



# مجلة الإقـتـصـاف

فصلية علمية محكمة - تصدر عن مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت

حوكمة شركات المساهمة التي تُسيطر الدولة على إدارتها.. (التوازن بين دعم المرونة الإدارية، ومكافحة الفساد) - دراسة مقارنة بين معايير الحوكمة بالكويت ومعايير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية-

الدكتور/ خالد الدعاس



جامعة الكويت  
KUWAIT UNIVERSITY

P-ISSN: 1029 - 6069

E-ISSN: 2960 - 2742

العدد ٤ - السنة ٤٩

جمادى الآخرة ١٤٤٧ هـ - ديسمبر ٢٠٢٥ م

## حوكمة شركات المساهمة التي تُسيطر الدولة على إدارتها.. (التوازن بين دعم المرونة الإدارية، ومكافحة الفساد) -دراسة مقارنة بين معايير الحوكمة بالكويت ومعايير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية-

الدكتور/ خالد الدعاس\*

### ملخص

**الأهداف:** يهدف البحث إلى تطبيق معايير الحوكمة بغاية الوصول إلى أعلى درجات الجودة بإدارة شركات المساهمة، عندما تكون الدولة هي المسيطر على إدارتها كأن تَمْتَلِكُ في رأسمال الشركة نسبة تتجاوز النصف. لذا فمن الأهداف الأولى لهذا البحث هو اقتراح قانون جديد خاص بحوكمة شركات الدولة. **المنهج:** المنهج التحليلي لمعايير الحوكمة والإرشادات المحلية والوطنية بشكلٍ مقارنٍ لاستخراج مواطن الخلل فيها، والمنهج الاستنتاجي للوصول إلى الصورة المثالية لمعايير حوكمة شركات الدولة المساهمة بالكويت. **النتائج:** انتهينا إلى أن أهمَّ معيار للحوكمة التي تُرَاعِي طبيعة شركات الدولة؛ هو احترام حقوق المساهمين، وأن سقف اللامركزية الإدارية التي تتمتع بها مجالس إدارات شركات الدولة هو كفاية إجراءات مكافحة ممارسات الفساد وتعارض المصالح، **الخاتمة:** اقترحنا إصدار قانون جديد بشأن «حوكمة شركات الدولة المساهمة».

**الكلمات المفتاحية:** شركات الدولة، مشاريع الدولة، شركة مساهمة، حوكمة، فساد.

\* محامي أمام المحكمة الدستورية ومحكمة التمييز.

الإيميل: dr.khaledaldaas@gmail.com

- تسلّم البحث في: ٢٥/٩/٢٠٢٤، أجزيت للنشر في: ٥/١٠/٢٠٢٥.

## المقدمة

تُمثّل شركات الدولة في الدول النامية همّاً كبيراً ومشكلةً مستعصيةً بدلاً من أن تكون حلاً أو رِئَةً تتنفسُ منه الطبقة الوسطى.

فالمنافسة غير العادلة مع القطاع الخاص، بتمويله وخبرته وإمداداته اللوجستية وارتباطاته مع سلاسل الإمداد المتكاملة؛ قد أظهرت بأن شركات الدولة هي عبارة عن قطاع جامد تتم إدارته كما لو كنا ما نزال في القرن الماضي؛ هذه المنافسة الخاسرة مع القطاع الخاص ستؤدّي بلا شك إلى استنزاف موارد الدولة وتخفيض قدرتها على دعم الطبقات الوسطى.

أي أنّ شركات الدولة التي كانت حلاً داعماً للطبقة الوسطى من منطلق مسؤوليتها الاجتماعية حتى وإن لم تكن مرفقاً عاماً، هذه الشركات قد أصبحت هي المشكلة في ذاتها.

والمشكلة الأكبر هي أنّ الدول التي استشعرت فشل شركات الدولة أثرت الهروب للأمام؛ وذلك عبر بيع أسهم الدولة فيها بالكامل لقاء مبالغ زهيدة لا توازي الأصول المادية والمعنوية التي كانت تملكها الدولة، الأمر الذي جعل من بعض تجارب الخصخصة عبارة عن عمليات نصب واحتيال شرعية على المال العام.

وفي الكويت، فإن المنهج المالي في هذا الإطار يتلخّص بالمحافظة على شكل الشركة المساهمة في معظم شركات القطاع العام؛ الأمر الذي يضمن محافظة الدولة على أصولها من جهة، ويتيح لها مجال الشراكة مع القطاع الخاص أو تنفيذ مخططات خصخصة لجزء من ملكيتها السهمية وقت الحاجة من جهة أخرى.

وللتفصيل أكثر، نستطيع القول بأنّ شركات المساهمة للدولة الكويتية، تنتمي إلى شكل الشركة المساهمة التي تساهم الدولة فيها بما نسبته ٥١٪ من رأس المال وأكثر<sup>(١)</sup>؛ حيث إنّ هذه النسبة هي التي تُتيح للدولة تعيين مجلس إدارة الشركة بطريق الانتخاب<sup>(٢)</sup>، وهي نسبة المساهمة التي تجعل الشركة شركة تابعة للدولة<sup>(٣)</sup>.

(١) راجع تعريف "السيطرة الفعلية". انظر: القانون رقم ٧/ لسنة ٢٠١٠ بشأن إنشاء هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية، المادة ١.

(٢) وهذا هو المبدأ العام، أمّا في حال تبنّي نظام التصويت التراكمي بالشركة؛ فيمكن للأقلية أن تنتخب بعض أعضاء المجلس.

(٣) راجع تعريف "الشركة التابعة" في كتاب التعريفات الصادر عن الهيئة، ضمن اللائحة التنفيذية لهذا القانون، والمعدلة بقرار الهيئة رقم ٧٢/٢٠١٥.

وعليه، ما تزال دولة الكويت تُؤسس شركاتٍ عامة جديدة؛ مثل شركة "بريد الكويت" المساهمة العامة المملوكة بالكامل للدولة بقيمة ٥٠ مليون دينار عام ٢٠٢٣، فيما يُشبهُ السير عكس التيار الاقتصادي العالمي<sup>(٤)</sup>.

فإذا كان الإبقاء على ملكية الدولة لشركاتها يُشكّلُ مشكلةً كبيرةً، وكان بيعها يُشكّلُ خسارةً كبيرةً؛ فما هو الحل إذاً؟

الحل ببساطةٍ يكمن في إعادة الهيكلة الإدارية لشركات الدولة، بما يسمَحُ بتشغيل رأسمالها وفق أحدث المعايير العالمية للإدارة، تلك المعايير ذاتها التي تعمل عليها شركات القطاع الخاص؛ وهو ما تحاول هيئة الأسواق المالية تطبيقه على جميع شركات المساهمة بالكويت<sup>(٥)</sup>.

وهكذا، فإنَّ حوكمة شركات الدولة المساهمة بالكويت تخضع للمعايير ذاتها التي تخضع لها الشركات الخاصة؛ من غير أية مراعاةٍ لطبيعة الإدارة الروتينية في الشركات المملوكة للدولة، ولا لمخاطر الفساد التي تُعتَبَرُ أعلى في القطاع العام.

وعلى الصعيد الدولي، فقد اعتمد مجلس منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية توصية المجلس بشأن المبادئ التوجيهية لحوكمة الشركات المملوكة للدولة في ٨ يوليو ٢٠١٥ بناءً على اقتراح لجنة حوكمة الشركات CGC من خلال فريق العمل الخاص بها المعني بممارسات الملكية الحكومية والخصخصة، لتحل محل توصية العام ٢٠٠٥ بشأن المبادئ التوجيهية للشركات المملوكة للدولة. وقد تمت مراجعة التوصية، بما في ذلك المبادئ التوجيهية للشركات المملوكة للدولة، في ٣ مايو ٢٠٢٤ من قبل اجتماع مجلس منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية على المستوى الوزاري؛ وأهم معايير حوكمة شركات الدولة وفق هذه المبادئ تتلخص في تحديد دور الدولة كمشتر، ذلك الدور الذي يبرر ملكيتها الفردية للشركة من جهة، وتحديد ضوابط ممارسة الدولة للاستثمار الفردي من جهة أخرى.

(٤) حصة المطيري، "تأسيس الشركات الحكومية توجه يعاكس أهداف الدولة"، (مقال منشور في جريدة "الجريدة"، ديسمبر ٢٠٢٣) <[www.aljarida.com/article/46654](http://www.aljarida.com/article/46654)> <الدخول في ١٢ نوفمبر ٢٠٢٥.

(٥) الكتاب ١٥، اللائحة التنفيذية لقانون هيئة أسواق المال رقم ٧/٢٠١٠، المادة ١-٣.

لكن التمعّن بهذه التوجيهات والمعايير الدولية يدفعنا للقول بأنّها تهدف إلى مَنْح إدارة شركات الدولة استقلالاً شبه مطلق وشفافية ومرونة ولا مركزية شبه مطلقة؛ الأمر الذي لا يَنَنَاسِبُ دائماً مع ضرورة الحرص على المال العام، والذي لا يمكن تطبيقه واقعياً.

وهكذا نشأت إشكاليةً من رحم التطوير الإداري لشركات الدولة، مفادها التعارض بين مرونة الحوكمة وبين خطر تسلُّل الفساد من خلال هذه المرونة.

فالحوكمة تتضمن تطويراً إدارياً يستلزمُ زيادة جرعة اللامركزية، والتنظيم الذاتي، والتدقيق الذاتي على المخاطر، وغيرها من الآليات التي قد يُساء استخدامها، وهكذا يُزيّدُ نفوذ الفساد، وتزدادُ شركات الدولة فشلاً.

فكيف يمكن التوفيق بين ثقافة المرونة الإدارية المطلقة، وبين عقلية الحرص على المال العام من الفساد؟

ألا تؤدي المرونة واللامركزية إلى زيادة سلطات إدارة شركات الدولة، وهو ما يقدم لها فرصاً جديدة لنهب المال العام؟ أم إنّ الحوكمة تستطيع مكافحة الفساد عن طريق الامتثال والشفافية؟

## أهداف البحث

يهدف البحث إلى:

- وضع الخطوات اللازمة لتطوير الهيكل الإداري في شركات الدولة لتحقيق دورها في الاقتصاد؛ بما يمنحها مرونة الحوكمة كما في شركات القطاع الخاص، ويجعلها عنصراً من عناصر التنمية وليس سبباً في استنزاف الميزانية العامة من جهة، وبما يُحافظُ على صرامة مكافحة الفساد من جهةٍ أخرى.
- اقتراح أهمّ معايير الحوكمة التي تضبط إدارة الدولة لشركاتها، والتي تُراعي طبيعة شركات الدولة بحيث يتمُّ فرض التناغم بين مرونة الحوكمة ومخاطر الفساد.
- اقتراح قانون جديد خاص بحوكمة شركات الدولة؛ على أن يتضمن أحكاماً خاصة بهذه الشركات استثناءً عن قواعد قانون الشركات وقانون هيئة أسواق المال.

## أهمية البحث

تظهر أهمية البحث من المحاور التالية:

- من حيث الميزانية العامة: فإنَّ القدرة على تطوير شركات الدولة المساهمة ستؤدِّي إلى دعم ميزانية الدولة، ومَنع استنزافها، ثم الطموح نحو تحقيق الربحية لهذه الشركات، ورفد موارد الدولة.
- من حيث مستوى معيشة الأفراد: فإنَّ شركات الدولة يكون لها سياسة رحيمة بالطبقة الوسطى من حيث الأسعار والعروض، حيث تقوم بمسؤولياتها الاجتماعية بشكل ملتزم؛ وهو ما يُشكِّل أفضل تعويض لهذه الطبقة من غلاء المعيشة وتضخُّم الأسعار.
- من حيث التنافسية مع القطاع الخاص: سيؤدِّي نجاح حوكمة شركات الدولة إلى إيجاد قطاعٍ جديدٍ يتنافس مع القطاع الخاص بشكلٍ قويٍّ؛ الأمر الذي سيدفع القطاع الخاص لتحسين جودة الخدمات والسلع وإلى خفض الأسعار، وهو ما يصبُّ في خانة الارتقاء بالسوق المحلي، ويفتح أبواب التصدير مع وصول الجودة إلى درجة عالمية.
- من حيث ترسيخ الهوية الوطنية للحكومة المؤسسية: فالدولة التي تَنجُحُ في حوكمة شركاتها المساهمة وقطاعها العام، تترسِّخ لديها هويةً إداريةً ناجحةً مرتبطةً بجودةٍ عاليةٍ لتطبيق الحوكمة، هذه الهوية ستترتِّبُ بالهوية الوطنية؛ كون الحوكمة تمسُّ هذه المرة شركات الدولة.

## منهج البحث

سننتهج المناهج التالية في معالجة أفكار البحث:

- المنهج التحليلي؛** حيث سنقوم بتحليل المعايير والإرشادات المحلية والوطنية بشكلٍ مقارنٍ لاستخراج مواطن الخلل فيها.
- المنهج الاستنتاجي؛** تَهْدُفُ المعالجة الموضوعية إلى استنتاج الصورة المثالية لمعايير حوكمة شركات الدولة المساهمة بالكويت.

## نطاق المقارنة

سيكون نطاق المقارنة شاملاً لقوانين دولة الكويت، واللوائح التنفيذية الصادرة بمقتضى هذه القوانين، إضافة إلى التوجيهات الإرشادية للحكومة؛ كل ذلك بالمقارنة مع المبادئ التوجيهية لحوكمة الشركات المملوكة للدولة الصادرة عن المنظمة الدولية للتعاون الاقتصادي والتنمية.

## ضبط المصطلحات

- **شركات الدولة:** شركات المساهمة التي تُسيطر الدولة على إدارتها؛ من خلال امتلاك الدولة فيها أغلبية رأس المال الصّادر، أو التي تَمْتَكُ جميع أسهمها.
- **شركات الدولة التي تخضع لمبدأ المساواة في المعاملة مع مُساهمي القطاع الخاص:** شركات المساهمة التي تَمْتَكُ الدولة فيها أغلبية رأس المال الصادر، ويكون باقي رأس المال مُوزَّعاً على مساهمين غير حكوميين من القطاع الخاص.
- **المساهمون:** المساهمون غير الحكوميين من القطاع الخاص الذين يمتلكون نسبة الأقلية في شركات الدولة والذين يخضعون لإدارة الدولة.
- **الجمهور:** جمهور المستثمرين سواء المستثمرون الشركاء للدولة في شركاتها أو الراغبون بالاستثمار فيها.

