمصلحة العامة وقدرة تصويتية للاعتراض على قرارات مجلس الإدارة والجمعية العامة، وقد ترك تفاصيل السهم الذهبي كالقدرة التصويتية ومن المخول بممارسة هذا الحق للمجلس الأعلى للتخصيص. وهذا التوجه قريب من توجهات المشرع الإيطالي قبل تدخل محكمة العدل الأوروبية حيث إن القانون الإيطالي قبل أن يتم اعتباره متعارضاً مع الاتفاقية الأوروبية للسوق المشترك كان مشابهاً للقانون الكويتي الذي لم يحدد ماهية المصلحة العامة أو يتطلب تسبب هذه القرارات. وكان يستحسن لو أن المشرع تبنى التوجهات الحديثة - خاصة في أوروبا - المبنية على تفصيل أكبر لمفهوم المصلحة

العامة والحالات التي يحق للحكومة استخدام هذا الحق وإلزامية تسبب القرارات التي يتخذها المجلس الأعلى للتخصيص؛ حيث مثل هذا التفصيل سيحصن - ولو بشكل جزئي - التلاعب السياسي من استخدام هذا الحق ويعطي ثقة أكبر لبرنامج الخصخصة.

بالإضافة إلى ما سبق فإن المشرع الكويتي قد قام بتقييد السهم الذهبي للحكومة من خلال إعطائه حق الاعتراض فقط دون أي حقوق لإصدار قرارات إيجابية تفرض على الشركة، وهذا الحق يقتصر على قرارات الجمعية العمومية ومجلس إدارة الشركة كونهما الجهتين اللتين عادة ما تكون لديهما صلاحية اتخاذ القرارات الاستراتيجية للشركة، ولا يشمل هذا الحق الاعتراض على قرارات الإدارة التنفيذية<sup>(١١١)</sup>، وهذا الأمر قد يفتح المجال للتحايل على حق الدولة واستخدام السهم الذهبي من خلال إعطاء صلاحيات للإدارة التنفيذية لاتخاذ القرارات التي يحتمل أن تعترض عليها الحكومة.

### السهم الذهبي والرقابة القضائية

بما أن السهم الذهبي هو حق مقيد للدولة فإنه بلا شك يكون خاضعاً لسلطة الدولة، ويجب أن يكون تحت رقابة السلطة القضائية، مع إعطاء الملاك الحق بالتظلم والطعن بقرارات الدولة في القضاء إذا ارتأى الملاك أن الدولة قد تعسفت في استخدام هذا الحق. وهذا ما تم في مجموعة من دول الاتحاد الأوروبي؛ حيث طعن البعض في مشروعية السهم الذهبي نظراً لتعارضه مع مبادئ القانون العام، مثل سيادة الجمعية العامة للشركة باتخاذ القرارات وفقاً لموافقة غالبية المساهمين.

في فرنسا تم الطعن بمشروعية السهم الذهبي وقد قررت المحكمة الدستورية مشروعية السهم الذهبي وأن هذا الحق لا يتعارض مع حرية

(١١١) انظر أ. د أحمد الملحم، المرجع السابق، ص ٦٠٠.

الشركات باتخاذ قراراتها خاصة إذا ما كان هذا الحق يستهدف المصلحة العامة. وبعد الفشل في الطعن في مشروعية السهم الذهبي فقد تم تصعيد النزاع لمحكمة العدل الأوروبية، وتم الطعن على أساس أن هذه الأسهم تتعارض مع مبادئ قانون الاتحاد الأوروبي وخاصة مبادئ حرية تنقل الأموال والتجارة البينية بين دول الاتحاد وحرية تأسيس الشركات. وقد حكمت محكمة العدل الأوروبية بأن السهم الذهبي حق مشروع للدول شريطة أن يتم وفق ضوابط محددة؛ وأهم هذه الضوابط يتمثل في عدم مشروعية استخدام السهم الذهبي إذا تم اتخاذ أي قرار على أساس الجنسية، وبمعنى آخر لا يجوز لبريطانيا - على سبيل المثال - أن تستخدم حقها في الاعتراض على قرار الشركة بقبول عرض استحواذ مقدم من شركة إسبانية على أساس أن ملكية الشركة البريطانية ستؤول لشركة إسبانية؛ وذلك لتعارض مثل هذا القرار مع مواد اتفاقية السوق الأوروبية المشتركة<sup>(١١٢)</sup>.

وفي عام ٢٠٠٠ حكمت محكمة العدل الأوروبية بأن الحقوق الخاصة (السهم الذهبي) المعطاة للحكومة الإيطالية تتعارض مع التزاماتها وفقاً لاتفاقية السوق المشترك؛ وقام المشرع الإيطالي في عام ٢٠٠٠ بوضع إطار عام للسلطات الممنوحة لوزير الاقتصاد وفقاً لقانون الخصخصة الصادر في عام ١٩٩٣ الذي اعتبرته المحكمة متعارضاً مع اتفاقية السوق المشترك.

وهذه التعديلات حددت الحالات التي يحق للوزير استخدام صلاحيته في الاعتراض على قرارات الشركة وعمليات بيع الأسهم، ويتمثل التغيير الحقيقي في هذا التعديل التشريعي، في أنه بدلاً من الاكتفاء بالمصلحة العامة كأساس لممارسة هذه الصلاحيات قام بالتفصيل والنص على الحالات التي يحق للوزير ممارسة صلاحيته.

Ivan Kuznetsov, The Legality of golden Shares Under EC Law, Hanse Lasw (١١٢) Rev iew, Voll, No 1, at p 24 (check the reference used in this article)

وقد تم النص على خمس حالات في المادة الثانية للتعديل التشريعي الصادر في عام ٢٠٠٠<sup>(١١٣)</sup>. وعلى الرغم من هذا التعديل فإن لجنة السوق المشترك لم تقتنع بها؛ حيث اعتبرتها مازالت شديدة العمومية. وبناءً عليه فإن المشرع الإيطالي قام بإدخال تعديلات إضافية في عام ٢٠٠٣، وجوهر هذه التعديلات هو إلزام الوزير أن تكون جميع قراراته مسببة، وأن تكون خاضعة للمراجعة القضائية، وأن يصدر مرسوم من مجلس الوزراء الإيطالي لتفصيل الحالات التي يمكن للوزير في حالة حدوثها استخدام الصلاحية الممنوحة له في القانون، وهذه الصلاحية تحولت من صلاحية موافقة إلى صلاحية اعتراض على قرارات الشركة، بالإضافة إلى ما سبق فإن المحكمة استلزمت أن يكون السهم الذهبي متوافقاً مع مبدأ النسبية؛ بمعنى أنه يجب أن يكون الحق الذي يتم ممارسته متوازناً مع الهدف المستهدف.

ولعل من الأسئلة التي يجب أن يتم التوقف عندها وتحليلها بشكل تفصيلي تلك التي تتمثل بالقرارات التي ينتج عنها حماية المصلحة العامة وإضرار بمصلحة المساهمين الحاليين. فعلى سبيل المثال، لنفترض أن الشركة تلقت عرض شراء من شركة أجنبية وقامت الحكومة بالاعتراض على قرار الموافقة على عرض الاستحواذ الصادر عن الجمعية العمومية للشركة على أساس أن الشركة الراغبة في الشراء لديها سمعة سيئة بالأسواق العالمية، وأنه من المصلحة العامة أن لا تتم هذه الصفقة. ففي هذه الحالة فإن مساهمي الشركة التي تم تخصيصها سيتضررون من قرار الاعتراض؛ نظراً لأن العرض كان سيحقق لهم أرباحاً خيالية، فهل من أجل المصلحة العامة يتحمل المساهمين الحاليين هذا الكسب الفائت؟ و هل يكون لهم الحق في الرجوع على الدولة، وإن كان لها أسباب مقنعة وراء اعتراضها، لتعويضهم عن هذا الكسب الفائت؟

Guidp Carli, Golden Shares in Italy: a Brief Survey of National Law, Research (١١٣) Centre for Business Law, 2005 at p4-5

## المبحث الثالث الإطار القانوني والاقتصادي للخصخصة في ظل القانون الكويتي

ينظم القانون رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٠ عملية التخصيص، وقد واجه هذا القانون العديد من الانتقادات، التي وصلت إلى حد التشكيك في مدى دستوريته، وإقرار قانون التخصيص له فلسفته الخاصة بالمجتمع الكويتي، كما أن نطاق تطبيقه جاء محددًا في القانون، وذلك على الرغم من الالتباس في بعض المصطلحات المستخدمة في القانون.

وقام المشرع الكويتي بتحديد الآليات المستخدمة لتطبيق الخصخصة؛ حيث أوكل مهام الإشراف ومتابعة تنفيذ مشاريع الخصخصة إلى المجلس الأعلى للتخصيص، كما قام المشرع بتقنين عملية تقييم المشاريع التي سيتم تخصيصها، وهو في ذلك يؤكد ضرورة بقاء الدولة في أداء دورها سواء من مراقبة تطبيق الخصخصة، أو التدخل في المشاريع بعد تخصيصها، إذا تطلب الأمر ذلك.

ولكي نقوم بدراسة متكاملة لقانون التخصيص، علينا بداية أن نتعرف مبررات الخصخصة (المطلب الأول)، وفلسفة تطبيق القانون ونطاقه (المطلب الثاني)، قبل أن نتعرض إلى آليات الخصخصة وفقاً للقانون الكويتي (المطلب الثالث)، وسنقوم بعرض مفصل للمجلس الأعلى للتخصيص من حيث تشكيله واختصاصاته (المطلب الرابع)، كما سنوضح عملية تقييم المشاريع العامة المخصصة (المطلب الخامس)

### المطلب الأول مبررات الخصخصة

تحتاج الدولة - بالإضافة إلى التدخل القانوني - إلى تدخل آخر ذي صبغة اقتصادية، وذلك بوضع الأطر الاقتصادية، التي تعمل على تحقيق الدولة هدفها

من التطبيق الأمثل لبرامج الخصخصة بما يحقق المصلحة القصوى للدولة، والحد من السلبيات التي تصاحب مثل تلك البرامج، ويكون ذلك عن طريق النظر في الأسس الاقتصادية لعمليات الخصخصة، ومن خلال فهم صحيح لهذه الأسس فإن تحديد وتقييم الإطار الاقتصادي الأمثل ستكون عملية يسيرة.

يعد دور الدولة في إدارة الاقتصاد أمراً خلافياً، ويعود هذا الخلاف إلى تاريخ نشأة علم الاقتصاد<sup>(١١٤)</sup>. فالمدرسة التي تؤمن بدور محدود للدولة تؤمن أن الخصخصة ستؤدي بشكل تلقائي إلى اضمحلال هذا الدور وانتقال الحكم والإدارة للقطاع الخاص وهذا سيجعل الأمور تعود إلى نصابها السليم، وبطبيعة الحال فإن التاريخ أثبت أنه من المستحيل التخلي عن دور الدولة في النشاط الاقتصادي، والأزمة الحالية خير دليل على ذلك. ولكن يبقى السؤال هو: متى يمكن القول إنه يفضل أن تتولى الحكومة إدارة وتملك مرفق معين؟ ومتى يستحسن أن يتولى القطاع الخاص إدارته؟

كما هو الحال في جميع الخطط التي تهدف إلى إجراء تحولات هيكلية في الأنظمة القائمة، تواجه عمليات الخصخصة العديد من التحديات في سبيل إقرارها، ولذلك لا بد من توضيح المبررات التي تركز عليها الخصخصة، وتوضيح الآثار الإيجابية المتوقعة من تطبيق خطط الخصخصة، ويمثل التميز الاقتصادي النسبي للقطاع الخاص مقارنة بالقطاع العام، أحد أهم تلك المبررات التي يلجأ إليها أنصار الخصخصة، ويعولون بشكل أساسي على حافز الربح، كحافز مؤثر في نجاح القطاع الخاص، في الوقت الذي تقل فيه بشكل ملحوظ الحوافز الاقتصادية مقابل الحوافز السياسية في القطاع العام، يضاف إلى ذلك صعوبة وضع مؤشرات نجاح واضحة للقطاع العام، مقارنة بالقطاع الخاص، الذي تمثل فيه الربحية وقيمة الشركات مؤشري نجاح في ظل رقابة السوق. ولضمان نجاح الخصخصة لا بد أن يتم تبني سياسات الخصخصة، ضمن خطط

Bernard Bortolotti and Domenico Siniscalco, The Challenges of Privatization: (١١٤) An International Analysis, Oxford University Publication, at p5. Hereinafter Bortolotti and Siniscalco.

كلية، مع الأخذ في الاعتبار الأطر الاجتماعية والسياسية والتاريخية لعملية الخصخصة.

### الحوافز كإطار اقتصادي لعمليات الخصخصة:

أحد أهم الأسباب التي يدعو لها أنصار الخصخصة هو فشل القطاع العام بمؤسساته المختلفة في إدارة المرافق بشكل اقتصادي فعال وإيجابي؛ نظراً لغياب الحوافز الاقتصادية اللازمة لإدارة هذه المرافق<sup>(١١٥)</sup>. ويرجع هذا الفشل - من منظور اقتصادي - إلى العديد من الأسباب، من أهمها طبيعة الملكية لهذه المشاريع<sup>(١١٦)</sup> فالملكية العامة لن تساهم في تخفيض التكاليف الناتجة عن إدارة المرفق أو الشركة الحكومية؛ وذلك لاختلاف أهدافها عن نظرائها في القطاع الخاص وغياب المحفزات التي تساهم بخفض التكاليف والإدارة المثلى للموارد المتاحة للشركة.

