خصخصة المرافق العامة في دولة الكويت وأثره على حصة الشريك المدير: دراسة في ظلال قانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠ في شأن برامج وعمليات التخصيص[١]

إعداد

د . منصور فرج السعيد (أول)

د . يوسف الانصاري (ثاني)

أستاذ القانون

كلية الدراسات التجارية

[١] الجريدة الرسمية الكويت اليوم، العدد ٩٧٩، السنة السادسة والخمسون، الأحد ١٣ يونيو ٢٠١٠.

١٠ – خصخصة المرافق العامة في دولة الكويت وأثره على حصة الشريك المدير

مقدمة:

نتيجة للتطور الاقتصادي الذي شهدته دول العالم في نهاية الحرب العالمية الثانية، حيث ظهرت في بداية الثمانينيات من القرن العشرين دعوات ناشطة تدعو للعودة إلى الليبرالية التي تقوم إلى أساس الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج.[١]

وبناءاً على ذلك انتشرت فكرة الخصخصة كإحدى الظواهر الاقتصادية في أرجاء العالم كافة بدءا من الدول الصناعية المتقدمة ومرورا بدول المعسكر الاشتراكي السابق وانتهاء بأمريكا اللاتينية والدول النامية في آسيا وأفريقيا. فقد كانت إنجلترا من أوائل الدول التي سبقت في تطبيق نظام الخصخصة، حيث تبنت برنامجها للخصخصة عام ١٩٧٩ مع وصول السيدة مرجريت تاتشر إلى مقعد رئيس مجلس الوزراء، حيث كان البرنامج يهدف إلى زيادة العائد، وتخفيض الإقراض إلى الشركات العامة، ثم اتسعت أهداف البرنامج لتشمل التخلص من معظم الأنشطة الاقتصادية بما فيها الخدمات لصالح القطاع الخاص. وقد شجعت هذه التجربة العديد من الدول المتقدمة مثل إيطاليا وفرنسا وكندا وإسبانيا . كما انتقلت ظاهرة الخصخصة إلى دول نامية مثل البرازيل وشيلي والأرجنتين وتركيا ونيجيريا وغيرها. كما تبنت دول النظام الاشتراكي السابق مثل روسيا و بولندا وجمهورية التشيك والسلوفاك وغيرها مثل هذا النظام.[٢]

---

[١] يوسف عبد العزيز، الخصخصة ودور القطاع الخاص في تحقيق التنمية الاقتصادية، ورقة مقدمة لمؤتمر دور القطاع الخاص في التنمية: الأبعاد الاقتصادية،٨-٩ مارس ٢٠٠٥، ص.٦٣. أيضا نجيب عيسى، الخصخصة في دول الإسكوا ذات الاقتصاد المتنوع، عمان، ١٩٩٦ ، ص.١.

[٢] انظر: إيهاب الدسوقي، التخصصية والإصلاح الاقتصادي في الدول النامية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص.٩. أيضا صفوت عبد السلام، خصخصة القطاع النفطي بالكويت: الصناعات البتروكيماوية، ورقة مقدمة في مؤتمر البترول والطاقة : هموم عالم واهتمامات أمة، من ٢-٣ أبريل ٢٠٠٨، ص.٢.

لذلك استعملت الخصخصة كوسيلة للإصلاح الاقتصادي لرفع كفاءة الموارد المتاحة ومعالجة اختلالات الموازنة وزيادة فاعلية القطاع الخاص. كما استعملت الخصخصة لتسهيل اندماج الدول النامية في الاقتصاد العالمي، وإعادة هيكلة اقتصاداتها لتتماشى مع نمط الاقتصاد الحر وآلياته والخصخصة لا يمكن نجاحها على هذا النحو، إلا في بيئة تتسم بالحرية الاقتصادية من خلال تشجيع المشروعات الخاصة وفتح آفاق الاقتصاد لجذب الاستثمارات المحلية والأجنبية منها والتخلص من القيود والتنظيمات المعيقة لها، وإنهاء الاحتكارات الحكومية.

أهمية الدراسة:

تظهر أهمية هذه الدراسة في أنها تلقي الضوء على موضوع الخصخصة باعتباره ظاهرة عالمية ومن أهم موضوعات الساعة، فتوسيع دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي، وتحويل دور الدولة من دور اللاعب الأساسي والمتفرد للنشاطات المختلفة إلى دور المراقب والحكم، وفتح الباب لإعمال مبدأ آليات السوق للتكيف مع ما جاءت به العولمة من تغيرات شاملة. وقد تبني أكثر الدول النامية هذا النظام ومنها دولة الكويت كمحاولة منها لإصلاح القطاع العام من خلال تحويل ملكيته إلى القطاع الخاص والتخلص من أعبائه.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق ما يلي:

- بيان مفهوم الخصخصة واهميتها في دولة الكويت.
- تحديد أهم أساليب الخصخصة التي لجأ إليها المشرع الكويتي، وتقويم ما إذا كان هو الأسلوب الأمثل الذي يمكن للدولة أن تلجأ إليه في هذا المجال.
- بيان أثر الخصخصة على حصة الشريك المدير وفقا لنظام الخصخصة الذي تبناه المشرع الكويتي.
- وضع المقترحات والتوصيات الخاصة بالقانون رقم٣٧ لسنة ٢٠١٠ في شأن برامج التخصيص وعملياته.

منهج الدراسة:

تعتمد هذه الدراسة على المنهج الوصفي لوصف ظاهرة الخصخصة والتعريف بها وبأهدافها والسياسات المتبعة في تحقيقها والمشروعات الأولى بالخصخصة وفقا لقانون دولة الكويت رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تنظيم برامج التخصيص وعملياته ووضعها الاقتصادي، ثم سنلجأ إلى المنهج التحليلي لمعرفة الآثار الناجمة عن تطبيق الخصخصة والهدف المنشود من الخصخصة مستعينين بذلك ببعض التطبيقات المقارنة لدى الدول الأخرى، لنصل في النهاية إلى خلاصة الدراسة التي قمنا بها، وأهم التوصيات لتحقيق الاستفادة المثلى من الخصخصة بحسب النتائج التي وصلنا إليها.

خطة الدراسة:

في سبيل تحقيق الغاية من هذه الدراسة ورغبة منا في تغطية جميع جوانب الدراسة فقد قسمنا هذه الدراسة إلى مبحث تمهيدي، وثلاثة فصول آخرين، حيث يشتمل كل فصل من هذه الفصول على ثلاثة مباحث، وخاتمة تخللها بعض التوصيات على شكل تصور مقترح لما يجب أن يكون عليه النظام القانوني للخصخصة. واستنادا إلى كل ما سبق فإن خطة هذه الدراسة قد قسمت لتكون على الشكل التالي:

مبحث تمهيدي: نشأة نظام الخصخصة ودور القطاع العام في دولة الكويت.

الفصل الأول: أهداف تطبيق نظام الخصخصة ونطاقه وفقا لقانون تنظيم برامج التخصيص وعملياته.

المبحث الأول: تعريف خصخصة القطاع العام وأهدافه.

المبحث الثاني: الأسس الدستورية لخصخصة المشروعات العامة.

المبحث الثالث: نوع المرافق التي تكون محلا للخصخصة وطبيعتها.

الفصل الثاني: أساليب الخصخصة أو الآلية القانونية التي تسمح بمشاركة الأموال الخاصة في المشروعات المراد خصخصتها.

المبحث الأول: المبادئ الأساسية التي تقوم عليها أساليب الخصخصة.

المبحث الثاني: تقويم المشروعات العامة والإعداد للبيع.

المبحث الثالث: الجهات التي تقوم على تنفيذ برنامج الخصخصة.

الفصل الثالث: الشركات المؤهلة للاشتراك في المزاد وأثر ذلك على إجراءات البيع.

المبحث الأول: الشركات المؤهلة للاشتراك في المزايدة.

المبحث الثاني: النتائج التي تترتب على تملك الشركة المدير حصة إدارة المشروع.

المبحث الثالث: السهم الذهبي في ملكية الشركات التي تأسست نتيجة التخصيص.

خاتمة وتوصيات:

مبحث تمهيدي: نشأة نظام الخصخصة ودور القطاع العام في دولة الكويت.

ترجع فكرة الخصخصة إلى التطور التاريخي الذي لحق دور الدولة في تنظيم البيئة الاقتصادية والاجتماعية فيها، حيث كان دور الدولة في السابق ينحصر في مهمة الدفاع عن الوطن في الداخل (الأمن الداخلي) والخارج (الأمن الخارجي) مع كفالة الأمن والاستقرار للأفراد وعدالة القضاء. وبناءً عليه لم تكن الدولة تتدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، حيث يترك للأفراد حرية العمل في ظل المنافسة وقوانين السوق. وإذا كان دور الدولة في البداية هامشيا إلى هذا الحد، فإن هذا الدور سرعان ما تحول من دور الدولة الحارسة أو المحايدة إلى دور الدولة المتدخلة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية نتيجة لتطور الحياة المدنية و تزايد أعداد الأفراد وحاجاتهم إضافة إلى تنوع طرق الإنتاج وتطورها. بل إن التوسع في مفهوم دور الدولة (من دولة حارسة إلى دولة متدخلة) في الحياة الاقتصادية والاجتماعية لدى بعض الدول الأخرى نتج عنه ظهور فكرة الملكية

العامة والشاملة لجميع وسائل الإنتاج كما هو الحال في الدول الاشتراكية.[١]فظهرت فكرة التأميم لوسائل الإنتاج كونه يحقق المنفعة والمصلحة العامة، إلا أن هذا الدورأثبت في نهاية المطاف (كما سوف نرى) أن الدولة غير قادرة على تحقيق المصلحة العامة، حيث أصبح الأمر أمام الحقيقة التي لا يمكن إنكارها، وهي أن الدولة أسوء منتج للسلع والخدمات.

ولدراسة تاريخ الخصخصة في الكويت فإننا نقسم هذا الفصل التمهيدي إلى ثلاث مراحل أو فترات أساسية وهي كآلاتي :

المرحلة الأولى : فترة ما قبل اكتشاف النفط

في تلك الفترة تُعد الكويت مركزا تجاريا وثقافيا في الخليج، على الرغم من أن عدد سكانها كان قليلاً ويعتمد أهلها على بعض الأنشطة الاقتصادية البسيطة مثل صناعة السفن والغوص للبحث عن اللؤلؤ والاتجار به والنقل البحري للبضائع والأشخاص.[٢]حيث كان الكويتيون يسافرون إلى الهند لإحضار منتجات إلى الكويت أو للدول المجاورة.

ويظهر في هذه المرحلة دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي بشكل واضح ومؤثر، حيث نجد أنكل شخص من أهل الكويت له مهنة ودور في النشاط الاقتصادي،

[١]انظر: رابح رتيب، الخصخصة والقطاع الخاص، ورقة مقدمة في مؤتمر دور القطاع الخاص في التنمية: الإبعاد الاقتصادية، ٨-٩ مارس ٢٠٠٥،ص.١٢.

[٢]لمزيد من المعلومات انظر: عبدالعزيز الرشيد، تاريخ الكويت، بيروت، دار مكتبة الحياة، ١٩٧٨ . سيف مرزوق الشملان، من تاريخ الكويت، الكويت، الطبعة الثانية، ذات السلاسل، ١٩٨٦.

فمهنة صناعة السفن الشراعية مثلا من خلال الفنيين أصحاب الخبرة والحرفة (الاستاديه) قامت بدور أساسي في تزود قطاعات العمل الرئيسة في الكويت على مدى تلك الفترة باحتياجات السفن بمختلف أنواعها وأحجامها للقيام بالأعمال المختلفة التي اعتمد عليها الاقتصاد الكويتي في تلك الفترة[١]، مثل نقل المياه العذبة من شط العرب إلى الكويت، و نقل الصخور المستخدمة في البناء من سواحل الكويت الشمالية إلى المدينة، ونقل الرمال من سواحل الكويت إلى الجانب الآخر من ساحل الخليج العربي في عبادان. إضافة إلى صيد الأسماك والأسفار التجارية القصيرة إلى موانئ الخليج العربي.[٢] ويظهر دور القطاع الخاص بشكل واضح في الأسواق الكويتية القديمة، فلكل سوق مهنته واختصاصه واحتياجاته وأهدافه وعطاؤه وموظفوه وبضاعته (سوق السلاح أو الصراريف وسوق الحلوى وسوق دعيج وسوق الغربللي)، حتى النسوة شاركن الرجل في الأسواق، فكان لهن سوق الحريم الذي أصبح فيما بعد سوق واجف.[٣] وبناءً عليه يمكن القول بأن هذه الأعمال المتعددة تمثل النشاط الاقتصادي للكويت قبل إكتشاف النفط لما لها من أثر فعال في بروز الكويت كمركز تجاري مهم استمر لسنوات طويلة لدى الدول المجاورة، حيث كان النظام الاقتصادي الكويتي قبل النفط يقوم على التجارة الحرة وعلى مبادرات

[١] محمد عبدالهادي جمال، الحرف والمهن والأنشطة التجارية القديمة بالكويت، سلسلة إصدارات بنك الكويت الصناعي, ٢٠٠٣، ص.٢٠.
[٢] محمد عبدالهادي جمال، سابق الإشارة.
[٣] انظر: تاريخ الكويت الاقتصادي ٢.html.http://kuwaitturath.com/kw_history

القطاع الخاص، مع تدخل الحكومة في حدود إقامة الأمن (الداخلي والخارجي) والنظام والجمارك.

المرحلة الثانية : فترة ما بعد ظهور النفط إلى ما قبل الغزو العراقي على دولة الكويت

في بداية هذه المرحلة تزايد دور الدولة في التدخل بالحياة الاقتصادية. فبعد ظهور النفط وتصديره، تنامى دور الدولة بشكل واضح في المجتمع، وذلك من خلال تقديمها للخدمات الأساسية مثل (الصحة والتعليم والمرافق العامة وغيرها) لمواجهة احتياجات السكان الذين تتنامي أعدادهم بشكل كبير منذ بداية الخمسينيات من القرن الماضي وحتى بداية الستينيات وبدأ دور الدولة في النشاط الاقتصادي في التوسع، وذلك حين أسهمت الدولة كشريك للقطاع الخاص في إنشاء شركات مهمة وكبيرة ظهرت الحاجة إليها وكانت تتطلب استثمارات ضخمة ودرجة مخاطرة ينأى القطاع الخاص عن الاستثمار فيها مثل شركات الصناعات الوطنية والخليج للكابلات والأنابيب المعدنية وغيرها. ونتيجة لتلك التطورات السابقة طغى القطاع العام خلال العقود الأربعة التي سبقت الغزو العراقي، كما تضخمت ملكية الدولة في الشركات المحلية، بما يتعدى الضرورات الاقتصادية، وأصبحت الدولة تملك وتدير شركات مالية وعقارية وصناعية وحرفية متنوعة، وعلى الجانب الآخر تقلص دور القطاع الخاص وإسهامه في الناتج المحلى، حيث أصبح نصيب القطاع العام يمثل تقريباً ٧٥٪ من إجمالي الناتج المحلى، ولا شك في أن ذلك

يتنافى وفلسفة الاقتصاد الكويتي ومقوماته كاقتصاد حر ومشجع للمبادرة الفردية وفقا لما رسمه الدستور الكويتي.[١]

وعند بداية الثمانينيات من القرن الماضي، أي قبيل الغزو العراقي الغاشم على الكويت بدأت فكرة الخصخصة عمليا في الظهور في الكويت، وذلك بسبب ظهور العجز في الميزانية العامة، حيث بدأت في هذه الفترة بوادر تخلي الدولة عن بعض الخدمات التي تقدمها للأفراد، في إطار مواجهة العجز في موازنة الدولة، ونتيجة لضعف الخدمات التي تقدمها الدولة للمواطنين، وعليه قامت الدولة بالتعاقد مع عدد من شركات القطاع الخاص لتنفيذ بعض الخدمات، مثل خدمة جمع القمامة والفضلات وتنظيف الشوارع إلى الشركات الخاصة. كما قامت الدولة بنقل مهمة حراسة بعض المرافق العامة لها إلى شركات الحراسة الخاصة.[٢]

ونلاحظ هنا أن القطاع العام خلال هذه المرحلة له دور متزايد، حيث طغى هذا القطاع الحكومي على القطاع الخاص والذي تقلص دوره وإسهامه في الناتج المحلي بما يتنافى مع مبدأ الاقتصاد الحر والمبادرة الفردية التي تُعد من أهم ركائز النظام الاقتصاد الكويتي، وأن ملامح عملية الخصخصة بدأت تظهر في نهاية هذه المرحلة، وذلك من

[١] صفوت عبد السلام، خصخصة القطاع النفطي بالكويت: الصناعات البتروكيماوية، ورقة مقدمة في مؤتمر البترول والطاقة: هموم عالم واهتمامات أمة، ٢-٣ أبريل ٢٠٠٨.
[٢] انظر: فؤاد العمر، تجربة الخصخصة والتحديات التي تواجهها في دولة الكويت، سلسلة رسائل بنك الكويت الصناعي، يونيو ١٩٩٥، ص.٩.

خلال ظهور بعض التطبيقات المتواضعة في الواقع العملي بالكويت على نحو ما تم ذكره.

المرحلة الثالثة: فترة ما بعد الغزو العراقي على دولة الكويت إلى الوقت الحاضر

في أعقاب الغزو العراقي على الكويت وأمام الضغوط والأزمات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية المتزايدة التي تعرضت لها الحكومة، ونتيجة لتزايد عجز الدولة عن القيام بمهامها بكفاءة وفاعلية وما ترتب عليه من إعاقة حركة الأفراد والقطاع الخاص في مباشرة أنشطتهم الاقتصادية، برزت الدعوة إلى تقليص دور الدولة في المجال الاقتصادي وإفساح الطريق نحو زيادة دور القطاع الخاص من خلال تخلي الدولة عن بعض وحدات القطاع العام إلى القطاع الخاص وضرورة إخضاع المشروعات المملوكة للدولة لقوى السوق وآلياته.

وقد تزامنت هذه الدعوى مع رغبة الدولة في تحرير السوق ودخول القطاع الخاص كمنافس حقيقي للقطاع العام في الأنشطة المختلفة كافة، وبسبب المشكلات التي يعاني منها القطاع العام مثل زيادة الأعباء المالية الناشئة عن دعم المشروعات العامة، إضافة إلى تحسين كفاءة الإنتاج وزيادة قدرته وتشجيع عمليات التطور التكنولوجية واستخدام أساليبه الحديثة بهدف الوصول إلى الوسائل الإنتاجية الأكثر تقدما. وبناءً عليه أصبح

موضوع الخصخصة محل بحث واهتمام من قبل عدد كبير من المتخصصين من الأكاديميين والاقتصاديين والقانونيين في الدولة.

وقد تمثل هذا الاهتمام في الجهود المبذولة من قبل الحكومة ومجلس الأمة الكويتي (البرلمان)، وذلك من خلال وضع الآليات اللازمة لذلك.

فعلى صعيد الحكومة تم الاهتمام بموضوع الخصخصة في عدد من الجهود المبذولة، يمكن ذكرها على النحو التالي:

أولا: صدور عدد من القرارات ومشروعات القوانين والمراسيم بقانون لمعالجة الاختلالات الهيكلية وإصلاحها في الاقتصاد الكويتي مثل:

١- قرار مجلس الوزراء رقم ٥/١٧ بتاريخ ١٩٩١/٩/١ بشأن تشجيع القطاع الخاص في تنفيذ مشاريع التنمية العمرانية. حيث تضمن القرار توجها عاما بتشجيع القطاع الخاص في تنفيذ مشاريع التنمية العمرانية.[١]

٢- قرار مجلس الوزراء رقم ١٤ بتاريخ ١٩٩١/١٠/٢٠ بشأن تشكيل لجنة لإعداد دراسة شاملة حول الخصخصة وآثارها، وقد انضم إليها عدد من ممثلي الوزارات المختلفة في الدولة (مثل وزارة الكهرباء والمال ووزارة المواصلات ووزارة الصحة).

[١] القرار صادر في اجتماع مجلس الوزراء رقم ٩١/٢٥ مذكور في أحمد العتيبي، عقود خصخصة إدارة المرافق العامة في الكويت، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير بجامعة الكويت، ٢٠٠٢،ص٣٥.

٣- أصدر وزير المالية القرار رقم ١١ لسنة ١٩٩١ بتاريخ ١٩٩١/١١/١٤ بتشكيل لجنة يرأسها وكيل وزارة المالية، وتضم ممثلين عن كل من وزارتي المالية والتخطيط، وبنك الكويت المركزي والهيئة العامة للاستثمار، ولقد أنيط بهذه اللجنة إعداد الدراسة الخاصة بنقل الأنشطة والخدمات الحكومية وبيع ممتلكات الدولة للقطاع الخاص. كما أصدر وزير المالية بعد ذلك القرار رقم ١٤ لسنة ١٩٩٣ بإضافة ممثلين عن وزارة المواصلات ووزارة الكهرباء والمال ووزارة الصحة لمراعاة التنسيق بين تلك الجهات التي لديها خطط وبرامج للتخصيص.

ثانيا: أحالت الحكومة بتاريخ ١٩٩٢/١١/٥ المرسوم بالقانون رقم ١٣١ لسنة ١٩٩٢ بتأسيس شركة الاتصالات الكويتية إلى مجلس الأمة، وذلك لنقل خدمة الاتصالات إلى القطاع الخاص.

ثالثا: طلبت الحكومة في عام ١٩٩٣ من البنك الدولي إعداد دراسة حول الإستراتيجية المحتملة لنقل ملكية بعض مؤسسات القطاع العام إلى القطاع الخاص. وقد قام البنك الدولي بإيفاد فريق مكون من ٢٢ عضوا يمثلون البنك في الفترة من ٥/١ إلى ١٩٩٣/٥/٢٩ إلى الكويت، وقام الفريق بالاجتماع مع معظم مسؤولي الجهات والمؤسسات الحكومية، وفي نهاية نوفمبر ناقشت اللجنة الحكومية مع البنك الدولي التقرير المطلوب ووضعت اللمسات الأخيرة عليه. وقد جاء تقرير البنك الدولي بما يلي:

" إن التخصيص في دولة الكويت ممكن ومطلوب، ولكنه وحده ليس كافيا لتحسين أداء الاقتصاد الوطني على الوجه المطلوب، وعليه يجب الأخذ بعين الاعتبار أن التخصيص هو جزء من عملية إصلاح اقتصادي شامل، ويلزمه إصدار وتعديل التشريعات لنجاحه، كما يلزمه تغيير شكل الدعم الحكومي إذا لم يكن بالإمكان إلغاؤه، كما يتطلب إستراتيجية واضحة لمعالجة وضع العمالة".