## إشكالية البحث

"ما هي أهم معايير الحوكمة النموذجية التي تُحقّق أعلى جودة من حيث المرونة واللامركزية الإدارية في شركات القطاع العام المساهمة، بما يتلاءم مع الحرص على المال العام وعدم منح فرصة للفساد؟"

## مُخطّط البحث

**المبحث الأول:** حوكمة الملكية الاستثمارية للدولة؛ تحديد المبرر بين المصلحة العامة ومصلحة السوق

**المطلب الأول:** اندماج المصلحة العامة في مبررات الملكية الاستثمارية للدولة بالكويت أولاً: الرؤية "التقليدية" للحوكمة

١ - تحديات تطبيق الحوكمة في ظل إدارة الدولة لشركاتها

٢ - المنطق العلاجي في حوكمة شركات الدولة

٣ - مقارنة بيئة الحوكمة التقليدية ومبادئ الحوكمة الدولية

### ثانياً: الرؤية "الضيقة" للحوكمة

١ - تطبيق الحوكمة المستحيل في ظل إدارة الدولة لشركاتها

٢ - العلاج المستعصي لحوكمة شركات الدولة في ظل الرؤية الضيقة للحوكمة

٣ - مقارنة بيئة الحوكمة الضيقة مع مبادئ الحوكمة الدولية

**المطلب الثاني:** مراعاة مصلحة السوق في الملكية الاستثمارية مُبررات الملكية الاستثمارية للدولة وفق معايير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

**أولاً: مُبررات الاستثمار (مصلحة الجمهور The General Public Interest)**

١ - تطبيق الحوكمة المُبالغ فيه على شركات المال العام

٢ - تحوُّل حوكمة شركات الدولة من علاج إلى مشكلة

٣ - مقارنة المُتناقضات بين بيئة الحوكمة التقليدية والبيئة المُبالغ فيها

**ثانياً: مُبررات السياسة العامة (المصلحة العامة The Public Policy)**

١ - تطبيق الحوكمة على شركات الدولة مع تجاهل المصلحة العامة

٢ - انقلاب حوكمة شركات الدولة إلى آلية تسهيل للفساد

٣ - مقارنة المُتناقضات بين بيئة الحوكمة الضيقة وتجاهل المصلحة العامة

**المبحث الثاني: الموازنة بين المرونة ومكافحة الفساد في ضوابط ممارسة الدولة للنشاط الاقتصادي**

**المطلب الأول:** ضعف المرونة في ضوابط ممارسة الدولة للنشاط الاقتصادي بالكويت

**أولاً: ضوابط التعامل الاستثماري مع القطاع الخاص من خلال التكافؤ في**

**التعامل مع المساهمين**

١ - تعارض الحوكمة مع القواعد الحمائية لشركات القطاع العام

- ٢ - احتمالات الفساد بسبب القواعد الحمائية لشركات القطاع العام
- ٣ - مقارنة القواعد الحمائية لشركات القطاع العام مع المساواة في حوكمة السوق

### ثانياً: ضابط عدالة المنافسة في السوق

- ١ - تناقض الحوكمة مع انعدام عدالة المنافسة بين القطاعين العام والخاص
- ٢ - انهيار السوق بسبب انعدام عدالة المنافسة بين القطاعين العام والخاص
- ٣ - مقارنة انعدام المنافسة مع سوق المنافسة الصحية التي تنادي بها معايير الحوكمة العالمية

**المطلب الثاني:** فرط المرونة في ضوابط ممارسة الدولة للنشاط الاقتصادي وفق معايير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

### أولاً: المعاملة المُتكَافِئَة لكافة المساهمين وفق منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

- ١ - التكافؤ المُبَالِغ فيه بين المساهم الخاص والعام
- ٢ - تحوُّل التكافؤ بين المساهمين من علاج للحوكمة إلى باب للفساد
- ٣ - مقارنة المُتَنَاقِضَات بين القواعد الحمائية لشركات القطاع العام والمُبالِغَة في فرض التكافؤ بين المساهمين

### ثانياً: المنافسة العَادِلَة في السوق لدى تشغيل شركات الدولة المساهمة وفق منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

- ١ - تطبيق المنافسة العَادِلَة المطلقة بالتَّجَاهُل لطبيعة شركات الدولة ودورها الاجتماعي
- ٢ - انقلاب المنافسة العَادِلَة المطلقة إلى آلية تسهيل للفساد
- ٣ - مقارنة المُتَنَاقِضَات بين انعدام المنافسة والمنافسة العَادِلَة المطلقة

## المبحث الأول

### حوكمة الملكية الاستثمارية للدولة؛ تحديد المبرر بين المصلحة العامة ومصلحة السوق

تُعتبر حوكمة شركات الدولة من أعقد الأمور العلمية إدارياً وقانونياً؛ خاصةً على الاقتصاديات النامية أو التي كانت تنتهج منهجاً متحفظاً إزاء القطاع الخاص واقتصاد السوق؛ حتى يبدو بأن حوكمة شركات الدولة هي لغزٌ حقيقيٌّ.

لذا، -قبل الدخول في معايير الحوكمة وتفصيلها- يجب أن يتمَّ وضعُ تفسيرٍ واضحٍ لملكية الدولة، أي تبريرُ ملكية الدولة لشركاتها؛ بغرض تحديد دورها ثم الانطلاق بعملية الحوكمة.

وعليه، سنرى هذه المبررات وفق أنظمة الحوكمة المؤسسية في الكويت أولاً، ثم وفق معايير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ثانياً.

## المطلب الأول

### اندماج المصلحة العامة في مبررات الملكية الاستثمارية للدولة بالكويت

على الرغم من عدم وجود لائحة خاصة بحوكمة الشركات المساهمة المملوكة للدولة بالكويت، فإنَّ الكتاب ١٥ الخاص بالحوكمة الصادر من هيئة أسواق المال لم يُشرُ إلى شركات الدولة، ولم يبحث في تبرير ملكيتها لهذه الشركات؛ كل ذلك في ظل اعتماد مفهوم تشريعي وتنفيذي هو "المصلحة العامة" بروية تقليدية أصبحت مندمجة في هوية أي عمل تنظيمي يتعامل مع أموال الدولة.

لذا، سنحاول التعمق في معايير الحوكمة المؤسسية الخاصة بالجهات الحكومية والصادرة عن الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية<sup>(٦)</sup>، ومنها الجهات التي

(٦) ويمكن إجمال هذه المعايير فيما يلي:

- الإطار الوطني لحوكمة الجهاز الإداري الحكومي بدولة الكويت، الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية بالكويت، الإصدار الأول، عام ٢٠٢١.
- الدليل الوطني للحوكمة المؤسسية بالجهاز الإداري بدولة الكويت، الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية بالكويت، الإصدار الأول، عام ٢٠٢١.
- البرنامج الوطني للحوكمة المؤسسية بدولة الكويت، الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية بالكويت بالاشتراك مع هيئة نزاهة الكويتية، الإصدار الأول، عام ٢٠٢٤.

تُراقبُ عمل شركات الدولة، مثل ديوان المحاسبة، والوزارات، والبنك المركزي؛ فهذه الجهات تخضع لأنظمة الحوكمة المؤسسية بالكويت.

إلا أن فكرة وضع مَبَرَّراتٍ لملكية الدولة في القطاع الاستثماري لم تحظْ بأيِّ اهتمامٍ من معايير الحوكمة المؤسسية بالكويت، والسبب هو أن هذه المعايير قد تبنتْ الرؤية "التقليدية" و"الضيقة" في وضع نموذج حوكمة الإدارة الحكومية، كما يلي:

### أولاً: الرؤية "التقليدية" للحوكمة

لم تُصدِرْ عن الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية أيَّ معايير خاصةٍ بالرقابة على مخططات وطريقة تشغيل شركات القطاع العام؛ لذا لم يتمَّ وضعُ أية مَبَرَّراتٍ للملكية الاستثمارية للدولة، بل أُصدِرَت هذه الأمانة أنظمة لحوكمة مؤسسات الدولة.

وهكذا، فإنَّ الرؤية التقليدية لمَبَرَّرات ملكية الدولة الاستثمارية هي التي تُطغى بالكويت؛ وهي رؤيةٌ تقترب من فكر المؤسسات الحكومية أكثر منه المشاريع الفردية؛ بدليل إصدار معايير لحوكمة المؤسسات التي تراقب الشركات كجهاتٍ حكوميةٍ للنفع العام<sup>(٧)</sup>، دون معايير خاصةٍ بالشركات ذاتها.

ذلك على الرغم من أن هيئة أسواق المال لم تُصدِرْ -هي الأخرى- أية معايير خاصةٍ بحوكمة شركات الدولة المساهمة. وهكذا، فقد ترسخت الرؤية التقليدية لشركات الدولة دون معايير حوكمةٍ متخصصةٍ تُبيِّن طبيعتها، وكيفية إدارة الدولة لمالها العام في اقتصاد السوق. وحتى عندما درس الفقه حوكمة الشركات بالكويت، فقد اقتصر ذلك على شركات القطاع الخاص<sup>(٨)</sup>، دون تفصيلٍ أو تعميقٍ يخصُّ شركات المساهمة التي تُسيطرُ عليها الدولة.

(٧) راجع نفس المنهج بإعداد الدراسة الخاصة بالحوكمة من:

بنك الكويت المركزي، دور الحوكمة في تفعيل أدوار الأجهزة الرقابية ومدى فعالية نظم الرقابة بالجهات الحكومية في تقليل الهدر في الإنفاق العام ومكافحة الفساد (مؤتمر الحوكمة الإطار التشريعي والمالي والإداري، الكويت ٢٠١٧) <[www.cbk.gov.kw/ar/images/dg-paper-on-corporate-governance-124722\\_v50\\_tcm11-124722.pdf](http://www.cbk.gov.kw/ar/images/dg-paper-on-corporate-governance-124722_v50_tcm11-124722.pdf)> ١٢ نوفمبر ٢٠٢٥.

(٨) محمد أبو عمشه، "تعزيز وتدعيم قواعد حوكمة الشركات وآثارها الاقتصادية المختلفة في دولة الكويت" (٢٠١٣) ٣٩ مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ٢٩٧.

سنسقط هذه الرؤية التقليدية على إشكالية البحث كما يلي:

#### ١ - تحديات تطبيق الحوكمة في ظل إدارة الدولة لشركاتها

يمكننا تقسيم التحديات التي تواجه تطبيق الحوكمة في ظل الرؤية التقليدية للحوكمة كما يلي:

- **تحدي المركزية؛** على اعتبار أنَّ الفكر التقليدي للإدارة يقوم على مركزية القرار، فإن التحدي الأساسي المباشر لحوكمة شركات الدولة هو أن القرار في عالم الاستثمار قد يكون بحاجة إلى سرعة كبيرة حتى يتمشى النشاط التشغيلي في الشركة مع ظروف السوق، هذا الأمر يتعذر في إطار مركزية الإدارة التي تُعرف بها الطريقة الإدارية لمؤسسات الدولة؛ حيث يجب الرجوع في كل صغيرة وكبيرة للسلطة المركزية التي كثيراً ما تتأخر بالرد أو تكون غير مطلعة بشكل جيد على الظروف، مما يجعل القرار الإداري في شركات الدولة متأخراً أو منفصلاً عن الواقع.
- **تحدي نقص المرونة؛** فالفكر المؤسسي الذي تتميز به مؤسسات الدولة يقوم على شكليات روتينية تقليدية لا تمت بصلة لحوكمة الشركات التي تتطلب المرونة في تشغيل الشركة بغرض تحقيق الانسيابية التشغيلية التي تكفل للشركة منافسة شركات القطاع الخاص.

#### ٢ - المنطق العلاجي في حوكمة شركات الدولة

لا مفر من تغيير العقلية التقليدية للفكر الإداري المؤسسي على صعيد إدارة شركات الدولة؛ وذلك عبر محورين أساسيين، هما:

- **تخفيف التركيز الإداري:** أي منح الحلقات الإدارية الصغرى في شركات الدولة هامشاً من التحرك يكفي لاتخاذ قرارات تمس الصرف من الميزانية في حدود مجابهة تحديات السوق، كل ذلك تحت طائلة التدقيق التالي لاتخاذ القرار ثم المحاسبة في حال الخطأ، أي إزالة الوصاية من السلطة المركزية في مقابل تدقيقها المستمر وتفعيل سلطتها للمحاسبة الفورية.
- **تغيير بيئة النشاط التشغيلي في شركات الدولة؛** فيجب تبني أسلوب العمل الإلكتروني السريع الخالي من التعقيدات والذي يستخدم الآليات التقنية في تحريك المسائل الروتينية من التعرف على العملاء حتى تقديم الخدمات لهم.

### ٣ - مقارنة بيئة الحوكمة التقليدية ومبادئ الحوكمة الدولية

من أهم مبادئ حوكمة شركات الدولة مبدأ تطبيق الشفافية والإفصاح<sup>(٩)</sup>، وهو مبدأ يعني أن تعكس الشركة ما يجري فيها بشكل تلقائي دون طلب من المساهمين أو الجهات الرقابية (الشفافية)، وأن تكون ملتزمة بشكل صارم بالإفصاح عن كافة المعلومات والبيانات المطلوبة منها بشكل كامل ودقيق وفي الوقت المحدد دون تأخير (الإفصاح). يصعب تخيل تطبيق هذا المبدأ في ظل رؤية المؤسسات التقليدية التي يتم تطبيقها على شركات الدولة؛ لأن شركات الدولة تنتمي للمال العام وفق هذه الرؤية؛ الأمر الذي يسمح لإدارة الشركة أن تكون غامضة تحت مسمى: "حماية المصالح العامة".

#### ثانياً: الرؤية "الخاطئة" للحوكمة:

لقد نظرت الأمانة العامة للتنمية تجاه حوكمة المؤسسات، نظرةً موضعيةً ضيقةً؛ بمعنى أنها لم تبحث في أساس الإشكاليات الإدارية، ولم تطرح على نفسها التساؤل:

لماذا تمتلك الدولة شركات استثمارية أصلاً؟ وما هو دورها بالاقتصاد؟

كلُّ ما هنالك أنَّ الأمانة قالت في معاييرها أنَّ الحوكمة المؤسسية تهدف إلى تحقيق المنفعة والصالح العام؛ وذلك من خلال تطوير الإطار التشريعي والتحديث الإداري، وتنمية الثقافة المؤسسية والمجتمعية<sup>(١٠)</sup>، وإلى تجاوز الأزمات في الطريق نحو تحقيق رؤية كويتٍ جديدة ٢٠٣٥<sup>(١١)</sup>، وتحقيق الاستراتيجية الوطنية لتعزيز الكفاءة والنزاهة ومكافحة الفساد ٢٠١٩-٢٠٢٤<sup>(١٢)</sup>.

وبالاستدلال من عدم تنظيم حوكمة شركات الدولة، فيمكننا اختصار المُبررات غير المباشرة التي ساققتها معايير الحوكمة المؤسسية الكويتية لتشغيل المال العام

(٩) OECD, "Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises" (legal instruments, 2024) > <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/323/323.en.pdf> <12 November 2025, Standard IV.A.2.

(١٠) المعيار ٢، الإطار الوطني لحوكمة الجهاز الإداري الحكومي بدولة الكويت، الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية بالكويت، الإصدار الأول، عام ٢٠٢١، الصفحة ٢.

(١١) المعيار ١،١، الدليل الوطني للحوكمة المؤسسية بالجهاز الإداري بدولة الكويت، الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية بالكويت، الإصدار الأول، عام ٢٠٢١، الصفحة ٣.

(١٢) المعيار ١،٥، البرنامج الوطني للحوكمة المؤسسية بدولة الكويت، الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية بالكويت بالاشتراك مع هيئة نزاهة الكويتية، الإصدار الأول، عام ٢٠٢٤، الصفحة ٨.

بكلمة مختصرة، وهي معاملة شركات الدولة وكأنّها: "مرفقٌ عامٌ"؛ وهي رؤيةٌ تُخالفُ طبيعة الشركة كمشروعٍ فرديّ، لأنّ المرفق العام يَضَعُ الدولة في موقع الأفضلية على حساب السوق، رغم أنّ شركات الدولة تعمل في السوق كمنافسٍ هادِفٍ للربح وليس كمرفقٍ عامٍ.