ووفقاً لطبيعة الملكية الخاصة فإن المساهمين يسعون إلى تحقيق الربح، وذلك عن طريق مراقبة الإدارة التنفيذية لضمان تحقيق الربح الملائم<sup>(١١٧)</sup>. وبناءً عليه، فإننا نرى أن المساهمين يحرصون من خلال مجالس الإدارات على خلق الحوافز اللازمة لتحقيق هذا الهدف؛ الأمر الذي يساهم - ولو بشكل جزئي - في تقليص مشكلة الوكيل Agency Problem<sup>(١١٨)</sup> وأول من تعرض لهذه

---

For more details on Market Failure theory see The Theory of Market Failure: (١١٥) a Critical Examination, ed. Tyler Cowen, George Mason University Press, 1988.

السبب الرئيسي الذي يبرر دور الدولة في الاقتصاد هو نتيجة اختلالات آليات السوق "نظرية فشل السوق".

(١١٦) تناول المفكر الاقتصادي ادم سميث منافع انتقال ملكية الأراضي للملكية الخاصة في كتابه المشهور ثروات الأمم.

D.G. McFetridge, The Economics of Privatization, C.D. Howe Institute (١١٧) Benefactors Lecture, 1997, at p 19.

Richard W. Bauman at p4-6 (١١٨)

المشكلة هما بيرل ومينز<sup>(١١٩)</sup>؛ حيث نشأت هذه المشكلة كنتيجة للانفصال الحادث بين إدارة الشركات والملكية؛ الأمر الذي أدى إلى ضرورة استحداث وسائل وآليات تضمن أن أعمال الوكلاء تراعي مصالح الشركة، هذا الأمر أدى إلى وجود وكالة من الملاك للإدارة، وبالإضافة إلى الأساس النظري لتلك المشكلة والراجع إلى الطبيعة الأنانية والجشعة للإنسان، وضرورة حماية الشركات من انعكاسات تلك الطبيعة البشرية على مصالح الشركة وضمن عدم تحقيق الوكلاء لمنافع شخصية على حساب مصالح الشركة<sup>(١٢٠)</sup>.

ويقدم كل من جنسن ومالمنغ<sup>(١٢١)</sup> تحليلاً مختلفاً لنظرية الوكالة، فالشركات من منظور اقتصادي، تتكون من مجموعة من العقود بين أطراف لا تتفق مصالحها، وتمثل علاقة المساهمين بالإدارة أحد هذه العقود. وتكمن مشكلة هذا العقد في طبيعته التي لا تسمح بأن تتضمن بنود هذا العقد تحديداً دقيقاً لواجبات الوكلاء والأعمال التي ستقوم الإدارة بها وإطار مشروعية تصرفاتها، وهي قيود تآبي نظم الإدارة الحديثة تطبيقها؛ إذ تحد من مرونة جهة الإدارة، وتكبلها بأغلال وقيود تحول دون انطلاقها.

---

A.Berle and G.Means, The Modern Corporation and Private Property, (New York, Macmillan, 1932). Later their work was crystallized by Berle and Means work. J Pratt and R.Zeckhauser, Principals and Agents: The Structure of Business, (Boston, Harvard Business School Press, 1985) Sociologists also used agency theory when looking at and analyzing social pheromones, see E.Kiser, Comparing varieties of agency theory in economics, political science and sociology: an illustration from state policy implementation. Working paper university of Washington 1998.

(١٢٠) د فهد علي الزميع، مفهوم حوكمة الشركات في الاقتصادات الناشئة مع الإشارة إلى القانون الكويتي - دراسة تحليلية، مجلة المحامي، السنة الحادية والثلاثون، العدد الثاني، إبريل - مايو - يونيو، ٢٠٠٧، ص ١١٣.

M.Jensen and W.Meckling, Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency costs, and ownership Structure, 1976 Vol. 3 Journal of Financial Economics, at p. 305-360

فجميع الإدارات في العصر الحالي يتم تحديد أهداف لها، ويكون لهذه الإدارة حرية العمل والتصرف مادامت أنشطتها في إطار تحقيق هذه الأهداف. ولذلك فإن الإدارة الحديثة للشركات تقوم على أن يعطي المساهمون الإدارة بعض هذه السلطات والصلاحيات في تحقيق الأهداف المنشودة.

وتكمن المشكلة هنا فيما يتعين اتخاذه من تدابير وقائية وعلاجية لضمان أن تتصرف الإدارة لمصلحة الشركة وليس إشباعاً وتحقيقاً لمصالح خاصة لأعضاء الإدارة. فالإدارة وكيلة عن المساهمين (الملاك) والخسائر التي تنجم عن هذه الوكالة تسمى تكاليف الوكالة.

وتسعى حوكمة الشركات إلى تخفيض هذه التكلفة<sup>(١٢٢)</sup>، باستحداث نظم وآليات ترشد عمل الإدارة وتناهى بها عن العمل لمصالحها الذاتية، وأن تظل أنشطتها في خدمة الشركة وتحقيق مصالحها. ومن بين الوسائل المعمول بها في هذا الصدد نظام المكافآت للإدارة؛ حيث يتم الربط بين استحقاق هذه المكافآت ومقدارها بنسب إنجاز تحقيق الأهداف الموضوعة. ومن بين الوسائل والآليات التي تنص عليها معظم قوانين الشركات وجود مجلس إدارة للشركة من مساهمين منتخبين، من وظائفه الرئيسية مراقبة أداء الإدارة التنفيذية<sup>(١٢٣)</sup>.

ولذا نرى أن الإدارة في الشركات المملوكة للقطاع الخاص تسعى دائماً إلى تخفيض التكاليف وإيجاد أفضل الطرق لتحقيق الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة؛ الأمر الذي يكون له انعكاسات إيجابية على المساهمين والاقتصاد بشكل عام<sup>(١٢٤)</sup>.

وفي حال فشل أي إدارة فإن النتيجة ستكون إما بتغيير الإدارة وإما أن تصبح الشركة عرضة لعمليات الاستحواذ من شركات أخرى؛ حيث إن الأداء

(١٢٢) Lex Donaldson and James H. Davis, supra n3, at p.5.

(١٢٣) د فهد علي الزميع، المرجع السابق، ص ١١٥.

(١٢٤) Allan Brown, The Economics of Privatisation Case Study of Australian telecommunications, in Moazzem Hossain & Justin Malbon (ed.) Who Benefits from Privatisation?, at p70.

السيئ للإدارة سيؤدي إلى انخفاض قيمة الشركة؛ مما يجعلها عرضة للاستحواد من قبل الغير، حيث إن الشركات الأخرى ستكون على يقين أن شراء الشركة بهذه القيمة المنخفضة وتغيير الإدارة سيؤدي إلى ارتفاع قيمتها في المستقبل وتحقيق عائد استثماري مقبول.

هذه العوامل وهذا المناخ هو ما يفتقده القطاع العام؛ ولذلك يرى الاقتصاديون الداعمون للخصخصة أن أداء مؤسسات القطاع العام أسوأ من مثيلاتها في القطاع الخاص، أضف إلى ذلك أن هذه المؤسسات في ظل الحكومة ستكون عرضة للتأثيرات السلبية للعملية السياسية، وهو ما يطلق عليه "الحوافز السياسية"، فعادة ما تكون التعيينات خاضعة للمساومات السياسية وليس للكفاءة، وذلك مع غياب أدوات الرقابة التي يقدمها السوق كرقابة المساهمين<sup>(١٢٥)</sup>، وسوق المال ضد الإدارات السيئة<sup>(١٢٦)</sup>، أضف إلى ذلك التكسب الوظيفي الناتج عن عوامل سياسية أكثر منها اقتصادية<sup>(١٢٧)</sup>.

ولعل خسائر الخطوط الجوية الكويتية خير مثال على ذلك،<sup>(١٢٨)</sup> وإن

(١٢٥) من الأهمية بمكان أن نبين أن هناك الكثير من الآراء و الوقائع التي تبين عدم فعالية المساهمين كألية رقابة خاصة إذا كانت الملكية موزعة على عدد كبير من المساهمين، فعلى سبيل المثال، فإن الشركات البريطانية التي تم تخصيصها لم يؤد المساهمون فيها أي دور رقابي في الجمعيات العمومية.

Cosmo Graham, Privatization-The United Kingdom Experience, Brooklyn Journal of International Law, Vol XXI, Number 1, 1995, at p193-194

(١٢٦) بلا شك فإن هذه الأدوات ليست مثالية، وقد فشلت بأكثر من تجربة، ولعل الأزمة المالية الحالية خير برهان، ولكن في النهاية، وعلى الرغم من الفشل الجزئي فإن اقتصاديات وآليات السوق هي أفضل المتاح، والتاريخ أثبت ذلك بعد فشل أنظمة المعسكر الشيوعي والاشتراكي بانهايار الاتحاد السوفيتي في تسعينيات القرن الماضي.

D.G. McFetridge, The Economics of Privatization, C.D. Howe Institute (١٢٧) Benefactors Lecture, 1997, at p 21

(١٢٨) حيث إنها حققت خسائر تتجاوز ٧٣ مليون دينار كويتي في عام ٢٠١١/٢٠١٢.

الحوافز في ظل الملكية العامة تتمثل في شراء الرضا السياسي من خلال التعيينات السياسية وهو أمر متوقع وطبيعي<sup>(١٢٩)</sup>.

لذلك مع غياب آليات السوق التي تضمن الحد الأدنى من الرقابة - على الأقل - على القطاع العام وقلب الحوافز المنظمة والحاكمة لأداء الإدارات، بالإضافة إلى وجود العوامل السياسية السلبية التي لا توجد بشكل كبير في القطاع الخاص، فإن مقارنة قدرة القطاع العام على الإدارة مع قدرة القطاع الخاص، تؤدي إلى نتيجة اقتصادية واضحة لصالح القطاع الخاص، على الرغم من مساوئ هذا القطاع.

يضاف إلى ما سبق أن شبح الإفلاس المالي يؤدي دوره كمحفز للإدارة في القطاع الخاص، ويدفعها إلى الابتعاد عن الاستهتار الإداري والمالي، أما في حالة القطاع العام فإن الإفلاس السياسي هو الخطر المحقق بإدارات هذه المرافق العامة؛ ولذلك فإن هدف القائمين على هذه المرافق هو الحصول على الدعم السياسي لاستمرارهم، وهو ما يكون عادة مبنياً على الترضيات السياسية وليس الأداء المالي للمرفق.

كما يجب أن نضع في الاعتبار أن صعوبة تقديم محفزات مالية لإدارات الشركات الحكومية تمثل عائقاً لتحفيز هذه الإدارات، فلا تستطيع الدولة تقديم أسهم المنحة، حيث إن الدولة هي المالك الوحيد للأسهم، أضف إلى ذلك صعوبة تقديم محفزات مالية بشكل مكافآت عالية كالتي يقدمها المساهمون في القطاع الخاص للمديرين وذلك لوجود عوائق قانونية وسلم رواتب يقيد من تقديم الحكومات مثل هذه المحفزات.

Maxim Boycko, Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, A Theory of (١٢٩) Privatisation, The Economic Journal 106, March 1996, at p309-310.

كما ينتج عن هذه العوائق صعوبة استقطاب مديرين متميزين؛ لعدم قدرة الحكومة على منافسة رواتب القطاع الخاص وعدم قدرتها على تقديم المحفزات المالية التي تستهدف توحيد مصالح الشركة مع المصالح الخاصة للمديرين<sup>(١٣٠)</sup>.

## آليات السوق كمؤشر للنجاح:

يؤدي عدم وجود مؤشرات نجاح لمؤسسات القطاع العام، إلى صعوبة تقييم هذه المؤسسات، وعلى العكس فإن القطاع الخاص يتميز بتعدد المؤشرات التي تبين وضع الشركات، فالربحية وقيمة هذه الشركات في أسواق المال، يعتبران مؤشرين رئيسيين لنجاح الشركة أو فشلها.

ومن الناحية العملية فإن هذه المؤشرات تعد جزءاً لا يتجزأ من نظام السوق، وفي حال كانت هذه المؤشرات سلبية فإن آلية السوق ستتحرك ضد إدارات هذه الشركات، إما من خلال الاستحواذ على الشركة وتغيير الإدارة الحالية، وإما من خلال تحرك دائني الشركة والمطالبة بإفلاس الشركة نتيجة خسائرها<sup>(١٣١)</sup>. إن آليات السوق كإطار رقابي للقطاع الخاص، يقابله النظام السياسي كإطار رقابي على المؤسسات الحكومية من خلال البرلمان و إقرار موازنتها، وتكمن الإشكالية في هذه الآلية إلى غياب الحافز لرقابة الأداء، وطغيان الجانب السياسي دون الجانب الفني، والدليل على ذلك إقرار أكثر من ١٠ موازنات لمؤسسات حكومية في مجلس الأمة الكويتي بأقل من ٢٤ ساعة.

