

**ضوابط نقل ملكية المرافق العامة
إلى القطاع الخاص
والقيود الواردة عليها بعد الخصخصة
وفقاً للقانون الفرنسي والقانون الكويتي
(دراسة مقارنة)**

د. خالد فايز الحويلة العجمي (*)

(*) أستاذ القانون العام المساعد في كلية القانون الكويتية العالمية

ملخص

تتناول هذه الدراسة موضوع ضوابط نقل ملكية المرافق العامة إلى القطاع الخاص والقيود الواردة عليها بعد الخصخصة، في كل من القانون الفرنسي والقانون الكويتي (دراسة مقارنة)، فالخصخصة يُقصد بها نقل ملكية المرافق العامة إلى القطاع الخاص، ومن المعلوم أن تلك المرافق تعد أموالاً عامة مملوكة للدولة، تلتزم هذه الأخيرة بحمايتها والمحافظة عليها من أجل تحقيق المصلحة العامة. لذلك تحرص أغلب التشريعات المتعلقة بتخصيص المرافق العامة أن لا تنتقل ملكية تلك المرافق إلى القطاع الخاص إلا وفق ضوابط وإجراءات تنقيد بها الدولة من أجل حماية تلك المرافق، والتي تعد في نهاية المطاف أموالاً عامةً، بالإضافة إلى قيود ترد على تلك المرافق بعد ما آلت ملكيتها إلى القطاع الخاص من أجل ضمان استمرار العلاقة ما بين الدولة وتلك المرافق بحيث تظل هذه الأخيرة تحت رقابة وإشراف الدولة بعد التخصيص من أجل تحقيق المصلحة العامة، وبناءً على ما سبق تم تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين؛ نتناول في الفصل الأول ضوابط نقل ملكية المرافق العامة إلى القطاع الخاص في فرنسا والكويت، وفي الفصل الثاني القيود الواردة على تلك المرافق بعد الخصخصة وفقاً لقوانين هاتين الدولتين.

المقدمة

نظراً للعديد من الاعتبارات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والإدارية، اتجهت الكثير من دول العالم إلى سياسة نقل ملكية المشروعات العامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص في ظل ما يسمى ببرامج الخصخصة، كوسيلة للإصلاح الاقتصادي تهدف إلى تفعيل دور القطاع الخاص في الأنشطة الاقتصادية وإشراكه في دعم الاقتصاد الوطني، بالإضافة إلى خفض الطلب على الموازنة العامة وعدم تضخمها، خصوصاً باب الرواتب والأجور، مع زيادة مداخيل الدولة نتيجة المبالغ التي سوف تدخل خزينتها كثمن لتلك المشاريع بعد بيعها للقطاع الخاص، كما سيترتب على تلك السياسة خلق فرص عمل جديدة في تلك القطاعات، والقضاء على البطالة كإحدى أهم القضايا التي تعاني منها كثير من دول العالم.

ومن أوائل الدول التي تبنت برنامج التخصيص إنجلترا، وذلك في عام 1979، ولحققتها بعد ذلك الكثير من دول أوروبا، إلا أن هذه الدول عندما أرادت تطبيق سياسة تخصيص المشاريع العامة لجأت قبل ذلك إلى الحصول على تشريع يجيز عملية التخصيص من قبل السلطة التشريعية، على أن يتضمن ذلك التشريع ضوابط وإجراءات يجب مراعاتها في آلية نقل ملكية المشروعات العامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص، بالإضافة إلى وجود قيود ترد على تلك المشروعات بعد تخصيصها، وذلك كله تحقيقاً لضمان حماية المشروعات العامة والتي تعد أموالاً عامة مملوكة للدولة، ولضمان استمرار العلاقة وعدم انقطاعها ما بين الدولة وبين تلك المشروعات، وفي فرنسا جاء قانونا رقم 2 يوليو 1986 و 6 أغسطس 1986 بضوابط تتعلق بنقل ملكية المشاريع العامة إلى القطاع الخاص، بالإضافة لقيود ترد على تلك المشاريع بعد خصخصتها، وذلك كله تطبيقاً لقرارات المجلس الدستوري الفرنسي بهذا الشأن.

وفي الكويت جاء المشرع العادي بالقانون رقم 37 لسنة 2010⁽¹⁾ بشأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص، والذي يعد تشريعاً عاماً ينظم عملية نقل ملكية المشروعات العامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وقد حرص المشرع في ذلك التشريع على وجود ضوابط تتعلق بإجراءات نقل ملكية تلك المشاريع من القطاع العام إلى القطاع الخاص للمحافظة على تلك المشروعات التي تُعد أموالاً عامةً يتوجب على الدولة حمايتها وفقاً للمادة 17 من الدستور الكويتي، كما أورد المشرع في ذات القانون قيوداً وشروطاً ترد على المشاريع العامة بعد خصصتها، مما يضمن معه استمرار العلاقة بين الدولة وتلك المشاريع من خلال إشرافها ورقابتها عليها حتى بعد التخصيص بغية تحقيق المصلحة العامة، وهذه الضوابط التي تتعلق بإجراءات نقل ملكية المشروعات العامة إلى القطاع الخاص، والقيود الواردة على تلك المشاريع بعد خصصتها، والتي جاءت في قوانين الخصخصة لكل من فرنسا والكويت وهي محل بحثنا في هذه الدراسة، وبالتالي ستقتصر الدراسة عن تلك الضوابط والقيود التي جاءت بتلك القوانين، حيث سنتناولها في فصلين:

الفصل الأول: ضوابط وإجراءات نقل ملكية المرافق العامة إلى القطاع الخاص في فرنسا والكويت.

الفصل الثاني: القيود الواردة على المرافق العامة بعد الخصخصة في فرنسا والكويت.

(1) جريدة الكويت اليوم - العدد 979 - 13 يونيو 2010.

الفصل الأول

ضوابط نقل ملكية المرافق العامة من القطاع العام

إلى القطاع الخاص في فرنسا والكويت

سنتناول في هذا الفصل الضوابط التي وضعها المشرع الفرنسي والمشرع الكويتي فيما يتعلق بالإجراءات الواجب اتباعها في شأن نقل ملكية المشاريع العامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وذلك من أجل حمايتها لأنها تُعد في نهاية المطاف أموالاً عامة يقع على الدولة عبء حمايتها، وذلك وفقاً للنصوص القانونية من ناحية، وكونها الجهة التي تملك تلك المشاريع من ناحية أخرى، وتهدف هذه الضوابط أيضاً إلى أن يتم نقل ملكية المشاريع العامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص نظير مقابل لها يساوي ثمنها الحقيقي على الأقل، لذلك تحرص أغلب التشريعات على وضع بعض الضوابط والقيود لتحقيق ذلك، وهو ما سوف نتحدث عنه في هذا الفصل، وتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين: المبحث الأول «ضوابط خصخصة المرافق العامة في فرنسا»، والمبحث الثاني: «ضوابط خصخصة المرافق العامة في الكويت».

المبحث الأول

ضوابط خصخصة المرافق العامة في فرنسا

سنعالج في هذا المبحث الضوابط التي جاءت بها قوانين الخصخصة في فرنسا استجابة لقرارات المجلس الدستوري فيما يتعلق بالإجراءات الواجب اتباعها في شأن نقل ملكية المشاريع العامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص، حيث اشترط المجلس الدستوري على ضرورة وجود ضوابط تتعلق بخصخصة المرافق العامة بداية قبل الشروع في أي إجراءات لخصخصة تلك المرافق وبما يتفق مع نصوص الدستور الفرنسي وتحديداً المادة (34) من الدستور الفرنسي؛ لذلك سوف نتناول أهم الضوابط التي جاء بها المشرع الفرنسي في هذا المبحث الذي تم تقسيمه على المطالب التالية:

المطلب الأول: ضرورة صدور تشريع.

المطلب الثاني: مرافق عامة لا يجوز خصصتها.

المطلب الثالث: نقل ملكية المرافق العامة إلى القطاع الخاص مقابل ثمن عادل.

المطلب الرابع: المحافظة على الاستقلال الوطني.

المطلب الخامس: منع احتكار الأشخاص للأسهم المعروضة للبيع.

المطلب الأول

ضرورة صدور تشريع

تنص الفقرة التاسعة من المادة (34) من الدستور الفرنسي على أن: «يحدد القانون القواعد المتعلقة بتأميم المشروعات، ونقل ملكية المشروعات من القطاع العام إلى القطاع الخاص». ويتضح من نص الفقرة السابقة أن الدستور الفرنسي يجيز صراحة خصخصة المشروعات العامة، ولكن ذلك مرهون بضرورة تدخل المشرع بداية في عملية نقل ملكية المشروعات العامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص، أي يجب أن تتم عملية الخصخصة بقانون؛ ويرجع ذلك إلى أن المجلس الدستوري الفرنسي عدّ موضوع تحويل ملكية المشروعات العامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص من الموضوعات المحجوزة لاختصاص المشرع بداية، بالإضافة إلى أن الدستور الفرنسي نصّ على حماية حق الملكية بنوعيتها الخاصة والعامة⁽¹⁾، وهذه الأخيرة تتولى مهمة حمايتها السلطة التشريعية على اعتبار أنها المعبرة عن إرادة الأمة، والمناط بها حماية الملكية العامة، وقد بيّن المجلس الدستوري الفرنسي أن نص المادة (34) من الدستور لا تلزم بتدخل المشرع في كل مرة يراد فيها إجراء عملية تحويل من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وإنما يكفي أن يضع المشرع القواعد المنظمة لعملية الخصخصة، ويعهد بعد ذلك إلى سلطات أو جهات أخرى مهمة وضع هذه القواعد موضع التنفيذ⁽²⁾.

وبناء على ما سبق جاءت قوانين الخصخصة في فرنسا منسجمة مع قرارات المجلس الدستوري الفرنسي بضرورة احترام وحدة الأداة التشريعية فيما يتعلق بخصخصة المرافق العامة، بحيث إذا ما تم إنشاء المرفق العام بقانون وجب خصصته بقانون، وإذا كان مؤمماً وجب أيضاً صدور قانون لعودته إلى القطاع الخاص، وبات

(1) سامي سلهب، الخصخصة في لبنان بين القانون والواقع، مجلة الدراسات القانونية، جامعة بيروت العربية، العدد التاسع، يوليو 2002، ص 29.

(2) يسري العصار، القانون الإداري، النشاط الإداري (المرفق العام - الضابط الإداري)، كلية القانون الكويتية العالمية، ص 51.

يدخل في اختصاص المشرّع العادي المشاريع العامة المراد تحويلها إلى القطاع الخاص والتي يكون فيها القطاع العام مالكا لأكثر من 50% من أسهمها، وكذلك المشاريع التي أدخلت إلى القطاع العام أصلاً بقانون أما السلطة التنفيذية فيعود لها تقرير خصخصة المشاريع العامة التي يكون فيها القطاع العام مالكا لنسبة ضئيلة بالمقارنة مع القطاع الخاص⁽¹⁾.

ولما كانت طبيعة الدستور الفرنسي تتطلب تدخل المشرّع العادي في عملية نقل ملكية المرافق العامة إلى القطاع الخاص، فإن المشرّع لم يتبع أسلوباً واحداً في تشريعات الخصخصة؛ حيث جاء مرة متضمناً قائمةً بالمشروعات المراد خصصتها (قانون 19 يوليو 1993، وقانون 2 يوليو 1986)، ومرة أخرى ارتأى عدم التدخل للتصريح بكل عملية خصخصة، وإنما أجاز أن تتم الخصخصة إما بمرسوم أو بمجرد إخطار وزير الاقتصاد الذي يكون له حق الاعتراض، وتحدد الأداة القانونية لكل عملية خصخصة وفقاً لفئة المشروع التي تتحدد وفقاً لمساهمة الدولة وقوة العمل ورقم الأعمال⁽²⁾.

وأخيراً. بما أننا نتحدث عن هذه الضمانة، وهي أن يتم تخصيص المرافق العامة بقانون يصدر من جانب السلطة التشريعية، فإننا نرى أن هذه الضمانة في النهاية تعتمد على طبيعة القانون الذي سينظم عملية التخصيص ومدى استهدافه تنظيمها تنظيمياً شاملاً يهدف إلى حماية المرافق العامة من خلال الضوابط والقيود التي يوردها في نصوصه، ومدى تحقيق هذه الضوابط والقيود لهذه الضمانة، حتى لا تكون عملية تخصيص المرافق وسيلة لانتفاع بعض الأشخاص على حساب المصلحة العامة.

(1) Conseil constitutionnel 16 Janvier 1982 Decision no.81-132DC Rec 18 RJC-140.

المشار إليه لدى سامي سلهب، المرجع السابق - ص 30.

(2) محمد عبداللطيف، القانون العام الاقتصادي (دراسة مقارنة)، لجنة التأليف والتعريب والنشر، جامعة الكويت، ص 656.

المطلب الثاني

مرافق عامة لا يجوز خصصتها

جاءت ديباجة الدستور الفرنسي لعام 1946 والتي لا تزال نافذة بموجب دستور عام 1958 بنص يترتب عليه عدم جواز خصصة المرافق العامة التي ترتدي طابع «مرفق عام وطني» على المستوى الإقليمي، أو احتكار فعلي أو واقعي، لأن مثل هذه المرافق يجب أن تظل مملوكة للجماعة، وبالتالي لا يمكن خصصتها ونقل ملكيتها إلى القطاع الخاص⁽¹⁾.

وبناء على النص السابق فإن المشروعات العامة التي تكتسب وصف المرفق العام على المستوى القومي لا يمكن خصصتها بأي حال من الأحوال؛ إلا أن المجلس الدستوري الفرنسي جاء بحلٍ دستوري لحل هذه المعضلة الدستورية عندما ميّز بين المرافق العامة الوطنية والمرافق العامة الدستورية، فاعتبر الأولى مرافق يمكن خصصتها، أما الثانية والتي تقوم على مبادئ دستورية تتعلق بالمصلحة العليا للبلاد لا يمكن خصصتها⁽²⁾.

وبذلك يمكن تقسيم المرافق العامة التي لا يمكن خصصتها في فرنسا إلى المرافق العامة الدستورية السيادية، وغير السيادية، والمرافق الاحتكارية.

Favoreu, L., *Servic public et constitution, Actualite` juridique du droit* (1) administratif, 1997 No special service public, pp. 16 et s., spéc. p. 19.

مشار إليه لدى إبراهيم هرموش، القيود الدستورية الموضوعية للخصصة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد الثاني 2013، ص 369.

Conseil constitutionnel n 86-207 DC , 26 juin 1986, journal officiel du 27 juin (2) 1986, p. 7978, Rec. p. 61.

الفرع الأول

المرافق العامة السيادية

يقصد بالمرافق العامة السيادية؛ المرافق التي قصر الدستور إنشاءها ومباشرة نشاطها على الدولة فقط، وذلك لأهميتها بالنسبة للمجتمع ولطبيعة نشاطها الذي يتعلق بسيادة الدولة، وبالتالي يتم إنشاء ومباشرة مثل هذه المرافق العامة من قبل الدولة مباشرة دون السماح لأي جهة أخرى بالاشتراك في إنشائها أو مباشرة نشاطها، وأهم هذه المرافق هي:

أولاً- مرفق القضاء:

يعد مرفق القضاء في فرنسا أحد المرافق السيادية الذي لا يمكن تركه للقطاع الخاص، حيث تتولى الدولة مباشرة إدارة ذلك المرفق من قبل السلطة القضائية، وهي إحدى السلطات الثلاث التي نص عليها الدستور الفرنسي إلى جانب السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، لذلك تحرص الدساتير عادة على ضرورة أهمية استقلالية ذلك المرفق، وضرورة توفير الضمانات التي تحقق ذلك الاستقلال. وتطبيقاً لذلك تنص المادة (64) من الدستور الفرنسي الصادر في عام 1958 على: «يضمن رئيس الجمهورية استقلال السلطة القضائية، ويعاونه في ذلك المجلس الأعلى للقضاء».

ثانياً- مرفق الدفاع:

يعد مرفق الدفاع من المرافق العامة السيادية، ويتضح ذلك من خلال قصر النصوص الدستورية على الدولة وحدها حق إنشاء القوات المسلحة، مع الحظر على أي جهة أو هيئة أخرى تكوين قوة عسكرية أو شبه عسكرية⁽¹⁾.

(1) يسري العصار، القانون الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص45.

وتطبيقاً لذلك تنص المادة 20 من الدستور الفرنسي الحالي على هيمنة الحكومة على القوات المسلحة، وكذلك المادة 15 من الدستور على أن: «رئيس الجمهورية هو قائد القوات المسلحة، ويرأس مجالس ولجان الدفاع الوطني العليا».

ثالثاً- مرفق الأمن:

يعد مرفق الأمن من المرافق العامة السيادية نتيجة لطبيعة نشاط ذلك المرفق، والذي يتعلق بسيادة الدولة حيث يتولى مهمة الحفاظ على الأمن الداخلي للدولة وضمان استتبابه واستقراره، هذا وقد جاء المشرع الفرنسي في القانون رقم 12 يونيو 1987 بشأن مرفق السجون على نص عهد فيه بإدارة السجون إلى أشخاص القانون العام والقانون الخاص فيما عدا وظائف القيادة والرقابة والإدارة، حيث إن تنفيذ العقوبة وظيفية لا ترتبط بسيادة الدولة خلاف الحكم بالعقوبة، وهي وظيفة ترتبط بسيادة الدولة،⁽¹⁾ وأخيراً أكد المجلس الدستوري الفرنسي على عدم جواز خصخصة مرفق الأمن أو حتى تفويضه للقطاع الخاص وذلك في القرار الذي أصدره في تاريخ 10 مارس 2011، حيث اعتبر فيه أن القانون الذي يسمح لمشغلين من القطاع الخاص بتنفيذ عمليات المراقبة الإلكترونية والرصد الفوري للمباني والمرافق العامة والطرق العامة السريعة، وتشغيل أنظمة الدوائر التلفزيونية المغلقة في القطاع العام ومشاهدة هذه الصور وعرضها بالنيابة عن الجهات العامة، هو قانون مخالف للدستور، لأنه: «يخوّل هؤلاء ممارسة مهام ذات صلة بسيادة الدولة، كما أنه ينطوي على تجاهل للمتطلبات المتصلة بالحماية الدستورية للحرية الفردية والخصوصية»⁽²⁾.

(1) محمد عبداللطيف، التطورات المعاصرة للمرافق العامة الاقتصادية، لجنة التأليف والتعريب والنشر، جامعة الكويت 1999، ص61.

