الفصل الرابع

التجربة المصرية فى الخصخصة

- مقدمة عامة.
- الهدف من دراسة التجربة المصرية فى الخصخصة.
- تطور النظام الاقتصادى فى مصر.
- الهدف من دراسة التطور الاقتصادى للمجتمع.
- مفاهيم أساسية.
- مراحل تطور النظام الاقتصادى فى مصر.
  - أولاً: مرحلة ما قبل ثورة يوليو عام ١٩٥٢.
  - ثانيًا: مرحلة ما بعد الثورة (١٩٥٢- ١٩٦٠)
  - ثالثًا: مرحلة التأميم الشامل أو الثورة الاشتراكية (١٩٦١- ١٩٧٤)
  - رابعًا: مرحلة الانفتاح الاقتصادى (١٩٧٤- ١٩٨١)
  - خامسًا: " الإصلاح " (١٩٨١- ١٩٩١)
  - سادسًا: " الخصخصة (١٩٩١- حتى الان)
- التجربة المصرية فى الخصخصة.
  - دوافع وأسباب الخصخصة فى مصر ومن واقع الدراسة الميدانية.
  - مزايا الخصخصة.
  - أهداف الخصخصة فى مجتمع البحث.
  - طرق وأساليب الخصخصة فى مصر وما طبق منها فى مجتمع البحث.
  - العناصر اللازمة لتهيئة المجتمع المصرى للخصخصة.
  - الإطار القانونى للخصخصة فى مصر.
  - المبادئ الأساسية لبرنامج الخصخصة المصرى.
  - مكونات برنامج الخصخصة المصرى.
  - دور المؤسسات المالية القومية فى الخصخصة.
  - بعض القضايا التى أثيرت حول الخصخصة.
    - الخصخصة والإصلاح المؤسسى.
    - دور الدولة فى مرحلة الخصخصة.
    - الخصخصة والبُعد الاجتماعى.
  - التجربة المصرية بين القبول والرفض فى ضوء الكتابات النظرية.
  - المعوقات الاجتماعية والاقتصادية للخصخصة فى الدول النامية.
  - المعوقات الاجتماعية والاقتصادية التى واجهت البرنامج المصرى للخصخصة.
  - بعض الآثار الاجتماعية والاقتصادية والسياسية المترتبة على الخصخصة فى مصر.
  - تجربة الخصخصة فى شركة الإسكندرية للأدوية.
  - النتائج الاجتماعية والاقتصادية والتنظيمية للخصخصة من واقع الدراسة الميدانية.

مقـــدمة عامة:

خلال العقود القليلة الماضية اكتسبت حركة التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص قـــوة دافعة فى أعداد متزايدة من دول العالم، ولاسيما بعد ان انضم إليها عـــدد كبـــير مـــن دول المعســـكر الاشتراكى والعالم الثالث التى كانت تتبع سياسة التخطيط المركزى والاقتصاد الموجه. ويرى عدد كبـــير من خبراء وعلماء الاقتصاد من مختلف الاتجاهات ان تخلى الدولة عن المشروعات الاقتصادية والخدمـــات العامة للقطاع الخاص أصبح اتجاهًا سائدًا فى أغلب المجتمعات على اختلاف مذاهبها وأيديولوجياتها، بعد زيادة اقتناعها بالدور المفيد الذى يقوم به الاقتصاد الحر ونظام السوق ودعم الاقتصاد الوطنى لمختلـــف الدول. [١]

وكانت بريطانيا صاحبة أول دعوة لسياسة الخصخصة حيث بدأت فى نهاية الثمانينيات بتطبيـــق برنامج واسع لبيع مشروعاتها العامة فى مختلف المجالات وتبعها فى ذلك كل من فرنسا وإيطاليا وأســـبانيا وكندا، ثم امتد النطاق إلى الدول النامية من خلال عقد اتفاقيات مع البنك وصندوق النقد الدوليين على تطبيق الخصخصة مقابل إعادة جدولة ديونها الخارجية. [٢]

ان التحول إلى القطاع الخاص أو الخصخصة كسياسة اقتصادية بدأت فى بريطانيـــا وارتبطـــت برئيسة الوزراء "مارجريت تاتشر" وانتقلت من انجلترا إلى مختلف دول العالم المتقدم والنـــــامى حيـــث شكلت التجربة البريطانية القاعدة أو الأساس الذى استحدث منه معظم التجارب التالية لها قواعدهـــــا وأساليبها واستفادت من العقبات التى واجهتها والمزايا التى حققتها وأصبحت الخصخصة الان سياســـة مطبقة فى مختلف دول العالم. لقد تصاعدت الدعوة لنقل ملكية المشروعات العامة إلى القطاع الخـــاص Privatization منذ منتصف السبعينيات عندما بدأت الدول الرأسمالية الصناعية تعانى من حالة ركـــود اقتصادى شديد مصحوب بنسب تضخم مرتفعة بسبب هبوط معدلات الربح وتدهور معدلات الادخار والاستثمار وتفاقم العجز بالموازنات العامة لهذه الدول، وتزايد العجز الخارجى بميزان المدفوعات حيـــث اعتبرت هذه الدول ان الخصخصة هى إذن السياسة المطلوبة لانعاش تراكم رأس المال لـــدى القطـــاع الخاص وذلك على أساس ان بيع مؤسسات الدولة للقطاع الخاص سوف يؤدى إلى إعادة توزيع الدخـــل لصالح القطاع الخاص، ودعم قدراته على الاستثمار والانتاج، كما يؤدى من ناحية أخرى إلى زيـــادة موارد الدولة وخفض حجم الدعم الذى كان يوجه للمشروعات العامة، تخلص المشروعات العامة مـــن البيروقراطية الحكومية. [٣]

---

[١] جون د.دوناهيو، قرار التحول إلى القطاع الخاص، ترجمة: محمد مصطفى غنيم، الجمعية المصرية لنشر المعرفة العالمية، القاهرة، ١٩٩١، ص١.

[٢] ريهام عبد المعطى، الخصخصة والتحولات الاقتصادية فى مصر، مركز المحروسة للنشر، القاهرة، ١٩٩٦، ص ص ٣٩، ٤٠.

[٣] المرجع السابق، ص٣٩.

ومما سبق فان الاتجاه نحو تطبيق سياسة الخصخصة فى دول العالم جاء بفعل أو بتأثير عدد من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية وذلك لتحقيق عدة أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية أخرى.

ويؤكد ذلك ما ذكره جون د. دوناهيو بان هناك ميراثان سياسيان من الثمانينات سوف يصبغان ويقيدان السياسة الاقتصادية فى التسعينيات، أحدهما حماسة ثقافية متجددة للمشروعات الخاصة، أما الثانى فهو ضرورة الحد من الانفاق الحكومى. وقد أدى هذا إلى ظهور آمال ومطالب لتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص، وهو تطبيق يتضمن تفويض المنظمات الخاصة بأداء مهام عامة. ومن ثم أصبح هناك فتوراً فى العالم حيال مبدأ الجماعية، واستعداداً متنامياً لتجربة أساليب السوق فى دول أكثر تعقيداً من النمط الأمريكى كالاتحاد السوفيتى ودول أوربا الشرقية، وحتى الصين أخذت تعطى دوراً أكبر للأعمال الخاصة، وان كان القطاع الخاص فى الولايات المتحدة له أساليب متميزة. [١]

لقد واجهت مصر أزمة اقتصادية حادة فى العصر الحديث وكان احتواء الأزمة وتخطيها هو الشغل الشاغل لأولى الأمر فى مصر، وقد تعددت الآراء حول أسباب تلك الأزمة ومن هذه الآراء:

- ان التسيب والفساد فى القطاع العام هما العاملان الرئيسيان.
- الزيادة السريعة فى السكان. رأى ثان
- البعد عن تطبيق الشريعة الإسلامية. رأى ثالث.
- سياسة الانفتاح التى طبقت فى السبعينيات. رأى رابع[٢]

وترى الباحثة ان هذه الأزمة الاقتصادية لم تواجه مصر وحدها بل واجهت العديد من الدول المتقدمة واختلفت حدتها من دولة لأخرى وكانت المبررات اقتصادية بالدرجة الأولى ورغم الأزمات العالمية فان أسبابها وعواملها ومسبباتها وآثارها اختلفت بين الدول ولكن ما تشترك فيه كافة الدول فى هذا الصدد هو الاتجاه نحو تطبيق الخصخصة واعتبارها إحدى الآليات الضرورية لعلاج الأزمات الاقتصادية فى العالم .

وتمر مصر حاليًا بمرحلة جديدة من حياتها الاقتصادية والاجتماعية والتى ظهرت بوادرها فى التسعينيات ببرنامج شامل للإصلاح الاقتصادى والذى قام على مجموعة من الركائز الأساسية تمثلت فى:

- زيادة الانتاج وتنمية وتشجيع الصادرات وذلك لعلاج الاختلالات الهيكلية.
- علاج عجز الموازنة العامة وميزان المدفوعات وإيجاد حل للمشكلة السكانية.

وقد اتخذت مصر مجموعة إجراءات بعد توقيع اتفاقية الإصلاح الاقتصادى مع صندوق النقد الدولى فى مارس ١٩٩١، وكذلك اتفاقية نادى باريس لتنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادى المطلوب[١].

---

[١] جون د. دوناهيو، المرجع السابق، ص١١.

[٢] سوزان أبو ريه، الخصخصة والبعد الاجتماعى، كتاب الأهرام الاقتصادى، العدد ١٤٢، القاهرة، ١٩٩٩، ص٧.

وسوف تتناول الباحثة تلك الإجراءات فى سياق الحديث عن الإصلاح الاقتصادى كمرحلة من مراحل التطور الاقتصادى فى مصر.

الهدف من دراسة التجربة المصرية:

يهدف هذا الفصل عرض للتجربة المصرية فى الخصخصة والتحول نحو اقتصاد السوق، وإيمانا منا بأهمية التطور التاريخى للمجتمع، وان موجات الخصخصة قد سبقتها موجات أو أشكال عديدة من النظم الاقتصادية التى مهدت لها وأمدتها بالأسس والركائز التى قامت عليها كان لابد ان نعرض لمسألة هامة وصرورية هى تطور النظم الاقتصادية فى مصر وذلك بعد ثورة يوليو ١٩٥٢ التى أفرزت القطاع العام الذى أصبح فيما بعد كما يقول انصار الخصخصة نقمة على المجتمع تقتضى التخلص منها لتحقيق صالح المجتمع والسير فى طريق التنمية بخطى سريعة.

كما جاء هذا الفصل مكملا للفصل الثالث الذى تناول تجارب الخصخصة فى العالم ومن ثم كان لابد ان نفرد للتجربة المصرية فصلا مستقلا وذلك فى محاولة لتغطية جوانب وأبعاد برنامج الخصخصة فى مصر بقدر الإمكان لان الخصخصة موضوع واسع ومتشعب ومعقد، ويتصل بأشياء كثيرة يمكن ان يمثل كل منها موضوعا مستقلا للدراسة والبحث والتحليل.

كما يهدف هذا الفصل تقويم التجربة المصرية فى الخصخصة من خلال تجربة إحدى الشركات التى خضعت للبرنامج القومى للخصخصة وهى شركة الإسكندرية للأدوية.

تطور النظام الاقتصادى فى مصر:

مما لاشك فيه ان فهم النظم المستحدثة والدور الذى تلعبه فى البناء الاجتماعى يقتضى ضرورة التعرف على البناء التقليدى الذى كان سائدا قبل ان تفد عليه هذه النظم الطارئة، لمعرفة نوع التغير الذى حدث فى ذلك البناء التقليدى ومداه، وهو ما يعرف بالتغير البنائى. والنظم المستحدثة تنشأ فى الأصل خارج المجتمع -أى فى مجتمع آخر- ثم تنتقل إليه بطريق أو بآخر ولا تلبث ان تتغلغل فى حياته وتؤلف جزءا فيه. ومن الصعب إغفال مثل هذه النظم الوافدة، لان ذلك سوف يؤدى إلى عدم فهم البناء الاجتماعى فهما كاملا خاصة وان بعض هذه النظم تجد طريقها إلى البناء الاجتماعى التلقيدى وترتبط به ارتباطا قويا.[٢]

---

[١] ياسر يحيى عطية، قدرة الاقتصاد المصرى على استيعاب الاستثمارات المحلية والأجنبية، رسالة دكتوراه غير منشورة ، كلية التجارة عين شمس، القاهرة ٢٠٠١، ص د

[٢] أحمد أبو زيد، البناء الاجتماعي مدخل لدراسة المجتمع، ج١ (المفهومات)، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ط٨، الإسكندرية، ١٩٨٢، ص ص ١٦٦، ١٦٧.

وقد ترى الباحثة ان هذا المفهوم السابق بنطبق على الخصخصة كنظام اقتصادى مستحدث نشأ خارج مصر ثم انتقل إليها من خلال الاتفاقيات مع المؤسسات المالية الدولية مثل البنك وصندوق النقد الدوليين. وقد ارتبط تطبيق برنامج الخصخصة بالرغبة فى علاج بعض الاختلالات الاقتصادية والاجتماعية فى هيكل الاقتصاد المصرى كما كانت الخصخصة فى البداية فكرة قابلة للرفض أو القبول لكن أصبحت جزءًا أساسيًا من السياسة الاقتصادية فى مصر بل وفى العالم كله. ومن أجل فهم أفضل للتجربة المصرية فى الخصخصة لابد ان نتناول النظم الاقتصادية المختلفة التى مرت بها مصر أو بمعنى آخر تطور النظام الاقتصادى فى مصر، ولما كان من الصعب الإلمام بكافة الحقب التاريخية فمن الضرورى ان ندرس التطور الاقتصادى خلال فترة محددة هى الفترة اللاحقة لثورة يوليو حيث ان مصر منذ ثورة يوليو وحتى الان شهدت تناقض شديد فى النظم كما عرفت أكثر من نمط اقتصادى.

الهدف من دراسة التطور الاقتصادى للمجتمع:

ان الهدف من دراسة التطور الاقتصادى هو معرفة أهم المشكلات الاقتصادية التى اعترضت سير الأمم على مر العصور، وكيف تم التغلب عليها ، والأسباب التى أدت إلى تقدم الدول، وإلى أى مدى تؤثر البيئة الاجتماعية والسياسية فى تشكيل وسير الأحداث، وإلى أى مدى يمكن ان تتأثر هذه البيئة أيضًا بالأحداث الاقتصادية. (١)

من المعروف ان الدول تمر بمراحل مختلفة من التطور الاقتصادى خلال عمليات التنمية بمراحلها المختلفة. ويصدق هذا على كل من الدول النامية والاشتراكية التى مازالت عرضة لتجارب عديدة فى التنمية الاقتصادية بها. ويختلف دور الدولة فى الحياة الاقتصادية وحجم هذا الدور خلال التجارب المختلفة للتنمية، كما يختلف شكل وحجم الملكية الخاصة، والعلاقات الإدارية والرقابية بين الدول والمشروعات العامة وأسلوب التصرف المالى فى فائض الأرباح وغير ذلك. وقد شهدت كثير من الدول موجات كبيرة من التدخل الحكومى خلال مراحل نموها الاقتصادى كما شهدت مراحل انحسار هذه الموجات، ولكن فى أواخر القرن العشرين شهدت إجماع دولى حول انحسار موجة التدخل الحكومى فى الحياة الاقتصادية لصالح القطاع أو الملكية الخاصة. وعلى هذا يمكن القول ان التطور الاقتصادى فى كثير من الدول النامية والاشتراكية من الملكية العامة إلى الملكية الخاصة قد مر بمراحل عديدة، تختلف هذه المراحل من دولة لأخرى. (٢)

وترى الباحثة ان الاقتصاد المصرى منذ ثورة يوليو ١٩٥٢ وحتى الوقت الحالى قد شهد نظم وترتيبات اقتصادية عديدة وفى كل نظام من تلك النظم شهدت الدولة أدوارًا مختلفة كما شهد كل من

---

(١) عبد العزيز عجمية، محمد محروس إسماعيل، الوجيز فى التطور الاقتصادى، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، ١٩٧٠، ص أ.

(٢) أحمد ماهر، وآخر، الخصخصة: بين النظرية والتطبيق المصرى، مركز التنمية الإدارية، جامعة الإسكندرية، ١٩٩٥، ص١٦.

القطاعين العام والخاص اختلافًا فى توزيع الأدوار فتارة يسيطر القطاع العام على كافة أوجه النشـــاط، وتارة أخرى يستحوذ القطاع الخاص على شئون الاقتصاد، ولكن فى كل مرحلة من مراحل التطـــور الاقتصادى لم يسود نمط واحد فقط سواء اشتراكى أو رأسمالى، وانما كان يتم التعايش بين القطاعين وان كان لأحدهما الغلبة والسيطرة على الاقتصاد بنسبة أكبر من الآخر.

مفاهيم أســـاسية:

سوف نعرض فى هذا الجزء بعض المفاهيم التى يتكرر ذكرها فى موضوع الخصخصة ومنها.