كل هذه العوامل السابقة أدت إلى تفوق ملحوظ في إنتاجية القطاع الخاص مقارنة بالقطاع العام؛ حيث توصلت دراسات إلى نتائج، مفادها أن إنتاجية القطاع الخاص تتجاوز ثلاثة أضعاف قدرة الإنتاج الحكومي، وتمثل هذه

Allan Brown, The Economics of Privatisation Case Study of Australian (١٣٠) telecommunications, in Moazzem Hossain & Justin Malbon (ed.) Who Benefits from Privatisation?, at p70-72.

Pankaj Tandon, Welfare Effects of Privatization: Some Evidence from Mexico, (١٣١) Boston University International Law Journal, Vol 13, No 2, 1995 at p331.

الدراسات - بلا شك - أحد الروافد الرئيسية للإطار الفكري الداعم للخصخصة<sup>(١٣٢)</sup>.

ويجب الإشارة إلى أن بعض الكتابات<sup>(١٣٣)</sup>، تفسر هدف الخصخصة الحديثة التي بدأت في بريطانيا في منتصف السبعينيات، بأنها جاءت بهدف تخفيض الدين العام، ولم تكن نتيجة فلسفة اقتصادية مؤمنة بالقطاع الخاص وتفوق آليات السوق على الاقتصاد الموجه.

### مدرسة الاقتصاد المؤسسي والإطار الاقتصادي للخصخصة:

تتمحور الدراسات والنظريات الاقتصادية التقليدية للخصخصة حول البعد الاقتصادي وآليات السوق فقط كإطار نظري للخصخصة، ولكن مدرسة الاقتصاد المؤسسي تنظر إلى الأبعاد الاجتماعية والسياسية والتاريخية للمجتمعات عند دراسة عمليات الخصخصة لإيمانها بالارتباط العضوي لهذه العوامل كرافد رئيسي للإطار الاقتصادي للخصخصة<sup>(١٣٤)</sup>. ويترتب على هذا الأمر أنه ليس من الممكن الانتقال من مجتمع تهيمن الدولة على أنشطته الاقتصادية إلى مجتمع قائم على آليات السوق من خلال الولوج بعملية الخصخصة فقط، ولكن يجب أخذ العوامل السابق ذكرها بعين الاعتبار لضمان نجاح عملية الانتقال من اقتصاد موجه إلى اقتصاد حر، وبمعنى آخر فإن عملية الانتقال إلى اقتصاد حر لن يكتب له النجاح إذا ما اقتصر الأمر على نقل الملكية فقط دون التعامل مع العوامل الاجتماعية والسياسية والمؤسسية للمجتمع.

Sunita Kikeri & Aishetu Fatima Kolo, Privatization: Trends and Recent (١٣٢) Developments, World Bank Working Paper Series No 3765, 2005, at p3

Wiss Mitarbeiter Dipl. KFM & Stefan Grundmann, Golden Shares; State (١٣٣) Control in Privatised Companies; Comparative Law, European Law and Policy Aspects, at p7

Maja Drakic, Privatization in Economic Theory, IBL Working Paper انظر (١٣٤) 2006, at p 11

ولضمان أفضل النتائج في عمليات الخصخصة فإنه يستوجب أن تتم عملية الخصخصة ضمن إطار شامل لإصلاح المؤسسات التي تمثل البنى التحتية لاقتصاديات السوق الحر، ويأتي على رأسها مرفق القضاء وأسواق المال والمؤسسات الرقابية بشقيها الخاص (مثل مراقبي الحسابات) والعام (مثل هيئات أسواق المال) والهيئات التخصصية (مثل هيئة المنافسة)، وإلا فإن أي عملية خصخصة سيكتب لها الفشل في نهاية المطاف<sup>(١٣٥)</sup>.

## تحليل اقتصادي لقانون التخصيص الكويتي:

إن مفهوم الخصخصة له أبعاد اقتصادية وفلسفية وسياسية وقبل الولوج في تحليل القانون الكويتي المنظم لعملية الخصخصة فإنه من الأهمية بمكان أن يتم شرح هذه الأبعاد، ومن ثم إسقاطها على القانون الكويتي. وفي بداية الأمر يجب توضيح أن الخصخصة ليست مجرد نقل ملكية أصل من القطاع العام إلى القطاع الخاص، بل هي أكبر بكثير من ذلك؛ فالخصخصة هي وسيلة للانتقال من نظام اقتصادي يتمحور حول التخطيط المركزي وإعطاء دور محوري للحكومة في الشأن الاقتصادي للدولة إلى نظام اقتصادي قائم على آليات السوق الحر، تؤدي فيه الدولة دور المراقب والمنظم لآليات عمل السوق "الدولة المحفزة وليست الدولة المنتجة" دون التدخل فيها بشكل مباشر مثل تحديد الأسعار وكميات الإنتاج، على سبيل المثال.

وقد أكد المشرع الكويتي هذا الأمر في المذكرة الإيضاحية لقانون التخصيص الكويتي حين نص على ما يأتي: "يهدف التخصيص إلى إعادة التوازن بين القطاعين العام والخاص؛ بحيث يتخلى الأول عن ممارسة الدور الذي يقوم به حالياً في مجالات الأنشطة المتصلة بتقديم الخدمات و إنتاج السلع، تاركاً ذلك للقطاع الخاص وهو الأقدر على ممارسة هذا الدور".

(١٣٥) انظر المرجع السابق.

ولكن عند النظر في مواد قانون التخصيص الكويتي، نجد أن مواد القانون لم تواكب مع هذا الأمر، فلم تتخل الدولة عن الدور الذي كانت تلعبه، خاصة عند النظر في المادة الثانية التي تنص على أن الأجهزة الرقابية للدولة ستقوم بتحديد الأسعار لما يسمى السلع والخدمات الاستراتيجية وذات الطبيعة الاحتكارية<sup>(١٣٦)</sup>. فالقانون ألغى آليات السوق عندما يتعلق الأمر بالسلع الاستراتيجية وذات الطبيعة الاحتكارية.

ومن ثم فإنه من اللازم التساؤل عن الدور الذي ستقوم به هذه الشركات والآثار السلبية لمثل هذا القيد، فإنه من المتوقع أن هذه الشركات سوف تلجأ إلى تخفيض التكاليف نظراً لعدم قدرتها على رفع الأسعار، ومن المتوقع أن خفض التكاليف لن يكون عن طريق تخفيض تكلفة الموظفين، فالقانون أعطى حماية غير مسبوقه للموظفين، وبناءً عليه فإن تخفيض التكاليف سيكون من خلال التوفير على حساب جودة وسلامة السلع والخدمات التي تقدمها هذه الشركات. وكان يستحسن لو أن مسألة تحديد الأسعار تركت لآليات السوق، مع تفعيل قوانين حماية المستهلك والمنافسة والأجهزة الرقابية على الأقل في القطاعات التي توجد فيها منافسة، وقصر تحديد الأسعار للشركات التي تتمتع باحتكار دون تلك التي تقدم سلعاً وخدمات استراتيجية نظراً لعمومية هذا النص وتعارضه مع فلسفة الخصخصة، ويجب تأكيد أنه لا يتصور وجود احتكار إلا من خلال تشريع مستقل، كما جاء في الدستور الكويتي ونص المادة ٣ من القانون المنظم لعملية التخصيص بالكويت.

ونؤمن بأن القانون بصياغته الحالية - فيما يتعلق بتحديد الأسعار - قد أوجد حوافز لإدارات هذه الشركات على تبني سياسات خفض التكاليف لتحقيق معدلات الأرباح المتوقعة في ظل تحديد الأسعار من قبل الجهات الرقابية، ولست متفائلاً بقدرة هذه الأجهزة على تحديد "الأسعار المناسبة"، وأنها

(١٣٦) انظر المادة الثانية، الفقرة أ في القانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص.

ستكون عرضة للاستغلال السياسي والضغوطات السياسية؛ الأمر الذي أرى أنه سيجعل هذه التجربة من التجارب المريرة التي سنعاينها على المدى الطويل.

بالإضافة إلى ما سبق فإن المشرع لم يلزم المجلس الأعلى للتخصيص خلق سوق تنافسية بالنسبة إلى المشاريع التي سيتم تخصيصها، وبذلك فإن ضمان المنافسة التي تعد من أهم عوامل أي برنامج للخصخصة قد تم إهمالها بشكل كامل. وقد كان من المستحسن أن يتم تقسيم هذه المشاريع على هيئة شركتين متنافستين على أقل تقدير، مثل ما حدث في بريطانيا عندما تم تخصيص قطاع الكهرباء<sup>(١٣٧)</sup>. كما أنه كان يفضل أن يتم إضافة مسؤولية التأكد من أن هناك سوقاً تنافسياً للقطاعات التي يتم تخصيصها، ضمن أهداف المجلس الأعلى للتخصيص ومسؤولياته المنصوص عليها في المادة الثانية من القانون؛ وذلك لتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد وتحقيق أهداف برنامج الخصخصة وتخفيض التكلفة للمستهلكين، وهذا ما تم في بريطانيا؛ حيث إن أسعار قطاع الغاز انخفضت بنحو ٤٠٪ بعد عملية الخصخصة وقطاع الكهرباء انخفض بنسبة ٢٠٪<sup>(١٣٨)</sup>.

فالدراسات العملية تؤكد أن من أهم أسباب نجاح عمليات الخصخصة وجود سوق تنافسي للمشاريع التي سيتم تخصيصها<sup>(١٣٩)</sup>، ولكن للأسف لم يتطرق المشرع لهذا الأمر بل على العكس فإن آلية الخصخصة التي تم تبنيها

Robert Trtoman, Experience with utility regulation in Great Britain, in How (١٣٧) Does Privatization work?: Essays on Privatization in honour of Professor V.V. Ramanadham, ed Anthony Bennett, at p 268.

Ibid at p283.

(١٣٨)

(١٣٩) للمزيد من التفاصيل بخصوص أهمية وجود سوق تنافسي انظر طاهر حمدي كنعان، الخصخصة: النظرية، المفاهيم، التجربة التطبيقية: في كتاب الخصخصة وتحديات التنمية المستدامة في الأقطار العربية، تحرير عامر خياط، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، ٢٠١٠، صفحة ٤٢.

تساهم في خلق سوق احتكاري؛ حيث إن كل مشروع عام يتم تخصيصه يكون من خلال طرحه في شكل شركة واحدة.

والحل للحد من التبعات السلبية المتوقعة من هذا التقييد هو أن يكون من خلال تبني الأجهزة الرقابية لمعايير موضوعية وشفافة للحد من السلطة التقديرية، وبكل الأحوال لن تستطيع هذه المعايير - بغض النظر عن جودتها - استبدال آليات السوق والوصول إلى السعر المناسب للخدمة أو السلعة؛ حيث إنه لو كان بالإمكان فعل ذلك لما انهارت الاقتصاديات ذات التخطيط المركزي.

ومن ناحية اقتصادية فإن هذه المادة (المادة ٣ من قانون التخصيص) أجازت وجود شركات تتمتع بميزة احتكارية، وهذا الأمر وارد ومألوف في أدبيات الاقتصاد تحت ما يسمى Natural Monopoly مثل شركات المقاصة التي تحتم طبيعتها أن تتمتع بوضع احتكاري، وقد تم اتباع هذا الأمر بشكل جزئي في بريطانيا ولكن كان يفضل أن يكون هناك معايير اقتصادية مبنية على أساس تحليل المنافع والتكاليف المصاحبة لمثل هذا الأمر كشرط أساسي لإعطاء هذه الميزة التنافسية. ولكن المعضلة تتمثل في أن القانون تطلب أن يكون كل مشروع عام يتم طرحه بشكل شركة واحدة، ولذلك فإنه يستوجب إعادة هيكلة هذه المشاريع العامة وتقسيمها لمجموعة مشاريع عامة قبل تخصيص كل مشروع على حدة وذلك لخلق سوق تنافسي.

وقد أحسن المشرع عندما تطلب أن يتم تحويل ما لا يقل عن ٥٠٪ من عوائد عمليات التخصيص وإيراداتها إلى حساب صندوق احتياطي الأجيال القادمة<sup>(١٤٠)</sup>. فالوضع الاقتصادي المستقبلي للكويت تحيط به الكثير من المخاوف وعدم اليقين؛ ففي ظل المصروفات الحكومية الحالية والتي تضاعفت أكثر من خمسة أضعاف تقريباً في السنوات العشر السابقة، ووصلت إلى ما يقارب ١٩,٤ مليار دينار للسنة المالية ٢٠١٠/٢٠١١، التي من المتوقع أن

(١٤٠) انظر المادة الثالثة عشرة، الفقرة هـ في القانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تنظيم برامج و عمليات التخصيص.

تصل هذه المصروفات إلى ٥٣ مليار دينار كويتي في السنة المالية ٢٠٢٩/٢٠٣٠ فإن صندوق احتياطي الأجيال القادمة سيكون رديفاً أساسياً للاقتصاد في السنوات القادمة في ظل المراهقة الاقتصادية التي تعيشها الدولة.

