

القيود الدستورية الموضوعية للخصخصة

إشراف الدكتور

إعداد طالب الدكتوراه

سام دلة

إبراهيم يوسف هرموش

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة دمشق

الملخص

القيود الدستورية الموضوعية للخصخصة تتعامل في - المقام الأول - مع السؤال هل يمكن خصخصة أحد المرافق العامة من وجهة النظر الدستورية، أم لا؟ لأن بعض الدول، مثل فرنسا، تحمي المرافق العامة بموجب نصوص الدستور، فضلاً عن أن من الشائع بالنسبة إلى النصوص الدستورية أن تتضمن تحديداً لمهام الدولة الأساسية، التنفيذية والتشريعية والقضائية، الأمر الذي يمكن تفسيره بأنه من غير الممكن إطلاقاً خصخصة هذه المهام الدستورية.

المقدمة:

يَعْرِف الباحث الخصخصة بأنها (تصرف قانوني، تقوم الدولة بموجبه، بنقل حصة الأغلبية، في ملكية الشركات والأصول العامة، إلى القطاع الخاص).

والخصخصة هي - من وجهة نظر الباحث - تصرف قانوني في المقام الأول، يُستخدَم من أجل تحقيق أهداف سياسية واقتصادية واجتماعية، على درجة كبيرة من الأهمية إلى حد أنها قد تؤدي إلى تغيير النظام السياسي والاقتصادي للدولة، فهي ليست تصرف قانونياً عادياً، محدود الآثار والنتائج ومن هنا، فإنها قد تصطدم بجدار النصوص الدستورية التي تحدد هوية الدولة السياسية والاقتصادية التي تشكل قيداََ دستورياً يمنع تنفيذها في دولة ما.

وفي هذا الإطار، فإن بعض المرافق العامة في بعض الدول "وخاصة دول القانون الفرنسي"، تحظى بحماية دستورية تمنع التصرف فيها إلى الغير، وذلك بسبب ارتباطها العضوي بسيادة الدولة ووظائفها الأساسية، ومن ثمَّ فإن غيابها يقتضي غياب الدولة ذاتها، ولذلك فإن الدساتير تمنع خصخصة هذه المرافق العامة، وتعدّها - بحكم طبيعتها - خارجة عن المجالات التي يمكن للإدارة التصرف فيها،

وإذا كانت خصخصة هذه المرافق غير جائزة دستورياً، إلا أن رياح العولمة ورغبة الدول في تقليص حجم نشاطاتها، قد دفعها إلى تفويض جزء كبير من مهامها إلى القطاع الخاص، وهذا ما جرى على نطاق واسع في عدد كبير من دول العالم، إلى حد وصل معه التفويض إلى مرافق حساسة جداً من الناحية الدستورية كالشؤون الخارجية والدفاع والأمن،... الأمر الذي طرح العديد من المشكلات والأسئلة الفقهية، وكان له بالغ الأثر في طبيعة القانون العام.

ومن هنا، فإن دراستنا في هذا البحث ستركز على الحماية الدستورية للمرافق العامة (المطلب الأول)، ثم نتطرق لمفهوم المرافق العامة الدستورية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الحماية الدستورية لبعض المرافق العامة

إذا كان المشرع على مستوى العالم، قد أحاط المرافق العامة بسياج من الحماية والضمانات القانونية التي تكفل سيرها بانتظام واضطراد، إلا أنه قد خص بعض المرافق "الأساسية" بحماية أسمى نص تشريعي في الدولة، ألا وهو الدستور.

ففي فرنسا، على سبيل المثال، تنص الفقرة التاسعة من مقدمة الدستور الفرنسي لعام / 1946 / التي لا تزال نافذة بموجب دستور عام / 1958 / على أنه:

" كل ملكية وكل مشروع يتمتع بخصائص المرفق العام الوطني، أو يكون نشاطه محل احتكار فعلي ينبغي أن يكون ملكاً للجماعة ".

(Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait doit devenir la propriété de la collectivité).

وفي المملكة المتحدة (UK) - حيث السيادة للبرلمان - قامت لجنة برلمانية بتحديد مجموعة من المرافق العامة والمجالات التي يحظر أن تمتد إليها عمليات الخصخصة، وقد شمل الحظر مرافق، القضاء، والقوات المسلحة، وأية مجالات من شأن خصصتها أن تخرق مبدأ الحرية، فضلاً عن المجالات ذات العلاقة بالوظائف التنظيمية (regulatory functions)⁽¹⁾،

أمّا في لبنان، فتنص المادة / 89 / من الدستور اللبناني على أنه "لا يجوز منح أي التزام أو امتياز لاستغلال مورد من موارد البلاد الطبيعية، أو مصلحة ذات منفعة عامة، أو أي احتكار، إلا بموجب قانون وإلى زمن محدود".

وفي مصر، نجد أن الدستور المصري قد نصّ على مجموعة من المرافق الأساسية التي تتولى الدولة إنشاءها وتضمن عملها، إذ تؤكد المادة /16/ أن "تكفل الدولة الخدمات الثقافية والاجتماعية والصحية، وتعمل بوجه خاص على توفيرها للقريبة في يسر وانتظام رفعا لمستواها".

كما تشدد المادة /17/ من الدستور المصري على أن "تكفل الدولة خدمات التأمين الاجتماعي والصحي ومعاشات العجز عن العمل والبطالة والشيخوخة للمواطنين جميعاً، وذلك وفقاً للقانون".

(1)- Prosser, Tony, Constitutional guarantees in the light of privatisation : the UK experience, World Congress of the International Association of Constitutional Law, Athens, 11-15 June 2007. Workshop 10, on : "Constitutional Guarantees in the light of privatization", p 6.

أما المادة /18/، فتتص على أن " التعليم حق تكفله الدولة، وهو إلزامي في المرحلة الابتدائية.. ".

فيما تؤكد المادة /180/ المعدلة بنتيجة الاستفتاء الشعبي بتاريخ 26 /3/ 2007، أن " الدولة وحدها هي التي تنشئ القوات المسلحة وهي ملك للشعب، ومهمتها حماية البلاد وسلامة أراضيها وأمنها، ولا يجوز لأية هيئة أو جماعة إنشاء تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية. "(1).

وفي السياق ذاته، ينص الدستور السوري الدائم على المرافق والمجالات التي تلتزم الدولة بتقديمها للمواطنين إذ تنص المادة /37/ منه أن "التعليم حق تكفله الدولة وهو مجاني في جميع مراحلها والإلزامي في مرحلته الابتدائية...".

كما تؤكد المادة /47/ على أن " تكفل الدولة الخدمات الثقافية والاجتماعية والصحية وتعمل بوجه خاص على توفيرها للقرية رفقاً لمستواها. "

وتنص المادة /46/ على أن "1- تكفل الدولة كل مواطن وأسرته في حالات الطوارئ والمرض والعجز واليتم والشيخوخة.

2- تحمي الدولة صحة المواطنين وتوفر لهم وسائل الوقاية والمعالجة والتداوي"(2).

أما في دولة الكويت، فقد أولى الدستور الكويتي عنايته وحمايته لمجموعة من المرافق العامة، والموارد والثروات الطبيعية(3)، وقد التزم قانون الخصخصة الكويتي رقم /37/ لعام 2010، بهذه

(1)- وقد كان النص قبل التعديل على النحو الآتي: "الدولة وحدها هي التي تنشئ القوات المسلحة وهي ملك للشعب، مهمتها حماية البلاد وسلامة أراضيها وأمنها وحماية مكاسب النضال الشعبي الاشتراكي، ولا يجوز لأية هيئة أو جماعة إنشاء تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية.

(2)- وانظر أيضاً، نص الفقرة الثانية من المادة / 44 / من الدستور السوري التي تجعل من مهام الدولة حماية الأمومة والطفولة ورعاية الشباب، الأمر الذي يوجب عليها إنشاء المرافق العامة التي تقوم بهذا الحماية و الرعاية، "تحمي الدولة الزواج وتشجع عليه وتعمل على إزالة العقبات المادية والاجتماعية التي تعوقه وتحمي الأمومة والطفولة وترعى النشء والشباب وتوفر لهم الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم".

وانظر بالمعنى نفسه، المادة / 10 / من الدستور المصري التي تنص على أن:

" تكفل الدولة حماية الأمومة و الطفولة، وترعى النشء والشباب، وتوفر لهم الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم".

(3) - انظر أيضاً على سبيل المثال، المواد التي تعرضت للمرافق العامة الدستورية في الدستور الكويتي، المادة (11) التي تكفل الدولة بموجبه المعونة للمواطنين في حالة الشيخوخة أو المرض أو العجز عن العمل، كما توفر لهم خدمات التأمين الاجتماعي والمعونة الاجتماعية والرعاية الصحية، والمادة (13) التي تنص على أن التعليم ركن أساسي لتقديم المجتمع، تكلفه الدولة وترعاه.

المادة (14) و تتعلق برعاية الدولة للعلوم والآداب والفنون والبحث العلمي.

المادة (15) التي ألزمت الدولة بتوفير الرعاية الصحية الوقائية، و المادة (21) و تطرقت للموارد والثروات الطبيعية.

الحماية الدستورية عندما نص في مادته الرابعة على أنه " .. لا يجوز تخصيص إنتاج النفط والغاز الطبيعي ومصافي النفط ومرفقي التعليم والصحة."

وبناءً على ما سبق، نلاحظ بأن المشرع الدستوري - سواء أكان أجنبياً أم عربياً - قد وجه عنايته واهتمامه لمجموعة من المجالات و المرافق العامة التي تتكفل الدولة بإنشائها وضمان عملها بانتظام واضطراد نظراً إلى ارتباطها بالحاجات الأساسية للدولة والمجتمع، ولكون بعضها مندمجاً اندماجاً كلياً في شخصية الدولة مما لا يتصور معه انفصاله عنها لأن ذلك سيؤدي إلى فقدان الدولة مقومات وجودها واستمراريتها بين الأمم،

وبالعودة إلى نص الفقرة التاسعة من ديباجة الدستور الفرنسي لعام 1946 التي لا تزال نافذة بموجب دستور عام 1958/، نجد أن المشرع الفرنسي، قد فرض التزاماً سلبياً يقضي بحظر التصرف بالمرافق العامة التي ترتدي طابع مرفق عام وطني أو احتكار فعلي لأنها يجب أن تبقى مملوكة لعموم المواطنين، ومن ثم فإنه لا يمكن خصصتها ونقل ملكيتها إلى القطاع الخاص⁽¹⁾.

ووفقاً لهذا النص، فإن معظم المؤسسات والشركات العامة الضخمة التي تقدم خدماتها في جميع أرجاء البلاد، أو تتمتع "باحتمار فعلي" تغدو غير قابلة للخصخصة، ولكن المجلس الدستوري الفرنسي قد قدم حلاً دستورياً غاية في البراعة لهذه المعضلة، عندما ميز في قراره الشهير رقم (207) لعام 1986 بين المرافق العامة الوطنية والمرافق العامة الدستورية، معتبراً بأن الأولى يمكن خصصتها، في حين الثانية التي تستمد وجودها من المبادئ والقواعد الدستورية لا يجوز خصصتها⁽²⁾.