رابعا: أصدرت اللجنة الحكومية تقريرها في يناير ١٩٩٤ تضمن توصيات يمكن إيجازها في الآتي:

أ) إنشاء مكتب للتخصيص يكون تابعاً لوزير المالية مباشرة تنحصر مهامه في تنفيذ برنامج التخصيص.

ب) سن وتعديل القوانين اللازمة لعملية التخصيص واللازمة لإنشاء لجنة مستقلة لتنظيم الاحتكار وتحديد الأسعار.

ج) نقل ملكية القطاعات الحكومية التالية: (الاتصالات والكهرباء والماء والخطوط الجوية الكويتية، وشركة النقل العام الكويتية، وبعض شركات القطاع النفطي، والموانى، والقطاع الصحي، وشركات الهيئة العامة للاستثمار)إلى القطاع الخاص بالسرعة الممكنة.

د) أفضلية بيع جميع أسهم الدولة بأسعار تنافسية وفقاً لعوامل السوق.

هـ) استعمال مبدأ السهم الذهبي في القطاعات الاستراتيجية لضمان إبقاء عمل الإدارة في إطار الأهداف الحكومية.

و) تنظيم حملة إعلامية لتوضيح أهداف عملية التخصيص للمواطنين والمستثمرين.

خامسا: تطبيقا للتوجه العام في تشجيع القطاع الخاص ودعم قوى السوق ووفقا لتوجيهات البنك الدولي، قامت الدولة ببيع بعض أسهمها في بعض الشركات العامة مثل الأهلية للتأمين، والبنك الأهلي، والصناعات الوطنية، ومجموعة الاتصالات وغيرها.[١] وقد قامت الدولة بخصخصة حصتها في هذه المؤسسات والشركات العامة وبيعها من خلال طرق عدة. فقد استهلت الهيئة العامة للاستثمار برنامجها بطرح ٧١ مليون سهم من أسهم " شركة التسهيلات التجارية" للاكتتاب العام. كما قامت الحكومة ببيع أسهم لعدد من الشركات منها " شركة الصناعات الوطنية"، و"شركة الكويت للتأمين"و"الشركة الأهلية للتأمين" و " شركة العقارات المتحدة". وقد وصل عدد الأسهم المبيعة في عام ١٩٩٧ إلى ٨٠١.١ مليون سهم، وبقيمة ٢٦٦.٣ مليون دينار.[٢] كما لجأت الدولة إلى أسلوب البيع المباشر من خلال سوق الكويت للأوراق المالية في حالات امتلاك الدولة حصصا صغيرة لا تتجاوز ١٠٪. كما اتبعت الدولة طريقة البيع المباشر من خلال المزايدات العلنية العامة كما حصل "لشركة الصناعات الوطنية" و"شركة الخليج للتأمين".

[١] انظر: فؤاد العمر، تجربة الخصخصة والتحديات التي تواجهها في دولة الكويت، سابق الإشارة، ص. ٩.
[٢] البنك المركزي، ١٩٩٧. أحمد الكواز، الاستثمار الأجنبي المباشر: حالة الكويت، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ٢٠٠٩، ص.١.

سادسا: قامت الدولة بالاستعانة بالقطاع الخاص عن طريق التعاقد مع القطاع الخاص من خلال عقود الـB.O.T البوت، وذلك لإشراك الشركات الخاصة في تطوير مشاريع البنية التحتية الأساسية، مثل مشروع الصليبية لمعالجة مياه الصرف الصحي، وكذلك مشروع إيكويت للبتروكيماويات، هذا إضافة إلى العقود الأخرى التي أبرمتها الدولة مع الجهات الأخرى.[١]

سابعا: قامت الدولة في عام ٢٠٠١ بتقديم مقترح آخر للخصخصة ولمدة خمس سنوات، حيث استهدف البرنامج في السنة الأولى خصخصة محطات بيع الوقود، وجزء من مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية. في حين استهدف للسنة الثانية خصخصة دائرة البريد والبرق، وخدمات الاتصالات. واستهدفت للسنوات الثالثة والرابعة استكمال خصخصة الاتصالات والبدء بخصخصة مؤسسة الموانئ وشركة النقل العام، على أن تستهدف السنة الخامسة خصخصة قطاع الكهرباء والماء، وشركة صناعات الكيماويات البترولية.[٢]

وكما هو ملاحظ أن هذه الشركات الكويتية تغطي جميع الأنشطة الاستثمارية المرتبطة بمجالات المال والعقار والتصنيع والخدمات. وهو اتجاه يتفق مع التوجه العالمي الحديث والذي يتجه إلى تقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي وإفساح المجال نحو زيادة

[١] أحمد العتيبي، عقود خصخصة إدارة المرافق العامة في الكويت، سابق الإشارة، ،ص ٣٧. ونشير هنا إلى أن عقود الـB.O.T هي عقود بين المستثمر والدولة يتولى هذا المستثمر بناء وتشغيل وإدارة أحد المرافق العامة خلال فترة معينة من الزمن، ويقوم خلال هذه الفترة بتقديم الخدمة للمنتفعين مقابل رسوم، وبانتهاء هذه المدة الزمنية المتفق عليها يلتزم المستثمر بتحويل المشروع بالكامل وإدارته إلى الدولة .

[٢] أحمد الكواز، سابق الإشارة، ص.١.

دور القطاع الخاص كوسيلة فاعلة من أدوات الإصلاح الاقتصادي للعمل على إتاحة الفرصة نحو زيادة دور الملكية الخاصة وتوسيع نطاق اقتصاد السوق وزيادة إنتاجية السلع وتقديم الخدمات مع تحقيق أعلى قدر ممكن من الربحية.

أما على صعيد مجلس الأمة الكويتي، فقد اهتم مجلس الأمة بموضوع الخصخصة. فقامت لجنة الشؤون المالية والاقتصادية بعقد ندوة حول الخصخصة، حيث دعت إليها العديد من المتخصصين، كما قامت اللجنة بزيارة خمس دول (نيوزلندا وماليزيا والمكسيك وتشيلي والولايات المتحدة الأمريكية) للتعرف إلى تجارب الخصخصة فيها.[١] وكان من أهم أهداف هذه الجولة استقصاء الحقائق والمعلومات والتعرف إلى إيجابيات تطبيق التخصيص وسلبياته في بيئات مختلفة وأساليبه وتشريعاته والاطلاع على المعوقات التي تواجه التطبيق في كل تجربة على حدة.

وعند مناقشة اللجنة السبل التشريعية اللازمة لتطبيق التخصيص مع المتخصصين القانونيين وذوي الخبرة تبين أن أمام السلطة التشريعية سبيلين:

الأول: هو سن تشريع يعالج جميع القضايا الرئيسة المتعلقة بالتخصيص (كنقل الملكية والإدارة والعمالة والرقابة على الأسعار وضوابط لصرف إيرادات الدولة من التخصيص وغيرها.

[١] فؤاد العمر، تجربة الخصخصة والتحديات التي تواجهها في دولة الكويت، سابق الإشارة، ص.٩.

الثاني: هو إصلاح القوانين ذات العلاقة بعمليات التخصيص وتعديلها ثم بعد ذلك إصدار قانون لأي عملية تخصيص تتطلب ذلك.

ولكلا الأسلوبين مزايا وسلبيات:

فالأسلوب الأول: يوفر أرضية مناسبة لتوحيد أهداف التخصيص في البلاد ويضمن رقابة متقنة وييسر حسم المنازعات التي قد تنشأ عن تفسير القانون وتنفيذه بصورة سلسة أمام السلطات القضائية، ويجنب الوقوع في تداخل الاختصاصات ويسهل من مهمة الحكومة في تنفيذ برنامج التخصيص ويزيد من احتمال سد الثغرات، ولكن يؤخذ عليه أنه يصعب تغطية الجوانب العملية كافة نظراً لحداثة الخبرة المحلية في الجوانب الفنية والقانونية للتخصيص.

الأسلوب الثاني: فمن مزاياه أنه بإمكانه معالجة كل حالة تخصيص على حدة أو انفراد وفق معطيات القطاع أو النشاط المراد تخصيصه، ولكنه يفتقر إلى النظرة الشمولية، وقد يفتح المجال لثغرات كثيرة لا يمكن معالجتها بفاعلية.

ورأت اللجنة أن الأسلوب الأول أفضل للبلاد نظراً لملاءمته للنهج التشريعي في الكويت. أي ينبغي وضع تشريع شامل يتناول أهداف عملية التخصيص وتحديد المجالات التي يمكن تخصيصها وتوضع الضوابط لبيع ملكية أصول الدولة وممتلكاتها أو نقلها إلى القطاع الخاص وتأسيس الجهة التنفيذية التي ستتولى عمليات التخصيص في البلاد وتحديد مهامها وصلاحياتها.

إضافة إلى ذلك يمكن تضمين هذا التشريع الشامل ضوابط للحد من أي سلبيات متعلقة بالتخصيص. وبخاصة فيما يتعلق بأسعار الخدمات الإستراتيجية والسلع الأساسية فيما يتعلق بحقوق العمالة الوطنية الفائضة عن الحاجة وغيرها. وفي النهاية تستخدم الأدوات التشريعية لاحقاً لتجاوز العقبات وتفاديها، إضافة الى استخدام الأدوات الرقابية.

وأوصت لجنة الشئون المالية والاقتصادية بمجلس الأمة أن يتخذ المجلس قراراً بتكليف الحكومة باللآتي:

١- إعداد مشروع قانون شامل للتخصيص يطبق على جميع القطاعات الاقتصادية القابلة للتخصيص.

٢- إعداد مشروع قانون للرقابة والإشراف على الشركات العامة في مجال تقديم الخدمات الإستراتيجية لوضع سياسة لتحديد الأسعار وحماية المستهلك وغيرهما من المهام الرقابية.

٣- مراجعة القوانين ذات العلاقة بالتخصيص وبتحرير السوق وبأداء الشركات الخاصة، وذلك لإدخال التعديلات اللازمة عليها.

٤- إعداد مشروع قانون لتنظيم المنافسة التجارية وضبط الاحتكار.

٥- تطوير القانون الحالي لضريبة الدخل بحيث يتناسب مع الظروف الاقتصادية والمالية للكويت. وتكون اهدافه واضحة ويطبق على جميع الشركات التجارية في القطاعين العام والخاص.

على أن يتم ذلك خلال ستة أشهر من تاريخ الموافقة على هذا التقرير.

كما أوصت اللجنة السلطة التنفيذية بضرورة إعداد تصور شامل لخطة عملها بشأن موضوع التخصيص واتخاذ خطوات أولية في الموضوعات التالية نظراً لأهميتها وارتباطها بموضوع التخصيص.

وأخيراً وافق مجلس الأمة الكويتي على القانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠ في شأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص محل الدراسة، حيث تضمن القانون اثنين وثلاثين مادة، جاءت المادة الأولى منه على شكل تعاريف لبعض المصطلحات والمواد المتبقاة ووزعت على شكل ستة فصول تبدأ بالأحكام العامة وتنتهي بالأحكام الختامية.

وجدير بالذكر أن مسئولية مجلس الأمة في برامج التخصيص لا تنهض بمجرد إصدار أو تعديلها القوانين والتشريعات، بل تتجاوز ذلك لتشمل متابعة تطبيق القوانين بالشكل المطلوب، وسد أي ثغرات قانونية قد تنشأ أثناء التنفيذ. إضافة إلى الدور الرقابي والإشرافي على الأجهزة الرقابية التي ستنظم عمل جميع الشركات والمؤسسات التجارية.[١]

[١] فعلى سبيل المثال تنص المادة الثامنة من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص على أنه يوافي مجلس التخصيص كلا من مجلس الوزراء وديوان المحاسبة بتقرير نصف سنوي خلال شهري يناير ويوليو من كل عام بالأعمال والأنشطة التي قام بها في نصف السنة المنقضي. ويجب أن يتضمن هذا التقرير بيانا تفصيليا بمدى التزام الشركات المؤسسة وفقا لأحكام هذا القانون، خاصة ما يتعلق بالالتزام بمعايير الجودة ومستوى الأسعار ..إلخ وعلى رئيس الديوان موافاة مجلس الأمة بنسخة من التقرير وملاحظاته حوله وعلى أن يوزع هذا التقرير و ملاحظات ديوان المحاسبة على جميع أعضاء مجلس

الفصل الأول

أهداف تطبيق نظام الخصخصة ونطاقه وفقا لقانون تنظيم برامج التخصيص وعملياته.

في هذا الفصل سوف نقوم بعرض فكرة عامة عن الخصخصة، نتناول خلالها بيان تعريف الخصخصة وأهدافها في المبحث الأول، ثم نتطرق إلى الأسس الدستورية لخصخصة المشروعات العامة في المبحث الثاني، وفي المبحث الثالث والأخير نستعرض نوع وطبيعة الأنشطة التي تكون محلا للخصخصة.

المبحث الأول: تعريف خصخصة القطاع العام وأهدافه.

إن مصطلح الخصخصة هو ترجمة للكلمة الإنجليزية Privatization وتعني بمفهومها العام حلول القطاع الخاص محل القطاع العام في النشاط الاقتصادي المنتج للسلع والخدمات، أما الخصخصة بمفهومها الخاص فهي تعني تحويل الملكية العامة المنتجة للسلع والخدمات التي تتملكها وتديرها الدولة إلى الملكية الخاصة التي يمتلكها القطاع الخاص ويديرها.

وإلى جانب مصطلح الخصخصة ظهرت مصطلحات عدة للتعبير عن عملية تحويل الملكية العامة للوحدات الإنتاجية والخدمات من نطاق القطاع العام إلى القطاع

الأمة. وعلى ذلك يكون من حق مجلس الأمة في أن الاطلاع من خلال لجانه المختصة على الحسابات والدفاتر والمستندات والتقارير التي تعدها الجهات الرقابية المشرفة على عمليات التفتيش الدوري، أي أن دور مجلس الأمة سيستمر طالما استمرت برامج التخصيص.

الخاص مثل مصطلح التخصيص والاستخصاص، والخوصصة. وعلى الرغم من أن المشرع الكويتي استخدم مصطلح التخصيص في القانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠ للتعبير عن عملية نقل ملكية المشروع العام إلى القطاع الخاص[١]،فإن مصطلح الخصخصة هو أكثر المصطلحات شيوعا في الاستخدام، لذا فإن هذا المصطلح الأخير هو ما سوف نستخدمه في هذه الدراسة.[٢]

وقد وردت تعاريف عدة للخصخصة يمكن أن نذكر بعضها فيما يلي:

عرف البعض الخصخصة بأنها مجموعة من السياسات المتكاملة التي تستهدف الاعتماد بشكل كبير على آليات السوق ومبادرات القطاع الخاص والمنافسة من أجل تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية.[٣] كما عرفها البنك الدولي بأنها عملية تقوم بها الحكومات من أجل تقليص دورها في تملك أو إدارة المؤسسات العامة بهدف إشراك أو إيجاد دور أكبر للأفراد والمشروعات الخاصة في تنمية الاقتصاد القومي.[٤] وفي تعريف آخر للخصخصة هي " زيادة كفاءة إدارة وتشغيل المشروعات العامة من خلال الاعتماد على آليات السوق والتخلص من الترتيبات البيروقراطية".[٥]

---

[١] انظر: المادة ١ من القانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص.

[٢] إن مصطلح الخصخصة هو المصطلح المستخدم في الدراسات الواردة من المنظمات الدولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي كأحد المعالجات للأوضاع المالية المتدهورة في الدول النامية.

[٣] صديق عفيفي، التخصيصية وإصلاح الاقتصاد المصري، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، سبتمبر ١٩٩١، ص.٥. مذكور لدى صفوت عبد السلام، خصخصة القطاع النفطي بالكويت: الصناعات البتروكيماوية، سابق الإشارة، ص.٣ .

[٤] World Bank: World Development Report, ١٩٩١,p.٣١.

[٥] رمزي زكي، الخصخصة والإصلاح الاقتصادي في مصر، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، معهد التخطيط القومي،المجلد الثاني، العدد الأول يونيو ١٩٩٤،ص ١٩٤. مذكور لدى صفوت عبد السلام، سابق الإشارة، ص. ٣.

وعرفها البعض الآخر بأنها "عملية بيع للأصول العامة تكون من نتيجتها تحويل ملكية أصـــل عام بشـــكل كامل أو جزئي إلى القطاع الخاص"[١] وهو ما نميل إليه . وعلى ضوء التعريفات المتعددة للخصخصة، عرَف المشرع الكويتي في القانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص على أن المقصود بالخصخصة هو "نقل ملكية المشروع العام بشكل كلي أو جزئي" إلى القطاع الخاص وفقاً لأحكام هذا القانون بهدف إعادة التوازن بين القطاعين العام والخاص في إطار التعاون العادل بينهما بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الإنتاج ورفع مستوى المعيشة وتحقيق الرخاء للمواطنين.

وعلى ضوء هذه التعاريف يمكننا القول بأن كلمة الخصخصة على هذا النحو صار لها أكثر من دلالة سياسية لارتباطها بإنجاز عملية التحول الاقتصادي والاجتماعي في الدولة، وذلك كوسيلة لإعادة هيكلة اقتصاداتها لتتمشى مع نمط الاقتصاد الحر وآلياته.

كما أن التعريف الذي تبناه المشرع الكويتي يركز على المفهوم الأساسي للخصخصة وهو إعادة دور الدولة وتحويل مسؤوليتها من دولة "منتجة للسلع والخدمات" إلى دولة تنحصر مسؤوليتها في"الرقابة والتنظيم" عن طريق تبني فكرة الاقتصاد الحر وتحرير قوى السوق، وزيادة الإسهام الشعبي في ملكية المؤسسات الإنتاجية للسلع والخدمات،

٢٣ جيهان محمد الحفناوي: تجربة مصر والدول الرائدة في مجال الخصخصة (دراسة حالة للمتغيرات في هيكل العمالة خلال التحول للخصخصة)، دار النهضة العربية، ١٩٩٨ ، ص.١١.

وإعادة توزيع الأدوار بين القطاعين العام والقطاع الخاص وإفساح المجال أمام المبادرات الخاصة عن طريق تشجيع الاستثمار، وإعادة ترشيد القطاع العام وتخفيف الأعباء المالية التي تتحملها الموازنة العامة وتحسين أدائه وغيرها من السياسات والإجراءات التي من شأنها إعادة دور الدولة في العصر الحديث.

أهداف الخصخصة:

تسعى برامج الخصخصة إلى تحقيق العديد من الأهداف، حيث تتفاوت أهداف الخصخصة من دولة إلى أخرى، وذلك بحسب الأوضاع الاقتصادية والمالية السائدة وما تسعى الدولة إلى تحقيقه، هذا ويمكن تحديد أهم هذه الأهداف الاقتصادية على النحو التالي:

١– رفع كفاءة المنشآت وتحسين الأداء الاقتصادي، فالمشروعات التي يتم خصخصتها تعمل على تحسين استخدام الموارد وزيادة كفاءة تخصيصها نتيجة اعتماد المشروعات الخاصة على الأسعار الحقيقية مع العمل على خفض الكلفة وتحسين جودة الإنتاج من جهة أخرى ومن ثم تحسين كفاءة الأداء الاقتصادي.[١]

٢– تنشيط السوق المالية وتطويرها، ويرجع ذلك بسبب العلاقة بين الخصخصة وسواق المال. فالخصخصة تؤدي إلى زيادة عدد المشروعات الخاصة، وعليه

[١] سامي عفيفي، الخبرة الدولية في الخصخصة، دار العلم للطباعة ، القاهرة، ١٩٩٤، ص.٥٦-٥٧.

زيادة الحاجة إلى رؤوس الأموال من أســـواق المال على اختلاف أنواعها، وعليه زيادة قيمة الأوراق المالية المتداولة فيها.

٣- التخفيف من أعباء الموازنة العامة وترشيد الإنفاق بسبب الاستنزاف المستمر للخزانة العامة على شكل دعم مستمر ومتزايد للمشروعات العامة الخاسرة أو ذات العائد غير الاقتصـــادي. وتكريس مواردها لدعم قطاعات أخرى مثل التعليم والصــحة والبيئة والبحث العلمي والمنشــآت الاقتصــادية ذات الأهمية الإستراتيجية.[١] من ناحية أخرى فإن الخصخصة تؤدي إلى تحسين الوضع في ميزان المدفوعات، وذلك من خلال شراء مستثمرين أجانب لأصول محلية مما يساعد على انسياب رؤوس الأموال الأجنبية إلى داخل الاقتصاد القومي مما يؤدي إلى توفير حصيلة مهمة من العملات الأجنبية تسهم في تخفيف العبء على ميزان المدفوعات.[٢]

من جانب آخر فإن الخصـخصـة تؤدي إلى سد عجز الموازنة والتخفيف من أعبائها وإضافة حصيلتها إلى الإيرادات العامة وتحقيق عائد للدولة من خلال الحصـــيلة المتجمعة من عمليات بيع المشـــروعات أو التصـــفية أو العوائد المترتبة على تأجير بعض المشروعات.

[١] يوسف عبد العزيز، سابق الإشارة، ص.٦٨.
[٢] صفوت عبد السلام، خصخصة القطاع النفطي بالكويت: الصناعات البتروكيماوية، سابق الإشارة، ص.٥.

٤– جذب رؤوس الأموال الأجنبية والمحلية والتقنيات الحديثة من خلال تشـــجيع القطاع الخاص على الدخول في المجالات الاقتصـادية التي كانت حكرا على القطاع العام، أي من خلال عرض جانب من أصــول المشــروعات المملوكة للدولة أو بيع هذه الشركات للمستثمرين،ومن ثم خلق مناخ مناسب يؤثر بشكل إيجابي في المناخ الاستثماري من خلال جذب الاستثمارات الخاصة المحلية والأجنبية وتشـجيعها، مما يؤدي إلى ارتفاع مستوى الإنتاجية وتحسين الأداء الاقتصادي في مختلف قطاعات الاقتصاد القومي.

وهكذا فإن نظام الخصخصة يعمل على توسيع قاعدة الملكية وتطويرها، وذلك من خلال اشتراك القطاع الخاص في ملكية وحدات أو مشروعات القطاع العام وخروج الدولة من دائرة النشــاط الاقتصــادي. ويتحقق هذا بشــكل واضــح من خلال بيع جانب من رؤوس أموال المشــروعات العامة على شــكل أسـهم في سـوق الأوراق المالية، الأمر الذي يشجع صغار المستثمرين والمدخرين على شراء هذه الأسهم، الأمر الذي يتحول معه عدد كبير من أفراد الشــعب إلى ملاك لهذه المشــروعات. وهذا الهدف في الحقيقة يعمل على تعميق الشـــعور بين الأفراد وهذه النشـــاطات الاقتصادية نتيجة مشاركتهم في اتخاذ القرارات الاقتصادية.