لم يتطرق المشرع الكويتي - بشكل صريح - إلى أهمية تحديد الأهداف الاقتصادية أو الاجتماعية الواجب توافرها لكل مشروع من المشاريع التي سيتم تخصيصها، وحبذا لو أن المشرع قد قام بإلزام المجلس الأعلى للتخصيص بهذا الأمر. فكل مشروع يتم تخصيصه عادة ما تكون له دوافع اقتصادية مختلفة، فعلى سبيل المثال فإن بعض المشاريع التي يتم تخصيصها يكون الهدف من خصخصتها التوسع في الخدمات التي تقوم بتقديمها، مثل ما حصل في المكسيك عندما تم تخصيص شركة تيلي ماكس؛ حيث كان من شروط التعاقد أن يقوم المستثمر باستثمار ١٤ مليار دولار أمريكي خلال مدة خمس سنوات وزيادة الخدمات بنسبة ١٢٪ سنوياً<sup>(١٤١)</sup>.

## المطلب الثاني

### فلسفة ونطاق تطبيق قانون الخصخصة الكويتي

إن الأهداف المرجوة من أي عملية خصخصة تختلف من دولة إلى أخرى وبناءً على هذه الأهداف الموضوعية يتشكل الإطار الفلسفي للإطار التشريعي المنظم لعمليات الخصخصة. والمتأمل في القانون الكويتي المنظم لعمليات الخصخصة يستطيع استشفاف الإطار الفلسفي للقانون، والمتمحور حول حماية العمالة الكويتية عند تنفيذ عمليات الخصخصة، ويرجع هذا الأمر إلى أن الخصخصة ليست حاجة اقتصادية أو سياسية ملحة في الوقت الراهن، بل على النقيض فإن التوجه السياسي السائد معاد للقطاع الخاص وينظر إليه بشك دائم، بالإضافة إلى أنه لا توجد أي ضغوطات اقتصادية في الوقت الراهن؛ حيث إن

Ramandham, V.V (ed), Privatization and After: Monitoring and Regulation, (١٤١) London 2002, at p17

الموازنة العامة تتمتع بفوائض غير مسبوقه بتاريخ الكويت الحديث<sup>(١٤٢)</sup>. ومما يؤكد هذا الأمر فإن المجلس الأعلى للتخصيص لم يتم تشكيله إلى لحظة كتابة هذا البحث على الرغم من مرور أكثر من سنتين على صدور القانون، وهذا الواقع أدى إلى أن تكون عملية الخصخصة من قبيل الترف السياسي خاصة مع فقدان واقع سياسي واقتصادي يساهم بدفع عجلة الخصخصة، وهو الأمر الذي انعكس على التشريع كما سيتم تبيانه لاحقاً.

ومن الأهمية بمكان تبيان أنه في كثير من الدول، حتى دول العالم المتقدم، وبسبب الضغوط السياسية والعمالية الموجهة ضد الخصخصة، فإن هذه الدول انتظرت إلى حين أفلست الشركات وأصبحت الخصخصة مصيراً وليس اختياراً، انظر على سبيل المثال إلى ما حصل في الخطوط الإيطالية واليونانية وعادة ما يتم بيع هذه الأصول بسعر زهيد مقابل التزام المستثمر بدعم هذه المؤسسات وضمان استمرارها؛ لذلك فإن استمرار عملية التأخير ستكون له عواقب اقتصادية واجتماعية فادحة<sup>(١٤٣)</sup>.

ختاماً فإن المشرع قام بتبني وتحديد نطاق تطبيق القانون الكويتي رقم ٣٧/٢٠١٠؛ حيث إنه ينظم عمليات الخصخصة للمشاريع المملوكة بالكامل للحكومة فقط؛ إذ عرف القانون المشروع الذي يخضع للقانون بالمشروع العام الذي تعود ملكيته بالكامل للحكومة، وبناءً عليه فإن القانون لا يمتد نطاقه إلى عمليات التخارج من الشركات التي يكون للدولة حصة فيها بغض النظر عن حجم هذه الحصة، والتي عادة ما تكون تحت مظلة هيئة الاستثمار الكويتي ومؤسسة التأمينات الاجتماعية كونهما أكبر مؤسستين في القطاع العام تستثمران في القطاع الخاص ولهما ملكيات في العديد من الشركات والمشاريع.

(١٤٢) بلغ فائض موازنة الكويت ١١,٦ مليار دينار كويتي للأشهر الثمانية الأولى في موازنة عام ٢٠١١-٢٠١٢. راجع موقع وزارة المالية الكويتية.

OECD Report, Privatisation, at p8

(١٤٣)

وقد استثنى المشرع في الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من القانون: "كل التزام باستثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية أو مرفق من المرافق العامة لا يكون إلا بقانون ولزمن محدود.."، وتعد صياغة هذه الفقرة هي ذات صياغة المادة ١٥٢ من الدستور الكويتي، ولا يوجد مبرر قانوني لتضمين مادة من الدستور في القانون، وإنما جاء هذا التضمين لبث نوع من الطمأنينة لمعارض الخصخصة، خاصة بعد ما أثارته هذه المادة من موجة من الاعتراضات<sup>(١٤٤)</sup>، ولكن استخدام مصطلح المرافق العامة يثير الشكوك في مدى دستورية هذا القانون، خاصة باستخدام هذا القانون لمصطلح المشروع العام وليس المرفق العام في باقي مواد القانون.

ولكن ما الفارق بين مصطلحي المرفق العام والمشروع العام؟

للمرفق العام معنيان أحدهما عضوي ويفيد بالمنظمة التي تعمل على أداء الخدمات وإشباع الحاجات العامة، ويتعلق هذا التعريف بالإدارة أو الجهاز الإداري، أما المعنى الثاني فهو موضوعي ويتعلق بالنشاط الصادر عن الإدارة بهدف إشباع حاجات عامة والذي يخضع لتنظيم الدولة وإشرافها ورقابتها<sup>(١٤٥)</sup>، وقامت بتعريف محكمة القضاء الإداري المصري بقولها: "إن المرفق العام هو كل مشروع تنشئه الدولة أو تشرف على إدارته ويعمل بانتظام واستمرار، ويستعين بسلطان الإدارة لتزويد الجمهور بالحاجات العامة التي يتطلبها لا

(١٤٤) شهد إقرار قانون الخصخصة في مجلس الأمة العديد من الانتقادات، خاصة استخدام مصطلح "المشروع العام" بدلاً من مصطلح "المرفق العام" الوارد في المادة ١٥٢ من الدستور الكويتي.. كما أدى رفض الاقتراح المقدم من النائب أحمد عبدالعزيز السعدون، الذي يعرّف "المشروع العام" بأنه "مشروع له طبيعة اقتصادية، تعود ملكيته للقطاع العام" إلى تزايد المخاوف من ناحية القانون

أحمد الدين، حيلة المشروع العام والمرفق العام، جريد رقابة الإلكترونية

<http://www.reqaba.com/PrintArticleDetail.aspx?artid=7794>

(١٤٥) الدكتور مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، ٢٠٠٨، ص ٦٧.

بقصد الربح بل بقصد المساهمة في صيانة النظام وخدمة المصالح العامة في الدولة<sup>(١٤٦)</sup>، إذاً فإن معيار تحديد المرفق العام هو الهدف من إنشائه وهو تحقيق الحاجات العامة، هذا الأمر أدى إلى اعتراف مجلس الدولة الفرنسي للمرافق العامة الاقتصادية بصفة المرفق العام، بل تعدى ذلك إلى المشروعات الخاصة ذات النفع العام وهو ما يطلق عليه المرافق العامة الفعلية<sup>(١٤٧)</sup>.

وبناءً على التعاريف السابقة يمكن تحديد عناصر المرفق العام في ثلاثة عناصر رئيسية (عنصر الهدف - عنصر الإدارة - امتيازات السلطة العامة).

فالهدف من المرفق العام لا بد أن يكون تحقيق المنفعة العامة أو تقديم خدمة عامة، وهو في ذلك يتميز عن المشروعات التي تستهدف تحقيق النفع الخاص، ولا يعني تحقيق المرفق العام للربح أنه يخرج من نطاق مفهوم المرفق العام، فالعبرة بالهدف الرئيسي للمرفق، ولصعوبة وضع معيار ثابت لما قد يعد ذا نفع عام أو نفع خاص ذهب البعض إلى إضافة شرط وهو عجز الأفراد أو أشخاص القانون الخاص عن القيام بالمشروع، وتعد الإدارة ثاني عناصر المرفق العام، فالدولة تتولى إدارة المرفق العام، ولكن إذا عهدت الإدارة إلى أحد الأشخاص المعنوية العامة بإدارة المرافق فإن هذا لا يعنى تخليها عن ممارسة رقابتها وإشرافها عليه، وتتمتع الدولة في أثناء إدارتها للمرفق الاقتصادي بامتيازات السلطة العامة، والتي تعد ثالث عناصر المرفق العام.

وتقسم المرافق العامة من حيث طبيعة النشاط إلى مرافق عامة إدارية واقتصادية ومهنية، وفي حين تتميز المرافق العامة الإدارية بأنها تضطلع بمزاولة نشاط لا يزاوله الأفراد عادة، وذلك إما بسبب عجزهم عن ذلك، وإما بسبب انعدام مصلحتهم فيه، ومثال ذلك مرافق العدل والدفاع والأمن، أما

(١٤٦) الدكتور حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، الكتاب الأول، نظرية المرافق العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٨٤، ص ٤١٢.

(١٤٧) د. محمود محمد حافظ، نظرية المرفق العام، دار النهضة العربية، ١٩٨٢، ص ١٦.

المرافق الاقتصادية فتتميز بمزاولتها لنشاط تجاري أو صناعي مماثل لنشاط الأفراد، ومثال ذلك مرافق النقل والمواصلات والاتصالات؛ أما المرافق المهنية فهي تلك التي تنشأ بقصد توجيه النشاط المهني ورعاية المصالح الخاصة بمهنة معينة، كالنقابات المهنية للمحامين والمهندسين وغيرهم.

أما المشروع العام فقد عرفته الفقرة الثانية من المادة الأولى من قانون التخصيص الكويتي رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠ بأنه: "مشروع تعود ملكيته بالكامل للدولة"، يتضح من هذا التعريف، أن المشرع قد لجأ إلى تعريف المشروع العام عن طريق معيار الملكية، واشترط أن يكون المشروع مملوكاً للدولة، ونلاحظ هنا أن المشرع جاء بألفاظ عامة غير محددة، كما أنه لم يشير إلى طريقة إدارته، ولم يشترط أن تديره الدولة كما هو الحال في المرفق الإداري، ولم يحدد المشرع هدف المشروع العام، أهو هدف ربحي أم تحقيق الصالح العام؟ هذا التحديد للمشروع العام وتمييزه عن المرفق العام يوضح رغبة المشرع في عدم استخدام لفظ المرفق العام في مواد قانون التخصيص.

ويتضح مما سبق أن مصطلح المشروع العام أوسع نطاقاً من مصطلح المرفق العام، ولعل هذه المراوغة القانونية باستخدام مصطلح "المشروع العام" بما يخالف المصطلح المستخدم في الدستور "المرفق العام"، يهدف إلى فتح المجال أمام تخصيص المرافق العامة وفقاً لقانون التخصيص ودون اشتراط صدور قانون، وذلك بالمخالفة للدستور الكويتي، وهو ما يعرض القانون لخطر عدم الدستورية، لصدوره مخالفاً للدستور الذي تلتزم القوانين به وتتقيد بمبادئه، ولا يجوز لها مخالفة أحكامه، ولعل المادة الرابعة من قانون التخصيص قد أكدت هذا الشك وزادت من وطأة هذا التضارب التشريعي، فنصت على: "... لا يجوز تخصيص إنتاج النفط والغاز الطبيعي ومصافي النفط ومرفقي التعليم والصحة"، وكأنها تحصر المشروعات العامة ذات الأهمية الاستراتيجية وتقوم باستثنائها من نطاق تطبيق القانون، وماعدا تلك المشروعات يخضع للقانون، ولا يتطلب إصدار قانون لتخصيص المشروع العام.

وفي محاولة لإزالة هذا الالتباس وللوقوف على نية المشرع وذلك بالرجوع إلى المذكرة الإيضاحية لقانون التخصيص الكويتي<sup>(١٤٨)</sup>، نجد أن المشرع قد قصد من تضمين المادة ١٥٢ من الدستور الكويتي في قانون التخصيص أن أي نشاط أو مشروع اقتصادي تقوم به الدولة يمكن تخصيصه، وذلك فيما عدا المشروعات العامة المتعلقة باستثمار ثروات طبيعية، وكذلك المرافق العامة القومية الرئيسية؛ حيث يخضع هذا المجال لحكم المادة ١٥٢ من الدستور، ويتطلب إصدار قانون، ويكون التخصيص لزمناً محدد.

كما حاولت المذكرة الإيضاحية للقانون توضيح أن المقصود بالمرافق العام الوارد في النص الدستوري، هو المرافق القومية الرئيسية دون المرافق الثانوية، وأن المادة ١٥٢ من الدستور تنصرف إلى عقود الالتزام وحدها، التي يميزها عن غيرها من العقود أنها تخول الملتزم امتيازات وحقوق السلطة العامة. هذا بالإضافة إلى أن الدستور لا يتطلب صدور قانون خاص إذا عهدت الدولة لجهة خاصة بإدارة مرفق عام تملكه أو قامت بتأجيره لها، أو عهدت إلى جهة خاصة بإنشاء وإدارة مرفق عام مستحدث، على أن تؤول ملكيته للدولة بعد انقضاء مدة معينة بطريقة B.O.T، إلا في الحالات التي يتوافر فيها عقد الالتزام بعناصره الأساسية، التي يكون فيها المرفق من المرافق القومية الرئيسية، وقد حرصت المادة الثالثة على الإشارة إلى عدم جواز تخصيص مرفقي التعليم والصحة وفقاً لتعريف التخصيص الذي جاء في المادة الأولى من القانون، وهو لا يتعارض مع خضوع هذين المرفقين للحظر الوارد في المادة ١٥٢ من الدستور باعتبارهما من أبرز المرافق الرئيسية.