(2) Conseil constitutionnel, Décision n 2011-625 DC, 10 mars 2011, Journal du 15 mars 2011, p.4630.

رابعاً - مرفق الضرائب:

يعد مرفق الضرائب من المرافق العامة السيادية، حيث تظهر الدولة في مجال فرض الضريبة بمظهر السلطة صاحبة السيادة والسلطة، فهي تفرض على كل شخص طبيعي أو معنوي أداء مبلغ مالي إليها دون أي مقابل مباشر يعود عليه طالما تنطبق عليه شروط استحقاق الضريبة⁽¹⁾.

الفرع الثاني

المرافق العامة الدستورية غير السيادية

هي مرافق عامة دستورية لكنها لا تعكس سيادة الدولة، وإنما تتعلق بإشباع حقوق اجتماعية وثقافية مكفولة دستورياً للمواطنين، وتتميز هذه المرافق عن المرافق الدستورية السيادية في إنها تقبل بمشاركة القطاع الخاص إلى جانبها بمباشرة الأنشطة التي تقوم عليها تلك المرافق⁽²⁾؛ ومن أبرز هذه المرافق التعليم والصحة.

أولاً - مرفق التعليم:

يعد حق التعليم من الحقوق الأساسية للإنسان حيث حرصت معظم الدساتير على ذلك الحق، وجاء في مقدمة دستور عام 1946 في فرنسا على أن: «تقديم التعليم المجاني العلماني العام هو واجب على الدولة»، وقد يوحي هذا النص إلى أن الدولة تحتكر مرفق التعليم، إلا أن المجلس الدستوري الفرنسي ذهب إلى أن ذلك لا يعني وجود احتكار للدولة في مجال التعليم حيث أقر دستورية التشريعات التي تنشئ قطاع تعليم خاصاً إلى جانب التعليم الحكومي⁽³⁾.

(1) يسري العصار، المرجع السابق، ص 46.

(2) محمد عبداللطيف، المرجع السابق، ص 63.

(3) Conseil constitutionnel. 23 November 1977. n.87 D.C.Rec.p.42

مشار إليه لدى محمد عبداللطيف - التطورات المعاصرة للمرافق العامة الاقتصادية، ص 64.

ثانياً- مرفق الصحة:

تنص ديباجة الدستور الفرنسي الصادر عام 1946 على أن: «الأمة تكفل للكافة حماية الصحة»، وفسر هذا النص على أنه في حالة عدم كفاية الطب الخاص وعدم تيسيره للجميع فإن الدولة تكون ملزمة دستورياً بأن تأخذ على عاتقها مرفقاً عاماً طبياً⁽¹⁾.

ثالثاً- مرفق الضمان الاجتماعي:

يعد مرفق الضمان الاجتماعي من المرافق العامة الدستورية في فرنسا، ويستمد هذه الصفة الدستورية من خلال نصوص الدستور التي تلزم الدولة بتقديم الحياة الكريمة لمواطنيها، حيث تنص المادة العاشرة من ديباجة الدستور الفرنسي لعام 1946 على أنه: «يجب على الأمة أن توفر للفرد والأسرة الظروف الملائمة لتنميتها»، وتكمل المادة الحادية عشر: «ويتوجب عليها أن تضمن للجميع، بما في ذلك الأطفال والأمهات والعاملين المسنين، حماية صحتهم، وأمنهم المادي، والراحة والاستجمام، وكل إنسان يغدو غير قادر على العمل بسبب عمره أو حالته الجسدية أو العقلية أو بسبب الوضع الاقتصادي سوف يكون له الحق في الحصول على وسائل مناسبة للحياة من المجتمع».

وأخيراً فقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي الطبيعة الدستورية لمرفق الضمان الاجتماعي⁽²⁾.

(1) محمد عبداللطيف، المرجع السابق، ص 64.

(2) Conseil constitutionnel, Décision n 2002-463 DC, 12 décembre 2002, Journal officiel du 24 décembre 2002, p.21500

الفرع الثالث

المرافق العامة الاحتكارية

من المرافق العامة التي لا يجوز نقل ملكيتها إلى القطاع الخاص في فرنسا المرافق الاحتكارية، حيث تنص مقدمة دستور فرنسا لعام 1946 على أنه: «كل مال أو مشروع يكون لاستغلاله وصف المرفق العام القومي أو الاحتكاري الواقعي يجب أن تؤول ملكيته إلى الجماعة»، ويقصد بالاحتكار الفعلي أو الواقعي انفراد الدولة بإنتاج إحدى السلع، أو تقديم إحدى الخدمات، مع انتفاء المنافسة بينها وبين أي مشروع آخر فيما يخص تقديم هذه السلعة أو الخدمة،⁽¹⁾ وبذلك فإن المرافق العامة الاحتكارية لا يمكن خصصتها وفق الدستور الفرنسي، إلا أن هناك من يرى أن المشرع إذا ما أراد خصصة قطاع ما يستطيع أن ينتزع عنه صفة الاحتكار ومن ثم بالإمكان إجراء خصصة ذلك القطاع⁽²⁾ وهو ما حدث تماماً مع شركة SEITA عندما أراد المشرع خصصتها حيث حرص في البداية على إلغاء الاحتكار الذي كانت تستفيد منه هذه الشركة في صناعة التبغ واستيراده وتجارته في القانون الصادر بتاريخ 19 يوليو 1993⁽³⁾.

وأخيراً يذهب البعض إلى أن مفهوم الاحتكار الفعلي المنصوص عليه في الفقرة التاسعة من ديباجة دستور عام 1946 قد فقد «بحكم الواقع» الكثير من قيمته الدستورية، وذلك بعد انضمام فرنسا إلى الاتحاد الأوروبي، الذي أصدر العديد من التشريعات والأوامر والتوجيهات المتعلقة بفتح جميع القطاعات الاقتصادية أمام المنافسة وإزالة احتكارات الدولة، ومعاملة شركات القطاع العام على قدم المساواة مع شركات القطاع الخاص، ومن ثم فإنه لم يعد يوجد في فرنسا أو غيرها من الدول الأوروبية أية قطاعات اقتصادية أو شركات عامة تتمتع بصفة الاحتكار الفعلي⁽⁴⁾.

(1) يسري العصار، المرجع السابق، ص 44.

(2) Delvolvé.p ,Droit public de l' économie, paris, Dalloz, 1998,p.181.

مشار إليه لدى إبراهيم هرموش، المرجع السابق، ص 371

(3) محمد عبداللطيف، المرجع السابق، ص 68.

(4) إبراهيم هرموش، المرجع السابق، ص 371.

المطلب الثالث

نقل ملكية المرافق العامة إلى القطاع الخاص مقابل ثمن عادل

إن مسألة نقل ملكية المشروعات العامة إلى القطاع الخاص نظير ثمن عادل يتمثل في القيمة الحقيقية لهذه المشروعات، تعد من أهم الضوابط والقيود التي ترد على عملية تخصيص المرافق العامة قبل إتمامها، حتى لا تصبح عملية التخصيص وسيلة للاستيلاء على المرافق العامة للدولة من قبل شركات أو أشخاص لقاء ثمن زهيد لا يعادل ثمنها الحقيقي، ومن ثم تخرج عملية التخصيص عن أهدافها الرئيسية- وتحديداً زيادة دخل الدولة المالي والتخفيف من الأعباء المالية وترشيد الإنفاق، بالإضافة إلى رفع كفاءة المشروعات وتحسين مستوى خدماتها - إلى تنفيـع بعض الشركات والأشخاص الخاصة.

وهذا القيد يعد أحد القيود المهمة التي قررها المجلس الدستوري الفرنسي بشأن تخصيص المرافق العامة إلى القطاع الخاص مقابل ثمن عادل لا يقل عن القيمة الحقيقية لهذه المشروعات، حيث قرر المجلس الدستوري أنه يجب أن تستند عملية نقل ملكية المشروعات العامة إلى القطاع الخاص بشأن تحديد ثمن لتلك المشروعات إلى تقييم شامل للمشروعات والأصول التي تملكها، وقيمة الأرباح التي يمكنها تحقيقها، وفرص الاستثمار المتاحة لها، بالإضافة إلى أن يعهد بمهمة التقييم الشامل لتلك المشروعات إلى خبراء متخصصين ومستقلين عن الأشخاص الراغبين أو المحتمل أن يشتروا المشروعات العامة المعروضة للبيع،⁽¹⁾ وهو ما استجاب له المشرع الفرنسي حيث نص في قانون الخصخصة رقم 6 أغسطس 1986 على إنشاء لجنة هي لجنة المساهمات والنقل،⁽²⁾ وتتولى تقويم المشروعات التي يتقرر خصصتها؛ وتتشكل

(1) محمد عبداللطيف، المرجع السابق، ص 79.

(2) محمد عبداللطيف، المرجع السابق، ص 667.

هذه اللجنة من سبعة أعضاء يتم تعيينهم بمرسوم لمدة خمس سنوات، ويراعى في اختيارهم مدى كفاءتهم في المجال الاقتصادي أو المالي أو القانوني؛ كما نص المشرع الفرنسي على عدم جواز الجمع بين عضوية اللجنة وعضوية مجلس إدارة أو رقابة إحدى الشركات التجارية، كما فرض التزاماً على كل عضو بضرورة إبلاغ رئيس اللجنة بالنشاطات المهنية التي يمارسها، والمصالح التي يمثلها، ومتى ما خالف أحد أعضاء اللجنة واجباته عدّ مستقيلاً بقرار اللجنة؛ بالإضافة إلى أن القانون منع أي عضو سابق في اللجنة أن يكون عضواً في مجلس إدارة أو مراقبة مشروع تقدّم لشراء مساهمات كانت مملوكة للدولة، إلا أن ذلك المنع ليس مؤبداً وإنما يظل قائماً خلال الخمس سنوات التالية لانتهاء عضويته، وأي عضو يخالف ذلك المنع يكون عرضة للمساءلة الجنائية⁽¹⁾، وقصد المشرع من كل تلك النصوص ضمان استقلال لجنة المساهمات والنقل وتحقيق الحياد في عملها ومنع تضارب المصالح، الأمر الذي يحقق الشفافية في عملية نقل ملكية المشروعات العامة إلى القطاع الخاص .

كما أن المادة الثالثة من قانون الخصخصة الصادر بتاريخ 6 أغسطس 1986 تبنت المبادئ التي سبق أن قررها المجلس الدستوري بشأن إجراءات التقييم للمشروعات العامة من أجل تحقيق الشفافية وضمان عدم بيع تلك المشروعات بأقل من ثمنها الحقيقي، حيث نصت على أن عملية تقييم المشروعات العامة المراد خصخصتها يجب أن تشتمل على قيمة الأوراق المالية للشركة ببورصة الأوراق المالية، وقيمة عناصر المشروع، والأرباح التي حققها المشروع، ووجود فروع للمشروع وتوقعات استثماراته المستقبلية⁽²⁾، وأن يتم نشر هذا التقدير علنياً⁽³⁾، وفيما يتعلق بتحديد ثمن المشروع المراد خصخصته فإن لجنة المساهمات والنقل إذا حددت سعراً لبيع ذلك المشروع فإنه لا يحق لوزير الاقتصاد والمالية بيع ذلك المشروع بأقل من ذلك الثمن،

(1) محمد عبداللطيف، المرجع السابق، ص 668.

(2) صابر زكي إمام، التجربة المصرية في خصخصة المشروعات العامة، دار النهضة العربية، القاهرة 2006/2007، ص 74

(3) أحمد جمال الدين موسى، فنون تطبيق الخصخصة، مجلة البحوث القانونية الاقتصادية، جامعة المنصورة، كلية

الحقوق، العدد الثاني عشر، أكتوبر 1992، ص 501.

وذلك متى ما كان المشروع من المشروعات التي يتقرر خصصتها بقانون، حيث إن تدخل اللجنة هنا وجوبياً، أما إذا كان مشروعاً من المشروعات العامة التي يتقرر خصصتها بمرسوم، فإن تدخل اللجنة هنا اختياريًا، حيث إن رأيها غير ملزم لوزير الاقتصاد والمالية بشأن الثمن الذي تحدده للمشروع، كما أن رأي اللجنة يعد ملزماً إذا ما تم خصصة أحد المشروعات خارج السوق المحلي، ورأي اللجنة هنا ملزم فيما يتعلق بتحديد شروط التنازل واختيار المشتري أيضاً⁽¹⁾.

ويتضح مما سبق إلى عدم جواز نقل ملكية المرافق العامة إلى القطاع الخاص بثمان أقل من ثمنها الحقيقي وفقاً لقوانين الخصصة الفرنسية، بالإضافة إلى أن هناك اعتبارات دستورية تقتضي ذلك، وأول هذه الاعتبارات أن الحماية الدستورية لحق الملكية لا تقتصر على الملكية الخاصة، وإنما تشمل أيضاً الملكية العامة، فإذا كان يجب حماية الملكية الخاصة في حالة التأميم، حيث يتم التعويض العادل لأصحاب المشروعات المؤممة، فإنه من باب أولى حماية الملكية العامة في حال تخصيصها، بحيث يكون نقل الملكية إلى القطاع الخاص نظير ثمن عادل؛ وفي كلا من الحالتين لا يجوز أن يقل الثمن أو التعويض عن القيمة الحقيقية للأموال، حتى يكون الثمن أو التعويض عادلاً، أما الاعتبار الدستوري الآخر فيستند إلى مبدأ المساواة، ويتمثل في أنه إذا تمكنت مجموعة من أشخاص القانون الخاص من شراء مشروع عام بأقل من ثمنه الحقيقي، فإنهم بذلك يستفيدون من ميزة تتنافى مع مبدأ المساواة، الأمر الذي يترتب عليه عدم جواز بيع الدولة للمشروعات العامة المراد تخصيصها بأقل من ثمنها الحقيقي⁽²⁾.

(1) محمد عبداللطيف، المرجع السابق، ص 668، 669.

(2) محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 79، 80.

المطلب الرابع

المحافظة على الاستقلال الوطني

يقصد بالمحافظة على الاستقلال الوطني أن تلتزم الدولة عندما تقوم بإجراءات تخصيص المرافق العامة - أي بنقل ملكية تلك المرافق إلى القطاع الخاص - بضرورة وضع حد أقصى لا يمكن تجاوزه بالنسبة للأسهم التي يجوز أن يمتلكها الأجانب في المشروعات العامة بعد تخصيصها، وذلك ضماناً للمحافظة على الاستقلال الوطني لتلك المشروعات بعد التخصيص، والحكمة من ذلك ترجع إلى أهمية تلك المشروعات وما تقدمه من خدمات لإشباع الحاجات الأساسية للأفراد من ناحية، وعدم تحكم الأجانب في تلك المشروعات من ناحية أخرى، بحيث يشكل ذلك مساساً بالاستقلال الوطني للدولة وما قد يترتب عليه من أضرار بالغة، لذلك نجد أن البرلمان البريطاني والحكومة البريطانية في عام 1988 اعترضوا على أن تمتلك الحكومة الكويتية في أسهم شركة البترول البريطانية ما يزيد عن 21% من أسهم الشركة؛ ومن الدول التي تضمّنت تشريعاتها المحافظة على الاستقلال الوطني فرنسا، حيث كان القانون المنظم لعمليات الخصخصة فيها والصادر بتاريخ 6 أغسطس 1986 قد نص على حد أقصى للنسبة التي يجوز للأجانب التملك فيها من أسهم المشروعات التي تنقل الدولة ملكيتها من القطاع العام إلى القطاع الخاص وهي نسبة 20% من مجموع هذه الأسهم⁽¹⁾، بل إن القانون ذاته لم يقف عند هذه النسبة، بل أجاز لوزير الاقتصاد تخفيض نسبة تملك الأجانب في أسهم المشروعات محل التخصيص عن 20% وذلك بقصد حماية المصالح الوطنية⁽²⁾، وقد قرّر المجلس الدستوري الفرنسي أن هذا القانون لا يشكل مخالفة لمبدأ المساواة أو مبدأ حرية التجارة والصناعة⁽³⁾.

(1) أحمد جمال الدين موسى، المرجع السابق، ص 525.

(2) يسري العصار، المرجع السابق، ص 52.

(3) قرار المجلس الدستوري رقم (254) الصادر بتاريخ 4/7/1989، مجلة دالوز 1990، ص 209 مشار إليه لدى

يسري العصار، المرجع السابق، ص 52.

هذا وقد جاء القانون الفرنسي أيضاً بقيد آخر يطبق على المشروعات التي يكون نشاطها الأساسي المشاركة في السلطة العامة (النظام العام والأمن العام والصحة العامة وحماية المصالح الأساسية لأمن الدولة التي تتعلق بإنتاج أو تجارة الأسلحة ومعدات الحرب)، ويهدف هذا القيد إلى أن مساهمة أي شخص طبيعي أو معنوي بما في ذلك رعايا دول الاتحاد الأوروبي عندما تتجاوز 5% يجب أن تحصل على موافقة من وزير الاقتصاد، وفي حالة تجاوز هذا الحد دون الحصول على الموافقة المسبقة فإن حائزي الأوراق يجب عليهم بيعها، ولا يجوز لهم ممارسة حقوق التصويت (مرسوم 13 ديسمبر 1993 معدل بمرسوم 25 أكتوبر 1996) (1).

(1) انظر: محمد عبداللطيف، المرجع السابق، ص 690. أحمد جمال الدين موسى، فنون تطبيق الخصخصة، المرجع السابق، ص 525.

المطلب الخامس

منع احتكار الأشخاص للأسهم المعروضة للبيع

إن احتكار قلة من الأفراد للمشروعات العامة والاستثمار بها قد يؤدي إلى الإضرار بمصالح الدولة، لذلك جاء المشرع الفرنسي ونص في المادة التاسعة من قانون الخصخصة على أنه: «يحق لوزير الاقتصاد والمالية الحظر على أي شخص طبيعي أو معنوي أن يحصل على أكثر من 50% من الأسهم المعروضة للبيع وذلك حتى لا تستأثر قلة من الأفراد بالمشروعات العامة وما قد يترتب على ذلك من إضرار بمصالح الدولة»؛ إلا أن هذا الحظر الذي جاءت به المادة السابقة يُعمل به في حالة البيع الأول فقط، بحيث إذا تم عرض مجموعة أخرى من الأسهم فلا يُعمل به كما ذهب البعض إلى أن القصور في القانون يتجلى أيضاً في منع الاحتكارات عدم النص على حظر الشراء غير المباشر مما قد يجعل الأفراد يشترون بأسماء مستعارة أو عن طريق إنشاء شركات مستترة أكثر من النسبة التي حددها القانون، وتنشأ الاحتكارات في هذه الحالة من خلال هذه الحيلة⁽¹⁾.