وبناءً عليه فإن المجلس يقرر بأن " أي نشاط قد تحول إلى مرفق عام، دون أن يكون الدستور قد فرض ذلك فإنه ليس هنالك ثمة ما يمنع أن يكون محلاً للخصخصة " ⁽³⁾.

أمّا بالنسبة إلى مفهوم الاحتكار الفعلي الذي طرحته الفقرة التاسعة من ديباجة دستور 1946، فإنه " يجب لفهمه الأخذ في الاعتبار مجمل السوق عموماً، حيث يمارس المشروع المنوي خصصته نشاطه، والمنافسة التي يواجهها في هذا السوق من جانب جميع الشركات الأخرى " ⁽⁴⁾.

(1)- FAVOREU, L., Service public et Constitution, Actualité juridique du droit administratif, 1997 n° spécial Service public, pp. 16 et s., spéc. p. 19.

(2)- C.C. n° 86-207 DC, 26 juin 1986, Journal officiel du 27 juin 1986, p. 7978, Rec. p 61.

(3)- Ibid.

".... qu'il s'agit de là que le fait qu'une activité ait été érigée en service public par le législateur sans que la Constitution l'ait exigé ne fait pas obstacle à ce que cette activité fasse, comme l'entreprise qui en est chargée, l'objet d'un transfert au secteur privé ... "

(4)- Ibid.

وتطبيقاً لذلك فقد عدّ المجلس الدستوري الفرنسي في أحد أحكامه الحديثة أن شركة (Gaz de France) لا يمكن عدها من المشروعات التي تتمتع باحتكار فعلي بالمعنى المقصود في الفقرة التاسعة من ديباجة لعام 1946، " لأنه قد تم استبعاد أنشطة نقل الغاز الطبيعي من التأمين وهي مفتوحة أمام أي مشغل بموجب القانون الصادر في 2 أغسطس 1949، المعدل للقانون رقم 46-628 في 8 أبريل 1946، والمتعلق بتأمين الكهرباء والغاز، كما تم فتح قطاع الغاز بموجب توجيه البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي، رقم EC/55/2003 بتاريخ 26 حزيران 2003، بشأن القواعد المشتركة للسوق الداخلية في مجال الغاز الطبيعي، كما أنه منذ 1 يوليو 2004، أصبح بإمكان جميع المشتركين الحصول على الغاز من العملاء المحليين، ومن ثم فإن الشركة أصبحت تعمل في جو تنافسي كامل.⁽¹⁾

وقد التزم مجلس الدولة الفرنسي بمفهوم المجلس الدستوري للاحتكار الفعلي، إذ لم يعد بأن مؤسسة الائتمان المحلي الفرنسي (Crédit local de France) تتمتع باحتكار فعلي، لأنها تعمل في ظروف منافسة مع النظام المصرفي بأكمله، كما أنها تقدم القروض بشروط السوق، وتمول من الأموال التي جمعت من الأسواق المالية⁽²⁾.

ومن جهة أخرى، فقد عدّ المجلس الدستوري الفرنسي أن بإمكان المشرع - وفقاً لسلطته التقديرية - أن ينزع عن المؤسسة العامة صفتها " الوطنية الشاملة "، من خلال إعادة هيكلتها وفتح رأسمالها أمام المساهمة وإنهاء احتكارها للسوق المحلية، ومن ثم يمكن التخلي عن حصة الأغلبية في هذه المؤسسة بموجب القانون⁽³⁾ وفي هذا الإطار، يعدّ الأستاذ (Delvolvé) أن "المشرع إذا أراد خصخصة

"... Considérant que la notion de monopole de fait visée dans le neuvième alinéa précité du Préambule de la Constitution de 1946 doit s'entendre compte tenu de l'ensemble du marché à l'intérieur duquel s'exercent les activités des entreprises ainsi que de la concurrence qu'elles affrontent dans ce marché de la part de l'ensemble des autres entreprises ...".

(1)- C.C., 2006-543 DC, 30 novembre 2006, Journal officiel du 8 décembre 2006, p. 18544.Rec, p. 120.

(2)- C.E., 30 juin 1995, Conseil d'Etat, Assemblée, du 30 juin 1995, 150716, publié au recueil Lebon.

"...Considérant que la réalisation d'opérations de crédit en faveur du développement local qui caractérise l'activité du Crédit local de France, s'exerce, dans des conditions de droit commun, en concurrence avec l'ensemble du système bancaire ; que, notamment, les prêts sont consentis aux conditions du marché, ne sont pas assortis de bonifications d'intérêt et sont financés à partir de ressources collectées sur le marché financier..."

(3)-C.C., 96-380 DC, 23 juillet 1996, Journal officiel du 27 juillet 1996, p. 11408, Recueil, p. 10.

- ويتعلق هذا القرار بالنظر في دستورية قانون إعادة هيكلة شركة (France télécom) إذ أجاز المجلس الدستوري هذا القانون، معتبراً أن المشرع قد اختار إعادة هيكلة الشركة و التخلي التدريجي عن حصة الدولة فيها، إذ يشير إلى أن:

قطاع ما يستطيع دائماً أن ينزع عنه صفة الاحتكار أو صفة المرفق العام الوطني" ⁽¹⁾، وهكذا فإن المشرع يستطيع دائماً تدليل العقبات المتعلقة بالاحتكار، عند رغبته بخصخصة قطاع أو شركة ما.

هذا ويعد جانب من الفقه، بأن أهم ما يميز المرافق التي يرتدي استثمارها طابع الاحتكار الفعلي، هو انفراد الدولة وحدها بإنتاج سلعة أو أداء خدمة ما، واستثنائها في هذا المجال بمجموع عناصر السوق وتمكنها عبر ذلك من القضاء على جميع منافسيها ⁽²⁾.

ويتقدير الباحث، فإن 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 ⁽³⁾ ومن ثم فإنه لم يعد يوجد في فرنسا أو غيرها من الدول الأوروبية أية قطاعات اقتصادية أو شركات عامة تتمتع بصفة الاحتكار الفعلي.

"... Considérant que l'article 1er de la loi insère dans la loi susvisée du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications un article 1-1 ; que ce dernier dispose que la personne morale de droit public France Télécom est transformée à compter du 31 décembre 1996 en une entreprise nationale dénommée France Télécom dont l'État détient directement plus de la moitié du capital social"

- كما أنه ذهب إلى أبعد من ذلك في هذا القرار، عندما أجاز التخلي عن حصة الأغلبية في الشركة من خلال قانون لاحق إذ يقرر بأنه :

"... que l'abandon de cette participation majoritaire ne pourrait résulter que d'une loi Ulérieure ...".

(1)- DELVOLVÉ, P, Droit public de l'économie, Paris, Dalloz, 1998, p. 181.

(2)- د. أحمد محمد محرز، النظام القانوني لتحول القطاع العام إلى القطاع الخاص (الخصخصة)، دون ناشر، القاهرة 1995، ص 61.

(3)- انظر على سبيل المثال :

- المادة / 86 / من معاهدة إنشاء الاتحاد الأوروبي، الفقرتين 1-2.

- توجيه البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي رقم EC / 54 / 2003، بتاريخ 26 حزيران 2003 بشأن قواعد مشتركة للسوق الداخلية في مجال الكهرباء.

- توجيه البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي رقم EC / 55 / 2003، بتاريخ 26 حزيران 2003 بشأن قواعد مشتركة للسوق الداخلية في مجال الغاز الطبيعي.

- توجيه للبرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي رقم EC / 6 / 2008، بتاريخ 20 شباط 2008 والمتعلق بتحرير الخدمات البريدية المحلية،

- توجيه البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي رقم EC / 19 / 2002، بتاريخ 7 آذار 2002 بشأن الوصول إلى شبكات الاتصالات الإلكترونية والمرافق المرتبطة بها، والمرافق (التوجيه الوصول)،

وتجدر الإشارة إلى أن المجلس الدستوري الفرنسي قد منح المشرع حرية تحديد الشركات والمشروعات العامة المنوي خصخصتها، شرط احترام القواعد والمبادئ ذات القيمة الدستورية التي تتمتع بإلزام تام لجميع أجهزة وسلطات الدولة⁽¹⁾، ومن جهة أخرى، فقد عانت الإدارة اللبنانية عند اتجاهها لتنفيذ الخصخصة من معضلة شبيهة بتلك التي تصدى المجلس الدستوري الفرنسي لحلها، والتي تجلت من خلال نص المادة 89/ من الدستور اللبناني التي تؤكد بأنه " لا يجوز منح أي التزام أو امتياز لاستغلال مورد من موارد البلاد الطبيعية، أو مصلحة ذات منفعة عامة، أو أي احتكار، إلا بموجب قانون وإلى زمن محدود"، وبالتالي فإن المشرع اللبناني يحظر أي تصرف بموارد البلاد الطبيعية، والمصالح ذات المنفعة العامة، إلا من خلال عقدي الالتزام والامتياز، الأمر الذي يعني عدم دستورية الخصخصة التي تتناول مشروعاً عاماً يتولى إدارة مورد من موارد البلاد الطبيعية "كالمياه مثلاً"، أو مصلحة ذات منفعة عامة، مما يستبعد من نطاق الخصخصة في لبنان - فيما لو أخذنا بحرفية نص المادة 89/ من الدستور - معظم المشاريع العامة والمرافق العامة الاقتصادية.

ولكن المجلس الدستوري اللبناني أزال هذا العائق الدستوري، من خلال تبنيه للحلول التي أوجدها المجلس الدستوري الفرنسي، إذ أقر - في معرض رده على الطاعنين بدستورية قانون الخصخصة اللبناني رقم 228 لعام 2000 - ومن خلال قراره رقم (4) لعام 2000، بأنه "وبما أن القبول بخصخصة المشاريع العامة أو المرافق العامة يتوقف على طبيعة النشاطات العامة المراد خصخصتها، وهذا يقتضي التمييز بين المرافق العامة القابلة للخصخصة، والمرافق العامة غير القابلة لها.

وبما أن المرافق العامة غير القابلة للخصخصة هي المرافق العامة الدستورية أي المرافق العامة الوطنية التي يتطلب الدستور وجودها وتلك التي يجب أن تبقى حقلاً محفوظاً للقطاع العام، أي حكراً على الدولة ومؤسساتها كالمرافق العامة ذات الصلة الإدارية، بينما المرافق العامة الأخرى يمكن أن تكون محلاً أو موضوعاً للخصخصة.."⁽²⁾.