وقد حدث جدل مشابه في التشريعات التي صدرت في فرنسا بخصوص الخصخصة؛ حيث نصت المذكرة الإيضاحية للقانون المنظم لعمليات

(١٤٨) المذكرة الإيضاحية لقانون الخصخصة، المحرر الاقتصادي، جريدة القبس الكويتية، الأحد ١١ أبريل ٢٠١٠، العدد ١٣٢٤٢، 11/04/11/ <http://www.alqabas-kw.com> Article.aspx?id = 593906&date = 11042010 ص 2012 11:44:55

الخصخصة في فرنسا على أنه: "يجب أن يكون نقل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص للمشروعات العامة التي تم إنشاؤها أو تأميمها وتلك المشروعات التي تملك الدولة حق الرقابة المباشرة عليها، بموجب قانون. أما نقل ملكية المشروعات التي لا تدار كمرفق عام، والتي لا تكون احتكاراً فعلياً ولم تدخل في نطاق القطاع العام طبقاً للقانون ولا تملك الدولة لهذا السبب حق الرقابة عليها فيجب أن يصدر لذلك ترخيص إداري."<sup>(١٤٩)</sup>

### المطلب الثالث

## آليات الخصخصة في ظل القانون الكويتي

تبنى المشرع الكويتي آلية خصخصة واحدة، ولم يفتح المجال أمام تبني أكثر من وسيلة لتنفيذ برنامج الخصخصة، وقد نظم القانون آلية عملية التخصيص بالمواد ١١ إلى ١٧ من القانون رقم ٣٧/٢٠١٠.

وأهم ما يميز عملية التخصيص التي تبناها المشرع الكويتي، هي أنها حاولت قدر المستطاع أن تجمع بين جميع آليات الخصخصة التي تم الإشارة إليها في هذا البحث، باستثناء البيع المباشر المبني على التفاوض المباشر مع المستثمر لبيع حصة القطاع الخاص، وآلية إعادة الحقوق الأصلية للملاك وذلك لعدم انطباقها على الوضع في الكويت، فجميع حالات التأميم والمصادرة تمت بناءً على مبدأ التعويض العادل في تاريخ الكويت المعاصر.

ووفقاً للمادة الثانية عشرة من القانون الكويتي فإنه على الحكومة تأسيس شركة مساهمة تحول لها الأصول المادية والمعنوية والمطلوبات المثبتة للمشروع العام الذي يراد تخصيصه، وتحل الشركة مقام المشروع العام من ناحية تقديم الخدمات وأغراضه. وبناءً على نتائج التقييم الذي تم للمشروع العام

(١٤٩) د. أحمد محمد محرز، النظام القانوني لتحول القطاع العام إلى القطاع الخاص، دار المعارف ٢٠٠٩، صفحة ٤٧.

يتم تحديد رأس مال الشركة ويتم تحديد السعر العادل للسهم بناءً على التقييم المعتمد.

وسيتم في هذا المطلب دراسة أهم محاور آلية عمليات التخصيص في القانون الكويتي.

### المستثمر الاستراتيجي:

قام المشرع الكويتي بتخصيص جزء من الشركة التي سيتم تخصيصها للمزاد العلني لاستقطاب مستثمر استراتيجي، فبعد الانتهاء من مرحلة تأسيس الشركة فإن القانون الكويتي يقسم آلية تخصيص أسهم الشركات إلى أربع شرائح.

وقد تم تخصيص الشريحة الأولى والتي تبلغ ٣٥٪ من إجمالي أسهم الشركة للمستثمر الاستراتيجي، وتطلب المشرع أن يتم طرح هذه الحصة للمزايدة العلنية للشركات المؤهلة. ويمكن تقسيم التأهيل إلى تأهيل تلقائي بقوة القانون؛ حيث إن البند الأول من المادة الثالثة عشرة ينص على أن جميع الشركات المدرجة في أسواق المال المحلية يحق لها الاشتراك بهذه المزايدة دون الحاجة لاستيفاء أي شروط إضافية. أما القسم الثاني من عملية التأهيل فيشمل الشركات التي يوافق المجلس الأعلى للتخصيص على مشاركتها بالمزاد. وقد خلت المادة من أي اشتراطات للشركات المدرجة، وقد كان الأولى ألا تعطى هذه الشركات تأهيلاً بقوة القانون؛ حيث إن الغالبية العظمى من هذه الشركات غير مؤهلة لإدارة هذه المشروعات العامة، فعلى سبيل المثال: ما مؤهلات شركة خدمات تعليمية لإدارة شركة للمواصلات؟ فكان يستحسن لو أن القانون اشترط على هذه الشركات أن تكون - على أقل تقدير - متخصصة بالقطاع نفسه الذي يتبعه المشروع العام.

ومن جانب آخر فإن القانون ربط بيع الحصة الاستراتيجية بأعلى سعر يقدم، دون النظر إلى المنافع الأخرى للمتقدمين بأسعار أقل مثل استخدام تكنولوجيا؛ حيث إن هذه المميزات سيكون لها تأثير إيجابي على الاقتصاد

بشكل عام. وهذا أمر قد جانبه الصواب وسوف يحرم الدولة من الحصول على منافع إضافية؛ إذ إن ربط حصة المستثمر الاستراتيجي بالسعر فقط لن يعطي المجال لاختيار شركاء وجودهم سيكون له قيمة مضافة للاقتصاد والمستهلكين، ولكن في الوقت ذاته فقد أدى هذا التوجه إلى قفل أحد أبواب الفساد في عمليات الخصخصة، ولكن على حساب فقدان بعض المستثمرين الذين يملكون إمكانيات خاصة. ولتقليل سلبيات هذا الوضع فإنه يجب على المجلس الأعلى للتخصيص أن يضع شروطاً مشددة لتأهيل الشركات لضمان الحد الأدنى من قدرة المؤهلين لإدارة المشاريع العامة المراد تخصيصها، ولكن التأهيل التلقائي سيكون نقطة الضعف التي لا يمكن إصلاحها دون تعديل تشريعي.

بالإضافة إلى ما سبق فإن المشرع لم يفرض فترة حظر لتداول الأسهم على المستثمر الاستراتيجي، وهذا توجه غير موفق من قبل المشرع و يجعل حصة المستثمر الاستراتيجي عرضة لعمليات المضاربة من قبل هذا المستثمر. وإنه من المستغرب أن المشرع قد وضع فترة حظر على العاملين المكتتبين والمواطنين الذين شاركوا في الاكتتاب العام لفترة خمس سنوات، في حين أنه لم يرقم بالأمر ذاته تجاه المستثمر الاستراتيجي الذي هو أولى أن يكون مستثمراً طويلاً المدى لضمان استقرار إدارة الشركة. وقد ذهب بعض الفقهاء إلى أهمية أن يتم إدراج حظر للتداول من ضمن شروط المزايدة شريطة أن يكون هذا الشرط متناسباً مع قيود مشروعية الشرط المانع الواردة بالقانون المدني الكويتي<sup>(١٥٠)</sup>.

ختاماً فإن المشرع قام بإلزام الشريك الاستراتيجي بشراء كسور الأسهم والأسهم التي لم يتم الاكتتاب فيها من قبل المواطنين وبذات السعر الذي رسا به المزاد<sup>(١٥١)</sup>.

(١٥٠) انظر أ. د. أحمد الملحم، الشريك الاستراتيجي في شركات التخصيص: تعليق في مدى صحة الفلسفة التشريعية، مجلة الحقوق مارس ٢٠١٢ صفحة ٥٩١.  
(١٥١) انظر أ. د. أحمد الملحم، الشريك الاستراتيجي في شركات التخصيص: تعليق في مدى صحة الفلسفة التشريعية، مجلة الحقوق مارس ٢٠١٢ صفحة ٥٨٥.

## حصة الدولة في عمليات التخصيص:

أعطى القانون الكويتي الحق للجهات الحكومية الاستمرار بملكية جزئية بالشركات التي سيتم تخصيصها، فقد نصت الفقرة (ب) من المادة الثالثة عشرة على أنه: "تخصص نسبة لا تتجاوز عشرين في المئة ٢٠٪ للجهات الحكومية التي يحددها المجلس، ويجوز للجهة الحكومية التخلي عن هذه النسبة أو جزء منها، وذلك بطرحها للبيع بالمزاد العلني وفقاً لأحكام البند (أ) من هذه المادة".

ولم يجعل المشرع استمرارية الجهات الحكومية بالمشاريع التي يتم تخصيصها أمراً وجوبياً، فنص المادة يجعل الأمر جوازي مع اشتراط موافقة المجلس الأعلى للتخصيص والجهة الحكومية التي ستستمر بملكية جزئية للمشروع، وإن لم ينص صراحة على موافقتها إلا أن هذه الموافقة ضمنية. فنص المادة يعطي الجهة الحكومية التخلي عن الحصة المخصصة لها أو عن جزء منها؛ مما يعني أن موافقة هذه الجهة هو شرط واجب لتملكها بالمشروع. وفي حالة تخلي الجهة الحكومية بشكل كامل أو جزئي فإنه يتم طرح هذه الحصة بمزاد علني بنفس الشروط والإجراءات المشار إليها في البند (أ) من المادة ١٣ الخاصة بالمزاد العلني. ويستوقفني هنا إشكالية إجرائية، فمن غير المعروف ما إذا كانت هذه الحصة تباع بشكل مستقل أو تضاف إلى النسبة ٣٥٪ المتاحة للمستثمر الاستراتيجي، وإذا اعتبرنا أن هذه الحصة ستباع بشكل مستقل فإننا في هذه الحالة بصدد بيع ٢٠٪ من أسهم الشركة، ولا أعتقد أنه سيتقدم أي مستثمر لشراء حصة تبلغ ٢٠٪ مع وجود مستثمر استراتيجي آخر يملك ٣٥٪؛ وذلك لانعدام سيطرة كاملة؛ الأمر الذي سيجعل إدارة الشركة عرضة للخلافات بين الملاك الرئيسين.

## مساهمة الفئات العاملة في المشاريع العامة المراد تخصيصها:

حرص المشرع الكويتي على إعطاء الحق للعاملين في المشاريع العامة المراد تخصيصها، والذين وافقوا على الانتقال إلى الشركة التي ستستبدل المشروع العام في المساهمة في هذه الشركات. فقد نصت الفقرة (ج) من المادة ١٣ على أنه يتم تخصيص: "نسبة لا تتجاوز خمسة في المئة يكتب بها

بالتساوي العاملون الكويتيون المنقولون من المشروع العام إلى الشركة، والمنقولون من الشركة المؤسسة وفقاً للمادة ١٧ من هذا القانون، الراغبون في الاكتتاب بالشروط التفضيلية التي يضعها المجلس...و تطرح الأسهم التي لم يكتتب بها أي من العاملين للاكتتاب العام وفقاً لأحكام البند (د) من هذه المادة.

وقد أحسن المشرع بوضع سقف ٥٪؛ حيث إن التجارب العالمية للخصخصة التي كانت مبنية على فلسفة التخصيص للعاملين لم يكتب لها النجاح، مثل التجربة الروسية وذلك لإعطاء الفرصة للمستثمرين الاستراتيجيين بتولي الإدارة وإعادة هيكلة هذه الشركات. وقد أجاز المشرع للمجلس الأعلى للتخصيص وضع شروط تفضيلية كالاكتتاب بسعر مخصوم أو الدفع بالأقساط أو غيرها من الشروط التفضيلية. وفي حالة عدم الاكتتاب بكافة الأسهم المخصصة للعاملين فإن الأسهم غير المكتتب فيها تتم إضافتها للأسهم التي سيتم طرحها للاكتتاب العام للكويتيين. ولعل أهم ما يميز عرض الأسهم للعاملين بهذه المشاريع العامة يتمثل بالحافز الذي خلقتة هذه المادة للعاملين للانتقال من القطاع العام إلى القطاع الخاص، خاصة في ظل التزام الحكومة للعاملين الذين لا يريدون الانتقال بتوفير وظائف لهم في القطاع العام بنفس المزايا المالية والعينية مع توفير التدريب اللازم لهم لنقلهم في القطاعات الحكومية الأخرى؛ حيث إن الموظفين غير الراغبين في الانتقال للقطاع الخاص لن يحق لهم الاستفادة من الشروط التفضيلية، ولكن سيحق لهم الاكتتاب كمواطنين وفقاً للبند (د) من المادة ١٣، وبناءً عليه فإن القائمين على المجلس يجب أن ينظروا إلى الحق في تقديم شروط تفضيلية كوسيلة لتحفيز العاملين على الانتقال خاصة أن عدم انتقالهم واستمرارهم في القطاع العام ستكون كلفته عالية جداً. وعلى سبيل المثال فإن برنامج الخصخصة المصري اتبع هذه الآلية في مجموعة من الشركات التي تم تخصيصها، ووفقاً لشروط تفضيلية تم بيع هذه الأسهم بسعر خصم ٢٠٪ عن السعر الذي تم بيعه للجمهور<sup>(١٥٢)</sup>.

