

حول طرق الخصخصة : تجارب بعض الدول النامية

* رياض دهاال

** حسن الحاج

Abstract

On the Methods of Privatization : Experiences of Some Developing Countries

The objective of this paper is to review and analyze the main methods of privatization and underline both their advantages and shortcomings in light of the main country experiences to date. The focus of the paper is on the divestiture options, that is the methods that lead to a transfer of ownership from the public to the private sector .

The paper is divided into six sections . Section one discusses some of the main issues related to the methods of privatization . Section two reviews the main non-divestiture option which is the privatization of management with its different components : management contracts, leases and concessions. The following four sections cover the main divestiture options which are: direct sale, public share offerings on stock markets , employee/management buy - outs and voucher privatization.

* اقتصادى - المعهد العربى للتخطيط بالكويت.

** باحث - المعهد العربى للتخطيط بالكويت.

مقدمة

انطلاقاً من الاستراتيجية التي تبنتها معظم الدول النامية فى الستينات والتي تمثلت فى الاعتماد، بالدرجة الأولى، على القطاع العام فى العملية التنموية، شهد عقد السبعينات زيادة كبيرة فى عدد شركات هذا القطاع بحيث أصبحت تتواجد فى كل المجالات الاقتصادية بدون استثناء. ولكن التجارب بينت أن أداء معظم هذه الشركات كان غير مرض وكفافتها كانت مدنية. وكان من أهم أسباب هذه النتائج، عدم الالتزام بالقيود المالية المفروضة على الشركات وكذلك تعدد أهدافها ومن أبرزها أهداف اجتماعية مثل توفير الاستخدام والسلع والخدمات المدعمة. وبالتالي كانت معظم هذه الشركات تعاني من خسائر مما جعلها عبئاً على ميزانية الدولة وسبباً فى إعاقة عملية التنمية الاقتصادية بدلاً عن تطويرها.

وفى ضوء الضغوط التي تعرضت لها اقتصاديات عدد من الدول النامية فى عقد الثمانينات والناجمة عن أزمة الديون والتي أعقبها انخفاض كبير فى التمويل الخارجى، ومن أجل التخفيض من الاختلالات على المستوى الاقتصادى الكلى، اضطرت هذه الدول الى تطبيق برامج تصحيح هيكلية أدت الى تغيير السياسات الاقتصادية المتبعة. وأصبحت هذه الدول، بالتالى، تطبق سياسات مالية انكماشية تتمثل فى التخفيض من النفقات والزيادة فى الإيرادات. وفى هذا الإطار برزت الخصخصة بالنسبة لهذه الدول. والخصخصة تعنى أساساً تحويل الأصول من القطاع العام الى القطاع الخاص. إذن فالهدف الرئيسى للخصخصة بالنسبة للدول التي تواجه اختلالات اقتصادية كلية هو تخيف الأعباء المالية للدولة التي تسببها شركات القطاع العام الخاسرة إضافة الى تحسين الكفاءة الاقتصادية من خلال اعتماد أكبر على القطاع الخاص فى عملية التنمية. ولكن على المستوى القطرى، قد يختلف ترتيب الأولويات بالنسبة لأهداف الخصخصة. ففيما يخص دول أوروبا الشرقية مثلاً، قد تكون الخصخصة وسيلة للانتقال من اقتصاد مخطط مركزياً الى اقتصاد السوق بينما كانت الخصخصة بالنسبة لدول أمريكا اللاتينية وسيلة لتثبيت اقتصاداتها وتخفيض ديونها الخارجية^(١). كما تهدف دول أخرى مثل بريطانيا وفرنسا، من خلال الخصخصة، الى توسيع قاعدة الملكية و/أو انسحاب الدولة من بعض النشاطات الاقتصادية.

إن الافتراض الرئيسى الذى تبني عليه الخصخصة هو أن تحويل الملكية من القطاع

العام الى القطاع الخاص سيؤدى الى تحسن أداء الشركات ورفع كفاءتها، مما يعنى افتراض أن القطاع الخاص يتميز بكفاءة أكبر من القطاع العام. ولكن النقاش ما يزال قائماً فى الأدبيات حول هذا الموضوع. فهناك من يعتقد أن حقوق الملكية غير محايدة وأنها تؤثر فعلاً على مستوى كفاءة الشركات^(٢). بينما يرى آخرون أن الملكية تؤثر على الكفاءة ولكن المنافسة والاطار التنظيمى هما أهم من الملكية فى التأثير على الكفاءة الاقتصادية.^(٣)

للخصخصة طرق مختلفة ولكل منها مزاياها وعيوبها. ويعتبر اختيار الطريقة المناسبة من أهم عناصر نجاح عملية الخصخصة. ويتوقف هذا الاختيار بدوره على عدد من العناصر من أهمها : أهداف الخصخصة وحجم الشركات التى ستتم خصخصتها ومدى تطور الأسواق المالية وخصائص المشتريين والمستثمرين. ويمكن تصنيف طرق الخصخصة الى نوعين رئيسيين وهما : الطرق التى تنهى ملكية الدولة وتؤدى الى تحويل الأصول الى القطاع الخاص وتلك التى لا تنهى هذه الملكية.

تهدف هذه الورقة الى مراجعة أهم طرق الخصخصة وتحليلها من خلال ابراز مزاياها وعيوبها فى ضوء تجارب الدول النامية ومن بينها الدول العربية، مع التركيز على الطرق التى تنهى ملكية الدولة. وتنقسم هذه الورقة الى ستة أقسام، يتطرق القسم الأول الى عدد من القضايا المرتبطة بطرق الخصخصة. ويتطرق القسم الثانى الى أهم طريقة للخصخصة التى لا تنهى ملكية الدولة وهى خصخصة الادارة (مع العلم أن هناك طرقاً أخرى تحت هذا التصنيف مثل التعاقد والمشروعات المشتركة). وقد تم إدراج هذه الطريقة على الرغم من أنها لا تتضمن تحويل الملكية نظراً لأنها قد تعتبر مرحلة انتقالية نحو هذا الهدف. وتتعرض الأقسام الأربعة التالية من الورقة الى أهم الطرق التى تنهى ملكية الدولة وهى البيع المباشر، بيع الأسهم فى الأسواق المالية ، البيع للعاملين والادارة وكذلك نظام القسائم (الكوبونات). أما طريقة التصفية التى تعنى تصفية شركة تابعة للقطاع العام وبيع أصولها بدلاً عن بيعها كمشروع مستمر، فقد تنطبق عليها الاجراءات التى تخص البيع المباشر للمستثمرين.