أولاً: تعريف القطاع العام Public Sector

هو تعبير يُطلق على تلك الوحدات التى تباشر التصرف فى رأسمال مملوك ملكية عامة على المستوى القومى أو المحلى مهما كان شكلها القانونى. وطبقًا لهذا التعريف فان القطاع العام فى بلاد عديدة يمثـــل الخدمات التى تؤديها الأجهزة الحكومية المركزية والمحلية من تعليم وصحة ومرافق عامة، كما يضم هـــذا القطاع الوحدات المنشأة برأسمال عام والتى تؤدى نشاطًا ما بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المقبولة. [٢]

وتمثل المؤسسات أو المنشآت العامة أحد أجزاء القطاع العام وهـــى ذات شـــخصية قانونيـــة وميزانية مستقلة وتحصل على النسبة العظمى من إيراداتها عن طريق بيع السلع والخدمات. وهى بمعـــنى آخر تمثل قطاع الأعمال المملوكة للدولة حيث تعمل الدولة بصفتها منتجة وهذا هو ما نقصده بالقطاع العام حين نتحدث عن الخصخصة. ويختلف هذا عن جزء آخر من القطاع العام وهو الخدمات الـــتى تقدمها الدولة فى مجال التعليم والصحة والإدارة الماكرو اقتصادية وهى لا تدخل ضمن قطاع الأعمـــال العام ولا شان لسياسة الخصخصة بها فى معظم الدول النامية. [٣]

---

[١] أحمد ماهر، وآخر، الخصخصة: بين النظرية والتطبيق المصرى، مركز التنمية الإدارية، جامعة الإسكندرية، ١٩٩٥، ص١٦.

[٢] ريهام عبد المعطى، مرجع سبق ذكره، ص١٩.

[٣] سعيد النجار، التخصيصية والتصحيحات الهيكلية فى البلاد العربية، صندوق النقد العربى، ١٩٨٨، ص ص١٩، ٢٠.

ثانيًا: المشروعات المملوكة للدولة State Owned Enterprises

تعبر عن الكيانات الاقتصادية المملوكة للحكومة والتى تخضع لهيمنتها والتى تولد عائدها من خلال بيع السلع والخدمات. وتشمل أيضًا المشروعات التجارية التى يتم تشغيلها مباشرة بواسطة وزارة حكومية وتلك التى تملك الحكومة فيها أغلبية الأسهم، كما تشمل المشروعات التى تملك فيها الدولة نسبة قليلة من الأسهم وتكون صاحبة أكبر حصة ومن ثم لها قول فى الإدارة الفعالة، وهذا لا يشمل أنشطة القطاع العام مثل التعليم، الخدمات الصحية، بناء وتشييد الطرق وصيانتها والتى يتم تمويلها من الإيرادات الحكومية العامة. ويتباين تعريف المشروع المملوك للدولة فيما بين الدول كما يتباين من فترة زمنية لأخرى. [١]

ثالثًا: القطاع الخاص Private Sector

فهو مصطلح يعبر عن ذلك الشق من العمل (الخدمى والسلعى) الذى يزاوله الأفراد فى المجتمع دون توجيه من الدولة إلا فى حدود ما تقتضيه مسؤولياتها تجاه حماية المصلحة العامة للمجتمع وتوفير البيئة الملائمة لقيام هذه المصلحة. ويقصد بالعمل هنا كل عمل صناعى أو زراعى أو تجارى وكذلك أى خدمة بما فى ذلك الخدمة المترلية.[٢]

وفى إطار الخصخصة يقصد بالقطاع الخاص بالإضافة إلى التعريف السابق الذى تتبناه المؤسسات معنى آخر وهو "الأفراد" من صغار وكبار المستثمرين.

تتوزع مسئولية انتاج وتوزيع السلع والخدمات فى معظم الدول النامية بين منظمات القطاع العام ومنظمات القطاع الخاص، وقد وضعت عدة معايير نظرية- استنادًا إلى معايير أو اعتبارات اقتصادية واجتماعية وسياسية- لرسم حدود ووظائف هذين القطاعين، ولكن بالرغم من وضوح تلك الحدود فان حكومات العديد من الدول خاصة النامية قد تجاوزت تلك الحدود وارتفعت نسبة استثمارات القطاع العام إلى الاستثمار الكلى بحيث تعهد القطاع العام بأكثر مما يستطيع إدارته بكفاءة اقتصادية، هنا ظهرت مشكلات القطاع العام التى أثرت سلبيًا على معدلات النمو الاقتصادى. [٣]

---

[١] مؤشرات التنمية فى العالم، البنك الدولى، ١٩٩٩، ص٣٠١.

[٢] محمد عبد الله الغيث، منصور عبد العزيز المعشوق، توظيف العمالة المواطنة فى القطاع الخاص، الإدارة العامة للبحوث، الرياض، ١٩٩٦، ص١١.

[٣] محمد صالح الحناوى وآخر، الخصخصة: بين النظرية والتطبيق المصري، مركز التنمية الإدارية، الإسكندرية، ١٩٩٥، ص٢٩٠.

رابعًا: شركات قطاع الأعمال العام:

يعد قطاع الأعمال العام جزء من القطاع العام وهو يعبر عن الشركات القابضة والتابعة الخاضعة لأحكام القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩٠.

مراحل تطور النظام الاقتصادى فى مصر:

فى الواقع لقد شهد الاقتصاد المصرى منذ الخمسينيات من القرن العشرين نظم وترتيبات اقتصادية عديدة، من النظام الرأسمالى الذى ساد قبل ثورة يوليو ١٩٥٢ إلى التدخل الحكومى بعد الثورة بعدها جاءت مرحلة جديدة تسمى الثورة الاشتراكية أثناء الخمسينيات ١٩٥٠، وبعد عام ١٩٧٣ طبقت مصر سياسة جديدة سميت بسياسة "الاقتصاد المفتوح" أو سياسة "الانفتاح الاقتصادى" Open Door Economic Policy التى تم اعتبارها بمثابة تعديل جوهرى فى الحياة السياسية والاقتصادية، ثم كان الاتجاه نحو اقتصاد السوق فى الثمانينات والتسعينيات. [1]

ومن خلال ما سبق يمكننا تقسيم مراحل تطور النظام الاقتصادى فى مصر كالآتى:

١- النظام الاقتصادى قبل ثورة يوليو.

٢- النظام الاقتصادى فى مرحلة ما بعد الثورة وهى بداية تدخل الدولة (١٩٥٢- ١٩٦١)

٣- مرحلة التأميم أو الثورة الاشتراكية (١٩٦١- ١٩٧٤).

٤- مرحلة الانفتاح الاقتصادى (١٩٧٤- ١٩٨١)

٥- الإصلاح الاقتصادى (١٩٨١- ١٩٩١)

٦- مرحلة الخصخصة (١٩٩١- حتى الان)

وقد تكشف الصفحات التالية عن كل مرحلة من تلك المراحل بشي من التفصيل مع التركيز على مرحلتي الانفتاح والإصلاح الاقتصادي باعتبارهما من المراحل التي مهدت للخصخصة.

---

[1] Badie, A.M.A., The Transformation to The Market Economy, The Review of The Faculty of Commerce, Asuit University, NO. 21, The 15 Year, Egypt, 1995, P. 26.

أولاً: الاقتصاد المصرى قبل ثورة يوليو

من المعروف ان التدخل الحكومى فى النشاط الاقتصادى المصرى تم بعد ثـــورة يوليـــو عـــام ١٩٥٢، ولكن يذكر أحد الكتاب انه خلال القرن الثامن عشر وفى عهد محمد على تمـــيزت السياســـة الاقتصادية بالتدخل الحكومى الذى يمكن اعتباره بمثابة احتكار الدولة خاصة فى الانشطة العسكرية.

وبعد سقوط حكم محمد على وحتى ثورة ١٩٥٢ كـــان النمـــط الســـائد هـــو "الاقتصـــاد الحـــر" Free Economic Principal حيث تركت إدارة الاقتصاد القومى لعوامل أو لقوى الســـوق وكـــان خلالها يرتكز الدخل القومى على الزراعة والصادرات الزراعية.[١]

وقد بدأت فكرة القطاع العام بمفهومها الحالى فى عهد محمد على (١٨٠٥- ١٨٤٨) نتيجـــة للسياسات التى اتبعها لإقامة دولة مركزية وتكوين جيش ضخم، وقام بانشاء أول قطاع عام صنـــاعى مملوكًا للدولة وانشئت مصانعه لتوفير احتياجات الجيش والأسطول و لم تعرف هـــذه المصـــانع فكـــرة الانتاج للسوق أو استخدام العمال بالأجور أو السعى للربح وهذا يختلف عن مفهوم القطـــاع العـــام حاليًا.

ونتيجة للتدخل الغربى فى سياسات محمد على تدهورت كافة الأوضاع وتمـــت أول تصفيـــة للقطاع العام الصناعى بأكمله، بعدها قامت الدولة بسلسلة من الإجراءات كى تكفل للرأسمالية الخاصـــة البقاء عن طريق وضع تعريفة جمركية حمائية، وتفضيل مصنوعاتهم فى مشتريات الحكومـــة واســـتخدام ودائع بنك مصر لإقراض شركاتهم الصناعية. وقد شعرت الدولة بعدم كفاية هـــذا النظـــام فقـــامت بالتدخل على استحياء فى النظام الاقتصادى وانشأت أول بنك للتسليف الزراعى المصرى عـــام ١٩٣٠ واشتركت فى رأسماله وتُعد هذه أول محاولة لتطبيق الاقتصاد المختلط فى مصر، أعقب ذلك انشاء البنـــك الصناعى عام ١٩٤٧ كمشروع مختلط مما يعد توجهًا عامًا للدولة نحو الاقتصـــاد المختلـــط فى صـــورة شركات ذات رأسمال مشترك يسمح للدولة بالتدخل فى إدارة المشروع وتوجيهه نحو الصالح العام مـــع كفالة الحماية للصالح الخاص، كما قامت الدولة باستخدام احتياطاتها المالية فى إقامة المشروعات العامـــة، ومشروعات البنية الأساسية الانتاجية، وقد اقتصرت المنشآت الحكومية فى ذلك الوقت علـــى معمـــل تكرير البترول وورش السكك الحديدية ومصانع عسكرية لتغطية احتياجات الدولة ذاتها.[٢]

وقد كانت مصر قبل ثورة يوليو لديها قطاع خاص انتاجى قوى، وكان مسئولاً عـــن ٨٥% من برنامج التنمية العامة.[٣]

---

[1] Badie, A.M.A., Ibid., p. 26.

[٢] ريهام عبد المعطى، مرجع سبق ذكره، ص ١٩: ٢١.

[3] Moore, Philipe, Privatization and Beyond; Meeting The Challenges of 21st Century, Euromoney Publications Plc, London, 1997, p. 57.

وعلى الرغم من الركود الذى أصاب الاقتصاد المصرى قبل الثورة إلا اننا نجد الرأسمالية قد حققت أرباحًا هائلة نتيجة الاستثمار فى الصناعات الخفيفة الاستهلاكية كالمنسوجات والأغذية، وكذلك نتيجة البيع بأعلى الأسعار، كما كانت ترسل أرباحها خارج مصر و لم تتجه لفتح ميادين جديدة كما ابتعدت عن الصناعات الثقيلة، مما يدل على توقف النمو الصناعى أو عدم تقدمه، وقد سلد فى تلك الفترة لدى الرأسمالية المتوسطة استخدام الآلات المستهلكة فى تشغيل مصانع جديدة، كانت تدفع أبخس الأجور فى العالم وانتشرت البطالة الصريحة والمقنعة. و لم يكن يشغل هذه الرأسمالية سوى أرباحها كما كانت الرأسمالية الصناعية التى نمت فى ظل الاستعمار تحد من نمو الرأسمالية الوطنية التى تتطلع إلى تصنيع البلاد. كما حاربت الرأسمالية الصناعية فكرة تشجيع الصناعات الصغيرة والمتوسطة كما لم تنجب كوادر فنية أو إدارية تقود الانتاج وظلت هذه المهام قاصرة على الأجانب والمتمصرين، و لم يمثل المصريون سوى ٣٥% فقط من بين صفوف رجال الإدارة العليا فى شركات المساهمة و لم يكونوا سوى وكلاء أو عملاء أو أدوات انتاج للرأسمالية الأجنبية. [١]

ومما تقدم تدلنا الأوضاع السابقة إلى توفر العوامل والأسباب القوية للثورة على تلك الأوضاع السيئة التى يعيش فيها المجتمع، وان الرأسمالية وان كانت تسيطر على ٨٥% من النشاط الاقتصادى فانها كانت دائمًا تؤمن نفسها على حساب المصلحة العامة فهى كانت دائمًا تبحث عن الربح وتعظيمه، وكانت تستثمر أموالها فى المجالات التى لا تتضمن مخاطرة أو تتطلب رأسمال كبير حتى انها كانت توزع أو ترسل أرباحها للخارج دون ان تستثمرها فى فتح ميادين عمل جديدة، بل تركت المجتمع فى ركوده والعمال فى بطالتهم، والعاملين فى فقرهم وهى وان كانت تستفيد من تسهيلات الدولة وإجراءاتها الحمائية إلا انها تدفع أبخس الأجور للعمال وتحارب الرأسمالية الوطنية التى تسعى إلى تصنيع البلاد، ونخلص من ذلك إلى ان مصر يناسبها الاقتصاد المختلط دون أى نمط اقتصادى آخر، فالرأسمالية وحدها أو الدرلة وحدها غير قادرة على قيادة برنامج التنمية هنا لابد من المشاركة والتعايش بين القطاعين العام والخاص.

ثانيًا: الاقتصاد المصرى بعد ثورة يوليو (١٩٥٢- ١٩٦٠)

كانت مصر قبل الثورة تمر بمرحلة انتقالية نشأت فيها الظروف اللازمة للانطلاق حيث تعد مرحلة التهيؤ نحو الانطلاق أو نحو التطور الجديد. وجاءت الثورة بمثابة مرحلة الانطلاق التى أثرت فى موازين القوى الاجتماعية وفى القيم السائدة وفى طبيعة النظم الاقتصادية وفى توزيع الدخل ومعدلات

---

[١] فؤاد مرسى، هذا الانفتاح الاقتصادى، دار الثقافة الجديدة، القاهرة، ١٩٧٦، ص ص ٢٢: ٢٥

الاستثمار ومدى اتباع الأساليب الانتاجية الحديثة. فالثورة باختصار غيرت كافة الأوضاع تغيرا جذريا.[١]

عندما قامت ثورة يوليو ١٩٥٢ كانت مصر مجتمعا شبه إقطاعى، شبه مستعمر، بمعنى ان مصر كانت تعانى من سيطرة بقايا الإقطاع والنفوذ الأجنبى الاستعمارى كما يعنى ان مصر قد عرفت الرأسمالية كنظام اقتصادى. ومنذ يوليو ١٩٥٢ حتى يوليو ١٩٦١ كانت الثورة قد أجهزت على بقايا الإقطاع والاستعمار وأفسحت المجال للرأسمالية ولكن عجزت تلك الرأسمالية عن إجراء التنمية الاقتصادية التى كانت تقتضيها الظروف الملحة للبلد، هنا جاءت الثورة كى تتصدى بقراراتها ومبادئها لمهام التنمية كاملة من خلال القطاع العام الذى ظهر فى أعقاب العدوان الثلاثى عام ١٩٥٦ تعبيرا عن بدء مرحلة الاستقلال الاقتصادى المصرى وإرساء دعائم التنمية الأولى ومنذ يوليو ١٩٦١ كانت تلك هى مهمة القطاع العام الجوهرية.[٢]

ومنذ (١٩٥٢- ١٩٥٦) ظل القطاع الخاص يسيطر على الانشطة الاقتصادية ويساهم فى الناتج الإجمالى بنسبة ٨٧% وفى نفس الوقت حاولت حكومة الثورة تشجيع الاستثمار الخاص المحلى والأجنبى وأصدرت بعض القوانين لتحريك وتشجيع الاستثمار أو القطاع الخاص لكن النتائج لم تكن مرضية حيث زادت استثمارات القطاع العام وتأكد دور الدولة فى الاستثمار خاصة فى قطاعات البنية التحتية والخدمات الاجتماعية.[٣]

ومن معالم فترة ما قبل عام ١٩٥٦ انشاء المجلس الدائم لتنمية الاقتصاد الوطنى، وكان يهتم بدراسة اقتراح وتنفيذ المشروعات الاقتصادية الهامة وذلك عن طريق:

- قيام الدولة وحدها بانشاء شركات مساهمة عامة جديدة.
- اشتراك الدولة مع القطاع الخاص بانشاء شركات مساهمة مختلطة مثل شركة كيما.
- مساهمة الدولة فى شركات خاصة قائمة بالفعل عن طريق زيادة رأسمالها والاكتتاب فى هذه الزيادة لتصبح شركة مساهمة مختلطة مثل شركة مصر للطيران. وكان هذا الإجراء بداية نية الدولة للتدخل فى النشاط الاقتصادى وازدادت علاقاتها بدول الكتلة الشرقية، وزاد شك المستثمر الخاص تجاه الاستثمار الخاص بالدولة واتسمت العلاقات مع الغرب بالسلبية فأدى ذلك إلى التمصير مقابل تعويض.[٤]

---

[١] محمد عبد العزيز عجميه، محمد محروس إسماعيل، م. س، ص٣٦٧.

[٢] فؤاد مرسى، المرجع السابق، ص٢١، ٢٢.

[3] Badie, A.M.A., Op.Cit., p. 27.

[٤] أحمد ماهر، م. سابق، ص١٨.