Safwat A. awadalla, Privatisation and Economics Development: Study on the Effect (١٥٢) of Privatisation on the Economic efficiency in developing countries: Egypt as a cast study under Law No 203 for 1991, Arab Law Quarterly, Vol 18, No 1 (2003), p46.

## الطرح العام:

كما تم تبيانه سابقاً فإن المشرع الكويتي جمع غالبية الآليات المستخدمة للتخصيص، ومن أهمها طرح العام؛ حيث نصت المادة ١٣ في البند (د) على أنه يتم تخصيص "نسبة لا تقل عن أربعين في المئة تخصص للاكتتاب العام وتوزع على المواطنين وفقاً لأحكام المادة الرابعة عشرة من هذا القانون، مع استبعاد المستفيدين من أحكام البند (ج) من هذه المادة من المشاركة في هذه النسبة. ويحظر على المكتتب التصرف في الأسهم قبل مضي خمس سنوات من تاريخ الاكتتاب".

ومن أهم إيجابيات هذه الآلية هي مساهمتها في نمو أسواق المال وتطورها بالكويت؛ حيث إن وجود رقعة كبيرة من المساهمين سيساهم في إيجاد ملاءة مالية لتداول هذه الشركات، ولكن المشرع وضع فترة حظر لتداول هذه الأسهم مدتها خمس سنوات من تاريخ الاكتتاب، وهذا الأمر سيؤثر سلباً على نمو أسواق المال؛ حيث إن أسهم هذه الشركات لن تكون متداولة بشكل نشط نتيجة لهذا الحظر، وإدراجها لن يكون له وقع إيجابي على سوق المال بعكس المستثمر الاستراتيجي الذي لم يضع المشرع أي قيد على تداوله لحصته.

ولم ينظم القانون الكويتي مسألة عدم تغطية الاكتتاب العام، وهذا أمر وارد؛ حيث إننا بصدد تخصيص مشاريع عامة ستكون كلفتها عالية. ويستحسن لو أن المشرع فتح المجال أمام المستثمرين الأجانب لتغطية مثل هذا العجز، فهذا الأمر ينسجم مع استراتيجية الكويت لتصبح مركزاً مالياً، وسيضمن استقطاب أموال المستثمرين الأجانب.

والأصل - وفقاً للقانون - أن يتم الاكتتاب بمقابل مالي، ولكن المادة الرابعة عشرة أجازت للمجلس الأعلى للتخصيص أن يقرر توزيع الأسهم مجاناً للمواطنين، وبهذا نرى أن المشرع قد تبني استثناء آلية (الفاوجرز) كآلية لتخصيص ما لا يتجاوز ٤٠٪ المخصصة للاكتتاب العام. ولم يوفق المشرع بتبني هذا التوجه وإن كان الأصل هو الاكتتاب بمقابل مالي، فالدول التي تبنت هذه الآلية كانت لأسباب وظروف خاصة كما تم تبيانه سابقاً، وهذه الظروف لا

تنطبق على الوضع في الكويت. والأمر الآخر الذي أغفله المشرع هو أنه قصر هذه الآلية على المواطنين دون العاملين في هذه الشركات، وهذا الأمر سيكون له تبعات سلبية على انتقال العاملين إلى هذه الشركات؛ حيث لن يشملهم التوزيع المجاني، وتم قصر هذا الأمر على الاكتتاب العام فقط، وينظمه البند (د) من المادة ١٣ الذي يستبعد العاملين من الاكتتاب العام.

## المطلب الرابع

### المجلس الأعلى للتخصيص في القانون الكويتي

أوكل المشرع مهام الإشراف ومتابعة تنفيذ مشاريع الخصخصة إلى المجلس الأعلى للتخصيص، الذي يتكون وفقاً لما جاءت به المادة الخامسة من القانون رقم ٣٧/٢٠١٠، والتي نصت على الآتي:

"ينشأ مجلس يسمى "المجلس الأعلى للتخصيص" برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية خمسة من الوزراء، وثلاثة أعضاء متفرغين من ذوي الكفاءة والخبرة والاختصاص بالأمور المالية والاقتصادية والقانونية والفنية، ذات العلاقة بهذا القانون. ولرئيس مجلس الوزراء أن ينيب عنه في رئاسة المجلس وأعماله أحد الوزراء أعضاء المجلس.

ويصدر مرسوم، بناء على عرض رئيس مجلس الوزراء، بتعيين وإعفاء الأعضاء من غير الوزراء وتحديد مكافآتهم لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد لمرتين متتاليتين، مع احتفاظ العضو بحقه في العودة إلى عمله الأصلي في نهاية المدة إذا كان يعمل بالقطاع الحكومي".

ويلاحظ أن المشرع قد دمج في عضوية المجلس أشخاصاً متفرغين وأشخاصاً معينين بحكم مناصبهم، ولم يسلك مسلك قانون هيئة سوق المال التي تطلب المشرع فيها تفرغ جميع أعضائها بالكامل، ولعل من أهم مساوئ المجالس غير المتفرغة هو بطء عملها، نظراً لانشغال أغلبية أعضاء المجلس، بالإضافة إلى عدم ديمومة الأعضاء، فمعدل عمر الحكومات في دولة الكويت لا يتجاوز سنتين، و لعله كان من المستحسن أن ينتهج المشرع مثل نهج قانون

هيئة سوق المال، ومن المتوقع أن يكون تشكيل المجلس بشكله الحالي أحد أسباب تأخير تطبيق القانون والبدء بعملية الخصخصة. وتشكيلة المجلس الأعلى للتخصيص قريبة من تجربة المملكة الأردنية؛ حيث إن القانون رقم ٢٥ لعام ٢٠٠٠ الأردني ينص على إنشاء مجلس التخصيص<sup>(١٥٣)</sup> يترأسه رئيس مجلس الوزراء وبعضوية ٤ وزراء وأربعة أشخاص من ذوي الخبرة والاختصاص<sup>(١٥٤)</sup>. وقد انتهجت بعض الدول منهجاً مختلفاً عندما أتى الأمر للجهة المنظمة والمسؤولة عن برامج الخصخصة؛ ففي المملكة المغربية تم توكيل برامج الخصخصة إلى وزير للخصخصة وتدرج تحته هيئة للتقييم ولجنة للتحويلات<sup>(١٥٥)</sup>.

أما فيما يتعلق بالجهاز التنفيذي للمجلس، فقد حددت المادة التاسعة اختصاصات الجهاز الفني التابع للمجلس الأعلى للتخصيص فقد نصت على أن:

"ينشأ بمرسوم جهاز يعاون المجلس يسمى "الجهاز الفني لبرنامج التخصيص" يشرف عليه رئيس المجلس، ويكون للجهاز رئيس تحدد درجته ومرتبته وسائر حقوقه المالية بقرار من مجلس الوزراء، وتكون له اعتمادات مالية خاصة تدرج ضمن ميزانية مجلس الوزراء، ويصدر المجلس قراراً بالنظام المالي والإداري للجهاز بناء على عرض من رئيسه. ويتولى الجهاز ما يلي:

١ - إعداد دليل إرشادي بالمشروعات العامة القابلة للتخصيص.

(١٥٣) في الأردن يدرج استخدام مصطلح التخاصية بدلاً من الخصخصة، وفي المملكة المغربية فإن المصطلح الدارج هو الخوصصة.

(١٥٤) للمزيد من التفاصيل بخصوص التجربة الأردنية انظر محمد سليمان الصانع، برنامج الخصخصة في الأردن: في كتاب الخصخصة وتحديات التنمية المستدامة في الأقطار العربية، تحرير عامر خياط، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، ٢٠١٠، صفحة ٧٥.

(١٥٥) انظر د. إدريس بن علي، التجربة المغربية في الخصخصة، في التحول إلى القطاع الخاص: تجارب عربية في خصخصة المشروعات العامة، تحرير د. أحمد عاشور، صفحة ٦٠.

٢ - إجراء الدراسات الأولية بشأن المشروعات العامة المقترح تخصيصها وفقاً لهذا القانون وإحالتها إلى المجلس.

٣ - متابعة تنفيذ إجراءات التقييم والعمل على تذليل عقبات التنفيذ بالتعاون مع الجهة الحكومية التي يتبعها المشروع، وذلك وفقاً لما تقرره اللائحة التنفيذية لهذا القانون.

٤- المعاونة في إعداد التقرير نصف السنوي المشار إليه في المادة السابقة.

٥- إعداد نماذج للعقود التي تتضمن الشروط والأحكام الأساسية الواجب توافرها، مع تقديمها للمجلس لاعتمادها.

٦- أي اختصاصات أخرى يراها المجلس لازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون".

لعل من أهم مهام الجهاز الفني لبرنامج التخصيص يتمثل بالبند الخامس، و التي أوكل بناءً عليها الجهاز بإعداد نماذج العقود؛ حيث إن هذه العقود ستكون الإطار التعاقدى بينها وبين المستثمر الاستراتيجي، ويستوجب أن تكون هذه العقود خاصة تلك المتعلقة بالمستثمر الاستراتيجي؛ إذ إن هذه العقود ستشتمل على التزامات هذا المستثمر؛ مثل الالتزام بعدم تقليص نطاق الخدمات الجغرافية والتي ستكون من ضمن صميم أعمال الشركة التي سيتم تخصيصها، وهذا الأمر متعارف عليه في الدول التي عايشت برامج الخصخصة مثل بريطانيا؛ فعند تخصيص مشروع من المشاريع العامة فإن قيمة هذا المشروع لا تنحصر في موجوداته المادية فحسب، ولكن التراخيص التي ستعطي للشركة لممارسة نشاط محدد تعتبر من أهم موجودات الشركة، وبناءً عليه فإن المستثمر الاستراتيجي يجب أن يلتزم بالإطار التعاقدى الذي سيتم إعداده من قبل الجهاز الفني واعتماده من قبل المجلس، والذي من المتوقع أن يشتمل على مجموعة التزامات على المستثمر، ولكن نظراً لعدم وجود أي قيد على المستثمر الاستراتيجي بالقانون بخصوص التصرف بملكيته والكيفية التي سيتم التصرف فيها، فاللائحة التنفيذية إن أغفلت هذا الأمر فإن عملية الخصخصة ستكون خاضعة لعمليات مضاربة لن تكون في صالح برنامج الخصخصة.

ختاماً فإن المشرع أوكل للمجلس مسؤولية إنشاء أو تحديد الجهة الرقابية التي ستتولى الاختصاصات والمهام المنصوص عليها في المادة الثانية من قانون التخصيص، والتي من أهمها تحديد الأسعار للسلع والخدمات الاستراتيجية وذات الطابع الاحتكاري، وهذا التوجه من قبل المشرع أمر محمود؛ حيث إن المجلس الأعلى للتخصيص مجلس ذو طابع سياسي وليس ذا طابع فني، وذلك بالنظر إلى طبيعة مناصب أعضائه والتي يمثل غالبيتها وزراء ويتأسسه رئيس مجلس الوزراء، والمهام الموكلة للجهة الرقابية هي فنية، لذلك فإبعاد هذه المهام عن عاتق المجلس الأعلى للتخصيص أمر إيجابي، وقد سعى المشرع معالجة مسائل تعارض المصالح لأعضاء المجلس الأعلى للتخصيص ومستشاريه وأعضاء مجلس الأمة ومجلس الوزراء والعاملين في الجهاز الفني وأقاربهم من الدرجة الأولى من خلال المادة العاشرة من قانون التخصيص، والتي حظرت على هذه الفئات أن تكون لهم مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في الحصة التي ستطرح للمستثمر الاستراتيجي في المشروع العام المراد تخصيصه وفقاً للفقرة (أ) من المادة ١٣ من قانون التخصيص. وقد تم تعريف المصلحة على أنها عضوية مجلس إدارة أو تملك ٥٪ من الشركة المتقدمة للمزاد<sup>(١٥٦)</sup>. ويهدف هذا المنع من الابتعاد عن الممارسات التي تمت في بعض الدول النامية، والتي بينت التجربة أن المشاريع التي يتم تخصيصها ينتهي بها المطاف أن تكون بيد أقارب المسؤولين مثل ما حدث في سيريلانكا، ولكن هناك قصور تشريعي بهذا الأمر؛ فالمشرع لم يضع أي قيود إضافية لمعالجة تعارض المصالح بخلاف ما قامت به التشريعات المقارنة، فقد وضع المشرع المغربي والمشرع التونسي قيوداً إضافية على أعضاء الجهات المسؤولة عن برامج التخصيص؛ وذلك بمد حظر تعارض مصالح لمدة خمس سنوات من تاريخ ترك الوظيفة<sup>(١٥٧)</sup>. بل امتد الحظر في التشريع التونسي

(١٥٦) انظر المادة ١٠ من القانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تنظيم برامج و عمليات التخصيص.

(١٥٧) انظر د. إدريس بن علي، التجربة المغربية في الخصخصة، في التحول إلى القطاع الخاص:

تجارب عربية في خصخصة المشروعات العامة، تحرير د. أحمد عاشور، صفحة ٧١

إلى منع القائمين على جهاز التخصيص بأن يقدموا أي نشاط بمقابل لفائدة المؤسسات المعنية بالخصخصة مثل الأعمال الاستشارية على سبيل المثال.