(1) صابر زكي إمام، المرجع السابق، ص 79

المبحث الثاني

ضوابط خصخصة المرافق العامة في الكويت

سنتحدث في هذا المبحث عن الضوابط التي وضعها المشرع الكويتي في القانون رقم (37) لسنة 2010 في شأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص فيما يتعلق بالإجراءات الواجب اتباعها في شأن نقل ملكية المشاريع العامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وذلك من أجل حماية تلك المشاريع العامة والتي تعد في نهاية المطاف أموالاً عامة يقع على الدولة عبء حمايتها، وذلك وفقاً للنصوص القانونية من ناحية، ولكونها الجهة التي تملك تلك المشاريع من ناحية أخرى، وتهدف هذه الضوابط أيضاً إلى أن يتم نقل ملكية المشاريع العامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص نظير مقابل لها يساوي ثمنها الحقيقي على الأقل، لذلك تحرص أغلب التشريعات على وضع بعض الضوابط والقيود لتحقيق ذلك، ومن هذه التشريعات التشريع الكويتي، وهو ما سوف نتحدث عنه في هذا المبحث، وتم تقسيم هذا المبحث إلى المطالب التالية:

المطلب الأول: إصدار قانون بتخصيص المرافق العامة.

المطلب الثاني: نقل ملكية المرافق العامة إلى القطاع الخاص مقابل ثمن عادل.

المطلب الثالث: مرافق عامة لا يجوز تخصيصها.

المطلب الرابع: تأسيس الحكومة لشركات مساهمة كمقدمة لتخصيص المرافق العامة.

المطلب الخامس: عدم تضارب المصالح.

المطلب السادس: اعتماد مجلس الوزراء وموافقته.

المطلب السابع: المحافظة على الاستقلال الوطني.

المطلب الأول

إصدار قانون بتخصيص المرافق العامة

يعد تدخل المشرع (مجلس الأمة) بتخصيص المرافق العامة من خلال تشريع يصدر من جانبه يميز إجراء عملية نقل ملكية المرافق العامة أو جزء منها إلى القطاع الخاص أحد أهم الضمانات الرئيسية لتحقيق عملية التخصيص، وذلك من أجل حماية المشروعات العامة، والتي تعد في نهاية المطاف أموالاً عامة تعود ملكيتها إلى الدولة، والتي سوف تنتقل ملكيتها بعد التخصيص إلى القطاع الخاص، ويعود اختصاص السلطة التشريعية في الكويت بشأن تقرير خصخصة المرافق العامة إلى عدة اعتبارات قانونية نوردتها كالتالي:

1. يُعد مجلس الأمة صاحب الاختصاص الأصيل في عملية التشريع وفقاً للمادة (51) من الدستور، حيث تنص على أن: «السلطة التشريعية يتولاها الأمير ومجلس الأمة وفقاً للدستور»، في حين أورد الدستور اختصاصات السلطة التنفيذية بصورة محددة على سبيل الحصر، ومن ثم فإن اختصاصها في مجال التشريع هو اختصاص استثنائي لا يجوز القياس عليه أو التوسع في تفسيره⁽¹⁾.
2. اشترط الدستور الكويتي لصحة عقد التزام مرفق من المرافق العامة أن يكون بقانون، أي لا بد أن يوافق مجلس الأمة ابتداءً على عقد الالتزام قبل أن تشرع الجهة الإدارية في إجراءات إبرامه تطبيقاً للمادة (152) من الدستور، والتي تنص على أن: «كل التزام باستثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية أو مرفق من المرافق العامة لا يكون إلا بقانون ولزمن محدود». وبما أن الدستور لم يجز عملية عقد الالتزام إلا بعد موافقة مجلس الأمة ولمدة زمنية محددة، فإنه من باب أولى أن لا تتم عملية تخصيص المرافق العامة، ونقل ملكيتها إلى القطاع الخاص إلا بقانون يصدر من مجلس الأمة.

(1) يسري العصار، المرجع السابق، ص 51.

3. تهدف المرافق العامة إلى إشباع الحاجات الأساسية لأفراد المجتمع وتحقيق المنفعة العامة، ومن ثمّ فإنها تدخل ضمن الأموال العامة للدولة، والتي حرص الدستور على حمايتها، حيث تنص المادة (17) منه على أنه: «للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن». وبالتالي فإن من صور حماية الأموال العامة فيما يتعلق بتخصيص المرافق العامة ألا يتم تخصيص تلك المرافق إلا من قبل السلطة التي أناط بها الدستور الدور التشريعي والرقابي والمالي، ألا وهي السلطة التشريعية، والتي تمثل الشعب، لذلك حتى تتم عملية التخصيص فلا بد من صدور قانون يجيزها من قبل مجلس الأمة.

وفي الكويت جاءت عملية تخصيص المرافق العامة بقانون صدر من قبل مجلس الأمة وهو القانون رقم (37) لسنة 2010 في شأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص، وتضمّن هذا القانون تنظيمًا شاملاً لموضوع تخصيص المرافق العامة، وعهد للمجلس الأعلى للتخصيص بسلطة تقرير تخصيص المرافق العامة التي يرى تخصيصها، وذلك بعد العرض على مجلس الوزراء واعتماده وفقاً للفقرة الأولى من المادة (7) من القانون المذكور أعلاه؛ حيث تنص على أنه: «يتولى المجلس وضع السياسة العامة لعمليات التخصيص، وإعداد برنامج زمني بالمشروعات التي يزعم المجلس تخصيصها، وعرضه على مجلس الوزراء لاعتماده وتنفيذه وفقاً لأحكام هذا القانون».

وبناء على كل ما سبق نستطيع القول إن هذه الضمانة الأولى والمتمثلة بضرورة صدور قانون يجيز عملية التخصيص قد تحققت بشأن نقل ملكية المرافق العامة إلى القطاع الخاص في الكويت، وذلك عندما صدر بها القانون رقم (37) لسنة 2010، ويتوجب علينا أن نبحث في مواد لمعرفة أهم ضوابط نقل ملكية المرافق العامة إلى القطاع الخاص والقيود الواردة عليها بعد التخصيص وهو موضوع هذه الدراسة.

المطلب الثاني

نقل ملكية المرافق العامة

إلى القطاع الخاص مقابل ثمن عادل

تعد مسألة نقل ملكية المرافق العامة للقطاع الخاص نظير ثمن عادل لتلك المرافق من أهم الضوابط في شأن عملية خصخصة المرافق العامة، حيث تعد هذه الأخيرة أموالاً عامة يقع على الدولة واجب الحفاظ عليها، لذلك نجد أن المشرع العادي في القانون رقم (37) لسنة 2010 في شأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص كان منتبهاً لهذه الضمانة المهمة فيما يتعلق بضرورة تحديد ثمن بيع المرافق العامة إلى القطاع الخاص نظير ثمن عادل لها، حيث نصّت الفقرة الأولى من المادة (11) من القانون على ما يلي: «يعهد إلى مؤسسات مستقلة استشارية متخصصة - لا تقل عن اثنتين - يختارها المجلس من خلال إجراءات يراعى فيها العلنية والمنافسة، على أن تكون إحداها على الأقل ذات خبرة عالمية، تتولى تقييم الأموال المادية والمعنوية والخصوم لكل مشروع عام مقترح تخصيصه، على أن تنتهي من مهمتها في موعد يحدد في العقود المبرمة معها، وتضع اللائحة التنفيذية لهذا القانون قواعد موحدة للتقييم والإجراءات التي تلتزم تلك المؤسسات باتباعها فيه، ووسائل الإعلان عنها».

وبناء على ما سبق نستطيع أن نحدد أهم القيود الواجب مراعاتها عند تحديد ثمن المرافق العامة قبل تخصيصها، وهي كالتالي:

1. تعهد مسؤولية تقييم الأصول المادية والمعنوية والخصوم لكل مشروع عام مقترح تخصيصه إلى مؤسسات مستقلة، بمعنى ألا يكون لها مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في عملية تخصيص المشروع العام، وذلك منعاً لتضارب المصالح حتى لا تبخس المؤسسة التي تتولى مهمة تقييم المشروع القيمة الحقيقية له لوجود مصلحة لها في ذلك، حيث إنه متى ما كانت الشركات مستقلة فسوف يتم تحديد

القيمة الحقيقية للمشروع العام، وذلك لانتفاء المصلحة بشأن شراء المشروع العام بعد تخصيصه، ولتحقيق هذا الشرط فيما يتعلق بمؤسسات مستقلة تتولى مهمة تقييم المشروع فإن المادة (11) من القانون رقم (37) لسنة 2010 السالف ذكرها بيّنت طريقة اختيار تلك المؤسسات من خلال إجراءات يراعى فيها العلنية والمنافسة لتحقيق الشفافية من أجل ضمان استقلال المؤسسات بشأن تقييم المشروع العام المراد تخصيصه، وهي إحدى الضمانات الرئيسية لنقل ملكية المشروعات العامة إلى القطاع الخاص نظير ثمن عادل يمثل الثمن الحقيقي لتلك المشروعات.

2. أن تتولى مسؤولية تقييم المشروعات العامة المقترح تخصيصها مؤسسات استشارية متخصصة، وأن لا تكون أقل من اثنتين، وحسناً فعل المشرع عندما اشترط ذلك حتى تتوافر لتلك المؤسسات القدرة على تقييم المشروع المراد تخصيصه تقيماً شاملاً يهدف في النهاية إلى تحديد ثمنه الحقيقي، حيث لا يتصور أن تقوم مؤسسة متخصصة في المجال الطبي بتقييم مشروع عام يتعلق بالطاقة، فلا بد أن تكون المؤسسات التي تتولى تقييم أي مشروع عام متخصصة في مجال المشروع المراد تخصيصه؛ ونعتقد أن هذا الشرط جوهرى يؤدي تجاهله إلى بطلان إجراءات التقييم؛ لأن إهداره يؤدي إلى إهدار ضمانات اشتراطها المشرع تحقيقاً للمصلحة العامة.

كذلك لا بد أن لا يقل عدد المؤسسات التي ستتولى إجراءات تقييم المشروع عن اثنتين تطبيقاً لنص المادة (11) من القانون رقم (37) لسنة 2010، ويترتب على ذلك أنه لا يمكن أن تتم عملية تقييم المشروع العام المراد تخصيصه من قبل مؤسسة واحدة فقط، وإن حدث خلاف ذلك - أي تمت عملية التقييم من قبل مؤسسة واحدة - فإن إجراءات التقييم تعد باطلة لا يعتد بها لمخالفتها نص المادة (11) من القانون: «يعهد إلى مؤسسات مستقلة استشارية متخصصة لا تقل عن اثنتين»، وأمام صراحة النص لا مجال للاجتهاد، بالإضافة إلى أن هذا القيد يعد شرطاً جوهرياً يهدف إلى تحقيق ضمانات مهمة أرادها المشرع، ألا وهي

تقييم المشروع العام المراد تخصيصه تقييماً يتفق مع قيمته الحقيقية، فوجود مؤسستين على الأقل يهدف إلى تحقيق تلك الضمانة.

3. اشترط المشرع أن تكون إحدى المؤسسات التي تتولى تقييم المشروع العام المقترح تخصيصه على الأقل ذات خبرة عالمية، وذلك وفقاً للمادة (11) من القانون رقم (37) لسنة 2010، وحسناً فعل المشرع عندما نص على ذلك القيد؛ لأن هناك مشروعات قد لا توجد مؤسسات محلية تملك الخبرة اللازمة والكافية لتقييمها، لذلك كان لا بد من الاستعانة بمؤسسات ذات خبرة عالمية وإشراكها في عملية تقييم المشروع العام المقترح تخصيصه، ومن تلك المشاريع: المشاريع المتعلقة بالطاقة، وبذلك فإن إشراك إحدى المؤسسات ذات الخبرة العالمية هو أحد الشروط الواجب توافرها بشأن إتمام إجراءات تقييم أحد المشروعات العامة، وعدم توافر إحدى هذه المؤسسات يؤدي إلى بطلان إجراءات التقييم، وذلك لما يمثله هذا القيد من ضمانة فيما يتعلق بتقييم المرافق العامة قبل تخصيصها.

وبناء على كل ما سبق؛ نطرح تساؤلاً مهماً، ألا وهو، هل تملك الدولة أو من الممكن أن تعرض أحد المشروعات العامة المقترح تخصيصها بسعر أقل من السعر الذي انتهت إليه المؤسسات التي تتولى تقييم تلك المشروعات، أي بأقل من ثمنه الحقيقي؟

وفقاً لنصوص القانون رقم (37) لسنة 2010 لا يوجد نص يلزم المجلس الأعلى للتخصيص بأن يلتزم بما انتهت إليه المؤسسات المتخصصة من تحديد لثمن المشروع العام المقترح تخصيصه، ولكن مما لا شك فيه أنه لا يمكن للمجلس بيع المشروع العام بأقل من الثمن الذي تم تحديده من قبل تلك المؤسسات، وهو الأمر الذي يتفق مع الهدف من كل تلك الإجراءات التي جاء بها المشرع العادي والمتعلقة بتقييم المشروعات العامة المراد تخصيصها، والحكمة من النص عليها في القانون رقم (37) لسنة 2010، وإلا فما هي الفائدة من كل تلك الإجراءات إذا كانت الحكومة في النهاية تملك بيع أحد المرافق العامة بالثمن الذي تراه هي وتقدره؟!

بالإضافة إلى ما سبق توجد اعتبارات دستورية تقتضي أن لا يتم بيع المشروعات العامة بسعر أقل من ثمنها الحقيقي، وأول هذه الاعتبارات هو نص المادة (17) من الدستور الكويتي والتي تنص على أن: «للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن». وبالتالي لا يحق للجهة الإدارية بيع المشروع العام بأقل من ثمنه، حيث إن هذه المشاريع تعد أموالاً عامة للدولة، وواجب على هذه الأخيرة حمايتها، ومن الطبيعي أن تكون إحدى صور الحماية عدم بيعها بأقل من ثمنها الحقيقي.

أما الاعتبار الدستوري الآخر فيستند إلى مبدأ المساواة كما ورد ضمن سياق هذا البحث، هذا ولم ينص القانون رقم (37) لسنة 2010 على مدة محددة تنتهي فيها المؤسسات من مهمتها في تقييم المشروع العام المقترح تخصيصه، وإنما ترك تحديد تلك المدة للعقد المبرم ما بين المجلس الأعلى للتخصيص وبين المؤسسات التي ستتولى مهمة التقييم، على أن تضع اللائحة التنفيذية للقانون القواعد الخاصة والموحدة للتقييم والإجراءات التي تلتزم تلك المؤسسات باتباعها فيه.

ووفقاً للمادة (11) من القانون يعتمد التقييم من المجلس الأعلى للتخصيص بعد العرض على ديوان المحاسبة، وهو الأمر الذي نرى فيه سلباً لرقابة ديوان المحاسبة، حيث يقتصر دوره هنا على تلقي تقرير من المجلس الأعلى للتخصيص وقراءته مع إبداء الملاحظات حوله إلى مجلس الأمة فقط⁽¹⁾، ونعتقد هنا أنه يكفي لاعتماد التقييم عرضه فقط على ديوان المحاسبة، ولا يشترط الحصول على موافقة الأخير لاعتماد التقييم، والعرض هنا الهدف منه تطبيق ما جاء في المادة الثامنة من القانون حيث جاء فيها: «يوافى المجلس كلاً من مجلس الوزراء وديوان المحاسبة بتقرير نصف سنوي خلال شهري يناير ويوليو في كل عام بالأعمال والأنشطة التي قام بها في نصف السنة المنقضي».

(1) تنص المادة السابعة من القانون رقم (30) لسنة 1964 بإنشاء ديوان المحاسبة على أن: «رقابة الديوان مسبقة ولا حقة وفقاً لأحكام هذا القانون».

وهنا نطرح تساؤلاً مهماً: ما هو مصير اعتماد التقييم لو لم يعرض على ديوان المحاسبة؟

نرى أن قرار تقييم المشروع العام المراد تخصيصه إن صدر دون أن يعرض على ديوان المحاسبة يعتبر ذلك القرار غير مشروع، ويجوز الطعن عليه بالبطلان لمخالفته ركن الشكل والإجراء الذي تطلبه القانون وفقاً للفقرة الثانية من المادة (11) حيث تنص على أنه: «ويعتمد التقييم من المجلس بعد العرض على ديوان المحاسبة»، وهو إجراء جوهري بطبيعته حيث قرره المشرع كضمانة لحماية المرافق العامة ليتم التقييم بثمن عادل يساوي القيمة الحقيقية لتلك المرافق، وديوان المحاسبة هو الذراع الأيمن لمجلس الأمة فيما يتعلق بالرقابة المالية على الجهات التي تشملها الرقابة المالية من أجل المحافظة على الأموال العامة⁽¹⁾، وقد اشترط المشرع عرض التقييم على ديوان المحاسبة حتى يُمكن هذا الأخير من ممارسة دوره الرقابي وتزويد مجلس الأمة بمدى صحة وسلامة تقييم المرافق العامة المراد تخصيصها؛ لأنه لو حدث خلاف ذلك من الممكن للسلطة التشريعية تحريك المساءلة السياسية تجاه السلطة التنفيذية نتيجة هذه المخالفات، وهنا يجب أن نوضح أن البطلان يمس قرار اعتماد التقييم فقط، دون أن يمتد أثر البطلان إلى جميع الإجراءات السابقة على قرار اعتماد التقييم طالما كانت تلك الإجراءات صحيحة وتمت وفق نصوص القانون.

وأخيراً من أجل تقييم المشروع المقترح تخصيصه تقييماً شاملاً ودقيقاً بحيث يتم نقل ملكية المشروع العام إلى القطاع الخاص مقابل ثمن عادل، فإن المشرع العادي أضاف قيداً مهماً يحقق ذلك التقييم بكل شفافية حينما أورد في الفقرة الأخيرة من المادة (11) من القانون رقم (37) لسنة 2010 أنه: «لا يجوز خلال مدة

(1) تنص المادة رقم (2) من القانون رقم (30) لسنة 1964 بإنشاء ديوان المحاسبة على أنه: "يهدف الديوان أساساً إلى تحقيق رقابة فعالة على الأموال العامة، وذلك عن طريق ممارسة الاختصاصات المخولة له بمقتضى هذا القانون وعلى الوجه المبين فيه".