هنا يتضح لنا ان مصر تمارس النظام الاقتصادى المختلط فهى لم تتخلص بعد من القطاع الخاص الفاشل و لم تتقلد هى وحدها قيادة عملية التنمية الاقتصادية، بل تسود حالة من التعايش بين القطاعين مع وجود بوادر غلبة القطاع العام على حساب القطاع الخاص.

ونتيجة للعدوان الثلاثى على مصر ومنع المعونات الخارجية عن الدولة قامت مصر -ولأول مرة- بتطبيق التأميم بموجب القانون رقم ٢٨٥ لسنة ١٩٥٦، والصادر بتأميم شركة قناة السويس، كما قامت بتمصير وتأميم الشركات البريطانية والفرنسية لاشتراكهما فى العدوان الثلاثى عام ١٩٥٦.

فى نفس العام ظهرت فكرة المشروع العام، وتم انشاء المؤسسة الاقتصادية عام ١٩٥٧ بهدف تأسيس مشروعات عامة وإعداد الخطط اللازمة لإدارة أموال الدولة فيما يتعلق بالانشطة الاقتصادية.

وقد كونت قرارات التأميم الهيكل الأساسى للقطاع العام فى مصر، وفى عام ١٩٦٠تأمم بنك مصر والبنك الأهلى والبنك البلجيكى. [١]

ومما سبق تعد تلك الفترة (١٩٥٢- ١٩٦١) هى مرحلة بداية التدخل الفعلى للدولة، ففى أعقاب الثورة وفى الفترة (٥٢- ١٩٥٤) تم تشجيع الاستثمار الخاص (الوطنى والأجنبى) وأصدرت العديد من القوانين لتسهيل هذه العملية مثل إلغاء الضريبة الجمركية على الواردات من المواد الأولية للصناعة ورفع الرسوم الجمركية على السلع المستوردة وغيرها من الإجراءات والقوانين لتشجيع التصنيع وجذب رأس المال الوطنى والأجنبى لكن النتائج المرجوة لم تتحقق بسبب ميل سياسة الدولة حينذاك إلى تبنى المفاهيم الاشتراكية وحينما أحس بذلك المستثمرون عزفوا عن الاستثمار رغم قيام الدولة ببعض مشروعات البنية الأساسية اللازمة للتصنيع والتى تكلفت أموالاً طائلة. وانشأت الدولة "المجلس الدائم لتنمية الانتاج القومى"، كما انشأت "وزارة الصناعة" كل هذا بهدف وضع برنامج شامل للتصنيع على خمس سنوات ٥٧- ١٩٦١ وقد تحقق فى ثلاث سنوات. ومنذ يوليو ١٩٥٦ حدث تحول جذرى فى الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية بسبب العدوان الثلاثى واتجاه الدولة إلى تأميم أموال الأجانب هنا كبر حجم القطاع العام وزادت المشروعات أو الصناعات التابعة له وزادت قبضة الدولة على الاقتصاد بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية وتحقيق العدالة الاجتماعية وغيرها من مبادئ الثورة.

كانت الاستثمارات الصناعية من أهم أهداف ثورة يوليو، والمتتبع لمراحل التنمية فى مصر يظن ان تلك الفترة تشبه حكم (محمد على) من حيث الاهتمام بالنهضة الصناعية حيث نظرت الدولة إلى الصناعة كأداة رئيسية لتحقيق التنمية الاقتصادية وقد تصاعد دور الدولة بالتصدى لمهام التنمية الاقتصادية عقب ثورة يوليو ١٩٥٢ حيث اعتبرت الصناعة ليست مجرد أداة للتنمية الاقتصادية بل هى أيضًا أداة لتحقيق الاستقلال السياسى والتخلص من التبعية الاقتصادية. [٢]

---

[١] ريهام عبد المعطى، م. س، ص ٢١، ٢٢.

[٢] منى قاسم، التلوث البيئي والتنمية الاقتصادية، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، ١٩٩٩، ص١٧.

لقد واجهت مصر ولازالت العديد من المشكلات الاقتصادية منذ نشأة القطاع العام فى أعقاب ثورة يوليو ١٩٥٢ وما بعدها وحتى الان بعدها وبالتحديد فى عام ١٩٩١ بدأت فى اتباع توجه عام نحو نقل الملكيات العامة إلى القطاع الخاص.[١]

ان أسباب نشأة القطاع العام فى مصر سياسية بالدرجة الأولى، لتحقيق أهداف اجتماعية وسياسية عبر برامج التنمية الاقتصادية. وبمعنى آخر فان القطاع العام لم ينشأ بسبب أهداف اقتصادية بل ان البيئة السياسية والاجتماعية هى التى أوجدته. ومن أهم أسباب نشأة القطاع العام نذكر:

- دفع الاقتصاد ووضع الأساس لهيكل اقتصادى يضطلع بكافة مهام التنمية من خلال قطاع أعمال تملكه الدولة وتديره.
- حماية الدولة من الاحتكارات التى يمثلها رأس المال الخاص والتى تؤدى إلى تركز الثروات فى يد فئة دون أخرى.
- إحجام رؤوس الأموال الخاصة عن المشاركة فى المشروعات الصناعية الكبرى لضخامة رأسمالها وارتفاع درجة المخاطرة، ومن ثم رأت الدولة ضرورة تقليص دور القطاع الخاص حتى لا تخلق مراكز قوى تضغط على واضعى السياسات لخدمة مصالحهم وان تعارضت مع مصالح المجتمع.
- القضاء على التبعية وتحقيق الاستقلال السياسى الاقتصادى. هنا كان القطاع العام مطلب ضرورى لتحقيق مبادئ العدالة ومشاركة الجمهور فى صنع القرار السياسى والاقتصادى والاجتماعى.[٢]

ثالثًا: مرحلة التأميم الشامل (٦١- ١٩٧٤)

وتسمى مرحلة التحول الاشتراكى وقد بدأت عام ١٩٦١ بصدور قوانين يوليو الاشتراكية فى عهد الرئيس "جمال عبد الناصر" الذى تميز حكمه بالتأميم الشامل وتجريد الملكيات لصالح العامة، حيث اتجه إلى تحقيق العدالة فى توزيع الثروة وقد أدى التأميم إلى خفض نسبة مساهمة القطاع الخاص فى التنمية إلى ٥٦% عام ١٩٦٠ بدلاً من ٨٥% قبل الثورة مما أثر على الصناعة والمنافسة المصرية.[٣]

وفى بداية عام ١٩٦٠ شهدت مصر تغيرات جوهرية أصبح الاقتصاد المصرى بموجبها اقتصاداً اشتراكيًا حيث تم تأميم الجزء الأكبر من المؤسسات المملوكة للأجانب أو المصريين وذلك فى القطاعات، المالية والخدمية والتجارة الخارجية والقطاعات الصناعية... إلخ. وهذه التغيرات كانت لها عدة آثار فى كافة النواحى الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للحياة فى مصر. وسميت هذه التغيرات بالثورة الاشتراكية Socialist Revolution وامتد التدخل الحكومى ليشمل كافة السياسات خاصة سياسات (الاستثمار، التوظيف، الأجور، الأسعار، السياسة المالية والنقدية، التجارة الداخلية والخارجية)

---

[١] عبد العزيز صالح بن حتبور، إدارة عمليات الخصخصة وأثرها فى اقتصاديات الوطن العربى، دار صفاء للنشر، الأردن، ١٩٩٧، ص٤٢.

[٢] منى قاسم، المرجع السابق، ص ص ١٩: ٢٢.

[3] Moore, Philipe, Op. Cit., p. 57.

وفى هذه الفترة وضعت مصر الخطة الخمسية الأولى (١٩٦٠- ١٩٦٥) وكانت ناجحة إلى حد ما، وزاد معدل النمو بنسبة ٦: ٦,٥%، بعدها جاءت نكسة عام ١٩٦٧ فأوقفت الخطة، وانخفض معدل النمو إلى أقل من ٣% من (٦٦: ١٩٧٣) بينما زاد معدل النمو السكانى بما يفوق معدل نمو الدخل القومى، ولهذا آثار خطيرة على الاقتصاد القومى. وفى نهاية هذه الفترة واجهت مصر العديد من المشكلات والأزمات الاقتصادية منها.

أ. مشكلة الديون.

ب. مشكلة إدارة القطاع العام والسياسة الخارجية.

ج. عدم قدرة البناء الاقتصادى على حل مشكلات العمل والبطالة.

د. الفجوة بين معدلات الادخار والاستثمار.

هـ. سياسات الدعم وضبط الأسعار وأثرها على الاستهلاك فى ظل الانفجار السكانى.

وفيما يلى عرض للعوامل التى سببت تلك المشكلات وهى ...

١- ان الأهداف الرئيسية لثورة يوليو ١٩٥٢ هى تغيير البناء الاجتماعى والاقتصادى لمصر، لكن قادة الثورة لم يكن لديهم أية فلسفة اقتصادية واضحة لذلك، ويدعم هذا الرأى ان التغيرات الأساسية تمت بعد ٨: ١٠ سنوات من الثورة، كما كانت رد فعل للأوضاع السياسية، كما ان القوانين التى تم إصدارها كانت قوانين متناقضة Contradictory، فقد شجعت القطاع الخاص مرة وعارضته مرة أخرى.

٢- ان مبررات التأميم لم تكن واضحة كما لم يكن هناك أيديولوجية اقتصادية واضحة يرتكز عليها القطاع العام كقائد أساسى للاقتصاد فى عملية التنمية.

٣- مما لاشك فيه ان مصر فى الفترة من (٥٦- ١٩٧٣) شاركت فى أربعة حروب هى العدوان الثلاثى ١٩٥٦، وحرب اليمن فى بداية الستينيات، والحرب مع إسرائيل عام ١٩٦٧، وحرب عام ١٩٧٣.

ولاشك ان هذه الحروب قد أدت إلى العديد من المشكلات فى الاقتصاد المصرى ومن المؤكد ان مصر قد فقدت العديد من مواردها نتيجة لتلك الحروب.[1]

ولاشك ان التحول فى مرحلة التأميم الشامل كان يستند إلى القطاع العام الذى أصبح قاعدة لا نزاع عليها للتنمية، وانه الأمل فى الاستقلال الاقتصادى والتحول الاشتراكى ولما كان القطاع العام يتمتع بهذا الوضع فقد تركزت كل مشاكل التنمية فيما بعد وما ارتبط بها من خطط خمسية حول القطاع العام الذى يعانى من ثلاث ظواهر خطيرة هى الطاقات المعطلة بداخله، وضعف انتاجية العمل،

---

[1] Badie, A.M.A., Op. Cit., Ps., 27,28.

وعدم كفاءة قياداته. وقد أدى هذا إلى تبديد الموارد الانتاجية المحدودة، وتشوه هيكل الانتاج ورفع أسعار السلع الصناعية مما أدى إلى التشكيك فى كفاءة التصنيع وجدوى القطاع العام. [١]

وفى هذه المرحلة انحصر نشاط القطاع الخاص فى المشروعات الصغيرة والمتوسطة فى قطاع الصناعة فى حين انفرد بقطاع الزراعة وظل يشارك فى التجارة الخارجية بينما انفرد بالتجارة الداخلية. وتحول القطاع العام إلى مؤسسات عامة تخصصت كل منها فى مجال انتاجى معين وكانت بمثابة مؤسسات قابضة يتبعها عدد من شركات القطاع العام تباشر النشاط الاقتصادى فى حين تختص المؤسسات القابضة بالتخطيط ومتابعة الأهداف وتقييم الأداء وقد بلغ عدد المؤسسات عام ١٩٧١ (٢٦) مؤسسة تشرف على ٣٢١ شركة. [٢]

وفى هذه المرحلة تبلورت فلسفة الحكومة فى عدة مبادئ أهمها:

- الاشتراكية كمرحلة تاريخية لابد منها ولا يمكن تجنبها.
- الكفاءة فى الانتاج والعدالة فى التوزيع.
- التحرر من الاستعمار.
- السياسة الأبوية الداخلية وسياسة التشغيل المضمون للقوى العاملة.
- إعلان الميثاق الوطنى ١٩٦٢ وصدور قوانين يوليو الاشتراكية. [٣]

ويجدر بنا فى هذا السياق ان نعرض لمعنى أو مفهوم **الاشتراكية** فهى من الناحية التطبيقية تعبر عن تنظيم سياسى واقتصادى واجتماعى وهذه هى أسس الاشتراكية أو أهدافها. فمن الناحية السياسية ترمى الاشتراكية إلى تحقيق المثل الديمقراطية الحقة، ومن الناحية الاقتصادية تهدف إلى تحويل الملكية الخاصة لعناصر الانتاج إلى ملكية جماعية وتنظيم الاقتصاد القومى طبقا لخطة مركزية قومية مرسومة، كما تهدف إلى تحقيق العمالة الكاملة والقضاء على البطالة، ومن الناحية الاجتماعية ترمى الاشتراكية إلى تحقيق برامج واسعة النطاق للرعاية والانعاش الاجتماعى وتوصيل الخدمات إلى أصحابها بالقدر اللازم وفى الوقت المناسب. والاشتراكية عموما تهدف تحقيق المساواة بين الأفراد وتحديد الملكية الفردية وتوسيع نطاق الملكية العامة الجماعية وتنظيم الانتاج بواسطة الدولة. [٤]

---

[١] فؤاد مرسى، م. س، ص ص ٣١، ٣٢.

[٢] ريهام عبد المعطى، م. س، ص ص ٢١، ٢٤.

[٣] أحمد ماهر، م. س، ص١٩.

[٤] مصطفى الخشاب، معجم العلوم الاجتماعية، تأليف نخبة من الأساتذة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٧٥، ص ص ٤٢، ٤٣.

رابعا: مرحلة الانفتاح الاقتصادى (١٩٧٤- ١٩٨١)

بعد نهاية حرب عام ١٩٧٣ تم الإعلان عن سياسة اقتصادية جديدة هى سياسة الانفتاح الاقتصادى ومن ثم تميزت هذه الفترة بالعديد من التغيرات الجوهرية فى فلسفة السياسة الاقتصادية للدولة، وهذه السياسة الجديدة هى سياسة الانفتاح الاقتصادى Open Door Economic Policy وتكون الإطار القانونى لهذه السياسة من عدد من القوانين كما انها قامت لتحقيق عدة أهداف كما كان لها العديد من النتائج. [١]

لقد كان الانفتاح الاقتصادى أملا للرأسماليين حتى أصبح سياسة عامة للدولة وبدأت فكرة الانفتاح همسا بعد حرب ١٩٦٧ وكانت ترتكز على مسألتين هما:

- التشكيك فى كفاءة القطاع العام.
- أهمية الاستعانة برأس المال الخاص (الأجنبى والمحلى). وقد تهيأت الظروف للإعلان عن هذه الدعوة للانفتاح بعد حرب ١٩٧٣ وبالتحديد فى عام ١٩٧٤ حيث صدر قانون الانفتاح الاقتصادى. [٢]

معنى سياسة الانفتاح الاقتصادى:

تعنى هذه السياسة تعبئة الموارد المتاحة وتوفير الظروف والضمانات التى تشجع تدفق وانسياب التكنولوجيا وان يكون ذلك مصحوبا بالاعتماد على استثمارات القطاع الخاص المحلى والأجنبى بهدف دعم الاقتصاد القومى والتعجيل بالتنمية. [٣]

ويدلنا هذا التعريف على بعض أو أهم الأسس التى ترتكز عليها هذه السياسة كما يعبر عن الهدف الأساسى لها وهو دعم الاقتصاد ودفع عجلة التنمية الاقتصادية وذلك من خلال تشجيع الاستثمار الخاص المحلى والأجنبى واستيراد التكنولوجيا المتطورة والاستعانة بها فى تحديث الصناعة الوطنية، ومن الواضح ان هذا التعريف لم يتعرض لدور القطاع العام فى هذه الحالة وان كان مفهوم التعبئة قد يتضمن المشاركة بين القطاعين فى الاستثمار الأمثل للموارد بحيث لا يكون العبء ملقى على قطاع دون آخر.

تبدو سياسة الانفتاح الاقتصادى وفقا للمعنى السابق فى جوهرها محاولة للخصخصة التلقائية ففى هذه الفترة كان مستوى أداء القطاع العام يمثل عبئا فادحا على الاقتصاد المصرى استوجب وضع أسس الانفتاح الاقتصادى التى تضمنت إعطاء الأولوية للقطاع الخاص فى المشروعات ماعدا التى لا يستطيع القيام بها. وصدرت القوانين التى تشجع على هذا وهى القانون ١٩٧٤/٤٣، القانون ١٩٧٥/١١١ الخاص بإعادة تنظيم القطاع العام وهذه القوانين كلها لا تتضمن تحويل منشأة عامة إلى

---

[1] Badie, A.M.A., Op. Cit.. P. 28.

[٢] فؤاد مرسى، م. س، ص ص ٥: ١٢.

[٣] عبد الدايم أحمد الصاوى، تجربة الانفتاح الاقتصادى فى مصر، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٢، ص٥.

القطاع الخاص وهذا يمثل جوهر الخصخصة التلقائية ومن ثم لم تنجح سياسة الانفتاح فى تغيير الصفة الأساسية للاقتصاد المصرى، وظل القطاع العام هو المسيطر على النشاط الاقتصادى. [١]

أهداف سياسة الانفتاح الاقتصادى:

ان الهدف الرئيسى لهذه السياسة هو تحديث المؤسسات المصرية والإسراع بالنمو الاقتصادى، وضرورة التخلى عن دور الدولة فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية وإعطاء دور أكبر للسوق فى إدارة الاقتصاد القومى وزيادة دور القطاع الخاص فى الانشطة الاقتصادية.