كما منح المجلس الدستوري اللبناني - بدوره - المشرع اللبناني سلطة تحديد المرافق والمشروعات العامة القابلة للخصخصة، شرط احترام المبادئ والقواعد الدستورية، حيث جاء في قراره السابق "وبما أن أمر تحويل المشروع العام إلى القطاع الخاص أو خصخصة أي مرفق من المرافق العامة، يجب أن يبقى بيد المشرع الذي يعود إليه وحده تحديد الأملاك والمشاريع التي يتناولها هذا التحويل، ولا يعفى المشرع في ممارسته لهذه الصلاحية من احترام القواعد والمبادئ ذات القيمة الدستورية.."⁽³⁾.

(1)- C.C. n° 86-207 DC, 25-26 juin 1986.

(2)- قرار المجلس الدستوري اللبناني بتاريخ / 22 / حزيران لعام 2000

(3)- القرار نفسه.

ومن مجمل ما سبق، نستنتج أن المشرع الدستوري العالمي قد قام بحماية جميع المرافق العامة التي ترتبط بالوظائف الأساسية للدولة، وتتعلق بسيادتها وبقدرتها على ممارسة وظائفها وفرض سلطتها العامة. ولما كانت المرافق العامة الدستورية مصانة من الخصخصة، لذلك فإنه من واجبا أن نتعرف مفهوم هذه المرافق العامة وماهيتها.

المطلب الثاني

المرافق العامة الدستورية

برز مفهوم "المرافق العامة الدستورية" (les services publics constitutionnels) بشكله الاصطلاحي - أول مرة - من خلال قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم (207) لعام 1986 الذي عدّ هذه المرافق هي التي "تستمد ضرورة وجودها وقيمتها من المبادئ والقواعد الدستورية"⁽¹⁾. " si la nécessité de certains services publics nationaux découle de principes ou de règles de valeur constitutionnelle ". وقد استمر المجلس الدستوري الفرنسي بتوصيف هذه المرافق بعبارات مثل ، " المرافق العامة التي يتطلب الدستور وجودها service public exigé par la Constitution "⁽²⁾، أو المرافق العامة التي تجد أساسها في الأحكام ذات الطبيعة الدستورية.

" service public ayant un fondement dans des dispositions constitutionnelles " ⁽³⁾

أو حتى بأنها المرافق العامة التي يتطلب الدستور وجودها وتشغيلها.

"service public dont l'existence et le fonctionnement seraient exigés par la Constitution"⁽⁴⁾.

وتبدو إرهافات هذا المصطلح بادية بشكل واضح من خلال الرأي الاستشاري للجنة القانون التابعة للجمعية الوطنية الفرنسية الذي ميّز - ومنذ العام 1980 - بين الوظائف السيادية للدولة التي أسماها (مهام الدولة l'État missions de) التي يقوم بها موظفو الدولة حصراً، وبين المرافق العامة الأخرى التي يجوز تفويضها لمشغلين من القطاع الخاص⁽⁵⁾.

(1)- C.C., 25-26 juin 1986, Rec. p 61.

(2)- C.C., Décision n° 87-232 DC, 7 janvier 1988. Journal officiel du 10 janvier 1988, p. 482, Recueil, p. 17.

(3)- C.C., Décision. n° 86-217 DC 18 septembre 1986, Actualité juridique du droit administrative, 1987, pp. 102.

(4)- C.C., Décision. n° 96-375 DC , 9 avril 1996, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 1996, pp. 1147.

(5)- Avis n° 1296 de la Commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de lois de finances pour 1980.

والمرافق العامة الدستورية، هي المرافق العامة ذات الطابع القومي الشامل التي تقوم بسد الحاجات الضرورية والعامة التي يجب أن تستمر في عملها، وإلا تهدد بقاء الدولة ذاتها للخطر، مما يعني وجوب إبقائها تحت لواء الإدارة العامة، ضماناً لحسن استمرارها في أدائها لعملها، من دون توقف أو تعثر⁽⁶⁾،

وهي أيضاً المرافق العامة التي ترتبط ارتباطاً عضوياً بكيان الدولة وبشخصيتها القانونية، ومن ثم فإنّ ليس كل مرافق عام يمكن أن يكون "دستورياً"، وقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي في قراره رقم (380) لعام 1996، أن مفهوم المرافق العام الدستوري أضيق من مفهوم المرافق العام الوطني، ولذلك فإنّ مرافق الاتصالات هو مرافق عام وطني ولكنه ليس مرافقاً عاماً دستورياً⁽¹⁾.

وقد أشارت (محكمة العدل الأوروبية cour de justice) ومنذ العام 1980، إلى هذا النوع من المرافق الذي "ينطوي على اتصال مباشر أو غير مباشر، بممارسة السلطة العامة، والوظائف التي صممت لحماية المصالح العامة للدولة والتي يجب أن تبقى، وطنية، وملكاً للعامة، وفي متناول جميع المواطنين في دول الاتحاد الأوروبي".⁽²⁾

وعلى الرغم من وضوح مفهوم المرافق العامة الدستورية إلا أن بعض الفقه يؤكد بأن هذا المفهوم ما زال ضبابياً وغير ملموس⁽³⁾، ومهما يكن، فإن المرافق العامة الدستورية تنقسم إلى مرافق تتعلق بالوظائف المرتبطة بسيادة الدولة، مثل الدفاع والقضاء والعلاقات الدولية والشرطة والضرائب، ومرافق لا ترتبط بسيادة الدولة مثل التعليم والصحة.⁽⁴⁾

Dans, Delvolvé, Pierre, La Privatisation du service de l'état, Pouvoirs, Vol 2, n° 117, 2006, p 113.

(6)- د. محمد عبد اللطيف، النظام الدستوري للخصخصة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000،

- د. مهند نوح، مهند مختار نوح، الخصخصة، الموسوعة العربية، الموقع الإلكتروني : <http://www.arab-ency.com>

(1)- C.C. Décision n° 96-380 DC du 23 juillet 1996 Journal officiel du 27 juillet 1996, p. 11408, Recueil, p. 107

(2)- CJCE, 17 décembre 1980, Commission c. Belgique.

(3)- Canal-Forgues, Eric et Michel Tabet, Privatisations et Constitution en Droit français et en Droit libanais, les privatisation, cedroma, Beyrouth, 12, mars, 1999, p 92.

(4)- د. محمد عبد اللطيف، الاتجاهات المعاصرة في إدارة المرافق العامة الاقتصادية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 18.

أولاً : المرافق العامة الدستورية السيادية:

وهي المرافق العامة التي نص عليها الدستور ومنح الدولة وحدها حصرية القيام بمهامها، ومن ثم فإن من المستحيل بحكم الدستور قيام الدولة بخصخصة هذه المرافق المندمجة اندماجاً كلياً بشخصيتها القانونية وسنعرض فيما يأتي لأهم المرافق العامة الدستورية السيادية.

1- مرافق القوات المسلحة:

وهو من أهم المرافق المرتبطة ارتباطاً عضوياً بسيادة الدولة، ولذلك فإننا نجد أن معظم الدساتير العالمية تنص على ضرورة قيام الدولة وحدها بمهام هذا المرفق، إذ تنص المادة 20/ من الدستور الفرنسي لعام 1958، على أن توضع القوات المسلحة تحت تصرف الحكومة، برئاسة رئيس الجمهورية (المادة 15) وهو أمر طبيعي ومنطقي لأنها رمز من رموز السيادة الوطنية التي يشدد الدستور الفرنسي في (المادة 3) منه على أنه "لا يجوز لأي فئة من الشعب أو أي فرد أن يسوغ لنفسه حق ممارسة السيادة الوطنية"،

وبالسياق نفسه نجد أن المادة 87/ من القانون الأساسي الألماني تنص بأنه (على الدولة "الاتحادية" أن تؤسس قوات مسلحة لأهداف الدفاع...)⁽¹⁾.

كما تعطي الفقرة الثامنة من المادة الأولى لدستور الولايات المتحدة الأمريكية الحق الحصري للكونغرس الأمريكي في إنشاء الجيوش وتأمين نفقاتها، وتكوين قوة بحرية والتكفل بها ووضع قواعد لإدارة القوات البرية والبحرية وتنظيمها، وقد رأينا فيما سبق أن المادة 180/ من الدستور المصري تنص على أن "الدولة وحدها هي التي تنشئ القوات المسلحة وهي ملك للشعب...". كما تنص المادة 159 / من الدستور الكويتي لعام 1962، على أن الدولة وحدها هي التي تنشئ القوات المسلحة وهيئات الأمن العام وفقاً للقانون"، أما الدستور السوري فإنه يشير إلى القوات المسلحة في مادته الحادية عشرة، إذ ينص على أن "القوات المسلحة ومنظمات الدفاع الأخرى مسؤولة عن سلامة أرض الوطن وحماية أهداف الثورة في الوحدة والحرية والاشتراكية".

(1)- GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, German BASIC LAW, MAY, 23, 1949.

- وانظر أيضاً، نص الفقرة الثانية من المادة الثانية من دستور الولايات المتحدة الأمريكية، التي تضع الجيش الأمريكي تحت قيادة رئيس الجمهورية، "يكون الرئيس قائداً أعلى لجيش وبحرية الولايات المتحدة، ولمليشيات مختلف الولايات".

2- مرفق الشرطة " البوليس ":

ويعُدُّ من أهم المرافق الدستورية السيادية لأنه يتضمن عمليات السلطة العامة، وينطوي على عنصري الأمر والإخضاع المطلقين، ولذلك فهو يرتبط مباشرة بسيادة الدولة، ولا يمكن القيام بمهامه إلا من جانبها⁽¹⁾، وقد عبّر مجلس الدولة الفرنسي عن هذا المبدأ بشكل حاسم ومستقر، في العديد من أحكامه، وخاصةً في حكمه المبدئي الصادر في قضية (Ville de Castelnaudary)، حين رفض المجلس العقد الذي أسندت بموجبه مدينة "Castelnaudary"، بعض اختصاصات الضبط الإداري إلى شركة خاصة، مقررًا أن: (... مرفق الشرطة - بطبيعته - لا يمكن أن يسند إلا للموظفين الموضوعين تحت السلطة المباشرة للإدارة...)⁽²⁾، كما أدان المجلس العقد الذي يمنح لأحد الأفراد سلطة تنظيم صيد السمك في إحدى البحيرات⁽³⁾، كما كرر المجلس موقفه حديثاً عندما قضى ببطلان عقد عهدت بموجبه الإدارة إلى متعاقدها سلطة تنظيم الوقوف على الطريق العام⁽⁴⁾.

وقد كرّس المجلس الدستوري الفرنسي مبدأ الطبيعة الدستورية لمرفق الشرطة، وعدم إمكانية تخصيصه أو حتى تفويضه للقطاع الخاص، من خلال قراره الصادر حديثاً بتاريخ (10 آذار/ مارس عام 2011) حينما عدَّ 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 عرضها بالنيابة عن الجهات العامة، هو قانون مخالف للدستور، لأنه "يخول هؤلاء ممارسة مهام ذات صلة بسيادة الدولة كما أنه ينطوي على تجاهل للمتطلبات المتصلة بالحماية الدستورية للحرية الفردية والخصوصية"، ويضيف قرار المجلس بأنه "وبموجب المادة 12 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن الصادر بتاريخ 26 / 8 / 1789، فإن ضمان حقوق الإنسان والمواطن يتطلب قوة عامة يتم إنشاؤها لمصلحة الجميع، لا صالح أولئك الذين أكلت إليهم...، وبالتالي فإن تفويض المشغلين الخاصين بهذه المهام من شأنه تمكينهم من ممارسة مهام الشرطة الإدارية المرتبطة بالسلطة العامة والتي تعتبر حجر الزاوية في حماية حقوق جميع الأفراد."⁽⁵⁾

(1)- د. د. مهند مختار نوح، الإيجاب و القبول في العقد الإداري (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين

شمس، القاهرة 2001، ص 46.