تقييم المشروع العام إصدار أي قرار أو اتخاذ أي إجراء يكون من شأنه التأثير في امتيازات وأصول المشروع العام المادية والمعنوية»، والهدف من ذلك بلا شك أن يتم تقييم المشروع تقييماً شاملاً ودقيقاً يكشف عن قيمته الحقيقية، واستثنى المشرع ما يقرر المجلس وقفه من امتيازات كانت تقدمها الدولة للمشروع العام بشرط أن يبين ذلك في التقييم.

المطلب الثالث

مرافق عامة لا يجوز تخصيصها

بيّنا في المبحث السابق عدم قابلية كل المرافق العامة للخصخصة، حيث توجد مرافق عامة لا يمكن خصخصتها، وهي المرافق العامة الدستورية وفي الكويت نستطيع أن نقسم المرافق العامة الدستورية إلى نوعين. النوع الأول: المرافق العامة السيادية والتي ينبغي على الدولة مباشرتها دون أن تشاركها أي جهة أخرى في ذلك نظراً لارتباط هذه المرافق بسيادة الدولة، وهذا النوع من المرافق العامة سنتحدث عنه في الفرع الأول من هذا المطلب؛ والنوع الثاني: المرافق العامة التي تباشرها الدولة دون أن تحتكر مباشرة الأنشطة التي تقوم عليها هذه المرافق، بحيث يسمح للمشروعات الخاصة بممارسة الأنشطة ذاتها التي تباشرها هذه المرافق العامة⁽¹⁾، وهذا النوع الأخير من المرافق العامة سنتحدث عنه في الفرع الثاني من هذا المطلب ضمن المرافق العامة التي لا يمكن خصخصتها بحكم القانون رقم (37) لسنة 2010، حيث نص المشرّع على عدم جواز خصخصتها كمرفقي التعليم والصحة.

(1) يسري العصار، المرجع السابق، ص (45).

الفرع الأول

المرافق العامة السيادية

يقصد بالمرافق العامة السيادية المرافق التي قصر الدستور إنشاءها ومباشرة نشاطها على الدولة فقط، وذلك لأهميتها بالنسبة للمجتمع، ولطبيعة نشاطها الذي يتعلق بسيادة الدولة، ومن ثمّ يتم إنشاء ومباشرة مثل هذه المرافق العامة من قبل الدولة مباشرة دون السماح لأيّ جهة أخرى بالاشتراك في إنشائها أو مباشرة نشاطها، وأهم هذه المرافق هي:

أولاً- مرفق القضاء:

يعد مرفق القضاء أحد المرافق السيادية، ولا يمكن تركه للقطاع الخاص حيث تتولى الدولة مباشرة إدارة ذلك المرفق تطبيقاً للدستور الكويتي، حيث تنص المادة (53) من الدستور على أن: «السلطة القضائية تتولاها المحاكم باسم الأمير في حدود الدستور»، ويتضح من النص السابق أن السلطة القضائية كإحدى السلطات الثلاثة في الدولة تختص دون غيرها بتولي مرفق القضاء، وكي تقوم بهذه المهمة على أحسن وجه وكما ينبغي نص الدستور على ضرورة ضمان الدولة لاستقلال السلطة القضائية من أجل أداء تلك المهمة، حيث تنص المادة (163) من الدستور على أنه: «لا سلطان لأيّ جهة على القاضي في قضاؤه، ولا يجوز بحال التدخل في سير العدالة، ويكفل القانون استقلال القضاة، ويبين ضمانات القضاة والأحكام الخاصة بهم وأحوال عدم قابليتهم للعزل».

ثانياً- مرفق الدفاع:

يُعد مرفق الدفاع من المرافق العامة السيادية، ويرجع ذلك لطبيعة نشاط ذلك المرفق، حيث يتولى مهمة الدفاع عن الدولة ضد أيّ عدوان خارجي يتهدها ويهدد

المحافظة على سلامة أراضيها، بالإضافة إلى نصوص الدستور الكويتي التي جعلت حق إنشاء القوات المسلحة يقتصر على الدولة فقط دون السماح لأي جهة أخرى بإنشاء قوة عسكرية أو شبه عسكرية، وذلك وفقاً لنص المادة (159) من الدستور الكويتي حيث تنص على أن: «الدولة وحدها هي التي تنشئ القوات المسلحة وهيئات الأمن العام وفقاً للقانون»، وكذلك المادة (67) من الدستور والتي تنص على أن: «الأمير هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو الذي يتولى الضباط ويعزلهم وفقاً للقانون»، كما تنص أيضاً المادة (161) من الدستور على أن: «ينشأ مجلس أعلى للدفاع يتولى شؤون الدفاع والمحافظة على سلامة الوطن والإشراف على القوات المسلحة وفقاً للقانون». ويتضح من النصوص السابقة أن المشرع الدستوري قصر حق إنشاء القوات المسلحة على الدولة فقط دون غيرها من الجهات، وذلك لطبيعة نشاط ذلك المرفق وتعلقه بسيادة الدولة.

ثالثاً- مرفق الأمن:

يعد مرفق الأمن من المرافق العامة السيادية نتيجة لطبيعة نشاط ذلك المرفق والذي يتعلق بسيادة الدولة، حيث يتولى مهمة الحفاظ على الأمن الداخلي للدولة وضمان استتبابه واستقراره، بالإضافة إلى أن الدستور الكويتي قصر حق إنشاء مثل تلك المرافق العامة على الدولة وحدها دون غيرها ويتضح ذلك من نص المادة (159) من الدستور، حيث جاء فيها: «الدولة وحدها هي التي تنشئ القوات المسلحة وهيئات الأمن العام وفقاً للقانون».

رابعاً- البنك المركزي:

يعتبر البنك المركزي أحد المرافق السيادية في الكويت، حيث أنيط به مهمة سك العملة النقدية والرقابة على الائتمان، وذلك تطبيقاً للمادة (77) من الدستور الكويتي حيث جاء فيها: «تسك العملة باسم الأمير وفقاً للقانون».

الفرع الثاني

مرافق عامة لا يمكن تخصيصها بحكم القانون

رقم (37) لسنة 2010 في شأن تنظيم

برامج وعمليات التخصيص

جاء القانون رقم (37) لسنة 2010 في شأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص بأحكام حظر من خلالها تخصيص بعض المرافق العامة، وذلك في المادة الرابعة من القانون، حيث تنص على أنه: «مع مراعاة الأحكام الواردة في المادة السابقة لا يجوز تخصيص إنتاج النفط والغاز الطبيعي ومصافي النفط ومرفقي التعليم والصحة»، وبناءً على نص المادة السابقة فإن القانون حظر تخصيص كل من إنتاج النفط والغاز الطبيعي ومصافي النفط ومرفق التعليم ومرفق الصحة، وهو ما سنتحدث عنه كالتالي:

أولاً- مرفق إنتاج النفط والغاز الطبيعي ومصافي النفط:

استثنى المشرع العادي مرفق إنتاج النفط والغاز الطبيعي ومصافي النفط من المرافق العامة التي يجوز تخصيصها، وهذا الاستثناء تم بعد أن أبدى بعض أعضاء مجلس الأمة تخوفهم من فكرة تخصيص مثل هذه المرافق، وأنهم لن يسمحوا بتمرير ذلك القانون إلا بعد استثناء هذه المرافق من التخصيص لما تشكله من أهمية كبرى لاقتصاد الدولة والمورد الرئيسي لها، حيث إن دخل الدول من هذه المرافق يشكل أكثر من 90% من الدخل المالي العام للدولة، الأمر الذي دفع الحكومة للموافقة على استثناء تلك المرافق من عملية التخصيص، وذلك لتمرير مشروع القانون.

وحسناً فعل المشرع عندما نص على ذلك الاستثناء حماية للشريان الرئيسي لاقتصاد الدولة، وبناءً على كل ما سبق نعتقد أنه لا يجوز البتة تخصيص إنتاج النفط والغاز الطبيعي ومصافي النفط، وما عدا ذلك من الممكن تخصيصه، أي يمكن تخصيص

ما بعد الإنتاج من تكرير أو نقل لتلك المشتقات، بالإضافة إلى الاستكشافات النفطية.

وأخيراً قد يذهب البعض إلى أنه لا حاجة للنص على حظر تلك المرافق؛ لأن مثل ذلك الحظر يجد سنده في الدستور وتحديد المادة (21) والتي تنص على أن: «الثروات الطبيعية جميعها ومواردها كافة ملك الدولة تقوم على حفظها وحسن استغلالها بمراعاة مقتضيات أمن الدولة واقتصادها الوطني»، ونعتقد أن مثل هذا الرأي صحيح لو أن الأمر تعلق بملكية هذه الثروات الطبيعية، ولكن الأمر هنا وفقاً لقانون التخصيص مختلف لأنه يتعلق بتخصيص مرافق إنتاج هذه الثروات وليس الثروات الطبيعية ذاتها، والتي تبقى ملكيتها للدولة وفقاً لنص المادة (21) من الدستور الكويتي، لذلك كانت عملية حظر تخصيص إنتاج النفط والغاز الطبيعي ومصافي النفط تحتاج إلى نص قانوني يؤكد على عدم جواز تخصيصها ويدخلها في دائرة الحظر.

ثانياً- مرفق التعليم:

جاءت المادة الرابعة من القانون رقم (37) لسنة 2010 في شأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص أيضاً باستثناء مرفق التعليم من المرافق العامة التي يجوز تخصيصها، وبالتالي يعد مرفق التعليم من المرافق العامة التي لا يجوز تخصيصها، ونرى أن المشرع العادي لم يكن بحاجة لتضمين القانون مثل هذا الحظر؛ وذلك لأن حظر تخصيص مرفق التعليم يجد أساسه في الدستور الكويتي، حيث يعد مرفق التعليم من المرافق العامة الدستورية، وبالتالي لا حاجة للنص على حظر تخصيص مرفق التعليم في القانون، حيث تلزم نصوص الدستور الدولة بأن تتولى مرفق التعليم وتقوم بمباشرة دون أن تحظر على المشروعات الخاصة الأخرى مباشرة مثل ذلك النشاط.

ونعتقد أن المشرع نص على ذلك الحظر كردة فعل للهالة الإعلامية التي صاحبت عملية مناقشة مشروع القانون والحديث عن خصخصة التعليم، وما سببته عليه من مساس بحقوق المعلمين، مما دعا جمعية المعلمين للقيام بحملة إعلامية

مكثفة والضغط على النواب من أجل تضمين حظر مرفق التعليم في مشروع قانون التخصيص، والذي نرى أنه لا حاجة له ويعد تزييداً تشريعياً؛ حيث إن حظر مرفق التعليم يجد سنده في نصوص الدستور الكويتي حيث تنص المادة (13) على أن: «التعليم ركن أساسي لتقدم المجتمع تكفله الدولة وترعاه»، كما تنص المادة (40) من الدستور على أن: «التعليم حق للكويتيين تكفله الدولة وفقاً للقانون في حدود النظام العام والآداب، والتعليم إلزامي مجاني في مراحلها الأولى وفقاً للقانون، ويضع القانون الخطة اللازمة للقضاء على الأمية، وتهتم الدولة خاصة بنمو الشباب البدني والخلقي والعقلي».

وبناء على ما سبق فإن مرفق التعليم من المرافق التي يحظر تخصيصها وفقاً للدستور الكويتي الذي كشف عن الطبيعية الدستورية لذلك المرفق؛ بالإضافة إلى أنه إلزامي ومجاني، الأمر الذي يتفق مع كون ذلك المرفق تتولاه الدولة مباشرة⁽¹⁾، على أنه لا يترتب على ذلك الحظر منع المشروعات الخاصة الأخرى من مباشرة مثل ذلك النشاط الذي يقوم عليه مرفق التعليم، على أن لا ترفع الدولة يدها كلية عن ذلك المرفق.

الخلاصة:

مرفق التعليم ذاته لا يمكن تخصيصه وفقاً للدستور الكويتي، ولكن لا يوجد في الدستور ما يمنع من أن تقوم مشروعات خاصة أخرى بممارسة الأنشطة التي يقدمها مرفق التعليم كالجوامع الخاصة والمدارس التعليمية الخاصة.

(1) محمد عبداللطيف، المرجع السابق، ص 65.

ثالثاً- مرفق الصحة:

يعد مرفق الصحة من المرافق العامة التي حظر القانون رقم (37) لسنة 2010 تخصيصها وفقاً للمادة الرابعة منه، ونرى أن ما قيل في مرفق التعليم ينطبق على مرفق الصحة، حيث لا حاجة للنص على حظر تخصيص مرفق الصحة في قانون التخصيص، لأن مرفق الصحة يعد من المرافق العامة الدستورية، ومن ثمَّ فإنَّ حظر ذلك المرفق يجد سنده في الدستور أيضاً، وتحديداً المادة (15) منه والتي أسندت صراحة مهمة تولي مرفق الصحة ومباشرته للدولة حيث جاء فيها: «تعنى الدولة بالصحة العامة وبوسائل الوقاية والعلاج من الأمراض والأوبئة». إلا أن ذلك لا يعني أنه لا يجوز أن تقوم المشروعات الخاصة بالأنشطة التي يقوم بها مرفق الصحة كالمستشفيات والعيادات الطبية الخاصة.

المطلب الرابع

تأسيس الحكومة لشركات مساهمة كمقدمة

لتخصيص المرافق العامة

نص المشرع العادي في المادة الثانية عشرة 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 العام في تنفيذ أغراضه فيما له من حقوق وما عليه من التزامات.

ويتم تحديد رأس مال الشركة في ضوء نتائج التقييم، ويتم تقسيمه إلى أسهم لتحديد السعر العادل للسهم، وتخصص أسهم الشركة وفقاً لأحكام المادة الثالثة عشرة من هذا القانون.

أما المادة الثالثة عشرة فقد حددت تخصيص أسهم الشركة على النحو التالي:

أ - نسبة لا تقل عن خمس وثلاثين في المائة (35%) من الأسهم تطرح للبيع في مزيدة علنية تشترك فيها شركات المساهمة المدرجة في أسواق المال المحلية والشركات الأخرى التي يوافق عليها المجلس، ويرسو المزاو على من يقدم أعلى سعر للسهم فوق قيمته الاسمية مضافة إليه مصاريف التأسيس وعلاوة الإصدار - إن وجدت - ويلتزم من يرسو عليه المزاو - وبالسعر ذاته الذي رسا به المزاو - بالاككتاب بجميع الأسهم التي تؤول إلى الدولة وفقاً لأحكام المادة الخامسة عشرة من هذا القانون؛ ونلاحظ هنا أن المشرع اشترط المزايدة العلنية، وذلك لإضفاء الشفافية على عملية بيع الأسهم بحيث يرسو المزاو على من يدفع سعراً أعلى للسهم، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة مدخول الدولة وبيع المرفق العام نظير ثمن عادل لقيمتة الحقيقية.

ب - نسبة لا تجاوز عشرين في المائة (20%) للجهات الحكومية التي يحددها المجلس، ويجوز للجهة الحكومية التخلي عن هذه النسبة أو جزء منها، وذلك بطرحها للبيع بالمزاد العلني وفقاً لأحكام البند (أ) من هذه المادة.

ج - نسبة لا تجاوز خمسة في المائة (5%) يكتب بها بالتساوي العاملون الكويتيون المنقولون من المشروع العام إلى الشركة، والمنقولون من الشركة المؤسسة وفقاً للمادة (17) من هذا القانون الراغبون في الاكتتاب بالشروط التفضيلية التي وضعها المجلس؛ ولا يجوز للعامل المكتتب بيع الأسهم التي اكتتب بها في إطار النسبة المحددة وفقاً لهذا البند قبل مضي خمس سنوات من تاريخ الاكتتاب؛ وقبل سداد قيمة الأسهم بالكامل؛ وتطرح الأسهم التي لم يكتب بها أي من العاملين للاكتتاب العام وفقاً لأحكام البند (د) من هذه المادة.

د - نسبة لا تقل عن أربعين في المائة (40%) تخصص للاكتتاب العام وتوزع على المواطنين وفقاً لأحكام المادة الرابعة عشرة من هذا القانون مع استبعاد المستفيدين من أحكام البند (ج) من المشاركة في هذه النسبة. ويحظر على المكتتب التصرف في الأسهم قبل مضي خمس سنوات من تاريخ الاكتتاب.

هـ - يؤول جملة ما يتم تحصيله من عمليات التخصيص إلى الإيرادات العامة بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية، على أن يصدر قرار من مجلس الوزراء باقتطاع نسبة لا تقل عن 50% من جملة إيرادات التخصيص تضاف إلى احتياطي الأجيال القادمة.

ونلاحظ هنا أن المشرع وضع قيوداً على مجلس الوزراء بضرورة اقتطاع نسبة لا تقل عن 50% من مجمل إيرادات التخصيص تضاف إلى احتياطي الأجيال القادمة.

وأخيراً فإن المشرع في المادة السابعة عشرة أجاز عملية تحويل المشروع العام إلى شركة مساهمة تملك الدولة رأسمالها بالكامل كمرحلة انتقالية يتم خلالها أو عند انقضائها تخصيص المشروع؛ إذ قد يرى المجلس الأعلى للتخصيص أنه من الملائم

أن يمر المشروع العام بهذه المرحلة الانتقالية بدلاً من نقل ملكيته بصورة مباشرة إلى القطاع الخاص.

وتنص هذه المادة على أن يتم تأسيس هذه الشركة، وتباشر أعمالها كأى شركة خاصة أي وفقاً لأحكام قانون الشركات التجارية رقم (15) لسنة 1960، على أن يتولى المجلس الأعلى للتخصيص بالنسبة لها اختصاصات الجمعية العامة التأسيسية والجمعية العامة للمساهمين والجمعية العامة غير العادية للمساهمين.

وحتى لا تظل هذه الشركة معلقة لمدة طويلة نصت هذه المادة أيضاً على وجوب تخصيص الشركة خلال ثلاث سنوات من تاريخ تأسيسها؛ ويجب عند انقضاء هذه المدة أن يكون قد تم تخصيصها وفقاً لأحكام المادة الثانية عشرة من هذا القانون؛ وبذلك يكون المشرع قد وضع قيداً على هذه الحالة، وهو يجب أن يتم تخصيص الشركة خلال ثلاث سنوات من تاريخ تأسيسها، وذلك حتى لا تظل هذه الشركة معلقة لمدة طويلة وتخرج عن أهداف الخصخصة، وذلك وفقاً للفقرة الأخيرة من المادة (17): «...ويلتزم المجلس باتخاذ الإجراءات اللازمة لتخصيص الشركة التي تم تأسيسها وفقاً للأحكام المشار إليها في هذه المادة خلال ثلاث سنوات من تاريخ تأسيسها»؛ ونعتقد هنا أن هذا الميعاد هو ميعاد تنظيمي لا يترتب على مخالفته بطلان إجراءات تأسيس الشركة.