لذا يَبْتَعِدُ "المرفق العام" -بمفهومه التقليدي- كلّ البعد عن الأثر الفعلي لتشغيل المال العام في السوق، وعن الطبيعة الفردية لملكية الدولة لشركاتها.

وهذا الواقع لا يخدم مكافحة الفساد في شركات الدولة<sup>(١٣)</sup>؛ لأنّ عدم وضع اليد على ماهية الدور الحقيقي والواقعي لشركات الدولة يَجْعَلُ من الرقابة عليها والتدقيق على آلية عملها عملاً روتينياً شكلياً سهل التجاوز، رغم أن دور شركات الدولة يُعْتَبَرُ دوراً استثنائياً بحاجةٍ إلى معالجةٍ تشغيليةٍ ورقابيةٍ خاصةٍ.

وهنا نُسْقِطُ الوضع السلبي لحوكمة شركات الدولة بالكويت على إشكالية البحث كما يلي:

#### ١ - تطبيق الحوكمة المستحيل في ظل إدارة الدولة لشركاتها

إذا كانت الدولة ترى في شركة المساهمة التي تسيطر على إدارتها بأنها "مرفق عام"؛ فهذا يسد الباب مرة واحدة في وجه الحوكمة، والسبب أن الحوكمة تتعارض مع النظرة السيادية والتفضيلية للمرفق العام، فكيف سيتم فرض المساواة بين الدولة كمساهم وبين باقي المساهمين في ذات الشركة؟ ألن يعتبر مجرد الحديث عن مثل هذه المساهمة طعناً في المصلحة العامة؟ بالتالي يستحيل تطبيق الحوكمة بفكر القطاع الخاص على مرفق عام يحتمي بالمصلحة العامة.

#### ٢ - العلاج المستعصي لحوكمة شركات الدولة في ظل الرؤية الضيقة للحوكمة

إذا كان تطبيق الحوكمة بفكر القطاع الخاص مستحيلاً في ظل النظرة السيادية لشركة الدولة وكأنّها مرفق عام؛ فلا يمكن بالنتيجة استقراء علاج من حوكمة الشركات للمرافق العامة، بل إن المطلوب هو هدم الفكر "المرفقي" هذا، واستبداله بالفكر

(١٣) للمزيد من المعلومات، راجع:

زهراء طاهر، وعبد الإله حسين، "الحوكمة مدخل لمحاربة الفساد المالي والإداري في المؤسسات والشركات المملوكة للدولة" ١٢٩ مجلة الإدارة والاقتصاد - الجامعة المستنصرية ٢٢.

"الاستثماري"؛ أي اعتماد الفكر "الربحي-النفعي" في شركات الدولة وما يستتبعه من استقطاب للعلاء ومنافسة حرة وتساوي في الحقوق بين "الدولة-المساهم" وشريكها في ذات الشركة "المستثمر-المساهم".

### ٣ - مقارنة بيئة الحوكمة الضيقة مع مبادئ الحوكمة الدولية

لم تقتصر مطالبات الحوكمة العالمية على المساواة بين مساهم خاص وبين الدولة كمساهم، بل وصل رقي هذه المساواة في رؤية المعايير العالمية إلى احترام وجهة نظر الأقلية من المساهمين الذين لديهم رأي شخصي مخالف لرأي الدولة التي تمثل الأغلبية في الجمعية العامة لشركة المساهمة<sup>(١٤)</sup>.

هذه المقارنة البسيطة توضح الفرق الشاسع وغير القابل للتلاقي بين حوكمة الشركات وإدارة شركة المساهمة التي تديرها الدولة. جميع التفاصيل السابقة أولتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أهمية خاصة.

## المطلب الثاني

### مراعاة مصلحة السوق في الملكية الاستثمارية مُبررات الملكية الاستثمارية للدولة وفق معايير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

جاء في التوجيه الاسترشادي للمنظمة والخاص بحوكمة "المشاريع المملوكة للدولة" (SOEs) (State-Owned Enterprises)، بأن من ضمن هذه المشاريع شركات المساهمة<sup>(١٥)</sup>، ثم ساقطت المنظمة مُبررات ملكية الدولة لهذه المشاريع كما يلي: "المُبررات لملكية الدولة... تُمارس الدولة حق الملكية في الشركات المملوكة لها لمصلحة الجمهور. وعليها أن تُقيم الأهداف التي تُبرر ملكية الدولة بعناية وتُفصّل عنها وتقوم بِمراجعتها بشكلٍ دوري" <sup>(١٦)</sup>.

(١٤) OECD (رقم الهامش ٩) ٣٧.

"Defining an SOE... this includes joint stock companies". See: (١٥)

OECD (رقم الهامش ٩) ٨.

"The state exercises the ownership of SOEs in the interest of the general public. It should carefully evaluate and disclose the rationales that justify state ownership and subject these to a recurrent review". See: (١٦)

OECD (رقم الهامش ٩) ١١.

وعليه، تنتقل الدولة في نطاق ملكيتها الخاصة من دور المرفق العام، إلى دور المستثمر للمصلحة العامة.

إذاً يمكن تحديد المُبررات الأساسية لملكية الدولة للشركات فيما يلي:

### أولاً: مُبررات الاستثمار (مصلحة الجمهور The General Public Interest)

حيث إن ملكية الدولة للشركات هي ملكية فردية هادفة للربح، فإن مُبرر وجودها هو مصلحة الجمهور؛ ونرى أن مصلحة الجمهور في هذا الإطار تنقسم إلى قسمين:

١ - تنمية القيمة إلى أقصى حد للمجتمع، من خلال التشغيل الكفء لموارد الدولة، وهو ما قالته منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية<sup>(١٧)</sup>.

أي أن من مصلحة الجمهور أن ينمو المال العام، ليس من خلال التشغيل الناجح لموارد الدولة فقط، بل من خلال نجاح الاستثمارات العامة في الشركات؛ فالتنمية الناجحة للمال العام ستعكس إيجاباً على جمهور الناس من خلال زيادة فرص العمل، والأجور، وانخفاض الحاجة للضرائب وارتفاع قيمة المعاشات التقاعدية، وغيرها من مظاهر الرفاهية.

و"الجمهور" المقصود هنا قد جاء من المنظمة بمصطلح عام: General Public؛ ثم ذكرت المنظمة في ذات المعيار في الفقرة الفرعية معنى الجمهور في "المجتمع" Society؛ وهنا يمكن أيضاً أن يشمل معنى المجتمع المواطنين أو المجتمع المحلي بمعناه الواسع الذي يشمل المقيمين من مستثمرين وعاملين.

لذا، فالمصلحة الاستثمارية التي تشمل الجمهور تتضمن المواطنين والمقيمين؛ لأن نمو الموارد العامة ينعكس إيجاباً على الفئتين.

٢ - خدمة مصلحة السوق في زيادة وتيرة حركة رأس المال وزيادة عدالة الأسعار؛ حيث قالت المنظمة: "يتعين على الدولة أن تتصرف كمالك نشيط عن وعي ودراية"<sup>(١٨)</sup>.

وهي مصلحة فرعية للجمهور أو المجتمع، إلا أنها مصلحة دقيقة تستهدف

(١٧) "The ultimate purpose of state ownership of enterprises should be to maximise long-term value for society, in an efficient and sustainable manner". See:

OECD (رقم الهامش ٩) ١١.

(١٨) "The state should act as an informed and active owner". See:

OECD (رقم الهامش ٩) ١١.

السوق المحلية وأطرافها. ولا يعني هذا أن الهدف الاستثماري تقديم الدعم أو الخدمة الاجتماعية، بل إيجاد عناصر نجاحٍ سوقيةٍ تعمل للربح وتُساهم في حركة السوق، واستكمال العناصر الناقصة فيها.

فالقدره على تشغيل أموال الدولة بشكلٍ ناجحٍ في السوق، سيؤدّي إلى تحسين حركتها، وإصلاح أي خللٍ فيها؛ فمثلاً قد تلعب شركة تخزين وتوريد مملوكة للدولة دوراً جوهرياً في نجاح السوق في ظلّ عدم قدرة القطاع الخاص على تمويل مثل هذه النشاطات الاستراتيجية.

٣ - تحقيق مردودٍ ماليٍّ منافسٍ في السوق؛ حيث فرّضت المنظمة على الدولة أن تُحقّق شركاتها مردوداً متماشياً مع مردود الشركات المنافسة لها في القطاع الخاص، مع الأخذ بعين الاعتبار شروطها التشغيلية، وواجباتها الاجتماعية<sup>(١٩)</sup>. بالتالي، فلا يمكن قبول شركاتٍ عامّةٍ خاسرةٍ، ولا حتى راكدةٍ في حركة رأس المال، بل يجب أن تكون شركات الدولة ذات نشاطٍ تشغيليٍّ رابح، ومستمرٍّ، ومنافسٍ للجودة، جنباً إلى جنب مع شركات القطاع الخاص. لكن يمكن تفهّم بعض التباطؤ أو النفقات التي تنشأ بسبب دور هذه الشركات بدعم السياسة العامة الاجتماعية، لكن هذا التفهّم لا يجوز أن يُصبح قاعدةً عامّةً، بل يَبقى استثناءً ضيقاً.

٤ - منح مجالس الإدارات في شركات الدولة صلاحياتٍ مُستقلّةٍ بهدف تحقيق دور الدولة كمالكٍ استثماريٍّ: هنا علينا الانتباه إلى نقطة هامة جداً على صعيد حوكمة إدارة شركات الدولة، ألا وهي الصلاحيات اللامركزية الواسعة التي يجب أن تمنحها الدولة لمجالس إدارات شركاتها؛ فلا يمكن أن تخضع هذه المجالس لقيودٍ مركزيةٍ في ظلّ تقلبات السوق وظروفها التي تحتاج إلى قراراتٍ سريعةٍ ومرنةٍ على منهج القطاع الخاص.

لكن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية قد ذهبت بعيداً في هذا الاتجاه حيث فرّضت على الحكومات أن تسمح للشركات المملوكة للدولة بالتمتع بـ: "استقلالٍ ذاتيٍّ

(١٩) "SOEs' economic activities should be required to earn sustainable rates of return that are comparable to those obtained by competing private enterprises operating under similar conditions, except with respect to the carrying out of public service obligations". See:

OECD (رقم الهامش ٩) ١٣.

تشغيليًّا تامًّا " Full Operational Autonomy " لتحقيق أهدافها المحددة، وأن تمتنع عن التدخل في إدارة تلك الشركات<sup>(٢٠)</sup>، ويبدو أنَّ هذا الأمر يمثل نوعاً من الفصل التام بين الدولة كمرففق عام، وبين المال العام في شركات الدولة ذاتها.

فهل يتسَّق هذا التوجه مع مكافحة الفساد الذي يجد بيئةً خصبةً مع الاستقلال الإداري بالنظر لانحسار الرقابة السابقة على القرارات بفعل الاستقلال؟ ألا يُمثِّل ذلك فرصاً جديدة لتنفيذ ممارسات الفساد؟

الحقيقة هي أنَّ المنظمة قد بالَغَتْ في وَصْفِهَا للاستقلال الإداري المطلوب في شركات الدولة، وهو ما يُمثِّلُ إغفالاً حقيقياً لطبيعة هذه الشركات من حيث كونها تُديرُ مالاً عاماً مُستَهْدَفاً من نفوذ الفساد، ومن حيث كونها تلعبُ دوراً في تحقيق السياسة العامة للدول.

وهكذا فقد تجاهلت المنظمة ما نشره البنك الدولي في تقريره الخاص بالبوصلة الأخلاقية للشركات، حيث أكَّد على انتشار آثار الفساد ومخاطره؛ على شكل سوء توزيع الموارد، وخفض معدلات الاستثمار، وتدني مستوى المنافسة والكفاءة والابتكار، وسوء الإدارة، وخفض مستوى التوظيف، وأخيراً تزايد الفقر<sup>(٢١)</sup>.

وهنا نسُقُّ التفاصيل السابقة على إشكالية بحثنا كما يلي:

## ١ - تطبيق الحوكمة المُبالِغ فيه على شركات المال العام

إذا وصلت منظمة التعاون الاقتصادي إلى درجة المطالبة بالاستقلال التام لإدارة شركة الدولة عن الإدارة الحكومية؛ فكيف يمكن أن يتسَّق هذا الاستقلال التام مع المرجعية الحكومية؟ ألن يؤدي الاستقلال بصيغته التامة إلى تأخير التدقيق على إدارة نسبة المساهمة الحكومية؟ ألا يعد ذلك تراخياً فعلياً في الرقابة على المال العام؟ ألا تعتبر ظروف الاستقلال هذه مثالية لتشكيل النفوذ المستحوذ على المال العام والمستند لصلاحيات إدارية مستقلة؟ بالتأكيد إن فكرة الاستقلال التام لإدارة شركة المساهمة

"The state should clearly define owners' expectations, allow SOEs full (٢٠) operational autonomy to achieve them and refrain from intervening in the management of SOEs". See:

OECD (رقم الهامش ٩) ٢١.

(٢١) جون. د. سوليفان، "البوصلة الأخلاقية للشركات.. أدوات مكافحة الفساد: قيم ومبادئ، وأداب المهنة، وحوكمة الشركات" (المنتدى الدولي لحوكمة الشركات، مؤسسة التمويل الدولي - مجموعة البنك الدولي، واشنطن، ٢٠١٤) - <<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/430201468336290241>> ١٢ نوفمبر ٢٠٢٥.

التي تسيطر الدولة على إدارتها عن السلطة الحكومية المركزية هو أمر غير منطقي في ظل وجود ترتيب إداري على تشغيل المال العام وحمايته.

## ٢ - تحوُّل حوكمة شركات الدولة من علاجٍ إلى مشكلةٍ

إنَّ المطالبة بالاستقلال الإداري التام لإدارة شركات الدولة يشبه مثلاً مطالبة صندوق إدارة الاستثمار بالاستقلال التام في قراره عن أصحاب الأموال التي تتم إدارة أموالهم ضمن الصندوق؛ فهو أمر غير منطقي، فهو لا يشكل "حلاً" بل "انفلاتاً" إدارياً. حيث إن مالك الحصة السهمية من حقه متابعة النشاط الذي يجري على ماله، والتدقيق على إدارة الاستثمار لديه، ثم محاسبة المدير عن أخطائه، صاحب المال في حالتنا هذه هي الدولة، لذا فالحوكمة بعقلية الاستقلال التام ستؤدي إلى تفاقم مشكلة الفساد بدلاً من أن تكون حلاً إدارياً.

## ٣ - مقارنة المُتَنَاقِضَات بين بيئة الحوكمة التقليدية والبيئة المبالغ فيها

المشكلة أن عقلية الحوكمة التقليدية التي تربط أموال الدولة المستثمرة في السوق كمال عام تقليدي هي أقصى اليمين، في حين أن عقلية الاستقلال التام لإدارة هذا المال العام عن الدولة هو أقصى اليسار.

لذا، فإن المنظمة الدولية لم تأتِ بحل تطبيق الحوكمة عندما طالبت بالاستقلال التام، بل فتحت الباب لمشكلة أخطر من مجرد بطء أو فشل إدارة الدولة لاستثماراتها، وهي معضلة الفساد ونهب المال العام الذي يترافق عادةً مع التراخي في التدقيق والمحاسبة.