(2)- C.E 17 - 6 - 1932 Dalloz 3, 1932 p 26.

انظر : جورج فوديل، بيار ديلفولفي، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات

والنشر والتوزيع بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2001، ص 483.

(3)- C.E, 10 -12 - 1962 , Rec.,p 675

(4)- C.E, 1 - 4 - 1994, Ville de Menton

(5)- C.C, Décision n° 2011-625 DC, 10 mars 2011, Journal officiel du 15 mars 2011, p. 4630

3- مرفق القضاء:

تعدُّ السلطة القضائية إحدى السلطات الرئيسية في الدولة المعاصرة، إلى جانب السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وهي مظهر من مظاهر هيبتها وسلطانها العامة، ولذلك فإن مرفق القضاء يعدُّ من المرافق الدستورية السيادية في الدولة الذي نصت عليه معظم الدساتير العالمية وضمنت استقلاليتها عن باقي سلطات الدولة وأجهزتها، وفي هذا الإطار، فإننا نجد أن المادة (64) من الدستور الفرنسي لعام 1958، تنص على أن "رئيس الجمهورية هو حامي استقلال السلطة القضائية ويساعده في ذلك مجلس أعلى للقضاء" كما أن المادة الثالثة من دستور الولايات المتحدة الأمريكية، تؤكد أن مرفق القضاء هو من صميم اختصاص السلطة العامة، عندما تنص على أنه "تتاط السلطة القضائية في الولايات المتحدة بمحكمة عليا واحدة، وبمحاكم أدنى درجة كما يرتئي الكونغرس، وينشئه من حين لآخر،..".

وفي السياق نفسه، تنص المادة 165/ من الدستور المصري على أن "السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفق القانون"، كما تشير المادة 166/ إلى أن "القضاة مستقلون،.. ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضايا أو في شؤون العدالة".

ولم يشذ الدستور السوري عن هذا الاتجاه، إذ تنص المادة 13/ من الدستور السوري على أن: "السلطة القضائية مستقلة ويضمن رئيس الجمهورية هذا الاستقلال يعاونه في ذلك مجلس القضاء الأعلى".⁽¹⁾

- وتجدر الإشارة إلى أن المجلس الدستوري الفرنسي قد عدَّ بأن تركيب السلطات العامة لأنظمة المراقبة بالفيديو وتوفير نقل وتسجيل الصور الملتقطة على الطرق العامة المستخدمة من قبل السلطات العامة لحماية المباني والمرافق العامة والمناطق المحيطة بها و لتنظيم حركة المرور وضبط انتهاكات قانون السير أو لمنع وقوع ضرر على أمن الأشخاص والممتلكات في المناطق المعرضة للخطر وبشكل خاص للاعتداء أو للسرقه، ليس من شأنه المساس بالحريات التي يحميها الدستور .

انظر قرار المجلس الدستوري الفرنسي :

- C.C, Décision n° 94-352 DC, 18 janvier 1995, Journal officiel du 21 janvier 1995, p. 1154, Recueil, p. 170

(1)- ويتألف رئيس الجمهورية مجلس القضاء الأعلى وفقاً لنص المادة 132 / من الدستور السوري، - وانظر أيضاً في هذا الإطار، المادة 20/ من الدستور اللبناني التي تنص على أن "السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها ضمن نظام ينص عليه القانون ويحفظ بموجبه للقضاة والمتقاضين الضمانات اللازمة" - وكذلك، المادة 53/ من الدستور الكويتي، التي تشير إلى ارتباط السلطة القضائية برأس السلطة في الدولة " السلطة القضائية تتولاها المحاكم باسم الأمير، في حدود الدستور ".

ومما سبق نستنتج، أن مرفق القضاء هو من أهم المرافق العامة الدستورية التي تتمتع بحماية دستورية صارمة، نظراً إلى ارتباطها العضوي بشخصية الدولة القانونية.

4- المرفق الضريبي:

ويعُدُّ المرفق الضريبي - بطبيعته - من المرافق العامة الدستورية السيادية، لأنه من أهم الوسائل التي تستخدمها الدولة في سبيل تمويل أجهزتها ونشاطاتها العامة وتقديم الخدمات لعموم المواطنين، ومن ثمَّ فهو من المرافق التي لا يمكن للدولة خصصتها والتخلي عنها، لأن من شأن هذا التخلي حرمانها من مصدر مالي هام جداً، فضلاً عن أن من شأنه الإخلال بمبدأ " مساواة المواطنين أمام الأعباء العامة " ⁽¹⁾ الذي قرره المادة /13/ من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لعام 1789، للحفاظ على القوة العامة، ولتوفير النفقات الإدارية، فإن الضريبة العامة أمر لا غنى عنه، ويجب أن توزع بالتساوي بين جميع المواطنين كل بحسب نسبة قدرته على الدفع.

" Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ".

وقد عادت ديباجة دستور عام 1946 لتأكيد هذا المبدأ، عندما نصت في فقرتها الثانية عشرة "أن الأمة تنادي بالتضامن والمساواة بين كل المواطنين الفرنسيين في تحمل الأعباء الناجمة عن الكوارث الوطنية"، وضمناً لهذه المساواة فقد أكدت المادة /34/ من الدستور الفرنسي لعام 1958، أن القانون هو الذي يحدد القواعد المتعلقة بأساس فرض الضرائب مهما تكن طبيعتها ونسبها وكيفيات تحصيلها، وقد رَسَخَ المجلس الدستوري الفرنسي دستورية تدخل المشرع في تنظيم السلطة الضريبية، عندما عدَّ بأن "مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة لا يمنع السلطة التشريعية من ممارسة صلاحياتها المستمدة من المادة 34 من الدستور.. وبالتالي تقليل العبء الواقع على كاهل بعض دافعي الضرائب، من خلال خصم قانوني جزئي ومحدود ومتدرج للضريبة". ⁽²⁾، كما أن هذا المبدأ لا

(1)- DELVOLVÉ, P, Le principe d'égalité devant les charges publique ; thèse, L.G.D.J, Paris, 1969 ; pp 91- 92.

- انظر أيضاً في الضمان الدستوري للمساواة، المادة / 40 / من الدستور المصري التي ترسي مبدأ المساواة في أجلي صورة وأوضح بيان بنصها " المواطنون لدى القانون سواء وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة " وأيضاً، الفقرة / 3 / من المادة (25) من الدستور السوري التي تنص على أن " المواطنون متساوون أمام القانون في الحقوق والواجبات

(2)- C.C, Décision n° 93-320 DC, 21 juin 1993, Journal officiel du 23 juin 1993, p. 8869, Recueil, p. 146.

يمنع المشرع من وضع رسوم محددة هدفها تشجيع دافعي الضرائب على التصرف وفقاً لأهداف المصلحة العامة⁽¹⁾ أو لتشجيع الشركات والنشاط الاقتصادي وخلق فرص العمل⁽²⁾.

وفي هذا السياق، يؤكد الدستور المصري أيضاً أهمية الضريبة العامة من خلال عداها واجباً يجب أدائه، إذ تنص المادة 61/ من الدستور المصري على أن "أداء الضرائب والتكاليف العامة واجب وفقاً للقانون"، كما تكرر النص نفسه حرفياً في الدستور السوري من خلال نص المادة 41 / 3⁽³⁾.

ثانياً : المرافق العامة الدستورية غير السيادية :

وهي المرافق العامة التي نص عليها الدستور، وألزم الدولة بإنشائها، ولكنها تختلف عن المرافق الدستورية السيادية في أنها قد تحتل المشاركة مع القطاع الخاص أو التفويض له أو حتى الخصخصة في بعض الأحيان وإن كانت معظم المراجع العربية والأجنبية تعدّ وتصر - بشكل منافي للحقيقة القانونية - ولمفهوم القانوني

للخصخصة - كما يتبناه الباحث - بأن تفويض هذه المرافق هو خصخصة لها⁽⁴⁾، ربما بسبب تبنيهم للمفهوم الواسع والشامل للخصخصة الذي يتضمن العديد من التصرفات والإجراءات الإدارية والاقتصادية والقانونية، ولعل من أبرز هذه المرافق:

(1)- C.C, Décision n° 2011-638 DC, 28 juillet 2011, Journal officiel du 30 juillet 2011, p.13001.

(2)- C.C, Décision n° 98-405 DC, 29 décembre 1998, Journal officiel du 31 décembre 1998, p. 20138.

(3)- وانظر أيضاً على سبيل المثال، المادة 7 / من الدستور اللبناني التي تنص على أن "كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دون ما فرق بينهم"،

- وانظر أيضاً نص المادة 24/ من الدستور الكويتي التي تنص على أن: "العدالة الاجتماعية أساس الضرائب والتكاليف العامة"

(4)- انظر على سبيل المثال لا الحصر:

- د.عزيزة المانع، الاتجاهات حول خصخصة التعليم العام في المملكة العربية السعودية، جامعة الملك سعود، المملكة العربية السعودية.

- Levin, Henry M, (editor) Privatizing education. Can the market deliver freedom of choice, productive efficiency, equity and social cohesion? Boulder, CO: Westview Press, 200.

- Privatization in Higher Education: Cross-Country Analysis of Trends, Policies Problems, and Solutions Institute for Higher Education Policy, Washington, DC, March 2009.

- وقد ذهب بعض الباحثين إلى تسمية تفويض مرفق التعليم "بالتسليع التربوي" والمقصود به: "تحويل التربية إلى بضاعة (سلعة) استهلاكية تباع وتشترى، وتخضع للعرض والطلب، ينخفض ثمنها حيناً ويرتفع أحياناً، ويستطيع بعضهم الحصول عليها ويعجز بعضهم الآخر عن ذلك وقد تتعرض في بعض الحالات للغش كأى سلعة أخرى، ويصبح الهدف من ورائها تحقيق الربح...انظر: يزيد عيسى السورطي، التسليع التربوي في العالم العربي، مجلة كلية التربية، جامعة الإمارات، السنة 19، العدد 21، 2004، ص183.