(١) قضايا فى طرق الخصخصة :

عندما تتبنى الدول الخصخصة، عادة ما ترغب فى تحقيق عدد من الأهداف والتى من

أهمها :

- * تحسين الكفاءة الاقتصادية من خلال الاعتماد على آليات السوق والمنافسة.
- * تخفيف الأعباء المالية للدولة التي تسببها شركات القطاع العام الخاسرة، وبالتالي تتمكن الدولة من توفير موارد مالية لتمويل أنشطة أخرى.
- * توسيع حجم القطاع الخاص والاعتماد عليه أكثر في عملية النمو والتنمية.
- * تطوير الأسواق المالية المحلية.
- * توسيع قاعدة الملكية.

قد يحصل، في بعض الحالات، تضارب بين هذه الأهداف وإذا حاولت الدولة تحقيقها جميعاً فقد يؤدي ذلك إلى فشل العملية. فإذا أردت الدولة مثلاً تحسين أداء الشركة ورفع كفاءتها فقد تحتاج إلى بيع نسبة كبيرة منها إلى مستثمر إستراتيجي محلياً كان أو أجنبياً. وإذا كانت الدولة، في نفس الوقت، تهدف إلى توسيع قاعدة الملكية فإنها تحتاج إلى توزيع أسهم الشركة على أكبر عدد ممكن من المشتريين. إذن فمن المهم جداً اختيار طرق الخصخصة بحيث تتناسب مع الأهداف ولا تسبب أي نوع من التضارب بين هذه الأهداف.

يجب على الدولة أن تميز بين مختلف القطاعات وأحجام الشركات أثناء إعداد برنامج الخصخصة. وبالنسبة لنوع الشركات التي يمكن خصصتها عند بداية العملية، لا توجد هناك إستراتيجية واحدة تتبع في كل الظروف. فقد بدأت بعض دول أمريكا اللاتينية وأفريقيا، وحتى بريطانيا، بخصخصة الشركات الصغيرة ومتوسطة الحجم العاملة في الأسواق التنافسية. ولن يحتاج بيع هذه الشركات إلى إعادة هيكلة مسبقة كما أنه ساعد في الإعداد لبيع الشركات الكبيرة. وقد بينت تجربة دول أمريكا اللاتينية أنه من الممكن بيع الشركات الصغيرة في القطاع الصناعي في بداية عملية الخصخصة بسرعة وبدون صعوبات كبيرة، بينما قد يكون بيع الشركات الاحتكارية الكبيرة والبنوك والمرافق العامة معقداً ويتطلب وجود إطار قانوني واضح ومتكامل^(٤). وقد تختار دول أخرى البدء بخصخصة الشركات الكبيرة من أجل إعطاء مصداقية للعملية وإظهار جدية الدولة والتزامها بتنفيذ البرنامج^(٥).

تعتبر الشفافية من أهم عناصر نجاح عملية الخصخصة لأنها تعطيها مصداقية أكبر وبالتالي تولد الثقة لدى كل الأطراف المعنية، أي مختلف الكتل السياسية، وإدارة الشركات وعمالها، والمستهلكين والمستثمرين. لذا فإن من الضروري أن تتميز طرق

الخصخصة بالشفافية لأن أى شك حول عمليات البيع قد يسبب معارضة قوية ويؤدى الى فشل البرنامج بأكمله.

(٢) خصخصة الادارة:

تهدف خصخصة الادارة الى رفع كفاءة شركات القطاع العام من خلال تحسين إدارتها بإدخال تقنيات إدارة شركات القطاع الخاص. ويمكن لخصخصة الإدارة بأشكالها المختلفة، أى عقد الادارة والتأجير والامتياز، أن تمثل غاية فى حد ذاتها أو مرحلة انتقالية فى طريق انهاء ملكية الدولة.

(١.٢) عقد الادارة

عقد الإدارة هو اتفاق تتعاقد من خلاله مؤسسة عمومية مع شركة خاصة لإدارة هذه المؤسسة. ففي هذه الحالة تتحول فقط حقوق التشغيل إلى الشركة الخاصة وليس حقوق الملكية. وتحصل الشركة الخاصة على رسوم مقابل خدماتها، وبالإمكان ربط هذه الرسوم بأرباح الشركة أو بأدائها. كما تبقى المؤسسة العمومية مسؤولة عن نفقات التشغيل والاستثمار. وتستخدم هذه الطريقة خاصة فى حالات تريد فيها الحكومة تنشيط شركات خاسرة وذلك بإدخال طرق إدارة القطاع الخاص من أجل رفع قيمة هذه الشركات وأسعارها حين تعرض للبيع. وقد بينت تجربة كثير من الدول نجاح عقود الادارة فى عدد من القطاعات وفى لبنان مثلاً، طبقت طريقة عقود الإدارة فى ثلاثة مشروعات هى : جمع النفايات وتشغيل وإدارة محرق النفايات ومصنع معالجة النفايات^(١). وفى غينيا بيساو استخدمت هذه الطريقة فى قطاع الكهرباء فى عام ١٩٨٦ عندما طلبت الدولة مساعدة فنية من فرنسا لتطوير هذا القطاع، وأخيراً تعاقدت مع هيئة الكهرباء الفرنسية لإدارة هذا القطاع، وجددت التعاقد عام ١٩٩١. وكانت النتيجة زيادة فى الطاقة الكهربائية وتحسن فى أداء التشغيل والكفاءة المالية^(٧)