المطلب الخامس

عدم تضارب المصالح

من أجل شفافية ونزاهة عملية تخصيص المرافق العامة وتحقيقاً للهدف الأساسي وهو حماية أموال المرافق العامة، والتي تعد أموالاً عامة يقع على عاتق الدولة التزام دستوري وتشريعي بحمايتها، نجد المشرّع العادي في القانون رقم (37) لسنة 2010 في شأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص نصّ على ضرورة ضمان عدم تعارض المصالح، وذلك في الفقرة (هـ) في المادة الثانية من القانون حيث جاء فيها: «ضمان عدم تعارض المصالح بصورة مباشرة أو غير مباشرة بالنسبة إلى جميع المشاركين في عمليات التخصيص، وتضع اللائحة التنفيذية لهذا القانون الضوابط والشروط اللازمة لذلك والتي تكفل منع استغلال المعلومات التي يصل إليها المشارك بحكم مساهمته في هذه العملية»، وحسناً فعل المشرّع عندما تبني هذا النص، وذلك ضماناً لعدم تضارب المصالح حتى يضيفي الشفافية والنزاهة على عملية تخصيص المرافق العامة، ولتجنب حدوث أي تضارب للمصالح سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وذلك بالنسبة لجميع المشاركين في عمليات التخصيص، ومن ثمّ أي شخص سواء كان طبيعياً أو معنوياً شارك في عمليات التخصيص يمنع عليه استغلال المعلومات التي تصل إليه بحكم مشاركته ومساهمته في عملية التخصيص، مع التزامه بالحفاظ على سرية تلك المعلومات وذلك ضماناً لعدم تضارب المصالح من أجل حماية أموال المرافق العامة، والتي تعد أموالاً عامة تعود ملكيتها للدولة.

وأحال المشرّع إلى اللائحة التنفيذية للقانون القيام بوضع الضوابط والشروط التي تكفل ضمان عدم تضارب المصالح، لذلك نرى أنه يجب أن تتضمن اللائحة التنفيذية الشروط والضوابط التي تحقق رغبة المشرّع العادي بضرورة عدم تضارب المصالح مما يشكل ضماناً مهمة تتعلق بنقل ملكية المرافق العامة إلى القطاع الخاص نظير ثمن

عادل لتلك المرافق؛ لأنه من الممكن أن يتم بيع المرافق العامة إلى القطاع الخاص مقابل ثمن زهيد لا يعبر عن قيمتها الحقيقية لوجود تضارب في المصالح، وهو ما نعتقد أنه يتحقق حين تتأثر موضوعية قرار موظف في القطاع العام أو الخاص واستقلاليتهم بمصلحة شخصية مادية أو معنوية تهمة هو شخصياً أو تهمة أحد أقاربه، لذلك يجب على الجهات المختصة بتنفيذ هذا القانون تفعيل هذه الفقرة ضماناً لعدم تضارب المصالح حتى يتحقق الهدف المرجو منها.

وإتماماً لإجراءات الشفافية والنزاهة التي تطلبها المشرع في عملية إجراءات التخصيص من أجل حماية المرافق العامة حظرت المادة العاشرة من القانون ذاته على أعضاء مجلس الوزراء وأعضاء مجلس الأمة وأعضاء المجلس الأعلى للتخصيص وأزواجهم وأقاربهم من الدرجة الأولى، بالإضافة إلى المستشارين والعاملين في الجهاز الفني للمجلس الأعلى للتخصيص، أو العاملين في جهات التقييم أن تكون لأحد منهم مصلحة في أي من إجراءات التقييم، حيث تنص على أنه: «لا يجوز لأي من أعضاء مجلس الوزراء أو أعضاء مجلس الأمة أو أعضاء المجلس⁽¹⁾ 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 المزااد العلني وفقاً للمادة الثالثة عشرة بند (أ) من هذا القانون...».

وحسناً فعل المشرع عندما نصَّ على مثل ذلك المنع بالنسبة للوزراء وأعضاء مجلس الأمة وأعضاء المجلس الأعلى للتخصيص، وذلك لتمتعهم بالنفوذ الذي يمكن من خلاله أن يحققوا مصالح خاصة بهم من ناحية، وحصولهم على المعلومات التي

(1) نصت المادة الأولى من القانون على أنه: "يكون للمصطلحات التالية المعنى المبين قرين كل منها:

- 1- المشروع العام: مشروع تعود ملكيته بالكامل للدولة.
- 2- التخصيص: نقل ملكية المشروع العام بشكل كلي أو جزئي وفقاً لأحكام هذا القانون.
- 3- المجلس: المجلس الأعلى للتخصيص.

تتعلق بإجراءات التقييم بحكم مناصبهم من ناحية أخرى، لذلك جاء المنع كي يغلّق ذلك الباب والذي قد يكون مدخلاً لتحقيق المصالح والاستفادة الشخصية والمباشرة من عملية تخصيص المرافق العامة إلى القطاع الخاص، الأمر الذي يهدّد الهدف الرئيس من عملية التخصيص؛ كما شمل الحظر أزواجهم وأقاربهم من الدرجة الأولى، وما عدا هؤلاء يحق لهم المشاركة بشراء المرفق العام، كما أن الحظر أيضاً يشمل المستشارين والعاملين في الجهاز الفني للمجلس الأعلى للتخصيص والعاملين في جهات التقييم، ومن الطبيعي أن يتم منع هؤلاء لأنهم هم الذين يشرفون مباشرة على إجراءات التخصيص ويملكون المعلومات التي تتعلق بتلك العملية بحكم وظائفهم، ومن المفروض أن تكون تلك المعلومات سرية بطبيعتها تحقيقاً للهدف الأساسي من عملية تخصيص المرافق العامة، وهو حماية تلك المرافق نظير بيعها بمبلغ عادل، والمصلحة التي يقصدها المشرّع هنا قد تكون مصلحة مباشرة أو غير مباشرة.

ولنا هنا وقفة تتعلق بالحظر الذي يشمل المستشارين والعاملين في الجهاز الفني للمجلس الأعلى للتخصيص، وهو أن الحظر هنا يشملهم شخصياً فقط دون أن يمتد الحظر إلى أزواجهم وأقاربهم من الدرجة الأولى كما هو الحال بالنسبة للوزراء وأعضاء مجلس الأمة وأعضاء المجلس الأعلى للتخصيص، ونرى أنه كان حرياً بالمشرّع من باب التحوُّط أن يشمل بالحظر هنا أيضاً أزواجهم وأقاربهم من الدرجة الأولى، وذلك لقربهم من إجراءات عملية التخصيص، ودورهم المؤثر في تلك العملية ومساهماتهم الفعلية في النهاية في تحديد الثمن الذي سوف يتم به بيع المرفق العام.

هذا وقد قرّر المشرّع بشكل خاص أنه لا يجوز لمن شملهم الحظر في المادة العاشرة من القانون أن تكون لهم مصلحة في الحصة التي تطرح في المزاد العلني: «... وبشكل خاص في الحصة التي تطرح في المزاد العلني»، وذلك بهدف أن تتم إجراءات المزايمة العلنية بكل شفافية ونزاهة تضمن المحافظة على الأموال العامة للدولة.

وقد اعتبرت المادة السابقة من القانون أن تولي عضوية مجلس الإدارة أو تملك نسبة 5% أو أكثر من رأسمال الشركة المتقدمة للمزاد يشكل مصلحة خاصة بالنسبة للأشخاص الذين حظر القانون أن تكون لهم مصلحة في أي من إجراءات التخصيص، «وتعتبر مصلحة - في حكم هذا القانون - تولي عضوية مجلس الإدارة أو تملك نسبة 5% أو أكثر من رأسمال الشركة المتقدمة للمزاد». والمشرع هنا أورد هذه الفقرة كمثال للمصلحة الخاصة للذين شملهم الحظر وليس هذا على سبيل الحصر.

وفي حال وقوع أي مخالفة لأحكام المادة العاشرة من القانون فإن هذا الأخير رتبَّ جزاءً يوقع على المخالف وهو حرمانه من النسبة التي أفاد منها بالمخالفة لأحكام هذه المادة، وهو الأمر الذي يعني أن الجزاء في هذه الحالة يقع بحكم القانون: «وفي حال مخالفة أحكام الفقرة السابقة يحرم المخالف من النسبة التي أفاد منها بالمخالفة لأحكام هذه المادة».

وأخيراً نلاحظ أن المادة العاشرة والمادة الحادية عشرة والفقرة (هـ) من المادة الرابعة كل منها متممة للأخرى، وذلك لتحقيق الهدف الأساسي، وهو بيع المرافق العامة مقابل ثمن يساوي ثمنها الحقيقي؛ حيث إن هذه المرافق في النهاية تعد أموالاً عامة مملوكة للدولة ويقع على عاتق هذه الأخيرة واجب حمايتها.

المطلب السادس

اعتماد مجلس الوزراء وموافقته

حتى تتم عملية نقل ملكية أحد المرافق العامة إلى القطاع الخاص، يجب قبل ذلك أن يعتمد مجلس الوزراء ذلك، ومن ثمَّ يعدُّ أحد الضوابط التي يجب مراعاتها في شأن تحويل المرفق العام إلى القطاع الخاص أن يعتمد مجلس الوزراء ذلك والحصول على موافقته؛ لأنَّ اشتراط اعتماده يعني ببساطة أنه لا بد من موافقته، وذلك كله تطبيقاً للفقرة الأولى من المادة السابعة من القانون، حيث تنص على أنه: «يتولى المجلس وضع السياسة العامة لعمليات التخصيص وإعداد برنامج زمني بالمشروعات العامة التي يرغب المجلس تخصيصها وعرضه على مجلس الوزراء لاعتماده وتنفيذه وفقاً لأحكام هذا القانون»، وبناءً على ما سبق فإنَّ المجلس الأعلى للتخصيص لا يملك السلطة المطلقة بشأن تقرير خصخصة أحد المرافق العامة وإن كان هو من يضع السياسة العامة لعمليات التخصيص، وإعداد البرنامج الزمني للمشروعات العامة التي يرى المجلس تخصيصها، إلا أنه في النهاية لا بد من اعتماد مجلس الوزراء، أي لا بد من الحصول على موافقته بتقرير خصخصة أحد المرافق العامة.

وحسناً فعل المشرِّع عندما أعطى مجلس الوزراء تلك السلطة فيما يتعلق بتقرير خصخصة أحد المرافق العامة، وهو الأمر الذي يتماشى مع الدستور الكويتي، حيث إنَّ مجلس الوزراء هو من يتولى مصالح الدولة ويرسم السياسة العامة للحكومة ومتابعتها ومدى تنفيذها، كما يشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية⁽¹⁾، بالإضافة إلى أنه قد يترتب على تخصيص أحد المرافق العامة أو ما صاحبها من إجراءات إثارة المسؤولية السياسية تجاه الحكومة، وبالتالي تملك هذه الأخيرة أن تدفع عنها تلك المسؤولية، وذلك بالتراجع عن قرارها بتخصيص تلك المرافق.

(1) المادة (123) من الدستور الكويتي تنص على أن: "يهيمن مجلس الوزراء على مصالح الدولة ويرسم السياسة العامة للحكومة ويتابع تنفيذها ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية".

المطلب السابع

المحافظة على الاستقلال الوطني

رأينا في المبحث الأول أن المشرع الفرنسي حرص على وضع نسبة لتملك الأجانب في المشروعات العامة بعد خصصتها لا تتعدى 20% وذلك من أجل المحافظة على الاستقلال الوطني لتلك المشروعات؛ أما في الكويت فإننا نجد أن القانون رقم (37) لسنة 2010 في شأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص خلت نصوصه من نسبة محددة للأجانب لا يجوز لهم تجاوزها بشأن تملكهم أسهم المشروعات العامة التي يتم تخصيصها ضمناً للمحافظة على الاستقلال الوطني لتلك المشروعات، وهو أمر منتقد من جانبنا خصوصاً إذا ما علمنا أن تلك النسبة قد تصبح 55% وفقاً للبندين (أ، ب) من المادة (13) من القانون، حيث تنص الفقرة (أ) على أن تطرح نسبة لا تقل عن 35% من الأسهم في مزيدة علنية، وتنص الفقرة (ب) على تخصيص نسبة 20% للجهات الحكومية والتي يحددها المجلس الأعلى للتخصيص، على أنه يجوز للجهة الحكومية التخلي عن هذه النسبة أو جزء منها وذلك بطرحها للبيع بالمزاد العلني وفقاً لأحكام الفقرة (أ)، ومن ثمّ قد تصبح نسبة الأسهم المعروضة للبيع بالمزاد العلني 55% من مجموع كل الأسهم.

وأمام خلو النص من تحديد نسبة للأجانب لا يجوز لهم تجاوزها بشأن تملك أسهم بالمشروعات التي تم تخصيصها فإنه يطبق هنا قانون الشركات الكويتية.

حيث إن القانون رقم (37) لسنة 2010 ذاته نص في الفصل السادس منه في المادة (36) على أن تطبق أحكام كل من القانون رقم (15) لسنة 1960 والقانون رقم (7) لسنة 2008 فيما لم يرد بشأنه نص في هذا القانون: «تسري أحكام كل من القانون رقم (15) لسنة 1960، والقانون رقم (7) لسنة 2008 المشار إليهما في كل ما لم يرد بشأنه نص في هذا القانون، وبما لا يتعارض مع أحكامه».

وبذلك تكون النسبة التي يستطيع الأجانب تملكها في المشروعات العامة بعد تخصيصها لا تتجاوز 49% من مجموع أسهم المشروع وفقاً للمادة (68) من قانون الشركات التجارية⁽¹⁾، وهو الأمر الذي يشكل مساساً بالاستقلال الوطني لهذه المشروعات، كونها تشكل نسبةً كبيرةً مقارنةً مع القانون الفرنسي الذي حدد هذه النسبة بـ 20% من مجموع الأسهم، لذلك نتمنى أن ينتبه المشرع العادي لذلك، ويقوم باستحداث نص في القانون رقم (37) لسنة 2010 بشأن تحديد نسبة للأجانب لا يجوز لهم تجاوزها بشأن الأسهم التي يجوز لهم تملكها في المشروعات العامة التي يتم تخصيصها، وأن تكون هذه النسبة معقولة بحيث يراعى فيها ضرورة المحافظة على الاستقلال الوطني للمشروعات العامة بعد التخصيص من ناحية، وأهمية المستثمر الأجنبي ودوره ومساهمته في رفع الاقتصاد الوطني من ناحية أخرى، خصوصاً إذا ما كانت السوق المحلية غير قادرة على شراء الشركات المعروضة للبيع⁽²⁾، أو كانت لا تملك القدرة على إدارة مثل تلك المشاريع لعدم وجود الخبرة الفنية والإمكانيات اللازمة لذلك.

وهكذا نكون في هذا المبحث قد تناولنا أهم ضوابط نقل المرافق العامة إلى القطاع الخاص، والتي جاء بها القانون رقم (37) لسنة 2010 في شأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص.

(1) تنص المادة (68) على أن: "كل شركة مساهمة تؤسس في الكويت تكون كويتية الجنسية، ويجب أن يكون جميع الشركاء من الكويتيين، وأن يكون المركز الرئيسي للشركة في الكويت، ومع ذلك يجوز استثناء أن يكون بعض الشركاء غير كويتيين إذا دعت الحاجة إلى استثمار رأس مال أجنبي أو خبرة أجنبية، بشرط ألا تقل نسبة رأسمال الكويتيين من الشركاء عن 51 بالمائة من رأس مال الشركة، وبشرط الحصول على ترخيص في ذلك من الجهة الحكومية المختصة، ومع عدم الإخلال بأحكام الفقرة السابقة يشترط في شركات التأمين والبنوك ألا تقل نسبة رأس مال الكويتيين من الشركاء عن 60 بالمائة من رأسمال الشركة، وتكون هذه المشاركة بموافقة وزارة التجارة والصناعة بالنسبة إلى شركات التأمين، وبنك الكويت المركزي بالنسبة إلى البنوك، وفقاً للقواعد والأحكام التي تضعها وزارة التجارة والصناعة أو البنك المركزي بحسب الأحوال".

(2) محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 74.

الفصل الثاني

القيود الواردة على المرافق العامة بعد الخصخصة

جاءت قوانين الخصخصة في فرنسا والكويت بضوابط تتعلق بنقل ملكية المرافق العامة إلى القطاع الخاص، كما بيّنا ذلك في الفصل الأول بالإضافة إلى ذلك فإن المشرّع العادي في كلتا الدولتين أورد أيضاً قيوداً وشروطاً أخرى على المرافق العامة بعد نقل ملكيتها إلى القطاع الخاص بحيث يلتزم هذا الأخير بتلك القيود من أجل تحقيق المصلحة العامة، أي ما يجب على الأشخاص الخاصة التي آلت إليها ملكية المرافق العامة احترام تلك القيود، والتي سنتناولها في هذا الفصل من الدراسة في مبحثين:

المبحث الأول: القيود الواردة على المرافق العامة بعد الخصخصة في فرنسا

المبحث الثاني: القيود الواردة على المرافق العامة بعد الخصخصة في الكويت

المبحث الأول

القيود الواردة على المرافق العامة

بعد الخصخصة في فرنسا

جاء المشرع الفرنسي ببعض القيود التي ترد على المشروعات العامة بعد انتقال ملكيتها إلى القطاع الخاص، وذلك ضماناً لاستمرار العلاقة ما بين الدولة وتلك المشروعات بعد الخصخصة، من أجل تحقيق المصلحة الوطنية، وهذا وسوف نتناول في هذا المبحث لأهم الضوابط التي جاءت بها قوانين الخصخصة في فرنسا وفق التقسيم التالي:-

المطلب الأول: السهم الذهبي.

المطلب الثاني: حماية حقوق العاملين.

المطلب الثالث: كراسة الشروط.

المطلب الرابع: المبادئ الضابطة لسير المرافق العامة.