1- مرفق التعليم:

كان لثورات الشعوب وانتصارها على الحكام المستبدين وتحقيق الديمقراطية، عظيم الأثر في النظم التعليمية في جميع أنحاء العالم، إذ أصبح حق التعليم من الحقوق الأساسية للفرد، والشرط الضروري لتحقيق التنمية في المجتمع، ولذلك فقد حرصت معظم دساتير العالم على تعميق هذا الحق للمواطن وكفالاته من خلال إلزام الدولة بتوفيره لعموم المواطنين، فعلى سبيل المثال، تنص المادة 13/ من ديباجة الدستور الفرنسي لعام 1946، على أن "تقديم التعليم المجاني العلماني العام هو واجب الدولة".

وقد بلغت بعض الدساتير في الاعتماد على الدولة في مجال التعليم لدرجة أن الفقرة (5) من المادة 16/ من الدستور اليوناني قد حظرت نهائياً إنشاء أية جامعة بواسطة القطاع الخاص⁽¹⁾.

وفي السياق ذاته، فإن المادة 18/ من الدستور المصري، تنص على أن "التعليم حق تكفله الدولة، وهو إلزامي في المرحلة الابتدائية". ويتبنى الدستور السوري الدائم النص ذاته من خلال المادة 37/ منه⁽²⁾.

كما منعت المادة الرابعة من قانون الخصخصة الكويتي رقم 37/ لعام 2010، خصخصة مرفق التعليم بشكل واضح وصريح لتعارضها مع نصوص الدستور.

وعلى الرغم من هذا الحرص الدستوري على ضرورة قيام الدولة بمهام مرفق التعليم - مجانياً ولجميع المواطنين - إلا أن ثورة العولمة التكنولوجية و الثقافية، وعمليات التصحيح الهيكلي التي تقوم بها الدول من أجل معالجة اختلالات الموازنة العامة، فضلاً عن ظهور التكتلات الاقتصادية والإقليمية العملاقة، قد ساهم إلى حد كبير في تغيير دور الدولة في مجال التعليم، خاصة عندما وجدت الأخير نفسها عاجزة عن أداء المهمة التعليمية على أكمل وجه، والمواكبة الفعالة للتطورات التكنولوجية والمعلوماتية التي تسير بسرعة الضوء حول العالم، بسبب ضعف الموارد المالية وعجز الموازنة العامة، وارتفاع معدلات السكان في بعض الدول، الأمر الذي يستلزم توسعاً أفقياً وعمودياً

(1)- KADATZIS Akritas, A Typology of the Constitutional Limitations on Privatization Hellenic Review of, European Law 2009, Special Edition, p 87.

(2)- قارن في هذا الصدد نص المادة 10 / من الدستور اللبناني التي تفتح الباب واسعاً أمام حرية التعليم ولا تضع على الدولة أية التزامات في هذا المجال ، إذ تنص على أن: "التعليم حر ما لم يخل بالنظام العام أو يناهز الآداب أو يتعرض لكرامة أحد الأديان أو المذاهب ولا يمكن أن تمس حقوق الطوائف من جهة إنشاء مدارسها الخاصة، على أن تسيّر في ذلك وفقاً للأنظمة العامة التي تصدرها الدولة في شأن المعارف العمومية"

يحتاج إلى استثمارات مالية ضخمة، هذا ناهيك عن ضعف الأطر التدريسية، وتختلف المناهج وعدم مواكبتها لمستجدات العصر.

ذلك كله كان من شأنه أن يدفع الدولة لفتح قطاع التعليم أمام القطاع الخاص (وليس خصصته عبر بيع المدارس والجامعات العامة)، بغية تخفيض الأعباء المالية التي تتحملها الدولة، والارتقاء بمستوى الخدمة التعليمية، وقد تنوعت وتعددت الأساليب والآليات التي يقوم بها القطاع الخاص بالمشاركة في مهام مرفق التعليم، ومنها :

أ- تحرير قطاع التعليم: من خلال إصدار القوانين التي تسمح للقطاع الخاص بالمساهمة في العملية التعليمية وهذا ما حدث في سورية من خلال المرسوم التشريعي رقم 55/ لعام 2004، الخاص بتنظيم التعليم الخاص والمشارك الذي سُمح من خلاله للقطاع الخاص بإنشاء المدارس والمعاهد والجامعات⁽¹⁾.

ب- التعاقد (Contracting out): إذ توجد هناك مجموعة كبيرة من الخدمات التعليمية التي يمكن التعاقد مع القطاع الخاص من أجل توفيرها، دون تدخل موظفي قطاع التعليم العام، مثل بناء المدارس وتزويدها بالتقنيات التعليمية الحديثة، وطباعة المناهج، وخدمات تقديم الوجبات الغذائية للطلاب، وتوصيلهم إلى منازلهم بالباصات⁽²⁾، لا بل حتى أن نظام التعاقد قد امتد في المدة الأخيرة ليطال المكتبات العامة التي تقدم جزءاً كبيراً ومهماً من الخدمات التعليمية (Public Libraries)⁽³⁾.

(1) - انظر في هذا الصدد أيضاً القانون الفرنسي الصادر بتاريخ 1 / آب لعام 2007 المتعلق بإصلاح الجامعات باتجاه المزيد من انسحاب الدولة و الاعتماد على القطاع الخاص.

- وانظر أيضاً، القانون بقرار جمهوري بتاريخ، 9 أغسطس/ آب 1981، المتعلق بالمدارس الخاصة في مصر.

(2)- Evergreen freedom foundation, Privatization & Contracting out, school directors' handbook, USA 2002, p 4.

- وانظر في هذا الشأن، تجربة المملكة العربية السعودية في إشراك القطاع الخاص في تمويل المدارس وبنائها وتزويدها بالآثاث المدرسي وتقنيات الحواسيب الحديثة وتدريب الأطر التدريسية عليها، وكذلك قيام القطاع الخاص والأهلي بدعم برامج النشاطات الطلابية، وتقديم "التغذية المدرسية الموحدة"، و "النقل المدرسي التعاوني".

للمزيد راجع : د. سناء بنت عبد العزيز الطوق، الشراكة بين القطاعين العام والخاص كصيغة لتنويع مصادر التمويل في مجال التعليم العام دورية الإدارة العامة، المجلد 49/، العدد الرابع "عدد خاص"، نوفمبر/ تشرين الثاني، 2009، ص 623 وما بعدها.

(3)- See : Martin, Robert S. et.al, The Impact of Outsourcing and Privatization On Library Services and Management, American Library Association, 2000.

- Ward, Robert C. The Outsourcing of Public Library Management, Louisiana State University, January 2007.

ت- عقد الإدارة (Management contract): وفقاً لهذا الأسلوب يُبرم عقد إدارة بين القطاع التعليمي وشركة خاصة لإدارة هذا القطاع، سواءً تمثل بإدارة مجموعة مدارس أو حتى قيادة إدارات التربية والتعليم وقد انتشر هذا النمط في الولايات المتحدة الأمريكية بدءاً من العام (1990) عبر ما عرف (بمنظمات الإدارة التعليمية Educational Management Organizations)، كما عرفت هولندا هذا النظام إذ تُدار (70%) من المدارس العامة بواسطة هيئات إدارية خاصة⁽¹⁾.

ث- نظام القسائم التعليمية (Educational vouchers): ويسود هذا النظام على نطاق واسع في الولايات المتحدة الأمريكية، إذ تقوم الحكومة بموجبه بتزويد الأهالي بقسائم ذات قيمة مالية محددة لكل طالب في سن المدرسة، وهذه القسائم تخول الأهل حرية إلحاق أولادهم بأي مدرسة يختارونها من ضمن المدارس الخاصة التي تكون رسومها التعليمية في حدود قيمة القسيمة المعطاة لهم، كما أنه بإمكانهم اختيار مدارس أخرى رسومها أعلى، ولكن في هذه الحال يدفعون هم الفرق في القيمة، أمّا المدارس فإنها تحصل على عائداتها من الدولة بناءً على عدد الطلاب الذين يلتحقون بها، أمّا المدارس التي لا تجذب عدداً كبيراً من الطلاب فإن عليها أن تقلص نفقاتها أو أن تغلق⁽²⁾.

أسهم نظام القسائم التعليمية في تقليص نفقات الدولة في مجال التعليم، إلى حد كبير، لأنه يتعلق بمبلغ مالي مقطوع لكل طالب، ويربح الدولة من الأعباء الإدارية واللوجستية الأخرى كلها، كما أنه يؤدي إلى تحسين الكفاءة التعليمية بفعل المنافسة التي ستندلع بين المدارس الخاصة لجذب أكبر عدد من الطلاب⁽³⁾، كما أدى هذا النظام إلى قدر أكبر من المساواة بين شرائح الشعب، والدليل على ذلك أن الفئات المحرومة والأقليات في الولايات المتحدة الأمريكية كانوا من أشد مناصريه⁽⁴⁾، ويبدو أن نظام القسائم التعليمية في الولايات المتحدة آخذ في النمو والانتشار، خاصةً بعد صدور القرار الحديث للمحكمة العليا الأمريكية "Supreme Court" الذي أيد برنامج ولاية (كليفلاند Cleveland) للقسائم التعليمية وعده غير مخالف للدستور، وبذلك مُنح الضوء الأخضر "دستورياً" لهذا النوع من

(1)- Belfield, Clive R., and, Henry M. Levin, Education privatization causes, consequences: and planning implications, UNESCO, International Institute for Educational Planning, Paris 2002, pp 20 - 25.

(2)- Shifting Ground, Autonomy, Accountability, and Privatization in Public Higher Education, American Council on Education (ACE), May, 2004, pp 5 - 6

(3)- Viteritti, Joseph P., Choosing Equality: School Choice, the Constitution and Civil Society Washington Brookings Institution Press, 1999, p 20

(4)- MILLER, James, c., Privatization in the united states, Carnegie council - privatization project, N.Y, no 6 31 January, 1992, p 5,

المدارس⁽¹⁾، كما اعتُمدَ على نظام القسائم التعليمية في "السويد" بدءاً من عام 1992، حيث تمنح الحكومة الأهالي الراغبين بتسجيل أبنائهم في مدارس خاصة، قسيمة تعادل قيمتها (85%) من قيمة تكاليف التعليم العام⁽²⁾.

ج- المدارس المرخصة (Charter schools): وهي عبارة عن مدارس تنشئها الدولة وتمولها، ويبدأ إلى طلب الترخيص بها إما أفراد أو جماعات، لتدار من قبل هيئة خاصة بعيداً عن القواعد التي تحكم عمل المدارس التقليدية، وهي تعدّ مدارس "عامة" بشكل رسمي وقانوني، لأنها توجد بفعل ترخيص حكومي (the grant of a charter)، كما أنها تخضع لمتطلبات التسجيل المطبقة في المدارس التقليدية، ويعدّ هذا الأسلوب من أكثر الأساليب نجاحاً ونمواً في الولايات المتحدة الأمريكية، إذ قفز عدد هذه المدارس من (2) في عام 1992/ إلى (2500) في عام 2002، عبر (38) ولاية أجازت هذا النوع من المدارس⁽³⁾.

ح- تشجيع الإنفاق الخاص على التعليم من خلال الخصومات الضريبية على المبالغ المالية المخصصة للتعليم الخاص، فضلاً عن تقديم المنح والمساعدات المالية للعائلات لتحفيزها على تسجيل أبنائها في أية مدرسة خاصة في عدد كبير من دول العالم⁽⁴⁾.