والميزة الرئيسية لعقد الإدارة، من وجهة نظر الدولة، أنه يسمح لها بالاحتفاظ بملكية الشركة. كما أنه يمكنها من حل مشكلة القصور الإدارى وذلك بالحصول على أحسن خبرات الإدارية وفى الوقت نفسه التحكم فى نطاق واستخدام هذه الخبرات من خلال عقد الإدارة^(٨). ولكن لعقود الإدارة عيوباً تكمن خاصة فى ازدواجية الإدارة الخاصة والملكية العامة. فالمتعاقد مع الدولة لا يتحمل المخاطر حيث تتحمل الدولة أى خسائر

ناجمة عن عمليات الشركة. والاتفاق الذي يضمن لإدارة رسوماً ثابتة بغض النظر عن أداء الشركة لا يعطى هذه الإدارة أية حوافز لرفع الكفاءة والحفاظ على قيمة الأصول. ويمكن معالجة هذه العيوب من خلال ربط جزء من رسوم الإدارة بالأرباح أو الإنتاج أو المبيعات التي تحققها الشركة وحسب طبيعة هذه الشركة.

(٢٠٢) التاجير :

التأجير هو عقد يمنح من خلاله مالك الأصول (القطاع العام) شركة خاصة حق استخدام هذه الأصول والاحتفاظ بالأرباح لفترة متفق عليها مقابل دفع إيجار. وعلى العكس من طريقة عقد الإدارة، تتحمل الشركة الخاصة المخاطر التجارية مما يحفزها على تخفيض النفقات والحفاظ على قيمة الأصول. ولكن الدولة تبقى مسؤولة عن الاستثمارات الثابتة وخدمة الديون. وعادة ما تكون فترة التأجير بين ٦ و ١٠ سنوات. وقد استخدمت هذه الطريقة كثيراً في عدد من الدول الأفريقية والآسيوية في قطاعات مثل : المياه والنقل البري والمناجم حيث واجهت الدول المعنية صعوبات في جذب المستثمرين^(٩) ففي تايلاند، طبقت عقود الإيجار في قطاع السكك الحديدية في عام ١٩٨٥ في عدد معين من خطوط نقل الركاب. ومع عام ١٩٩٠ كانت التجربة قد نجحت حيث جذبت الخطوط المؤجرة عدداً كبيراً من الركاب وأصبحت هذه الخطوط تدر أرباحاً كبيرة^(١٠). وفي كوت ديفوار تدهور قطاع الكهرباء خلال الثمانينات. وبحلول عام ١٩٩٠ قامت الحكومة بإصلاحات رئيسية في هذا القطاع حيث تعاقدت بإيجارة لشركتين فرنسيتين ومستثمرين محليين. وخلال الثمانية عشر شهراً الأولى من فترة عقد الإيجار تحسنت إيرادات قطاع الكهرباء كما تحسنت الصيانة بفضل إدخال تقنيات حديثة في التشغيل مما أدى إلى زيادة الطاقة الكهربائية وتطوير الخدمة^(١١).

ومن بين المزايا التي يقدمها التأجير للدولة، نذكر توفير نفقات التشغيل بدون التخلي عن ملكية الشركة، وكذلك الحصول على دخل سنوي بدون التعرض لمخاطر السوق، علاوة على وقف الدعم والتحويلات المالية الأخرى. كما يسمح التأجير يجذب مهارات تقنية وإدارية متطورة مما يساهم في استخدام أصول الشركة بدرجة أكبر من الكفاءة. ولكن المشكلة الرئيسية المرتبطة بالتأجير هي أنه طالما لا يحصل تحويل ملكية الأصول، فليس لدى الشركة الخاصة المتعاقدة مع الدولة أية حوافز لرفع قيمة الأصول أكثر من الحد الذي يضمن لها عائد مناسب على استثمارتها خلال فترة التأجير.

(٣.٢) الامتياز

عندما تمنح الدولة امتيازاً فإنها تحول حقوق التشغيل والتطوير إلى الجهة المستفيدة، أى الشركة الخاصة. وقد يتضمن عقد الامتياز كل مواصفات التأجير بالإضافة إلى النفقات الرأسمالية والاستثمارات التى تقع على عاتق صاحب الامتياز. وترجع الأصول إلى القطاع العام عند نهاية فترة الامتياز التى عادة ما تتراوح بين ١٥ و ٣٠ سنة وذلك حسب الحياة الافتراضية للاستثمارات. وتتحدد إيرادات صاحب الامتياز بشكل يضمن له تغطية نفقات التشغيل وخدمة الديون واستهلاك استثماراته. وقد استخدمت هذه الطريقة بنجاح فى بعض الدول مثل الأرجنتين حيث طبقت فى مجال السكك الحديدية^(١٢). وعلى المستوى الدولى، مثلت عقود الامتياز فى مشاريع البنية التحتية نحو ٨٠٪ من إجمالى عقود الامتياز فى الفترة ما بين ١٩٨٨ و ١٩٩٣^(١٣).

وتكمن الميزة الرئيسية لهذه الطريقة فى أن صاحب الامتياز يبقى المسئول عن النفقات الرأسمالية والاستثمارات مما يخفف من الأعباء المالية على الدولة. ولكن ولنفس السبب، تواجه كثير من الدول صعوبات فى إيجاد مستثمرين نظراً للحجم الكبير للاستثمارات التى يتطلبها هذا النوع من العقود. وثمة نوع خاص من الامتيازات وهو ما يعرف بامتياز "بناء - تشغيل - تحويل"، ويستعمل لتطوير مشروعات جديدة فى البنية التحتية من قبل القطاع الخاص. والفكرة الأساسية فى هذا الامتياز هى قيام شركة خاصة بتمويل وبناء وتشغيل مشروع جديد فى البنية التحتية (الاتصالات ، الكهرباء ، المياه والرى ، والنقل) لفترة محددة (فترة الامتياز) ترجع، عند نهايتها، الأصول إلى ملكية الدولة. كما تقوم الدولة كذلك بتنظيم ومراقبة العملية. وتوجد أشكال مختلفة لهذا الامتياز ومن ضمنها امتياز "بناء - تملك - تشغيل" وامتياز "بناء - تحويل - تشغيل". ويتوقف اختيار الشكل المناسب على اعتبارات خاصة بكل مشروع مثل فترة الامتياز ونوعية المستثمرين (محلين ، أجنبى ، مؤسسات مالية ، ...) ودرجة المخاطرة فى المشروع.