ولهذه السياسة عدة أهداف أخرى هى:

- حل مشكلة السلع الاستهلاكية الأساسية التى يحتاجها الناس فى حياتهم اليومية.
- انشاء البنية التحتية وإصلاح المنافع العامة المتهالكة.
- رفع معدل النمو وزيادة الانتاجية.
- تشجيع القطاع الخاص وإعطائه دور فى التنمية.
- تحديث الإدارة والاستفادة من التطورات التكنولوجية السائدة فى العالم. [٢]

وبالإضافة إلى ما تقدم هناك أهداف أخرى تتمثل فى:

- تحقيق مشاركة الشركات المتعددة الجنسيات فى مشروعات التنمية والتى تجلب التكنولوجيا المتطورة وتسهم فى فتح أسواق جديدة.
- توفير الاستثمارات اللازمة للتنمية فى الدول التى فقدت القدرة على إيجاد التكوينات الرأسمالية، وتخفيف أعباء التمويل الخاصة بالقطاع الصناعى العام.
- تبادل المعرفة الفنية والإدارية فى مجال التنمية. [٣]
- تحرير وحدات القطاع العام من رقابة المؤسسات النوعية كى تنطلق بفاعلية أكبر وتمارس دورها فى التنمية الاقتصادية. [٤]

ومما سبق ترى الباحثة ان أهداف سياسة الانفتاح هى أهداف اقتصادية فى مظهرها لكنها فى النهاية تستهدف صالح وخير المجتمع فهى على ذلك أهداف اقتصادية واجتماعية وكذلك سياسية بالدرجة الأولى.

---

[١] سعيد النجار،م. س، ص ص ٢٤، ٢٥.

[2] Badie, A.M.A., Op. Cit., p. 29.

[٣] عبد الدايم أحمد الصاوى، م. س، ص ص ٥،٦.

[٤] ريهام عبد المعطى، م. س، ص ٢٤.

مكونات سياسة الانفتاح الاقتصادى:

تتكون سياسة الانفتاح الاقتصادى من ثلاثة عناصر أساسية هى:

أولا: صدور القانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٧٩ بهدف تشجيع الاستثمارات العربية والأجنبية، وقد منح هذا القانون مزايا متعددة لتشجيع الاستثمارات الخاصة مثل الإعفاءات الضريبية.

ثانيا: تطبيق نظام الاستيراد بدون تحويل عملة أى دون مطالبة الدولة بتخصيص العملة الأجنبية اللازمة لهذا الاستيراد.

ثالثا: السماح باستيراد بعض السلع التى كان يحظر استيرادها وتشجيع التجارة.

يبدو مما سبق ان عناصر هذه السياسة عبارة عن قوانين اقتصادية تتسم بروح الانفتاح على العالم الخارجى.[١]

والانفتاح الاقتصادى أحد مراحل تطور الاقتصاد المصرى تميزت بوفود معونات مالية كبيرة من الدول العربية و لم تلبث الدولة ان أعلنت عن توجه اقتصادى جديد وأصدرت قانون جديد لتشجيع الاستثمارات العربية والأجنبية، وعلى الرغم من ان هذا القانون كان يمثل انفتاحا على القطاع الخاص وتضمن امتيازات عديدة له فيما يتعلق بالإعفاءات الضريبية والتأمين ضد مخاطر التأميم والتخفيف من القيود المفروضة على علاقات العمل أو حقوق الأجانب فى الملكية إلا ان القطاع العام ظل مسيطرا على معظم الانتاج الصناعى وأغلب التجارة الخارجية، واستمرت القيود على النقد الأجنبى، بل وتوسعت الحكومة والقطاع العام فى توظيف العاملين. وهكذا كان الانفتاح الاقتصادى وقانون الاستثمار والمناطق الحرة أشبه بنظام اقتصادى غريب فى وسط اقتصاد عام يسيطر عليه القطاع العام وقيود السلطة وأوامرها.[٢]

لذا ترى الباحثة ان تشجيع القطاع الخاص فى ظل سياسة الانفتاح الاقتصادى لم يلغ دور الدولة أو القطاع العام.

تعد ظاهرة الطاقات العاطلة من الظواهر العديدة التى تميز بها الاقتصاد المصرى فى فترة الانفتاح بالإضافة إلى ظاهرة الشركات المتعثرة وظاهرة الاختلالات التمويلية للقطاع الصناعى. والطاقات العاطلة تعنى وجود خطوط انتاج لا تعمل بطاقتها القصوى، بل بنصف طاقاتها أو بربع طاقاتها أو ورديةة واحدة فى الأسبوع- حسب ظروف كل مصنع- ووجود هذه الظاهرة يعنى وجود موارد غير مستغلة ويمثل هذا إهدارا للموارد القومية، وترجع أسباب هذه الظاهرة إلى:

أ. ضعف الطاقة الاستيعابية للسوق المحلى.

ب. عدم القدرة على المنافسة الخارجية بسبب رداءة المنتج.

---

[١] إيهاب الدسوقى، التخصيصية والإصلاح الاقتصادى فى الدول النامية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص١٣٢.

[٢] حازم الببلاوى، دور الدولة فى الاقتصاد، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٩، ص ص ١٠، ١١.

ج. سوء إدارة القطاع العام الصناعى ككل.

د. سياسة الأسعار الجبرية. [١]

ترى الباحثة ان ظاهرة الطاقات العاطلة فى مصر -كدولة نامية فى حاجة إلى تعظيم منفعتها من تخصيص مواردها وفى تلك الفترة بالذات حيث ان مصر عانت من ويلات الحروب- تبدو مشكلة كبيرة، لا يمكن مواجهتها إلا عن طريق تحسين أساليب الإدارة فالموارد كافية لكن لا يوجد من يديرها إدارة سليمة بحيث تحقق أقصى عائد ممكن، فدولة مثل اليابان فقيرة فى مواردها لكنها تمتلك أساليب الإدارة العلمية التى أدارت بها اقتصادها فهى تستورد المواد الأولية للصناعة تقوم بتصنيعها ونحن نشهد جميعا على منافسة المنتجات والسلع اليابانية للسلع الأخرى فى العالم كله وتلقى قبولا عالميا حتى ان أمريكا تعانى من غزو المنتج الياباني لأسواقها، ومن ثم لا نعتبر ضعف الطاقة الاستيعابية للسوق المصرى من أهم أسباب هذه الظاهرة بل ترى الباحثة ان أهم هذه الأسباب هو غياب الإدارة العلمية القادرة على فتح أسواق جديدة خارجية ويعتمد هذا بلا شك على مقدار الكفاءة التى تتميز بها المنتجات والتى تستطيع من خلالها منافسة السلع الأخرى وقد يؤدى ذلك لا إلى تعطيل خطوط الانتاج بل سيؤدى إلى مد خطوط الانتاج وانعاش الاقتصاد وزيادة الدخل القومى خاصة فى ظل التحرر الاقتصادى وحرية التجارة وغيرها من الإجراءات الاقتصادية التى تشجع على الاستثمار والتصدير للخارج.

ومن خلال القراءات المختلفة فى هذا المجال نلحظ بداية تراجع الدور القيادى للقطاع العام ولكن بالرغم من تشجيع القطاع الخاص فى ظل الانفتاح ومنحه العديد من المزايا المشجعة على الاستثمار فانه لم يلغ دور القطاع العام بل ظل يسيطر على نسبة كبيرة من النشاط الصناعى والتجارى ومن ثم تحقيق التعايش بين القطاعين، وأصبح الاقتصاد المصرى اقتصادا مختلطا فهو يشجع المفاهيم الرأسمالية بجانب القيم الاشتراكية وسيطرة القطاع العام، وأصبح القطاع الخاص يشارك القطاع العام فى دفع عجلة التنمية.

نتائج سياسة الانفتاح الاقتصادى:

لقد حققت معظم دول العالم النامى ما يشبه المعجزات فى التنمية بتطبيق سياسة الانفتاح الاقتصادى رغم تشابه ظروفها مع ظروف المجتمع المصرى ومع ذلك لم تحقق هذه السياسة فى مصر الآمال المعقودة عليها. فالانفتاح فى مصر كنمط للتنمية الرأسمالية ما لبث ان تحول إلى نمط للانفتاح على الاستهلاك والاستيراد دون التوجه إلى القدرة الذاتية للاقتصاد المصرى ومن ثم أصبح معوقا للتنمية. [٢]

كان من المفترض وفقا لسياسة الانفتاح تحويل الاقتصاد المصرى من سياسة التخطيط المركزى إلى آليات السوق إلا انه عند التطبيق حدث شئ من الفوضى تمثلت فى:

---

[١] منى قاسم، الإصلاح الاقتصادى فى مصر، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، ١٩٩٧، ص٦٩، ٧٠.

[٢] عبد الدايم الصاوى، م. س، ص ص ٦،٧.

- الاهتمام بالاستثمارات الجديدة والمشروعات المشتركة وترك القطاع العام يعانى من ظروفه السيئة.
- تحويل مدخرات المصريين العاملين بالخارج إلى المجال الخدمى وهو قطاع غير انتاجى.
- قل حجم الاستثمار الموجه للقطاعات الانتاجية، وانخفضت أهمية القطاع العام كمصدر حقيقى للدخل، والاستثمارات الجديدة أيضا لم تساهم بقدر كافى فى زيادة الدخل، ومن ثم كان الاعتماد على مصادر غير آمنة للدخل مثل تحويلات المصريين، السياحة، قناة السويس وهى مصادر تتأثر بالاعتبارات السياسية. [١]

وفى ظل سياسة الانفتاح ألغيت المؤسسات النوعية وحل محلها هيئات القطاع العام، والفارق بينهما شكلى، والهيئات لا تقوم بمهام تنفيذية فى الانتاج بل تقوم بالتخطيط والإشراف ويتم التنفيذ بواسطة الشركات التابعة للهيئات هذا بهدف تحقيق المرونة فى إدارة الشركات التابعة. [٢]

خامسا: مرحلة الإصلاح الاقتصادى (١٩٨١- ١٩٩١)

إذا كان الاقتصاد المصرى قد عرف معدلات نمو عالية بعد عام ١٩٧٣ وحتى بداية الثمانينيات فان الصورة انعكست تماما منذ منتصف الثمانينيات، فانخفضت أسعار البترول منذ عام ١٩٨٦ مما أثر على دخول مصر من صادرات البترول، بالإضافة إلى ما لحق بدول الخليج وتأثر تدفقاتها المالية، وقد عرفت هذه الفترة انخفاض معظم المؤشرات الاقتصادية فانخفض معدل النمو، واستمر التضخم، وارتفع عجز الموازنة، واستمر تدهور قيمة الجنيه المصرى بالنسبة للعملات الأجنبية وتأخرت مصر فى تسديد ديونها الخارجية. وعندما قامت حرب الخليج الثانية عام ١٩٩٠ كانت مصر تعانى من أدنى أوضاعها وبعد نهاية هذه الحرب حصلت مصر على مساعدات مالية من دول الخليج، وألغيت الديون العربية وكذلك الديون العسكرية الأمريكية، كما وافقت الدول الدائنة -نادى باريس- على إلغاء نصف الديون العامة على شرائح بشرط ان تطبق مصر برنامج الإصلاح الاقتصادى المعروض عليها من قبل البنك وصندوق النقد الدوليين. [٣] يكون الإصلاح الاقتصادى مطلبا ضروريا عندما يعانى اقتصاد الدولة من عجز كبير فى الموازنة العامة، وتضخم جامح وارتفاع فى درجة الحماية، وسعر الصرف مقوم بأعلى من قيمته، ديون خارجية كبيرة. ويمثل ذلك واقع الاقتصاد المصرى قبل بداية الإصلاح الاقتصادى. [٤]

فى ضوء ما تقدم ترى الباحثة ان الدافع الرئيسى والملح للإصلاح الاقتصادى هو الدافع الاقتصادى، ولا يعنى ذلك ان ننكر وجود الدافع السياسى ويبدو فى وجود توجه عام بالدولة إلى

---

[١] أحمد ماهر، م. س، ص ٢٦.

[٢] ريهام عبد المعطى، م.س، ص ٢٧.

[٣] حازم الببلاوى، م. س، ص١١.

[٤] عمر محمد عثمان صقر، "مدى تأثير برنامج الإصلاح الاقتصادى على القدرة التنافسية للاقتصاد المصرى" المجلة العلمية للبحوث والدراسات التجارية، العدد الأول، السنة الحادية عشر، جامعة حلوان، القاهرة، ١٩٩٧، ص٢٠.

ضرورة الإصلاح الاقتصادى لعلاج المشكلات الملحة التى يعانى منها الاقتصاد المصرى والحيلولة دون توغلها بصورة أكبر من ذلك.

اتجهت مصر منذ منتصف الثمانينيات إلى اتخاذ خطوات على طريق الإصلاح الاقتصادى، هذه الخطوات مهدت السبيل لبدء التحرير الاقتصادى مع بداية عقد التسعينيات. ومن هذه الإجراءات:

- الاتجاه نحو توحيد أسعار الصرف.
- تحويل الدعم العينى إلى دعم نقدى.
- إصدار قانون للتعريفة الجمركية عام ١٩٨٦.
- تبسيط إجراءات الاستثمار.
- تحرير أسعار الفائدة على الودائع بالجنيه المصرى فى يناير ١٩٩١.
- تحرير سعر الصرف للجنيه المصرى. وهذه الإجراءات قد مهدت السبيل إلى دخول مصر فى اتفاقية إصلاح اقتصادى مع صندوق النقد الدولى فى مايو ١٩٩١. [١]

اتفاقيات الحكومة المصرية مع المؤسسات الدولية بشان الإصلاح الاقتصادى

قامت الحكومة المصرية بعقد اتفاق مع صندوق النقد الدولى والبنك الدولى عام ١٩٩١، بهدف تحقيق الإصلاح الاقتصادى، و لم يكن ذلك هو الإتفاق الأول مع الصندوق، بل سبقه اتفاقات أخرى فى أعوام سابقة هى ١٩٦٢، ١٩٦٤، ١٩٧٨، ١٩٨٧، لكن لم يتم تنفيذها، ومن ثم كانت اتفاقية عام ١٩٩١ أول اتفاقية مع صندوق النقد الدولى تقوم الحكومة المصرية بتنفيذها، ويطلق على هذا البرنامج اسم "برنامج الإصلاح الاقتصادى والتكييف الهيكلى" Economic Reform and Structural Adjustment Program ويرتكز هذا البرنامج على ثلاث قواعد هى:

١- تحقيق الاستقرار من أجل استعادة التوازن الكلى.

٢- التعديل الهيكلى لتحسين الكفاءة فى تعبئة عناصر الانتاج وتوزيعها على كافة الاستخدامات.

٣- تعديل السياسات الاجتماعية للحد من الآثار السلبية للإصلاح الاقتصادى على محدودى الدخل. [٢]

مبررات الإصلاح الاقتصادى فى مصر من وجهة نظر البنك الدولى:

لقد رأى البنك الدولى فى أوضاع الاقتصاد المصرى مبررات لتطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادى ومن مبرراته:

١- ما يتميز به الاقتصاد المصرى من إهدار فى تخصيص الموارد.

٢- تشوه هيكل الحوافز بسبب القيود الحكومية على الأسعار.

---

[١] إيهاب الدسوقى، م. س، ص ١٣٥.

[٢] عمر محمد عثمان صقر، م. س، ص ٢٢٠، ٢٢١.

٣- ضعف المنافسة فى الأسواق المحلية والخارجية وانعدام الكفاءة الاقتصادية.

٤- زيادة العجز فى الموازنة العامة للدولة عن ٢٠% من الناتج المحلى الإجمالى (بدون أعباء خدمة الدين).

٥- ان الواردات السلعية أصبحت ضعف الصادرات مما يدل على عجز فى الميزان التجارى.

٦- زيادة حجم الدين الخارجى وانخفاض الموارد من النقد الأجنبى (بسبب انخفاض أسعار البترول، وتراجع حجم تحويلات المصريين العاملين بالخارج).

٧- تعدد المعوقات والقيود على الصادرات والتجارة الخارجية.

٨- اختلال أسواق الصرف الأجنبى ووجود سوق سوداء للدولار، وتعدد أسعار صرف الدولار فى مصر.