المطلب الأول

السهم الذهبي

يُقصد بالسهم الذهبي إعطاء الدولة قدرة تصويتية تمكّنها من الاعتراض على قرار مجلس الإدارة والجمعية العامة للشركة من أجل حماية المصالح الوطنية، وتعد فكرة السهم الذهبي من أهم القيود التي ترد على الشركات الخاصة التي آلت إليها المشروعات العامة، حيث تشكل ضماناً مهمةً لإحكام الرقابة على تلك المشاريع بعد خصصتها، حيث تملك الدولة الحق في الاعتراض على قرارات مجلس الإدارة والجمعية العامة للشركة متى ما كانت تلك القرارات من شأنها المساس بالمصلحة الوطنية للدولة، مما يعني استمرار العلاقة القانونية وعدم انقطاعها بين الدولة وبين المرافق العامة بعد التخصيص، مما يضمن استمرار إشراف ورقابة الدولة على تلك المشاريع، هذا ونصّ المشرع الفرنسي في قانون الخصخصة الصادر بتاريخ 6 أغسطس 1986 على فكرة السهم الذهبي كحلٍ قانوني وعملي يحد من سيطرة الأجانب والأشخاص غير المرغوب فيهم على الشركات الوطنية، كما أجازت المادة العاشرة المعدّلة من قانون إجراءات الخصخصة الفرنسي رقم (86-5112) الصادر بتاريخ 6 أغسطس 1986، "تحويل سهم عادي ملكية الدولة إلى سهم ذهبي بموجب مرسوم يصدر عن وزير الاقتصاد، وقبل انعقاد اجتماع لجنة المساهمات والنقل التي تتخذ قرار الخصخصة إلى جانب وزير الاقتصاد"⁽¹⁾، هذا ويمنح مرسوم السهم الذهبي للحكومة الحقوق الآتية⁽²⁾:-

(1) إبراهيم هرموش - السهم الذهبي وتحدياته المعاصرة في قضاء محكمة العدل الأوروبية - مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية - المجلد 30 - العدد الأول - 2014 - ص 479.

(2) انظر: إبراهيم هرموش، المرجع السابق - ص 48. محمد عبداللطيف - القانون العام الاقتصادي - المرجع السابق - ص 692.

- 1 - اشتراط موافقة وزير الاقتصاد المسبقة على أي تصرف يقوم به شخص بمفرده أو بالاتفاق مع أشخاص آخرين، ويكون من شأنه التنازل عن نسبة من رأسمال الشركة، تتجاوز النسبة المئوية المحددة بالمرسوم، والتي تحتسب على أساس رأسمال الشركة أو حقوق التصويت فيها (غالباً ما تكون 10% أو أكثر).
- 2 - حق تعيين ممثل واحد أو اثنين للدولة في مجلس إدارة الشركة أو مجلس المراقبة، بحسب الاقتضاء دون أن يكون لهذا الممثل أية حقوق تصويتية.
- 3 - حق النقص (الفيتو) على بيع أصول الشركة أو الشركات التابعة لها الذي من المرجح أن يمس المصالح الوطنية.

وفيما يتعلق بإلغاء السهم الذهبي حيث كان المشرع الفرنسي ينص في السابق على تحويل السهم الذهبي إلى سهم عادي بعد مرور خمس سنوات من تاريخ إنشائه دون الحاجة لأي إجراء آخر إلى أن تم تعديل ذلك النص بموجب نص المادة السابعة من قانون الخصخصة رقم (93 - 923) الصادر بتاريخ 19 يوليو 1993 حيث أصبح بإمكان وزير الاقتصاد تحويل السهم الذهبي إلى سهم عادي في أي وقت كان، وبذلك يكون السهم الذهبي مجرد إجراء وقائي احتياطي تلجأ له الدولة من أجل المحافظة على المصالح الوطنية العليا⁽¹⁾.

وأخيراً فإن فكرة السهم الذهبي تعرضت مؤخراً لتهديد وجودها القانوني من خلال أحكام محكمة العدل الأوروبية التي قضت بإلغاء العديد من هذه الأسهم في أكثر من دولة، بحجة خرقها لمعاهدة الاتحاد الأوروبي، وتحديدًا النصوص المتعلقة بحرية رؤوس الأموال وحرية تأسيس الشركات⁽²⁾.

(1) إبراهيم هرموش، المرجع السابق - ص 482.

(2) لمزيد من المعلومات راجع إبراهيم هرموش - السهم الذهبي وتحدياته المعاصرة في قضاء محكمة العدل الأوروبية - المرجع السابق -.

المطلب الثاني

حماية حقوق العاملين

جاء قانون الخصخصة الفرنسي الصادر بتاريخ 6 أغسطس 1986 ببعض القيود التي تهدف إلى تحقيق فكرة المساهمة العمالية في المشروع، وذلك عندما نصَّ على إحدى طرق بيع الأسهم للعاملين بطريق غير مباشر وذلك عندما تقوم الدولة بتنازلها عن ملكية الأسهم إلى المشروع الذي تطرح أسهمه للبيع، ثم يعيد المشروع بيع أسهمه التي حصل عليها من الدولة للعاملين خلال سنة دون تغيير لنسبة التخصيص المقررة لصالح العاملين أو لمهلة الدفع، وهذا القيد الذي يتعلق بقيام المشروع ببيع أسهمه التي حصل عليها من قبل الدولة للعاملين في المشروع يُطبَّق فقط على المشروعات المقرر خصصتها (65 مشروعاً) وفقاً لقانون الخصخصة الصادر بتاريخ 2 يوليو 1986،⁽¹⁾ كما أن المشرِّع الفرنسي من أجل حماية حقوق العمال في بعض الشركات التي تم خصصتها نص على ضرورة استمرار تمثيل العمال في مجالس الإدارة والمراقبة وفقاً لقانوني 19 يوليو 1993، و 25 يوليو 1994،⁽²⁾ وهو الأمر الذي نرى أنه يشكل أحد القيود التي ترد على المشروع بعدما آلت ملكيته إلى القطاع الخاص، وذلك ضماناً لحماية حقوق العاملين.

(1) الحسن محمد سباق - أثر الخصخصة على حقوق العمال - دار النهضة العربية - القاهرة - ص 474.

(2) محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 685.

المطلب الثالث

كراسة الشروط

تعد كراسة الشروط أحد القيود التي ترد على المشروعات العامة بعد نقل ملكيتها إلى القطاع الخاص في فرنسا، حيث يكون نشاط المشروعات التي يتم تخصيصها محلاً للتنظيم من خلال كراسة الشروط التي تستطيع الدولة من خلالها فرض التزامات على المشروعات التي ترتبط بمهمة مرفق عام الذي تقوم بتنفيذه، هذا وتتناول كراسة الشروط لأهم الشروط التي يتم تنفيذ العقد وفقاً لها، الأمر الذي يؤدي إلى التزام تلك المشروعات بالتزاماتها الخاصة بتنفيذ المرفق العام وفقاً لما جاء في الكراسة، وتهدف الدولة من ذلك إخضاع المشروعات العامة بعد تخصيصها إلى رقابة الدولة بما يضمن معه استمرار العلاقة ما بين الدولة وتلك المشروعات من أجل تحقيق المصلحة الوطنية، حيث إن شروط تلك المشروعات ترتبط بمهمة مرفق عام، ويترتب على ذلك أنه يحق للدولة توقيع الجزاءات المناسبة على المشروعات الخاصة نتيجة مخالفتها لكراسة الشروط؛ وتطبيقاً لذلك فإن القانون الفرنسي في مجال النقل الجوي إذا ما خالفت الشركة التزاماتها الخاصة الواردة في كراسة الشروط فإنه من الممكن توقيع عقوبة مالية عليها كالغرامة، وذلك بقرار من الوزير المختص⁽¹⁾.

(1) محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 698، 699.

المطلب الرابع

المبادئ الضابطة لسير المرافق العامة

استقر الفقه والقضاء على عدة مبادئ تحكم سير المرافق العامة، وهذه المبادئ تتمثل في ثلاثة مبادئ أساسية، وهي مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ومبدأ المساواة أمام المرافق العامة، ومبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير والتعديل، وهذه المبادئ تطلق عليها المبادئ الحاكمة أو الضابطة لسير المرافق العامة، وهذه المبادئ نتيجة لضرورتها في حسن سير المرافق العامة وضمان أداء خدماتها للجمهور فهي لا تحتاج إلى نص قانوني يقرها⁽¹⁾؛ لذلك فهذه المبادئ تطبق على المرافق العامة حتى لو لم ينص عليها القانون، ولكن التساؤل المهم هنا هو: هل تطبق هذه المبادئ على المرافق العامة بعد انتقال ملكيتها إلى القطاع الخاص؟

اتفق الفقه على أن المبادئ الدستورية للمرافق العامة تطبق بصرف النظر عن الطبيعة القانونية للشخص المعنوي المكلف من جانب المشرع بالقيام بها، أي أن تلك المبادئ تطبق على المشروع العام حتى بعد انتقال ملكيته إلى القطاع الخاص، ويرجع ذلك إلى أن الخصخصة لا تؤدي إلى إلغاء فكرة المرفق العام وإنما تلغي المشروع العام⁽²⁾، وبناء على ما سبق فإن هذه المبادئ تطبق على المشروعات الخاصة التي ألت إليها ملكية المرافق العامة، ومن ثمّ تعدّ هذه المبادئ أحد القيود المهمة والتي ترد على تلك الشركات، وسوف نتناولها في ثلاثة فروع على النحو التالي:

(1) محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، 1992، ص 481.

(2) لمزيد من المعلومات انظر محمد عبد اللطيف، التطورات المعاصرة للمرافق العامة الاقتصادية، المرجع السابق، ص 87 وما بعدها.

الفرع الأول

مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد

يهدف المرفق العام إلى إشباع حاجات الأفراد العامة من خلال الخدمات الأساسية التي يقدمها إليهم، ونظراً لأهمية تلك الخدمات تحرص السلطة دائماً على استمرار تلك الخدمات دون توقف أو انقطاع خشية من الآثار الخطيرة التي تترتب على توقف أو انقطاع مثل هذه الخدمات على الأفراد والمجتمع بصورة عامة، ومن أجل ذلك كان دوام سير المرافق العامة أحد المبادئ الأساسية التي تحكم عمل المرافق العامة بحكم طبيعة هذه المرافق التي تتطلب كفالة سيرها بانتظام واطراد⁽¹⁾، ونتيجة لذلك ابتدع مجلس الدولة الفرنسي منذ بداية القرن العشرين فكرة مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد من أجل ضمان استمرارية المرافق العامة وقيامها بواجباتها الأساسية، بل أصبح لهذا المبدأ قيمة دستورية فيتوجب على المشرع العادي احترام مضمون ذلك المبدأ وعدم مخالفته بناء على قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر بتاريخ 25 يوليو 1979، والذي أضاف على مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد قيمة دستورية، ثم ما لبث وعاد المجلس الدستوري ليؤكد مرة أخرى على القيمة الدستورية لذلك المبدأ في قراره الصادر بتاريخ 23 يوليو 1996، والذي قضى فيه بالتزام جميع المرافق العامة باحترام المبادئ الدستورية التي تحكم سيرها، ومن بينها مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وأن مثل هذا الالتزام يظل قائماً حتى بعد تخصيص المرفق العام⁽²⁾.

(1) عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية 1991، ص 417.

(2) يسري العصار، المرجع السابق، ص 90، 91.

الفرع الثاني

مبدأ المساواة أمام المرافق العامة

يُعد مبدأ المساواة أمام المرافق العامة من المبادئ الضابطة لسير تلك المرافق، وهو امتداد لمبدأ مساواة الأفراد أمام القانون، ويترتب على هذا المبدأ أن تلتزم الجهة التي تدير المرفق سواء كانت شخصاً عاماً أم شخصاً خاصاً بمعاملة المنتفعين من خدمات هذا المرفق معاملة واحدة دون تمييز بينهم لأسباب تتعلق بالجنس أو اللون أو الدين أو الحالة المادية وغيرها من أسباب التمييز؛ بحيث يجب عليها أن تعامل المنتفعين على قدم المساواة، ويرجع ذلك إلى أن هذا المبدأ يتمتع بقيمة دستورية أكد عليها المجلس الدستوري الفرنسي بقراره رقم (380) الصادر بتاريخ 23 يوليو 1996⁽¹⁾.

ويترتب على مبدأ المساواة أمام المرافق العامة عدم التمييز بين المنتفعين من هذه المرافق، إلا أن ذلك لا يعني توحيد المعاملة بالنسبة لجميع المنتفعين متى ما كانت مراكزهم القانونية غير متماثلة⁽²⁾، حيث إن المساواة المقصودة هنا هي المساواة القانونية التي تعني أن كافة الأفراد الذين يتواجدون في مركز قانوني واحد يجب أن تتم معاملتهم بناء على قاعدة واحدة، وليست المساواة الحسابية التي تعني أن كافة الأفراد في المجتمع ينبغي أن يحصلوا على خدمات متماثلة من هذه المرافق دون أي شروط أو ضوابط⁽³⁾، ويحظى مبدأ المساواة أمام المرافق العامة بحماية قضائية، بحيث يستطيع كل فرد اللجوء إلى ذلك القضاء متى ما صدر من الجهة القائمة على إدارة المرفق العام قرار يشكل مخالفة لذلك المبدأ، والمطالبة بإلغاء ذلك القرار، بالإضافة إلى حقه في المطالبة بالتعويض أيضاً متى ما ترتب عليه ضرر من جراء ذلك القرار المخالف لمبدأ المساواة أمام المرافق العامة.

(1) يسري العصار، المرجع السابق، ص 86.

(2) Chapus, R. Droit administratif général, T.I, Montchrestien. 1996, n. 664

مشار إليه لدى محمد عبد اللطيف - الاتجاهات المعاصرة في إدارة المرافق العامة الاقتصادية، دار النهضة العربية، سنة 2000، ص 120.

(3) يسري العصار، المرجع السابق، ص 87.

الفرع الثالث

مبدأ قابلية المرفق العام للتعديل والتغيير

من المبادئ الضابطة لسير المرافق العامة بانتظام واطراد مبدأ قابلية المرفق العام للتعديل والتغيير وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، ويعني هذا المبدأ أن يكون للجهة الإدارية القائمة بإدارة المرفق العام أو المشرفة عليه الحق في تعديل وتغيير نظام المرافق العامة متى ما استدعت المصلحة العامة ذلك بالتزامن مع تطور الحاجات الجماعية، أي أن المبدأ يقتضي باختصار أن يساير نظام المرفق العام متطلبات العصر⁽¹⁾.

ويترتب على هذا المبدأ نتائج مهمة تتمثل في التالي:

1 - تملك الجهة الإدارية أن تعدّل شروط الانتفاع من خدمات المرفق العام، بالإضافة إلى زيادة رسوم تلك الخدمات التي يقدمها المرفق بشرط اتباع القواعد التي ينص عليها الدستور فيما يتعلق بالأداة التي تتقرر بها هذه الرسوم، دون أن يكون للمتفاعلين من تلك الخدمات حق الاعتراض على الإدارة في استخدام سلطاتها في التعديلات اللازمة للمرفق العام وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، طالما كانت تلك التعديلات تسري بأثر مباشر بالنسبة للمستقبل دون أي أثر رجعي لها⁽²⁾.

2- لا يجوز لموظفي المرافق العامة التمسك بأوضاعهم القانونية دون تغيير أو تعديل استناداً إلى فكرة الحقوق المكتسبة، ويرجع ذلك إلى أن هؤلاء الموظفين موجودون في مركز قانوني تنظيمي لائحي معد مسبقاً، وذلك سواء تم تعيينهم بناء على قرار أو بناء على عقد؛ على أن التعديل في حقوق الموظفين المتعاقدين لا يسري إلا عند تجديد مدة العقد⁽³⁾.

(1) محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 123.

(2) يسري العصار، المرجع السابق، ص 98.

(3) يسري العصار، المرجع السابق، ص 98 وما بعدها.

المبحث الثاني

القيود الواردة على المرافق العامة

بعد التخصيص في الكويت

جاء القانون رقم (37) لسنة 2010 في شأن برامج وعمليات التخصيص بضوابط تتعلق بنقل ملكية المرافق العامة إلى القطاع الخاص كما بيّننا ذلك في الفصل الأول، بالإضافة إلى ذلك فإن المشرّع أورد قيوداً وشروطاً على المرافق العامة بعد نقل ملكيتها إلى القطاع الخاص، بحيث يلتزم هذا الأخير بتلك القيود من أجل تحقيق المصلحة العامة، أي أنه يجب على الأشخاص الخاصة التي آلت إليها ملكية المرافق العامة احترام تلك القيود، والتي سنتناولها في هذا المبحث من الدراسة، وفق التقسيم التالي:

المطلب الأول: حماية البيئة

المطلب الثاني: حماية حقوق العاملين ودعم العمالة الوطنية

المطلب الثالث: السهم الذهبي

المطلب الرابع: حماية مصالح المستهلك

المطلب الخامس: العمل وفق أحكام الشريعة الإسلامية

المطلب الأول

حماية البيئة

يعد موضوع حماية البيئة من المواضيع التي تشكل هاجساً لدى المجتمع الدولي، الذي لم يتوان عن التداعي لعقد المؤتمرات الخاصة لبحث موضوع المحافظة على البيئة وسلامتها ومواجهة ما يترتب عليها من أضرار تهدد سلامة البيئة، لذلك نجد كثيراً من تشريعات دول العالم المتحضر تولي هذا الموضوع اهتماماً بالغاً، بل إن دولة كفرنسا أعطت لهذا الموضوع حماية خاصة حينما تناولت تنظيمه بتشريعات ذات قيمة دستورية، حيث أقر البرلمان بمجلسيه (الجمعية الوطنية والشيوخ) ميثاق حماية البيئة بتاريخ 28 فبراير 2005 بالأغلبية الخاصة اللازمة لتعديل الدستور، لذلك تعتبر تلك الوثيقة المتعلقة بحماية البيئة ذات قيمة دستورية، حيث تم إقرارها في صورة تعديل للدستور الحالي وتم ضمه إلى ديباجة ذلك الدستور والتي سبق للمجلس الدستوري الفرنسي الحكم بأنها تتمتع بقيمة مساوية لقيمة الدستور، كما أقر كل من المجلس الدستوري ومجلس الدولة بفرنسا القيمة الدستورية للمبادئ التي نص عليها ميثاق حماية البيئة⁽¹⁾.