## ثانياً: مُبَرَّرَات السياسة العامة (المصلحة العامة The Public Policy)

وهي تعني تنفيذ سياسة الدولة من خلال ملكيتها للشركات؛ حيث يجب على الدولة وفق منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وضع سياسة عامة لملكيتها، وذلك بهدف تحديد دور الدولة والمساهمين معها في شركاتها ضمن سياق حوكمة الشركات المملوكة لها، وكيفية تنفيذ الدولة لسياسة الملكية الخاصة بها، ومسؤوليات الهيئات الحكومية التي تُشارك في تنفيذها<sup>(٢٢)</sup>.

(٢٢) "... the state's and other shareholders' role in the governance of SOEs, how the state will implement its ownership policy, and the respective roles and responsibilities of those government offices involved in its implementation". See:

OECD (رقم الهامش ٩) ١١.

فهنا يمكننا القول بأنَّ المنظمة أتاحت للدولة تنفيذ سياستها الاقتصادية من خلال شركاتها المملوكة لها ملكيةً فرديةً.

وفي هذا تحوُّلٌ من فكر المرفق العام إلى استثمار المال العام، وذلك ضمن نطاق المسؤولية الاجتماعية للدولة؛ مثل تقديم الدعم الاجتماعي أو تخفيض الأسعار أو إعادة التوازن بين الطبقات الاجتماعية أو دعم التعاونيات الاستهلاكية، كلُّ ذلك من خلال شركات الدولة.

لكن المنظمة اشترطت أن يكون تنفيذ سياسات الدولة عبر شركاتها تنفيذاً مشمولاً بالواجبات التالية:

(١) إشراك المساهمين مع الدولة بالقرار الخاص بتنفيذ سياساتها وحوكمة الشركات<sup>(٢٣)</sup>؛ فالدولة شريكةٌ لفئةٍ تُساهمُ معها ضمن الشركات المساهمة، ويجزُرُ بالدولة عدم حرمان فئة المساهمين هذه من حقوقها بالمشاركة والتصويت على تطبيق سياسات الدولة من خلال الشركة، وأن يتمَّ ذلك بشكلٍ إداريٍّ "مُحوِّكُم". وهذا الضابط يجب على الدولة تنفيذهُ بمهنيةٍ وفعاليةٍ وفق المنظمة، تحت طائلة المساءلة<sup>(٢٤)</sup>.

(٢) الإفصاح عن السياسات بشكلٍ واضحٍ<sup>(٢٥)</sup>؛ فلا يجوز أن يكون تسخير شركات الدولة لخدمة سياساتها غامضاً، ولا أن يتمَّ تنفيذهُ بشكلٍ عشوائيٍّ، بل يجب أن تتمَّ هذه العملية في ظلِّ نظامٍ خاصٍّ يتمُّ الإفصاح عنه للجمهور بغرض تسهيل الرقابة على تنفيذه.

(٣) مراجعة السياسات التي تُمثِّلُ مُبرِّرات الملكية كلَّ فترةٍ<sup>(٢٦)</sup>؛ وذلك لأنَّ المتغيِّرات الاقتصادية والمالية حتميةٌ، فلا يمكن قبول استمرار سياسات ملكية الدولة لسنواتٍ أو عقودٍ، فهذا يُعد انفصالاً عن الواقع وتطبيقاً خاطئاً وغير منطقيٍّ لدور الدولة في ملكيتها الاستثمارية، الذي يجب تطويره وفق الظروف والتطلُّعات وخطط التنمية.

(٢٣) "... the state's and otherz shareholders' role in the governance of SOEs...". See

OECD (رقم الهامش ٩) ١١.

(٢٤) "... ensuring that the governance of SOEs is carried out in a transparent and accountable manner, with a high degree of professionalism and effectiveness". See:

OECD (رقم الهامش ٩) ١١.

OECD (رقم الهامش ٩) ٢٥).

OECD (رقم الهامش ٩) ٢٦).

(٤) توكيل جهاتٍ مُحدَّدةٍ ضمن الشركة بتطبيق السياسات العامة للدولة، والإفصاح عن هذه الجهات<sup>(٢٧)</sup>؛ فالتسخير السياسي والاقتصادي لشركات الدولة ضمنَ دورها، يجب أن يكون مُوَكِّلاً لجهةٍ معينةٍ حتى يسهلُ تحديد المسؤول عن فشل تطبيق سياسات الدولة؛ كأن يتمَّ إنشاء لجنةٍ في الشركة خاصةً بدور الدولة الاجتماعي والاقتصادي، بحيث تكون هذه اللجنة مسؤولةً عن تطبيق سياسات الدولة من خلال تشغيل شركتها؛ وهو ما يحمي الشركة من التعرُّر والانهييار<sup>(٢٨)</sup>.

وبإسقاط التحليل السابق على إشكالية بحثنا؛ يبدو لنا بأنَّ تضييق نطاق الحوكمة لدور الدولة الاقتصادي لا يتناسب مع الاقتصاديات النامية أو الريفية مثل الاقتصاد الكويتي؛ فمُنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لم تراخِ أنَّ الدولة تحمِلُ عبئاً كبيراً من المسؤوليات الاجتماعية على عاتقها.

بناءً عليه، يمكن أن يتمَّ تحديد دور شركات الدولة في إصلاح السوق وتنمية الموارد، لكن بخصوص المسؤولية الاجتماعية للدولة فالمسألة تأخذُ بعداً أخطر في الدول النامية والريفية على المصلحة العامة منه في الدول المتقدمة.

لذا، يجب منَح الدولة إطاراً أوسع من الصلاحيات في تسخير شركاتها المساهمة ضمن المصلحة العامة لكافة شرائح المجتمع.

وعلى صعيد مكافحة الفساد، فإنَّ قدرة الدولة على مواجهة ممارسات الفساد تكون أقلَّ عندما تعمل شركات المال العام وفق استراتيجية لامركزية ربحية فردية مطلقة، وهو ما يُؤثِّر سلباً على فرض سلطة القانون بخصوص جرائم الفساد؛ لأنَّ تعارض مصلحة الشركة مع التنمية أو خدمة الأشخاص النافذين وغيرها من ممارسات الفساد سيتمُّ صياغتها وتبريرها على أساس أنَّها بسبب التشغيل الربحي المستقل لشركات القطاع العام، وأنها لا تتعارض مع مصلحة الشركة ذاتها.

(٢٧) "The rationales for ownership, and any public policy objectives that individual SOEs, or groups of SOEs, are required to achieve should be clearly linked to their main line of business, mandated by the relevant authorities and publicly disclosed". See:

OECD (رقم الهامش ٩) ١١.

(٢٨) محمد مشهور، "آليات الحوكمة ودورها في الحد من الفساد المالي والإداري في الشركات المملوكة للدولة" (٢٠٢١) ١ مجلة الإدارة وريادة الأعمال ٥٤.

وعليه، لا يبدو أنَّ من حقِّ شركات القطاع العام أن تتجاوز إطار المصلحة العامة؛ فلا تجوز المُبالغة في منح مجالس إدارة هذه الشركات الصلاحيات اللامركزية، فقد يُؤثِّر ذلك على الرقابة الاستباقية للفساد، كلُّ ذلك في صورة العمل الربحي الفردي من الدولة كشخص اعتباري؛ هكذا فقط يمكن تبرير امتلاك الدولة لشركات مساهمة تعمل لتحقيق الربح.

وبإسقاط التفاصيل السابقة على إشكالية البحث، يمكننا استنتاج ما يلي:

#### ١ - تطبيق الحوكمة على شركات الدولة مع تجاهل المصلحة العامة

إذا كانت الشركة ملكاً للدولة، وكانت إدارة هذه الشركة تتجاهل المصلحة العامة التي تحميها الدولة، والتي تعتبر أساساً لسبب تملك الدولة لهذه الشركة؛ فما هي فائدة الحوكمة حينئذٍ؟

بل على العكس، إن تطبيق الحوكمة على شركات الدولة مع إهمال المصلحة العامة سيعني إفساد المنهج القويم وضياع البوصلة في تشغيل المال العام.

#### ٢ - انقلاب حوكمة شركات الدولة إلى آلية تسهيل للفساد

المشكلة أن ضياع بوصلة شركة الدولة، واتجاهها نحو خدمة أجندة غير حكومية؛ سيعني ببساطة أن المال العام قد أصبح في أيدٍ غير أمينة، والسبب أن إدارة هذا المال تجري بطريقة المنفعة الشخصية للشركة وليس منفعة الدولة التي تمتلكها.

هذا الواقع المنحرف عن جادة المنطق والمصلحة العامة، يعني أن معايير جودة الإدارة والتدقيق على عمل إدارة الشركة ستكون مختلفة عن معايير التدقيق على المال العام، حيث سيكون الحرص على هذا المال من باب الحرص على أملاك الشركة ذاتها، دون النظر إلى أبعاد هذه الملكية في انعكاسها على توازن الميزانية العامة.

بهذه الطريقة تكون الطريق مفتوحة أمام الفساد في شركات الدولة، وذلك لأن معايير الرقابة ستكون منعزلة عن فكرة المصلحة العامة؛ لذا ستكون الرقابة سطحية وغير جدية مثلها مثل المحاسبة.

#### ٣ - مقارنة المُتناقضات بين بيئة الحوكمة الضيقة وتجاهل المصلحة العامة

إذا كانت الحوكمة بالرؤية الضيقة تعني النظر إلى شركات الدولة على أنها مرفق عام، بما لهذه الرؤية من سلبيات وانعزال عن الواقع؛ حيث لا يجوز إقحام طريقة

إدارة الدولة للمرافق العامة الخدمية في طريقة إدارة الشركات الاستثمارية الربحية. بالمقابل، فإن طريقة الإدارة الاستثمارية المبالغ في انفصالها عن المصلحة العامة ستؤدي إلى جعل شركة الدولة أداة استثمارية طيبة؛ بحيث يتم استخدامها لمصلحة القطاع الخاص أو السيطرة على ثروتها عن طريق نفوذ الفساد الذي سيسيطر عليها في ظل انفصالها عن الرقابة الحكومية.

وهكذا، نجد أن الواقع التشريعي بالكويت، يُقوّض شركات الدولة ويمنعها من لعب دور إنعاش الاقتصاد الوطني من جهة، وأن معايير الحوكمة العالمية تجعل من شركات الدولة أذرعاً لقوى الاستثمار الخاصة في السوق ومرتباً لنفوذ الفساد؛ كل هذا التحليل يقودنا إلى نتيجة واحدة، وهي ضرورة إيجاد حل مستقل عن الواقع التشريعي والمعايير الدولية.

## المبحث الثاني

### الموازنة بين المرونة ومكافحة الفساد في

ضوابط ممارسة الدولة للنشاط الاقتصادي ضمن مبررات ملكيتها الاستثمارية على اعتبار أننا قد تعرّفنا على وجهات النظر المختلفة في تبرير ملكية الدولة لشركات مساهمة، وانعكاس ذلك على قدرتها على مكافحة الفساد؛ فقد حان الوقت للتعقّب بدراسة الضوابط التي يجب على الدولة التقيدُ بها لدى تشغيلها شركاتها، تلك الضوابط التي تنطلق من تلك المبررات ذاتها.

وسنرى ضوابط ممارسة الدولة للنشاط الاقتصادي وفق لائحة حوكمة شركات المساهمة أولاً، ثم وفق معايير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ثانياً.

## المطلب الأول

### ضعف المرونة

#### في ضوابط ممارسة الدولة للنشاط الاقتصادي بالكويت

لا نتحدّث هنا عن الضوابط التقليدية، بل عن تلك الضوابط التي تنطلق من مبررات تملك الدولة لشركات المساهمة؛ فنحن لسنا بصدد الضوابط التقليدية الخاصة من احترام القانون والأنظمة، بل بصدد الضوابط التشغيلية لشركات الدولة على أساس

أن هذه الشركات تهدف إلى تنمية المال العام، وصيانة السوق، وتحقيق الصالح العام، وتنفيذ بعض السياسات الاقتصادية والاجتماعية؛ تلك الضوابط التي تظهر منها صورة طاعية؛ وهي ضعف المرونة الإدارية كما تتطلبها الحوكمة.

لذا، يمكن اختصار هذه الضوابط في معيارين أساسيين يكون على الدولة أن تلتزم بهما، وهما:

## أولاً: ضوابط التعامل الاستثماري مع القطاع الخاص من خلال التكافؤ في التعامل مع المساهمين

مبدئياً هذا الضابط مكفول وفقاً لقانون الشركات الكويتي؛ حيث ينقسم رأسمال شركات المساهمة إلى أسهم متساوية من حيث القيمة<sup>(٢٩)</sup>، فلا يمكن للدولة أن تحظى بقيمة أكبر في أسهمها من ذات الفئة بالمقارنة مع المساهمين من القطاع الخاص؛ والسبب أن الدولة تملك حصةً سهميةً في الشركة كأبي مستثمرٍ فردٍ.

وبعد صدور قانون هيئة أسواق المال، فقد فرض المشرع التكافؤ بين المساهمين من خلال العدالة وحماية المتعاملين بالأوراق المالية، كما يلي:

١ - **العدالة كهدفٍ أساسيٍّ على هيئة أسواق المال:** حدّد المشرع على الهيئة هدفاً صريحاً في فرض "العدالة" ضمن أسواق المال<sup>(٣٠)</sup>.

هذه العدالة تعني بالدرجة الأولى المساواة بين المساهمين، وفي شركات الدولة يكون الطرف المساهم الضعيف غالباً هو المساهمين الأفراد من القطاع الخاص. وذلك بالنظر إلى نفوذ الدولة وقدرتها على استخدام الصالح العام لتفضيل نفسها على حساب باقي المستثمرين؛ وهو ما يخالف العدالة؛ لأن الدولة يجب أن تتحوّل إلى مستثمرٍ فردٍ متساوٍ بالحقوق مع باقي المساهمين في شركاتها التي تُسيطر على إدارتها بغرض تحقيق الربح.

٢ - **حماية المتعاملين بالأوراق المالية في قانون الهيئة:** حدّد المشرع على الهيئة أيضاً هدفاً آخر يصبُّ في خانة التكافؤ، ألا وهو إحاطة المتعاملين بالأوراق المالية بالحماية ضمن أسواق المال<sup>(٣١)</sup>.

(٢٩) قانون الشركات رقم ١/٢٠١٦، المادة ١١٩.

(٣٠) قانون هيئة أسواق المال رقم ٧/٢٠١٠، المادة ٣-١.

(٣١) قانون هيئة أسواق المال رقم ٧/٢٠١٠، المادة ٣-٣.

وهنا أيضاً يمكن اعتبار المساهمين الأفراد في الشركات التي تملك الدولة فيها نسبة الأغلبية، هم الطرف الضعيف الذي يُمثّل الأقلية في الجمعية العامة لهذه الشركات، لذا يجب على الهيئة حمايته، ومن أساليب الحماية منح المساهمين القدرة على ممارسة حقوقهم بشكلٍ متساوٍ مع الدولة كمستثمرٍ مسيطرٍ على إدارة الشركة.