٩- الإسراف فى استخدام الطاقة نتيجة انخفاض أسعارها ودعم الحكومة لتلك الأسعار. [١]

وبمقتضى الاتفاقية المصرية مع المؤسسات النقدية الدولية بشان الإصلاح الاقتصادى عام ١٩٩١ استفاد الاقتصاد المصرى من عدد من المزايا أهمها خفض المديونية الخارجية بنسبة ٥٠% وفقا لنجاح مصر فى تنفيذ بنود الاتفاقية، وقد أدى هذا الاتفاق إلى تخفيف العبء على ميزان مدفوعات المديونية المصرية والتزام مصر بتحرير الاقتصاد المصرى. [٢]

وبالإضافة إلى مصر عقد البنك وصندوق النقد الدوليين اتفاقيات أخرى مع بعض الدول العربية مثل الجزائر، الأردن، المغرب، تونس، موريتانيا بهدف تطبيق برامج الإصلاح الاقتصادى والتكييف الهيكلى بهدف حل مشكلاتها الاقتصادية والاجتماعية، بيد ان المتتبع لنتائج هذه البرامج يرى انها لم تحقق الأهداف المعلنة بل سجلت معدلات نمو متناقضة وآثار سلبية على المستوى الاجتماعى بسبب ارتفاع أسعار الأغذية والسلع، وتدهور الخدمات التعليمية والصحية التى تراجعت مساهمة الدولة فى تمويلها. [٣]

معنى الإصلاح الاقتصادى Economic Reform

ان كلمة "إصلاح" تعنى وجود اختلالات ومشاكل تحتاج إلى برنامج لتصحيحها وإصلاح الخلل بها. [٤]

ويقصد بالإصلاح الاقتصادى بصفة عامة ترك إدارة النشاط الاقتصادى لقوى السوق وتقليل نطاق التدخل الحكومى بما يكفل تحسين الكفاءة التخصيصية لموارد المجتمع. [٥]

---

[١] منى قاسم، الإصلاح الاقتصادى فى مصر، ص ص ٢٨، ٢٩.

[٢] إيهاب الدسوقى، م. س، ص ١٣٦.

[٣] موسى الضرير، " الأمن الغذائي العربي والإنتاج الزراعي "، مجلة معلومات دولية، مركز المعلومات القومى، السنة السابعة، العدد ٦٠، سوريا، ١٩٩٩، ص٨٦.

[٤] منى قاسم، م. س، ص٢١.

[٥] عمر محمد عثمان صقر، م. س، ص٢٢٠.

ان الإصلاح الاقتصادى إذن عبارة عن عملية تحسين الإدارة الاقتصادية تستهدف ضمان الاستفادة القصوى من كل مزايا الأسلوب الاشتراكى للانتاج. [١]

وترى الباحثة ان هذا التعريف قد أغفل دور القطاع الخاص الذى أعطى له الإصلاح الاقتصادى والخصخصة أهمية قصوى فى ظل التوجه نحو اقتصاد السوق.

دوافع الإصلاح الاقتصادى فى مصر:

بدأت عملية الإصلاح الاقتصادى فى مصر عندما أطلت أزمة الديون الخارجية برأسها، تلاها العديد من المشكلات الاقتصادية الأخرى والتى تمثلت فى:

- ظهور العجز فى ميزان المدفوعات.
- ارتفاع معدلات التضخم والتى أصبحت فى نهاية الثمانينيات تلتهم أى دخل للأفراد.
- اختلال الهياكل الانتاجية وضعف الانتاج ومعدلات النمو.
- ظهور الاختلالات المالية فى القطاع العام وظهور الشركات المتعثرة وهى ظاهرة عانى منها المجتمع المصرى فى حقبة الثمانينيات، وكانت نتاجا للسياسة التى أديرت بها القطاع العام الصناعى والاستثمارى فى فترة الانفتاح فى حقبة السبعينيات.
- تفشى البطالة وغيرها من المشكلات المزمنة التى يعانى منها الاقتصاد المصرى والتى ظهرت على السطح منذرة بالخطر فى نهاية الثمانينيات.

هنا ومع تضخم هذه المشكلات أصبح التحول نحو الإصلاح الاقتصادى وتطبيق برنامج شامل له هو المنقذ الوحيد لها من كل ما تعانيه من أمراض اقتصادية واجتماعية. [٢]

بالإضافة إلى ما تقدم هناك دوافع أخرى هى:

- انعدام المنافسة فى مجال الاستيراد.
- اضطرابات فى الأسعار خاصة فى مجالات القطن، الطاقة، السلع الاستهلاكية.
- زيادة أعباء خدمة الدين.
- مشكلة السيطرة على كافة أشكال الانتاج والاستثمار. [٣]

مما ورد انفا فى سياق الحديث عن دوافع الإصلاح الاقتصادى فى مصر ترى الباحثة انها دوافع اقتصادية بالدرجة الأولى، وان مشكلة الديون وخدماتها هى أبرز المشكلات وانه إذا اعتبرنا المشكلات بمثابة أمراض يصبح الإصلاح الاقتصادى هو العلاج الوحيد لتلك المشكلات خاصة فى الوقت الراهن ان

---

[١] موريس دب، ف. م. كولنتاى، إيفساى ليبرمان، وآخرون، الإصلاح الاقتصادى فى الدول الاشتراكية، ترجمة: أحمد فؤاد بلبع، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٧١، ص٥.

[٢] منى قاسم، نفس المرجع السابق، ص٢١.

[3] Badie, A.M.A., Op.Cit.,P. 32.

كانت تميل الباحثة إلى القول بان دوافع الإصلاح والانفتاح من قبله هى بالتأكيد دوافع سياسية حيث لم يكن لدى مصر وغيرها من الدول التى طبقت الإصلاح خيار غيره خاصة مع ضغط المؤسسات الدولية النقدية على مصر وغيرها من الدول النامية والعربية وان البنك الدولى قد شجع مصر على اتباع هذه السياسة حيث وعد بخفض قيمة الديون الخارجية بشرط تطبيق البرنامج الإصلاحى وقد نفذ هذا بالفعل، هذا بالإضافة إلى كون الإصلاح الاقتصادى عملية امتدت لمختلف دول العالم ولابد من مواكبة هذه التغيرات والنظم الجديدة خاصة وان كان فيها مصلحة المجتمع على ما يبدو من تلك الأهداف المراد تحقيقها من جراء تطبيق هذه السياسة الاقتصادية ويمكن ان نلخص هذه الأهداف فى النقاط التالية:

أهداف برنامج الإصلاح الاقتصادى فى مصر

لبرنامج الإصلاح الاقتصادى المصرى ثلاثة أهداف رئيسية هى:

- التثبيت Stabilization Policy
- التكييف الهيكلى Adjustment Policy
- السياسات الاجتماعية Social Policy

ومن خلال السياسات المستخدمة لتحقيق هذه الأهداف فان روشتة الإصلاح تعمل على حسن إدارة الموارد بما يكفل تحقيق عنصر الكفاءة، والتحول نحو الحرية الاقتصادية لضمان كفاءة استخدام الموارد ووضع السياسات الاجتماعية التى تكفل حماية وتعويض المتضررين من الإصلاح الاقتصادى. [١]

أسس الإصلاح الاقتصادى فى مصر:

يقوم الإصلاح الاقتصادى فى مصر على عدة أسس وقواعد هامة فالإصلاح الاقتصادى لم يكن غاية أو هدفا فى حد ذاته وانما هو وسيلة لتحقيق أهداف سوسيواقتصادية محددة. كما ان الإصلاح الاقتصادى يعد برنامج اجتماعى ذو مضمون سوسيواقتصادى حيث ان خصائصه وأهدافه ووسائله وآثاره تعتمد على الأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التى سادت فى الماضى والحاضر فلا يوجد برنامج عالمى يمكن تطبيقه عل كل المجتمعات، حيث تختلف المجتمعات والأوضاع من دولة لأخرى. وان يكون برنامجا شاملا يهتم بالنواحى الاقتصادية والأبعاد الاجتماعية الانسانية، والقيود السياسية السائدة فى الدولة فى المرحلة المحددة من التنمية. والإصلاح الاقتصادى عملية صعبة ومعقدة خاصة فى ظل الأوضاع الاقتصادية المصرية ومن ثم فهو عملية مستمرة من العمل والتوجيه والابتكار وعلى هذا لابد ان تقسم إلى مراحل مختلفة تختص كل مرحلة بانجاز مجموعة من الأهداف. فضلا عن زيادة مساهمة المستثمرين الخواص فى تنفيذ خطط التنمية، وان تنفيذ هذه الخطط لا يعنى التراجع عن اقتصاد السوق لكنه يعتبر عامل مكمل ومدعم لقوى السوق. [٢]

---

[١] منى قاسم، م. س، ص ٢٨.

[2] Ibid. P. 33.

علاوة على الإصلاح المالى وإصلاح سوق المال لانه بدون سوق مال نشط وكفء من غير الممكن تنفيذ برنامج الخصخصة كمكون رئيسى للإصلاح الاقتصادى. [١]

التحديات التى واجهت مصر حينما شرعت فى تطبيق الإصلاح الاقتصادى:

وشان كل الحكومات التى تتحول من الاقتصاد المركزى المخطط إلى الاقتصاد الرأسمالى الحر بشكل مباشر فقد واجهت الحكومة المصرية العديد من التحديات فى تلك الفترة ومنها:

- الضغوط المستمرة من البنك وصندوق النقد الدوليين للإسراع ببرنامج الخصخصة معتقدين ان سياسة التعويضات كافية.
- الضغوط المستمرة لتخفيض سعر صرف الجنيه المصرى لتشجيع الصادرات.

الإسراع بتعظيم دور القطاع الخاص فى التنمية. وهذه المؤسسات النقدية الدولية ترى ان تعظيم دور القطاع الخاص سيكون له قدرة أكبر على تحقيق العوائد الاقتصادية، وجذب رؤوس الأموال الأجنبية وحفز الاستثمارات الأجنبية. [٢]

بعض القواعد اللازمة لنجاح سياسة الإصلاح الاقتصادى:

هناك بعض الأمور الواجب مراعاتها لانجاح سياسة الإصلاح الاقتصادى ومن أمثلتها:

١- ضرورة تكامل سياسة التحول إلى القطاع الخاص مع سياسات الإصلاح فى الدولة مثل سياسات التنمية الاقتصادية، والتنمية الإدارية، والإصلاح المالى والنقدى والجمركى وتنشيط الأسواق المالية.

٢- ألا تقتصر عملية التحول على البيع المباشر لشركات القطاع العام بل تتعداها إلى أساليب أخرى مثل عقود الإدارة والتأجير.

٣- ضرورة تهيئة المناخ العام لعملية التحول وإعادة النظر فى التشريعات القائمة والحد من أو إلغاء القوانين المعوقة والتخفيف من سلطة بعض الأجهزة.

٤- ان يقتصر نشاط الحكومة على الانشطة الاستراتيجية التى لا يقبل عليها القطاع الخاص، مع الاتجاه إلى تحسين الخدمات الأساسية والوظائف السيادية للدولة.

٥- الاستفادة من تجارب الدول التى سبقتنا فى التحول.

٦- وضع خطة للتنفيذ والالتزام بجدول زمنى محدد.

٧- الاختيار الرشيد للمسئولين عن التخطيط والتنفيذ وإدارة عمليات الإصلاح الاقتصادى.

٨- التوجه نحو التخطيط الاستراتيجى للأسواق تمشيا مع سياسة التحرير.

---

[١] منى قاسم، م. س، ص٦٦.

[٢] المرجع السابق، ص ٦٦.

٩- التعامل مع مشكلة العمالة باعتبارها مشكلة اجتماعية يتم معالجتها بواسطة الصندوق الاجتماعى للتنمية، ونظم التأمين الاجتماعى.

١٠- الإسراع بتنشيط سوق الأوراق المالية حتى يتواكب مع نجاح سوق النقد. [١]

الإصلاح الاقتصادى والتغيرات الاقتصادية:

يرى Badie, A. M. فى محاولة منه لربط الإصلاح الاقتصادى بالتغيرات الاقتصادية انه ربما يكون الدافع الرئيسى لعمليات الإصلاح الاقتصادى للاقتصاديات المخططة مركزيًا هو هبوط معدلات النمو فى أوربا الشرقية والاتحاد السوفيتى خلال العقود الثلاثة الأخيرة، كما يرى ان استراتيجية التنمية الاقتصادية الشاملة التى تعد أساس التعبئة المركزية لتخصيص الموارد قد أتاحت لمعظم الاقتصاديات المخططة مركزيًا ان تحقق معدلات نمو مرتفعة نسبيًا فى السنوات المبكرة للتخطيط المركزى ولكن بمرور الوقت انخفضت فرص تحقيق النمو السريع وظهرت العديد من المشاكل الهيكلية التى ازدادت بصورة واضحة كما ان قدرة جهاز التخطيط على توجيه اقتصاد يتزايد تعقده أصبحت موضع شك. ونتيجة للمشكلات المتزايدة والهبوط الملحوظ فى مستويات المعيشة فى الاقتصاديات المخططة مركزيًا، قررت العديد من البلدان تغيير سياساتها والتحول إلى ميكانيزم السوق كبديل لتحسين الأداءات فيما يسمى بالتحول إلى اقتصاد السوق. ويحذرنا الكاتب من هذه العملية حيث ان التحول نحو اقتصاد السوق محفوف بالأخطار كما تواجهه مشكلات خاصة مع عدم وجود نظرية تحكم عملية التحول، ومن أمثلة المشكلات، دور الحكومة أثناء عملية التحول، مشكلات الخصخصة، الآثار المترتبة على التحول فى المدى القصير. [٢]

ولقد تبنى البنك الدولى منذ بداية تطبيق سياسة الإصلاح الاقتصادى فى مصر عملية تعزيز القطاع الخاص وتعظيم دوره وانعكس هذا على أهداف خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى التسعينيات، واختلفت النظرة للقطاع الخاص، كما اختفى التمييز بين القطاعين العام والخاص فى المعاملة مع البنوك. [٣]

الإصلاح الاقتصادى والتكييف الهيكلى فى الاقتصاد المصرى

تعتبر سياسات التكييف الهيكلى إحدى الجوانب الأساسية لبرامج الإصلاح الاقتصادى التى تبنتها العديد من الدول ويؤيدها صندوق النقد الدولى لدعم عملية التنمية الاقتصادية بها، وتهدف السياسات إلى الحد من ارتفاع معدل التضخم، وتخفيض العجز فى الميزان التجارى ومن ثم تحقيق الاستقرار الاقتصادى بما يدعم زيادة مستوى الناتج المحلى وزيادة معدل نموه.

---

[١] محمد صالح الحناوى، م. س، ص ص ٢٩١: ٢٩٥.

[2] Badie, A.M.A., Op. Cit., Ps. 1,2.

[٣] منى قاسم، م. س، ص ٣١.

ولقد تبنت الحكومة المصرية منذ بداية عقد التسعينيات برنامجًا للإصلاح الاقتصادى سمى "برنامج التكييف والتعديل الهيكلى" بالاتفاق مع البنك وصندوق النقد الدوليين، وقد استخدم هذا البرنامج كأساس لتوقيع اتفاق المساعدة مع صندوق النقد الدولى فى مايو ١٩٩١. ويحتوى برنامج الإصلاح الاقتصادى على مجموعتين من السياسات الاقتصادية.

١- سياسات برنامج التثبيت Stabilization Program ومن أهمها:

- توحيد سعر الصرف للعملة المحلية.
- تخفيض عجز الموازنة العامة من خلال رفع أسعار الطاقة وفرض ضريبة عامة على المبيعات.
- رفع سعر الفائدة واتباع سياسة نقدية وائتمانية انكماشية.
- تقوية السلطة الرقابية على النظام المصرفى للحد من الاختلالات الداخلية فى معدل التضخم وميزان المدفوعات وذلك لزيادة الناتج المحلى ورفع معدل نموه.

٢- سياسات برنامج التكييف الإصلاح الهيكلى Structured Adjustment Program

وتهدف إلى إصلاح هيكل النشاط الاقتصادى، وزيادة الطاقة الانتاجية، وتحسين الكفاءة فى استخدام الموارد المحلية من خلال إصلاح السياسات السعرية وتحرير سياسة التجارة الخارجية وإصلاح القطاع العام وزيادة دور القطاع الخاص فى النشاط الاقتصادى. [١]

نتائج الإصلاح الاقتصادى فى مصر:

فى المراحل الأولى للإصلاح اختلفت الآراء حول ضرورته وأهميته، وكان هناك تخوف من تأثيره على البيئة الاجتماعية فى مصر ولكن بعد ذلك أصبح هناك حالة اتفاق تام بانه من الضرورى السير فى الشوط إلى نهايته لان هناك حتمية وضرورة لنجاح برنامج الإصلاح الاقتصادى وجنى ثماره.

وقد جاءت مقاومة برنامج الإصلاح فى البداية خوفًا من ضياع دور الأب والعائل الذى تقوم به الدولة، لان التحول إلى الفكر الرأسمالى سوف يؤدى إلى تغير دور الدولة ومن ثم تأثر فئة كبيرة من المجتمع المصرى بفقدان مزايا كانت تمنحها لهم الدولة بصفتها العائل الوحيد ومن أهم هذه المزايا: الوظيفة المضمونة، والدعم الحكومة الغذايى. ويرون ان نسبة الزيادة السنوية فى الأجور وهى ١٠% لن تغطى الارتفاع فى الأسعار بعد رفع الدعم خاصة وان المرتبات أساسًا منخفضة. [٢]

ان مسيرة الإصلاح الاقتصادى فى مصر قد أحرزت تقدمًا فى بعض اتجاهات، وتباطؤًا فى اتجاهات أخرى، فالتقدم جاء فى السياسات النقدية والائتمانية مثل سياسة أسعار الصرف، تطبيق ضريبة المبيعات، تحرير أسعار الطاقة، حفز القطاع الخاص وإزالة المعوقات أمام استثماراته. أما النواحى التى

---

[١] إسماعيل الشناوى، "تحليل كمى لآثار سياسات التكيف الهيكلى فى الاقتصاد المصرى"، مجلة كلية التجارة، العدد١، المجلد ٣٤، الإسكندرية، ١٩٩٧، ص٧٠٥.