أما في الكويت فإن موضوع حماية البيئة والمحافظة عليها من الموضوعات التي تلقى اهتماماً بالغاً لدى المشرع العادي، ومما يدل على ذلك القانون الذي أقره مجلس الأمة رقم (42) لسنة 2014 في شأن إصدار قانون حماية البيئة، كما أن المشرع العادي أورد في القانون رقم (37) لسنة 2010 في شأن برامج وعمليات التخصيص قيماً على المرافق العامة بعد تخصيصها يتمثل في الالتزام بالمحافظة على سلامة البيئة الطبيعية، حيث تنص المادة الثانية منه على أنه: «لا يكون التخصيص إلا بالكيفية وفي

(1) انظر يسري العصار، القيمة القانونية لإعلانات ومواثيق واتفاقيات الحقوق بين مصادر القانون في الكويت ومصر وفرنسا (دراسة مقارنة) مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد الثاني، السنة الأولى، يونيو 2013.

الحدود التي يبينها هذا القانون ووفقاً للشروط الآتية:..... د- الالتزام بالمحافظة على سلامة البيئة الطبيعية، وتحمل مسؤولية الأضرار الناتجة عن المساس بها أو الإضرار بالمواطن».

وبناء على ما سبق نجد أن المشرع يلزم الشركات التي آلت إليها ملكية المرافق العامة وفقاً لأحكام هذا القانون بضرورة المحافظة على سلامة البيئة الطبيعية، بل ويحملها مسؤولية الأضرار الناتجة عن المساس بها أو الإضرار بالمواطن، ولقد رتب المشرع في القانون ذاته الجزاءات التي يمكن تطبيقها نتيجة لمخالفة أحكام هذا القانون في الفصل الخامس.

المطلب الثاني

حماية حقوق العاملين ودعم العمالة الوطنية

يُعد موضوع العمالة الوطنية في القطاع الخاص من المواضيع التي تشغل الدولة كثيراً نتيجة عزوف الكثير من الكويتيين عن العمل في القطاع الخاص، حيث يسعى الكثير منهم للعمل في القطاع العام، وذلك نتيجة للمميزات التي يحصلون عليها في ذلك القطاع مقابل القطاع الخاص، ولنجاح عملية التخصيص في أي دولة لا بد من دعم وتشجيع العمالة الوطنية للانخراط في العمل بالقطاع الخاص لكي تحقق أحد أهم أهداف الخصخصة، وهو خفض الإنفاق على باب الرواتب، وعدم تضخمه، لذلك جاء المشرع الكويتي في الفصل الرابع من القانون رقم (37) لسنة 2010 في شأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص بضمانات للعاملين الكويتيين الذين يرغبون في العمل بالشركات التي ستؤول إليها ملكية المشروع العام بعد تخصيصه، وهو ما سوف نتحدث عنه على النحو التالي:

أولاً: ألزم القانون الشركات التي ستؤول إليها ملكية المرافق العامة بعد التخصيص بالإبقاء على العمالة الوطنية الذين يرغبون في العمل لديها، بحيث يتم نقلهم إلى هذه الشركات وفقاً لما تنص عليه المادة (18) من القانون، حيث تنص في مطلعها على الآتي: «العاملون الكويتيون في المشروع العام الذين يرغبون بالعمل في الشركة المنصوص عليها في المادتين الثانية عشرة والسابعة عشرة من هذا القانون يتم نقلهم إليها...».

كما ألزم القانون ألا تقل مدة عقدهم مع تلك الشركات عن خمس سنوات، ويبدأ حساب هذه المدة من بداية تاريخ التخصيص، وذلك تطبيقاً للبند (1) من المادة (18) حيث تنص على أنه: «ألا تقل مدة عقده مع الجهة التي آل إليها المشروع عن خمس سنوات اعتباراً من تاريخ التخصيص ما لم يرغب في مدة أقل»، وهنا لنا وقفة إزاء هذا النص، حيث كان من الأفضل أن يجعل المشرع مدة الخمس سنوات لبقاء العامل في

الشركة تبدأ من تاريخ توقيعه للعمل لدى الشركة، وليس من تاريخ التخصيص؛ لأن إجراءات نقل العاملين قد تطول، ومن ثم تكون المدة الفعلية أقل من خمس سنوات، الأمر الذي يفوّت الغاية التي ابتغها المشرّع من أن لا تكون المدة أقل من خمس سنوات، لذلك نرى أن ينص المشرّع على أن تبدأ المدة من تاريخ توقيع العقد مع العامل وليس من تاريخ التخصيص.

وبناءً على ما سبق فإنه إذا رغب العامل الكويتي في العمل لدى الشركة فإن هذه الأخيرة ملزمة به، بحيث لا تقل مدة عقده معها عن خمس سنوات تبدأ من تاريخ التخصيص، ومن ثم لا يحق للشركة أن تستغني عن ذلك العامل قبل انقضاء خمس سنوات من تاريخ تخصيص المرفق، وهي مدة العقد التي جاءت بنص القانون ما لم يرغب العامل في مدة أقل من ذلك، على أن يراعى في ذلك تطبيق نصوص القانون رقم (6) لسنة 2010 في شأن العمل في القطاع الأهلي كونه القانون الواجب التطبيق في العلاقة ما بين الشركة والعامل فيما يتعلق بالحالات التي تعطي الحق لرب العمل في فصل الموظف إذا ما صدر من جانبه ما يستوجب ذلك⁽¹⁾، ومن ثم لا يمكننا الحديث هنا عن إلزام الشركة بإبقاء العامل في العمل لديها إلى حين انتهاء مدة العقد (خمس سنوات) طالما صدر منه تصرف يعطي الحق لرب العمل بفصله بناء على القانون المشار إليه.

(1) تنص المادة (41) من القانون رقم (6) لسنة 2010 على الحالات التي يجوز فيها لصاحب العمل فصل العامل وفقاً لما يلي: مع مراعاة أحكام المادة (37) من هذا القانون:

- أ- لصاحب العمل أن يفصل العامل دون إخطار أو تعويض أو مكافأة إذا ارتكب العامل أحد الأفعال الآتية:
 - 1 - إذا ارتكب العامل خطأ نتجت عنه خسارة جسيمة لصاحب العمل.
 - 2 - إذا ثبت أن العامل قد حصل على العمل نتيجة غش أو تدليس.
 - 3 - إذا أفشى العامل الأسرار الخاصة بالمنشأة مما تسبب أو كان من شأنه أن يتسبب بخسارة محققة لها.
- ب- لصاحب العمل فصل العامل في إحدى الحالات الآتية:
 - 1 - إذا حكم عليه نهائياً بجريمة ماسة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق.
 - 2 - إذا ارتكب عملاً مخالفاً بالآداب العامة في مكان العمل.
 - 3 - إذا وقع منه اعتداء على أحد زملائه أو على صاحب العمل أو من ينوب عنه أثناء العمل أو بسببه.
 - 4 - إذا أخل أو قصر في أي من الالتزامات المفروضة عليه بنصوص العقد وأحكام هذا القانون.
 - 5 - إذا ثبتت مخالفته المتكررة لتعليمات صاحب العمل.

ثانياً: أيضاً من القيود التي ترد على المرافق العامة بعد تخصيصها فيما يتعلق بحماية حقوق العاملين الكويتيين هي الحصول على المرتب والمزايا المالية والعينية التي كان يحصل عليها العامل الوطني في المشروع العام قبل تخصيصه طوال مدة العقد، حيث نص البند (2) من المادة (18) على التزام الشركة بضمان تلك المزايا: «الحصول خلال هذه المدة على المرتب والمزايا المالية والعينية التي كان يحصل عليها في المشروع العام».

ولم يكتفِ المشرع بذلك، بل أضاف أيضاً أن الشركات لا يمكن لها المساس بتلك الحقوق والمزايا حتى بعد انقضاء مدة العقد التي جاءت بحكم القانون في حال ما أرادت الشركة للعامل استمراره في العمل لديها، وذلك تطبيقاً للبند (3) من المادة (18) حيث تنص على أنه: «عدم المساس بالمرتب والمزايا المالية والعينية التي يحصل عليها إذا ما رغبت الشركة في استخدامه بعد انقضاء الخمس سنوات المذكورة».

ولنا هنا أيضاً وقفة، وهي من وجهة نظرنا محل نقد، حيث إنه وفقاً للبند السابق يحق للشركة الاستغناء عن العامل الوطني متى ما رغبت في ذلك بمجرد انتهاء مدة الخمس سنوات، والتي نص عليها القانون: «إذا ما رغبت الشركة في استخدامه بعد انقضاء الخمس سنوات المذكورة»، الأمر الذي قد يؤدي - بل من الممكن توقعه - إلى قيام الشركة بالاستغناء عن العمالة الوطنية لصالح العمالة الأجنبية لتقليل التكلفة المالية لدى تلك الشركات، وذلك بمقارنة رواتب العمالة الأجنبية بالعمالة الوطنية، حيث إن الأول أقل من الثاني من حيث الرواتب، مما يوفر الكلفة المالية على تلك الشركات، وبناء على ما سبق فإن الضمانة التي تحدث عنها المشرع هي ضمانة مؤقتة تنتهي بمجرد انقضاء مدة الخمس سنوات، والتي تبدأ من تاريخ التخصيص، وبعدها يصبح العامل الوطني تحت رحمة تلك الشركات إذا أرادت أن تستخدمه في العمل والإبقاء عليه أو الاستغناء عنه متعارضاً بذلك مع أحد أهم أهداف الخصخصة، والتي تسعى الدولة إلى تحقيقها، وهو أن يستوعب القطاع الخاص العمالة الوطنية؛ ونتمنى

أن ينتبه المشرع العادي لذلك، ويعالج ذلك القصور المتمثل في سهولة الاستغناء عن العمالة الوطنية من قبل الشركات، ويأتي بتشريعات تضمن بقاء العمالة الوطنية في الشركات التي آل إليها المشروع العام، ووضع قيوداً من شأنها أن تحد من سلطة تلك الشركات في الاستغناء عن العمالة الوطنية، بحيث لا يكون ذلك دون ضوابط وشروط تهدر حقوق تلك العمالة.

كما أورد المشرع العادي أيضاً في قانون التخصيص قيوداً مهماً يتعلق بحماية حقوق العاملين الكويتيين، حيث نص على أنه: «لا يجوز للشركات التي آل إليها المشروع العام المساس بتلك الحقوق، وأي مساس بها من شأنه تخفيض المرتب أو إلغاء أو تخفيض المزايا المالية والعينية سيكون مصيره البطلان بحكم القانون»، حيث رتب القانون حكم البطلان لكل اتفاق يأتي بالمخالفة للبنود (1، 2، 3) من المادة (18) ما لم يكن ذلك الاتفاق يقدم مزايا أكثر للعامل، وهو ما يعد أهم ضمانة لحماية حقوق ومزايا العاملين الكويتيين، وذلك تطبيقاً للفقرة قبل الأخيرة من المادة (18)، حيث تنص على أنه: «ويقع باطلاً كل اتفاق يتم بين العامل والجهة التي آل إليها المشروع بالمخالفة للبنود (1، 2، 3) من هذه المادة ما لم يكن من شأن هذا الاتفاق أن يقدم إلى العامل مزايا أكبر».

وأخيراً حرص المشرع العادي أيضاً على دعم العمالة الوطنية، حيث تلتزم الشركات التي آلت إليها المرافق العامة بعد الخصخصة: «أن تلتزم هذه الشركات بالحد الأدنى للعمالة الكويتية بالنسبة إلى مجموع العاملين لديها، وكذلك بالحد الأدنى لمجموع نسب أجور هذه العمالة الكويتية من إجمالي الأجور، ويتولى مهمة تحديد نسبة العمالة الكويتية مع أجورها المجلس الأعلى للتخصيص، الأمر الذي يشكل ضمانة لحقوق العاملين الكويتيين»، ولم يكتف المشرع بذلك بل أضاف ضمانة أخرى مهمة وتشكل قيوداً على تلك الشركات، وهو ألا تقل تلك النسبة المتعلقة بعدد العمالة الكويتية وأجورها بتلك الشركات عما كانت عليه في المشروع العام قبل التخصيص

وعن النسبة المقررة وفقاً لأحكام القانون رقم (19) لسنة 2000 في شأن دعم العمالة الوطنية والقرارات الصادرة تنفيذاً له، وذلك كله تطبيقاً للمادة (21) من القانون رقم (37) لسنة 2010، حيث تنص على أنه: «مع عدم الإخلال بأحكام المادة التاسعة من القانون رقم (19) لسنة 2000 المشار إليه، يحدد المجلس الحد الأدنى للعمالة الكويتية بالنسبة إلى مجموع العاملين بالشركة والحد الأدنى لمجموع نسب أجور هذه العمالة من إجمالي الأجور، وذلك في أي شركة يتم تأسيسها نتيجة التخصيص، على ألا تقل تلك النسب عما كانت عليه في المشروع العام الذي تم تخصيصه وعن النسبة المقررة وفقاً لأحكام ذلك القانون والقرارات الصادرة تنفيذاً له.»⁽¹⁾ هذا وقد ذهب البعض إلى أن المشرع الكويتي بالغ في تقرير الأحكام المتعلقة بحماية حقوق العاملين، حيث من شأنها إلقاء أعباء جسيمة على عاتق الشركة التي يؤول إليها المشروع بعد خصصته، مما يؤدي في نهاية الأمر إلى عدم تحقيق الغرض من الخصصة⁽²⁾.

(1) المادة (21) من القانون رقم 37 لسنة 2010 بشأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص.

(2) محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 697.

المطلب الثالث

السهم الذهبي

تحدثنا في المبحث الأول من الفصل الثاني عن فكرة السهم الذهبي والغرض منها حيث إن المشرع الفرنسي نص عليها من أجل تحقيق المصلحة الوطنية، وفي الكويت فإن فكرة السهم الذهبي كانت محل خلاف بين الحكومة، والتي كانت ترى أنه سينفّر المستثمرين ويخفض عائد المزايدة، وبين مجلس الأمة الذي كان يرى أنه ضماناً لإحكام الرقابة على المشروعات العامة بعد تخصيصها، فالحكومة كانت ترى أن يكون السهم الذهبي جوازياً⁽¹⁾ بينما اشترط بعض النواب لتمرير قانون الخصخصة أن يكون السهم الذهبي وجوبياً، وهو ما تحقق فعلاً في القانون رقم (37) لسنة 2010 في شأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص، حيث تنص الفقرة الأولى من المادة (16) 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 للشركات حماية للمصلحة العامة».

وبناء على ما سبق فإن فكرة السهم الذهبي أصبحت أمراً وجوبياً وليس جوازياً بحيث يجب أن يكون للدولة سهم ذهبي في كل الشركات التي تنشأ وفقاً لقانون التخصيص رقم (37) لسنة 2010، كما أن ميزة السهم الذهبي دائمة وليست

(1) موقف الحكومة هو ذاته موقف غرفة تجارة وصناعة الكويت والتي كشفت عنه بتاريخ 2010/5/17 تحت عنوان "إنجاز في المبدأ.. قصور في الجدوى"، حيث ترى الغرفة أن إطلاق حق الدولة بتملك السهم الذهبي في ملكية كل الشركات التي ستأسس نتيجة التخصيص وعدم حصر هذا الحق في الشركات التي تتمتع بمركز احتكاري أو تتمتع مرفقاً استراتيجياً يشكل انحرافاً ضاراً بمفهوم السهم الذهبي وغاياته، وهو انحراف طارد للاستثمارات الأجنبية ومحبط للمستثمر الوطني؛ لأنه يخلق قلقاً مبرراً من أن يقترن تخصيص الملكية بتأميم الإدارة - انظر جريدة القبس بتاريخ 17 مايو 2010.

مؤقته⁽¹⁾، وهذا السهم يعطي للدولة قدرة تصويتية تمكنها من الاعتراض على قرارات مجلس الإدارة والجمعية العامة للشركة حماية للمصلحة العامة.

وهنا لنا وقفة مع هذا النص الذي يعطي الحق للدولة في الاعتراض على قرارات مجلس الإدارة أو الجمعية العامة للشركة حماية للمصلحة العامة، فما هو المقصود بالمصلحة العامة؟ فمصطلح المصلحة العامة من المصطلحات الغامضة والفضفاضة، والتي ستكون بلا شك محل خلاف بين وجهات النظر مستقبلاً، مما يخشى معه أن يؤدي ذلك إلى تعطيل نشاط تلك الشركات، وذلك بالاعتراض على بعض قراراتها بحجة حماية المصلحة العامة، الأمر الذي قد يشكل عائقاً لعمل القطاع الخاص في المستقبل، مما يتعارض مع فكرة وأهداف الخصخصة.

إلا أنه في النهاية سيكون ذلك القرار وتحديد كونه متعارضاً مع المصلحة العامة أم لا تحت رقابة القضاء الذي سيبحث مثل تلك المواضيع مستقبلاً، لأنه يحق لتلك الشركات اللجوء إلى القضاء والطعن في قرار الاعتراض الصادر من الدولة استناداً إلى السهم الذهبي الذي تملكه، بالإضافة إلى حقها في المطالبة بالتعويض عما أصابها من ضرر نتيجة ذلك القرار.

هذا وقد نص المشرع على أن يصدر قرار من المجلس الأعلى للتخصيص يمنح حقوق السهم الذهبي، ويحدد هذا القرار الميزة التصويتية لذلك السهم، والتي يجب أن تتضمن حق الدولة أو الجهة الإدارية المختصة في الاعتراض على قرارات مجلس الإدارة أو الجمعية العمومية للشركة حماية للمصلحة العامة، كما يبين من يمارسها، ويجب أن ينص على هذه الميزة في عقد التأسيس أو النظام الأساسي للشركة، كما لا يجوز تعديل الأحكام المتعلقة بها إلا بموافقة المجلس الأعلى للتخصيص، وذلك كله تطبيقاً للفقرة الأخيرة من المادة (16)، حيث تنص على أنه: «ويصدر قرار من المجلس

(1) محمد عبداللطيف، المرجع السابق، ص 693.

يمنح حقوق السهم الذهبي، ويحدّد 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».

وهنا يطرح تساؤل مهم، وهو: ماذا لو لم ينص على الميزة التصويتية للسهم الذهبي في عقد التأسيس أو النظام الأساسي للشركة؟

نرى أن عقد التأسيس أو النظام الأساسي للشركة في حالة إغفاله لهذه الميزة سيكون مصيره البطلان، وذلك لأنّ المشرّع نص صراحة على هذه الميزة للسهم الذهبي، وذلك ضماناً لحماية المصلحة العامة، ومن ثمّ عدم النص عليه يشكل إهداراً لتلك الضمانة.