٥– تشـجيع المنافسـة وزيادتهاPromotion Competition نظرا إلى أن سـياسـة الخصـخصـة تؤدي إلى إنهاءالصـفة الاحتكارية التي تتميز بها الدولة ومن ثم

فإنها تشجع على عملية خفض التكاليف وزيادة درجة الجودة بالسلع والخدمات بما في ذلك انخفاض في الأسعار لهذه السلع والخدمات للمستهلك بما يحقق مصلحة المستهلك والمجتمع. لهذا نجد أن الدول التي تأخذ بنظام الخصخصة تقوم بسن التشريعات اللازمة للقضاء على الاحتكارات وتتبنى مبدأ حرية المنافسة.

ويهدف نظام الخصخصة وفقا للقانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص إلى إعادة التوازن بين القطاعين العام والخاص في إطار التعاون العادل بينهما بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الإنتاج ورفع مستوى المعيشة وتحقيق الرخاء للمواطنين.[١] وتسعى عمليات التخصيص إلى جانب إعادة التوازن بين القطاعين العام والخاص وفقا للائحة الإيضاحية للقانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠ في شأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص إلى تحقيق الأهداف التالية:

١- زيادة كفاءة القطاعات الاقتصادية في البلاد ورفع مستوى جودة السلع والخدمات. وقد اشترطت المادة الثانية من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص على أن يكون التخصيص بالكيفية وفي الحدود التي بينها القانون، ومن هذه الشروط " حماية مصالح المستهلك من حيث مستوى

[١] تنصالفقرة الأولي من المادة الثالثة من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص على أن يراعى عند تطبيق القانون أن " الاقتصاد الوطني أساسة العدالة الاجتماعية، وقوامه التعاون العادل بين النشاط العام والنشاط الخاص، وهدفه تحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الإنتاج ورفع مستوى المعيشة وتحقيق الرخاء للمواطنين، وذلك كله في حدود القانون".

الأسعار ونظم الخدمة وجودة السلع والخدمات في مجال إنتاج السلع أو الخدمات ذات الطبيعة الاحتكارية أو الاستراتيجية، وذلك من خلال إلزام الشركات المؤسسة وفقا لأحكام هذا القانون بالالتزام بالأسعار ونظم الخدمة التي تقررها و وتعتمدها الأجهزة الرقابية ..."."[١] كما تشترط الفقرة (ج) من المادة نفسها في التخصيص أن يعمل على " ضمان توفير وسائل التقنية الحديثة و تطويرها".

٢– زيادة إنتاجية ومساهمة العمالة الوطنية في الاقتصاد الوطني وتوفير البيئة اللازمة لاستيعاب العمالة الكويتية الناشئة في القطاع الخاص.

٣– تشجيع دور القطاع الخاص في الأنشطة الاقتصادية وزيادة مساهمته في دعم الاقتصاد الوطني.

٤– توجيه سياسات الدعم الحكومي المقدم للمستهلكين بغرض ترشيد الاستهلاك.

٥– تنمية سوق رأس المال المحلي وجذب رؤوس الأموال الوطنية من الخارج لاستثمارها في داخل البلاد.[٢]

---

[١] الفقرة (أ) من المادة الثانية من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص.

[٢] انظر: المذكرة التفسيرية للقانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص. وقد جاء في اقتراح أهداف الخصخصة الخاص ببرنامج نقل الأنشطة والخدمات الحكومية إلى القطاع الخاص المعد من قبل فريق التخصيص المنبثق من لجنة الشؤون المالية والاقتصادية والمقدم إلى لجنة الشؤون المالية والاقتصادية بمجلس الأمة عام ١٩٩٥ على أن تكون كالتالي:

١- زيادة الكفاءة الاقتصادية لكافة القطاعات الإنتاجية.
٢- تقليص حجم المصروفات الحكومية وزيادة الإيرادات العامة عن طريق إيجاد موارد جديدة للدولة.
٣- تطوير ورفع مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين.

هذا ويلاحظ أن اهتمام الدولة الهدف لنظام الخصخصة بشكل واضح يعمل على حسن اختيارها للمشروعات الأولى بالخصخصة، ومن ثم نجاح نظام الخصخصة فيها. كما يلاحظ أن انخفاض الكفاءة الإنتاجية للشركات الحكومية نتيجة تفشي البيروقراطية والتعقيدات الإدارية يعد من أهم الدوافع والمبررات للأخذ ببرنامج الخصخصة.

المبحث الثاني: الأسس الدستورية لخصخصة المشروعات العامة.

إن فكرة الخصخصة تجد أساسها في معظم دساتير الدول المختلفة، إلا أن الخلاف حول تنظيم هذا الأمر يختلف من دستور إلى آخر، حيث ينظم بعضها الخصخصة بشكل واسع في حين يضيق هذا التنظيم لدى دساتير الدول الأخرى.[١]

هذا وقد تبنى الدستور الكويتي فكرة الخصخصة وفقا لعدد من المبادئ يمكن حصرها على النحو التالي:

أولا: مبدأ الاقتصاد الحر.

في الكويت يقوم النظام الاقتصادي على أساس مبدأ الاقتصاد الحر، حيث لا يتعارض هذا المبدأ كما رسمه الدستور الكويتي مع حق الدول في الرقابة والإشراف على رأس المال ليكون ذ وظيفة اجتماعية . وهذا المبدأ يستخلص من نص المادة ١٦

٤- تحرير السوق وفتح باب المنافسة التجارية وإزالة العوائق أمام مشاركة القطاع الخاص الكويتي والخليجي والدولي للاستثمار في الكويت.
٥- توفير فرص عمل حقيقية للمواطنين (على المدى المتوسط والبعيد) خاصة في المجالات ذات القيمة المضافة العالية.
٦- تقليل الأعباء والمسؤوليات الإدارية والمالية في القطاعات الإنتاجية.
٧- توسعة قاعدة ملكية الأصول والممتلكات العامة للدولة لتشمل أكبر عدد من المواطنين من خلال محاور مبنية على العدل والمساواة و تكافؤ الفرص.

[١] أحمد العتيبي، عقود خصخصة إدارة المرافق العامة في الكويت، سابق الإشارة، ،ص٤٥.

من الدستور، حيث نصت على أن " الملكية ورأس المال والعمل مقومات أساسية لكيان الدولة الاجتماعي وللثروة الوطنية، وهي جميعا حقوق فردية ذات وظيفة اجتماعية ينظمها القانون".وقد جاء في تعليق المذكرة التفسيرية على هذا النص بالقول: "ويلاحظ أن هذا النص إنما حدد مكان المجتمع الكويتي من التيارات الاجتماعية والاقتصادية التي تتنازع العالم في العصر الحاضر، فقد حسم النص الأمر، حيث جعل المقومات الأساسية للمجتمع المذكور ثلاثة، يكمل كلا منها الآخر ويضبطه، الأول هو (الملكية)، أي حق الفرد في أن يتملك ، وهذه رخصة قانونية وبما لا تتبلور فعلا في تملك واقعي لكل الناس، أو قد تتبلور عملا في أي شئ مما يقبل التملك قل قدره أم كبر، وأيا كان نوعه أو مصدره. ويكمل هذا الركن الأول ركن ثاني هو (رأس المال) ويقصد به حق كل فرد في جمع ما تملكه ، وفي ادخاره أو تنميته واستثماره . ومن ثم يجوز أن يتجمع الملك في صورة (رأس مال)، وهو ما تتميز به الديمقراطيات الغربية عن الديمقراطيات الشعبية المعروفة في دول الكتلة الشرقية. وبذلك يكون هذا اللفظ مكملا للركن الأول ومانعا من انحراف المجتمع الكويتي نحو الاشتراكية المتطرفة، على أن لفظ (رأس المال) لا يعني تلك الصورة المعيبة من رأس المال المتطرف أو المستغل، فليست هذه إلا انحرافا برأس المال عن رسالته الاجتماعية، وهو انحراف حرصت المادة على شجبه بأن جعلت (العمل) ركنا ثالثا في

المجتمع (يحد من غلواء رأس المال وتسلطة) وجعلت لكل من هذه الاركان الثلاثة – برغم كونها حقوقا فردية– وظيفة اجتماعية ينظمها القانون".

فالفلسفة الاقتصادية التي تبناها الدستور الكويتي هي تبني المذهب الفردي[١] المهذب أو المعتدل، فهو وإن كان يتجه أساسا إلى المذهب الفردي إلا أنه قد طعمه بحذر وبقدر معلوم ببعض مبادئ المذهب الاشتراكي.[٢]

ثانيا: مبدأ حماية الملكية الخاصة.

المادة ١٨ من الدستور تنص على أن " 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، ويشترط تعويضه عنه تعويضا عادلا...". وتأتي المادة ١٩ من الدستورنفسه بالنص على أن"المصادرة العامة للأموال محظورة، ولا تكون عقوبة المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي، في الأحوال المبينة بالقانون" . حيث تمثل هذه المواد حماية حقيقية لحق الملكية،ذلك بحظر المصادرة العامة للأموال وصون الملكية الخاصة.[٣]

---

[١] وهو المذهب الذي يرتكز على تقديس الملكية الخاصة ويعلي القيمة الفردية على كل ما عداها.

[٢] وهو المذهب الذي يقوم على أساس الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج والاستغلال الاقتصادي. أنظر: عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، دراسة تحليلية نقدية في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري و في الواقع العملي ووسائل إصلاحه، الطبعة الثانية،مؤسسة دار الكتب،الكويت، ٢٠٠٣، ص.٢٦٦.

[٣] ومن الدساتير التي تصدت لتقرير مبدأ احترام الملكية بوجه عام وعدم جواز التأميم أو نزع الملكية إلا للمصلحة العامة ما جاء بالمادة الخامسة عشرة من الدستور الدائم للجمهورية العربية السورية والتي تنص على ما يلي :

١- لا تنزع الملكية الفردية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل وفقا للقانون.
٢- المصادرة العامة في الأموال ممنوعة.
٣- لا تفرض المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي.
٤- تجوز المصادرة الخاصة بقانون لقاء تعويض عادل.

ثالثا: مبدأ تعاون كل من القطاعين الخاص والعام في عملية التنمية والعدالة الاجتماعية.

تنص المادة ٢٠ من الدستور على أنه " الاقتصاد الوطني أساسه العدالة الاجتماعية وقوامه التعاون بين النشاط العام والنشاط الخاص وهدفه تحقيق التنمية الاقتصادية والإنتاج ورفع مستوى المعيشة وتحقيق الرخاء للمواطنين، وذلك في حدود القانون". حيث اعترف الدستور بدور القطاعين الخاص والعام في عملية التنمية الاقتصادية بما يتفق وحالة البلاد ومقتضيات التوفيق بين الصالح العام ومصالح الأفراد.

وقد جاء بالمذكرة التفسيرية للدستور بصدد هذه المادة على توكيد التعاون بين كل من القطاع العام والقطاع الخاص والذي يهدف إلى تحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الإنتاج ورفع مستوى المعيشة وتحقيق الرخاء للمواطين، حيث وصف هذا التعاون بأنه " العادل" حتى لا يطغى أي من النشاطين المذكورين على الآخر، والعدل هنا أمر تقريبي لا يعني التعادل الحسابي أو المناصفة بينهما.كما تبنى الدستور فكرة العدالة الاجتماعية وجعلها أساسا للإقتصاد الوطني وللعلاقة بين العمال وأصحاب العمل.[١]

كما تظهر ملامح القطاع الخاص ودوره في عملية التنمية في نص المادتين ٢٢، ٢٣ من الدستور، حيث تنص المادة ٢٢ على أنه " ينظم القانون على أسس اقتصادية مع

ومثله من الدساتير العربية, المادتان (٣٤) , (٣٥) من الدستور المصري عام ١٩٧١ , والمادة (١٢) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢ , والمادة (١٥) من دستور الجمهورية اللبنانية سنة ١٩٤٧.

[١] عثمان عبد الملك الصالح، سابق الإشارة، ص.٢٦٨. انظر أيضا: المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي في معرض تفسيرها للمادة ٢٠ من الدستور.

مراعاة قواعد العدالة الاجتماعية، العلاقة بين العمال، وأصحاب العمل ، وعلاقة ملاك العقارات بمستأجريها". كما تشير المادة ٢٣ من الدستور إلى أنه " تشجع الدولة التعاون والادخار، وتشرف على تنظيم الائتمان".وقد تبنى المشرع الكويتي في قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص هذا المبدأ الدستوري لضمان حسن تطبيق قانون التخصيص، فنصت الفقرة الأولى من المادة الثالثة منه على أن "الاقتصاد الوطني أساسه العدالة الاجتماعية، وقوامه التعاون العادل بين النشاط العام والنشاط الخاص، وهدفه تحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الإنتاج ورفع مستوى المعيشة وتحقيق الرخاء للمواطنين، وذلك كلة في حدود القانون".

رابعا: مبدأ حماية الثروة الطبيعية والمرافق العامة.

استثنى القانون من المشروعات الاقتصادية، مشروعات التنمية المتعلقة باستثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية أو مرفق من المرافق العامة، حيث يشترط أن تكون بقانون ولزمن محدود. وهذا الحكم يتفق مع ما جاء به نص المادة (١٥٢) من الدستور، حيث تنص على "كل التزام باستثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية أو مرفق من المرافق العامة لا يكون إلا بقانون ولزمن محدود، وتكفل الإجراءات التمهيدية تيسير أعمال البحث والكشف وتحقيق العلانية والمنافسة". كما يتفق الحكم مع ما جاءت به المادة ١٥٣ من الدستور والتي تنص على أن "كل احتكار لا يمنح إلا بقانون وإلى زمن محدود". وعليه فإن الجهة المختصة بمنح الترخيص للمستثمر تلتزم بأحكام الدستور

بصـفة عامة، وبصـورة خاصـة ما ورد في المادتين ١٥٢، ١٥٣ منه والمتعلق بموارد الثروة الطبيعية أو مرفق من المرافق العامة أو أي نشـــاط احتكار لا يمنح إلا بقانون ولزمن محدود.[١]

فالدستور هنا وضع ضوابط جوهرية لاستثمار القطاع الخاص في مجال الثروة الطبيعية والمرافق العامة، وهو أن تكون تلك الاحتكارات والالتزامات لزمن محدد وأن تكون بقانون وفقا لمبدأ المنافسة المشروعة لجميع المستثمرين الذي تقدموا للنهوض بمثل هذه الاستثمارات.

من خلال ما تقدم نجد أن الدستور الكويتي عمل على حماية نشاط القطاع الخاص وتشجيعه في عملية بناء الاقتصاد الوطني وتقويته، وذلك بهدف رفع مستوى الرخاء والمعيشة للمواطن، ومن ثم فإن فكرة الخصخصة تجد نفسها في عدد من المبادئ التي تبناها الدستور.

وقد تبنى المشرع الكويتي في قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص هذا المبدأ الدستوري لضمان حسن تطبيق قانون التخصيص، فنصت الفقرة الثانية من المادة الثالثة على أن " الثروات الطبيعية جميعها ومواردها كافة ملك الدولة، تقوم على حفظها وحسن استغلالها، بمراعاة مقتضيات أمن الدولة واقتصادها الوطني". كما نصت الفقرة الثانية من القانون نفسه على أن " كل التزام باستثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية أو مرفق

[١] منصور السعيد، عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية طبقا لنظام الـB.O.T ومدى ملاءمتها لدولة الكويت، مجلة المحامي، السنة الثانية والثلاثون، العدد الأول، مارس ٢٠٠٨، ص.٤٨.

من المرافق العامة لا يكون إلا بقانون ولزمن محدود وتكفل الإجراءات التمهيدية تيسير أعمال البحث والكشف وتحقيق العلانية والمنافسة". كما نصت الفقرة الثالثة من المادة نفسها على أن " كل احتكار لا يمنح إلا بقانون وإلى زمن محدود".

المبحث الثالث: نوع وطبيعة الأنشطة التي تكون محلا للخصخصة.

باستثناء ما جاء في نص المادة الرابعة من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص والتي تنص على أنه لا يجوز تخصيص إنتاج النفط والغاز الطبيعي ومصافي النفط ومرفقي التعليم والصحة، لم يحدد القانون نوع وطبيعة الأنشطة المرشحة للتخصيص. وبالرجوع إلى طبيعة المرافق العامة نجد أنها تختلف باختلاف نوع النشاط الذي تقوم به، حيث تقوم بعض المرافق العامة بنشاط يعد من الوظائف الأساسية التي تقوم بها الدولة، في حين نجد البعض الآخر من المرافق العامة يقوم بأنشطة قابلة بطبيعتها للخصخصة.

وبناءً على ذلك يمكن القول بأن نطاق التخصيص واسع جدا في الكويت، أي بالإمكان تخصيص الكثير من القطاعات الإنتاجية والخدمية، فكل نشاط عام قابل للتخصيص مثل قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية، والكهرباء والماء، والصرف الصحي، والنقل البري والجوي والبحري، والموانئ البحرية والمطارات والإسكانية...الخ.

وعلى الرغم من تبني المشرع نطاق التخصيص الواسع الذي يسمح من خلاله للقطاع الخاص مباشرة هذه الأنشطة المذكورة، فإنه لا يمكن بأي حال أن تعهد الدولة للقطاع

الخاص ببعض المرافق التي لا يمكن خصخصتها أبدا كتلك التي تمارس الدولة سلطاتها من خلاله أو المرافق ذات الطبيعة السيادية مثل مرافق الدفاع والأمن والرقابة والإشراف والتشريع والقضاء.

ونعرض فيما يلي المرافق العامة التي لا يمكن خصخصتها، ومن ثم لا يمكن بحال أن تعهد إلى القطاع الخاص، إما بسبب أن هذه المرافق ذات طبيعة سيادية تمارس الدولة سلطاتها من خلالها أو أن قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص حظر تخصيصها، وذلك نظرا لأهميتها، ثم نتطرق إلى المرافق التي يجوز تخصيصها على النحو التالي:

المطلب الأول: المرافق التي لا يجوز تخصيصها.

وهذه المرافق لا يجوز تخصيصها إما بسبب طبيعتها أو بسبب حظر تخصيصها وفقا لقانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص. ويمكن ذكر هذه المرافق على النحو التالي:

أولا: المرافق العامة التي لا يجوز خصخصتها بسبب طبيعتها:

وهي مرافق لا تقبل الخصخصة لكونها لصيقة بمهام الدولة ومسؤوليتها، أيإنها ذات طبيعة سيادية تمارس الدولة سلطاتها من خلالها ومن ثم لا يمكن خصخصتها. ويمكن ذكر أهم هذه المرافق على النحو التالي:

مرفق القضاء

تنص المادة ٥٣ من الدستور الكويتي على أن " السلطة القضائية تتولاها المحاكم باسم الأمير، في حدود الدستور". ويقابله نص المادة ١٦٥ من الدستور المصري والذي ينص

على أن "يعهد لرئيس الجمهورية رئاسة المجلس الأعلى للهيئات القضائية". لذا لا يجوز وفقا للدستور الكويتي وكذلك المصري تخصيص مرفق القضاء، وذلك نظرا لأنه إحدى سلطات الدولة وذات طبيعة سيادية لا يمكن تركها للقطاع الخاص.

مرفق الأمن

تنص المادة ١٥٩ من الدستور الكويتي على أن " الدولة وحدها هي التي تنشئ القوات المسلحة وهيئات الأمن العام وفقا للقانون". كما تنص المادة ١٨٤ من الدستور نفسه على أن" رئيس الدولة هو الرئيس الأعلى لهيئة الشرطة". ويقابلها نص المادة ١٨٤ من الدستور المصري والذي ينص على أن " رئيس الدولة هو الرئيس الأعلى لهيئة الشرطة". لذا فإنه لا يجوز إحالة قطاع الشؤون الأمنية إلى القطاع الخاص ليتولاه بنفسه وفقا للدستور الكويتي وكذلك المصري.

مرفق الدفاع

تنص المادة ١٥٩ من الدستور الكويتي على أن " الدولة وحدها هي التي تنشئ القوات المسلحة وهيئات الأمن العام وفقا للقانون". كما تنص المادة ٦٧ من الدستور نفسه على أن " الأمير هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو الذي يولي الضباط ويعزلهم وفقا للقانون". وقد أشار نص المادة ١٦١ من الدستور الكويتي إلى أنه " ينشأ مجلس أعلى للدفاع يتولى شؤون الدفاع والمحافظة على سلامة الوطن والاشراف على القوات المسلحة

وفقا للقانون".[١] وبناءً عليه لا يجوز إسناد مهام مرفق الدفاع وهو الذي يمثل الأمن الخارجي للدولة إلى القطاع الخاص، بإعتبار أن الدولة هي الوحيدة التي لها الحق في إنشاء القوات المسلحة (القوة العسكرية).

وعلى أي حالة يمكن القول بأن جيمع مهام الدولة ومسؤولياتها ذات الصفة والطبيعة السيادية أو تلك الأنشطة اللصيقه بمهام الدولة لا يمكن خصخصتها والتنازل عنها للقطاع الخاص.

ثانيا: مرافق يحظر تخصيصها وفقا لقانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص.

وتشمل هذه المرافق مرفق إنتاج النفط والغاز الطبيعي ومصافي النفط ومرفقي التعليم والصحة.[٢] ويمكن ذكر هذه المرافق على النحو التالي:

مرفق إنتاج النفط والغاز الطبيعي ومصافي النفط

نظرا لأهمية مرفق إنتاج النفط والغاز الطبيعي ومرفق مصافي النفط لكونها تتصل بالتكوين الأساسي للاقتصاد الوطني، حظر المشرع خصخصة هذه المرافق. حيث نصت المادة الربعة من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص على أنه " لا يجوز تخصيص إنتاج النفط والغاز الطبيعي ومصافي النفط ...".

[١] ويقابل ذلك نص المادة ١٥٠ والمادة ١٨٠ من الدستور المصري.
[٢] انظر: المادة الرابعة من القانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص.

مرفق التعليم

ويُعد هذا المرفق أحد المرافق التي تتولاها الدولة، وقد نصت المادة ١٣ من الدستور الكويتي على أن " التعليم ركن أساسي لتقدم المجتمع، تكفله الدولة وترعاه" ،كما تنص المادة ٤٠ من الدستور نفسه على أن " التعليم حق للكويتيين، تكفله الدولة وفقا للقانون، ويضع القانون الخطة اللازمة للقضاء على الأمية، وتهتم الدولة خاصة بنمو الشباب البدني والخلقي والعقلي". ويقابل هذه النصوص نص المادة ١٨ من الدستور المصري والذي ينص على أن " التعليم حق تكفله الدولة وهو إلزامي في المرحلة الابتدائية، وتعمل الدولة على مد الإلزام إلى مراحل أخرى، وتشرف على التعليم كله"، وكذلك نص المادة ٢٠ من الدستور نفسه والتي تنص على أن " التعليم في مؤسسات الدولة التعليمية مجاني في مراحله المختلفة".