[٢] منى قاسم، الإصلاح الاقتصادى فى مصر، ص ١٧، ١٨.

حققت تباطؤ فكانت فى برنامج بيع القطاع العام، والتحول نحو الخصخصة والذى من الصعوبة حتى الان تنفيذه وفقا لرغبات البنك الدولى نظرا لما سيترتب عليه من آثار اجتماعية معقدة، أقلها حجم العمالة التى سيتم الاستغناء عنها والتى مهما أخذوا من تعويضات مادية لن تكون مجزية أو بديلا لهم عن ترك العمل وعلى ذلك جارى تنفيذ برنامج البيع للقطاع العام بأساليب عديدة حتى لا يحدث هدرا لأصول الدولة وبالرغم من العقبات والمصاعب التى صاحبت عملية الإصلاح الاقتصادى فى مصر إلا انه بشهادة البنك الدولى وصندوق النقد الدولى أصبحت مصر نموذجا للبلدان النامية التى استطاعت القيام بتجربة إصلاح شامل متوازن بعيدا عن الخلل الذى قد يصيب المجتمع أو البيئة الاجتماعية. [١]

لقد تمت سياسة الإصلاح الاقتصادى التى طبقتها مصر بنجاح على مرحلتين:

المرحلة الأولى وهى الفترة الصعبة التى تميزت باتخاذ حزمة متكاملة من الإجراءات والتى كانت إبانها تضع الدولة يدها على قلبها من مخاوف الآثار الجانبية لعملية الإصلاح والتى تتمثل فى أمرين خطيرين هما: ارتفاع الأسعار والبطالة. وقد تمت هذه السياسة ومرت بنجاح بفضل سياسة وضع البعد الاجتماعى كأحد المكونات الأساسية لسياسة الإصلاح الاقتصادى وبذلك تم تجنب الآثار السلبية تماما والتى عانت فيها مجتمعات أخرى حاولت تحقيق الإصلاح ولكنها فشلت وترتب على ذلك متاعب عديدة.

أما المرحلة الثانية وهى انتقال ثمار الإصلاح من المستوى الكلى إلى المستوى الجزئى وقد كان لبرنامج الإصلاح الاقتصادى نتائج إيجابية تمثلت فى العديد من المؤشرات فعلى المستوى القومى تم الآتى:

- تحرير الأسعار والنتائج الخارجية.
- انخفاض عجز الموازنة.
- انخفاض معدل التضخم.
- ارتفاع معدلات الأجور.
- زيادة الاستثمارات وتكوين فائض ضخم لدى البنك المركزى.

أما على المستوى الجزئى أى المواطن فان الدولة سعت وتسعى حثيثا كى تصل ثمار الإصلاح إليه وتمثل ذلك فى:

- التخفيضات الجمركية.
- إصلاح الجهاز الإدارى.
- علاج الرسوب الوظيفى.
- العلاوات الاجتماعية والمنح.
- التخفيضات الضرائبية للمواطن المستثمر.

وبالإضافة إلى ما تقدم فان رقابة الدولة ضرورة لا غنى عنها وهى تلك التى تتقلد فيها الدولة دورها الجديد وهو دور "الحكم" فى الحياة الاقتصادية بين أطرافها المختلفة، تعطى مزايا للمستثمر وتحمى المستهلك. [٢]

---

[١] المرجع السابق، ص ص ٣٢: ٣٦.

[٢] عصام رفعت، "هل يلتهم القطاع الخاص حق المواطن؟"، فى مجلة الأهرام الاقتصادى، العدد ١٥٧١، القاهرة، ١٩٩٩، ص٣.

ترى الباحثة ان هذا هو انسب دور للدولة فهى لم تختفى فى ظل سياسة الإصلاح الاقتصادى ولن تختفى وما نود التأكيد عليه هو تغير طبيعة هذا الدور وتحوله من دور انتاجى إلى دور رقابى إشرافى بهدف حماية الطرفين المستثمر والمستهلك وفى النهاية حماية المجتمع وكيانه من آثار الاحتكار أو ارتفاع الأسعار خاصة بعد تخفيض سعر الصرف وتعويم الجنيه المصرى، فالأمل معقود على الدولة فى التخفيف من حدة تلك الآثار التى كان أشدها وطأة هو البطالة وارتفاع الأسعار.

والآراء السابقة حول الإصلاح الاقتصادى وضرورته تعكس لنا بعض الأفكار والتى تتمثل فى الآتى ان الإصلاح الاقتصادى شانه شان أى فكرة أو نظام جديد، قد لا يلقى القبول أو الاستحسان فى البداية لان المجتمع لم يألفه بعد و لم تتضح لهم أبعاده وأثاره سواء على المدى القريب أو البعيد، لكن إذا تم توضيح خصائص هذه السياسة ومزاياها فسوف يتغير الحال وتتغير النظرة لهذه السياسة من الرفض والإعراض إلى القبول خاصة إذا لمسوا النتائج الإيجابية فى المراحل الأولى لتطبيق السياسة الجديدة.

كما ان اضطلاع الدولة ببعض الأعباء المتمثلة فى الوظيفة المضمونة والدعم بكافة صوره أدى إلى حدوث عجز فى ميزانية الدولة لان هذه الأعباء فى ظل الزيادة السكانية المستمرة وعدم وجود توسعات فى مؤسسات الدولة تعتبر عاملاً معوقًا للدولة بمختلف أجهزتها وبالفعل أدى ذلك إلى زيادة أعداد العمال بصورة شكلت عبء وأدت إلى انتشار البطالة المقنعة بجانب البطالة الصريحة.

ولما كانت هذه الأعباء تتطلب التمويل فظهرت المشكلات التمويلية التى تصب فى النهاية فى ميزانية الدولة. هنا تؤكد الباحثة على أهمية برامج التوعية الإعلامية بكافة وسائلها قبل تنفيذ أى سياسة إصلاحية وفى هذه البرامج يتم تعريف الناس بدوافع الحكومة وأهدافها من تطبيق لسياسة الاقتصادية، وفائدتها بالنسبة لهم على ان يجدوا عند التنفيذ آثارًا ملموسة تجعل موقفهم إيجابيًا ونظرتهم كذلك للنظام الجديد أكثر إيجابية فالآثار الإيجابية التى يمكن إدراكها من تطبيق أى سياسة جديدة تعتبر أعظم دعاية لها.

لقد تطلب الإصلاح الاقتصادى –هو عملية تغيير اقتصادى- إحداث تعديلات فى هيكل الاقتصاد المصرى لتسهيل عملية الإصلاح الاقتصادى أو بمعنى آخر تهيئة المناخ الملائم للإصلاح وتمثل ذلك فى الإصلاح النقدى، والتعديل الهيكلى للمؤسسات وإصلاح سوق المال كخطوة ضرورية لانجاز تحقيق أهداف الإصلاح الاقتصادى.

سادِسًا: مرحلة الخصخصة ١٩٩١م- حتى الان.

تجئ سياسة الخصخصة كأحد الجوانب الأساسية لعملية الإصلاح الهيكلى وكإحدى قضايا التحول الاقتصادى المثيرة للجدل، والتى لا تتوقف الأسئلة بشانها ليس فى مصر وحدها بل فى جميع الدول التى سبقتنا، وقد أصبحت الخصخصة شعارًا عالميًا أرساه ورعاه البنك الدولى، والخصخصة

كسياسة اقتصادية تعتمد على محاور هامة هى المبادرة والمخاطرة والمنافسة للحصول على العائد المرتفع والوصول إلى الرفاهية. (١)

والخصخصة ما هى إلا أحد مراحل التحول الاقتصادى المصرى والتى كانت المراحل السابقة عليها تمهيدًا لها، حيث أخذت الدولة فى بداية التسعينيات بالتوجه نحو آليات السوق لإتمام عملية الإصلاح الاقتصادى التى بدأت فى الثمانينيات ومع ضغوط البنك وصندوق النقد الدوليين وشروطهما فى الإقراض والإصلاح الاقتصادى بدأت الدولة فى تنفيذ برنامج التحول لآليات السوق، وبدأت الدعوة لتطوير القطاع العام عن طريق ما يسمى بالخصخصة. (٢)

وقد تناولنا فى الفصل الثانى من الرسالة الخصخصة عالميًا وقد وجدت الباحثة ان مفهوم الخصخصة فى مصر فى حاجة إلى ان نلقى عليه الضوء من خلال عرض التجربة المصرية للخصخصة بالتفصيل.

عرف مصطلح الخصخصة - أو التخصيصية كما هو متعارف عليه فى بعض الدول العربية- منذ بداية الثمانينيات وارتبط برئيسة وزراء بريطانيا مارجريت تاتشر التى أثارت عاصفة شديدة حين هاجمت التوسع فى دور الدولة هجومًا شديدًا أثناء حكمها. وكانت انجلترا بعد الحرب العالمية الثانية دولة تأخذ بالأفكار الكيترية وقامت بتأميم الكثير من الصناعات الأساسية بعد الحرب العالمية الثانية، أما الولايات المتحدة فرغم تزايد دور الدولة فيها عبر زيادة النفقات الحكومية فلم تؤمم الصناعات الرئيسية بل ظلت فى يد القطاع الخاص، وعندما بدت علامات الضعف والترهل تصيب القطاع العام فى أوربا وخاصة انجلترا فى نهاية الستينيات وبداية السبعينات بدأت الدعوة إلى إعادة النظر فى طبيعة دور الدولة وطبيعة النشاط الاقتصادى وجاءت تاتشر تدعو إلى العودة إلى السوق وتخلى الدولة عن التدخل المباشر فى الانتاج وبيع صناعات القطاع العام إلى الأفراد والمشروعات الخاصة واختارت لهذا الفعل مصطلح الخصخصة Privatization لانها تشير إلى معنى الخصوصية وترتبط بحقوق الأفراد وحرياتهم ومن انجلترا ظهر المصطلح وانتشر إلى باقى الدول. (٣)

التجربة المصرية فى الخصخصة

تمر مصر منذ الثمانينات من القرن العشرين بمرحلة التحول الاقتصادى التى تتطلب تطبيق سياسة اقتصادية حازمة وقد واجه هذا التحول مشكلة هامة وهى الأسلوب الأمثل لإدارة عملية التحول وإدارة الوحدات الاقتصادية فى شكلها الجديد. فعملية التحول ليست عملية سهلة وانما هى عملية فنية

---

(١) منى قاسم، م. س، ص٧٠.

(٢) أحمد ماهر، م. س، ص٢٨.

(٣) حازم الببلاوى، م. س، ص٢١٩.

معقدة تحتاج لفترة زمنية حتى تؤتى ثمارها، كما ان لها شروطا فنية لنجاح تنفيذها، منها شروط عامة مثل ضرورة قيام المنافسة، والقضاء على الاحتكار وتنشيط سوق الأوراق المالية كما ان هناك شروطا خاصة تتعلق بطبيعة المشروع ومن ثم مدى تناسب شكل وتفصيلات تنفيذ عملية التحول بالنسبة لكل مشروع ثم يأتى دور القيادات الإدارية فى تحقيق عملية التحول إلى القطاع الخاص وهو من الركائز الأساسية لنجاح أى برنامج للخصخصة.[١]

وتعيش مصر واقعا أصبح فيه الاقتصاد العالمى نظاما واحدا هو النظام الرأسمالى الذى يعد برغم أحاديته ينطوى على العديد من التناقضات كالصراع على كسب الأسواق وجذب رؤوس الأموال، ويقوم هذا النظام على أساس هام هو تحقيق الحدود القصوى للربح، وفيه تقاس القوة الاقتصادية للدولة بقدر النجاح فى الوصول إلى هذا الهدف، وقد فرض نظام الخصخصة فى محاولة من الدول الكبرى لفتح أسواق جديدة داخل الدول النامية وغير النامية.[٢]

وأمام تطلعات الدول المتقدمة فى كسب أسواق جديدة فى الدول النامية وجدنا الدول النامية ومنها مصر بصفة خاصة يعانى اقتصادها من عدة اختلالات تستوجب تدخل السلطات الاقتصادية لاتخاذ وتطبيق الإجراءات اللازمة لعلاج تلك الاختلالات والقضاء عليها.[٣]

وقد استوجب ذلك ضرورة السير على طريق التحرير الاقتصادى فى عالم تتجه فيه معظم الدول إلى الخصخصة وتحرير التجارة العالمية من كافة القيود التعريفية وغير التعريفية والسماح لعوامل الانتاج ان تنتقل بحرية عبر أرجاء العالم من أجل تعميق التخصص وتقسيم العمل الدولى. وقد ساعد على هذا سقوط النظرية والتطبيق الشيوعى، وما أسفرت عنه الاشتراكية من كوارث اقتصادية ظلت فترة من الزمان كامنة تحت السطح. وها هى الصين تتجه إلى التحرير الاقتصادى وتحقق معدلات للنمو فى الدخل القومى تصل إلى ١٣% وهو ما لم تشهده من قبل، وفى غمار هذا السعى نحو التحرير الاقتصادى تبدو الحاجة ماسة إلى تحرير القوانين المنظمة للاستثمار ولأسواق المال أو ما يسمى خصخصة قوانين المال والاستثمار. وفى هذا الإطار جاء قانون ١٩٩١/٢٠٣ الخاص بقطاع الأعمال العام والذى استهدف تحرير الشركات العامة من كافة القيود واللوائح والإجراءات والسياسات المعوقة لأدائه والمرتبطة بمرحلة التطبيق الاشتراكى فى مصر، وجاء أيضا قانون إعداد القيادات للترقى رقم ١٩٩١/٥ أيضا مدعما لنفس الاتجاه حيث جعل القيادات والإدارة العليا بناء على إعلان ومسابقة بين المتقدمين لشغل الوظائف القيادية وليس بالأقدمية المطلقة دون النظر إلى الكفاءة والخبرات المتميزة. هذا بالإضافة إلى التشريعات الخاصة بالضرائب والجمارك والاستيراد والتصدير والبنوك وأسواق المال والنقد

---

[١] محمد صالح الحناوى، م. س، ص ص ١٥٢: ١٥٤.

[٢] محمد محسن النجار، الضمانات القانونية للعاملين فى ضوء الخصخصة، مطبعة الإشعاع، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص٥.

[٣] النشرة الاقتصادية، بنك مصر، السنة ٣٦، العدد ١، القاهرة، ١٩٩٣، ص٩.

الأجنبى وتشريعات حماية المستهلك من الغش التجارى وتحديد مصدر السلع المتداولة فى الأسواق وذلك مع الحرص على تبسيط الإجراءات والقضاء على المعوقات الإدارية والبيروقراطية. وقد استهدفت تلك التغيرات التى شهدتها مصر خلال السنوات الماضية تصحيح الهياكل الانتاجية للمشروعات الصناعية العامة والخاصة وتنقية مناخ الاستثمار من المعوقات التى تواجه المستثمرين المصريين والعرب والأجانب.(١)

ان التجربة المصرية للخصخصة من أكثر التجارب التى أثارت الجدل والنقاش حولها بسبب تعدد الأساليب التى استخدمت فى إدارتها وتطبيقها والتى كان هدفها الأساسى هو الحفاظ على أصول الدولة المتمثلة فى القطاع العام وشركاته من الضياع وفقد القيمة الحقيقية، مما ترتب عليه التدرج فى التنفيذ والذى كان ضروريًا فلم يكن ممكنًا ان نسرع فى التطبيق ونلقى حصصًا للعديد من الشركات فى السوق بكميات كبيرة لان ذلك سيخفض من أسعارها، وبالرغم من التدرج والبطء فى طرح أسهم الشركات إلا ان البورصة المصرية قد شهدت حالات صعود وهبوط نشأت عن عمليات المضاربة فى السوق.(٢)

دوافع وأسباب الخصخصة فى مصر ومن واقع الدراسة الميدانية:

أولاً: دوافع الخصخصة فى مصر:

الخصخصة فى مصر هى نتاج لما شهده ويشهده العالم من تطورات وتغيرات لترتيب الأوضاع الاقتصادية والبحث عن نظم وأساليب يمكن بواسطتها تحقيق معدلات نمو اقتصادية تتمشى مع معدلات الزيادة السكانية من ناحية، ومعدلات الارتفاع فى المطالب والطموحات الفردية والقومية من ناحية أخرى.(٣)

هذا بالإضافة إلى وجود بعض الأوضاع الغير ملائمة التى ارتبطت بالقطاع العام والملكية العامة والتى منها:

- إخفاق نمط الملكية العامة فى مصر فى تحقيق التقدم المنشود.
- مظاهر عدم الكفاءة فى بعض شركات القطاع العام المصرى. وقد كان ذلك من المبررات القوية للتوجه نحو الخصخصة فى مصر.(٤)

---

(١) حمدى عبد العظيم، خصخصة مناخ الاستثمار، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، سلسلة النهضة الإدارية، القاهرة، ١٩٩٥، ص ص ٣، ٥، ٧.

(٢) منى قاسم، م. س، ص٩٦.

(٣) سوزان أبو ريه، م. س، ص٨.

(٤) إيهاب الدسوقى، م. س، ص١٢٦.

كما ان الخصخصة تعتبر منهجًا لتحقيق التنمية أى انها أداة تنموية وهى وسيلة لزيادة مـــوارد وعوائد الدولة وهى أسلوب عملى لحصول الدولة والحكومة على سيولة نقدية فى إطار الرأسمالية الشعبية Popular Capitalism[١] .