وأخيراً وبناءً على كل ما سبق فإنّ المشرّع الكويتي أورد فكرة السهم الذهبي كأحد القيود التي ترد على الشركات التي آلت إليها المرافق العامة، وذلك ضماناً لإحكام الرقابة على تلك الشركات، مبرراً استخدام فكرة السهم الذهبي وما يعطيه من ميزة تصويتية تفوق المساهمين الآخرين بحماية المصلحة العامة، ونحن إن كنا نؤيد فكرة السهم الذهبي فإننا لا نخفي خشيتنا من إساءة استخدام ذلك الحق بما يخرج عن الهدف الأساسي له، ألا وهو حماية المصلحة العامة إلى الإضرار بتلك الشركات وعرقلتها، الأمر الذي يتعارض مع فكرة وأهداف الخصخصة.

المطلب الرابع

حماية مصالح المستهلك

أراد المشرّع الكويتي أن لا يترك المستهلك ضحية للشركات التي آلت إليها المرافق العامة بعد التخصيص، وألا يتركها تتحكم بأسعار السلع والخدمات التي تقدمها دون قيد أو شرط، خصوصاً أن الربح يظل لاجباً أساسياً في عملية التخصيص، لذلك نص القانون رقم (37) لسنة 2010 في شأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص على قيد يتعلق بإلزام تلك الشركات بالأسعار ونظام الخدمة وجودة السلع والخدمات التي تقدمها كإحدى الحاجات العامة للمجتمع، وذلك حماية لمصالح المستهلك حيث ينص البند (أ) من المادة الثانية على أنه: «حماية مصالح المستهلك من حيث مستوى الأسعار، ونظم الخدمة وجودة السلع والخدمات في مجال إنتاج السلع أو الخدمات ذات الطبيعة الاحتكارية أو الإستراتيجية، وذلك من خلال إلزام الشركة المؤسسة وفقاً لأحكام هذا القانون بالالتزام بالأسعار ونظم الخدمة التي تقررها وتعتمدها الأجهزة الرقابية بعد مراجعتها بصفة دورية، ولا يجوز زيادة الأسعار إلا بموافقة هذه الأجهزة، وتلتزم هذه الشركات بتزويد الأجهزة الرقابية المختصة بصفة دورية بجميع المعلومات التي تمكنها من القيام بدورها الرقابي».

وحسناً فعل المشرّع عندما نص على ذلك القيد من أجل حماية مصالح المستهلك، حيث ألزم الشركات التي تؤسس وفقاً لأحكام هذا القانون بالالتزام بالأسعار ونظم الخدمة وجودة السلع والخدمات التي تقررها وتعتمدها الأجهزة الرقابية، بحيث لا يجوز رفع هذه الأسعار وزيادتها إلا بموافقة هذه الأجهزة، وأي زيادة دون موافقة تلك الأجهزة الرقابية تعد مخالفة لأحكام هذا القانون، الأمر الذي يمكن معه تطبيق الجزاءات المنصوص عليها في الفصل الخامس من القانون رقم (37) لسنة 2010، كما

يمكن أيضاً تطبيق تلك الجزاءات على الشركات متى ما قامت بإخفاء أي معلومات عن الأجهزة الرقابية بقصد إعاقتها عن القيام بدورها الرقابي.

ولكن علينا أن نلاحظ أن هذا القيد يتعلق فقط بالسلع والخدمات ذات الطبيعة الاحتكارية أو الإستراتيجية وفقاً للبند السابق، «في مجال إنتاج السلع أو الخدمات ذات الطبيعة الاحتكارية أو الإستراتيجية». وحسناً فعل المشرع عندما اشترط ذلك القيد على السلع والخدمات ذات الطبيعة الاحتكارية، لأن احتكار مثل تلك السلع من قبل شركة واحدة يجعل تلك الشركة تتحكم بالأسعار، ويغيرها برفع أسعارها كونها الوحيدة التي تقدم هذه الخدمة، ومن ثم فإن ذلك القيد لا يشمل الشركات التي تقدم سلعاً وخدمات ليست ذات طبيعة احتكارية؛ لأن المنافسة تضمن المحافظة على جودة السلع والخدمات التي تقدم من قبل تلك الشركات واستقرار أسعارها وعدم غلائها نتيجة المنافسة بين هذه الشركات التي تقدم ذات السلع والخدمات⁽¹⁾.

وأيضاً من السلع والخدمات التي يرد عليها القيد السابق السلع والخدمات ذات الطبيعة الإستراتيجية، ولم يبيّن المشرع ما المقصود بالسلع والخدمات ذات الطبيعة الإستراتيجية، الأمر الذي سيترتب عليه أن يكون محل خلاف بين تلك الشركات والأجهزة الرقابية فيما يعتبر من السلع والخدمات التي تقدمها تلك الشركات ذات طبيعة إستراتيجية وما لا يعد كذلك، وما يترتب على ذلك من آثار، بحيث إذا كانت تلك السلع والخدمات ذات طبيعة إستراتيجية فإنها سوف تخضع لرقابة الأجهزة الرقابية، ومن ثم لا يمكن لتلك الشركات زيادة أسعار تلك السلع والخدمات إلا بموافقة الأجهزة الرقابية المختصة؛ ونعتقد أن المقصود بالسلع الإستراتيجية السلع الضرورية بالنسبة للمجتمع التي لا يمكن الاستغناء عنها.

(1) مما لا شك فيه أن المنافسة أحد أهم الأسباب الرئيسية لضمان جودة السلع والخدمات التي تقدم من قبل أكثر من شركة، إضافة إلى استقرار الأسعار عند مستويات معقولة، ولا أدل على ذلك في الكويت عندما تم منح ترخيصين جديدين للهواتف المتنقلة وما ترتب على ذلك من تحسن في مستوى الخدمات التي تقدم بالإضافة إلى انخفاض أسعار الخدمة.

المطلب الخامس

العمل وفق أحكام الشريعة الإسلامية

تنص المادة الثانية من الدستور الكويتي على أن: «دين الدولة الإسلام والشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع»، وتطبيقاً للنص الدستوري السابق جاء المشرع العادي بأحد القيود التي ترد على الشركات التي ألت إليها ملكية المرافق العامة، ويتمثل في أن تلتزم تلك الشركات بالعمل وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية حيث تنص المادة (28) من القانون رقم (37) لسنة 2010 في شأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص على أنه: «تلتزم الشركات التي تؤسس وفقاً لأحكام هذا القانون بالعمل وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية»، وهو توجه محمود من قبل المشرع العادي لاستشعاره بالأمانة التي حملها إياها المشرع الدستوري بضرورة الأخذ بأحكام الشريعة الإسلامية وفق ما جاء في المذكرة التفسيرية للدستور كما يلاحظ بهذا الخصوص أن النص الوارد بالدستور - وقد قرر أن: «الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع» - إنما يُحمّل المشرع أمانة الأخذ بأحكام الشريعة الإسلامية ما وسعه ذلك، ويدعوه إلى هذا النهج دعوة صريحة واضحة، ومن ثم لا يمنع النص المذكور من الأخذ عاجلاً أو آجلاً بالأحكام الشرعية كاملة، وفي كل الأمور إذا رأى المشرع ذلك».

وبناءً على كل ما سبق نعتقد أن على الشركات التي ألت إليها ملكية المرافق العامة أن تلتزم في جميع تعاملاتها بأحكام الشريعة الإسلامية، وأن أي تعامل يصدر من جانبها مخالفاً لتلك الأحكام يقع تحت طائلة البطلان، وذلك لصراحة نص المادة (28) من القانون، والتي تحظر أي تعامل مخالف لأحكام الشريعة الإسلامية، وأمام صراحة النص لا مجال للاجتهاد.

وهنا سنتحدث عن نقطة مهمة، وهو موضوع القروض الربوية؛ فكما هو معلوم إن مثل هذه الشركات مستقبلاً قد تلجأ للاقتراض من أجل دعم وتطوير نشاطها فهل يحق لها ذلك؟

نرى أنه لا يحق لها ذلك، حيث إن القروض الربوية تم تحريمها بقول الله عز وجل: «وَأَحَلَّ اللَّهُ الْبَيْعَ وَحَرَّمَ الرِّبَا»⁽¹⁾. بالإضافة إلى أن الفقه أجمع على تحريمها وفق أحكام الشريعة الإسلامية، الأمر الذي يجعل ذلك التعامل يقع في دائرة المنع لمخالفته أحكام الشريعة الإسلامية، ومن ثمّ يمنع على هذه الشركات أن تلجأ إلى القروض الربوية، وذلك كله تطبيقاً لأحكام المادة (28) من القانون رقم (37) لسنة 2010، ولكن ذلك لا يعني أن لا تلجأ تلك الشركات، وتبحث عن مصادر تمويل أخرى لا تخالف أحكام الشريعة الإسلامية.

(1) سورة البقرة الآية 275.

الخاتمة

تعرفنا في الفصل الأول من هذا البحث على الضوابط التي أوردها المشرع العادي الكويتي والتي تتعلق بألية نقل ملكية المشروعات العامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وبيّنا أهمية هذه الضوابط فيما يتعلق بنقل ملكية المشروعات العامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وضرورة وجود مثل تلك الضوابط من أجل تحقيق المصلحة العامة، وذلك لأن المشروعات العامة تعد في النهاية أموالاً عامة يقع على الدولة عبء حمايتها والمحافظة عليها، بالإضافة إلى القيود التي جاء بها المشرع في قوانين الخصخصة في كل من فرنسا والكويت من أجل ضمان استمرار العلاقة ما بين الدولة وتلك المشروعات بعد خصخصتها بما يضمن استمرار رقابة الدولة لتلك المشروعات والإشراف عليها، وذلك في الفصل الثاني من هذه الدراسة ونحرص هنا في نهاية البحث أن نورد بعض الاقتراحات المهمة التي نتمنى أن يتبنّاها المشرع الكويتي فيما يتعلق بعملية خصخصة المشروعات العامة وذلك على النحو التالي:-

1 - ضرورة أن يأتي المشرع بتعديل يهدف إلى تحديد نسبة المستثمر الأجنبي حيث أن المشرع للأسف لم يحدد في القانون رقم (37) لسنة 2010 في شأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص نسبة للمستثمر الأجنبي يحق له تملكها من مجموع أسهم المشروع، الأمر الذي يترتب عليه أن يكون له الحق في تملك نسبة لا تتجاوز (49%) من مجموع أسهم المشروع؛ حيث سيطبق هنا قانون الشركات رقم (15) لسنة 1960 وتحديداً المادة (68)، والتي تسمح للأجانب بتملك تلك النسبة، وهو الأمر الذي حذرنا منه في هذه الدراسة وطالبنا المشرع بضرورة التدخل لوضع نسبة للأجنبي لا تتجاوز (20% أو 25% كحد أقصى)، وذلك محافظة على الاستقلال الوطني لتلك المشاريع نظراً لمدى أهميتها لما تقدمه من حاجات أساسية لإشباع حاجات أفراد المجتمع.

2 - فيما يتعلق بحماية حقوق العاملين الكويتيين بيّنا مسألة خطيرة غفل عنها المشرّع ألا وهي حق تلك الشركات في أن تستغني عن العامل الوطني متى ما رغبت في ذلك بعد انقضاء مدة الخمس سنوات التي تلتزم فيها تلك الشركات بإبقاء ذلك العامل لديها، وإلى ضرورة تدخل المشرّع لوضع ضوابط وقيود تحد من سلطة تلك الشركات في الاستغناء عن العمالة الوطنية حماية لحقوق تلك العمالة.

3 - فيما يتعلق بالسهم الذهبي والذي يعطي للدولة الحق في الاعتراض على قرارات مجلس الإدارة والجمعية العامة للشركة متى ما كانت تلك القرارات تشكل مساساً بالمصلحة الوطنية، وبيّنا أن مصطلح المصلحة الوطنية مصطلح يكتنفه الغموض حيث لم يبيّن المشرّع ماذا يقصد بذلك مما قد يترتب عليه في المستقبل الخلاف ما بين الدولة وتلك الشركات في حال ما صدر مثل ذلك القرار، مما قد يؤدي إلى إجماع القطاع الخاص عن شراء المرافق العامة، وبالتالي تعطل عملية الخصخصة؛ لذا نرى أن يأتي المشرّع بمعيار أكثر انضباطاً يعطي للدولة الحق في استخدام السهم الذهبي.

وأخيراً: فإذا كانت هذه الضوابط والقيود مهمة للحفاظ على المشاريع العامة التي تعد أموالاً عامة مملوكة للدولة تلتزم هذه الأخيرة بوجوب حمايتها وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة - وهي بلا شك كذلك - فإننا نرى أيضاً لتحقيق ذلك يجب أن يكون إلى جانب هذه الضوابط والقيود حكومة قوية تشرف على عملية الخصخصة وتتمتع بإجراءاتها بالنزاهة والشفافية، حيث إن التجارب كشفت لنا أن الدول التي بها حكومات قوية وتعمل بشفافية ومسؤولية نجحت فيها برامج التخصيص، على خلاف الدول التي بها حكومات ضعيفة ومثقلة بملفات الفساد، حيث فشلت بها تجربة الخصخصة، بل كانت تلك التجربة وبالاً عليها وعبئاً اقتصادياً أثقل كاهل تلك الدول.

قائمة المراجع

- إبراهيم هرموش
- القيود الدستورية الموضوعية للخصخصة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29 العدد الثاني 2013، ص 369. السهم الذهبي وتحدياته المعاصرة في قضاء محكمة العدل الأوروبية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 30، العدد الأول، 2014 - ص 479.
- أحمد جمال الدين موسى، فنون تطبيق الخصخصة، مجلة البحوث القانونية الاقتصادية، جامعة المنصورة، كلية الحقوق، العدد الثاني عشر، أكتوبر 1992، ص 501.
- الحسن محمد سباق، أثر الخصخصة على حقوق العمال، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 474.
- سامي سلهب، الخصخصة في لبنان بين القانون والواقع، مجلة الدراسات القانونية، جامعة بيروت العربية، العدد التاسع، يوليو 2002، ص 29.
- صابر زكي إمام، التجربة المصرية في خصخصة المشروعات العامة، دار النهضة العربية، القاهرة 2006/2007، ص 74
- عبدالغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية 1991، ص 417.
- محمد عبد اللطيف، القانون العام الاقتصادي (دراسة مقارنة)، لجنة التأليف والتعريب والنشر، جامعة الكويت، ص 656. التطورات المعاصرة للمرافق العامة الاقتصادية، لجنة التأليف والتعريب والنشر، جامعة الكويت، 1999، ص 61. الاتجاهات المعاصرة في إدارة المرافق العامة الاقتصادية، دار النهضة العربية، 2000، ص 120.

- د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، 1992، ص481.
- يسري محمد العصار، القانون الإداري- النشاط الإداري (المرفق العام - الضابط الإداري)، كلية القانون الكويتية العالمية، ص 51. القيمة القانونية لإعلانات ومواثيق واتفاقيات الحقوق بين مصادر القانون في الكويت ومصر وفرنسا، (دراسة مقارنة)، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد الثاني، السنة الأولى، يونيو 2013.
- Conseil constitutionnel 16 Janvier 1982 Decision no.81-132DC Rec18 RJC-140.
- Conseil constitutionnel n 86-207 DC , 26 juin 1986, journal officiel du 27 juin 1986,p.7978,Rec.
- Conseil constitutionnel Décision n 2011-625 DC, 10 mars 2011, Journal du 15 mars 2011
- Conseil constitutionnel.23 November 1977.n.87 D.C.Rec.
- Conseil constitutionnel, Décision n 2002-463 DC, 12 décembre 2002, Journal officiel du 24 décembre2002.
- Chapus, R. Droit administratif général,T.I, Montchrestien. 1996 ,n. 664
- Delvolvé.P ,Droit public de l' économie, paris, Dalloz,1998.
- Favoru,L., Servic public et constitution, Actualite` juridique du droit adminstratif,1997 No spécial service public,pp.16 et s., spéc.

الصفحة	الموضوع
57	ملخص
59	المقدمة
61	الفصل الأول: ضوابط نقل ملكية المرافق العامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص في فرنسا والكويت
62	المبحث الأول: ضوابط خصخصة المرافق العامة في فرنسا وينقسم إلى خمسة مطالب
63	المطلب الأول: ضرورة صدور تشريع
65	المطلب الثاني: مرافق عامة لا يجوز خصخصتها
66	الفرع الأول- المرافق العامة السيادية
68	الفرع الثاني- المرافق العامة الدستورية غير السيادية
70	الفرع الثالث- المرافق العامة الاحتكارية
71	المطلب الثالث: نقل ملكية المرافق العامة إلى القطاع الخاص مقابل ثمن عادل
74	المطلب الرابع: المحافظة على الاستقلال الوطني
76	المطلب الخامس: منع احتكار الأشخاص للأسهم المعروضة للبيع
77	المبحث الثاني: ضوابط خصخصة المرافق العامة في الكويت وفيه سبعة مطالب....
87	المطلب الأول: إصدار قانون بتخصيص المرافق العامة
80	المطلب الثاني: نقل ملكية المرافق العامة إلى القطاع الخاص مقابل ثمن عادل
86	المطلب الثالث: مرافق عامة لا يجوز تخصيصها
87	الفرع الأول- المرافق العامة السيادية
89	الفرع الثاني- مرافق عامة لا يمكن تخصيصها
93	المطلب الرابع: تأسيس الحكومة لشركات مساهمة كمقدمة لتخصيص المرافق العامة

96	المطلب الخامس : عدم تضارب المصالح
100	المطلب السادس : اعتماد مجلس الوزراء وموافقته
101	المطلب السابع : المحافظة على الاستقلال الوطني
103	الفصل الثاني : القيود الواردة على المرافق العامة بعد الخصخصة
104	المبحث الأول : القيود الواردة على المرافق العامة بعد الخصخصة في فرنسا
105	المطلب الأول : السهم الذهبي
107	المطلب الثاني : حماية حقوق العاملين
108	المطلب الثالث : كراسة الشروط
109	المطلب الرابع : المبادئ الضابطة لسير المرافق العامة
110	الفرع الأول - مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد
111	الفرع الثاني - مبدأ المساواة أمام المرافق العامة
112	الفرع الثالث - مبدأ قابلية المرفق العام للتعديل والتغيير
113	المبحث الثاني : القيود الواردة على المرافق العامة بعد الخصخصة في الكويت
114	المطلب الأول : حماية البيئة
116	المطلب الثاني : حماية حقوق العاملين ودعم العمالة الوطنية
121	المطلب الثالث : السهم الذهبي
124	المطلب الرابع : حماية مصالح المستهلك
126	المطلب الخامس : العمل وفق أحكام الشريعة الإسلامية
128	الخاتمة
130	قائمة المراجع