خ- التعليم المنزلي (Home-schooling): إذ تفضل بعض العائلات تعليم أبنائها في المنزل من خلال العديد من الوسائل التعليمية، ومنها التعليم عبر الإنترنت، هذا ويقدر عدد الطلاب الذين يتعلمون في المنازل بنحو (800 ألف) في الولايات المتحدة الأمريكية⁽⁵⁾. وهكذا فإن الشراكة بين القطاعين الخاص في نطاق مرفق التعليم قد أصبحت من سمات العصر الراهن، على الرغم من الاحترام الدستوري الكامل لهذا المرفق، والتزام الدولة بضرورة تقديم الخدمات التعليمية من خلال أفضل الشروط والمتطلبات وأيسرها على المواطنين.

(1)- (Zelman v. Simmons-Harris), 27 June 2002 , See : Kemerer, Frank R., The U.S. supreme court's decision in The Cleveland voucher case: where to from here?, National Center for the Study of Privatization in Education (NCSPE) Teachers College, Columbia University, New York, Occasional Paper No. 51, July 2002,

(2)- Gilbert, Neil, The "enabling state?" from public to private responsibility for social protection: pathways and pitfalls, OECD social, employment and migration working papers , no. 26, 1, Sep, 2005, p11,

(3)- Pearl Rock Kane & Christopher J Lauricella, Assessing the Growth and Potential of Charter Schools, in Levin, Henry , Privatizing Education, op.cit, p 203.

(4)- Fitz, J. & Beers, B. "Education Management Organization and the Privatization of Public Education: a cross-national comparison of the USA and Britain". Comparative Education, v.38 , No.2, 2002 pp.137-154.

(5)- Belfield, Clive R., and, Henry M. Levin, p 26.

2- مرفق الرعاية الصحية والاستشفاء:

ويعدُّ هذا المرفق من أهم المرافق العامة في الدولة، نظراً إلى تماسه المباشر مع حياة المواطنين التي هي أعلى ما يمتلكه الوطن، ولذلك فقد اهتمت الدول بهذا المرفق، وألزمت نفسها بتقديم الرعاية الصحية بموجب نص الدستور، إذ تنص المادة /11/ من ديباجة الدستور الفرنسي لعام 1946 على أن "الأمة تضمن الرعاية الصحية للجميع وخصوصاً للأمهات والأطفال والعمال كبار السن"، وقد تمسكت المادة /35/ من "معاهدة" أو دستور الحقوق الأساسية في الاتحاد الأوروبي لعام 2000 "بحق كل فرد في الوصول إلى الرعاية الصحية الوقائية والاستفادة من العلاج الطبي".⁽¹⁾

كما تؤكد المادة /16/ من الدستور المصري أن "تكفل الدولة الخدمات الثقافية والاجتماعية والصحية..".

وفي المعنى نفسه تنص الفقرة الثانية من المادة /46/ من الدستور السوري، "تحمي الدولة صحة المواطنين وتوفر لهم وسائل الوقاية والمعالجة والتداوي".

وقد عمقت المادة /15/ من الدستور الكويتي التزام الدولة بالرعاية الصحية عندما نصت على أن "تُعنى الدولة بالصحة العامة وبوسائل الوقاية والعلاج من الأمراض والأوبئة"، واحتراماً لهذا النص الدستوري فقد منعت المادة الرابعة من قانون الخصخصة الكويتي رقم /37/ لعام 2010، خصخصة مرفق الصحة،

ولكن الاتجاه العالمي نحو تقليص دور الدولة وتحرير الخدمات العامة من جهة، ارتفاع كلفة الخدمات الصحية من جهة أخرى، قد دفع الدول إلى خطب ود القطاع الخاص من أجل إيجاد بدائل تمكن من المحافظة على المكتسبات الصحية والعمل على تطويرها وتحسين جودتها، وتشمل هذه البدائل حزمة واسعة من التقنيات الاتفاقية التي غالباً ما تشمل، التعاقد، عقود الإدارة، وعقود "البوت" وأخواتها، وقد تصل أحياناً إلى حد خصخصة بعض المستشفيات التي تقدم الخدمات الصحية.

أ- التعاقد: مع القطاع الخاص من أجل تقديم بعض الخدمات الضرورية للمستشفيات العامة مثل، خدمات التنظيف والتعقيم، والغسيل، وإعداد الوجبات الغذائية،... الأمر الذي من شأنه أن

(1)- Charter of fundamental rights of the European union, Official Journal of the European Communities C 364/3, 18.12.2000.

" Everyone has the right of access to preventive health care and the right to benefit from medical treatment

Under the conditions established by national laws and practices ... "

يخفض النفقات ويقضي على الهدر، وينقل عبء الخدمات غير الطبية (non-medical) إلى عاتق القطاع الخاص، ويسود هذا الأسلوب بشكل كبير في معظم قارات العالم⁽¹⁾.

ب- عقد إدارة المستشفيات : وتتولى بموجبه شركة من القطاع الخاص إدارة المستشفى العام مدةً محددةً، مقابل مبلغ مالي ثابت يدفع بحسب الاتفاق، وتتمتع هذه الشركة باستقلالية وبحرية كبيرة في إدارة المستشفى، بعيداً عن الروتين الحكومي المقيت⁽²⁾.

ت- منظمات الرعاية الصحية (MCO) managed care organization : وهو نظام متميز لتقديم الخدمات الصحية، يسود في الولايات المتحدة الأمريكية، إذ تقوم الحكومة بالتعاقد مع مؤسسة خاصة لتقديم الرعاية الصحية للمستفيدين، وتدفع لها مبلغاً مالياً ثابتاً، بغض النظر عن الحجم الفعلي للخدمات الصحية التي قُدمت، ولذلك فإن هذه المؤسسات تملك الحافز لضبط حجم النفقات، وعدم تقديم العلاجات الطبية غير الضرورية، كما أنها أسهمت - إلى حد كبير - في تحسن نوعية الرعاية الطبية من خلال تشجيعها وتقديمها للعلاجات والخدمات الوقائية (preventative services)، ولكن هذا الحرص على تقليص النفقات العلاجية قد أدى إلى مشكلة أخلاقية خطيرة تتعلق بامتناع هذه المنظمات عن تقديم العلاجات الضرورية والمكلفة مادياً الأمر الذي دفع العديد من الولايات الأمريكية إلى سن تشريعات تقضي بمراجعة مستقلة لقرار هذه المنظمات برفض تقديم الخدمات العلاجية، فيما يوجد لدى "الحكومة الفيدرالية" تشريع مفصل ينظم حالات وإجراءات مراجعة رفض تقديم الخدمة من جانب منظمات الرعاية الصحية⁽³⁾.

ث- عقود (البوت وأخواتها): تعدُّ المملكة المتحدة (UK) رائدة في مجال استخدام هذا الأسلوب في تقديم الخدمات الصحية، عندما طُرِحَ بموجب مبادرة التمويل الخاص (Private Finance Initiative PFI)

(1)- Krajewski-Siuda Krzysztof, and, Piotr Romaniuk, privatisation of hospitals in Poland- barriers and opportunities, Cent Eur J Publ Health , Vol 14 , No (1), 2006, p 26.

(2)- Alexander, Jeffrey A., and Thomas G. Rundall, Public Hospitals under Contract Management: An Assessment of Operating Performance, Medical Care, Vol. 23, No. 3 , Mars, 1985, pp. 209-219.
- Shonick, William, and, Ruth Roemer, Journal of Public Health Policy, Vol. 3, No. 2, Jun., 1982, pp 182-204.

(3)- Metzger, Gillian E., Privatization as delegation, Columbia Law Review, Vol. 103, 2003, pp 1380-1883.

والتي تقضي بتمويل الخدمات العامة من جانب القطاع الخاص باستخدام حزمة عقود البوت، وقد استعانت المملكة المتحدة بشكل خاص بعقد (التصميم والبناء والتمويل والتشغيل DBFO) من أجل بناء المستشفيات والمرافق الصحية الضخمة، كما استخدمت " استراليا " عقد (BOO) على نطاق واسع من أجل بناء المستشفيات العامة، وقد لاقى استخدام عقود البوت وأخواتها في مجال تقديم الرعاية الصحية قبولاً واسعاً في معظم أرجاء العالم⁽¹⁾، ويتميز هذا الأسلوب بكونه يقدم الخدمة الصحية بجودة وكفاءة عالية، من دون أن يحمل خزينة الدولة أية أعباء مالية إضافية.

ج- خصخصة المستشفيات العامة: إذ تعتمد بعض الدول لبيع مستشفياتها ومرافقها الصحية إلى القطاع الخاص الذي يقوم بتشغيلها على أسس اقتصادية، وتعدّ المملكة العربية السعودية رائدة في هذا المجال، إذ أقرت قوانين تسمح بخصخصة بعض المستشفيات الحكومية وتحويل ملكيتها إلى القطاع الخاص، وذلك بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير، وفي مقابل ذلك سيحصل كل مواطن على بوليصة تأمين تؤهله للعلاج المجاني في أي من المستشفيات العامة أو الخاصة حيث سيتم شراء بوالص التأمين عن طريق وزارة الصحة وعبر صندوق التأمين التعاوني الذي سيتولى الإنفاق من المخصصات المالية التي كانت تعطى لوزارة الصحة، ويذكر أن بوليصة التأمين تشمل المواطن، رجلاً كان أو امرأة، كبيراً أو صغيراً وسواء للعاملين أو للمتقاعدين وعائلاتهم، ولغير الموظفين، باستثناء المؤمن عليهم صحياً في الشركات الكبرى، كما فرضت الدولة تأميناً صحياً إلزامياً على ملايين العمال الأجانب بحيث تقدم بطاقات التأمين الصحي للعمال الأجانب قبل صدور تأشيرات الدخول⁽²⁾.

وتجدر الإشارة، إلى أن الدولة في سورية تقدم الخدمات الصحية المجانية إلى المواطنين جميعاً، ولكنها بدأت مؤخراً ترزح تحت وطأة النفقات الهائلة الناجمة عن الزيادة المضطرة في عدد السكان، والهدر الكبير الحاصل في موارد المرافق العلاجية، الأمر الذي دفعها إلى البدء بإعادة هيكلة المستشفيات العامة بهدف تطوير أدائها وتحسين الخدمات المقدمة فيها وتعزيز مبدأ اللامركزية، إذ أطلقت وزارة الصحة مشروع تحويل المستشفيات العامة إلى هيئات مستقلة إدارياً ومالياً الذي بدأ في عام 2002/ من مستشفى المجتهد في دمشق، وهو مستمر حتى الآن ليصل إلى هدفه النهائي والمتمثل بتحويل مستشفيات وزارة الصحة كلها إلى هيئات مستقلة، وبموجب هذا التحويل منح

(1)- McKee, Martin, and, Nigel Edwards, & Rifat Atun, Bulletin of the World Health Organization, Vol 84 2006, pp 890-896.