وبصفة عامة، ولضمان نجاح طريقة خصخصة الادارة بمختلف أشكالها، يجب على العقود أن تحدد، بكل وضوح، نطاق وطبيعة الخدمات التى سيقدمها المتعاقد مع الدولة وكذلك صلاحيات الطرفين خلال فترة التعاقد. وبالتالي يجب على الدولة أن تحرص على عدم التدخل فى إدارة الشركة وتكتفى بمحاسبة المتعاقد وفقاً لشروط العقد.

(٣) البيع المباشر

تعتبر طريقة البيع المباشر أكثر الطرق استخداماً في عمليات الخصخصة على المستوى الدولي، حيث مثلت ٨٠٪ من كل المعاملات التي تمت بين ١٩٨٨ و ١٩٩٣ وما يعادل ٥٨٪ من إجمالي الإيرادات^(١٤). كما مثلت هذه الطريقة ٨٦٪ من إجمالي المعاملات في سنة ١٩٩٤^(١٥).

وقد تأخذ طريقة البيع المباشر أشكالاً مختلفة. فهناك البيع المباشر من خلال طلب عروض أو مزاد علني أو لمستثمر استراتيجي، مما يعني أن العنصر المشترك لمختلف أشكال البيع المباشر هو عدم وجود وسطاء بين الدولة والمشتري.

تمكن طريقة طلب عروض الدولة من المقارنة بين مختلف العروض واختيار المشتري الذي يعرض أعلى سعر. كما أنها تتميز بالشفافية حيث إن أليتها واضحة وتقديم العروض مفتوح لكل المستثمرين الذين يرغبون في المنافسة على شراء الشركة والذين يستوفون الشروط المحددة من قبل الدولة، ولكن الانتقاد الرئيسي الموجه الى هذه الطريقة هو أنها بطيئة، حيث قد تتطلب كل عملية فترة زمنية ليست بالقصيرة، كما أنها تتطلب نفقات إدارية مرتفعة. وقد استخدمت هذه الطريقة في عدد من دول أوروبا الشرقية لخصخصة المحلات والمطاعم، كما استخدمت في بعض الأقطار العربية، مثل المغرب، لخصخصة عدد من الفنادق.

وتتميز طريقة المزاد العلني بدرجة كبيرة من الشفافية، كما أنها تمكن الدولة من تعظيم إيرادات الخصخصة علاوة على أنها سريعة وغير معقدة. ولكن عيبها الرئيسي هو أنها لا تسمح للدولة بفرض شروط محددة للبيع. ولكي تضمن الدولة نجاح عملية بيع شركة من خلال المزاد العلني يجب أن تقوم بالترتيبات اللازمة للتأكد من وجود عدد كاف من المتنافسين في المزاد ومن عدم التواطؤ بين بعضهم. ففي تشيكوسلوفاكيا السابقة، مثلاً، تميزت عملية خصخصة المؤسسات الصغيرة من خلال المزاد العلني بالكفاءة والسرعة حيث نفذ كل البرنامج في فترة لم تتعد سنتين وحصلت الدولة على إيرادات وصلت إلى نحو ١٦ مليار دولار^(١٦).

وعندما يتطلب وضع الشركة إدخال تكنولوجيا متطورة لتحسين أدائها ورفع كفاءتها، تختار الدولة مستثمراً إستراتيجياً يتميز بخبرة عالية في هذه الصناعة وإمكانات واسعة.

وتتم عملية البيع من خلال التفاوض مما يسمح للدولة بوضع شروط محددة على المستثمر، ولكن عملية البيع المباشر لمستثمر إستراتيجي من خلال التفاوض ليست بسيطة وقد تواجه فيها الدول، النامية خاصة عدداً من الصعوبات :

١ - نظراً لحجم بعض الشركات المعروضة للخصخصة قد يكون المستثمرون المحليون غير قادرين على جمع رأس المال المطلوب. وفي هذه الحالة. يكون لدى الدولة خياران^(١٧): إما بيع الشركة لمستثمرين أجانب قادرين على شرائها، أو إذا كان الخيار الأول غير وارد بسبب وجود معارضة لمبدأ البيع للأجانب - بيع الشركة بالأقساط على أساس أرباحها المستقبلية. وقد استخدمت أشكال مختلفة لهذا الخيار في أستراليا والمجر وبولندا.

ب - يمكن لعملية الخصخصة وتوزيع الملكية الناتج عنها، أن تبدو غير عادلة، ذلك لأنها لا تتميز بأي نوع من الشفافية، وكذلك لا تمكن المواطنين من المشاركة فيها.

ج - قد تكون هذه الطريقة بطيئة ومكلفة نظراً لأنها تتطلب التفاوض على بيع كل شركة على حده كما تتطلب مراقبة المستثمرين للتأكد من أنهم أوفوا بوعودهم والتزاماتهم التي تنص عليها عقود البيع.

د - قد تتعقد العملية بسبب صعوبة تقييم الشركات المعروضة للبيع. وظهرت هذه المشكلة خاصة في دول أوروبا الشرقية حيث إن المقاييس المحاسبية المستخدمة لم تعكس القيمة الحقيقية للشركات.

وفي الدول العربية، قامت المغرب باستخدام ثلاث طرق لخصخصة الفنادق حتى نهاية ستمبر ١٩٩٦. تم بيع نحو ٤٤٪ من الفنادق المخطط بيعها عن طريق العروض، وكان النصيب النسبي من اجمالي ايرادات بيع الفنادق بهذه الطريقة نحو ٢٦٪، بينما النصيب النسبي من جملة الايرادات بطريقة العروض التي يتبعها تفاوض وصلت الى ٤٤٪، وسجلت طريقة التفاوض المباشر نصيباً قدره ٣٠٪ من جملة الايرادات^(١٨).