ونظرا لأن مرفق التعليم من المرافق الحيوية للناس وذات طبيعة احتكارية، نصت المادة الرابعة من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص على أنه لا يجوز تخصيص مرفق التعليم .

ونشير إلى أن المادة الخامسة من الاقتراح بقانون والمقدم من بعض أعضاء مجلس الأمة الكويتي بشأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص قد نصت على أنه " يجوز للدولة أن تعهد بالرعاية التربوية أو التعليمية أو الصحية أو الاجتماعية أو الدينية للمواطنين إلى القطاع الخاص لكي يتولاها على نفقة الدولة أو مشاركة بينهما، وتبين بقرارات من

مجلس الوزراء قواعد وإجراءات تنظيم هذه الرعاية على نحو يحقق الحد الأدنى لضمان قيام الفرد والأسرة بواجباتها في المجتمع".[١]

ويلاحظ أن هناك فرقاً بين الخدمات التعليمية التي يجوز إشراك القطاع الخاص في تقديمها للجمهور بالشروط اللازمة التي تشترطها الدولة ومرفق التعليم القاصر باعتباره أحد مرافق الدولة التابعة للدولة وفقا للدستور. كما يلاحظ أن المشرع أراد من حظر تخصيص مرفق التعليم في قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص الحفاظ على جودة التعليم والحفاظ على عدالة الفرص التعليمية.

مرفق الصحة

تنص المادة ١٥ من الدستور الكويتي على أنه " تعنى الدولة بالصحة العامة وبوسائل الوقاية والعلاج من الأمراض والأوبئة".

ونظرا لأن الدولة لا تملك وفقا للدستور التنازل عن مهمتها الأساسية بضمان سير هذا المرفق العام بانتظام واطراد واستمرار تقديم الخدمة للجمهور، لذا فإن خصخصة هذا المرفق لا تجوز وفقا لنص المادة الرابعة من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص.

ويلاحظ أن هناك فرقاً بين الخدمات الطبية التي يجوز إشراك القطاع الخاص في تقديمها للجمهور بالشروط اللازمة التي تشترطها الدولة ومرفق الصحة القاصر باعتباره أحد مرافق الدولة التابعة للدولة وفقا للدستور.

[١] انظر: الاقتراح بقانون المقدم من بعض أعضاء مجلس الأمة الكويتي بتاريخ ٩ يوليو لسنة ١٩٩٦.

المطلب الثاني: المرافق العامة التي يجوز خصخصتها.

يلاحظ هنا بأنه على الرغم من عدم وجود أي حظر للمشرع من خصخصة تلك المرافق المذكورة، فإنه يوجد هناك شروط وقيود تحددها الدولة عند مباشرة تلك الأنشطة، وهي شروط قد تختلف من حيث الشدة والتخفيف، وذلك بحسب كل نوع من هذه الأنشطة وأهميتها. وبناءً عليه يمكن ذكر المرافق العامة التي يمكن خصخصتها وفقا لمعايير وشروط مشددة، ثم نتطرق إلى المرافق الأخرى التي يمكن خصخصتها دون الحاجة إلى مثل تلك الشروط.[١]

أولا: المرافق محل التخصيص وفقا لشروط مشددة.

وهي المرافق التي يمكن خصخصتها ويجوز للقطاع الخاص مباشرة الأنشطة التي تقوم بها، وفقا لضوابط وشروط مشددة. ونتناول أهم هذه المرافق العامة بشئ من التفصيل على النحو التالي:

مرفق إنتاج وتوزيع الكهرباء والماء

يمكن ملاحظة أن جميع هذه المرافق المذكورة تتميز بأنها ذات طبيعة احتكارية وأهمية حيوية للناس، لذا فإن خصخصتها لا تتم إلا في ظل شروط وقيود خاصة أكثر شدة تضمن استمرار هذه المرافق على النحو الذي يحقق مصلحة الأفراد.

[١] انظر في ذلك: أحمد العتيبي، عقود خصخصة إدارة المرافق العامة في الكويت، سابق الإشارة، ص.٣١ وما بعدها.

وفي النهاية نشير إلى أن المادة ١٥٢ من الدستور الكويتي تنص على أنه " كل احتكار لا يمنح إلا بقانون وإلى زمن محدود". كما تنص المادة ١٥٢ من الدستور نفسه على أن "كل التزام باستثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية أو مرفق من المرافق العامة لا يكون إلا بقانون ولزمن محدود، وتكفل الإجراءات التمهيدية تيسير أعمال البحث والكشف وتحقيق العلانية والمنافسة". أي أن جميع هذه المرافق المذكورة تخضع لقيود وضوابط دستورية إذا ما تم تخصيصها مع منح صاحبها الحق في احتكارها سواء بسبب طبيعتها الاحتكارية أو لمقتضيات ظروف تخصيصها التي تستلزم احتكارها.

ثانيا: المرافق محل التخصيص وفقا لشروط غير مشددة:

وهي عبارة عن مرافق إما أن تكون خدمية أو صناعية أو إنتاجية ليست ذات طبيعة احتكارية قابلة بطبيعتها ونوعها للخصخصة من خلال ضوابط وقيود أقل شدة. حيث يمكن خصخصتها بصورة أكثر يسراً وأقل ضوابط وشدة. وهذه المرافق ذات صفة تجارية سواء أكانت صناعية أم انتاجية أم خدمية مثل مرفق الإعلام، و مرفق النقل ومرفق الاتصالات السلكية واللاسلكية والبريد.

و نلاحظ في النهاية أن المشرع الكويتي يجوز له دوما أن يفرض على الدولة أن تباشر مرفقا معينا وتمنع خصخصته ولو كان غير مرتبط بمهام الدولة ومسئوليتها أو ذا طبيعة سيادية، وبناءً عليه يجب أن يبقى تحت يد الدولة، ولا يمكن أن يعهد إلى القطاع الخاص بأي حال من الأحوال.

الفصل الثاني

ضوابط الخصخصة وأساليبها التي تسمح بمشاركة الأموال الخاصة في المشروعات المراد خصخصتها.

يقوم نظام الخصـخصـة على أسـس تحقق الأهداف المرجوة منه كنظام يصـلح لعمل التوازن بين القطاعين الخاص والعام وتحرير الاقتصاد، وهذه الأسس والمعايير تختلف فيها الآراء والنظم بسبب تنوعها وتعددها، لذلك سوف نتناول في هذا الفصل الضوابط الأساسية التي تقوم عليها الخصخصة في المبحث الأول، ثم بعد ذلك نتناول أساليب الخصـــخصـــة وطرقها في المبحث الثاني، وأخيراً نتطرق إلي الجهات التي تقوم على تنفيذ برنامج الخصخصة في المبحث الثالث.

المبحث الأول: الضوابط الأساسية التي تقوم عليها الخصخصة.

إن تطبيق نظام الخصخصة كإحدى الوسائل الضرورية لتحقيق التنمية الاقتصادية في الدولة، يخضع لعدد من الضوابط القانونية بهدف ضمان استمرار المرفق العام والرقابة عليه.

وفي هذا الصدد، نجد المشرع الكويتي في قانون تنظيم برامج و عمليات التخصيص وضع عدداً من الضوابط بهدف حماية الملكية العامة، ومن أهم هذه الضوابط ما يلي:

أولا: الاختصاص القانوني بتقرير الخصخصة.

تضع السلطة التشريعية عدداً من القواعد القانونية العامة التي تنظم الخصخصة والتي يتم بناء عليها نقل ملكية المرافق والمشروعات العامة من الدولة إلى القطاع الخاص. كما تعهد هذه التشريعات إلى بعض الجهات التنفيذية في الدولة وضع اللوائح اللازمة لوضع هذه القواعد موضع التنفيذ. وبناءً عليه أصدر المشرع الكويتي القانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠ في شأن تنظيم برامج و عمليات التخصيص، حيث يعتبر قانون التخصيص تشريعاً شاملاً يعالج جميع القضايا الرئيسة المتعلقة بالتخصيص، وبخاصة عمليات تحويل المشروعات العامة إلى شركات مساهمة وضمان حماية حقوق العمالة الوطنية والرقابة على الأسعار والضوابط التي تحكم التصرف في الإيرادات الناتجة عن عمليات التخصيص. وقد روعي في هذا القانون أن يحقق أرضية مناسبة لتحقيق أهداف التخصيص وتنفيذه بصورة سلسة.

ثانيا: العامل الاقتصادي في عملية الخصخصة.

يشترط في خصخصة المرافق والمشروعات العامة أن لا يقل ثمنها عن الثمن الحقيقي قبل عملية التخصيص. لذا تتولى عملية تقويم صافي أصول المشروعات العامة المراد تخصيصها مؤسسات مستقلة ذات خبرة عالمية متخصصة في هذا المجال يختارها مجلس التخصيص من خلال إجراءات تتوافر فيها العلانية والمنافسة. كما تنظم اللائحة التنفيذية إجراءات عمل تلك المؤسسات والأسس الفنية والاقتصادية والمالية التي يتعين

اتباعها في أعمالها وفقا لقواعد موحدة تضعها اللائحة التنفيذية، ويعتمد التقويم من المجلس الأعلى للتخصيص بعد العرض على ديوان المحاسبة.[١]

ثالثا: طرح الحلول المناسبة لمشكلة العمالة الوطنية.

تعد مشكلة العمالة الوطنية من أهم العوائق أمام خصخصة المرافق العامة في الدولة. وتظهر هذه المشكلة بشكل واضح في الكويت، وذلك نظرا لتدني رواتب القطاع الخاص مقارنة برواتب القطاع الحكومي. من جهة أخري فإنه يصعب تحميل القطاع الخاص أعباء مرتبات وعمالة فائضة عن حاجتها لا تتناسب مع معدل الربح للشركة. ونتيجة لتضخم مصروفات الرواتب والأجور في القطاع العام مع وجود عدد كبير من العمالة الوطنية الباحثة عن الوظائف في المستقبل خلال السنوات المقبلة، الأمر الذي يجعل موضوع توظيف هذه العمالة يشكل قلقاً اجتماعياً و اقتصادياً و سياسياً.[٢]

وقد خصص قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص الفصل الرابع لحماية حقوق العاملين، وتهدف المواد التي تضمنها من الثامنة عشرة إلى الثانية والعشرين إلى حماية حقوق العمالة الوطنية العاملة في المشروع الذي تقرر نقل ملكيته إلى القطاع الخاص، إذ يمثل العاملون الجانب الضعيف الذي يجب أن يحميه القانون، لذلك نصت المادة الثامنة عشرة على أن تضمن الدولة للعامل الكويتي الذي يرغب في الانتقال إلى الجهة

[١] انظر: المادة الحادية عشرة من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص.

[٢] تضخمت مصروفات الرواتب والأجور في الميزانية العامة في اعتمادات السنة المالية ١٩٩٥/٩٤ حوالي ٢٠٠١ مليون دينار شاملة رواتب العسكريين والرواتب والأجور في الهيئات الملحقة والمستقلة. أي ما يقدر أنها تستهلك ما يقارب ٩٠ % من الإيرادات النفطية. انظر: أحمد العتيبي، عقود خصخصة إدارة المرافق العامة في الكويت، سابق الإشارة، ص.٢٤.

التي آل إليها المشروع عدداً من المزايا، كما حرص قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص على تنظيم أوضاع العاملين الكويتيين الذين لا يرغبون في الانتقال إلى القطاع الخاص ولا تنطبق عليهم شروط التقاعد. هذا وسوف نتطرق إلى ذلك بشئ من التفصيل في الفصل الثالث من هذه الدراسة.

رابعا: المحافظة على سلامة البيئة الطبيعية.

نصت الفقرة (د) من المادة الثانية من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص على إلزام الشركات المخصخصة بالمحافظة على سلامة البيئة الطبيعية في البلاد مع تحمل المسئولية عن الأضرار التي تلحق بها.

خامسا: مراعاة قابلية المرفق العام للخصخصة.

سبق أن أشرنا إلى أن هناك بعض المرافق العامة ذات طبيعة ونشاط خاص غير قابلة للخصخصة من حيث طبيعتها أو نشاطها، كما أن هناك مرافق أخرى تكون قابلة بطبيعتها للخصخصة، غير أن هذه القابلية تختلف من مرفق إلى آخر من حيث الضوابط والقيود التي تفرض عليها عند خصخصتها. فنجد بعضها يمكن تخصيصها وفقا لإجراءات أكثر شدة، وبعضها الآخر يمكن خصخصتها بقيود أكثر يسراً من سابقتها.

سادسا: ضمان عدم تضارب المصالح بصورة مباشرة أو غير مباشرة للمشاركين في عمليات التخصيص.

من الضوابط التي يشترطها المشرع عند نقل ملكية المشروعات العامة كليا أو جزئيا إلى القطاع الخاص، ضمان المحافظة على سرية المعلومات على كل المشاركين في أعمال تنفيذ أحكام هذا القانون أينما وجدو وعدم استغلال المعلومات التي يصل إليها المشارك بحكم إسهامه في عملية الخصخصة.

كما هو ملاحظ من قبل أن اشتراط الضوابط في قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص من شأنه حماية أموال المرافق العامة التي تكون محلا للخصخصة باعتبارها أموالاً عامة.

المبحث الثاني: الأساليب والطرق التي تقوم عليها الخصخصة.

هناك أساليب و طرق عدة لتحقيق سياسة الخصخصة، وهي أساليب تختلف من دولة إلى أخرى وفقا للظروف السياسية والاجتماعية لكل دولة. ونشير إلى أن معايير المفاضلة بين أساليب الخصخصة تتمثل في الهدف من خصخصة المنشأة ومستوى أدائها واقتصاداتها المستقبلية وحجمها ومدى إمكان جذب رؤوس الأموال الخاصة [١].

[١] منير إبراهيم هندى، أساليب وطرق خصخصة المشروعات العامة خلاصة الخبرات العالمية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية،القاهرة، ١٩٩٥، ص. ١٦٢.

ويمكن تقسيم هذه الأساليب إلى مطلبين: الأول، أساليب تنطوي على بيع جزئي أو كلي لحصة الحكومة في ملكية المشروع، والثاني، عبارة عن أساليب وطرق لا تنطوي على عمليات بيع للمشروع. ويمكن تحديد هذه الأساليب على النحو التالي:

المطلب الأول: أساليب تنطوي على بيع جزئي أو كلى لحصة الحكومة في ملكية المشروع العام.

هناك طرق عدة للتحول من الملكية العامة للدولة إلى الملكية الخاصة، وتطبق من خلال أساليب عدة تسعى جميعها إلى زيادة أهمية القطاع الخاص داخل الاقتصاد القومي.

هذا ويمكن حصر أهم أساليب الخصخصة التي تنطوي على بيع جزئي أو كلي لحصة الحكومة في ملكية المشروع العام كالتالي:

الأسلوب الأول: الطرح العام للأسهم Public Offering of Shares

سوق الأوراق المالية يؤدي دوراً مهماً في بيع المشروعات العامة إلى الأفراد من خلال انتقال الأموال النقدية من المدخرين إلى الدولة البائعة[١]، وتتم هذه العملية عن طريق

[١] نصت المادة (١٢) من القانون ٣٧ لسنة ٢٠١٠ على أن (تؤسس الحكومة شركة مساهمة كويتية تؤول إليها الأصول المادية والمعنوية والخصوم لكل مشروع عام تقرر تخصيصه، وذلك بعد تقييمه واعتماد التقييم من المجلس وفقاً لأحكام المادة الحادية عشرة من هذا القانون وتحل الشركة الجديدة محل المشروع في تنفيذ أغراضه فيما له من حقوق وماعليه من التزامات، ويتم تحديد رأس مال الشركة في ضوء نتائج التقييم، ويتم تقسيمه إلى أسهم لتحديد السعر العادل للسهم وتخصيص أسهم الشركة وفقاً لأحكام المادة الثالثة عشرة من هذا القانون).

شراء المدخرين بطريقة مباشرة أو غير مباشرة (عن طريق الوسطاء) الأوراق المالية التي تصدرها المشروعات العامة محل الخصخصة [١].

ووفقاً لهذا الأسلوب تقوم الحكومة بطرح أسهم المشروع العام للبيع في بورصة الأوراق المالية، ويمكن أن تطرح الحكومة كل أسهم المشروع للبيع أو جزءً منها، وفي هذه الحالة يتحول المشروع العام كاملاً إلى مشروع خاص، وفي الحالة الثانية يتحول المشروع إلى مشروع مشترك ويتطلب الطرح العام للأسهم توافر عدد من الشروط منها وجود سوق مال نشط ومتطور ، وأن يكون المشروع كبيراً ويحقق قدراً معيناً من الأرباح خلال السنتين أو الثلاث سنوات السابقة للتسجيل، وفي بعض الأحيان يشترط في الشركات التي تسعى إلى التسجيل في بورصة الأوراق المالية أن تكون ذات مكانة على المستوى القومي وعلى مستوى الصناعة التي تنتمي إليها [٢]. وقد تبنى المشرع الكويتي هذا الأسلوب في الفقرة (د) من المادة الثالثة عشرة من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص. فبعد أن اشارت المادة الثانية عشرة من القانون نفسه على أن تؤسس الحكومة شركة مساهمة كويتية تؤول إليها الأصول المادية والمعنوية والخصوم لكل مشروع عام تقرر تخصيصه، وذلك بعد تقييمه واعتماد التقييم من المجلس الأعلى للتخصيص. وقدنصت الفقرة (د) من المادة الثالثة عشرة من القانون على تخصيص أسهم الشركة بنسبة لا تقل عن

[١] أحمد محمد محرز، (الخصخصة.النظام القانوني لتحويل القطاع العام إلى القطاع الخاص.كتاب الأهرام الإقتصادي، العدد (٩٩) أبريل ١٩٩٦.

[٢] خالد زكريا محمد أمين، إدارة التحول للقطاع الخاص، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة، ١٩٩٥، صـ١٢٢.

أربعين في المائة ٤٠٪ تخصص للاكتتاب العام وتوزع على المواطنين، مع استبعاد العاملين الكويتيين المنقولين من المشروع العام إلى الشركة. كما تطرح الأسهم التي لم يكتتب بها أي من العاملين الكويتيين السابق ذكرهم للاكتتاب العام.[١]

ويشترط القانون على الجهة الحكومية المكلفة بتأسيس الشركة تحديد رأس مالها وتوزيع جميع الأسهم المخصصة للاكتتاب العام بالتساوي بين جميع الكويتيين الموجودين على قيد الحياة والمسجلة أسماؤهم في الهيئة العامة للمعلومات المدنية في يوم الاكتتاب ومن غير تخصيص لكسور الأسهم، على أن يتم تسديد قيمة هذه الاكتتابات للدولة من قبل المواطنين وفقاً للإجراءات وبالطريقة التي تحددها الجهة الحكومية من دون أي فوائد أو رسوم أو أي زيادة فوق سعر السهم المحدد في تاريخ الاكتتاب، وذلك في موعد أقصاه اليوم الذي تنقضي في نهايته أربعة أشهر محسوبة بدءا من أول الشهر التالي الذي تولت فيه الجهة الحكومية ذاتها دعوة المواطنين، عن طريق وسائل الإعلام الكويتية المقروءة والمرئية والمسموعة، إلى تسديد قيمة الاكتتاب المستحقة عليهم.[٢]

[١] الفقرة (ج) من المادة ١٣ من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص.
[٢] أنظر: المادة ١٤ من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص.

الأسلوب الثاني: الطرح الخاص للأسهم (البيع المباشر) Private Sale of Shares

والطرح الخاص للأسهم يعنى أن يتم طرح المشروع العام للبيع لمستثمر واحد أو مجموعة من المستثمرين أو مؤسسات خاصة، ويتم ذلك من خلال اتباع نظام المزادات (العطاءات).

و تتطلب هذه الطريقة دقة التقويم والالتزام بمبادئ العلانية وتكافؤ الفرص والمساواة أمام المستثمرين عند إدارة المزاد أو تلقي العطاءات أو الممارسة، فضلا عن دراسة سابقة وجادة لسوق الاستثمار بما يضمن وجود مستثمرين على قدر من الملاءمة للتقدم لشراء ذلك، لأن قيمة المشروع بأكمله تتطلب مبالغ لا يستهان بها. ولذا فان هذه الطريقة تستبعد عملا صغار المستثمرين والعمال من الدخول فيها إلا إذا كان للعمال اتحادات لها أموال كثيرة تستطيع دخول المزاد. وتسري على هذه الطريقة الأحكام المنظمة للبيع بالمزاد العلني وبيع الشركة بعناصرها المادية والمعنوية وانعقاد البيع وإثباته والتزام الدولة البائعة بالتسليم وبخاصة تمكين المشتري من الاتصال بالعملاء واطلاعه على أسرار الصناعة، وذلك طبقا لما يقتضيه مبدأ حسن النية في تنفيذ العقود.

وكذلك تلتزم الدولة كبائعة للمشروع بالضمان طبقا للقواعد العامة وبخاصة ضمان التعرض الذي بمقتضاه يضمن البائع (الدولة) للمشتري عدم قيامها بأي عمل من شأنه تحويل العملاء من الشركة المبيعة واجتذابهم أو بمنافسته، كذلك تضمن الدولة البائعة

ضمان التعرض القانوني الصادر من الغير (ضمان الاستحقاق) و كذلك ضمان العيوب الخفية.

وهي طريقة تهدف إلى اختيار أفضل من يتقدمون لشراء المشروع أو الأصل محل الخصخصة سواء من الناحية المالية أو من ناحية كفاءة التشغيل والقدرة على الاستغلال الأمثل وقد أشار برنامج الحكومة إلى هذه الطريقة كإحدى طرق الخصخصة ولكي تحقق الغرض منها يجب أن تقوم على المنافسة الحرة المشروعة وعلى المساواة بين المتنافسين، ولهذا فإنها تتم بعد إعداد كراسة الشروط والتي تصف إلى أقصى درجة من التفصيل الشيء المعروض للبيع وكيفية التقدم بالعرض والشروط الواجب استيفاؤها لكي يعد العرض مقبولا وصالحا للدراسة والتزامات صاحب العرض وحقوقه ويتم طلب العروض مع ترك السعر مفتوحا أو يحدد سعر أساسي ويترك للمتقدمين المزايدة على هذا السعر، و قد تكون الدعوة مفتوحة لكل من يرى في نفسه القدرة ويرغب في التقدم، وللدولة أن تختار من يتقدم بأفضل الشروط. كما يمكن أن تقتصر المزايدة على أشخاص لهم صفات معينة من حيث سابقة الأعمال والخبرة المطلوبة وما إلى ذلك،وينحصر دخولها على هذه الطائفة دون سواها، ويجب أن يوضح للمتقدمين طريقة السداد في حالة قبول العرض، كأن يكون الدفع نقدا أو كاملا في حالة قبول العرض أو لا بد أن يكون العرض مصحوبا بسداد مبلغ كمقدم للشراء يرد في حالة رفض العطاء[١]، والأصل

[١] ويمر بيع المشروعات محل الخصخصة بمراحل عدة مهمة أهمها التقدم بالعرض ثم فحصها فالاختيار فتوقيع العقد.