٣ - احترام حقوق المساهمين كمبدأ من مبادئ حوكمة الشركات: جاء هذا المبدأ في الكتاب ١٥ الخاص بحوكمة الشركات<sup>(٣٢)</sup>؛ وعلى الرغم من أنّ هذا المبدأ قد فرض على الشركة حماية حقوق المساهمين الأساسية على قدر المساواة بما يضمن العدالة والتكافؤ بين جميع المساهمين، إلا أنّ هذا المبدأ قد جاء في كتاب الحوكمة المذكور تحت مظلة مبدأ تطبيقي آخر هو: "الالتزام أو التفسير" "Comply or Explain"<sup>(٣٣)</sup>.

يعني هذا المبدأ أنّ الشركة التي لم تلتزم بمبدأ الحوكمة، تستطيع أن تقدّم تبريرها للهيئة، وبعدها تُقرّر الهيئة إمّا أن التبرير مقنع فتتغاضى عن تطبيق المبدأ، أو ترى الهيئة أنّ التبرير كان على غير أساسٍ فتقوم بإصدار جزاءٍ من خلال مجلس التأديب فيها.

وبالنتيجة، قد يتحوّل مبدأ احترام حقوق المساهمين من القطاع الخاص إلى مجرد تزيّد وترفٍ إداريٍّ، إذا استطاع ممثّلو الدولة في شركة المساهمة أن يُقدّموا تبريراتٍ مقنعة للهيئة بغاية انتهاك حقوق باقي المساهمين.

وبالطبع سيكون تبرير انتهاك حقوق المساهمين مستنداً على المصلحة العامة وحماية المال العام.

وهنا نضع يدنا على أحد أهم أسباب فشل إدارة الدولة لشركاتها المساهمة؛ فالمناخ الطارد للاستثمار الخاص في هذه الشركات يَنْتَشِرُ في السوق لمجرد العلم بأنّ إدارة الشركة -التي تُسيطر عليها الدولة- قد تَطَغَى في قراراتها.

فمثلاً قد تُصدِرُ إدارة الشركة المملوكة من الدولة بشكلٍ كاملٍ، نظام التصويت فيها على أساس منح الأسهم التي تملكها الدولة امتيازاتٍ على حساب أسهم باقي

(٣٢) المبدأ ٨، الكتاب رقم ١٥، حوكمة الشركات، اللائحة التنفيذية لقانون هيئة أسواق المال رقم ٢٠١٠/٧، المادة ٩.

(٣٣) كتاب ١٥، مادة ١-١.

المساهمين من القطاع الخاص<sup>(٣٤)</sup>؛ وهو ما يَحْرِمُ هؤلاء المساهمين الجدد من أهمِّ حقوقهم في التصويت.

وهكذا، يمكن للدولة أن تدخل السباق نحو الخصخصة، لكن عبر استباق تنفيذ الخصخصة لجزء من ملكيتها في الشركات بإصدار أنظمة داخلية للشركة تنتهك حقوق المساهمين القادمين من حيث حضور الجمعيات العامة أو التصويت فيها.

فعلى الرغم من أن الجمعية العامة للشركة المملوكة للدولة لا تستطيع فرض شروطٍ جديدةٍ غير مذكورةٍ في أنظمة الشركة<sup>(٣٥)</sup>، إلا أنه يمكن للشركة أن تُصدِرَ أنظمةً جديدةً تمسُّ الحضور والتصويت في الجمعية من خلال قرارٍ صادرٍ من جمعيةٍ عامةٍ غير عاديةٍ قبل خصصتها<sup>(٣٦)</sup>.

بالتالي، تكون العقبات قائمةً أمام العدالة في التعامل بين الدولة والمستثمرين عن طريق انتهاك حقوق المساهمين، ثم تبرير هذه الانتهاكات للهيئة بمُبَرَّرٍ حماية المصلحة العامة والمال العام.

كلُّ ما سبق كان الأصل، وهذا الأصل عليه استثناء سيؤدي إلى إخلال كامل بالتوازن بين الدولة وباقي المساهمين في الشركة نفسها؛ ألا وهو إنشاء شركة نتيجة خصخصة أحد مشاريع القطاع العام، ففي هذه الحالة توجد قاعدة استثنائية اسمها: "السهم الذهبي".

تمنح هذه القاعدة ببساطة الدولة سهماً ذا قدرة تصويتية قادرة على وقف أي قرار يتم التصويت عليه في اجتماع مجلس الإدارة أو الجمعية العامة إذا كان ممثل الدولة يرفض القرار، كل ذلك تحت شعار: "المصلحة العامة"<sup>(٣٧)</sup>.

وبالنتيجة، نستطيع القول بأنَّ ضوابط التعامل الاستثماري مع القطاع الخاص

(٣٤) وهو أمرٌ نَرَاهُ مُمَكِّناً لأنَّ قانون الشركات رقم ٢٠١٦/١ لم يُحدِّد طريقة أو ضوابط منح الامتيازات لبعض الأنواع من الأسهم، واشترط فقط أن تتساوى كلُّ فئةٍ من المساهمين بالامتيازات التي تَمَلِكُهَا على حساب الفئة الأخرى. انظر: قانون الشركات رقم ٢٠١٦/١، مادة ١٥٣.

(٣٥) قانون الشركات، المادة ١٨٠-٣.

(٣٦) قانون الشركات، المادة ١٥٣.

(٣٧) القانون رقم ٣٧/ لعام ٢٠١٠ بشأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص، المادة ١٦.

بالكويت هي ضوابطٌ هَشَّةٌ، وغيرُ كافيةٍ لَمَنعِ التجاوزات على حقوق المساهمين، وهو ما يُشكِّلُ مناخاً طارداً للاستثمار في شركات الدولة.

وإذا أردنا التوسُّع في آثار ضعف تلك الضوابط، فإنَّنا سَنَجِدُ أَنَّ الفسادَ يَكْتَسِبُ مناعةً في بيئةٍ خصيةٍ لمخالفة القانون ونهب المال العام<sup>(٣٨)</sup>، هذه البيئة ستكون هي شركات الدولة ذاتها؛ ذلك بسببِ ضَعْفِ حوكمتها وشفافيتها.

فإذا حاول المساهمون من القطاع الخاص كشف الفساد في شركات الدولة التي يساهمون فيها، فإنَّ نفوذ الفساد سَيَسْتَحْدِمُ سلاح المصلحة العامة لإسكات أصوات المساهمين في شركات الدولة، وهكذا تَسْتَمِرُّ هذه الشركات في استنزاف الموارد العامة بدلاً من أن تكون مورداً للخزينة العامة.

وبإسقاط إشكالية بحثنا على ضعف المرونة الظاهر من بيئة حوكمة شركات الدولة بالكويت، نستنتج ما يلي:

#### ١ - تعارض الحوكمة مع القواعد الحمائية لشركات القطاع العام

تعتبر ظواهر عدم المساواة بين المساهم الخاص وبين الدولة كمساهم من أهم القواعد الحمائية للمال العام التي تساهم بشكل مباشر في نشر مناخ طارد للاستثمار الخاص.

فعلى سبيل المثال، إن كان المستثمر يرغب بسحب سيولته المودعة في البنك، ثم شراء أسهم بدلاً عنها، فإنه سيتجنب الشركات التي تسيطر عليها الحكومة، بل أية شركات تمتلك الدولة فيها أي "سهم ذهبي": الأمر الذي سيجعل المستثمر يتغاضى عن فكرة الاستثمار بمطلقها، وهو ما سيجعل السيولة جامدة في البنوك والاستثمار الأجنبي على أضيق الحدود؛ الأمر الذي سيدفع الاقتصاد الوطني نحو التباطؤ وضعف السيولة وانخفاض النمو.

#### ٢ - احتمالات الفساد بسبب القواعد الحمائية لشركات القطاع العام

لن نقف السلبيات الآتية من القواعد الحمائية ضد الاستثمار الخاص عند حدود الآثار

(٣٨) للتوسُّع، انظر في الدراسة التطبيقية من مصر، والتي حَرَجَتْ بنتيجة مَفَادُهَا أَنَّهُ كلما ازدادت العلاقة المعنوية بين مجلس إدارة شركة الدولة وبين لجنة المراجعة الداخلية والخارجية، تَقَلُّ معها مستويات الفساد، راجع:

محمد الغندور، "جودة آليات الحوكمة ودورها في الحد من ممارسات الفساد المالي في شركات قطاع المال العام مع دراسة ميدانية" (٢٠٢٣) ١٠ مجلة البحوث المحاسبية ٩٣.

الاقتصادية السلبية من نقص سيولة وتباطؤ اقتصادي، بل إن المصيبة الحقيقية تتمثل في أن تلك القواعد الحمائية ستشكل بيئة حاضنة للفساد من خلال الاحتمالات التالية:

- إن فرض نفوذ القطاع العام على الشركة، سيؤدي إلى امتداد نفوذ الفساد المستشري أصلاً في الإدارة الحكومية للقطاع العام.
- قيام النفوذ الفعلي للإدارة الحكومية التي تعمل بثقافة القطاع العام على الشركة، سيعني اصطبغ نشاط الشركة وكيفية إدارتها بصبغة الروتين والمحسوبيات، وهو ما سيؤدي إلى انتقال ممارسات الوساطة والتزكية واستغلال النفوذ الحكومي داخل شركات يفترض أنها من القطاع الخاص.
- إن سيطرة إدارة الدولة على الشركة عبر أغلبية رأس المال أو من خلال "السهم الذهبي" ستجعل النفوذ الإداري على الشركة قادراً على تحريك الشركة بما فيه خدمة مصالح منافسي الشركة ضد مصلحة الشركة نفسها، كل ذلك لقاء مبالغ يدفعها المنافسون لبعض الفاسدين في الإدارة الحكومية مثلاً.

### ٣ - مقارنة القواعد الحمائية لشركات القطاع العام مع المساواة في حوكمة السوق

على عكس اتجاه المشرع الكويتي، فقد فرضت منظمة التعاون الاقتصادي منهجاً أساسياً مُلزمًا في شركات الدولة هو منهج التكافؤ كما سنرى<sup>(٣٩)</sup>؛ أي أنه لا يجوز أن يكون للدولة أي أفضلية في الجمعية العامة للشركة التي تستثمر فيها الدولة. في الوقت الذي فرض المشرع الكويتي قواعد حمائية صريحة لمصلحة استثمارات الدولة، ومنها منح الدولة حق الإدارة بموجب امتلاك سهم واحد في الشركة "السهم الذهبي"، حتى وإن كانت الشركة قد أصدرت ملايين الأسهم.

هذا ليس بتناقض بسيط، بل نستطيع القول بأنه تعاكس فعلي في العقلية التنظيمية لحوكمة الشركات، الأمر الذي يوجب على المشرع الكويتي أن يقف وقفة طويلة لتعديل قواعد حوكمة إدارة شركات الدولة.

(٣٩) "Consistent with the rationale for state ownership, the legal, regulatory and policy framework for SOEs should ensure a level playing field...". See:

OECD (رقم الهامش ٩) ١٢.

## ثانياً: ضابط عدالة المنافسة في السوق

يَعْنِي هذا الضابط؛ تشغيل شركة المساهمة المملوكة للدولة بشكلٍ يحترم المنافسة العادلة بالسوق؛ أي أن يكون الامتثال للمنافسة السوقية العادلة ضمن معايير الحوكمة لشركات الدولة.

وإذا راجعنا الأفكار المُرتبِطة بالمنافسة في كتاب حوكمة الشركات رقم ١٥ الصادر عن هيئة أسواق المال، نجدُ أنَّ الأفكار المطروحة كانت تتعلَّق بمهمة إدارة الشركة لرفع تنافسيتها في مواجهة باقي الشركات<sup>(٤٠)</sup>، دون ذكر أي فكرة عن ضرورة انضباط الشركة ضمن ضوابط المنافسة العادلة.

فيبدو أن كتاب الحوكمة رقم ١٥ قد أحال بشكلٍ غير مباشرٍ على قانون حماية المنافسة بغرض ضبط تسارع التنافسية ضمن ضوابط المنافسة العادلة دون ممارساتٍ سوقية غير مشروعة، مثل الهيمنة أو فرض الأسعار وغيرها.

لكن إذا رجعنا إلى قانون حماية المنافسة رقم ٧٢/٢٠٢٠ نجدُ مادةً صريحةً في هذا القانون تمنع تطبيق قواعد حماية المنافسة على الشركات المملوكة للدولة التي تُقدِّم: "السلع والخدمات الأساسية للجمهور والتي يصدرُ بتحديدِها قرار من مجلس الوزراء"<sup>(٤١)</sup>.

وهنا نضعُ يدنا على ثغرة في نظام حوكمة الشركات، وهي أن شركات المساهمة المملوكة للدولة -التي تُوفِّر الخدمات الأساسية- تستطيع أن تتعامل في السوق كما يحلو لها من حيث الهيمنة السوقية وتحديد الأسعار، مُنتهكةً عدالة المنافسة دون أن يكون لذلك أي ضابط!

وهنا نتساءل أليس الهدف من شركات الدولة هو الربح؟ ألا تَمَنِّعُ صفة المرفق العام عن شركات الدولة؟

(٤٠) راجع المواد التالية من الكتاب ١٥، حوكمة الشركات:

• المادة ٣-١، القاعدة ٢.

• المادة ٩-١، القاعدة ٨.

• المادة ١٠-٢، القاعدة ٩.

• المادة ١٢-٤، القاعدة ١١.

(٤١) قانون حماية المنافسة رقم ٧٢/٢٠٢٠، المادة ٤.

فكيف يتم السماح لهذه الشركات بالعمل دون ضوابط للمنافسة مع باقي الشركات؟

يُظهِرُ هنا تماماً أنَّ شركات الدولة التي تُقدِّمُ الخدمات الأساسية للجمهور مقابل ربحٍ وكأنها جمعياتٌ خيريةٌ، وهو أمرٌ غير منطقيّ.

ونذهبُ أبعدَ من ذلك، حيث إنَّ معيار تحديد شركات الدولة التي لا تخضعُ لقانون المنافسة هو ملكُ يمينِ السلطة التنفيذية مُمثَّلةً بمجلس الوزراء، الأمر الذي يُسهِّمُ في المزيد من الروتين في تطبيق أكثر القوانين الاقتصادية حاجةً للمرونة، وهو قانون حماية المنافسة.

بالنتيجة، يبدو أنَّ شركات الدولة بالكويت تعمل دون ضوابطٍ تشريعيةٍ مباشرةٍ تخصُّ احترام حقوق المساهمين من القطاع الخاص، ولا حتى فيما يخصُّ احترام المنافسة العادلة؛ وهذا لا يضرُّ فقط بجودة حوكمة هذه الشركات بل يُعرِّقُ تشغيل المال العام، ويُبطئُ من حركة التنمية، ويساعدُ على انتشار الفساد<sup>(٤٢)</sup>.

وهذا الفراغ التشريعي يصنعُ بيئةً خصبةً جداً لانتشار الفساد، والاستغلال، والممارسات السوقية غير العادلة باسم المصلحة العامة.

وهكذا يمكن لأيِّ رئيس مجلس إدارة فاسدٍ في هذه الشركات أن يَخْدِمَ مَصَالِحَهُ الشخصية على حساب مصلحة الشركة دون أن يَخْشَى من التصويت المضادٍ لمُساهمي القطاع الخاص في الشركة، ودون أن يَخْشَى ضوابط المنافسة في السوق.