وعن أسباب اتجاه مصر نحو الخصخصة أو التنمية الرأسمالية فهى:

أولاً: ثبات فشل النظام الاشتراكى الذى يعتمد على القطاع العام فى تحقيق التقدم فى مصر.

ثانيًا: ان كافة الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية مهيأة للسير على طريق التنمية الرأسمالية.

وتتمثل الظروف الاقتصادية فى إجراءات التحرير الاقتصادى التى اتخذتها مصر فى بداية التسعينيات، والظروف الاجتماعية تتمثل فى تفضيل أفراد المجتمع للنمط الرأسمالى بعد فشل الاشتراكية فى تحقيق أدنى طموحات الفرد. أما الظروف السياسية فقد تمثلت فى ميل التوجـــهات السياســية للطبقــة الحاكمة فى مصر نحو الرأسمالية وهو ما تؤكده تصريحات المسئولين.

ثالثًا: توفر الشروط الموضوعية اللازمة لنشأة نظام رأسمالى فى مصر وهى انتشار نمط الانتاج الرأسمـــالى، وصدور القوانين المشجعة للرأسمالية ووجود الدولة القومية وظهور الطبقات الرأسمالية كقوة مؤثــرة فى القرارات الاقتصادية والسياسية، فضلاً عن تطبيق الخصخصة وما تعنيه من رغبة فى انتهاج نمــط رأسمالى فى الانتاج. وعلى ذلك يكون تطبيق الخصخصة أمرًا ضروريًا ومواكبًا للتوجهات الرأسماليــة فى مصر والعالم.[٢]

وترى الباحثة أن مجمل القول ان دوافع الخصخصة فى مصر نوعان: دوافع داخلية نبعــت مــن الظروف والأوضاع المختلفة التى يعيشها الاقتصاد المصرى، ودوافع خارجية وردت من خارج المجتمــع تمشيًا مع التغيرات الحادثة فى العالم كله. وقد كانت البداية منذ الأزمة الاقتصادية الحادة الــتى شــهدتها مصر منذ أواخر الثمانينيات والتى استلزمت القيام بعقد اتفاقات مع المؤسسات الدولية المعنية من أجـــل الحصول على القروض من البنك وصندوق النقد الدوليين، والرغبة فى إعادة جدولة الديون المتراكمـــة فقامت تلك المؤسسات المانحة للقروض بربط الإقراض والجدولة بضرورة التوجه السريع نحـــو تطبيــق برامج واسعة النطاق للإصلاح الاقتصادى والخصخصة ومنح القطاع الخاص دورًا فعالاً فى عملية التنمية الاقتصادية باعتباره الأقوى والأقدر على إدارة تلك العملية بنجاح، كما كان هناك رغبة لدى الـــرأى العام المصرى فى إجراء تعديلات أو تغييرات جوهرية فى السياسات الاقتصاديــة لحــل تلــك الأزمــة الاقتصادية فى مصر، هذا بالإضافة إلى ان الاتجاه نحو الخصخصة قد جاء متمشيًا مــع الاتجــاه العــالمى المتزايد نحو الخصخصة.

---

[١] إقبال الأمير، التخطيط الاجتماعي، منشورات جامعة القاهرة، ١٩٩٨، ص ٢٠٨.

[٢] إيهاب الدسوقى، م. س، ص ص ١٣٧، ١٣٨.

ثانيا: أسباب الخصخصة من واقع الدراسة الميدانية:

من خلال دراستنا الميدانية التى قمنا فيها بالتركيز على كشف جوانب الخصخصة فى مصر تبين ان الترهل الذى يعانى منه القطاع العام والحكومى لاسيما المجالات الانتاجية قد جعل الحكومة المصرية تفكر فى الخصخصة للأسباب التالية:

١- البطاقة المقنعة التى بدأت تظهر فى مصر فى كثير من قطاعات العمل الحكومى.

٢- تدنى أساليب الانتاج ووسائله المختلفة.

٣- قلة الجودة الانتاجية فى بعض القطاعات المنتجة.

٤- عدم الإقبال على التسويق الخارجى واقتحام الأسواق الخارجية للسوق المصرى.

٥- التهلهل الواضح فى البناء الإدارى وعدم الانضباط وعدم حسن الأداء فى كثير من مواقع العمل.

٦- عدم شعور المجتمع المصرى بالعزلة حيث جاءت سياسة الخصخصة متمشية مع الدوافع العالمية وبلدان العالم التى اتجهت معظمها إلى الخصخصة والأخذ بأسبابها.

٧- أصبح الانطلاق الاقتصادى لأى مجتمع ولأى دولة ليس قاصرا على أدائها وإمكاناتها من الداخل وانما العمل على جذب المزيد من روافد الاستثمارات المختلفة وذلك تمشيا مع سياسة الشركات متعددة الجنسيات ذات الانتاج والتسويق العالمى.

وقد تبين هذا بوضوح عند قيامنا بإجراء الدراسة الميدانية الحقلية والتى توفرت لنا من دراسة شركة الإسكندرية للأدوية، وشركة العامرية للصناعات الدوائية، حيث تبين خصوصا عند دراسة شركة الإسكندرية للأدوية انها كانت فى حاجة ماسة لتغيير وضعية الأداء الإدارى والمهنى والفنى بما يتمشى مع التغيرات العالمية فى أساليب الخصخصة والعمل الصناعى الانتاجى وقد تكشف الصفحات القادمة من هذا البحث عن الوضع المتغير لهذه الشركة بعد ان دخلت فى مجال الخصخصة.

وقد تبين من الدراسة الميدانية التى قامت بها الباحثة فى شركة الإسكندرية للأدوية والصناعات الكيماوية بالإسكندرية انه قد تمت خصخصة الشركة فى إطار البرنامج القومى المصرى للخصخصة وان الشركة لم تكن من الشركات الخاسرة أو المتعثرة بل انها كانت دائما تحقق أرباحا تضاف إلى خزينة الدولة ولكن الشركة كانت فى حاجة ماسة إلى بعض التطورات الشكلية والفنية والهيكلية والتى كان من الممكن إجراؤها من خلال عمليات إعادة الهيكلة ودون اللجوء إلى اتباع أى أسلوب من أساليب الخصخصة. وقد كان بصفة عامة الدافع هو تحديث الصناعة وتطويرها، إدخال عنصر المنافسة فى مجال العمل والانتاج من خلال ربط العمل بالحوافز حتى تصبح الشركة قادرة على المنافسة فى ظل التوجه العالمى نحو التحرير الاقتصادى وتحرير التجارة والمنافسة الشرسة من القطاع الخاص المحلى والمنافسة الأجنبية من الشركات الكبرى الضخمة سواء فى الدول الأوروبية أو دول جنوب شرق أسيا المسماة بالنمور الآسيوية. وترى الباحثة انه كان من الممكن إجراء عمليات إعادة الهيكلة بانواعها (فنية-

إدارية- مالية- شكلية ...) دون خصخصة طالما ان الشركة من الشركات الرابحة لان خصخصتها مثل هذه الشركات سوف تؤثر على حجم الدخل الموجه للدولة من قبل الشركة خاصة مع وجود مستثمرين من القطاع الخاص (سواء عاملين- اتحاد عاملين مساهمين- جمهور) لهم نسبة فى أرباح الشركة يتم دفعها من حصة الدولة التى تخصص لها سنويًا.

مزايا الخصخصة:

من المعروف ان الإقبال على شئ ما والسعى إلى تحقيقه يكون نابعًا من مزايا هذا الشئ وما يتمتع به من فوائد مباشرة أو غير مباشرة سواء بالنسبة للفرد أو للمجتمع ككل. وقد كان إقبال مصر وغيرها من الدول المتقدمة والمتقدمة على تطبيق برامج الخصخصة بهذا الحماس والاهتمام البالغ نتيجة لما تحمله إجراءات الخصخصة من مزايا مباشرة أو غير مباشرة سواء على المدى الطويل أو القصير. وقد تعرض عدد كبير من العلماء لمزايا الخصخصة وكانوا هم بالطبع من أنصارها.

ومن مزايا الخصخصة أنها تعد وسيلة لتحسين كفاءة المؤسسات حيث انها تتميز بالآتى:

١- ان الخصخصة تحد من فرص التدخل السياسى فى صنع القرار.

٢- تعمل الخصخصة على زيادة الحوافز الإدارية وذلك بتحويل الإداريين إلى حاملى أسهم Share Holders ومن ثم سوف يراقبون أداء المؤسسات بطريقة أفضل من الحكومات.

٣- إدخال المفاهيم النقدية المرتبطة بأسواق رأس المال الخاصة. ومن المتوقع ان يكون ذلك بمثابة دافع لتحقيق الكفاءة الانتاجية أو المساهمة فى تحقيقها.

٤- انه من خلال الخصخصة يمكن ان تنتقل المؤسسة إلى ملاك جدد من القطاع الخاص ومن ثم تفتح أمامها أسواق جديدة.

٥- لقد أدى بيع أصول القطاع العام إلى جذب عدد من المستثمرين مما أدى إلى توسيع نطاق ملكية الأسهم وأصبحت أمرًا مرغوبًا فيه Desirable.

٦- تؤدى الخصخصة إلى تنمية أسواق رأس المال المحلية.

٧- تقليل العجز فى ميزانية القطاع العام خاصة إذا نجحت الحكومة فى التخلص من المؤسسات الخاسرة Loss - making Enterprises.

٨- الحد من فاعلية الاتحادات التجارية للقطاع العام والتى تسئ استعمال الوضع الاحتكارى.

٩- يميل أنصار الخصخصة Advocates of Privatization إلى الربط بينها وبين زيادة المنافسة ومن ثم تحسين الكفاءة.

١٠- والخصخصة قد تفيد المؤسسات التى تظل تابعة عن طريق التطورات أو التحسينات التى ستدخلها على ميكانيزمات الإدارة، والحوافز الموجودة، حتى إذا تحولت المؤسسات إلى القطاع الخاص فمن الأفضل ان تركز الحكومة على الأهداف والإدارة والأداء. وهكذا يختلف أسلوب

الخصخصة المتمثل فى التعاقد أو الامتياز Franchising & Contracting out والذى يختلف عن إلغاء التأميم الكلى أو الجزئى. [١]

الخصخصة من الناحية النظرية تؤدى إلى تحرير الكثير من الموارد التى كانت تستخدم بصورة أقل كفاءة فى ظل الملكية العامة للمشروعات، كما تؤدى إلى تحقيق فوائد للمستهلكين، ومع ما تؤدى إليه الخصخصة من تغير فى دوافع إدارة الشركات نحو تحقيق الربح إلا انها تدفعها أيضًا إلى محاولة استخدام قوتها الاحتكارية بصورة تجارية إلى الحد الذى قد يجعل فوائد المستهلكين أقل. [٢]

والخصخصة لم تكن فقط هى الحل الأمثل لخلق وظائف بل انها سوف تسهم فى زيادة المدخرات الحقيقية لخزانة الدولة، كما انها سوف تجذب المدخرات الخارجية التى لم تكن ممكنة قبل الخصخصة وهى فى النهاية تعمل على تنمية الاقتصاديات كما حدث فى ألمانيا وفرنسا فيما بين عامى ١٩٩٧/٩٦. [٣]

ومن المزايا الملموسة للخصخصة فى مجتمع الدراسة كما تراءى للباحثة خلال الدراسة الميدانية بشركة الإسكندرية للأدوية نذكر:

١- إتاحة الفرصة لتمليك العاملين للأسهم وحصولهم على عائد مناسب، مما يجعلهم أكثر حرصًا على العمل فيما يتعلق بالسرعة فى الانجاز والكفاءة فى الأداء لانه سيعود عليهم بالنفع.

٢- التخلص من العمالة الزائدة ومنحهم مكافآت مناسبة ومجزية فى ضوء ما يسمى بنظام المعاش المبكر الاختيارى وكانوا من كبار السن حتى يتم استبدالهم بعمالة جديدة من الشباب.

أهداف الخصخصة فى مصر:

يقتنع معظم المفسرون ان برنامج الخصخصة المصرى له عدة أهداف ملموسة على المدى الواسع منها ما يتعلق بالانتاجية، ومنها ما يتعلق بالإدارة والعمل، ويعلق "روبرت فلمنج" Robert Fleming فيما يتعلق بشركة أسمنت طره انه منذ تم خصخصة هذه المجموعة حدث تغير ملحوظ فى اتجاهات الإدارة وقد انعكس هذا بوضوح فى مجالات العمل. [٤]

ان الأهداف الحكومية المحددة فى برنامج الخصخصة المصرى كثيرة ومتنوعة ويمكن ان تكون ضمن القائمة التالية:

١- التخفيف من الضغوط المالية على الموازنة العامة للدولة والتخلص منها.

٢- رفع مستويات الكفاءة عن طريق الخصخصة الجزئية.

---

[1] Hemming, R. and Mansoor, A.M., Privatization and Public Enterprises, International Monetary Fund, Paper No., 56, Washington D.C, 1988, P. 6.

[٢] محمد إبراهيم طه السقا، "تجربة الخصخصة فى المملكة المتحدة"، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد ٢٥، العدد ٢، الكويت، ١٩٩٧ ص٥٤.

[3] Moore, Philipe Op. Cit., Ps. 57, 58, 69.

[4] Ibid , P. 65.

٣- الحصول على أكبر إيراد ممكن من الأصول الحكومية.

٤- تشجيع القطاع الخاص والمشروعات الخاصة المنتجة. [١]

٥- توسيع قاعدة الملكية بين المواطنين عن طريق الاكتتاب العام وزيادة نصيب القطاع الخاص فى الاستثمار الوطنى.

٦- سداد مديونيات البنوك وتصحيح مسار الشركات المتعثرة وإعادة هيكلة الشركات التابعة وزيادة موارد الخزانة العامة للدولة من خلال عائدات البيع. [٢]

٧- إحياء وتنشيط سوق رأس المال.

٨- تسهيل فرص الاتصال بالعالم والأسواق الخارجية، ونقل التكنولوجيا وجذب رؤوس الأموال.

٩- تحسين معدلات الفائدة وتحسين القدرات المتاحة فى شركات القطاع العام. [٣]

١٠- زيادة المنافسة ونشر اختيار المستهلك.

١١- تقليل النفقات العامة وزيادة العوائد الحكومية.

١٢- إعطاء العامة/ قوة العمل حصة فى الصناعة. [٤]

وبالإضافة إلى ما تقدم من أهداف ارتبطت ببرنامج الخصخصة المصرى هناك أهداف أخرى لم تغب عن ذهن واضعى سياسات البرنامج والمتمثلة فى:

- تقليل العمالة الزائدة والقضاء على البطالة المقنعة التى تعوق العمل وترهق الميزانيات العامة للدولة.
- القضاء على الروتين والبيروقراطية الحكومية التى تعوق الأداء وتحول دون السرعة فى الانجاز وهى من متطلبات النظام الاقتصادى العالمى.
- مراعاة البعد الاجتماعى. وهو من الأهداف المرتبطة بالبرنامج المصرى والتى يتكرر الحديث بشأنها مرارًا كثيرة فى كل مرحلة من مراحل الخصخصة وفى كافة وسائل الإعلام المقروءة والمسموعة والمرئية أيضًا لان الخصخصة قد اقتضت تخفيض العمالة بالمؤسسات وقد تم ذلك بالفعل وكان له آثارًا سلبية وإيجابية وكانت الحكومة المصرية تبتكر وتضع من السياسات لمواجهة تلك الآثار لانها سوف تنعكس على المجتمع كله. مثل انشاء الصندوق الاجتماعى للتنمية الذى يمد المواطنين بالقروض المشروطة لبدء مشروعات صغيرة، تشجيع برامج التدريب التحويلى، تشجيع القطاع

---

[١] محمود صبح، الخصخصة: المشكلات والحلول، دار البيان، ط٢، القاهرة، ١٩٩٩، ص٥٥.

[٢] النشرة الاقتصادية، بنك مصر، السنة ٣٦، العدد الأول، القاهرة، ١٩٩٣، ص١١.

[3] Badie, A.M.A., Op.Cit., P. 36.

[4] Woodward , Nick, "Managing Cultural Change on Privatization",In; Yarrow, G., (ed.) Privatization: Critical Perspectives on The World Economy, Routledge, Vol.3, U.S.A, 1996, P. 50.

الخاص لبدء مشروعات جديدة تستوعب عمالة جديدة وغير ذلك للتخفيف من الآثـــار الســـلبية لتعليل العمالة وهى زيادة مشكلة البطالة على المستوى القومى.