أن يتقدم المتنافسون بعروضهم في خطابات مغلقة لجهة الاختصاص وهذه العروض ما دامت صحيحة وباته وغير معلقة على شرط تلزمهم بمجرد تقديمها فلا يملكون سحبها أو تعديلها، فهي بمثابة إيجاب كامل يشمل العناصر الأساسية للعقد المراد إبرامه و بخاصة المشروع محل العقد والثمن المعروض، ويتم العقد بقبول العرض وفض مظروفات العطاءات التي تقدم للشراء في حضور أصحابها.

وتستطيع الحكومة بهذا الأسلوب بيع المشروع بالكامل أو جزء منه وفقاً لاعتبارات الصالح العام، ويتصف هذا الأسلوب بقدرته على تحقيق الأهداف المختلفة للقائمين على إدارة برنامج الخصخصة، فضلاً عن مرونته والتي تمكن المشترى من تطوير أداء المشروع وتحسينه وفقاً لرغبته [١] ويرى جانب من الفقه بأن هذا الأسلوب يفضل بالنسبة إلى خصخصة المنشآت الصغيرة.[٢]

وقد تبنى المشرع الكويتي هذا الأسلوب في قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص. فبعد أن اشارت المادة الثانية عشرة من القانون نفسه إلى أن تؤسس الحكومة شركة مساهمة كويتية تؤول إليها الأصول المادية والمعنوية والخصوم لكل مشروع عام تقرر تخصيصه، وذلك بعد تقييمه واعتماد التقييم من المجلس الأعلى للتخصيص. نصت الفقرة (أ) من المادة الثالثة عشرة منه على أن تخصص نسبة لا تقل عن خمسة وثلاثين في المائة ٣٥٪ من الأسهم تطرح للبيع في مزايدة علنية تشترك فيها شركات المساهمة

[١] إيهاب الدسوقى ، التخصيص والإصلاح الأقتصادي في الدول النامية مع دراسة التجربة المصرية، سابق الإشارة، ص. ٣٤.

[٢] سعيد النجار ، التخصيصية والتصحيحات الهيكلية في الدول العربية، صندوق النقد العربي، ديسمبر ١٩٨٨، ص.٥٩.

المدرجة في أسواق المال المحلية والشركات الأخرى التي يوافق عليها المجلس الأعلى للتخصيص، ويرسى المزاد على من يقدم أعلى سعر للسهم فوق قيمته الأسمية مضافة إليها مصاريف التأسيس وعلاوة الإصدار (إن وجدت)، ويلتزم من يرسو عليه المزاد وبالسعر ذاته الذي رسا به المزاد، بالاكتتاب في جميع الأسهم التي تؤول إلى الدولة مثل كسور الأسهم غير المخصصة للمواطنين وكذلك جميع الأسهم التي لم يسدد المواطنون قيمتها للدولة خلال الموعد المحدد لتسديد المواطنين لقيمة هذه الاكتتابات لأي سبب من الأسباب. وتقوم الدولة بتحويل ملكية هذه الأسهم خلال مدة يحددها المجلس الأعلى للتخصيص إلى الشركة التي رسا عليها المزاد.[١]

ونرى أن المشرع الكويتي وفقا للمادة الثالثة عشرة من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص على الرغم من دعمه الشركات المساهمة المدرجة في سوق الكويت للأوراق المالية، وذلك من خلال تأهيلها بمقتضى قانون التخصيص، الاشتراك في المزايدة العلنية في حصة شركة الإدارة، فإنه يوجد عدد من الملاحظات على هذا النص يمكن تحديدها على النحو التالي:

أولا: إن النص على أن نسبة ٣٥٪ من الأسهم تطرح للبيع في مزايدة علنية تشترك فيها شركات المساهمة المدرجة في أسواق المال المحلية ولم يحدد المقصود بالإدراج في السوق الذي يعنيه، هل الإدراج في السوق الرسمي أو السوق الموازي أو السوق الثانوية.[٢]

[١] المادة ١٥ من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص.

[٢] ويرى البعض أن المقصود في ذلك الإدراج الرسمي، على اعتبار أن هذه الشركات تخضع لشروط وقواعد تعمل على محافظتها على مركز مالي مقبول يؤهلها للإستمرار في إدارة الشركة. أنظر: أحمد الملحم، الشريك الاستراتيجي في

ثانيا: إن المشرع لم يحدد نوع أو غرض الشركة المدرجة في سوق الأوراق المالية، الأمر الذي يعني أن الشركة المؤهلة يمكن أن يكون نشاطها مختلفاً عن أغراض الشركة المزمع تأسيسها كأن يكون نشاطها صناعياً أو استثمارياً أو خدمياً أو مصرفياً او تأمينياً ومختلفاً عن نشاط الشركة المراد تأسيسها. وهو أمر منتقد، حيث يؤدي ذلك إلى عدم تحقيق المشروع محل التخصيص أهدافه المرسومة، وذلك نظرا لأن الشركات ذات الأغراض المختلفة المؤهلة للاشتراك في المزايدة على حصة الشركة المدير غالبا ما تكون غير قادرة على تحقيق أهداف المشروع محل التخصيص مختلف الأغراض. وهوما يفهم من قصد المشرع في قانون الشركات التجارية، حيث نصت المادة ١٤٦ من القانون على أنه " لمجلس الإدارة أن يزاول جميع الأعمال التي تقتضيها إدارة الشركة وفقا لأغراضها...".[١]

هذا وسوف نتطرق إلى الشركات المؤهلة للاشتراك في المزايدة وأثر ذلك على إجراءات البيع في الفصل الأخير من هذه الدراسة.

شركات التخصيص: تعليق في مدى صحة الفلسفة التشريعية، مجلة الحقوق، العدد الأول، السنة السادسة والثلاثون، مارس ٢٠١٢، ص.٥٧٧.

[١] أحمد الملحم، المرجع السابق، ص.٥٧٨.

الأســـلوب الثـالـث : بيع الأصـــول Sale of Assets by Open Competitive Bidding

تعلن الحكومة وفق هذا الأسلوب عن رغبتها في تصفية المشروع وبيع أصوله في مزاد علني من عطاءات[١]، وبهذه الطريقة تستطيع الحكومة تحقيق أعلى سعر للمشروع المبيع وتعمل على التحصيل السريع لأكبر قدر ممكن من ثمنه، وهذا الأسلوب ينمي الخزانة العامة للدولة ويناسب الدول النامية وتلجأ إليه في الحالات التي يصعب فيها إيجاد مشتر للمشروع المراد خصخصته أو في حالة وجود مديونية كبيرة على المشروع.[٢] هذا ولم ينظم المشرع في قانون تنظيم برامج و عمليات التخصيص إلى هذا الأسلوب. ونرى أن المشرع فعل خيراً وذلك لأن مثل هذا الأسلوب غالبا ما يعود بالخسارة على الدولة في ومعظم الأحول، وذلك نظرا لعدم وجود شفافية في عملية التقويم، الأمر الذي يصعب على الجهات الرقابية تحديد القيمة السوقية الحقيقية لأصول المشروع.

الأسلوب الرابع: تملك العاملين لحصة في رأسمال المشروع العام.

يعد أسلوب الخصخصة من خلال تملك العاملين لحصة في رأسمال المشروع العام أو ما يسـمى بنقل الملكية لاتحاد العاملين المسـاهمين واحداً من أهم الأسـاليب المعروفة التي أخذت به العديد من الدول المتقدمة مثل فرنســـا وبريطانيا، والولايات المتحدة

[١] طبقا لما سبق في البند السابق.

[٢] BARRY;C; MUSCARella,C. And vetsuypens.M.MARCH ١٩٩١. Underwiter – warrants Underwsiter – compensation and the cost of Gaing public journal of Financial Economics, No ٢٩,p.١٠١.

الأمريكية. هذا ويمكن تحديد صور تملك العاملين لحصة في رأس مال المشروع العام، وذلك على النحو التالي:

(أ) اختيار السهم

يقصد به قيام المنشأة بإصدار وثيقة باسم كل عامل تعطيه الحق في شراء حصة من أسهم المنشأة في تاريخ لاحق وبسعر يحدد في الوثيقة، وتقوم فلسفة هذا النوع من الأسهم على ما يسمى بتكلفة الوكالة لحقوق الملكية والتي تعرف بأنها التكاليف التي يتحملها الملاك نتيجة انفصال الإدارة عن الملكية والتي غالباً ما تزداد في ظل سوق عمل غير كفء.[١]

(ب) تملك العاملين حصة في رأس المال.

ويتم ذلك عن طريق شراء العاملين أسهم المنشأة بأموال مقترضة على أن تكون نسبة القروض إلى حقوق الملكية ١:٥، بل لم تتجاوز نسبة حقوق الملكية في هيكل رأس المال في بعض الحالات ٢٪، وفي الحالات التي تنتهي فيها الشركة بأن تكون مملوكة لعدد محدود من المساهمين، فحينئذ تتحول من شركة مساهمة إلى شركة يديرها ملاكها، وهو ما يحمل في طياته تخفيضاً في تكلفة الوكالة وتحسناً في مستوى الأداء.[٢]

---

[١] Myres, s.now. ١٩٧٧ Deteminants of Corporat Borrawing, journal of Finuncial () Econamics No.٥,p.١٥١.

[٢] Fruham, w, July Aug, ١٩٨٨ corporate raiders head's off at value, Gap.() Harvard Business Review ,No. ٨٨, p. ٦٤.

أما إجراءات تنفيذ الخصخصة من خلال تملك العاملين حصة في رأس المال بالنسبة لاختيار الأسهم فلا يحتاج الأمر سوى أن يكون هناك قرار حكومي بإصدار أسهم جديدة يمكن للعاملين شراؤها بالسعر المحدد الذي عادة ما يقل عن القيمة السوقية الجارية للسهم في السوق، وقد تترك إدارة العملية كلها إلى بنك تجارى أو بيت سمسرة ليتولى تحصيل قيمة الأسهم من أولئك الذين قرروا استخدام حقوقهم في الشراء على أن يحصلوا في مقابلها على أسهم، وعادة ما يكون حق الاختيار قائما لفترة زمنية محدودة، كما أن لصاحب الحق استخدامه أو عدم استخدامه، وذلك حسب رغبته.

وأسلوب الخصخصة من خلال تملك العاملين لحصة في رأس مال المنشأة العامة يعد واحداً من أهم الأساليب المعروفة جيداً على المستوى الدولي، وقد أخذت بهذا الأسلوب العديد من الدول الأوروبية المتقدمة مثل فرنسا وبريطانيا وأخذت به أيضا الولايات المتحدة الأمريكية نظراً لما يحتاجه من قدرة بنكية تمويلية كبيرة لبرنامج الخصخصة، كما أن هذا الأسلوب أيضا يلائم متطلبات الدول النامية، حيث تتمكن النقابات وصناديق تأمين العاملين من الشراء للعاملين بالتقسيط مع الأعضاء من الفوائد، وذلك بالحصول على بعض المزايا عن طريق الحصول على ائتمان من مصادر متنوعة كالبنوك أو المستثمرين.[١]

[١] إيهاب الدسوقي، المرجع السابق الإشارة إليه، ص. ٣٦.

ولذا يعد نظام تملك العاملين للأسهم في الشركات التي يعملون بها إحدى الوسائل المهمة والطرق الناجحة والفاعلة لتنفيذ برنامج الخصخصة، بل أصبح إحدى الوسائل لزيادة وربحها هذه الشركات فيتحول العامل من أجير إلى مالك، ويعد ذلك دافعاً حقيقياً وهاماً ليؤدى العامل بكفاءة أعلى وروح جديدة لتمكنه من حصوله على عائد مباشر من تحقيقه لمزيد من العمل والنجاح.

وقد تبنى المشرع الكويتي هذا الأسلوب في قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص. فبعد أن أشارت المادة الثانية عشرة من القانون نفسه إلى أن تؤسس الحكومة شركة مساهمة كويتية تؤول إليها الأصول المادية والمعنوية والخصوم لكل مشروع عام تقرر تخصيصه، وذلك بعد تقييمه واعتماد التقييم من المجلس الأعلى للتخصيص. أشارت الفقرة (ج) من المادة الثالثة عشرة من القانون على أن تخصص أسهم الشركة نسبة لا تجاوز خمسة في المائة ٥٪ يكتتب بها بالتساوي العاملون الكويتيون المنقولون من المشروع العام إلى الشركة. ولا يجوز للعامل المكتتب بيع الأسهم التي اكتتب بها في إطار النسبة المحددة قبل مضي خمس سنوات من تاريخ الاكتتاب، وقبل سداد قيمة الأسهم بالكامل.

(ج) مشاركة العاملين في ملكية المشروع:

وتعنى قيام وحدة تنظيمية مختصة نيابة عن العاملين بالحصول على قرض طويل الأجل بهدف استخدامه لتمويل شراء جزء من الأسهم العادية أو حصة في رأس مال

الشـــركة التي يعملون فيها، ويتم ســـداد قيمة القرض ذاته إضـــافة إلى الفوائد من التوزيعات التي تتولد عن الأسهم المشتراة كما قد تتم خدمته من مساهمة مالية إضافية تقدمها المنشـأة المعنية وتخصـم قيمتها من الإيرادات قبل حسـاب الضـريبة، وذلك في حدود (٢٥٪) من إجمالي مرتبات العاملين، وفي محاولة لتفعيل خطط مشـــاركة العاملين في ملكية المنشـأة [١]، يقوم المشـرع بتقديم تسـهيلات للمؤسـسـة مقدمة القرض وكذلك للمنشـــأة المزمع مشـــاركة عمالها في ملكيتها كما هو في الولايات المتحدة الأمريكية.[٢]

المطلب الثاني: أساليب الخصخصة التي لا تتضمن عملية بيع للمشروع

لا يعد هذا الأسلوب من أساليب الخصخصة الكاملة، وإنما قد يكون مقدمة للخصخصة وتتضمن هذه الأساليب إما تقسيم المنشأة إلى وحدات مستقلة وإما الخصخصة بجذب استثمارات إضافية وإما الخصخصة بأسلوب التأجير وعقود الإدارة.

أ – تقسيم المنشأة:

وتعرف عملية تقسيم المنشأة إلى وحدات مستقلة على أنها عملية إعادة هيكلة للمنشأة تمهيداً لخصخصتها، وعملية التقسيم ذاتها قد تنطوي على بيع لبعض الأصول التي

[١] وهذا ما نص عليه المشرع الكويتي في المادة رقم (١٣) من قانون (٣٧) لسنة ٢٠١٠ على أنه (تخصص أسهم الشركة على النحو التالي أ- ..... –ب- ..... – ج- بنسبة لا تجاوز ٥٪ يكتتب بها بالتساوي العاملون الكويتيون المنتقلون من المشروع العام إلى الشركة المؤسسة وفقاً للمادة (١٧) من هذا القانون الراغبون في الاكتتاب بالشروط التفصيلية التي يصفها المجلس).

[٢] Telster, L, .١٩٨٩," October ١٩٨٧ and the structure of Finaincial markets, An Exorcism of demands in R.kamphuis, Rkarmcndi and j, WELSON (eds) Black Monday and The Future of Financial market, ١١١ DOw Jones Jrwin,p.١٠٨.

وجد أن من الملائم التخلص منها، وهو ما يعني خصخصة جزئية للمنشأة، ويرتبط هذا الإجراء بأحد أسلوبين أحدهما مباشر والآخر غير مباشر، وبالنسبة للأسلوب المباشر ففيه يتم تقسيم المنشأة إلى وحدات إما على أساس طبيعة النشاط وإما على أساس الحجم، أما في الأسلوب غير المباشر فيتم تقسيم المنشأة إلى وحدات يمكن أن يطلق عليها شركات تابعة تعمل تحت مظلة شركة قابضة، حيث تمتلك الشركة القابضة أسهم الشركات التابعة مقابل تملك الشركات التابعة للأصول مع الالتزام بالوفاء بما عليها من مستحقات.

ب – إدخال شريك خاص في المشروعات العامة.

ويتم هذا الأسلوب من خلال قيام الحكومة بإتاحة الفرصة لرأس المال الخاص سواء أكان محلياً أم دولياً في المساهمة في رأس المال للشركات العامة ومن ثم يتحول المشروع إلى مشروع مشترك، وذلك دون أن تتخلص الحكومة من أسهمها الأصلية بدخول رأس المال الخاص كشريك جديد يرفع من رأس مال الشركة، ويفضل إلا يكون هذا الشريك مقدماً لحصة مالية فقط، وإنما يكون مقدماً للخبرة الفنية والتكنولوجيا والإدارية، وذلك حتى تكون المشاركة فاعلة وذات أثر إيجابي على المشروع من جميع النواحي المالية والفنية والإدارية لتوسيع قاعدة الإنتاج وتطويره وتحديثه.[١]

[١] جيهان محمد الحفناوى، تجربة مصر والدول الرائدة في مجال الخصخصة، سابق الإشارة، ١٩٩٨ ، ص. ١٣.

ج – التأجير وعقود الإدارة.

لا يعد هذا الأسلوب من أساليب الخصخصة الكاملة، وإنما قد يكون مقدمة للخصخصة الكاملة، حيث إن عقود الإيجار والإدارة لا تعني تقليصاً لملكية الدولة في الأصول العامة، ولكن قد يقود هذا الأسلوب المشروعات المؤجرة إلى الخصخصة الحقيقية بفقد الدولة لملكيتها بعد أن تحقق تلك المشروعات أرباحاً بعد إدارتها بأسلوب القطاع الخاص وتكون مشجعة لإغراء القطاع الخاص للسعي نحو امتلاكها.[١]

وتقوم فكرة عقود الإيجار على أساس أن الأصول الثابتة من مبان ومعدات لا تحقق أرباحا سوى باستخدامها وليس بامتلاكها فقط دون استخدام، وهذا الأسلوب ينطوي على فكرة فصل الملكية عن الإدارة، لذلك قد يكون المالك القانوني للأصول مختلفاً عمن يقوم باستخدامها ويرى المستخدم أنه رغم افتقاره لصك الملكية فإنه يملك بمقتضى عقد الإيجار حق الملكية الاقتصادية للأصول المؤجرة، وهذا الحق يتضمن قدرته على استخدام الأصول بما يحقق فائدة له كما يحمله أيضا المخاطرات المتعلقة بضياع المعدات وتلفها.[٢]

ويعد هذا الأسلوب من أنجح الأساليب لتطوير المشروعات الخدمية التي تحتاج إلى خبرة القطاع الخاص في الإدارة، وواجب العاملين في هذه المشروعات التعليم واكتساب

[١] للمزيد راجع: منير هندى، أساليب وطرق خصخصة المشروعات العامة، المرجع السابق، ص. ٨٨-٩٥ .
[٢] خالد فؤاد شريف، مبادئ الإدارة، الجمعية المصرية الأوروبية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية،القاهرة، ص. ١٥٢.

الخبرة والكفاءة من الإدارة المتعاقدة مع الحكومة لتطوير وزيادة إنتاج تلك القطاعات حتى تحقق الأرباح وتتحسن مراكزها المالية ويصبح أمام الحكومة خياران :

الخيار الأول: إما بيع تلك المشروعات بعد تحسن أوضاعها الاقتصادية.

الخيار الثاني : الإبقاء عليها بعد اكتساب العاملين بها الكفاءة والخبرة لتحقيق مزيد من التحسن.

هذا ويلاحظ أن قانون تنظيم برامج وعلميات التخصـيص لم يرد إشـارة إلى أسـلوب التعاقد أو خصـخصـة الإدارة، بحيث تبقى ملكية رأس المال في يد الدولة، في حين تتمكن وحدات القطاع الخاص من الحصول على عقود تخولها حق الإدارة مقابل مزايا تتمثل في حصـص من الأرباح أو الإنتاج، وذلك بهدف توسـيع نطاق المنافسـة من دون الرجوع إلى تغير ملكية المشروعات العامة.

المبحث الثاني: تقييم المشروعات العامة وإعدادها للبيع

سوف نتناول في هذا المبحث كيفية تقييم المشروعات العامة المراد تخصيصها للبيع في المطلب الأول، ثم إعداد تلك المشروعات للبيع في المطلب الثاني.

المطلب الأول: تقييم المشروعات العامة

يثير تحديد قيمة المشروعات العامة التي يراد نقل ملكيتها إلى القطاع الخاص مشكلات كثيرة وبخاصة ما يتعلق بالنظم المحاسبية بين القطاعين العام والخاص وهو ما يجب تسويته بصورة ملائمة تتطابق مع تحديد المركز المالي السليم والتقييم الدقيق للمشروع،

وكذلك نجد أن عدم تقدم سوق المال في الدول النامية يعد عائقا أمام عملية التقييم و ذلك لأن بورصات الأوراق المالية النشطة والمنتشرة في ربوع الدول المتقدمة تجعل تحديد قيمة الشركات أمراً ميسورا بحيث يمكن الوقوف على قيمة أسهمها.

والحقيقة أن عملية التقييم في ذاتها تعد تعبيرا ماليا عن عناصر الشركة يعبر عن قيمتها الحقيقية في تاريخ نقل ملكيتها إلى القطاع الخاص، فتقييم كل شركة لا يقتصر على العناصر الإيجابية والسلبية للأموال الملموسة كالمادية والمعنوية، إنما يجب أن يتطرق التقييم إلى مجموع العناصر المنظورة وغير المنظورة في مجموعها.

وحتى يمكن عرض الأسهم للجمهور للاكتتاب فيها ، لا بد من تحديد سعر السهم، و لن يتأتى ذلك إلا بتقييم المشروع المعني ومعرفة أصوله وحقوقه من واقع العناصر الإيجابية والسلبية للمشروع طبقا للأصول العلمية وفنون المحاسبة، وعلى أي حال يجب أن تكون أصول المشروع تفوق خصومه وإلا كانت الأسهم المعروضة أسهما صورية وفي نطاق هذا التصور نجد أن قيما كثيرة تدخل في التقييم العام للمشروع كقيمة الأصول وقيمة الاستعمال وقيمة التشغيل وقيمة الخصخصة.[١]

فعملية الخصخصة تسعى إلى تحديد قيمة الأصول الحقيقية للمشروع كما لو تم بيعه بالتراضي بين البائع والمشتري، وغالبا ما تتراوح في تحديدها القيمة المالية للمشروع وعائد الأرباح عنها قيمته الشاملة، و يؤكد الواقع أن قيمة العائد تبدو أكثر ديناميكية

[١] F. Gordon Douglas, How to Profitably Sellar Buy a Company or Business, Van Reinhold Company, New York, ١٩٨١, Chapter ten, P. ١٤٢ and next.