أما في الكويت فقد عرضت الدولة للبيع ٤٠ مليون سهم من الأسهم المملوكة لها في الشركة الكويتية لبناء وإصلاح السفن والتي تمثل نحو ٣٠٪ من إجمالي الأسهم المصدرة للشركة. وتم ذلك عن طريق المزاد العلني في سوق الأوراق المالية بسعر ابتدائي قدرة ٢٠٦ فلس للسهم الواحد على شكل أربع شرائح وكل شريحة عشرة ملايين سهم وذلك

الفنادق المباعة في المغرب حتى سبتمبر ١٩٩٦

طريقة الخصخصة	عدد الفنادق	النسبة المئوية	نسبة البيع (%)	الإيرادات من عملية البيع (مليون درهم مغربي)	النصيب النسبي لكل طريقة من إجمالي الإيرادات %
(١) العروض	٨	٤٤	١٠٠	١٥٣,٧٨	٢٦
(٢) العروض التي يتبعها تفاوض	٥	٢٨	١٠٠	٢٦٥,٣٠	٤٤
(٣) التفاوض المباشر	٥	٢٨	١٠٠	١٧٩,٠٠	٣٠
المجموع	١٨	١٠٠		٥٩٨,٠٨	١٠٠

ضمن تنفيذ برنامج الخصخصة الذي من بين أهدافه إتاحة الفرصة أمام أكبر عدد ممكن من المستثمرين المحليين للمشاركة بغية تحسين السعر وبالتالي زيادة إيرادات الدولة (١٩). أما الأردن التي تعتبر من أوائل الدول التي تخوض تجربة الشريك الاستراتيجي، فقد طرحت في النصف الثاني من عام ١٩٩٦ نحو ٢٠٪ من أسهم الدولة البالغة ٤٩٪ من رأس مال شركة مصانع الأسمنت الأردنية للبيع. واستهدفت شركات عالمية متخصصة في صناعة الأسمنت من أجل الحصول على شريك استراتيجي للشركة لتطويرها فنياً، ولكي يساعدها في تحسين النوعية والكفاءة الانتاجية، وفتح أسواق جديدة (٢٠)

(٤) بيع الأسهم في الأسواق المالية

عادة ما تستخدم هذه الطريقة لبيع الشركات التي تتمتع بوضعية مالية جيدة وذات حجم كبير. ومن خلال هذه الطريقة، تعرض أسهم الشركة للبيع للجمهور عادة بسعر ثابت. وقد تعرض هذه الأسهم لأول مرة في السوق كما تم في مصر أو تونس أو المغرب. ففي تجربة مصر طرحت لأول مرة أسهم حوالي ١٠٪ من أصل ٣١٤ شركة في عام ١٩٩٢ وذلك بغية دراستها كتجربة وإمكانية التوسع فيها في حالة نجاحها. وهو ما حدث بالفعل عندما أثبتت هذه التجربة فاعليتها والاقبال على شراء هذه الشريحة الصغيرة مما أدى بالحكومة الى التوسع في طرح بقية الشركات بعد دراسة أوضاعها طوال الفترة الماضية.

وقد شجع القانون المصري صغار المستثمرين على شراء الأسهم بهدف توسيع قاعدة الملكية لتشمل أكبر عدد من المواطنين. فقد توخت الحكومة المصرية الحرص على عملية تحويل الملكية بحيث تتم تدريجياً وأمنت ضمانات كثيرة أهمها منع الاحتكارات. كما وضعت ضمانات للعمالة الموجودة في هذه الشركات المخصصة حيث خصص ١٠٪ من أسهم كل شركة للعاملين بها وبالتالي تم تحويل العاملين الى ملاك. فبعد النجاح الذي حققته التجربة طرحت الحكومة المصرية في سوق الأوراق المالية عام ١٩٩٦ أسهم ١٥ شركة صناعة وغذائية وهندسية ونقلت ملكيتها بالكامل إلى المستثمرين المصريين والعرب والأجانب. وكانت شروط تملك هذه الشركات زيادة نشاطها بالسوق واستمرار نوعية وطبيعة النشاط وتخصيص حصة من الانتاج للتصدير إلى الأسواق الخارجية، وعدم المساس بحقوق العاملين دون الرجوع الى الدولة. وقد تم اختيار هذه الشركات على أساس أنها تعمل في أنشطة مماثلة للقطاع الخاص ولا يمس انتاجها الأمن القومي الاستراتيجي وأنها من المتوقع أن توفر نحو ١٥ ألف فرصة عمل جديدة (٢١).

وقد تباع الدولة حصتها من أسهم شركات متداولة كما هو الحال في برنامج الخصخصة الذي تطبقه الكويت منذ عام ١٩٩٤. وتعتبر الكويت من أبرز الدول العربية في عملية خصخصة أسهم القطاع العام في بعض الشركات عن طريق الأسواق الأوراق المالية. وبيعت هذه الأسهم وفقاً لظروف السوق وإقبال المستثمرين، حيث تمثلت أهداف برنامج الخصخصة في توسيع قاعدة الملكية وبالتالي تنمية وتنشيط سوق الأوراق المالية. وأتاح البرنامج فرصاً استثمارية محلية للمواطنين بلغت قيمتها ١٦٥ مليار دولار تمثلت في قيمة الأسهم الحكومية التي تم بيعها حتى أواخر ١٩٩٦، منها نحو ١٩٨ مليون دولار قيمة أسهم الدولة التي بيعت عن طريق سوق الأوراق المالية مباشرة والباقي عن طريق عمليات المزاد والاكتتاب العام (٢٢).

وتتميز هذه الطريقة بدرجة عالية من الشفافية حيث يتم الترويج لعملية البيع كما يتم الكشف عن القوائم المالية للشركة تماشياً مع شروط البيع من خلال الأسواق المالية. ويمكن للدولة أن تباع أسهم الشركة التي تملكها في السوق مباشرة من خلال الاكتتاب العام أو من خلال متعهد إصدار مما قد يخفف من المخاطر على الدولة ولكنه مكلف. كما يمكن للدولة طرح الأسهم في السوق المحلية أو في الأسواق العالمية.