وهكذا، فلن تكون ضوابط الشفافية والإفصاح فعَّالةً على شركات الدولة وفق ما هي المذكورة في كتابي الهيئة ١٠ ثم ١٥؛ في ظل قدرة هذه الشركات على الإخلال بالمساواة في المعاملة بين الدولة كمساهمٍ وبين باقي المساهمين من القطاع الخاص، وعدم انطباق قانون حماية المنافسة عليها.

كلُّ ما سبق، يُشِيرُ بشكلٍ واضحٍ إلى ضعف المرونة الإدارية في القواعد التي

(٤٢) للتوسُّع، راجع:

الصيد وريث، "حوكمة الشركات ودورها في الحد من الفساد المالي وتحقيق التنمية المستدامة في ليبيا" (المؤتمر العلمي الدولي الثالث لكمية الاقتصاد والتجارة، المؤسسات وإشكاليات التنمية في الدول النامية (ليبيا أنموذجاً)، ليبيا، ٢٠١٩) <<https://insd.elmergib.edu.ly/papers/INSD026.pdf>> الدخول في ١٢ نوفمبر ٢٠٢٥.

تَحْكُمُ شركات الدولة بالكويت، دون مراعاةٍ أنّ هذه الشركات هي بالنهاية مشاريع استثماريةٌ بحاجةٍ إلى تطبيق مبادئ الحوكمة بعقلية أكثر انفتاحاً حتى تستطيع شركات الدولة منافسة القطاع الخاص.

#### ١ - تناقض الحوكمة مع انعدام عدالة المنافسة بين القطاعين العام والخاص

لا يمكن الحديث عن حوكمة وعدالة وشفافية في بيئة تنعدم فيها المنافسة؛ والسبب أن الغاية من الشفافية هي قدرة المستثمر على اتخاذ قراره عن بيئة وإطلاع على جميع الخيارات المعروضة أمامه من فرص استثمارية.

هذه العروض والفرص الاستثمارية لن تكون موجودة في بيئة تنعدم فيها المنافسة؛ لأن العروض المختلفة حينئذ ستندم، وسيكون أمام المستثمر عرض واحد فقط هو أسهم شركة الدولة التي تقدم خدمة أساسية والتي منحها قانون المنافسة تجاوز كل قواعد حماية المنافسة.

#### ٢ - انهيار السوق بسبب انعدام عدالة المنافسة بين القطاعين العام والخاص

في هذه البيئة السوقية المنفردة دون منافسة تذكر، ستكون شركات الدولة بغير حاجة لإدارة جودة منتجاتها، ولا الحرص على تطوير هذه المنتجات، ولا حتى دراسة مدى عدالة تسعير هذه المنتجات للمستهلكين؛ وهكذا ستكون السوق غير عادلة بالمطلق.

#### ٣ - مقارنة انعدام المنافسة مع سوق المنافسة الصحية التي تنادي بها معايير الحوكمة العالمية

بالتناقض مع الاتجاه التشريعي الصريح نحو إلغاء المنافسة لدى التعامل مع شركات الدولة التي تقدم خدمات أساسية في قانون حماية المنافسة الكويتي، فإن معايير منظمة التعاون الاقتصادي قد نادت صراحة بحرية المنافسة في السوق التي تحتوي على شركات الدولة كما سنرى<sup>(٤٣)</sup>.

بناءً عليه، فلا يمكن التوفيق بين اتجاه المشرع الكويتي القائم على المُبالغة في حماية المصلحة العامة قصيرة النظر لمساهماتها وشركاتها، وبين السياسة التشريعية التي تنادي بها معايير الحوكمة العالمية؛ الأمر الذي يتطلب تدخلاً تشريعياً جذرياً في البيئة القانونية الكويتية.

(٤٣) "Consistent with the rationale for state ownership, the legal, regulatory and policy framework for SOEs should ensure a... fair competition in the marketplace when SOEs engage in economic activities". See:

OECD (رقم الهامش ٩) ١٢.

وللتعمُّق في المقارنة مع معايير الحوكمة العالمية، سنرى بالتفاصيل كيف ذهبت قواعد منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية عكس اتجاه المشرع الكويتي تماماً، حيث اعتمدت ضوابط فيها من المرونة المفرطة الشيء الكثير؛ بما يفتح أبواب الفساد كما سنرى.

## المطلب الثاني

### فرط المرونة في ضوابط ممارسة الدولة للنشاط الاقتصادي وفق معايير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

نصَّ المبدأ ٣ من معايير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية على ضرورة أن تَنعَكِسَ مُبَرَّرَات ملكية الدولة لشركاتها على مجموعةٍ من الضوابط التي تُمثِّلُ الإطار القانوني والتنظيمي للشركات المملوكة للدولة<sup>(٤٤)</sup>؛ وعلى اعتبار اختيار المنظمة وجهة نظرٍ مبالغ فيها بالمرونة الإدارية، دون مراعاة لطبيعة المال العام الذي يحتاج إلى حماية خاصة من الفساد وسوء الإدارة، فقد انعكس ذلك على ضوابط ممارسة الدولة لنشاطها على شكل قواعدٍ فيها مرونةٌ مفرطةٌ لا تتناسب مع المصلحة العامة.

وحيث إنَّ مُبَرَّرَ ملكية الدولة وفق المنظمة هو مصلحة الجمهور ونمو السوق، فإنَّ ضوابط ممارسة الدولة للنشاط الاقتصادي تتمثَّلُ في التعامل المُتكَافِئ مع المساهمين أولاً، والمنافسة العادلة في السوق ثانياً.

### أولاً: المعاملة المُتكَافِئَة لكافة المساهمين وفق منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

لم تكن المنظمة غامضةً في مُعَالَجَتِهَا لواجب الدولة بالتعامل المُتكَافِئ مع المساهمين في شركاتها، بل جاء ذلك بصريح العبارة، كالتالي:

"تماشياً مع المبرر لملكية الدولة، يجب أن يضمن الإطار القانوني والتنظيمي للشركات المملوكة للدولة الفرص المُتكَافِئَة..."<sup>(٤٥)</sup>.

وعليه، فإنَّ المنظمة قد استندت في فرض واجب "الفرص المُتكَافِئَة" level "playing field" على الدولة بالمعاملة المُتكَافِئَة مع المساهمين على دور هذه الدولة

OECD (٤٤) (رقم الهامش ٩) ١٢.

"Consistent with the rationale for state ownership, the legal, regulatory and (٤٥) policy framework for SOEs should ensure a level playing field...". See:

OECD (رقم الهامش ٩) ١٢.

كمستثمرٍ فردٍ، وليس كمرقٍ عامٍّ، ثم على مُبرِّرٍ ملكية الدولة لشركات مساهمة والذي يتمثل بالأساس في قيادة الدولة لشركة ذات مردودٍ متوازٍ مع شركات القطاع الخاص حتى تتم المساهمة الفعلية في تنمية السوق.

ولم تكفِ المنظمة بِفرضها لواجب التكافؤ أعلاه، بل ذهبت بوضوحها إلى درجةٍ أكبرٍ؛ فقد فرّضت على الدولة معياراً صريحاً تحت مُسمى: "المعاملة بمساواة للمساهمين والمستثمرين" "Equitable Treatment of Shareholders & other Investors"<sup>(٤٦)</sup>.

حيث يختص هذا المعيار في حال إدراج شركات الدولة المساهمة بالبورصة، أو في حال وجود مستثمرين غير حكوميين ضمن هذه الشركات؛ وعليه فقد فرّضت المنظمة على الدولة أن "تعرّف بحقوق كافة المساهمين، ومن ضمنهم الأقلية والمستثمرون الأجانب، وأن تضمن المعاملة المتكافئة لهم والمساواة في الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالشركة"<sup>(٤٧)</sup>.

فإذاً يمكننا تقسيم معيار المساواة في حوكمة شركات الدولة المساهمة، كما يلي:

١ - احترام حقوق المساهمين غير الحكوميين؛ وذلك بالأخص فيما يتعلق بحضور الجمعيات العامة والتصويت فيها على القرارات، بعد وضع هؤلاء المساهمين بصورة أوضاع الشركة، ومركزها المالي.

وفي حالة شركات الدولة، تأخذ فكرة حماية الأقلية أهمية استثنائية؛ وذلك لأن هذه الأقلية ليست ضعيفة بسبب ضعف القوة التصويتية بالجمعية العامة فقط، بل أيضاً بسبب كونها الطرف الضعيف من حيث النفوذ بالمقارنة مع الدولة صاحبة الأغلبية.

وعليه، فقد أكدت المنظمة على مثالٍ مهمٍّ من قرارات الجمعية العامة، وهو انتخاب مجلس الإدارة، حيث يجب احترام أصوات الأقلية من المساهمين غير الحكوميين في هذه الانتخابات<sup>(٤٨)</sup>.

(٤٦) OECD (رقم الهامش ٩) ١٣.

(٤٧) "... the state and the enterprises should recognise the rights of all shareholders, including minority and foreign shareholders, and ensure shareholders' equitable treatment and equal access to corporate information". See:

OECD (رقم الهامش ٩) ١٣.

(٤٨) OECD (رقم الهامش ٩) ٣٧.

٢ - ضمان الحق بالوصول إلى المعلومة؛ وهو حقٌ أصيلٌ في أسواق المال، حيث يكون على الشركة واجب الشفافية والإفصاح Transparency & Disclosure عمّا يدورُ فيها من أحداثٍ، وعمّا تتأثّر به من ظروف<sup>(٤٩)</sup>؛ كلُّ ذلك، حتى يستطيع المستثمر اتخاذ قراره السليم بعد الاطلاع ودراسة المعلومات، سواءً بشراء أسهم الشركة أو المحافظة عليها أو بيعها.

وعليه، فيجب على الدولة أن تُحافظَ على نسقٍ مُتّصلٍ من تدفّق المعلومات في شركاتها، ليس فقط تجاه المساهمين غير الحكوميين معها في شركاتها المساهمة، بل أيضاً تجاه الجمهور، وذلك بشكلٍ مستمرٍّ وطوأل الوقت كما وصّفت المنظمة<sup>(٥٠)</sup>.

فالتعامل بمساواةٍ بين مصلحة الدولة كمستثمر وبين مصلحة باقي المساهمين من أصحاب المصالح في الشركة، يُوجب على الدولة أن تُوضّح ما هي توقّعاتها بشأن ممارسة الأعمال من قبل الشركات المملوكة لها<sup>(٥١)</sup>.

وقد نهبت المنظمة إلى أبعد حدٍّ في إلزام الدولة بتطبيق الشفافية والإفصاح على شركاتها؛ حيث وضّعت معياراً خاصاً يفرض على شركات الدولة ذات الالتزامات الخاصة بالشفافية والإفصاح التي تلتزم بها جميع الشركات في البورصة سواءً أكانت شركات الدولة مدرجةً بالبورصة أم لا، إضافةً إلى الالتزام بالامتثال لأنظمة الحوكمة، والمراجعة، والمُحاسبة<sup>(٥٢)</sup>.

بالنتيجة، يمكن أن تُسهّم معايير المنظمة في الارتقاء بمستوى إدارة شركات الدولة؛ وذلك على مستوى التصويت واتخاذ القرار المشترك مع المساهمين من القطاع

(٤٩) "SOEs should observe a high degree of transparency, including equal and simultaneous disclosure of up-to-date information, towards all shareholders". See:

OECD (رقم الهامش ٩) ٣٦.

(٥٠) "... adequate information about these should be available to the public and non-state shareholders at all times". See:

OECD (رقم الهامش ٩) ١٤.

(٥١) "... fully aware of the importance of the relationship with shareholders and are active in enhancing it". See:

OECD (رقم الهامش ٩) ٣٦.

(٥٢) "State-owned enterprises should observe high standards of transparency, accountability and integrity and be subject to the same high-quality accounting, disclosure, compliance and auditing standards as listed companies". See:

OECD (رقم الهامش ٩) ٣٩.

الخاص؛ خاصةً إذا تمَّ اعتماد التصويت التراكمي الذي يَسْمَحُ للأقلية بالحصول على تمثيل في مجلس الإدارة.

لكن بخصوص دور الدولة الاجتماعي في الاقتصاد، وقُدْرَتِهَا على مُحَارَبَةِ الفساد؛ فيبدو أن تَدَفُّقَ المعلومات الشامل والمستمرَّ لشركات الدولة قد يَتَوَافَقُ أو يَتَعَارَضُ مع الصفة السيادية للأموال العامة.

فمن حيث التوافق، يمكن للشفافية في شركات الدولة بدرجة معقولة أن تُكشِفَ عن أية معاملاتٍ فسادٍ بَغَرَضٍ مثلاً تحويل أموال الشركات أو إجراء معاملاتٍ بَتُعَارِضٍ مصالح مع مصلحة الشركة؛ كلُّ ذلك لأنَّ الشفافية تَضْمَنُ كشف الأوراق المستورة التي يَرِغِبُ الفاسدون بإخفائها والتستُّر عليها.

لكن في المقابل، يمكن لأيِّ مستثمرٍ أن يتواطأ مع إدارة الشركة؛ فيتمُّ استغلال معلومات شركات الدولة الخاصة بخدماتها الاجتماعية بغرض التهرُّب من المسؤولية من بابٍ واجب هذه الشركات بالإفصاح عن معلوماتها.

كأن يُفِيشي مدير الشركة المخططات الاجتماعية في الشركة لبعض شركات القطاع الخاص حتى تقوم بتحضير بضائع غذائية على مقياس المواصفات المطلوبة من الشركة، وهكذا يمكن أن يتمَّ خَفِضُ المواصفات خِدْمَةَ لمصلحة الشركات الخاصة، أو ضماناً لنجاحها في التعاقد مع شركات الدولة.

لذا، وبغاية ضمان الأثر الإيجابي للحكومة على شركات الدولة، يجب إصدار نظامٍ خاصٍّ في شركات الدولة يُوَضِّحُ أسرار الخدمات الاجتماعية لهذه الشركات التي لا يجوز الإفصاح عنها، جنباً إلى جنبٍ مع أسرارها التجارية.

#### ١ - التكافؤ المَبَالِغ فيه بين المساهم الخاص والعام

ذَهَبَت المنظمة بعيداً في تخيلها لفكرة التكافؤ والمساواة بين المساهمين في شركة المساهمة بين مستثمر من القطاع الخاص والدولة كـمستثمر.

فالمنطق يقول بأنَّ الدولة التي تَصْعُ سيولتها في أسهم الشركة، هي بالنهاية تستثمر جزءاً من المال العام، وهنا ليس من الحكمة مُعَامَلَةَ المال العام بنفس طريقة مُعَامَلَةَ الاستثمار الخاص.

فالمساواة المُطْلَقَة بين المالين العام والخاص خدماً بهدف تحقيق المساواة في السوق ليست منطقية؛ لأنها تتجاهل حماية القوة المالية المتمثلة في شركات الدولة، الأمر

الذي سيضر الاقتصاد أكثر، ممّا سيؤدي اختلال توازن السوق من أضرارٍ؛ فلا يجوز تجاهل الصفة الحساسة لشركات المال العام التي تؤثر على مصير الدولة والاقتصاد بأكمله.