(2) - انظر: د. عادل محمد ملأ، خصخصة المستشفيات العامة وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، طبع على نفقة المؤلف، 2001.

الاستقلال المالي والإداري لهذه المستشفيات، على أن تبقى 65/ بالمئة على الأقل من أسرتها مجانية، و35/ بالمئة مأجورة وبتسعيرة تساوي نصف الحد الأدنى لتعرفة وزارة الصحة، ومن ثم فإن الدولة في سورية قد بدأت - لو على نطاق محدود في بادئ الأمر - بتطبيق نظام "الأتاوة مقابل الخدمة Services for a fee" في تقديمها للخدمات الصحية.

ويعتقد الباحث بأن هذا الإجراء لن يسهم - إلا بشكل محدود - في انتشار المستشفيات العامة من واقعها المتردي، الناجم أساساً عن الفساد الإداري، وضعف الرقابة، والنهب المتواصل لموارد القطاع الصحي ومن هنا فإن الباحث يدعو الدولة في سورية إلى حزم أمرها والمبادرة بسرعة - كمرحلة أولى - إلى الاقتداء بالتجارب العالمية في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص في القطاع الصحي، ولاسيما عقود إدارة المستشفيات العامة وتفويض الخدمات غير الطبية، وبعد ذلك يمكن التفكير ببدائل أكثر شمولاً، ولعل التجربة السعودية في خصخصة المستشفيات العامة ومنح التأمين الصحي المجاني، أو التعاوني أو حتى المدفوع بمبلغ مالي مقبول، خير مثال على هذه البدائل القابلة للتطبيق في سورية، خاصة مع صدور المرسوم التشريعي رقم 65/ تاريخ 6 / 10 / 2009 المتضمن تعديل المادة (158) من القانون 50/ لعام 2004 الذي أجاز للجهات العامة إبرام عقود تأمين صحية للعاملين لديها مع المؤسسة العامة السورية للتأمين بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص ووزير المالية، وأيضاً مع صدور المرسوم التشريعي رقم 46/ لعام 2011، القاضي بتشميل متقاعدي الدولة والقطاع العام والمنظمات الشعبية من المدنيين والعسكريين بالتأمين الصحي بحيث يكون التأمين اختيارياً للمتقاعد، وتحمل الخزينة العامة للدولة ما نسبته (62.5%) من القسط السنوي للتأمين الصحي للمتقاعد والباقي يتحمله المتقاعد ويقطع من معاشه التقاعدي⁽¹⁾.

3- مرفق الضمان الاجتماعي: إذ يعدُّ الباحث أن مرفق الضمان الاجتماعي هو من المرافق العامة الدستورية، والملاحظ أن معظم الباحثين حول العالم لم ينتبهوا على هذه النقطة، ويستمد هذا المرفق صفته من النصوص الدستورية التي توجب على الدولة تقديم الحياة الكريمة لمواطنيها،

(1) - وقد أكد وزير المالية السوري "د. محمد الحسين" أن التأمين على العاملين في القطاع الإداري والبالغ عددهم 750 ألف موظف، سيكون إلزامياً، ويدفع العامل 37.5 بالمئة من قيمة أقساط التأمين البالغة نحو 8 آلاف ليرة سورية سنوياً في حين تدفع وزارة المالية 62.5 بالمئة للمؤسسة العامة السورية للتأمين عن جميع العاملين في القطاع فيما سيتم في مرحلة لاحقة دراسة إمكانية تشميل العاملين في القطاع الاقتصادي البالغ عددهم 700 ألف عامل بمظلة التأمين الصحي، وقد وقعت وزارة المالية بالفعل بتاريخ 14 / 3 / 2010، مع المؤسسة العامة السورية للتأمين عقد تأمين صحي للعاملين في الإدارة المركزية للوزارة والبالغ عددهم 1691 عامل، كأول عقد ضمن مشروع الحكومة للتأمين الصحي على العاملين في القطاع الإداري للدولة، انظر الموقع الإلكتروني <http://syrianmasah.net/arabic/articaldetails541.html>

وفي هذا الصدد تنص المادة العاشرة من ديباجة الدستور الفرنسي لعام 1946: "يجب على الأمة أن توفر للفرد والأسرة الظروف الملائمة لتنميتها"، وتكمل المادة الحادية عشرة "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".

وقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي الطبيعة الدستورية لمرفق الضمان الاجتماعي⁽¹⁾، كما رسخ الاتحاد الأوروبي المكانة الدستورية لمرفق الضمان الاجتماعي بشكل واضح وصريح، وذلك من خلال المادة 34/ من معاهدة الحقوق الأساسية في الاتحاد الأوروبي لعام (2000) التي اعترفت بالضمان الاجتماعي كأحد

الحقوق الأساسية في دول الاتحاد⁽²⁾، ولم تكن الدساتير العربية أقل شأنًا من مثيلاتها الأوروبية من حيث الاعتراف بالموقع الدستوري لنظام الضمان الاجتماعي، إذ تنص المادة 17/ من الدستور المصري على أن " تكفل الدولة خدمات التأمين الاجتماعي و الصحي، ومعاشات العجز عن العمل والبطالة والشيخوخة للمواطنين جميعاً، وذلك وفقاً للقانون"، وفي المعنى نفسه تنص الفقرة الثالثة من المادة 36/ من الدستور السوري على أن " تحدد الدولة عدد ساعات العمل وتكفل الضمان الاجتماعي للعاملين..".

ولكن على الرغم من القيمة الدستورية لمرفق الضمان الاجتماعي، إلا أنه كان من بين أهم المرافق العامة التي تعرضت للخصخصة حول العالم، وتعدّ دولة (التشيلي) أول دولة في العالم تقوم

(1)- C.C. Décision n° 2002-463 DC, 12 décembre 2002, Journal officiel du 24 décembre 2002, p. 21500.

(2)- Charter of fundamental rights of the European union, 2000, Article /34/ : " The Union recognises and respects the entitlement to social security benefits and social services providing protection in cases such as maternity, illness, industrial accidents, dependency or old age, and in the case of loss of employment, in accordance with the rules laid down by Community law and national laws and practices ".

- ونظراً إلى المكانة الرفيعة التي يتمتع بها هذا المرفق في اليونان، فقد أصدر مجلس الدولة اليوناني " Greek Council of State " قراراً يقضي أن نظام الضمان الاجتماعي الإجباري " compulsory social security " يجب أن يتم القيام به بواسطة الدولة فقط أو إحدى هيئاتها العامة، انظر :

- decision No 5024/1987 of the Greek Council of State, in, Kaidatzis , Akritas, op.cit, p 87.

بمخصصة مرفق الضمان الاجتماعي في عام 1981/1⁽¹⁾، وأن تسببت بآثار تتولاها الشركات الخاصة، ويقوم على تجميع مساهمات العمال في حسابات استثمارية، ومن ثم دفع معاشات التقاعد من العوائد الاستثمارية.

وبعد نجاحها الكبير، أصبحت تجربة التشيلي في هذا المجال مثلاً يُحتذى من باقي دول العالم، إذ قامت معظم دول أمريكا اللاتينية في عقد التسعينيات باقتباس التجربة التشيلية⁽²⁾، كما نفذت معظم دول أوروبا الشرقية برامج لمخصصة مرافق الضمان الاجتماعي أو لمشاركتها مع القطاع الخاص، وتأتي بولندا وهنغاريا و التشيك في مقدمة هذه الدول⁽³⁾، ولم تشذ الدول المتقدمة عن النزعة العالمية نحو نزع عبء مرافق الضمان الاجتماعي عن كاهل الدولة، إذ عمدت المملكة المتحدة " United Kingdom" بزعامة حزب المحافظين، ومنذ العام 1986، إلى سن تشريعات تشجع المواطنين على المساهمة في صناديق الضمان الاجتماعي الخاصة، وتمنحهم حسمات على مساهماتهم التأمينية⁽⁴⁾، كما قامت فرنسا - ومنذ أواسط التسعينيات - بسن عدة تشريعات تهدف إلى تشجيع الموظفين والعمال على الاشتراك في صناديق التقاعد الخاصة⁽⁵⁾، وفي الإطار نفسه، سعت الولايات المتحدة الأمريكية بقوة ومنذ العام (2005) في عهد "جورج بوش الابن"، إلى إصلاح نظام الضمان الاجتماعي باتجاه المزيد من الاعتماد على القطاع الخاص⁽⁶⁾.

وتجدر الإشارة، إلى أن القطاع العام في سورية هو من يتولى مرفق الضمان الاجتماعي، من خلال مؤسسة التأمينات الاجتماعية، التي سُمح لها مؤخراً، باستثمار (50%) من فائض أموالها في

(1)- Piñera, José, Empowering Workers: The Privatization Of Social Security in Chile, Cato's Letter No 10 1996,

- Social security privatization: experiences abroad, Congressional Budget Office (CBO), Washington D.C January 1999, pp 11 - 24

(2)- Argentina (1994), Uruguay (1996), Mexico (1997) and El Salvador (1998) Costa Rica (1996), See : Obermann, Teresita P., The Effect of the Privatization of Pension Plans on Financial and Regulatory Systems in Latin America, Federal Reserve Bank of Atlanta, June , 2005, p 2

(3)- Roberts , Andrew, Pension Privatization in Eastern Europe and Beyond, Northwestern University, 2006

(4)- Social security privatization: experiences abroad, op.cit, pp 28 - 44

(5)- See : Law No. 94-126 of February 11, 1994, J.O., February 12, 1994, p. 2493.

- Law No. 97-277 of Mar. 25, 1997, J.O., Mar. 26, 1997, p. 4657

- Law No. 2001-152 of February 19, 2001, J.O., February 20, 2001, p. 2774

- For more details on The French retirement system See :

MOORE, Kathryn L., Lessons from the French Funding Debate, Ohio State Law Journal, Vol. 65, No 5, 2004

(6)- Shaviro, Daniel, Social Security Privatization and the Fiscal Gap, Ohio State Law Journal, Vol. 65, No 95 2004, pp 95 - 109,

- Chaurushiya, Radha, and, Christian E. Weller, Center for American Progress, April, 2005,

مشاريع استثمارية ذات ريعية اقتصادية آمنة، عبر القانون رقم 78/ لعام 2001، المعدل لأحكام قانون التأمينات الاجتماعية رقم 92/ لعام 1959 وتعديلاته، وقد منح القانون مجلس إدارة المؤسسة أوسع الصلاحيات لإدارة فائض أموال المؤسسة واستثمارها بما يسمح لها بتحقيق موارد مالية إضافية لمواجهة الأعباء المالية المتزايدة وتحسين الميزات التأمينية مستقبلاً، ويبدو أنها خطوة تهدف إلى تحريك المياه الراكة في هذه المؤسسة التي تجرد في خزائنها المليارات من الليرات السورية التي كانت ستوفر - فيما لو استثمرت - الآلاف من فرص العمل و المزيد من العوائد المالية التي ستحسن خدمات الضمان الاجتماعي.