عن قيمة الذمة المالية للمشروع، حيث إنها تسمح للمستثمرين بمعرفة العائد السنوي الذي يعود عليهم في حالة رغبتهم باستثمار أموالهم بشراء المشروع،وكذلك فإن قيمة العائد لها أثر كبير في تحديد قيمته بسوق الأوراق المالية.

وعلى أي حال يجب أن يتم التقييم طبقا للطرق الموضوعية المالية والتجارية والفنية في حال بيع المشروع كله أو بعضه مع الأخذ في الاعتبار ما يناسب كل حالة على حده فقد يتم التقييم بالمقارنة وينهج الخبراء وسيلة التقييم عن طريق المقارنة في حالة بيع المشروعات الصغيرة و المتوسطة باعتبارها من المثليات التي تساويها أو تتشابه معها، وغالبا ما يكون للعنصر البشري الماهر أثر كبير على تقييم الشركة عند بيعها على الرغم من أنه لا يكون محل أرقام في الميزانية، إنما يكون محل تقدير كبير لدى الخبراء الذين يقومون بالتقييم.

وقد يتم تقييم المشروع كوحدة متكاملة بجميع عناصرها ومقوماتها وسماتها المادية منها أو المعنوية، وتقوم هذه الطريقه على تقدير القيمة الاقتصادية لجميع الأموال التي تقوم باستغلالها أيا كانت طبيعة هذه الأموال ومن خواص هذه القيمة أنها لا تقتصر على منفعة كل أصل على حدة إنما تكون على أساس قيمة مجموع العناصر مجتمعة كفريق واحد لتحقيق هدف معلن هو غرض المشروع، ويدخل في تقييم المشروع كوحدة مستمرة النشاط، وحقوق الامتياز، وحقوق الانتفاع الخاصة به لأن هذه الحقوق لها تأثير مباشر في قيمة المشروع كوحدة متكاملة منتجة.

إجراءات تقييم المشروع العام:

تختلف الوسائل المتبعة في تقييم المشروعات بغرض الوصول إلى القيمة الحاضرة والحقيقية لها باختلاف عناصرها وظروفها، فكل مشروع له من المقومات والعناصر ما يناسب نشاطه، ولكل عنصر تقييم خاص طبقا لظروفه.

ويجب أن تكون جميع عناصر التقييم واضحة متميزة بالشفافية، وأن يتم التقييم على مراحل عدة بناء على وثائق صادقة ودراسات مستفيضة من الخبراء عن المشروع يصدر عنها تقرير بمثابة شهادة من الهيئة المختصة بتنفيذ برنامج الخصخصة يتضمن:

١– بأن ميزانية المشروع المعني قد تمت طبقا لأصول المحاسبة والقواعد التي يجب اتباعها في حالة الشركات التي تتبع أسلوب الدعوة إلى الاكتتاب العام.

٢– بيان طرق الرقابة وجميع الضمانات التي أدت إلى التقييم السليم والفحص الدقيق وبيان أن جميع المديرين المساهمين بالمشروع قد أدوا واجبهم ونالوا حقوقهم جميعا.

ولذا يعد تقييم المشروعات العامة المؤسس لوضع برنامج الخصخصة وتنفيذه في دولة الكويت، لذلك عهد القانون [١] بالتقييم إلى مؤسسات مستقلة استشارية متخصصة لا تقل عن اثنتين يختارها المجلس الأعلى للتخصيص من خلال إجراءات علنية يراعى فيها المنافسة بين المؤسسات التي تتعامل في هذا النوع من التقييم وتنظم اللائحة التنفيذية

[١] للمزيد راجع: نص المادة ١١ من القانون ٣٧ لسنة ٢٠١٠.

لقانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص رقم ٣٧ لسنة٢٠١٠ إجراءات عمل تلك المؤسسات والأسس الفنية والاقتصادية والمالية التي يتعين على تلك المؤسسات اتباعها في أعمالها وفقاً لقواعد موحدة تضعها اللائحة التنفيذية، على أن يتم اعتماد التقييم من المجلس الأعلى للتخصيص بعد عرض التقييم على ديوان المحاسبة، ثم بعد ذلك يكلف مجلس الوزراء جهة حكومية بتأسيس شركة مساهمة وفقاً لأحكام كل مشروع عام وذلك في موعد غايته سنتان من تاريخ اعتماد التقييم.

ولا يجوز خلال مدة التقييم للمشروع العام المراد تخصيصه إصدار أي قرارات أو اتخاذ أي إجراءات يكون من شأنها التأثير في الامتيازات أو أصول المشروع العام المراد تخصيصه سواء المادية أو المعنوية باستثناء ما يقرر مجلس الوزراء وقفه من امتيازات كانت تقدمها الدولة للمشروع العام على أن يبين ذلك في التقييم.

وحرص قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص على التأكيد على مبدأ عدم تضارب المصالح وذلك بحظر وجود أي مصلحة مباشرة أو غير مباشرة لدى أي من أعضاء مجلس الوزراء أو أعضاء مجلس الأمة أو أعضاء المجلس الأعلى للتخصيص أو أزواجهم أو أقاربهم من الدرجة الأولى أو مستشاريهم أو العاملين في الجهاز الفني المعاون أو العاملين في جهات التقييم أو المشاركين في عملية التخصيص، ومما يتعارض مع الصالح العام المستهدف من برنامج التخصيص أن أحكامه تضمنت

حرمانهم من الفائدة التي تعود عليهم من جراء وجود هذه المخالفة أو هذا التعارض وبخاصة في الحصة التي تطرح في المزاد العلني.[١]

المطلب الثاني: الإعداد للبيع

الفرع الأول: إجراءات بيع المشروع العام

اشترط قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص أن تؤسس الحكومة شركة مساهمة كويتية تؤول إليها الأصول المادية والمعنوية والخصوم لكل مشروع عام تقرر تخصيصه، وذلك بعد تقييمه واعتماد التقييم من المجلس الأعلى للتخصيص وفقاً للأحكام السالف ذكرها[٢] وعلى أن تحل الشركة الجديدة محل المشروع العام المراد تخصيصه في تنفيذ أغراضه فيما له من حقوق وما عليه من التزامات، وعلى أن يتم تحديد رأس مال الشركة على ضوء نتائج التقييم، ويتم تقسيمه إلى أسهم لتحديد السعر العادل للسهم وتخصص أسهم الشركة على النحو التالي:

أ- نسبة لا تقل عن خمس وثلاثين في المائة ٣٥٪ من الأسهم تطرح للبيع في مزايدة علنية تشترك فيها الشركات المساهمة المدرجة في أسواق المال المحلية والشركات الأخرى التي يوافق عليها المجلس ويرسى المزاد على من يقدم أعلى

[١] نصت المادة (١٠) من القانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠ على أن (لا يجوز لأى من أعضاء مجلس الوزراء أو مجلس الأمة أو أعضاء المجلس أو أزواجهم أو أقاربهم من الدرجة الأولى أو مستشاريه أو العاملين في الجهاز الفني المعاون له أو العاملين في جهات التقييم أن تكون له مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في أي من إجراءات التخصيص وبشكل خاص في الحصة التي تطرح في المزاد العلني وفقاً للمادة الثالثة عشرة بند (أ) من هذا القانون وتعتبر مصلحة – في حكم هذا القانون – تولى عضوية مجلس الإدارة أو تملك نسبة ٥٪ أو أكثر من رأسمال الشركة المقدمة للمزاد، وفي حالة مخالفة أحكام الفقرة السابقة يحرم المخالف من النسبة التي أفادتها بالمخالفة لأحكام هذه المادة).

[٢] للمزيد راجع: ص. ١٣ من ذات المؤلف.

سعر للسهم فوق قيمته الاسمية مضافة إليه مصاريف التأسيس وعلاوة الإصدار إن وجدت، ويلتزم من يرسو عليه المزاد بالسعر ذاته الذي رسا به المزاد بالاكتتاب في جميع الأسهم التي تؤول إلى الدولة وفقاً لأحكام المادة ١٥ من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠.

ب- نسبة لا تجاوز ٢٠٪ للجهات الحكومية التي يحددها المجلس ويجوز للجهة الحكومية التخلي عن هذه النسبة أو جزء منها، وذلك لطرحها للبيع بالمزاد العلني وفقاً لأحكام البند (أ) عاليه.

ت-بنسبة لا تجاوز خمسة في المائة (٥٪) يكتتب فيها بالتساوي العاملون الكويتيون المنقولون من المشروع العام إلى الشركة والمنقولون من الشركة إلى المؤسسة العامة، ولا يجوز للعامل المكتتب بيع الأسهم التي اكتتب بها في إطار النسبة المحدودة وفقاً لهذا البند قبل مضى خمس سنوات من تاريخ الاكتتاب أو سداد قيمة الأسهم بالكامل. وفي حالة عدم الاكتتاب في هذه النسبة من قبل العاملين بالمشروع تطرح الأسهم التي لم يكتب بها إلى الاكتتاب للعاملين وتوزع على المواطنين.

ث-وعلى الجهة الحكومية المكلفة بتأسيس الشركة التي سوف تؤول إليها الأصول المادية والمعنوية لكل مشروع عام تقرر تخصيصه بأن تحدد رأس مال تلك

الشركة وتوزع جميع الأسهم المخصصة للاكتتاب العام وقدرها ٤٠٪ [١] بالتساوي بين جميع الكويتيين الموجودين على قيد الحياة والمسجلة أسماؤهم في الهيئة العامة للمعلومات المدنية في يوم الاكتتاب ومن غير تخصيص لكسور الأسهم. مع استبعاد العاملين الكويتيين المكتتبين بنسبة الـ ٥٪ السابقة بالبند (ت). ويحظر على المكتتب التصرف في الأسهم قبل مضي خمس سنوات من تاريخ الاكتتاب.

على أن يتم تسديد قيمة هذه الاكتتابات للدولة من قبل المواطنين وفقاً للإجراءات وبالطريقة التي تحددها الجهة الحكومية المشار إليها دون أي فوائد أو رسوم أو أي زيادة فوق سعر السهم المحدد في تاريخ الاكتتاب، وذلك في موعد أقصاه اليوم الذي تنقضي في نهايته أربعة أشهر محسوبة بدءاً من أول الشهر التالي الذي دعت فيه الجهة الحكومية ذاتها المواطنين عن طريق وسائل الإعلام الكويتية المقروءة والمسموعة إلى تسديد قيمة الاكتتاب المستحقة عليهم.

وفي حالة انتهاء الموعد المحدد لتسديد المواطنين لقيمة الاكتتاب وفقاً لما سبق من أحكام فإن جميع الأسهم التي لم يسدد المواطنون قيمتها للدولة خلال ذلك الموعد لأي سبب من الأسباب، تقوم الدولة بتحويل ملكية هذه الأسهم خلال مدة يحددها المجلس

[١] الفقرة (د) من المادة ١٣ من القانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠.

إلى الشركة التي رسا عليها المزاد، وذلك بعد استيفاء قيمتها منها، كما تؤول إلى الدولة كسور الأسهم غير المخصصة للمواطنين.

ويجب 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 يمنح حقوق السهم الذهبي ويحدد هذا القرار الميزة التصويتية للسهم الذهبي، وينص على هذه الميزة في عقد التأسيس أو النظام الأساسي للشركة ولا يجوز تعديل الأحكام المتعلقة بالسهم الذهبي إلا بموافقة المجلس.

وأخيراً في مرحلة الإعداد للبيع قد ترى الدولة للمصلحة العامة تحويل المشروع العام إلى شركة مساهمة تمتلك الدولة رأس مالها بالكامل كمرحلة انتقالية يتم خلالها أو عند انتقالها تخصيص المشروع، حيث يرى المجلس الأعلى للتخصيص أنه من الملائم أن يمر المشروع العام بهذه المرحلة الانتقالية بدلاً من نقل ملكيته بصورة مباشرة إلى القطاع الخاص، وفي هذه الحالة يتم تأسيس الشركة وتباشر أعمالها كأي شركة خاصة، أي وفقاً لأحكام قانون الشركات التجارية رقم ١٥ لسنة ١٩٦٥ على أن يتولى المجلس

الأعلى للتخصيص بالنسبة لها اختصاصات الجمعية العامة التأسيسية والجمعية العامة للمساهمين والجمعية غير العادية للمساهمين.[١]

وحتى لا تظل هذه الشركة معلقة لمدة طويلة نص القانون على وجوب تخصيصها خلال ثلاث سنوات من تاريخ تأسيسها، ويجب عند انتهاء هذه المدة أن يكون قد تم تخصيصها وفقاً لأحكام المادة الثانية عشرة من هذا القانون.

المبحث الثالث: الجهات التي تقوم على تنفيذ برنامج الخصخصة

يحدد هذا المبحث الجهات المسؤولة عن وضع برنامج التخصيص وتنفيذه في دولة الكويت، وذلك من خلال التعرف إلى الجهات والمجالس القائمة على تنفيذ برنامج الخصخصة، إضافة إلى تحديد القواعد المنظمة التي وضعتها هذه الجهات كإطار موضوعي لتنفيذ عمليات الخصخصة. هذا وسوف نتطرق إلى المجلس الأعلى للتخصيص والجهاز الفني لبرنامج الخصخصة كأهم الجهات التي تقوم بتنفيذ برامج الخصخصة في دولة الكويت في المطلبين التاليين:

المطلب الأول : المجلس الأعلى للتخصيص.

تطلب قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص أن ينشأ مجلس أعلى للتخصيص، حيث يتكون المجلس من عدد من الأعضاء وهم:

[١] المادة ١٧ من القانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠ تنص على أنه "يجوز للمجلس تحويل ملكية مشروع عام إلى شركة مساهمة تكون جميع أسهمها مملوكة للدولة توطئة لتخصيصها، ويكون للمجلس بالنسبة إلى هذه الشركة اختصاصات الجمعية العامة التأسيسية والجمعية العامة للمساهمين والجمعية العامة غير العادية".

١- رئيس مجلس الوزراء رئيساً.

٢- عضوية خمسة من الوزراء.

٣- ثلاثة أعضاء متفرغين من ذوى الكفاءة والخبرة والاختصاص بالأمور المالية والاقتصادية والقانونية والفنية ذات العلاقة بهذا القانون.

كما أجازت المادة الخامسة من قانون تنظيم برامج وعلميات التخصيص لرئيس مجلس الوزراء أن ينيب عنه في رئاسة المجلس وأعماله أحد الوزراء أعضاء المجلس.

على أن يصدر مرسوم بناء على عرض رئيس مجلس الوزراء بتعيين الأعضاء وإعفائهم من غير الوزراء محدداً 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.

وقد أحسن المشرع حين جعل تعيين الأعضاء من غير الوزراء لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد لمرتين متتاليتين فقط حتى يتسنى إمداد المجلس كل فترة من الزمان بأعضاء جدد بأفكار جديدة قادرة على العطاء والتميز وحتى لاتكون العضوية قاصرة على أعضاء بذاتهم – مما يؤدى إلى ركود الأفكار وعدم القدرة على العطاء.

كما تطلب القانون من المجلس أن يضع لائحة له تنظم أعماله وإجراءات اجتماعاته وإصدار قراراته واللجان التي يشكلها من بين أعضائه أومن غيرهم، وذلك خلال ثلاثة أشهر من تاريخ إصدار اللائحة التنفيذية لهذا القانون.

كما أوجب القانون على المجلس أن يوافي كلاً من مجلس الوزراء وديوان المحاسبة بتقرير نصف سنوي خلال شهري يناير ويوليو من كل عام بالأعمال والأنشطة التي قام بها المجلس في نصف السنة المنقضي، ويجب أن يتضمن هذا التقرير بياناً تفصيلياً بمدى التزام الشركة المؤسسة وفقاً لأحكام هذا القانون بأحكامه وخاصة مايتعلق بالالتزام بمعايير الجودة ومستوى الأسعار والإجراءات التي اتخذت بحق الشركات المخالفة [١] وعلى رئيس الديوان موافاة مجلس الأمة بنسخة من التقرير وملاحظاته خلال شهرين من تاريخ تسليمه، ويوزع التقرير وملاحظات ديوان المحاسبة على جميع أعضاء مجلس الأمة.

المطلب الثاني: الجهاز الفني لبرنامج الخصخصة.

ينشأ بمرسوم جهاز يعاون المجلس الأعلى للتخصيص يسمى الجهاز الفني لبرنامج التخصيص يكون تحت إشراف رئيس المجلس الأعلى للتخصيص، وعلى أن يكون للجهاز الفني رئيس تحدد درجته ومرتبته وسائر الحقوق المالية له بمقتضى قرار يصدر من مجلس الوزراء وتكون له إعتمادات مالية خاصة تدرج ضمن ميزانية مجلس الوزراء. ويصدر المجلس قراراً بالنظام المالي والإداري للجهاز بناءً على مايقدمه رئيس الجهازالفني من عرض على المجلس الأعلى للتخصيص[٢]،وعلى أن تكون اختصاصات الجهاز الفني كالتالي:

[١] المادة ٧ من القانون رقم ٣٧ لسنة ٢١٠ .
[٢] المادة ٩ من القانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠ .

١ – إعداد دليل إرشادي بالمشروعات العامة القابلة للتخصيص.

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 للقانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠.

٤ – المعاونة في إعداد التقرير النصف السنوي الذي يعده المجلس الأعلى للتخصيص خلال شهري يناير ويوليو.

٥ – إعداد نماذج للعقود التي تتضمن الشروط والأحكام الأساسية الواجب توافرها مع تقديمها للمجلس الأعلى للتخصيص لاعتمادها.

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

الفصل الثالث

الشركات المؤهلة للاشتراك في المزايدة وأثر ذلك على إجراءات البيع.

نتطرق في هذا الفصل إلى تحديد الشركات المؤهلة للاشتراك في المزايدة العلنية في المبحث الأول، ثم النتائج التي تترتب على تملك الشركة المدير حصة إدارة المشروع العام في المبحث الثاني، وبعد ذلك نلقي الضوء على الأثر القانوني للسهم الذهبي في شركات التخصيص في المبحث الثالث، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: الشركات المؤهلة للاشتراك في المزايدة.

في هذا المبحث حتى نحدد الشركات المؤهلة للاشتراك في المزايدة العلنية يجب التطرق إلى الشركات المدرجة في سوق الأوراق المالية. ثم نوع نشاط هذه الشركات المدرجة في سوق الأوراق المالية وطبيعته. لذا فإننا نتطرق إلى هذا الموضوع في الطلبين التاليين:

المطلب الأول: الشركات المدرجة في سوق الأوراق المالية.

تنص المادة الثالثة عشرة من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص على أنه تخصص أسهم الشركة " نسبة لا تقل عن خمس وثلاثين في المائة (٣٥٪) من الأسهم تطرح للبيع في مزايدة علنية تشترك فيها شركات المساهمة المدرجة في أسواق المال المحلية

والشركات الأخرى التي يوافق عليها المجلس...". وبناءً عليه فإن المشرع من خلال هذه المادة حدد مفهوم الشركات المؤهلة في المزايدة وذلك على النحو التالي:

أولا: إن جميع الشركات المساهمة المدرجة في سوق الكويت للأوراق المالية يمكن أن تكون مؤهلة بحكم القانون في الاشتراك في المزايدة العلنية على حصة الشركة المدير.

ثانيا: على الرغم من أن المشرع الكويتي لم يحدد أي نوع من الإدراج في سوق الأوراق المالية، أي أنه يمكن أن يفهم من ذلك الشركات المدرجة في السوق الرسمي أو السوق الموازي أو السوق الثانوي، فإنه يقصد بذلك الشركات المدرجة في سوق المال الرسمي، حيث تخضع هذه الشركات وفقا للقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن إنشاء هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية[١] إلى قواعد وشروط تكفل بأن تكون هذه الشركات في مركز مالي يؤهلها إلى الاشتراك في المزايدة العلنية على حصة الشركة المدير.[٢]

ثالثا: لم يُقصر المشرع الكويتي مفهوم الشركة المؤهلة في الاشتراك بالمزايدة على الشركات المساهمة الكويتية المدرجة في سوق الأوراق المالية، بل أجاز للشركات الأجنبية أن تكون مؤهلة في الاشتراك بالمزايدة متى وافق عليها المجلس الأعلى للتخصيص. ونرى أنه على الرغم من فائدة الشركات الأجنبية الكبيرة وآثارها الإيجابية على الاقتصاد القومي والتي تعمل في المقام الأول على نقل التقنيات الحديثة في النظم المالية والإدارية والتكنولوجيا المتطورة والتي تسهم بدورها مساهمة فعلية في تطوير

[١] القانون منشور في الجريدة الرسمية "الكويت اليوم"، العدد ٩٦٤ ، السنة السادسة والخمسون، ٢٨ فبراير، ٢٠١٠.
[٢] انظر في المعنى نفسه أحمد الملحم، سابق الإشارة، ص. ٥٧٧.

قدرات القطاع الخاص وتعظيمه إضافة إلى استفادة الاقتصاد القومي من الاستثمارات الهائلة للعنصر الأجنبي داخل الدولة والتي تعمل بدورها على خلق فرص عمل إنتاجية جديدة نحن في أمس الحاجة إليها، إلا أن كل ذلك لا يمحو خطورة تلك المشاركة على الاقتصاد القومي عند عدم وجود ضوابط محددة على وجه الدقة لمشاركة العنصر الأجنبي في عملية الخصخصة.

رابعا: على الرغم من أن نوع نشاط الشركات المدرجة في سوق الأوراق المالية وأغراضها مختلفة من شركة إلى أخرى، فإنه المشرع الكويتي في قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص لم يتضمن استثناء الشركات المنافسة من الاشتراك في المزايدة على الرغم من أن المشروع العام المراد تخصيصه قد يكون له منافس في النشاط نفسه. فمثلا يجوز أن تشترك شركة عقارية أو تعليمية مدرجة في السوق بالمزايدة على حصة الشركة المدير في مشروع عام الغرض منه تقديم خدمات البريد والاتصالات. وهذا يعني أن المشرع الكويتي فتح المجال لجميع الشركات المدرجة بالسوق على اختلاف أغراضها سواء أكان الغرض منها استثمارياً أو خدمياً أو عقارياً أو تأمينياً في مجال التأهيل للمشاركة في المزايدة في حصة الشركة المدير للمشروع العام.

ونرى أنه يجب على المشرع بهدف تحقيق الغاية من عملية التخصيص أن يشترط بأن تكون أغراض الشركة المؤهلة للاشتراك في المزايدة هي نفسها أغراض المشروع العام المراد تخصيصه. وهو ما سوف نناقشة في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: الشركات المنافسة المدرجة في سوق الأوراق المالية.