إن الميزة الرئيسية لطريقة بيع الأسهم المالية هي توسيع قاعدة الملكية خاصة عندما

تضع الدولة قيوداً على كمية الأسهم التي يمكن لكل مستثمر شراؤها. ففي الكويت مثلاً، تعطى الهيئة العامة للاستثمار - وهي الجهة الحكومية المشرفة على عملية الخصخصة - الأفضلية في الاكتتاب للمستثمرين الصغار مما يسهم في توسيع قاعدة الملكية، كما تسهم طريقة بيع الأسهم في الأسواق المالية في تطوير الأسواق المحلية كما هو الحال في عدد من الأقطار العربية وبعض دول أمريكا اللاتينية (٢٣).

وتعتبر طريقة بيع الأسهم في الأسواق المالية المحلية والدولية ثانياً أهم طريقة للخصخصة، حيث مثلت ١٢٪ من إجمالي عمليات الخصخصة بين ١٩٨٨ و ١٩٩٣ نحو ٣٩٪ من إجمالي إيراداتها (٢٤). وقد تدل هذه الأرقام على القيمة المرتفعة لمتوسط عملية الخصخصة من خلال الأسواق المالية.

إن نجاح عملية بيع الأسهم في الأسواق المالية يتوقف على حجم السوق بالنسبة لحجم عملية طرح أسهم شركة. إذا كان حجم السوق صغيراً، فإنه سيؤثر على سعر السهم. وفي هذه الحالة، يمكن طرح أسهم الشركة على دفعات حتى يتمكن السوق من استيعابها (٢٥). وهذا ما يقوم به عدد من الدول النامية التي لا تتمتع بأسواق مالية ذات رأسمالية عالية ومن بينها بعض الدول العربية مثل مصر.

(٥) البيع للعاملين والإدارة:

يعتبر البيع للعاملين والإدارة خصخصة داخلية حيث يحصل العاملون والإدارة على كل الشركة أو على نسبة معينة منها. وتتمتع هذه الطريقة بعدد من المزايا. أولاً، هناك دعم سياسي وشعبي حيث لا تحتاج الحكومة إلى الدخول في مفاوضات مع المشتريين لكي تحصل على ضمانات حول مستقبل العمالة وتترك هذه القضية للعاملين والإدارة. ثانياً، تعتبر هذه الطريقة مناسبة لتحويل ملكية الشركات التي يصعب بيعها بأى من الطرق الأخرى. ثالثاً، تمثل هذه الطريقة حافزاً كبيراً لرفع الانتاجية وتخفيض التكاليف لأنها توحد بين مصالح العاملين والإدارة. رابعاً، تعتبر هذه الطريقة أداة فعالة لتوسيع قاعدة الملكية. وقد استعملت هذه الطريقة في عدد من دول أوروبا الشرقية وفي تشيلي وحتى في بريطانيا.

ومقابل المزايا المذكورة أعلاه، هناك عدد من العوائق والعيوب لطريقة البيع للعاملين والإدارة. فإذا طبقت هذه الطريقة لخصخصة عدد من الشركات بدون التفرقة بين

الشركات الناجحة وتلك التي تعاني من اختلالات هيكلية ومالية، فانها تصبح غير عادلة وغير متوازنة حيث سيستفيد المعنيون من الشركات الناجحة بدرجة كبيرة بينما الآخرون سيستمررون في المعاناة من المشاكل نفسها. كذلك فإن إعطاء الأفضلية للعاملين والادارة قد يلغى المنافسة في الخصخصة نظراً لأن المستثمرين الخارجيين مبعدون من العملية . وقد يترتب على ذلك سوء تسعير الشركة مما يسبب خسائر للدولة.

ومن بين السلبيات الأخرى المحتملة نتيجة للبيع للعاملين والادارة، عدم تحسن أداء الشركة ورفع كفاءتها بعد تحويل الملكية، لأنه عادة ما يكون العاملون غير قادرين مالياً على إدخال تكنولوجيايات حديثة في عملية الانتاج أو مهارات عالية في إدارة الشركة. لهذا السبب، فقد تركزت معظم عمليات الخصخصة، من خلال البيع للعاملين والإدارة، على الشركات صغيرة الحجم التي تعتمد أساساً على عنصر العمل في العملية الانتاجية^(٢٦) .

استعملت هذه الطريقة في تشيلي خلال الثمانيات بغرض توسيع قاعدة الملكية. وقد ساهم نحو ٣٥٪ من قوة العمل في القطاع العام في عملية الشراء^(٢٧) . وقامت الحكومة بإعطاء الأولوية للعاملين عند عرض أسهم الشركات للبيع. ولكنها وضعت قيوداً تشريعية عند البيع للعاملين، بحيث يكون غير مسموح للأفراد أو أية مجموعة منظمة من العاملين حيازة أكثر من ٢٠٪ من أسهم الشركة المراد بيعها^(٢٨) . وكنوع من التشجيع أصبح من حق العاملين استخدام موارد معاشاتهم في شراء أسهم الشركات. وتستخدم موارد المعاشات كضمان للاقتراض من الهيئة الحكومية المشرفة على عمليات الخصخصة ويسعر فائدة أقل من السعر السائد في السوق. ويمكن للعاملين إعادة بيع أسهمهم مرة أخرى للهيئة اذا شعروا بأن العائد على الاستثمار في هذه الأسهم غير مناسب، وتكون الهيئة ملزمة بالشراء.