ونخصّ بالذكر في هذه الحالة وضعية الدولة عندما تكون مُسَيِّطِرةً على إدارة الشركة؛ أي عندما تمتلك أغلبية الأسهم الصادرة، وتكون مُسَيِّطِرةً على القرار في الجمعية العامة وفي مجلس الإدارة؛ ففي هذه الحالة تكون الشركة تحت لواء المال العام إدارياً ومالياً، وهنا لا يجوز صبغ هذه الشركة كاستثمارٍ خاصٍّ بغض النظر عن كونه مالاً عاماً، ولا يجوز بالمقابل صبغ هذه الشركة بصبغة المرافق العامة وإدارة مؤسسات الدولة كما في القانون الكويتي؛ لأن ذلك سيسمح بانتقال عيوب الإدارة العامة من روتين وفساد إلى الشركة التي تسيطر الدولة على إدارتها.

## ٢ - تحوُّل التكافؤ بين المساهمين من علاجٍ للحوكمة إلى بابٍ للفساد

يُضَافُ إلى سلبيات المساواة المطلقة بين المساهم العام والخاص في توازن الاقتصاد الوطني، أنّ تلك المساواة تجعلُ من السهل التلاعب بالمال العام كونه أصبح أداة استثمارية طيّعةً دون الرقابة والتدقيق الصارم المُتَّبِعِ إزاء المال العام.

ونطرُحُ في هذا الإطار المثال التالي، فإذا كانت أسهم الدولة في شركة نفطية تبلغ قيمتها مليون دينار، وكانت إدارة الشركة بيد الدولة أيضاً، فيمكن أن تقوم الإدارة -إذا كانت فاسدة- بالإفصاح عن بعض المعلومات السلبية المُضَلِّلة عن الشركة بغرض خفض أسعار الشركة في البورصة، وذلك بالتواطؤ مع بعض مدراء الاستثمار وشركات الوساطة الطامعة بالحصول على تلك الأسهم بأقل قيمة ممكنة، وبعدها تشتري تلك الأطراف حصّة الدولة في الشركة بسعرٍ منخفضٍ غير عادل، وبعد أن تذهب آثار الإفصاح السلبي، تُعاوِدُ الأسهم الارتفاع في البورصة، ويحقق المشترون لها أرباحاً خيالية مضمونة غير مشروعة نتيجة فساد إدارة الشركة. مثل هذه الممارسات لا يمكن أن تتم إذا كانت الرقابة والحرص على مساهمة الدولة قائمة، وكانت تلك المساهمة تحظى برقابة وحماية مُفضَّلة على باقي المساهمات الخاصة في الشركة من حيث إدارة الشركة، ومدى مصلحة الشركة، ببيع أسهمها، ومدى عدالة سعر البيع.

## ٣ - مُقَارَنَةُ الْمُتَنَاقِضَاتِ بَيْنَ الْقَوَاعِدِ الْحَمَائِيَّةِ لَشَرَكَاتِ الْقِطَاعِ الْعَامِ، وَالْمُبَالَغَةُ فِي فِرْضِ التَّكَافُؤِ بَيْنَ الْمَسَاهِمِينَ

إذا نظرنا نظرة المُوَازَنَةِ وَالْمُقَارَنَةِ بَيْنَ الْقَوَاعِدِ الْقَانُونِيَّةِ الْكُوَيْتِيَّةِ الَّتِي تَمْنَحُ

الدولة أفضليةً غير مُتكافئةٍ مع باقي المساهمين في الشركة، وبين قواعد مُنظمة التعاون التي تجعل من الدولة شخصاً عادياً في السوق؛ سَنَدْرِكُ أَنْنا نتحدّث عن أقصى مَوَاقِفِ المَبَالِغَةِ في التشدّد لدى المشرع الكويتي، وأقصى مَوَاقِفِ المَبَالِغَةِ في المرونة والتساهل من منظمة التعاون.

ويمكن طرح المثال الأبرز عن هذا التناقض الكبير، في فكرة "السهم الذهبي" الذي يَمْنَحُ الدولة حقّ الإدارة في الشركة؛ وإن امتلكت سَهَمًا وَاحِدًا، بالمقارنة مع فَرَضِ التكافؤ المطلق بين الدولة وباقي المساهمين؛ وإن كانت الدولة تَمْتَلِكُ نسبة الأغلبية في أسهم الشركة، وتُسيطرُ على جَمَعِيَّتِهَا العامة، ومجلس إدارَتِهَا.

هذا التناقض يُوضِحُ أَنَّ الموقف المثالي المتوازن هو ذلك الذي يُحَقِّقُ التكافؤ بين الحرص المعقول على المال العام، وبين المساواة المُنَوَازِنَةَ بين المساهمين في شركة المساهمة من دولة وقطاع خاص.

## ثانياً: المنافسة العادلة في السوق لدى تشغيل شركات الدولة المساهمة وفق منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

لا يَفْتَصِرُ معنى العدالة على المساواة والتكافؤ بالمعاملة داخل شركات الدولة، بل إنَّ الدولة التي تَرَعِبُ بدخول عالم الاستثمار، عليها أن تَحْتَرِمَ مبادئ وأخلاقيات السوق.

فالمشرع الذي يَحِمِّي المنافسة الحرة في السوق من خلال قانون المنافسة، لا يَنْطَلِقُ من غاياتٍ تشريعية عامة، بل من أخلاقياتٍ خاصةٍ بالسوق تَقِي من انتشار الفساد؛ أي أَنَّ انتهاك عدالة المنافسة نتيجة إهمال حوكمة شركات الدولة في هذه الجزئية، يَنْشُرُ بيئةً مُوَائِبَةً للفساد<sup>(٥٣)</sup>.

وكنا قد ذكرنا كيف أَنَّ المشرع الكويتي قد استثنى شركات الدولة من الخضوع لأحكامه إذا كانت تُقدِّمُ الخدمات الأساسية بعد تسمية هذه الخدمات من مجلس الوزراء<sup>(٥٤)</sup>، وهكذا باتت الشركات المساهمة التي تَمْتَلِكُهَا الدولة غير مَعْنِيَةٍ بِحَظْرِ الممارسات الضارة بالسوق.

(٥٣) للاطلاع على تجربة مصر، راجع:

مسعد، محي، "دور آليات الحوكمة في مكافحة الفساد المالي والإداري (مع الإشارة للوضع في مصر)" (٢٠١٤) ٥٥ مجلة البحوث القانونية والاقتصادية ٥٠٠.

(٥٤) قانون حماية المنافسة رقم ٧٢/٢٠٢٠، المادة ٤.

أما منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، فقد فَرَضَتْ على الدولة أن يَضْمَنُ الإطار التنظيمي لشركاتها "المنافسة العَادِلَة بالسوق" "Fair Competition in the Marketplace"؛ حيث نَصَّت المنظِّمة في معاييرها على أنه: "تماشياً مع المُبَرَّر لملكية الدولة، يجب أن يَضْمَنَ الإطار القانوني والتنظيمي للشركات المملوكة... منافسةً عَادِلَة في السوق"<sup>(٥٥)</sup>.

هذا المعيار المُتَقَدِّم في توجيه النشاط التشغيلي لشركات الدولة، يَفْرِضُ نوعاً من الفصل بين الأنشطة الاقتصادية وأهداف السياسة العامة؛ فلا يجوز -وفقاً للمنظمة- أن تَطْعَى كَفَّةُ السياسة العامة إلى درجة تغيير موازين السوق من خلال شركات الدولة، ذلك إلى درجة إفساد آلية العرض والطلب، وتشويه السعر السوقي العادل.

لأنَّ مثل هذه الممارسات قد تَحْدِثُ السياسة العامة على المدى القصير، لكن فساد آلية السوق سَيَشْكَلُ مَنَاحاً طَارِداً للاستثمار والاستهلاك، فلن تَجِدَ بعدها شركات الدولة ذاتها أيَّ مجالٍ لتشغيل رأس المال، الأمر الذي يَضُرُّ بالاقتصاد الوطني بالنهاية.

بناءً عليه، يجب أن يكون تطبيق هذا المعيار الخاص بالمنافسة العَادِلَة في السوق مَحَلَّ مُسَاءَلَة لإدارات شركات الدولة؛ فكما أنه يجب أن تَتَمَتَّعَ مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة بالصلاحيات والكفاءات والموضوعية اللازمة للقيام بِمَهَامِهَا على صعيد التوجيه الاستراتيجي والإشراف على الإدارة؛ فإنه يَتَعَيَّنُ عليها التصرفُ بنزاهة، وأن تَخْضَعَ للمساءلة عن أَعْمَالِهَا<sup>(٥٦)</sup>.

وعلى صعيد مكافحة الفساد، فإنَّ عَدَمَ وُجُودِ ضَوَابِطٍ للمنافسة في مواجهة شركات الدولة، يَجْعَلُ من هذه الشركات سِلَاحاً للفاستدين من ذوي النفوذ الذين يستطيعون ابتزاز شركات القطاع الخاص والحصول منهم على مبالغ غير مشروعة في مُقَابِلِ عدم مُنَافَسَتِهَا؛ ولهذا، فقد رأينا وجودَ مُرُوءِيَّةٍ مُفْرِطَةٍ في ضَوَابِطِ منظِّمة التعاون الاقتصادي.

(٥٥) "Consistent with the rationale for state ownership, the legal, regulatory and policy framework for SOEs should ensure a... fair competition in the marketplace when SOEs engage in economic activities". See:

OECD (رقم الهامش ٩) ١٢.

(٥٦) "The state should ensure that boards of SOEs have the necessary authority, competencies and objectivity to carry out their functions of strategic guidance, risk management oversight and monitoring of management. They should act with and promote integrity, and be held accountable for their actions". See:

OECD (رقم الهامش ٩) ١٥.

وأخيراً علينا إسقاط هذه التفاصيل على إشكالية بحثنا، كالتالي:

## ١ - تطبيق المنافسة العادلة المطلقة بالتجاهل لطبيعة شركات الدولة ودورها الاجتماعي

الإشكالية الجدلية التي واجهتها المنظمة الدولية في معايير حوكمتها لشركات الدولة تكمن في تحديد ما هو الأصلاح للدولة؛ هل أن تطغى شركاتها في السوق، ممّا سيمنعها نفوذاً سوقياً سلطوياً بسلطة القانون، لكنه سيُفسد آلية العرض والطلب، وهو ما سيرخي بآثار سلبية على اقتصاد الدولة، وندخل بعدها في دائرة مفرغة من الأزمات الاقتصادية؟

أم إن المصلحة العامة هي في تحرير السوق من قيود السلطة واعتبارات المال العام، وترك شركات الدولة تدخل المنافسة دون امتيازات مستمدة من صفة إدارتها للمال العام، الأمر الذي سيجعلها عرضة لمنافسة غير منطقية بالنظر لقدرات القطاع الخاص وخبرته الطويلة وجاذبية منتجاته، وهو ما سيؤدي بالتأكيد إلى إفلاس شركات الدولة أو بقائها عبئاً على الميزانية العامة عاماً بعد عام بالنظر لتراكم خسائرها؟

لقد وجدت المنظمة الدولية أن الأفضل حماية السوق من التدخل في آليتها، والحفاظ عليها مهما كانت خسائر شركات الدولة؛ فالعدالة السوقية وفق المنظمة هي معيار الأفضلية الأولى بالعناية؛ لأن السوق الصحيحة من حيث قوى المنافسة هي التي ستدعم الاقتصاد الوطني، وليس بضع شركات تساهم الدولة فيهم.

كان هذا كلاماً منطقياً، إلا أنّ المشكلة في تجاهل منظمة التعاون لكون الوظيفة الاجتماعية لشركات الدولة تحتم على المشرع منحها بعض الأفضلية؛ لأن ترك السوق حرة تماماً سيعني وقوع المواطنين تحت كمامة العرض والطلب، راضخين لإرادة الشركات التجارية التي قد تجد الفرصة مناسبة لاستغلال المستهلكين، فهنا كان دور شركات الدولة الإيجابي الاجتماعي في حماية المستهلك يستوجب منحها بعض الأفضلية والحماية على صعيد قواعد حماية المنافسة في السوق.

## ٢ - انقلاب المنافسة العادلة المطلقة إلى آلية تسهيل للفساد

إذا كنا استنتجنا بأن العدالة المطلقة بالمنافسة بين شركات الدولة وشركات القطاع الخاص ليست عدالة منتجة على مستوى المصلحة العامة، فالأكثر عمقاً هو أن نستنتج كيف أن هذه العدالة المطلقة بين هذين النوعين من الشركات ليست إلا باباً مشرعاً للفساد.

فالسوق التي لا توجد فيها شركات للدولة تمارس التدخل الاجتماعي في مصلحة المواطنين، تلك السوق يمكن أن يتغلغل الفساد فيها من خلال شركات الدولة عبر صور عديدة نتصور أهمها فيما يلي:

- استخدام الإدارة الفاسدة لشركة الدولة صلاحياتها في تحريك العرض والطلب ليس في مصلحة المستهلكين، لكن في مصلحة المنافسين، فطالما أن شركة الدولة لن تفلس وستبقى الدولة تغطي عجزها وفي الوقت نفسه ستكون ضعيفة من حيث قوتها التنافسية في ظل عدم منحها أية أفضلية تشريعية، وطالما أن قانون المنافسة لن يحميها فما الذي يضمن ردع الإدارة إن كانت فاسدة من التواطؤ مع منافسي هذه الشركة بغرض إتاحة المساحات السوقية لهم على حساب شركات الدولة في مقابل مبالغ أو مصالح غير مشروعة يتم منحها لهذه الإدارة الفاسدة؟
- يمكن للسوق المطلقة من حيث المنافسة أن تآكل رأسمال شركات الدولة عن طريق جعلها تدخل السوق في حالة صعبة جداً طالما أنها دون أفضلية تشريعية من حيث المنافسة، ثم إجبار إدارتها على الخروج منها عبر صفقات استحواذ بسعر منخفض غير عادل للدولة، ذلك بالتواطؤ مع إدارة شركة الدولة إن كانت تلك الإدارة فاسدة.

### ٣ - مقارنة المتناقضات بين انعدام المنافسة والمنافسة العادلة المطلقة

إن الصورة الأوضح للتعاكس التام بين القانون الكويتي وبين السياسة التشريعية التي تتنادي بها منظمة التعاون تظهر في صورتها الأوضح في مجال تنظيم بيئة المنافسة بين شركات الدولة والشركات التي يمتلكها القطاع الخاص.

فالمشرع الكويتي استثنى شركات الدولة التي تقدم خدمات أساسية تحدها الحكومة، استثنائها من أية التزامات على صعيد احترام قواعد المنافسة العادلة، فيحق لها أن تحتكر سلعة وأن تحدد سعرها كما تشاء، ويحق لها أيضاً أن تعقد التحالفات مع باقي جهات السوق بغرض الهيمنة السوقية؛ كل ذلك تحت مظلة المصلحة العامة التي يفترض أن يحرکها ضمير إدارات شركات الدولة، والتي كثيراً ما تكون فاسدة، فتبرم تلك التحالفات بما فيه خدمة القطاع الخاص على حساب المال العام والسوق، وآخر ما تفكر فيه هو حماية المصلحة العامة.