وفقا للمادة الثالثة عشرة من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص وعلى خلاف ما جاء في قانون الخطة الإنمائية رقم ٩ لسنة ٢٠١٠ وكذلك قانون تحويل مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية إلى شركة مساهمة[١]، لم يستثن المشرع الشركات المنافسة المدرجة من الاشتراك في المزايدة[٢]. الأمر الذي يعنى إمكان الاشتراك في المزايدة على الرغم من أن المشروع العام المراد تخصيصة قد يكون له منافس. كما أن هذا الحكم يشمل الشركات الأجنبية ذات النشاط المماثل في الاشتراك في المزايدة متى وافق عليها المجلس الأعلى للتخصيص. وكان الهدف من ذلك فتح باب المنافسة بين هذه الشركات والشركات المحلية.

ويرى البعض أن مثل هذا الاستثناء يعد تناقضا في الفلسفة التشريعية الواردة في قانون الخطة الإنمائية رقم ٩ لسنة ٢٠١٠ والقانون رقم ٦ لسنة ٢٠٠٨ بشأن تحويل مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية إلى شركة مساهمة.كما يرى أصحاب هذا الرأي إلى أن منع الشركات المنافسة من الاشتراك في المزايدة من شأنه أن يوسع من دائرة المنافسة بينهما ، كما يمنع التركيز الاقتصادي.[٣]

[١] أنظر: الفقرة (أ) من المادة الرابعة من القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٠٨ بشأن تحويل مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية إلى شركة مساهمة.

[٢] انظر: المادة الثانية من القانون رقم ٩ لسنة ٢٠١٠ بإصدار الخطة الإنمائية للسنوات (٢٠١٠-٢٠١١-٢٠١٣-٢٠١٤).

[٣] أحمد الملحم، سابق الإشارة، ص.٥٧٩.

ونرى أن المشرع حسنا فعل بشأن عدم استثناء الشركات المنافسة المدرجة من الاشتراك في المزايدة، ويرجع ذلك إلى أن مثل هذه الشركات المنافسة تكون هي الأقدر على إدارة المشروع المراد تخصيصه مما يترتب عليه الجودة في السلع والخدمات مع انخفاض سعرها نظرا لعلمها بالجوانب الفنية للمشروع محل التخصيص. كما أن الاستثناء الوارد في القوانين التي تستثني الشركات المنافسة في الاشتراك من المزايدة لا يمكن أن تمنع التركيز الاقتصادي، وذلك من خلال التصور بأنه يمكن لهم ماذا؟؟ للشخص أو الاشخاص المسيطرين على الشركة المنافسة من خلال تملكهم نسبة الأسهم المؤثرة في رأس مال هذه الشركة، أن يكونوا هم أنفسهم المسيطرون على الشركة غير المنافسة المدرجة في السوق والمسموح لها بالتقدم في المزايدة العلنية.

ونشير إلى أن استثناء الشركات المنافسة المدرجة من الاشتراك في المزايدة في قانون تحويل مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية إلى شركة مساهمة، وكذلك الشأن بالنسبة لقانون الخطة الإنمائية لا تمنع إبرام الشركات الكويتية المنافسة عقد إدارة مع الشركة المدير المؤهل للاشتراك في المزايدة، وهو أمر قد يكون منتقداً لأن ذلك قد يتيح للشركة المدير المنافسة الاطلاع على أسرار منافسها وهو الشركة المؤهلة للاشتراك في المزايدة.

رسو المزاد على من يقدم أعلى سعر للسهم فوق قيمته الاسمية:

حدد المشرع معيار الفوز بحصة الشركة المدير في الفقرة (أ) من المادة الثالثة عشرة حيث نصت على أنه "يرسي المزاد على" من يقدم أعلى سعر للسهم فوق قيمته

الأسمية...". وهو يتشابه مع نص المادة الرابعة فقرة (أ) من القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٠٨ بشأن تحويل مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية إلى شركة مساهمة.

ويلاحظ أن المشرع في مجال تحديد معيار الفوز للشركة المدير اشترط رسو المزاد على من يقدم أعلى سعر للسهم فوق قيمته الاسمية، وهو تركيز على المعيار المالي فقط، وهو تركيز منتقد ويخالف التوجه الحديث الذي يعتمد ويركز على المعيارين المالي والفني بحيث تتم ترسيت المزايدة على من يقدم أعلى نسبة مئوية للعرض المالي، وهي نسبة قد تتراوح مثلا بين ٤٠٪ و ٥٠٪ وأعلى نسبة مئوية للعرض الفني، وهي مثلا نسبة قد تتراوح مثلا بين ٥٠٪ و ٦٠٪. الأمر الذي يتفق مع سياسة الخصخصة وأهدافها والتي منها رفع مستوى الجودة في السلع والخدمات وزيادة الإنتاج.[١]

المبحث الثاني: النتائج التي تترتب على تملك الشركة المدير حصة إدارة المشروع.

يترتب على تملك الشركة المدير حصة إدارة المشروع عدد من الالتزامات بعضها يفرضها قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص، إضافة إلى قانون تنظيم عمليات البناء والتشغيل والتحويل والأنظمة الأخرى، وبعضها الآخر يفرضها قانون الشركات الكويتي. هذا ويمكن تحديد هذه الالتزامات في مطلبين، وذلك على النحو التالي:

[١] انظر: أهداف الخصخصة في نفسه البحث.

المطلب الأول: الالتزامات التي يفرضها قانون تنظيم برامج و عمليات التخصيص.

هناك عدد من الالتزامات يفرضـــها قانون تنظيم برامج وعمليات التخصـــيص يمكن ذكرها على النحو التالي:

أولا: الالتزام بشراء الأسهم المتبقاة من الاكتتاب العام.

تنص المادة الخامسة عشرة من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص على أنه " تؤول إلى الدولة كسور الأسهم غير المخصصة للمواطنين كما تؤول إليها اعتبارا من اليوم التالي لانتهاء الموعد المحدد لتسديد المواطنين لقيمة هذه الاكتتابات وفقا لأحكام المادة السابقة جميع الأسهم التي لم يسدد المواطنون قيمتها للدولة خلال ذلك الموعد لأي سبب من الأسباب، وتقوم الدولة بتحويل ملكية هذه الأسهم خلال مدة يحددها المجلس إلى الشركة التي رسا عليها المزاد، وذلك بعد استيفاء قيمتها منها وفقا لأحكام البند (أ) من المادة الثالثة عشرة من هذا القانون".

ويبدو هنا أن المشرع الكويتي ألزم الشركة المدير شراء بجميع الأسهم غير المكتتب بها من الجمهور في الاكتتاب العام، كما ألزمه الاكتتاب بكسور الأسهم المتبقاة من توزيع الأسهم على الجمهور. وهو الحكم نفسه الذي جاء به نص المادة الرابعة بالفقرة (أ) من قانون تحويل مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية إلى شركة مساهمة فقد نص القانون على إلزام الشركة المدير على الاكتتاب ما لم يكتتب به في المزاد العلني.

وفي هذه الحالة لا نفترض تجاوز عدد الأسـهم المكتتب بها عدد الأسـهم المطروحة للأكتتاب العام للكويتيين، أي أن الاكتتاب لم يغط كامل الأسـهم المطروحة للبيع على الكويتيين.

ونلاحظ هنا أن المشـرع لم يحدد بشـكل واضـح ما إذا كانت المزايدة العلنية لحصـة الشـركة المدير قبل الاكتتاب العام للجمهور أو بعده. وبناءً على ذلك يمكن أن تجرى المزايدة العلنية لحصة الشركة المدير من قبل الشركات المشاركة وفقا لاحتمالين:

الأول: أن تجرى المزايدة العلنية لحصة الشركة المدير قبل الاكتتاب العام للجمهور.

وفي هذه الحالة لا تستطيع الشركة المشاركة في المزايدة على حصـة الشركة المدير معرفة الأسهم المتبقاة من الأكتتاب العام بالسعر نفسه الذي رسا عليه المزاد. كما يرى البعض أن الشـركة المشـاركة في المزايدة سـوف تجد نفسـها أمام أعباء مالية غير متوقعة، مما يصـعب عليه الحصـول على التمويل اللازم لشـراء الأسـهم المتبقاة من الأكتتاب العام.[1] في المقابل سـوف يكون الإقبال من قبل الجمهور على الاكتتاب بشكل أقوى بسبب ماذا ؟؟، وذلك لمعرفة الجمهور بالشركة المدير وثقتهم بها.

الثاني: أن تجرى المزايد العلنية لحصة الشركة المدير بعد الاكتتاب العام للجمهور.

وفي هذه الحالة تسـتطيع الشـركة المشـاركة في المزايدة على حصـة الشـركة المدير معرفة مقدار الأسـهم المتبقاة حال عدم تغطية الأسـهم المطروحة للإكتتاب العام. إلا

[1] انظر: أحمد الملحم، سابق الإشارة، ص.٥٨٥.

أن المشكلة هنا تكمن في ضعف الإقبال من قبل الجمهور على الاكتتاب لأن المساهم العادي لا يعلم بهوية الشركة المدير التي يعهد إليها إدارة المشروع.

ونرى أن نص المادة الخامسة عشرة من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص التي تنص على أنه تؤول إلى الدولة كسور الأسهم غير المخصصة للمواطنين كما تؤول إليها إعتبارا من اليوم التالي لانتهاء الموعد المحدد لتسديد المواطنين لقيمة هذه الاكتتابات وفقا لأحكام المادة السابقة جميع الأسهم التي لم يسدد المواطنون قيمتها للدولة خلال ذلك الموعد لأي سبب من الأسباب، وتقوم الدولة بتحويل ملكية هذه الأسهم خلال مدة يحددها المجلس الأعلى للتخصيص إلى الشركة التي رسا عليها المزاد، وذلك بعد استيفاء قيمتها منها. وهو التوجه نفسه الذي تبناه المشرع في قانون إصدار الخطة الإنمائية رقم ٩ لسنة ٢٠١٠.[١]

وكان من الأجدر بالمشرع ترك المدير: إما شراء الأسهم المتبقاة متى استحسنت ذلك ولديها التمويل الكافي لعملية الشراء وإما الامتناع عن شراء هذه الأسهم المتبقاة متى كانت غير راغبة بذلك أو لم يكن لديها التمويل الكافي للقيام بعملية الشراءوبخاصة أنها لا تستطيع أن تقف على مقدار هذه الأسهم التي تلتزم بشرائها من الحكومة. وهنا قد يذهب إلى اعتبار شرط إلزام الشركة المدير شراء الأسهم المتبقاة من الإكتتاب العام من الشروط التي تنطوي على مخالفة صريحة لنص المادة ١٧١ من القانون المدني

[١] القانون منشور في الجريدة الرسمية " الكويت اليوم"، العدد ٩٦٤ ، السنة السادسة والخمسون، الأحد ٢٨ فبراير ٢٠١٠.

بشأن تحديد محل الإلتزام وتعيينه تعيينا نافيا للجهالة (الخاص بالغرر)[١] و كذلك أحكام الفقه الإســـلامي الخاص بالغرر المنهي شـــرعا.[٢] إلا أن هذا الرأي لا يمكن الأخذ به وإذا كان التزام الشـــركة المدير يُعد من وجه نظرنا من قبيل الغرر المحدد بالمادة رقم ١٧١ من القانون المدني، فإنه لا يمكن تقييد التشـــريع الخاص بنص عام بإعتبار ان القانون المدني من الشـــريعة العامة الواجبة التطبيق في حال عدم وجود نص في القانون الخاص.[٣]

ويلاحظ هنا أن المشـــرع الكويتي في المادة الخامســـة عشـــرة من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصـــيص لم يحدد الفترة التي يتعين فيها تحويل النســـبة غير المكتتب بها من الأسهم إلى الشركة المدير وإنما فوض المجلس الأعلى للتخصيص في تحديد هذه الفترة، أي أن هذه الأســـهم تظل مملوكة للدولة منذ انتهاء فترة الاكتتاب حتى تحويلها إلى الشركة المدير (التي رسا عليها المزاد) بعد سداد قيمتها.

ثانيا: حظر التصرف في حصة الشركة المدير.

أما بشأن حضر التصرف في حصة الشركة المدير فإن قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص الشركة المدير من التصرف في الأسهم التي تم شراؤها في المزاد العلني،

[١] تنص المادة ١٧١ من القانون المدني على أنه " ١- يلزم أن يكون محل الالتزام معينا تعيينا نافي الجهالة الفاحشة، وإلا وقع العقد باطلا. ٢- وإذا تعلق الالتزام بشئ، وجب أن يكون الشئ محددا بذاته، أو بنوعه ومقداره ودرجة جودته، على أن عدم تحديد درجة الجودة لايؤدي إلى بطلان العقد، ويلزم المدين حينئذ بأن يقدم شيئا من صنف متوسط".

[٢] انظر: أحمد الملحم، سابق الإشارة، ص.٥٨٧. ويرى بأن الغرر في الشريعة الإسلامية هو الجهل في ذات المبيع أو بنوعه و مقداره.

[٣] تنص المادة الثالثة من القانون المدني على أنه " لا يخل بالأحكام القانون المرافق بالأحكام الواردة في التشريعات الخاصة". كما أنه من المستقر في قضاء محكمة التمييز الكويتية أنه مع قيام قانون خاص لا يرجع إلى أحكام القانون العام إلا فيما فات القانون الخاص من الأحكام. انظر: الطعن رقم ٩٧/١٢٤ تجاري جلسة ١٩٩٨/١/١١ ، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها محكمة التمييز، القسم الرابع، المجلد الخامس، يونيو ٢٠٠٤،ص.٧٧٦.

وبناءً عليه يمكن تطبيق ما جاء في نص المادة السابعة عشر من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص على أن يتم تأسيس هذه الشركة وتباشر أعمالها كأي شركة خاصة، أي وفقا لأحكام قانون الشركات التجارية رقم ١٥ لسنة ١٩٦٠. وبناءً عليه يحدد فترة ثلاث سنوات لا يجوز خلالها التصرف في أسهم الشركة المدير وفقا للمادة ١٠٩ من قانون الشركات التجارية رقم ١٥ لسنة ١٩٦٠ على اعتبار أن الشركة المدير أحد المؤسسين. ونحن نرى أن فترة الحظر هذه (ثلاث سنوات) غير كافية، لذا يفترض بالمشرع الكويتي جعل مدة الحظر خمس سنوات أسوة بحظر التصرف في أسهم العاملين بالشركة أو المساهم العادي وذلك بهدف منع المضاربات السريعة بهذه الأسهم، كما أن من شأن ذلك أن يضمن بقاء الشركة المدير في المشروع محل التخصيص مما يحقق المصلحة المرجوة من التخصيص.

المطلب الثاني: الالتزامات التي تفرضها قوانين أخرى.

إضافة إلى الالتزامات التي يفرضها قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص، يوجد عدد من الالتزامات الأخرى يفرضها قانون الشركات الكويتي إضافة إلى قانون تنظيم عمليات البناء والتشغيل والتحويل والأنظمة المشابهة وفقا لنص المادة الحادية والثلاثين. وهذه الالتزامات يمكن ذكرها على النحو التالي:

أولا: الالتزام بنسبة الشراكة الأجنبية.

فيما يتعلق بالالتزام بنسبة مشاركة الشريك الأجنبي في حصة الشركة المدير، فإن نص المادة الثالثة عشرة من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص لم يتطرق إلى حدود نسبة مشاركة الشريك الأجنبي في حصة الشركة المدير، وكذلك هو الحال بالنسبة لقانون تحويل مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية إلى شركة مساهمة.[١] وبالرجوع إلى نص المادة الحادية والثلاثين من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص والتي تنص على أنه " تسري أحكام كل من القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٠ والقانون رقم ... المشار إليهما في كل ما لم يرد بشأنه نص في هذا القانون وبما لا يتعارض مع أحكامة". وبناءً على ذلك يسري نص المادة ٦٨ من قانون الشركات التجارية التي تنص على أنه "كل شركة مساهمة تؤسس في الكويت تكون كويتية الجنسية، ويجب أن يكون جميع الشركات من الكويتيين، وأن يكون المركز الرئيس للشركة في الكويت. ومع ذلك يجوز استثناء، في غير البنوك وشركات التأمين، أن يكون بعض الشركاء غير كويتيين، إذا دعت الحاجة إلى استثمار رأس مال أجنبي أو خبرة أجنبية بشرط أن لا تقل نسبة رأس مال الكويتيين من الشركاء عن ٥١٪ من رأس مال الشركة، وبشرط الحصول على ترخيص في ذلك من الدائرة الحكومية المختصة".[٢]

[١] انظر: نص المادة الرابعة من قانون تحويل مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية إلى شركة مساهمة.
[٢] للمزيد حول هذا الموضوع انظر: منصور السعيد، النظام القانوني للاستثمار الأجنبي في ظل قانون الاستثمار الجديد: دراسة قانونية اقتصادية مقارنة، مجلة الحقوق، العدد الثالث، السنة السابعة والعشرون، سبتمبر ٢٠٠٣.

ويلاحظ هنا أن النسبة التي اشترطها قانون الشركات الكويتي بشأن حصة الشريك الأجنبي (لا تزيد على ٤٩٪ من رأس مال الشركة) يجب احترامها حتى لو تخلت الحكومة وفقا للمادة ١٣ من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص عن نسبة ٢٠٪ أو جزء منها لإضافتها إلى النسبة المطروحة للمزايدة. أو قامت الشركة المدير بشراء كسور الأسهم والأسهم المتبقاة من الاكتتاب العام.

ثانيا: التزام الشركة المدير بالنسبة المحددة لعدد الأسهم التي يجب أن يملكها عضو مجلس الإدارة.

استثنى قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص أول مجلس إدارة للشركة المؤسسة التي تحل محل المشروع العام الذي تم تخصيصه في تنفيذ أغراضه، من شرط النسبة المحددة لعدد الأسهم التي يجب أن يملكها عضو مجلس الإدارة وفقا لأحكام قانون الشركات الكويتي رقم ١٥ لسنة ١٩٦٠. وبناءً على ذلك فإن جميع مجالس إداراة الشركة اللاحقة تلتزم إدارات بشرط النسبة المحددة لعدد الأسهم التي يملكها عضو مجلس الإدارة وفقا لأحكام قانون الشركات الكويتي سابق الذكر. وبناءً عليه تنص المادة ...من قانون الشركات .....

ثالثا: منع الشركة المدير كعضو في مجلس إدارة الشركة من بيع أسهم الشركة أو شرائها طوال مدة عضويته في المجلس.

لم يتطرق المشرع الكويتي في قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص إلى حظر الشركة المدير كعضو في مجلس إدارة الشركة من بيع أسهم الشركة أو شرائها طوال مدة عضويته في المجلس، إلا أنه بالنظر إلى نص المادة الحادية و الثلاثين نجدها تنص على أنه تسري أحكام قانون الشركات الكويتي رقم ١٥ لسنة ١٩٦٠ ، ما لم يرد نص في قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص.

وحيث إن المادة ١٤٠ من قانون الشركات التجارية الكويتي تنص على أنه "...ولا يجوز لعضو مجلس الإدارة – ولو كان ممثلاً لشخص اعتباري– أن يستغل المعلومات التي وصلت إليه بحكم منصبه في الحصول على فائدة لنفسه أو لغيره، كما لا يجوز له بيع أو شراء أسهم الشركة التي هو عضو مجلس إدارتها طيلة مدة عضويته فيها".

وقد يفهم من نص المادة أن الحظر يقع على الشخص الطبيعي فقط، إلا أن محكمة التمييز الكويتية ذهبت في حكم حديث لها إلى سريان الحظر على الشخص الاعتباري و ممثلة في مجلس الإدارة.[١]

[١] الحكم مذكور في: أحمد الملحم، سابق الإشارة، ص.٥٩٥.

ثالثا: الالتزام بشروط حق الانتفاع بأملاك الدولة العقارية.

نصت المادة ٣١ من القانون نفسه على أن " تسري أحكام كل من القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٠ والقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٨ (بشأن تنظيم عمليات البناء والتشغيل والتحويل والأنظمة المشابهة) المشار إليهما في كل ما لم يرد بشأنه نص في هذا القانون وبما لا يتعارض مع أحكامه".

وعند التأمل في أحكام نصوص قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص نجد أن المشرع الكويتي قد تبنى أسلوب الخصخصة الكاملة وليست الخصخصة الإدارية، بمعنى أن المشرع يهدف من هذا القانون إلى نقل ملكية المشروع العام إلى القطاع الخاص وليس نقل إدارة المشروع العام إلى القطاع الخاص. ومن ثم لا نكون أمام افتراض تطبيق قانون تنظيم عمليات البناء والتشغيل والتحويل على اعتبار أن ملكية المشروع لا تؤول مرة أخرى إلى قطاع الدولة.

وبناءً عليه يوجد افتراض واحد فقط يمكن من خلاله تصور تطبيق قانون تنظيم عمليات البناء والتشغيل والتحويل، وهو حالة الانتفاع بأملاك الدولة العقارية التي كان يتمتع بها المشروع العام قبل تخصيصه وأرادت الشركة الانتفاع منه. حيث إن نص المادة الحادية والثلاثين أشار إلي إعمال القانون رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ بشأن تنظيم عمليات البناء والتشغيل والتحويل والأنظمة المشابهة في " كل ما لم يرد بشأنه نص في هذا القانون (أي قانون التخصيص) وبما لا يتعارض مع أحكامه" .وبما أن نص المادة ٢٢ من

قانون تنظيم عمليات وبرامج التخصيص تنص على أنه " تصدر بمرسوم اللائحة التنفيذية لهذا القانون خلال ستة شهور من تاريخ العمل به، بناء على عرض المجلس، متضمنة القواعد التي تلتزم ...، إضافة إلى أي شروط أخرى ومنها شروط حق الانتفاع بأملاك الدولة العقارية التي كان يتمتع بها المشروع العام قبل تخصيصه– إن وجدت– بما يتفق مع القانون". وبناءً على ذلك فإن الأصل في تنظيم شروط حقوق الانتفاع بأملاك الدولة يكون من اختصاص اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص، ولايرجع إلى قانون تنظيم عمليات البناء والتشغيل والتحويل والأنظمة المشابهة إلا في حالة عدم وجود أي تنظيم بهذا الشأن في اللائحة التنفيذية.[١]

المبحث الثالث: السهم الذهبي في ملكية الشركات التي تأسست نتيجة التخصيص.

يعرف البعض السهم الذهبي بأنه سهم في شركة يمنح حق التحكم بنسبة لا تقل عن ٥١٪ من الحقوق التصويتية.[٢]. وقد ظهرت فكرة السهم الذهبي في عام ١٩٨٠ عندما حصلت المملكة المتحدة البريطانية على مثل هذه الأسهم في الشركات التي تم تخصيصها وبعدها انتشرت في الدول الأوروبية الأخرى. أما عن الهدف الحقيقي من وراء هذا السهم فهو إعطاء الدولة سلطة أو حقوقاً تصويتية تجاه الشركة التي تم

[١] ونشر هنا بأن اللائحة التنفيذية للقانون لم يتم عملها حتى تاريخ الانتهاء من العمل في هذه الدراسة.