في بريطانيا قامت الدولة بخصخصة الشركة الوطنية للحافلات وشركات بناء السفن بعد أن طورت نظاماً يمكن وضعه جامعاً بين السعر المحدد والمزاد^(٢٩) . فعرضت جزءاً من الأسهم في شكل حصص على العاملين وصغار المستثمرين بأسعار محددة. وتم اختيار السعر بحيث يكون جذاباً، وذلك بهدف تشجيع رأسمالية شعبية. وكانت المشكلة هنا هو أن يبيع صغار الملاك أسهمهم لقاء ربح فور أن تفتح السوق أبوابها. وإغرائهم بالاحتفاظ بالأسهم تقرر أن يحصل المالك الأصلي بعد عدة سنوات (خمس سنوات في العادة)، إذا كان لا يزال يحتفظ بالأسهم الأصلية، على أسهم مجانية كمكافأة (سهم مقابل كل عشرة). ثم قامت الدولة بطرح بقية الأسهم في المزاد العلني أمام كبار المستثمرين.

(٦) نظام القسائم (الكوبونات)

إن عملية الخصخصة من خلال نظام الكوبونات مبنية على أساس تحويل سريع لنسبة كبيرة من أصول القطاع العام الى مجموعة واسعة من المواطنين. وتتطلب العملية تجميع الشركات التي ستتم خصخصتها بدلاً عن خصخصة كل منها على حده. وتأخذ هذه الكوبونات شكل شهادات يمكن لأصحابها تحويلها الى أسهم في شركات القطاع العام من خلال مزاد علني. وقد استعملت هذه الطريقة بنسبة كبيرة في دول أوروبا الوسطى والشرقية منذ بداية التسعينات. ففي تشيكوسلوفاكيا السابقة مثلاً، نتج عن المرحلة الأولى للخصخصة من خلال نظام الكوبونات في عام ١٩٩٢ بيع ١٤٩١ منشأة صغيرة^(٣٠)، وعند نهاية المرحلة الثانية في أوائل ١٩٩٥ تم خصخصة ٨٠٪ من أصول المنشآت الكبيرة^(٣١).

وتبدأ آلية هذه الطريقة بنشر قائمة عن مجموعة الشركات المراد خصخصتها ومعلومات عن أدائها المالي بما في ذلك قيمتها الدفترية وعدد العمالة في كل شركة وديونها العامة. ويحق لكل مواطن فوق السن القانوني الحصول على الكوبونات التي تسمح له بالدخول في المزاد على أسهم المشروعات التي ستحول الى القطاع الخاص. وتقدم الدولة هذه الكوبونات إما مجاناً أو غالباً بدفع رسوم رمزية لتغطية التكاليف الإدارية الخاصة بإدارة البرنامج. ويمكن للمواطن حامل الكوبون إما تحويله الى أسهم الشركة مباشرة من خلال المزاد أو استثماره في أحد صناديق الاستثمار للخصخصة التي ظهرت بصورة مستقلة في عملية الخصخصة خاصة في دول أوروبا الوسطى والشرقية. ففي بعض الدول، مثل روسيا وجمهورية التشيك وسلوفاكيا، يمكن لأصحاب الكوبونات استعمالها لشراء أسهم الشركات التي تتم خصخصتها. بينما في دول أخرى، مثل بولندا، تستعمل الكوبونات لشراء شهادات تصدرها صناديق الاستثمار بدلاً عن شراء الأسهم مباشرة^(٣٢).

إن الهدف الرئيسي لطريقة الكوبونات هو إنشاء قاعدة لاقتصاد السوق وذلك من خلال خصخصة شركات القطاع العام بأكبر سرعة ممكنة. كما أن هناك أهدافاً أخرى لهذه الطريقة ومن أهمها ما هو^(٣٣) :

* سياسى : اشتراك أكبر عدد ممكن من المواطنين في عملية التحول الى اقتصاد السوق.

* اجتماعى : توزيع الأصول على أكبر عدد ممكن من المواطنين.

* اقتصادى : تعزيز قوى السوق ومناخ المنافسة فى الاقتصاد.

ومن أبرز مزايا هذه الطريقة أنها تعالج المشكلة الجوهرية التي تواجهها الدولة عند بيع شركات القطاع العام وهي نقص رأس المال المحلي حيث توفر كوبونات للمواطنين لاستعمالها في شراء الشركات. ويتم كذلك بهذه الطريقة التغلب على مشكلة كيفية تقدير أصول المشروعات - وهي من أكبر العوائق التي تواجه الخصخصة في اقتصادات مثل تلك التي تمر بمرحلة الانتقال - من خلال نظام المزادات. كما أن هذه الطريقة تتميز بالعدالة حيث يحق لكل المواطنين الحصول على كوبونات وبالتالي لا تقتصر عملية البيع على عدد محدود من المستثمرين.

ولكن المشكلة الرئيسية مع نظام الكوبونات هي أنه لا يؤدي في حد ذاته إلى تحسين الكفاءة الاقتصادية حيث إن توزيع الملكية على عدد كبير من المستثمرين قد لا يوفر الظروف المناسبة لتحسين أداء الشركة، خاصة عندما يوجد نقص في رأس المال لتطويرها ونقص في المهارات لتسييرها في إطار اقتصاد السوق.

صورة إجمالية

ونظراً لاستحالة بناء جدول متعدد الأبعاد يحتوي على الأهداف وكل العناصر الأخرى المحددة لطرق الخصخصة، فإننا نجد أن المفيد عرض جدول استخلاصي يوضح فقط مدى تلاؤم الطرق مع الأهداف والتي تعتبر أهم عنصر في اختيار طرق الخصخصة. ولم يدرج الجدول إلا بعض هذه الأهداف نظراً لأن تخفيض الأعباء المالية للدولة وتوسيع حجم القطاع الخاص نتيجة حتمية للخصخصة (باستثناء خصخصة الإدارة التي لا تؤدي إلى تحقيق الهدف الثاني).