## المطلب الخامس

### عملية تقييم المشاريع العامة

لعل من أهم التحديات التي تواجه أي برنامج خصخصة الآليات التي تتبع لتقييم المشاريع التي سيتم تخصيصها؛ وذلك لتحديد القيمة العادلة لهذه المشاريع، وهذا التحدي لا يقتصر على الدول النامية، فالعديد من الدول المتقدمة تقع بذات الإشكال وتقوم ببيع هذه المشاريع بأقل من قيمتها العادلة؛ ففي الولايات المتحدة الأمريكية - على سبيل المثال - قامت مدينة شيكاغو ببيع حقوق تحصيل عدادات المواقف المنتشرة بالمدينة للخمس والسبعين سنة القادمة وذلك مقابل مليار ونصف المليار دولار، ولكن الدراسات اللاحقة بينت أن السعر العادل كان يستوجب أن يكون مليارين ونصف المليار دولار أمريكي<sup>(١٥٨)</sup>.

ولذلك حرص المشرع الكويتي على تقنين عملية تقييم المشاريع التي سيتم تخصيصها، وذلك في الفصل الثالث من القانون رقم ٣٧/٢٠١٠، وأهم ما جاء في عملية تقييم القانون ما نصت عليه المادة ١١ من وجوب تعيين مؤسسات استشارية مستقلة، لا تقل عن اثنتين، لتقييم المشروع العام المراد تخصيصه، وقد تطلب المشرع أن تكون واحدة من هذه المؤسسات عالمية الانتشار والخبرة، واستلزم أن تكون عملية اختيار هذه المؤسسات مبنية على العلنية والمنافسة.

ولا يخفى على القارئ أن اختيار هذه المؤسسات سيكون أمراً جوهرياً في برنامج التخصيص؛ حيث إن عملية تقييم المشاريع العامة المراد تخصيصها ستكون بيد هذه المؤسسات في المرحلة الأولى على أقل تقدير. ولكن لا يعني ذلك

A Guide to Evaluating Public Asset Privatization: A Publication of In The (١٥٨) Public Interest January 2011 at p1.

أن الأمر متروك لما تراه هذه المؤسسات، فقد حرص المشرع على أن يكون هناك إطار تنظيمي ورقابي على عمل هذه المؤسسات، فقد نصت المادة الحادية عشرة على أنه يستوجب أن تضع اللائحة التنفيذية قواعد موحدة للتقييم، والإجراءات التي تلتزم تلك المؤسسات باتباعها فيه ووسائل الإعلان عنها<sup>(١٥٩)</sup>. وقد واجهت بعض التجارب تحديات بشأن مسألة التقييم؛ مما حدا ببعض أن يحدد العائد العادل أو المتوقع للمستثمر، الذي سيكون له وزن في عملية التقييم، وقد تم الأخذ بهذا الاتجاه في التجربة المصرية، فقد تم تحديد قيمة الإصدار للسهم بطريقة يستطيع من خلالها المستثمر تحقيق عائد ما بين ١٢-١٥٪، بالإضافة إلى ما سبق فقد وضع المشرع الكويتي قيوداً رقابية على عمل هذه المؤسسات؛ حيث إنه استوجب أن تخضع عملية التقييم لموافقة ديوان المحاسبة ومراجعتة، وهو جهاز مستقل عن السلطة التنفيذية ويتبع السلطة التشريعية، وذلك قبل أن يقوم المجلس الأعلى للتخصيص باعتماد التقييم.

بالإضافة إلى ما سبق فإن المشرع اشترط ألا تقوم الحكومة بإعطاء أي امتيازات أو حقوق خاصة للمشروع العام في أثناء فترة تقييمه؛ وذلك لمنع أي ممارسات قد تستهدف الالتفاف حول تقييم المشروع من خلال إعطائه امتيازات لا تخضع للتقييم، وقد أعطى المشرع المجلس الأعلى للتخصيص الحق في وقف أي امتيازات قائمة للمشروع المراد تخصيصه شريطة أن يتم تبيان ذلك في التقييم؛ وذلك لتوفير الحماية اللازمة للمستثمرين الراغبين بشراء المشروع، ويلتزم المجلس الأعلى للتخصيص بالإعلان عن تأسيس شركة مساهمة للمشروع العام الخاضع للتخصيص خلال فترة لا تتجاوز سنتين من اعتماد تقييم المشروع<sup>(١٦٠)</sup>. وفترة السنتين لا تعتبر مناسبة فإنه من المتعارف عليه أن أي عملية تقييم لا تتجاوز صلاحيتها سنة كاملة على أقصى تقدير؛ لأنه من

(١٥٩) انظر المادة ١١ من القانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص.  
(١٦٠) انظر المادة ١١ من القانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص.

المؤكد أن بعض التطورات، سواء الإيجابية أو السلبية، ستحدث خلال فترة سنتين؛ الأمر الذي سيكون له انعكاس على القيمة العادلة للمشروع الذي سيتم تخصيصه. وبناءً عليه فإنه كان من المفترض ألا تتجاوز المدة سنة كاملة وليس سنتين.

ويعتبر اعتماد المجلس الأعلى للتخصيص على تقييم المشروع المراد تخصيصه قراراً إدارياً يخضع لمراقبة القضاء الإداري، كون المشرع أعطى المجلس السلطة النهائية لاعتماد التقييم، وبناءً عليه فإن قرار المجلس يعتبر قراراً نهائياً.

وقد حصل جدل في فرنسا بخصوص طبيعة قرارات لجنة الخصخصة، أهي قرارات إدارية أم لا، وقد بحث مجلس الدولة الفرنسي هذه المسألة وتوصل إلى أن قرارات اللجنة لا تعتبر قرارات إدارية كونها جهة استشارية وقراراتها عبارة عن توصيات يستوجب اعتمادها من الوزير المختص، وأن الرقابة القضائية تقع على قرار الوزير<sup>(١٦١)</sup>، ويتمتع المجلس الأعلى للتخصيص في الكويت بصلاحيات نهائية لتحديد التقييم، وسلطاته مشابهة لسلطات الوزير المختص في التشريع الفرنسي؛ ولذا فإن قراراته تخضع لمراقبة القضاء الإداري.

ختاماً فقد حرص المشرع على أن تكون التنمية البشرية في صلب القانون، وهذا توجه محمود من المشرع؛ حيث نصت المادة ٢٢ على أنه: "تصدر بمرسوم اللائحة التنفيذية لهذا القانون خلال ستة أشهر من تاريخ العمل به بناءً على عرض المجلس، متضمنة القواعد التي تلتزم بموجبها الشركات بوضع وتنفيذ برامج تدريبية تكفل الاستفادة من العاملين الكويتيين المنقولين إليها والارتقاء بمستوى مهاراتهم الوظيفية، مع الحفاظ على نسبة العاملين في التخصصات النادرة والأعمال الفنية المتخصصة التي يحددها المجلس، إضافة

(١٦١) د. أحمد محمد محرز، النظام القانوني لتحول القطاع العام إلى القطاع الخاص، دار المعارف، ٢٠٠٩، صفحة ٧٠.

إلى أي شروط أخرى ومنها شروط حق الانتفاع بأموال الدولة العقارية التي كان يتمتع بها المشروع العام قبل تخصيصه، إن وجدت، بما يتفق مع القانون".

فهذه المادة أوجبت على القطاع الخاص الاستثمار في العنصر البشري وهو الاستثمار الحقيقي لأي مجتمع، و لم يحدد المشرع فترة زمنية محددة لهذا الالتزام وترك المسألة للائحة التنفيذية، وحبذا لو جعل المشرع هذا الالتزام التزاماً مستمراً؛ وذلك لأهمية هذا الأمر، وسيترتب على هذا الالتزام تكلفة، ولم يحدد القانون هذه التكلفة ستكون من ضمن عملية التقييم أم لا.

## الختامة

وفي ختام هذا البحث فإنه يجب التأكيد على أن القوانين التي تنظم عمليات الخصخصة هي ذات أهمية خاصة؛ حيث ينهها مفتاح لتغيير الواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للدول؛ فقانون الخصخصة هو مدخل لإعادة هيكلة الدول، وكما هو الحال في أي عملية تغيير جوهرية فإن مثل هذه العمليات محفوفة بالمخاطر وآثارها قد تكون عكسية. وهذا الأمر لا يقتصر على احتمالية حدوث فساد في العملية - مثل ما حصل في جمهورية مصر العربية، فعلى سبيل المثال فإن صفقة شركة طنطا للزيوت والكتان التي تم بيعها بمبلغ ٨٣ مليون جنيه مصري على الرغم من أن الشركة تملك أراضي تراوح قيمتها بين مليار ومليار ونصف جنيه مصري<sup>(١٦٢)</sup> - ولكن تأثيره يمتد لأكثر من ذلك بكثير وقد تكون له انعكاسات سلبية على السلم الاجتماعي والاستقرار السياسي للدولة<sup>(١٦٣)</sup>.

لذلك فإن تحليل هذه القوانين ودراستها يستوجب أن يتم من خلال منظور الدراسات البيئية، وهذا التوجه يعطي الباحث القدرة على البحث في ما وراء النصوص واستشراف آثار هذه العمليات، وقد حاولت في هذا البحث تبني هذا التوجه وذلك من خلال تحليل القانون الكويتي من منظور اقتصادي في إطار التجارب العالمية التي مرت بها الدول التي كانت لها تجارب في هذا المجال.

ومما لاشك فيه فإن قانون الخصخصة الكويتي يواجه تحديات مختلفة؛ كونه قانوناً يسعى لإعادة هيكلة الاقتصاد الكويتي الذي هو عبارة عن اقتصاد

---

(١٦٢) انظر د. أحمد السيد النجار، سياسات الخصخصة في مصر: في كتاب الخصخصة وتحديات التنمية المستدامة في الأقطار العربية، تحرير عامر خياط، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، ٢٠١٠، صفحة ٧١.

(١٦٣) في محاضرة للرئيس فؤاد السنيورة في جامعة جون هوبكنز في واشنطن حول الربيع العربي في عام ٢٠١١ أفاد السنيورة أن أحد أسباب الربيع العربي هو اختلال العقد الاجتماعي الاقتصادي في هذه الدول.

ريعي مدمن على السلوكيات الريعية، والتي لها تأثير على القوى العاملة والأجهزة الرسمية والسلطات الثلاث في الكويت؛ فهذا القانون سيكون مدخلاً مناسباً لفرض نظام ضريبي متكامل على الشركات العاملة في الكويت على أقل تقدير، وسيكون مدخلاً لتقليص دور الدولة والانتقال بها لتصبح دولة محفزة، ولكن نظراً لانعدام وجود المحفزات لدى الحكومة والبرلمان للدفع بالبدء في تطبيق القانون فإني أستبعد أن يكون هناك توجه حقيقي للولوج في برنامج للخصخصة على شكل موسع، فارتفاع أسعار النفط تجعل هذه السلطات تعيش في وهم الرخاء، وعليه انعدام الحاجة للبدء في تطبيق القانون. ولعل أهم انتقادات القانون الكويتي في شكله الحالي هو مسألة إهمال أهمية المنافسة والدفع نحو خلق " احتكار واقعي للقطاع الخاص"، وهذا الأمر في غاية الخطورة ويجب أن يتم معالجته في اللائحة التنفيذية للقانون، المزمع إصدارها بعد تشكيل المجلس الأعلى للخصيص.

بالإضافة إلى ما سبق، فإن مسألة تحديد الأهداف التفصيلية لبرنامج الخصخصة والأهداف الدقيقة وراء كل مشروع عام يرغب بتخصيصه وبشكل تفصيلي، ستكون جوهرية ليس لتقييم التجربة فقط ولكن لتحديد ما إذا كان الإطار التشريعي الحالي قادراً على دعم هذه الأهداف وتسهيلها. والأمر لا يتوقف على هذا الحد ولكن يجب أن يكون برنامج الخصخصة مشروعاً قومياً قبل البدء فيه وذلك بإشراك كافة الأطراف مثل المجتمع المدني والقطاع الخاص والجمهور والمراكز البحثية، إن وجدت، لكي ينتقل هذا القانون من كونه قانوناً عادياً ليصبح بمثابة الإطار القانوني للعقد الاجتماعي الاقتصادي في المجتمع المستقبلي في الكويت.

## المراجع

### المراجع العربية:

- د. أحمد السيد النجار، سياسات الخصخصة في مصر: في كتاب الخصخصة و تحديات التنمية المستدامة في الاقطار العربية، تحرير عامر خياط، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، ٢٠١٠، ٧١.
- أ. د أحمد الملحم، الشريك الاستراتيجي في شركات التخصيص: تعليق في مدى صحة الفلسفة التشريعية، مجلة الحقوق مارس ٢٠١٢، الصفحات ٥٧٨، ٥٨٥، ٥٩١، ٦٠٠.
- د. أحمد محمد محرز، النظام القانوني لتحول القطاع العام إلى القطاع الخاص، دار المعارف ٢٠٠٩، صفحة ٤٧، ٧٠.
- د. إدريس بن علي، التجربة المغربية في الخصخصة، في التحول إلى القطاع الخاص: تجارب عربية في خصخصة المشروعات العامة، تحرير د. أحمد عاشور، صفحة ٦٠، ٧١.
- د. حازم الببلاوي، محنة الاقتصاد والاقتصاديين، دار الشروق، ١٩٨٩.
- د. حازم الببلاوي، علم المستقبل على أبواب عصر جديد، الطبعة الثانية، دار الشروق، ١٩٨٣.
- د. حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، الكتاب الأول، نظرية المرافق العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٨٤.
- رايmond فروست، تنمية المجتمعات المتخلفة، ترجمة: أحمد قاسم جوده، دار الكرنك للنشر، القاهرة، ١٩٦٤.
- د. طاهر حمدي كنعان، الخصخصة: النظرية، المفاهيم، التجربة التطبيقية: في كتاب الخصخصة و تحديات التنمية المستدامة في الاقطار العربية، تحرير عامر خياط، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، ٢٠١٠، صفحة ٤٢.