ولم يقتصر تخلي الدولة عن وظائفها الاجتماعية على مرفق الضمان الاجتماعي، بل امتد أيضاً ليشمل مجموعة من الخدمات الاجتماعية التي يطالبها الدستور بتقديمها للمحتاجين، ففي الولايات المتحدة على سبيل المثال، قامت الدولة (وخاصةً بعد قانون عام 1996)⁽¹⁾ بتفويض الشركات الخاصة لإدارة ملاجئ المشردين (homeless shelters) وبنوك الطعام، ومراكز العناية بالأطفال، ومراكز تقديم الخدمات العلاجية، وقد بلغت قيمة تعاقدات الدولة والحكومات المحلية مع الشركات الخاصة لتقديم الخدمات والبرامج الاجتماعية نحو "مليار ونصف" دولار في العام 2001 وحده⁽²⁾.

أما في السويد - دولة الرفاهية الاجتماعي - فإن الدولة قد بدأت تتخلى، شيئاً فشيئاً، عن المرافق العامة التي تقدم خدمات اجتماعية، في مقابل تشجيعها على قيام مرافق الخدمة الاجتماعية الخاصة، مع تقديمها للأموال النقدية أو للقوائم المجانية لمحتاجي هذه الخدمات، على أن تقوم الدولة بالدفع للشركات الخاصة عن كل فرد قام بالحصول على خدماتها⁽³⁾.

وفي السياق نفسه، قامت البلديات في السويد بالتعاقد مع مؤسسات صحية خاصة لتقديم الرعاية الصحية لكبار السن⁽⁴⁾.

ومما سبق نستنتج، بأن الوضع المميز للمرافق العامة الدستورية غير السبادية، لم يحصلها من الخصخصة أو التفويض للقطاع الخاص، بسبب سعي الدول المحموم إلى تقليص النفقات العامة،

(1)- Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (PRWORA) of 1996, Pub. L.No. 104-193, 110 Stat. 2105.

الذي أجاز للحكومة تنفيذ برامج الرعاية الاجتماعية من خلال عقود مع منظمات، خيرية، أو دينية، أو خاصة.

(2)- Metzger, Gillian E., op.cit, pp 17- 18.

(3)- Gilbert, Neil, op.cit, pp 10-11.

(4)- Kissam, Stephanie, The impact of privatization on the social welfare state, The Michigan Journal of Public Affairs - Volume 1, Summer 2004, pp 1- 18.

ورفع كفاءة المرافق العامة وجودة الخدمات التي تقدمها، فضلاً عن إزاحة عبء هذه المرافق ومسئوليتها عن كاهلها.

وإذا كان الوضع كذلك بالنسبة للمرافق العامة الدستورية غير السيادية، فإن المرافق العامة الدستورية السيادية - وإن كانت غير قابلة للخصخصة إطلاقاً - إلا أن رياح التطورات المعاصرة التي حملتها العولمة، ورغبة الدول في ضبط نفقاتها وتقليص حجم نشاطاتها، قد عصفت بهذه المرافق وأخضعتها لتفويض العديد من مهامها إلى القطاع الخاص، إذ كانت العقود الثلاثة الماضية شاهدة على أحداث سياسية واقتصادية قلبت العالم رأساً على عقب، وغيّرت موازين القوى العالمية، وبدلت المفاهيم والمصطلحات تبعاً لسقوط العديد من النظريات والمسلمات الفكرية والاقتصادية، ونشوء أخرى بدلاً منها، وقد كانت موافقة الدولة على مشاركة القطاع الخاص في تنفيذ مهام المرافق العامة الدستورية السيادية، من أبرز تجليات هذه الأحداث، إذ استعانت الدولة بالقطاع الخاص ليشاركها في القيام بمهام كانت تعدّ سابقاً من الوظائف الحصرية لها، والتي يمتنع على غيرها القيام بها كما في الحروب أو في حفظ الأمن أو حتى في جباية الضرائب.

الخاتمة:

بناءً على ما سبق، نستنتج أن انتصار النظرية النيوليبرالية وعولمة الكوكب، قد أدّى إلى تطور مفهوم الدولة ووظائفها في عالمنا المعاصر ونزوعها باتجاه الدولة الرشيقة والكفوءة، مما قاد إلى تراخي الحماية المفروضة على المرافق العامة الدستورية بشقيها السيادي وغير السيادي، وأدى في النهاية إلى إخضاع المرافق العامة الدستورية غير السيادية إلى الخصخصة والتفويض للقطاع الخاص، أمّا المرافق العامة الدستورية السيادية فقد خضعت للتفويض للقطاع الخاص، (كتفويض مهام الجيش للشركات الخاصة كما حدث في العراق مع شركة بلاك ووتر الأمريكية) ، مع بقائها صامدة في وجه تيار الخصخصة الجارف ولكن لا أحد يدري ما قد تحمله العقود القادمة من تطورات...؟!.

المراجع

أولاً : باللغة العربية :

- 1- د. أحمد محمد محرز، النظام القانوني لتحول القطاع العام إلى القطاع الخاص (الخصخصة)، من دون ناشر القاهرة 1995.
- 2- جورج فوديل، بيار ديلفولفيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2001.
- 3- د. سناء بنت عبد العزيز الطوق، الشراكة بين القطاعين العام و الخاص كصيغة لتنويع مصادر التمويل في مجال التعليم العام، دورية الإدارة العامة، المجلد / 49 /، العدد الرابع " عدد خاص"، نوفمبر / تشرين الثاني، 2009.
- 4- د. عادل محمد ملاً، خصخصة المستشفيات العامة وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، طبع على نفقة المؤلف، 2001.
- 5- د. محمد عبد اللطيف، الاتجاهات المعاصرة في إدارة المرافق العامة الاقتصادية، دار النهضة العربية القاهرة، 2000.
- 6- د. محمد عبد اللطيف، النظام الدستوري للخصخصة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
- 7- مصطفى محمد العبد الله، التصحيحات الهيكلية و التحول إلى اقتصاد السوق في البلدان العربية، من بحوث الندوة الفكرية التي نظمها المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة في التخطيط و المقامة في الجزائر، في كتاب الإصلاحات الاقتصادية و سياسات الخصخصة في البلدان العربية، بيروت 1999.
- 8- د. مهند مختار نوح، الإيجاب و القبول في العقد الإداري (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، القاهرة 2001.
- 9- د. مهند نوح، مهند مختار نوح، الخصخصة، الموسوعة العربية، الموقع الإلكتروني : [URL:http://www.arab-ency.com](http://www.arab-ency.com)
- 10- يزيد عيسى السورطي، التسليع التربوي في العالم العربي، مجلة كلية التربية، جامعة الإمارات، السنة 19 العدد 21، 2004.

ثانياً : باللغة الأجنبية:

- 1- Alexander, Jeffrey A., and Thomas G. Rundall, Public Hospitals under Contract Management: An Assessment of Operating Performance, Medical Care, Vol. 23, No. 3 , Mars, 1985.
- 2- Belfield, Clive R., and, Henry M. Levin, Education privatization causes, consequences : and planning implications, UNESCO, International Institute for Educational Planning, Paris, 2002.
- 3- Canal-Forgues, Eric et Michel Tabet, Privatisations et Constitution en Droit français et en Droit libanais, les privatisation, cedroma, Beyrouth , 12 , mars, 1999.
- 4- Chaurushiya, Radha, and, Christian E. Weller, Center for American Progress, April 2005.
- 5- DELVOLVÉ, P., Droit public de l'économie, Paris, Dalloz, 1998.
- 6- Delvolvé, Pierre, La Privatisation du service de l'état, Pouvoirs, Vol 2, n° 117, 2006.
- 7- FAVOREU, L, Service public et Constitution, Actualité juridique du droit administratif, 1997 n° spécial Service public.
- 8- Fitz,J. &Beers, B. "Education Management Organization and the Privatization of Public Education: a cross-national comparison of the USA and Britain". Comparative Education, v.38 , No.2, 2002 pp.137-154.
- 9- Gilbert, Neil, The "enabling state?" from public to private responsibility for social protection: pathways and pitfalls, OECD social, employment and migration working papers, no. 26, 1, Sep, 2005.
- 10- KAI DATZIS , Akritas, A Typology of the Constitutional Limitations on Privatization, Hellenic Review of European Law, Special Edition, 2009.
- 11- Kemerer, Frank R., The U.S. supreme court's decision in The Cleveland voucher case: where to from here?, National Center for the Study of Privatization in Education (NCSPE) Teachers College, Columbia University, New York, Occasional Paper No. 51, July 2002.
- 12- Kissam, Stephanie, The impact of privatization on the social welfare state, The Michigan Journal of Public Affairs - Volume 1, Summer 2004.
- 13- Krajewski-Siuda Krzysztof, and, Piotr Romaniuk, privatisation of hospitals in Poland – barriers and opportunities, Cent Eur J Publ Health , Vol 14 , No (1), 2006.

- 14- Levin, Henry M., (editor) Privatizing education. Can the market deliver freedom of choice, productive efficiency, equity and social cohesion? Boulder, CO: Westview Press, 2001.
- 15- Martin, Robert S. et.al, The Impact of Outsourcing and Privatization On Library Services and Management, American Library Association, 2000,
- 16- Metzger, Gillian E., Privatization as delegation, Columbia Law Review, Vol. 103 2003, pp 1380 -1883.
- 17- McKee, Martin, and, Nigel Edwards, & Rifat Atun, Bulletin of the World Health Organization, Vol 84 , 2006.
- 18- MILLER, James,c., Privatization in the united states, Carnegie council - privatization project, N.Y, no 6, 31 January, 1992.
- 19- Piñera, José, Empowering Workers: The Privatization Of Social Security in Chile Cato's Letter No 10, 1996.
- 20- Roberts, Andrew, Pension Privatization in Eastern Europe and Beyond, Northwestern University, 2006.
- 21- Shaviro, Daniel, Social Security Privatization and the Fiscal Gap, Ohio State Law Journal, Vol. 65, No 95 2004.
- 22- Shonick, William, and, Ruth Roemer, Journal of Public Health Policy, Vol. 3, No. 2 Jun., 1982, pp 182-204.
- 23- Viteritti, Joseph P., Choosing Equality: School Choice, the Constitution and Civil Society Washington Brookings Institution Press, 1999.
- 24- Ward, Robert C. The Outsourcing of Public Library Management, Louisiana State University, January 2007.
- 25- Evergreen freedom foundation , Privatization & Contracting out, school directors' handbook, USA, 2002,
- 26- Privatization in Higher Education: Cross-Country Analysis of Trends, Policies Problems, and Solutions Institute for Higher Education Policy, Washington, DC March 2009.
- 27- Shifting Ground, Autonomy, Accountability, and Privatization in Public Higher Education, American Council on Education (ACE), May, 2004.
- 28- Social security privatization: experiences abroad, Congressional Budget Office (CBO) Washington D.C January 1999, pp 11 – 24.'