الخلاصة

طبقت الخصخصة في عدد كبير من الدول المتقدمة والنامية. وقد أظهرت التجارب الدولية تعدد طرق الخصخصة. وكما بينت هذه الورقة بأن لكل طريقة مزاياها وعيوبها. ويتوقف اختيار أنسب طريقة على مجموعة من العناصر من أهمها : أهداف الخصخصة، حجم ومجال نشاط الشركة. وضعها المالي، مدى تطور الإطار القانوني والأسواق المالية، وخصائص المشترين والمستثمرين. وعادة ما تختار الدولة أكثر من طريقة للخصخصة نظراً للاختلاف في بعض هذه العناصر مثل أهداف الخصخصة أو حجم الشركات ووضعها المالي، وبالتالي يصعب الحكم على هذه الطرق والمقارنة بينها. بمعنى آخر، يمكن أن تكون طريقة ما أفضل الطرق في ظروف معينة ولكن لا يمكن أن تكون أفضل طريقة في كل الظروف.

حول طرق التخصصية : تجارب بعض الدول النامية

جدول استخلاص طرق التخصصية وملائمتها لبعض الأهداف

توسيع قاعدة الملكية	تطوير الأسواق المالية	تحسين الكفاءة	الأهداف	
-	-	- ادخال معايير وطرق الإدارة الحديثة - تنظيم الشركات الخاصة - يستفيد العاملون من المهارات التقنية والإدارية المتقدمة	الخصخصة الإدارية	(1)
- من خلال ادراج الشركة في سوق الأوراق المالية - تشجيع صنف المستثمرين على شراء الاسهم	- اماكن ادراج الشركة المباعة في سوق الأوراق المالية - إتاحة فرص الاستثمار للمواطنين والأجانب	- ادخال تكنولوجيا متطورة - ادخال طرق الإدارة الحديثة - مسؤولية الإدارة أمام المساهمين - بروز الكفاءة من خلال سعر السهم	البيع المباشر بيع الأسهم في الأسواق المالية	(2) (3)
- يمنح العاملون الأولية في شراء الشركة أو جزء منها - تقديم دعم للعاملين لشراء جزء من الشركة - تحويل الشركة إلى مجموعة واسعة من	-	- حافظ لرفع الانتاجية - مساهمة العاملين في الإدارة	البيع للعاملين والإدارة البيع للقاسم (الكوبونات)	(4) (5)

الهوامش والمراجع

- (1) Vivaran, Amnuay, "Privatization: Financial Choices and Opportunities", Occasional Papers Number 31, International Center For Economic Growth, 1992.
- (2) Hanke, Steve H., ed, Privatization Development, International Center For Economic Growth, 1987.
- (3) Vickers, John and George Yarrow, Privatization: An Economic Analysis, MIT Press, 1988.
- (4) Edwards, Sebastian, "Crisis and Reform in Latin America From Despair to Hope", The World Bank, 1995.
- (5) Kilkeri, Suntia, John Nellis and Mary Shirley, Privatization: Lessons From Market Economies", The World Bank Research Observer, Vol. 9, No. 2, 1994, PP. 241 - 72.
- (٦) على توفيق الصادق، معبد على الجارحي ونبيل عبد الوهاب لطيفة (محررون) جهود ومعوقات التخصيص في الدول العربية، الفصل الثاني "التخصيص في إطار القضايا والمضامين" سلسلة بحوث ومناقشات ورش العمل، صندوق النقد العربي - معهد الدراسات الاقتصادية، أبو ظبي، ١٩٩٥.
- (7) Kessides, Christine, "Institutional Options for the provision of Infrastructure", World Bank Discussion Papers No. 212, 1993.
- (8) Kikeri et al, 1994.
- (9) Hegsted, Sven Olaf and Ian Newport, "Management Contracts: Main Features and Design Issues". World Bank Technical Paper Number 65, 1987.
- (10) Kessides, 1993.
- (11) Kessides, 1993.
- (12) Kessides, 1993.
- (13) Sader, Frank, "Privatizing Public Enterprises and Foreign Investment in Developing Countries, 1988-93", Foreign Investment Advisory Service Occasional Paper 5, The World Bank, 1995.
- (14) Sader, 1995.
- (15) The World Bank, World Debt Tables: External Finance for Developing Countries, Vol. I: Analysis and Summary Tables, 1996.
- (16) United Nations Conference On Trade And Development, Comparative Experiences With Privatization: Policy Insights And Lessons Learned, 1995.
- (17) Grey, Cheryl W., "In Search of Owners: Privatization And Corporate Governance In Transition Economies:", The World Bank Research Observer, Vol. 11, No. 2 1996, PP. 179-97.
- (18) El Ftouh, Abdesslam, "Guide To Morocco's Privztisation Programme", Journal of Economic Cooperation Among Islamic Countries, Vol. 18, No. 1-2,

1997, PP. 61-106.

(١٩) جريدة الوطن الكويت، 1997/2/10.

(٢٠) جريدة الوطن، الكويت، 1996/9/11.

(٢١) جريدة الوطن، الكويت، 1996/9/10.

(٢٢) جريدة الوطن، الكويت، 1996/9/10.

(٢٣) إيهاب الدسوقي التخصيصية والاصلاح الاقتصادى فى الدول النامية مع دراسة التجربة المصرية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥.

(24) Sader, 1995.

(٢٥) على توفيق الصادق وآخرون، ١٩٩٥.

(26) United Nations Conference On Trade And Development, 1995.

(27) Nakani, Helen, "Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises: Selected Country Case Studies:, Vol. II, World bank Technical Paper Number 89,1988."

(28) Nakani, 1988.

(29) Vuylsteke, Charles, "Techniques of Privation of State-Owned Enterprises: Methods and Implementation", Vol. I. World Bank Technical Paper Number 88,1988.

(30) Hyclak, Thomas J. and Arthur E.King, "The Privatization Experience in Eastern Europe:, The world Economy, Vol. 17, No. 14, July 1994, PP. 529-50.

(31) Borish Michael S. and Michal Noel, "Private Sector Development During Transition: The Visegrad Countries", Joyita World Bank Discussion Paper 318,1996.

(32) United Nations Conference On Trade And Development, 1995.

(33) Lieberman, Ira W., Andrew Ewing, Michal ,Joyita Mejstrik,Mukherjee and Peter Fidler, "Mass Privatization in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union: A Comparative Analysis", Studies Of Economies In Transition, 16 The World Bank, 1995.