في حين نادت منظمة التعاون بحرية المنافسة بغرض تحقيق العدالة المطلقة بين الشركات المتنافسة في السوق من شركات الدولة وغيرها من شركات القطاع

الخاص؛ الأمر الذي سيضع شركات الدولة في حالة منافسة غير منطقية، وسيجعلها عبئاً على الميزانية العامة، وقد يمنح فرصة سانحة لنهب المال العام من النفوذ الإداري الفاسد الذي يمكن أن يتواجد فيها.

وعليه، نستنتج من هذه المتناقضات أن المنافسة العادلة المطلقة في السوق ليست عادلة على المستوى الواقعي الفعلي إن دخلت اعتبارات الدور الاجتماعي لشركات الدولة وضرورة حماية المال العام من الفساد؛ لذا فلا بد من منح شركات الدولة بعض الأفضليات التنافسية وصولاً لتحقيق دورها الفعال في إعادة التوازن في السوق والعدالة في الأسعار.

### الخاتمة

لِنَفْتَرِضْ بِأَنَّ شَخْصاً شَرِيفاً يَمْتَلِكُ شَرِكَةً، وَأَنَّهُ يَلْتَزِمُ بِالْقَوَانِينِ وَلَا يَسْتَعْلُ الشَّرِكَةَ فِي إِذَاءِ حَرَكَةِ السُّوقِ الطَّبِيعِيَّةِ، وَلَا يَسْمَحُ لِمَمَارَسَاتِ الْفَسَادِ بِالْدُخُولِ فِي أَرْوَقَةِ الشَّرِكَةِ؛ هَذَا الشَّخْصُ يَجِبُ أَنْ يَكُونَ هُوَ الدَّوْلَةُ.

وَلِنَفْتَرِضْ بِأَنَّ هَذَا الشَّخْصَ قَدْ أَوْكَلَ أَعْمَالَهُ لِمَدِيرٍ فَاسِدٍ لَا يَهْتَمُّ إِلَّا بِمُصَالِحِهِ الشَّخْصِيَّةِ، وَيَسْتَهْدَفُ اسْتِعْغَالَ شَخْصِيَّةِ الشَّرِكَةِ فِي تَحْصِيلِ مَكَاسِبٍ شَخْصِيَّةٍ؛ عِنْدَهَا يَجِبُ أَنْ تَكُونَ حُوكْمَةُ الْإِدَارَةِ مَنْضِبَةً بِمَا يَكْشِفُ عَنْ مَمَارَسَاتِ الْفَسَادِ، وَيَمْنَعُهَا، وَيُسَاهِمُ فِي تَنْمِيَةِ رَأْسِ الْمَالِ.

أما عن الانضباط كميّة عملٍ في شركات الدولة وروتينٍ إداريٍّ فهو ثقافةٌ تَنَمِّي للفكر المركزي والبيروقراطية الإدارية التي تهتمُّ بالشكليات وتُغْفِلُ موضوع العمل؛ فالانضباط وفق بيئة شركات القطاع العام قد يَعْنِي الهياكل الإدارية التي تُعَرِّقُ نَجَاح تشغيل هذه الشركات؛ لذا فقد كان لا بدَّ من تغيير عقلية الانضباط التي تميّز شركات الدولة.

هذا الواقع يَفْرِضُ إِجْرَاءَ عَمَلِيَّةِ التَّنَاغَمِ بَيْنَ شَرِكَاتِ الدَّوْلَةِ وَبَيْنَ مَعَايِيرِ الْحُوكْمَةِ الْعَالَمِيَّةِ، أَيْ جَعَلَ هَذِهِ الشَّرِكَاتُ تَعْمَلُ بِالْمَنْهَجِ الْمَرْنِ وَالشَّفَافِ الَّذِي نَرَاهُ فِي شَرِكَاتِ الْقِطَاعِ الْخَاصِ الْمُدْرَجَةِ بِالْبُورْصَةِ.

وهنا يصطدم أمامنا اعتباران متناقضان؛ وهما ضرورة تحديث منظومة شركات الدولة حتى تُصَبِّحَ رَابِحَةً عبر إعادة هيكلتها الإدارية لتصبح مرنةً ومستقلةً من جهةٍ أولى، وضرورة الانتباه إلى أن ما نقوم بإخضاعه لقواعد الحوكمة ليست شركاتٍ عاديةٍ

في سوق المال بل هي الشركات الكبرى التي تمثل المال العام ذا الدور الاجتماعي والمُسْتَهْدَف من الفساد من جهةٍ ثانيةٍ.

### النتائج

- تَجِب صياغة معايير حوكمة شركات الدولة المساهمة بشكلٍ مستقلٍّ عن لوائح الشركات الأخرى.
- لا تجوز المُبالَغَة في منح مجالس إدارة شركات الدولة الصلاحيات اللامركزية.
- المرونة في أقصى حدودها قد لا تتناسب مع الانضباط المطلوب لحماية المال العام من الفساد المتربِّص به.
- يجب أن تُوازَن معايير حوكمة شركات الدولة بين المرونة والشفافية المطلوبة، وبين الانضباط والتحفظ المطلوب لحماية المال العام من الفساد.

### التوصيات

- أهمُّ معيار للحوكمة التي تُرَاعِي طبيعة شركات الدولة؛ هو احترام حقوق المساهمين الذي يجب أن يكون مبدأً ملزماً لحوكمة شركات الدولة؛ بما يضمن شراكة صحية، وجذب أكبر لمدخرات القطاع الخاص، وتنمية لقيمة شركات الدولة، ودعم لمركزها المالي، وزيادة تنافسيتها.
- الخطوة اللازمة لتطوير الهيكل الإداري في شركات الدولة هي وضع سقف للامركزية الإدارية التي تتمتع بها مجالس إدارات شركات الدولة، وأن يكون هذا السقف هو كفاية إجراءات مكافحة ممارسات الفساد وتعارض المصالح.
- وفي النهاية نقترح إصدار قانون جديد بشأن "حوكمة شركات الدولة المساهمة" بالمواد القانونية التالية:
- "تهدف الملكية الفردية للدولة لشركات مساهمة إلى تمييز المال العام والمساهمة الإيجابية في بناء سوق تنافسية وعادلة وجاذبة لمدخرات المستثمرين من القطاع الخاص".
- وهذا هو دور الدولة الاستثماري ومُبرِّر ملكيتها الاستثمارية.
- "لا يجوز إصدار أسهم ذات امتيازاتٍ تمسُّ احترام حقوق المساهمين في حضور الجمعية العامة للشركات التي تسيطر الدولة على إدارتها".

- وذلك حتى يتم احترام أعلى الدرجات الممكنة للمساواة بين الدولة كمشترم فرد وبين شركائها في شركة المساهمة.
- "يتم التصويت في الجمعية العامة لشركات الدولة المساهمة عبر آلية التصويت التراكمي".
- وذلك حتى يتم منح الأقلية من المساهمين غير الحكوميين فرصة التمثيل في مجلس الإدارة.
- "لا يجوز منح امتيازات للسهم من حيث طبيعة مالكة حتى وإن كانت الدولة -حامية المصلحة العامة- هي مالكته في شركات المساهمة".
- وهذا سيكون حكماً استثنائياً عن قانون الشركات.
- "تخضع شركات المساهمة التي تُديرها الدولة لجميع التزامات قانون حماية المنافسة، ويقع على تلك الشركات واجب الامتناع عن القيام بجميع الممارسات التي تضر بالمنافسة العادلة في السوق".
- وهكذا سيتم إلغاء استثناء شركات الدولة التي تقدم الخدمات الأساسية من نطاق تطبيقه، وعليه تكون جميع شركات الدولة خاضعة لقانون حماية المنافسة، ولن يكون بإمكانها ارتكاب الممارسات المُخلّة بالمنافسة؛ مثل الهيمنة وتحديد الأسعار.
- "تدخل ضمن عضوية مجالس إدارات شركات الدولة، لجنة تابعة للهيئة العامة لمكافحة الفساد، تكون عضويتها في مجلس الإدارة إلزامية لانعقاده، ويكون لها التصويت لاعتبار مشروع القرار مُجمداً في حدود يومين بغرض دراسة آثار مشروع القرار، ولهذه اللجنة التصويت برفض مشروع القرار أو تعديله بقرار مُسبّب، ويُعتبر صوت هذه اللجنة بالرفض كافياً لإلغاء مشروع القرار، مع تحمّل أعضاء اللجنة أية مسؤوليات تثبت فيما بعد عن الأضرار التي حصلت بسبب قرار الرفض الذي لم يكن له أي مقتضى".
- وهنا يتم قصر نطاق اللامركزية والمرونة الإدارية تحت سقف حماية المال العام من الفساد.
- "تعتبر البيانات والمعلومات الخاصة بالخطط المالية والتسويقية والاستثمارية المستقبلية لعمليات الدعم الاجتماعي التي تُمارسها شركات الدولة، ضمن

النطاق السري الذي لا يجوز للشركة الإفصاح عنها، ولا يجوز لإدارة الشركة أو المُطَّلعين على تلك البيانات والمعلومات إفشاؤها لأية جهة كانت، تحت طائلة إيقاع عقوبات قانون هيئة أسواق المال الخاصة بجرائم إفشاء المعلومات الداخلية واستغلالها".

وذلك حتى لا يكون تطبيق الشفافية والإفصاح في شركات الدولة مُبالَغاً فيه بما يضر بالمصلحة العامة.

### المراجع والمصادر

- أبو عمشه، محمد، "تعزيز وتدعيم قواعد حوكمة الشركات وآثارها الاقتصادية المختلفة في دولة الكويت" (٢٠١٣) ٣٩ مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية.
- بنك الكويت المركزي، دور الحوكمة في تفعيل أدوار الأجهزة الرقابية ومدى فعالية نظم الرقابة بالجهات الحكومية في تقليل الهدر في الإنفاق العام ومكافحة الفساد (مؤتمر الحوكمة الإطار التشريعي والمالي والإداري، الكويت ٢٠١٧) <www.cbk.gov.kw/ar/> <images/dg-paper-on-corporate-governance-124722\_v50\_tcm11-124722.pdf> الدخول في ١٢ نوفمبر ٢٠٢٥.
- سوليفان، جون. د، "البوصلة الأخلاقية للشركات.. أدوات مكافحة الفساد: قيم ومبادئ، وآداب المهنة، وحوكمة الشركات" (المنتدى الدولي لحوكمة الشركات، مؤسسة التمويل الدولي - مجموعة البنك الدولي، واشنطن، ٢٠١٤) <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/430201468336290241> الدخول في ١٢ نوفمبر ٢٠٢٥.
- الغندور، محمد، "جودة آليات الحوكمة ودورها في الحد من ممارسات الفساد المالي في شركات قطاع المال العام مع دراسة ميدانية" (٢٠٢٣) ١٠ مجلة البحوث المحاسبية.
- طاهر، زهراء وحسين، عبد الإله، "الحوكمة مدخل لمحاربة الفساد المالي والإداري في المؤسسات والشركات المملوكة للدولة" (٢٠٢١) ١٢٩ مجلة الإدارة والاقتصاد/الجامعة المستنصرية.
- مسعد، محي، "دور آليات الحوكمة في مكافحة الفساد المالي والإداري (مع الإشارة للوضع في مصر)" (٢٠١٤) ٥٥ مجلة البحوث القانونية والاقتصادية.

- مشهور، محمد، "آليات الحوكمة ودورها في الحد من الفساد المالي والإداري في الشركات المملوكة للدولة" (٢٠٢١) ١ مجلة الإدارة وريادة الأعمال.
- المطيري، حصة، "تأسيس الشركات الحكومية توجه يعاكس أهداف الدولة"، (مقال منشور في جريدة "الجريدة"، ديسمبر ٢٠٢٣) <[www.aljarida.com/article/46654](http://www.aljarida.com/article/46654)> الدخول في ١٢ نوفمبر ٢٠٢٥.
- وريث، الصيد، "حوكمة الشركات ودورها في الحد من الفساد المالي وتحقيق التنمية المستدامة في ليبيا" (المؤتمر العلمي الدولي الثالث لكمية الاقتصاد والتجارة، المؤسسات وإشكاليات التنمية في الدول النامية (ليبيا أنموذجاً)، ليبيا، ٢٠١٩) <<https://insd.elmergib.edu.ly/papers/INSD026.pdf>> الدخول في ١٢ نوفمبر ٢٠٢٥.
- OECD, "Recommendation of the Council on Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises" (legal instruments, 2024) > <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/323/323.en.pdf> <12 November 2025.

# Governance of Shareholding Companies Controlled by the State.../The Balance between Supporting Administrative Flexibility & Combating Corruption/ - A Comparative Study between Governance Standards in Kuwait & the OECD-

Dr. Khaled Al-Daas\*

## Abstract:

**Objectives:** The research aims to apply governance standards to achieve the highest levels of quality in the management of shareholding companies, when the state controls their management, such as by owning more than half of the company's capital. Therefore, one of the primary objectives of this research is to propose a new law on the governance of state-owned companies. **Method:** A comparative analytical method to local and national governance standards and guidelines to identify shortcomings, and a deductive method to arrive at an ideal image of governance standards for state-owned shareholding companies in Kuwait. **Results:** We concluded that the most important criterion for governance that takes into account the nature of state-owned companies is respect for shareholders' rights, and the sitting the roof of administrative decentralization enjoyed by the boards of directors of state-owned companies, at the sufficiency of measures to combat corruption and conflicts of interest. **Conclusion:** We proposed the issuance of a new law on the "governance of state-owned shareholding companies."

**Keywords:** State-Owned Companies (SOEs), State-Owned Projects, Shareholding Company, Governance, Corruption.

---

\* Lawyer before the constitutional court and court of cassation..

Email: dr.khaledaldaas@gmail.com

- Submitted: 25/9/2024, Accepted: 5/1/2025.

---

All Rights Reserved-Academic Publication Council-Kuwait University.

To Cite P. 96

د. خالد الدعاس، حاصل على الدكتوراه بالقانون التجاري من جامعة كيس ويسترين ريسرف، الولايات المتحدة الأمريكية، عام ٢٠٢١. محامي أمام المحكمة الدستورية ومحكمة التمييز. الاهتمامات البحثية: أسواق المال، قانون الإفلاس، قانون الشركات.

الإيميل: dr.khaledaldaas@gmail.com

#### للاستشهاد:

الدعاس، خالد. (٢٠٢٥). حوكمة شركات المساهمة التي تُسيطر الدولة على إدارتها.. (التوازن بين دعم المرونة الإدارية، ومكافحة الفساد) - دراسة مقارنة بين معايير الحوكمة بالكويت ومعايير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ٤٩ (٤)، ٥١-٩٦.

#### To Cite:

Al-Daas, Khaled . (2025). Governance of Shareholding Companies Controlled by the State... /The Balance between Supporting Administrative Flexibility & Combating Corruption/- A Comparative Study between Governance Standards in Kuwait & the OECD- . *Journal of Law, Kuwait University*, 49(4), 51-96.

# JOURNAL OF LAW

A Refereed Academic Quarterly, Published by the Academic Publication Council - University of Kuwait

## **Governance of Shareholding Companies Controlled by the State.../The Balance between Supporting Administrative Flexibility & Combating Corruption/- A Comparative Study between Governance Standards in Kuwait & the OECD-**

Dr. Khaled Al-Daas



جامعة الكويت  
KUWAIT UNIVERSITY

P-ISSN: 1029 - 6069

E-ISSN: 2960 - 2742

No. 4 - Vol. 49

Jamada II 1447 - December 2025