[٢] "A share in a company that controls at least ٥١٪ of the voting rights" Collins English Dictionalary.

This share gives the government organization the right تخصيصها. of decisive vote, thus to veto all other shares, in a shareholders–meeting. Usually this will be implemented through clauses in a company'sArticles of Association, and will be designed to prevent stakebuilding above a certain percentage ownership level, or to give a government veto powers over any major corporate action, such as the sale of a major asset or subsidiary or of the company as a whole.[١]

ونظرا لأن السهم الذهبي يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة تسعى الدولة من خلاله إلى الحفاظ على الحقوق والمكتسبات التي تسعى إلى حمايتها، لذا فقد تبنى المشرع الكويتي فكرة أن يكون للدولة سهم ذهبي في ملكية الشركات التي تأسست نتيجة لتخصيص أحد المشروعات العامة.[٢]وبناءً عليه ألزمت المادة ١٦ من قانون تنظيم برامج و عمليات التخصيص أن يكون للدولة سهم ذهبي في ملكية الشركات التي تأسست نتيجة لتخصيص أحد المشروعات العامة، وهو شرط ملزم للدولة بغض النظر عن طبيعة المشروع العام محل التخصيص ، سواء أكان هذا المشروع ذا طبيعة احتكارية أو استراتيجية أم كان ضمن بيئة تجارية ذات طبيعة تجارية.

[١] Wikipedia, the free encyclopedia.
[٢] انظر: نص المادة ١٦ من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص.

هذا وسوف نتحدث عن أثر تملك الدولة السهم الذهبي وفقا لقانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص في المطلب الأول ثم نتحدث عن دور مجلس التخصيص في تحديد ضوابط السهم الذهبي.

المطلب الأول: أثر تملك الدولة للسهم الذهبي وشروطه و فقا لقانون تنظيم برامج و عمليات التخصيص.

تنص المادة السادسة عشرة من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص 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".

الفرع الأول: أثر تملك الدولة للسهم الذهبي.

يظهر من نص المادة السادسة عشرة من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص أن السهم الذهبي يترب عليه أثر مهم وهو أن السهم الذهبي يعطي الدولة حق الاعتراض

أي يمنح السهم الذهبي الدولة قدرة تصويتية تمكنها من الأعتراض على قرارات مجلس الإدارة والجمعية العامة للشركة حماية للمصلحة العامة.

غير أنه يُلاحظ أن المادة ١٦ من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص أعطت معياراً عاماً وهو معيار "المصلحة العامة" ولم تحدد الحالات التي يجوز فيها للدولة الاعتراض على قرارات مجلس الإدارة والجمعية العامة للشركة، الأمر الذي سوف يفتح باب الاجتهاد أمام القضاء لتحديد مدى ارتباط حق الاعتراض بالمصلحة العامة من عدمه وذلك نظرا لأن فكرة المصلحة العامة تنطوي على غموض. كما أن الدولة سوف تكون أمام سلطة واسعة في تقدير مفهوم المصلحة العامة.[١]

الفرع الثاني: شروط السهم الذهبي.

وفقا للمادة ١٦ من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص يشترط توافر شرطين أساسيين لإصدار السهم الذهبي وهما:

أولا: صدور قرار من المجلس الأعلى للتخصيص بمنح الحقوق التصويتية للسهم الذهبي. يحدد هذا القرار الميزه التصويتية للسهم الذهبي ومن يمارسها.

الثاني: أن ينص على هذه الميزة (الحقوق التصويتية للسهم الذهبي) في عقد التأسيس أو النظام الأساسي للشركة.

[١] نظرا لكون فكرة المصلحة العامة مقتبسة من النظام العام، لذا فهي فكرة مرنة ونسبية، أي أنها ليست بفكرة ثابتة وإنما قابلة للتغيير والتطوير بمروز الزمن و تطور الافكار العامة في المجتمع، ونسبية لأنها تختلف من مجتمع إلى مجتمع آخر، فما يعد من النظام العام في مجتمع ليس بالضرورة أن يكون كذلك في مجتع آخر. انظر في المعنى نفسه إبراهيم أبو الليل، أصول القانون، كلية الحقوق- جامعة الكويت، مؤسسة الرياضي للطباعة العامة، غير مؤرخ، ص.٣٥.

ويلاحظ في هذا الشرط الأخير أنه لا يجوز بعد النص على هذه الميزة التصويتية للسهم الذهبي في عقد التأسيس أو النظام الأساسي للشركة تعديل الأحكام المتعلقة به، وذلك ما لم يوافق عليه المجلس الأعلى للتخصيص.[١] وهذا الشرط مهم وخصوصاً وأن أمر تعديل حقوق السهم الذهبي يكون محل اعتبار بالنسبة للشركة المشاركة في المزايدة العلنية والمساهمين العاديين في الاكتتاب العام.

المطلب الثاني: دور المجلس الأعلى للتخصيص في تحديد ضوابط السهم الذهبي.

ويلاحظ هنا أن المشرع وفقا للمادة ١٦ من القانون نص على أنه "يصدر قرار من المجلس (الأعلى للتخصيص) بمنح حقوق السهم الذهبي ومن يمارسها. ويحدد هذا القرار الميزة التصويتية للسهم الذهبي ومن يمارسها". وبناءً على ذلك يكون للمجلس الأعلى للتخصيص سلطة تقديرية في تحديد الميزة التصويتية للسهم الذهبي. كما له أن يحدد الأشخاص الذي يحق لهم ممارسة هذه الميزة التصويتية للسهم الذهبي.

ويلاحظ هنا أن المشرع لم يحدد ماهية الحقوق التي يخولها السهم الذهبي تجاه الشركة، وانما ترك ذلك إلى محض إرادة السلطة التقديرية للمجلس الأعلى للتخصيص ليقوم بدوره في تحديد هذه الحقوق. وقد انتقد البعض هذا التوجه التشريعي على إعتبار أنه لا

[١] الفقرة الأخيرة من المادة ١٦ من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص.

يتناسب مع متطلبات الشركة المدير والمساهمين العاديين، وبما لا يتفق مع مبدأ اليقين القانوني Principle of Legal Certainty .[١]

ونرى أن مثل هذا العيب قد يفرغ قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص من محتواه، حيث لا يمكن ترك المجلس الأعلى للتخصيص يحدد ضوابط استعمال السهم الذهبي دون إقرار حق الشركة المدير والمساهمين العاديين في التظلم من الاعتراض في حالة استعمالة من الجهة الممثلة من قبل الدولة. كما أن قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص لم يحدد الجهة التي يتم الاعتراض أمامها والمدة الزمنية التي يجب أن يرفع فيها الاعتراض أمام هذه الجهة وغير ذلك من إجراءات التظلم على حق استعمال السهم الذهبي.

[١] انظر: أحمد الملحم، سابق الإشارة، ص.٦٠١. ويشير إلى أن فكرة المصلحة العامة التي يستند إليها السهم الذهبي تنطوي على الغموض، لذا فهي تتعارض مع مبدأ اليقين القانوني.

الخاتمة والتوصيات:

إن موضوع الخصخصة قد أثار في الفترة الماضية اهتمام عدد من الكتاب والباحثين، باعتباره الأداة الأساسية في عملية الإصلاح والتنمية الاقتصادية لما يمثله من تحول حقيقي في ملكية القطاع العام وطرق إدارته، الأمر الذي أثار العديد من التساؤلات حول مفهوم الخصخصة وطرقها وأساليبها والآثار التنموية لها، حيث اختلفت تطبيقاتها من دولة إلى أخرى.

هذا ويلاحظ من خلال هذه الدراسة الأمور التالية:

أولا: إنه على الرغم من تعدد التسميات المعتمدة للخصخصة، فإن الخصخصة أو التخصيص تعني في النهاية نقل ملكية المشروعات العامة إلى القطاع الخاص حيث تستهدف في النهاية شيئاً واحداً، وهو تقليص دور الدولة الاقتصادي وتصفية قطاعاتها العامة وتسليمة إلى القطاع الخاص.

ثانيا: يمكن القول بأن صدور القانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص ما هو إلا اعتراف من المشرع بقدرة القطاع الخاص على القيام بدوره الرئيس في التنمية وبقدرته على المشاركة وتحمل إدارة الأنشطة الاقتصادية في الدولة للنهوض بالمستوى الإنتاجي والرخاء الاقتصادي، الأمر الذي يؤدي إلى توسيع دور ونطاق القطاع الخاص.

ثالثا: من خلال هذه الدراسة نجد أن المشرع الكويتي لا يهدف إلى تغيير نمط الملكية في حد ذاته في عملية الخصخصة، لأن التغير في نمط الملكية في حد ذاته قد يؤدي إلى سيطرة مجموعة محدودة من أصحاب رؤوس الأموال ملاك القطاع الخاص على الاقتصاد الوطني، مما يؤدي إلى الاحتكار والإضرار في بالمنافسة. أي أنالمشرع الكويتي في قانون الخصخصة وضع معايير عامة حول المرافق محل التخصيص، إلا أن الهدف الرئيس من القانون ليس التصفية الكاملة لجميع قطاعات الدولة العامة، وإنما الهدف هو عملية تحويل الملكية العامة إلى الملكية الخاصة عادة في الأنشطة التجارية وغير الضرورية بأن تكون تحت سيادة الدولة وعلى عدد محدود من القطاعات العامة في الدولة والتي تمارس الدولة من خلالها بيع السلع والخدمات. وبناءً عليه لايمكن بأي حال أن تعهد الدولة للقطاع الخاص بعض المرافق التي لا يمكن خصخصتها أبدا كتلك التي تمارس الدولة سلطاتها من خلالها أو المرافق ذات الطبيعة السيادية مثل مرافق الدفاع والأمن والرقابة والإشراف والتشريع والقضاء. أو تلك التي تعطي سيطرة الدولة لاعتبارات إستراتيجية عدة مثل مرفق إنتاج النفط والغاز ومصافي النفط إضافة إلى الصحة والتعليم.

رابعا: إن قانون الخصخصة لا يعني انتهاء دور الدولة في النشاط الاقتصادي، وإنما تحول دور الدولة بمقتضى القانون من القيام بالأنشطة الخدمية والإنتاجية إلى دور المراقب والموجه والمشرف على النشاط الاقتصادي في الدولة.

خامسا: إن المشرع حسنا فعل بعدم حصر الأنشطة التي يمكن أن تكون محلا للتخصيص، حيث يصعب في جميع الأحوال حصر مثل هذه الأنشطة.

سادسا: إن المشرع حسنا فعل بشأن عدم استثناء الشركات المنافسة المدرجة من الاشتراك في المزايدة، ويرجع ذلك إلى أن مثل هذه الشركات المنافسة تكون هي الأقدر على إدارة المشروع المراد تخصيصه مما يترتب عليه الجودة في السلع والخدمات مع انخفاض سعرها نظرا لعلمها بالجوانب الفنية للمشروع محل التخصيص.

وحتى يمكن للدولة تحقيق أهدافها من خلال برنامج وعمليات التخصيص التي من أهمها الحد من استنزاف الموارد المالية للدولة وتحقيق مستوى أفضل لاستخدامها وهوما يقتضى الحد من تحميل موازنة الدولة بأعباء زيادة رؤوس أموال المنشآت العامة أو تعويض تآكلها نتيجة الخسائر التي تتراكم من سنة لأخرى، فإننا نوصي بقيام الدولة بتهيئة البيئة الاقتصادية الملائمة وتحرير الاقتصاد وتبني سياسات الإصلاح الاقتصادية حتى تحقق عملية الخصخصة أهدافها. أي أنه على الدولة أن تُفَعِل قانون الخصخصة من خلال الإسراع بإحداث تطوير تشريعي يتمشى مع السياسة الاقتصادية الجديدة وذلك لحماية المستهلك وصغار المدخرين والمستثمرين على حد سواء من خلال تشريعات تكفل المنافسة وتمنع الاحتكار، وذلك للحفاظ على الجودة الإنتاجية وعدم الاستغلال والتلاعب بقوى السوق.

هذا إضافة إلى أن المشرع ركز على المعيار المالي فقط في مجال تحديد معيار الفوز بالنسبة للشركة المدير حيث اشترط رسو المزاد على من يقدم أعلى سعر للسهم فوق قيمته الاسمية، وهو تركيز منتقد ويخالف التوجه الحديث الذي يعتمد ويركز على المعيارين المالي والفني.

كما يلاحظ بأن المشرع ألزم الشركة المدير شراء جميع الأسهم غير المكتتب بها من الجمهور في الاكتتاب العام، كما ألزمها الاكتتاب بكسور الأسهم المتبقاة عند توزيع الأسهم على الجمهور.وكان من الأجدر بالمشرع ترك الخيار للشركة المدير إما شراء الاسهم المتبقاة متى ما استحسنت ذلك وكان لديها التمويل الكافي لعملية الشراء أو الامتناع عن شراء هذه الأسهم المتبقاة متى كانت غير راغبة بذلك أو لم يكن لديها التمويل الكافي للقيام بعملية الشراء خاصة وأنها لا تستطيع ان تقف على مقدار هذه الأسهم التي تلتزم بشرائها من الحكومة.

كما أن المشرع لم يشترط في الشركات المساهمة المدرجة في السوق و المؤهلة للإشتراك في المزايدة على حصة الشركة المدير أن يكون غرضها متفقاً مع أغراض المشروع محل التخصيص، كما أن هذا التوسع من شأنه أن يجعل الشركات ذات الأغراض المختلفة غير قادرة على إدارة المشروع محل التخصيص المختلف عنها في الأغراض. لذا يمكن للمشرع تجاوز هذا العيب من خلال اشتراطه على الشركة المؤهلة للاشتراك في المزايدة على حصة الشركة المدير تقديم عرضها الفني وما يفيد قدرتها على إدارة

المشروع، أو اشتراطه أن يكون عطاؤها للمزايدة من خلال تحالف مجموعة شركات ذات اتحاد مالي Consortium.

وإذا كان حق الدولة على الاعتراض على قرارات مجلس الإدارة والجمعية العامة للشركة كأثر لتملكها للسهم الذهبي وفقا لاعتبارات "المصلحة العامة"، فإن الفكرة الأخيرة هذه تنطوي على غموض، لذا كان من الأجدر بالمشرع وضع ضوابط واضحة بهذا الشأن بدلا من فتح باب الاجتهاد لتحديد مدى ارتباط حق الاعتراض بالمصلحة العامة من عدمه.

أما بشأن مشاركة العنصر الأجنبي في مشروعات التخصيص فإنه على الرغم من فائدته الكبيرة وآثاره الإيجابية على الاقتصاد القومي والتي تعمل في المقام الأول على نقل التقنيات الحديثة في النظم المالية والإدارية والتكنولوجيا المتطورة التي تسهم بدورها مساهمة فعلية في تطوير قدرات القطاع الخاص وتعظيمها، إضافة إلى استفادة الاقتصاد القومي من الاستثمارات الهائلة للعنصر الأجنبي داخل الدولة والتي تعمل بدورها على خلق فرص عمل إنتاجية جديدة نحن في أمس الحاجة إليها، فإن ذلك كله لا يمحو خطورة تلك المشاركة على الاقتصاد القومي عند عدم وضعها في إطار منظم يحدد البيع للأجانب ومن ثم فإننا نوصى أيضا بوضع ضوابط محددة على وجه الدقة لمشاركة العنصر الأجنبي في عملية الخصخصة وعدم ترك ذلك لقانون الاستثمار على أن تراعي

تلك الضوابط القطاعات التي لا يجوز مشاركة العنصر الأجنبي فيها ونسب المشاركة وكذلك القيود والالتزامات البيئية والضريبية والأمنية التي يجب مراعاتها.

وأخيرا يمكن القول بأن المشرع في القانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص وضع أرضية مناسبة لتوحيد أهداف التخصيص في البلاد تضمن رقابة متقنة ويسر حسم المنازعات التي قد تنشأ عن تفسير القانون وتنفيذه بصورة سلسة أمام السلطات القضائية، الأمر الذي يعمل على تجنب الوقوع في تداخل الإختصاصات ويسهل من مهمة الحكومة في تنفيذ برنامج التخصيص ويزيد من احتمال سد الثغرات، ولكن يؤخذ على المشرع أنه لم يقم بتغطية جميع الجوانب العملية كتلك المتعلقة بالشركات المؤهلة للاشتراك في المزايدة في مشروعات التخصيص، وذلك نظراً لحداثة خبرته في الجوانب الفنية والقانونية للتخصيص.

تم بحمد الله

قائمة المراجع

المراجع العربية:

رسائل– أبحاث– مراجع عامة

- إبراهيم أبو الليل، أصـــول القانون، كلية الحقوق– جامعة الكويت، مؤســـسـة الرياضي للطباعة العامة، غير مؤرخ.
- أحمد العتيبي، عقود خصـــخصـــة إدارة المرافق العامة في الكويت، رســـالة مقدمة لنيل درجة الماجستير بجامعة الكويت، ٢٠٠٢.
- أحمد الكواز، الاســـتثمار الأجنبي المباشـــر: حالة الكويت، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ٢٠٠٩.
- أحمد الملحم، الشريك الاستراتيجي في شركات التخصيص: تعليق في مدى صـــحة الفلســفة التشـــريعية، مجلة الحقوق، العدد الأول، الســـنة الســـادســـة والثلاثون، مارس ٢٠١٢.
- أحمد محمد محرز، (الخصـــخصـــة. النظام القانوني لتحويل القطاع العام إلى القطاع الخاص. كتاب الأهرام الاقتصادي العدد (٩٩) ابريل ١٩٩٦.
- إيهاب الدسوقي، التخصصية والإصلاح الاقتصادي في الدول النامية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥.
- جيهان محمد الحفناوي: تجربة مصـــر والدول الرائدة في مجال الخصـــخصـــة (دراســـة حالة للمتغيرات في هيكل العمالة خلال التحول للخصـــخصـــة)، دار النهضة العربية، ١٩٩٨.
- خالد زكريا محمد أمين، إدارة التحول للقطاع الخاص، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – جامعة القاهرة، ١٩٩٥.
- خالد فؤاد شريف، مبادئ الإدارة، الجمعية المصرية الأوربية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، القاهرة.

- رابح رتيب، الخصخصة والقطاع الخاص، ورقة مقدمة في مؤتمر دور القطاع الخاص في التنمية: الأبعاد الاقتصادية، ٨-٩ مارس ٢٠٠٥.
- رمزي زكي، الخصخصة والإصلاح الاقتصادي في مصر، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، معهد التخطيط القومي، المجلد الثاني، العدد الأول يونيو ١٩٩٤.
- زكريا محمد أمين، إدارة التحول للقطاع الخاص، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – جامعة القاهرة، ١٩٩٥.
- سامي عفيفي، الخبرة الدولية في الخصخصة، دار العلم للطباعة ، القاهرة، ١٩٩٤.
- سعيد النجار ، التخصيصية والتصحيحات الهيكلية في الدول العربية، صندوق النقد العربي، ديسمبر ١٩٨٨.
- سيف مرزوق الشملان، من تاريخ الكويت، الكويت، الطبعة الثانية، ذات السلاسل، ١٩٨٦.
- صديق عفيفي، التخصيصية وإصلاح الاقتصاد المصري، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، سبتمبر ١٩٩١.
- صفوت عبد السلام، خصخصة القطاع النفطي بالكويت: الصناعات البتروكيماوية، ورقة مقدمة في مؤتمر البترول والطاقة : هموم عالم واهتمامات أمة، من ٢-٣ أبريل ٢٠٠٨.
- عبدالعزيز الرشيد، تاريخ الكويت، بيروت، دار مكتبة الحياة، ١٩٧٨.
- عثمان عبدا لملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، دراسة تحليلية نقدية في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري و في الواقع العملي ووسائل إصلاحه، الطبعة الثانية، مؤسسة دار الكتب، الكويت، ٢٠٠٣.
- فؤاد العمر، تجربة الخصخصة والتحديات التي تواجهها في دولة الكويت، سلسلة رسائل بنك الكويت الصناعي، يونيو ١٩٩٥.

- محمد عبدالهادي جمال، الحرف والمهن والأنشـطة التجارية القديمة بالكويت، سلسلة إصدارات بنك الكويت الصناعي, ٢٠٠٣.
- منصور السعيد، عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية طبقا لنظام الـــB.O.T ومدى ملاءمتها لدولة الكويت، مجلة المحامي، السـنة الثانية والثلاثون، العدد الأول، مارس ٢٠٠٨.
- منصور السعيد، النظام القانوني للاستثمار الأجنبي في ظل قانون الاستثمار الجديد: دراسـة قانونية اقتصـادية مقارنة، مجلة الحقوق، العدد الثالث، السـنة السابعة والعشرون، سبتمبر ٢٠٠٣.
- منير إبراهيم هندى، أسـاليب وطرق خصـخصـة المشـروعات العامة خلاصـة الخبرات العالمية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ١٩٩٥.
- نجيب عيسـى، الخصـخصـة في دول الإسكوا ذات الاقتصـاد المتنوع، عمان، ١٩٩٦ .
- يوسـف عبد العزيز، الخصـخصـة ودور القطاع الخاص في تحقيق التنمية الاقتصـادية، ورقة مقدمة لمؤتمر دور القطاع الخاص في التنمية: الأبعاد الاقتصادية،٨-٩ مارس ٢٠٠٥.

مواقع الإنترنت:

- تاريخ الكويت الاقتصادي

http://kuwaitturath.com/kw_history٢.html

ثانياً: المراجع الأجنبية

- World Bank: World Development Report, ١٩٩١.
- Myres, s.now. ١٩٧٧ Determinants of Corporate Borrowing, journal of Financial Economics No.٥.
- F. Gordon Douglas, How to Profitably Sellar Buy a Company or Business, Van Reinhold Company, New York, ١٩٨١, Chapter ten.
- Collins English Dictionary.
- Wikipedia, the free encyclopedia
- Telster, L, .١٩٨٩," October ١٩٨٧ and the structure of Financial markets, An Exorcism of demands in R.kamphuis, Rkarmcndi and j, WELSON (eds) Black Monday and The Future of Financial market, ١١١ DOw Jones Jrwin.
- Fruham, w, July Aug, ١٩٨٨ corporate raiders head's off at value, Gap, Harvard Business Review ,No. ٨٨.
- BARRY;C; MUSCARella,C. And vetsuypens. M.MARCH ١٩٩١. Underwiter – warrants Underwsiter – compensation and the cost of Gaing public journal of Financial Economics, No ٢٩,p.١٠١.