- عزيز عبد الأمير العكيلي، احكام الافلاس في قانون التجارة الكويتي، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، إدارة التأليف والترجمة والنشر، الطبعة الأولى ١٩٨٧، الكويت.
- فايز المطيري، الخصخصة.. تهديد لمستقبل الكوادر الوطنية، مجلة العامل، السنة الثامنة والثلاثون، العدد ٥١٩، سبتمبر ٢٠١٢، مطبعة القبس، ص ٤-٥
- د. فهد علي الزميع، مفهوم حوكمة الشركات في الاقتصادات الناشئة مع الإشارة إلي القانون الكويتي - دراسة تحليلية، مجلة المحامي، السنة الحادية والثلاثون، العدد الثاني، إبريل - مايو - يونيو، ٢٠٠٧.
- د. مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، ٢٠٠٨، ص ٦٧.
- محمد سليمان الصانع، برنامج الخصخصة في الأردن: في كتاب الخصخصة و تحديات التنمية المستدامة في الأقطار العربية، تحرير: عامر خياط، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، ٢٠١٠، صفحة ٧٥.
- د. محمد عبد العزيز عجمية و عبد الرحمن يسري أحمد، التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشكلاتها، الدار الجامعية، ١٩٩٩
- د. محمود محمد حافظ، نظرية المرفق العام، دار النهضة العربية، ١٩٨٢، ص ١٦.
- د. منير إبراهيم هندي، التجربة المصرية في الخصخصة في التحول للقطاع الخاص: تجارب عربية في خصخصة المشروعات. تحرير: د. أحمد صقر عاشور، صفحة ١٨٩.
- القانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص.
- تقرير الشال الاقتصادي رقم ٤ لسنة ٢٠١٢.
- تقرير الشال الاقتصادي رقم ٢، شهر يناير لسنة ٢٠١٢.
- تقرير الكويت للتنافسية السابع ٢٠١١-٢٠١٢، لجنة الكويت الوطنية للتنافسية، مركز التميز في الإدارة، كلية العلوم الإدارية، جامعة الكويت.

- أحمد الدين، حيلة المشروع العام والمرفق العام، جريدة رقابة الإلكترونية،  
<http://www.reqaba.com/PrintArticleDetail.aspx?artid = 7794>

### المراجع الأجنبية:

- Cass, Ronald (1995), "The Optimal Pace of Privatization", Boston University International Law Journal, Vol. 13, No. 2, pp 414,416,430,433.
- Cass, Ronald and Cao, Lan (2000), "Chinese Privatization: Between Plan and Market, Law and Contemporary Problems", Duke University, Vol. 63, No. 4, pp28, 34, 38, 42,45.
- Jaffery, Aslam (2000), Economic Freedom and Privatization-From Egypt and Mesopotamia to Eastern Europe, Denver Journal of International Law & Policy, Vol. 28, Issue No. 4, pp370,373-374.
- Awadalla, Safwat A.(2003), "Privatization and Economics Development: Study on the Effect of Privatization on the Economic efficiency in developing countries: Egypt as a cast study under Law No 203 for 1991", Arab Law Quarterly, Vol.18, No. 1, p46
- Seidman, Robert, Siedman, Ann and Neva Makgetla (1995), Big Bangs and Decision Making: What went Wrong?, Boston University International Law Journal, Vol. 13, No. 2, p437-439.
- Bauman, Richard W, pp4-6.
- Bennett, Anthony (1997), "The Measurement of Privatization and related Issues", How Does Privatization work? Essays on Privatization in honour of Professor V.V. Ramanadham, ed., London and New York:Routledge, p 17.
- Birdsall, Nancy and Nellis, John (May 2002), Winners and

- Losers: Assessing the Distributional Impact of Privatization, Center for Global Development, Working Paper No. 6, p3.
- Boerner, Kira (2004), "The Political Economy of Privatization: Why Do Governments Want Reforms?," Working Papers 2004.106, Fondazione Eni Enrico Mattei, p3.
  - Bortolotti, Bernardo and Siniscalco, Domenico (2004), The Challenges of Privatization: An International Analysis, Oxford University Press, Oxford, pp1-5.
  - Boycko, Maxim, Shleifer, Andrei and Vishny, Robert W, (March 1996), "A Theory of Privatization", Economic Journal, Royal Economic Society, vol. 106, pp 309-310.
  - Brown, Allan, "The Economics of Privatization Case Study of Australian telecommunications", Moazzem Hossain & Justin Malbon (ed.) Who Benefits from Privatization?, pp70-72.
  - Carli, Guido (2005), "Golden Shares in Italy: a Brief Survey of National Law", Research Centre for Business Law, pp2-5.
  - Dannin, Ellen (1997), Professional Engineers in California Government v Department of Transportation (936 P.2d 473 (Cal. 1997), p253.
  - Dannin, Ellen (2001), "To Market, To Market: Legislating on Privatization and Subcontracting", Maryland Law Review, Vol. 60, Number 2, pp251-252.
  - Denisova, I., Eller, M., Fyre, T. and Zhuravskaya, E.V. (May 2010), Everyone Hates Privatization, but Why? Survey Evidence from 28 post-Communist Countries. Centre for

- Economic and Financial Research, New Economic School Working Paper 143. p2-5.
- Drakic, Maja (2006), "Privatization in Economic Theory", IBL Working Paper, p11.
  - Drobnič, Ulrich, "Privatization of State Enterprises in East Germany, in Privatization in Central and Eastern Europe", Petar Sarcevic (ed), p8.
  - E. Stiglitz, Joseph (June 2002), Globalization and Its Discontents, New York: W.W. Norton, 1st edition.
  - F. Travieso-Diaz, Matias and Ferrate, Alejandro (2003), Legal Foundations for A Successful Privatization Program in Cuba, pp323-326.
  - Francis Fukutama, (2004). State Building; Governance and World Order in the Twenty-First Century, pp4, 25, 30.
  - Francis Fukuama, The Fall of Amrica, Inc., Newsweek Magazine, Oct 3, 2008, <http://www.newsweek.com/id/162401>
  - Frankel, Tamar (Fall 1995), Boston University International Law Journal Symposium: "A recipe for effecting institutional changes to achieve privatization", Vol. 13, Issue No. 2, pp 299, 301-303,306.
  - Gaydarska, Nadia (March 01, 2009), "The Legality of the 'Golden Share' under EC Law", Maastricht Faculty of Law Working Paper, Vol. 5, No. 9, p10-12.
  - Gob, Winnie and Sundram, Jomo: "Privatization in Malaysia A Social and Economic Paradox", who Benefits from Privatization (1998), Moazzem Hossain and Justin Malbon (ed.) pp 183,185,189.
  - Graham, Cosmo (1995), "Privatization-The United Kingdom

- Experience”, Brooklyn Journal of International Law, Volume No. XXI, No. 1, pp193-194,196.
- Grundmann, Stefan, Wiss. Mitarbeiter Dipl.-Kfm. Florian M (2003), “Golden Shares: State Control in Privatized Companies: Comparative Law”, European Law and Policy Aspects, p2.
- Havrylyshyn, Oleh and Donal McGettigan (1999), “Privatization in Transition Countries: A Sampling of the Literature”, International Monetary Fund Working Paper WP 99/6, pp19, 21, 22.
- Her Majesty’s Treasure, Implementing Privatization: The UK Experience, pp6, 7.
- Hoff, Karla and Joseph E. Stiglitz, “The Creation of the Rule of Law and The Legitimacy of Property Rights”, World Bank Working Paper No. 3779, p5.
- Jerome, A., Privatization and regulation in South Africa. Evaluation, Centre on Regulation and Competition 3rd International Conference, Pro-poor regulation and competition: Issues, policies and practices, Cape Town, South Africa, (7-9 September 2004), p12.
- John Kenneth Galbraith, The Great Crash of 1929, Houghton Mifflin Harcourt, 1997
- John Maynard Keynes, The General Theory of Employment, Interest and Money, Atlantic Publishers & Dist, 2006,
- K. Gordon, Richard (1995), “Privatization and Legal Development”, Boston University International Law Journal, Vol.13, No.2, pp367-372.
- Kikeri, Sunita and Aishetu Fatima Kolo (November 2005), “Privatization: Trends and Recent Developments”, World Bank Working Paper No. 3765, pp 3,5-6.

- Kuznetsov, Ivan (2005),” The Legality of Golden Shares under EC Law”, Vol. 1, No. 1, Hanse Law Review, pp22-24.
- Maury Klein, Rainbow’s End: The Crash of 1929, New Yourk, Oxford University Press, 2003,p.22
- M. Stack, Heather (1997), The Colonization of East Germany: A Comparative Analysis of German Privatization, Duke Law Journal, Vol. 46, No. 5, p1218- 1221-1223- 1244-1245
- McFetridge, D.G. (1997),“The Economics of Privatization, Benefactors Lecture”, (Toronto: Howe Institute),pp19-21.
- Meek, Colin,” Privatization Doesn’t Necessarily Equal Competition; The UK Experience”, Who Benefits from Privatization, Moazzem Hossain and Justin Malbon (ed.), p100-102.
- Paul Davidson, The Keynes Solution: The Path to Global Economic Prosperity, Palgrave Macmillan, 2009, p.13
- Pedersini, R. (1999). Privatization and Industrial Relations. EU: EIRO
- Perotti, Enrico and Bortolotti, Bernardo (2005). "From Government to Regulatory Governance: Privatization and the Residual Role of the State ," Working Papers 2005.151, Fondazione Eni Enrico Matte, p 3.
- Pisciotta, Aileen A. (1997), “Global Trends in Privatization and Liberalization”, pp 336,338-340.
- Ronald, Gerard (Ed.),(2008), Privatization Success and Failures, Columbia University Press,p p10-11.
- Salinas-Leon, Roberto “Between Mercantilism and Markets,” in The Privatization Process, Terry L. Anderson and Peter J. Hill, eds. (The Privatization Process a worldwide perspective), p186.
- Schneiderman, David (Fall 2000), Constitutional Approaches

- to Privatization: An Inquiry into the Magnitude of Neo-Liberal Constitutionalism, Law and Contemporary Problems Duke University, Vol. 63, Issue No. 4, p85.
- Smith, A.,” An Inquiry into the Wealth of Nations” (1776), Methuen, London, 1961.
  - Starr, Paul (1998), "The Meaning of Privatization," Yale Law and Policy Review 6,pp 6-41.
  - Tandon, Pankaj(1995),“Welfare Effects of Privatization: Some Evidence from Mexico”, Boston University International Law Journal, Vol.13, No. 2, pp331-333.
  - The Global Competitiveness Report 2012-2013, World Economic Forum - Geneva Switzerland 2012, <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2012-2013/>
  - Tingle, Michal Laurie (1998),” Privatization and the Regan Administration: Ideology and Application”, Yale Law and Policy Review, Vol. 6, p 230.
  - Trtotman, Robert, Experience with utility regulation in Great Britain, in How Does Privatization work?: Essays on Privatization in honour of Professor V.V. Ramanadham, ed Anthony Bennett, at p 268
  - Tyler Cowen (Ed), (1998), The Theory of Market Failure: a Critical Examination,, George Mason University Press.
  - V.V, Ramandham, ed. (2002), “Privatization and After: Monitoring and Regulation”, (London, Routledge, 1994) pλ.
  - Volokh, Alexander (April 23, 2007), “Privatization and the Effectiveness of monitoring Agencies”, Georgetown Law and Economics Research Paper No 982146, pp2-3.
  - W. Bauman, Richard (2000), Law and Contemporary Problems, Duke University, Vol. 63, Issue No 4 p 2.
  - Wallin, Bruce A. (1995), “Privatization of State Services in

- Massachusetts: Politics, Policy, and an Experiment that Wasn't", the Economic Policy Institute, Washington, DC, p26.
- Wiehen, Michael (2004), Avoiding Corruption in Privatization, Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit, pp 12-13.
  - Wiss Mitarbeiter Dipl. KFM & Stefan Grundmann (2003), "Golden Shares; State Control in Privatized Companies; Comparative Law", European Law and Policy Aspects, pp 7-9 -17.
  - A Guide to Evaluating Public Asset Privatization:A Publication of In the Public Interest January 2011, p1.
  - Ibid, pp 5,6,12,283,325, 327,329
  - OECD Report (2010). Privatization in the 21st Century, pp1, 2, 7, 8, 16.
  - OECD (1998), Prohaski, Gueo: A Review of Bulgarian Privatization, pp 2-3.