ويقتضى تحقيق الأهداف السابقة وضع وتنفيذ أساليب مناسبة تتفق ووضع الاقتصاد المصـــرى، كما يقتضى تنويع الأساليب المطبقة فى ضوء دراسة أوضاع كل مؤسسة على حـــدة، فلكـــل قطـــاع اقتصادى متطلباته وظروفه وقوته وضعفه، ولكل منشأة ظروفها التى تستلزم أسلوب معـــين دون آخـــر وتبدو أهمية دراسة أوضاع الشركات قبل خصخصتها حتى يمكن الوصول بالأهداف المطلوبة إلى أقصـــى درجة ممكنة من التحقيق فلا يخفى عنا مدى العائد الذى سوف يعود على المجتمع والاقتصاد القومـــى إذا تم تحقيق تلك الأهداف السابقة والمتناقضة. وتبدو أهمية التعرف أو تحديد الأهداف حيث يعتمد نجـــاح البرنامج على مدى وضوح الأهداف التى ترنو إليها الدولة فالأهداف تحدد مسار البرنامج فعلى ســـبيل المثال إذا كانت الدولة تمر بظروف مادية صعبة وترغب فى زيادة إيراداتها فقد تبدأ بخصخصة المؤسســلت الكبرى والناجحة، وإذا كانت ترغب فى زيادة كفاءة الأداء واستقطاب التقنية قد توقع عقد إدارة مـــع مؤسسة أجنبية، أما إذا كانت ترغب فى تحسين مستوى الدخل وضمان عدم إعادة التأميم للمؤسســـات فانها ستقوم بالاكتتاب العام كوسيلة من وسائل الخصخصة، وهكذا. ومن الدراسة الميدانية التى قمنـــا بإجرائها تبين ان برنامج الخصخصة فى مصر قد حقق بعض الأهداف المنشودة من فلسفته ومبادئه والـــتى تمثلت فى ما يلى:

١- **تحديث المنشأة الصناعية:** لاسيما العاملة فى قطاع صناعة الدواء فى المجتمع المدروس حيث تبـين الفرق الواضح فى سمة التحديث الفيزيقى للمنشأة عند عقد المقارنة ما بين المنشآت المتعلقة بالقطاع العام الدوائى، وبين المنشآت المتعلقة بسياسات القطاع الخاص.

٢- **تحديث الآلات وأدوات ومعدات الانتاج:** والتى تمثلت فى صورة البنية الفيزيقيـــة للمعـــامل وعناير الانتاج والأدوات والآلات الخاصة بصناعة الدواء والتى مكنـــت إدارة المنشـــأة ذات الطبيعـــة والفلسفة الخاصة إداريًا ومهنيًا من اجتياز الكثير من العقبات التى كانت تقـــف حـــائلاً دون التطويـــر وتحديث الآلات وأدوات وخطوط الانتاج فى وحدات القطاع العام. ومع هذا التحديـــث فى خطـــوط الانتاج كانت المنشأة تراعى البعد الاجتماعى وتمثل ذلك عند تحديث خط انتاج الشراب وهو خط آلى ١٠٠% حيث يتم تحضير الشراب وإرساله عبر انابيب إلى خط يتم فيه غسيل الزجاج وتعقيمه ثم مـــلء الزجاج وغلقه، ولصق البطاقات ثم تطبيق النشرات والتعبئة والتغليف وهو المرحلـــة النهائيـــة وقـــد تم الاستغناء عن جزء من الخط الانتاجى والمتعلق بالتعبئة والتغليف وذلك لتشغيل عمال التعبئة والتغليـــف الموجودين. وعلى العكس من ذلك وجدنا فى شركة العامرية للصناعات الدوائية ان خط انتاج الشـــراب آلى ١٠٠% ولا يوجد اهتمام بالبعد الاجتماعى بل على العكس تحاول الشـــركة تحديـــث الصناعـــة

والآلات كلما أمكن ذلك لتقليل الاعتماد على العنصر البشرى وذلك رغبة فى تقليل الأخطاء البشرية حيث ان الآلة لا تكل ولا تمل ولا تحتاج أجازات أو فترات راحة بل تحتاج لصيانة من حين لآخر.

ومن خلال معايشتى فى مجتمع شركة الإسكندرية للأدوية تبين لى ان هناك خطط مستقبلية لتحديث وتطوير آلات وأدوات الانتاج من جهة ولتنمية أساليب ووسائل الاستثمار من جهة أخرى والدليل على ذلك ما قدمه قطاع التخطيط والمتابعة والاستيراد من خطة تفصيلية عن السنة المالية ٢٠٠٢/٢٠٠٣ تستهدف إحلال وتجديد العديد من الآلات والمعدات الخاصة بأقسام الانتاج مثل الأقراص والأمبول والقطرات والمحاليل وقسم الأقماع والكريمات وقسم الكبسولات. وإذا كانت الشركة فى ظل سياسة الخصخصة تستهدف الإحلال والتطوير لأدوات الانتاج والمتابعة الاستثمارية إلا انها لم تغفل قطاع النقل ووسائل الاتصال و التجهيزات والمهمات والمعدات المكتبية اللازمة للعمل حيث انها قدمت من خلال قطاع التخطيط والمتابعة رؤيتها فى ذلك حتى توفر للعاملين أساليب النقل المريحة والأثاثات والأدوات اللازمة فى ذلك.

٣- تبين من الدراسة الميدانية ان برنامج الخصخصة فى مصر قد حقق بعض أهدافه المتمثلة فى التقليل من حجم العمالة الزائدة فى بعض المواقع الصناعية والانتاجية التى تمت خصخصتها ومن بينها قطاع الدواء فى مصر بوجه عام وفى مجتمع البحث (شركة الإسكندرية) بوجه خاص وتم هذا فى ضوء سياسة (المعاش المبكر الاختيارى) وفى هذا المجال أظهرت الدراسة الميدانية ان هناك ما يقرب من ٧٤ عاملاً تم إحالتهم إلى حالة التقاعد المبكر

٤- أصبح للأمن الصناعى فى ظل الخصخصة مفهوم جديد للتعامل مع النفايات والمخلفات الصناعية الصلبة والسائلة، ومفهوم النظافة والصحة العامة للعاملين بوحدات حتى يساير الدرجات أو المقاييس العالمية للجودة وحماية العاملين والبيئة والمجتمع.

٥- كما تبين من الدراسة الميدانية اتجاه الشركة بعد الخصخصة إلى الاهتمام المتزايد بعقد الدورات التدريبية لكافة العاملين فى كافة المجالات واتسام تلك الدورات بالاستمرارية بهدف رفع كفاءة العاملين فى المجالات الفنية والإدارية والوصول إلى تطبيق أسس الممارسة الصناعية الجيدة Good Manufacturing Practices أو باختصار أسس الـ GMP لتحقيق هدف نهائى هو رفع كفاءة وجودة المنتج حتى يستطيع ان ينافس فى ظل التوجهات الاقتصادية الجديدة حول زيادة الصادرات وفى ظل المنافسات الشديدة سواء من القطاع الخاص المحلى أو الأجنبى.

٦- كان هناك العديد من الإجراءات لتقليل الروتين والبيروقراطية الإدارية حيث تم تعديل الهيكل الإدارى وإلغاء بعض المستويات الوظيفية فى بعض القطاعات وخلق مستويات أخرى جديدة بهدف تخصص الإدارات فى مجالات محددة تمكنها من تحقيق أهدافها بصورة أكفأ، وقد تحقق ذلك وأصبح العمل يتسم بالمرونة والسرعة فى الأداء عن ذى قبل ورغم ذلك فان معدل التغيير يتم ببطء وعلى مدار

سنوات طويلة. أما بالنسبة للسرعة فى العمل الانتاجى فانها تتحقق بقوة لان هناك مخططات للانتاج يتم تنفيذها.ويرتبط بتنفيذها الحصول على الحافز الشهرى. ومن التعديلات التى أجريت على الهيكل الإدارى بهدف تنظيم العمل وتحقيق السرعة فى الانجاز من ناحية، وتقليل الانفاق الحكومى من جهة أخرى نجد انه قد تم فى ضوء خصخصة شركة الإسكندرية للأدوية وبعد تحويلها إلى شركة قطاع أعمال عام تابعة للشركة القابضة للأدوية إحداث تغييرات فى الهيكل الإدارى والوظيفى نذكر منها على سبيل المثال:

٧- إلغاء بعض القطاعات داخل الشركة وتحويلها إلى إدارات عامة فقد تم إلغاء أربعة قطاعات هى (الأشرطة، الأبحاث والتطوير، المتابعة والإحصاء، العلاقات العامة والإعلام) وتحويلها إلى إدارات عامة. وبذلك تم إلغاء أربع وظائف قيادية لرئيس قطاع وقد أدى ذلك إلى الصراع بين العاملين على فرص محدودة للترقى.

٨- دمج بعض القطاعات لتحقيق وفورات فى الوظائف.

٩- استحداث إدارات جديدة أكثر تخصصًا لتنظيم العمل وتحقيق السرعة فى الانجاز كما حدث فى قطاع التسويق الذى يتكون من ثلاث إدارات عامة يتفرع منها عدد من الإدارات الفرعية المتخصصة فى مجال معين أو جزء من أجزاء العملية التسويقية ونوضح تلك الإدارات العامة والفرعية كالتالى:

١- الإدارة العامة للبيع

أ. الإدارة العامة لمبيعات وجه بحرى. ب. الإدارة العامة لمبيعات وجه قبلى.

٢- الإدارة العامة لتنمية المبيعات.

أ. إدارة تنمية مبيعات وجه بحرى. ب. إدارة تنمية مبيعات وجه قبلى.

٣- الإدارة العامة للتصدير.

أ. إدارة التصدير. ب. إدارة الشحن.

وقد أدى هذا إلى تقسيم العمل وتنظيم عمليات التسويق وتنمية أرقام المبيعات وعن تطور مؤشرات المبيعات من الانتاج تام الصنع من عام ٩٩/٩٨ حتى ٢٠٠٢/٢٠٠١ فقد ارتفعت قيمة المبيعات ١٥٧,٩ مليون جنيه عام ٩٩/٩٨ إلى ١٦٥,٠ مليون جنيه عام ٢٠٠٢/٢٠٠١ ومن المستهدف عام ٢٠٠٣/٢٠٠٢ ان يصل هذا الرقم إلى ١٧٠,٠٠ مليون جنيه. أما بالنسبة للمصروفات التسويقية فقد ارتفعت أيضًا من ١٦,١ مليون جنيه عام ٩٩/٩٨ إلى ١٧,٧ مليون جنيه عام ٢٠٠٢/٢٠٠١.

قرار الخصخصة

يمر قرار الخصخصة بمستويين هما: المستوى القومى، ومستوى المشروع، ويبدأ القرار أولاً على المستوى القومى ومنه إلى مستوى المشروع، حيث تقوم الدولة بتحديد الأهداف والدوافع والقطاعات التى سيتم إدخالها فى موضوع الخصخصة والقطاعات التى يتم استبعادها أو تأجيلها كما تقوم بدراسات وتحليلات الجدوى وغيرها من الدراسات اللازمة فى هذا المجال.

ثم ننتقل بعدها إلى مجموعة القرارات والتحليلات على مستوى المشروع، وفيها يقسم المشروع إلى شركات رابحة وشركات غير رابحة ويمكن ان تربح مستقبلاً وشركات خاسرة. وتجرى العديد من الدراسات والتحليلات الحالية والمستقبلية لاتخاذ قرار مناسب بصدد طريقة التحول إلى القطاع الخاص. وفى مصر لم يستطيع وزير السياحة ان يقنع مجلس الشعب بتأجير منشآت القطاع العام السياحية للقطاع الخاص لكن بعد ان أعلن رئيس الجمهورية برنامجه للإصلاح الاقتصادى أمام الحزب الوطنى عام ١٩٨٩ تغير الموقف تمامًا حيث زاد اهتمام الدولة بالخصخصة إلى الدرجة التى تقوم فيها بتخصيص جهاز يشرف على هذا الأمر، كما يوجد وزير لقطاع الأعمال العام يعنى بالخصخصة ويساعده المكتب الفنى فى ذلك. [١]

طرق الخصخصة فى مصر وما طبق منها فى مجتمع البحث:

ان الخصخصة بمعنى «تحويل الأصول المنتجة من القطاع العام إلى القطاع الخاص» تعد واحدة من التحولات الاقتصادية التى ارتبطت فى مصر بفترة الثمانينيات والتسعينيات على وجه التحديد، ويعد أسلوب البيع المباشر هو أكثر أساليب الخصخصة شيوعًا حيث يشكل أكثر من نصف عائداتها فى عام ١٩٩٧، والبيع يمكن الحكومات من جذب مستثمرين استراتيجيين يمكنهم من توفير رأس المال والتكنولوجيا والخبرة الإدارية إلى المشروعات التى تمت خصخصتها مؤخرًا. كما يعد أسلوب إصدار الأسهم فى سوق رأس المال المحلية للدولة ثانى أكثر الأساليب شيوعًا ويشكل أغلبية البيوع المتبقية. [٢]

ومع تعدد وتنوع أساليب الخصخصة المطبقة إلا انها تندرج ضمن نوعين من الأساليب

أ. أساليب تنطوى على بيع جزئى أو كلى لحصة الحكومة فى ملكية المنشأة

ولهذه الطريقة عدة آليات منها:

- الطرح العام/ الخاص للأسهم.
- تملك العاملين وأعضاء الإدارة حصة فى رأسمال المنشأة.
- الخصخصة من خلال بيع الأصول.

---

[١] أحمد ماهر، مرجع سابق، ص٥٠، ٥١.

[٢] مؤشرات التنمية فى العالم، البنك الدولى، ١٩٩٩، ص ٣٠١.

ب. أساليب لا تنطوى على عملية البيع ولها آليات منها:

- تقسيم المنشأة إلى وحدات مستقلة.
- جلب استثمارات خاصة إضافية للمنشأة.
- التأجير وعقود الإدارة. [١]

وقد أشرنا فى الفصل الثانى من الرسالة للطرق والأساليب المختلفة للخصخصة فى العالم أما فى هذا الجزء سوف نعرض لطرق الخصخصة فى مصر.

ان الخصخصة فى مصر تتميز بخصوصية هامة وهى إمكانية تطبيقها من خلال أساليب متنوعة تسعى جميعها إلى تفعيل دور القطاع الخاص فى الاقتصاد القومى ومن هذه الأساليب:

١- طرح الأسهم فى اكتتاب عام من خلال بورصة الأوراق المالية.

٢- البيع لمستثمر رئيسى ويميز هذه الطريقة ان المالك المحتمل للشركة يكون معروفا ومن ثم يسهل التفاوض معه وإمكانية تقييمه واختياره على أساس قدرته على تزويد الشركة بالمنافع كالمهارات الإدارية والقدرة على الدخول فى الأسواق.

٣- البيع لاتحاد العاملين المساهمين بناءا على طلبهم مع مراعاة دعم الحكومة حتى تتمكن من مواصلة مسيرتها والقيام بدورها فى الإصلاح الاقتصادى.

٤- التصفية القانونية للشركات العامة وبيع مكوناتها كوحدات منفصلة وكأصول منتجة أو بيعها بالكامل بديونها أو بغير هذه الديون وذلك فى حالة استحالة استمرار نشاط الشركة، ويتم البيع للقطاع الخاص الذى يقوم بتكوين شركة جديدة والسيطرة على الانشطة التى كانت تمارسها الشركات المنتهية.

٥- تأجير الوحدات الانتاجية والأصول للقطاع الخاص.

وتعتبر عقود التأجير أحد أساليب خصخصة الإدارة باعتبار ان ملكية الشركات أو الأصول تبقى فى حوزة الدولة، ويتم اللجوء لهذا الأسلوب فى حالة الشركات الخاسرة التى يصعب بيعها، بسبب خسائرها أو ضخامة قيمة البيع بالنسبة للعائد أو تناثر وحداتها جغرافيا وصعوبة السيطرة عليها إداريا هنا يصبح التأجير أسلوبا عمليا وقد يتضمن العقد شرطا يسمح بشراء المستأجر للشركة فى نهاية عقد التأجير. [٢]

والبيع كأسلوب رئيسى للخصخصة يتضمن عدة آليات منها.

أ. البيع بالمزاد العلنى Public Auctions فى حالة الأسهم الصغيرة الغير جاذبة للمستثمر.

---

[١] مير إبراهيم هدى، أساليب وطرق خصخصة المشروعات العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، سلسلة البحوث والدراسات، العدد ٣٣٧، القاهرة، ١٩٩٥، ص١.

[٢] مختار خطاب، جريدة الأهرام، العدد ٤١٩٤٤ الصادر بتاريخ ٢٠٠١/١٠/٨، ص٢٢.

ب. عروض الشراء Purchase Offers

ج. عرض الأسهم للبيع فى سوق الأوراق المالية.

د. البيع بالتفاوض Negotiations

وبالإضافة إلى الأساليب السابقة هناك أسلوب آخر متبع فى مصر فى مجال المنافع العامة والخدمات وهو عقود التشغيل Operation Contract وهى من أحسن الطرق إذا توفرت الخبرة. [١]

وعن الأسلوب المتبع فى خصخصة شركة الإسكندرية فقد تبين من الدراسة الميدانية ان الشركة قد تم خصخصتها عام ١٩٩٥ بعد ان سبقه عملية تحويل الشركة من قطاع عام إلى قطاع أعمال بحيث تحول الشكل القانونى للشركة إلى شركة تابعة مساهمة مصرية خاضعة لأحكام القانون ١٩٩١/٢٠٣ ومن ثم فهى تعد إحدى شركات الشركة القابضة للأدوية وتعد الأخيرة هى الجهة الرسمية -الممثلة للدولة- التى تتولى الإشراف ومتابعة الأداء بشركة الإسكندرية للأدوية بجانب عدد آخر من الشركات العاملة فى قطاع الدواء.

يعد نظام BOOt نظاما للتمويل والتشغيل فمشروع من مشروعات البنية الأساسية يتم تمويله بصفة أساسية عن طريق التسهيلات الائتمانية وليس من رأسمال شركة المشروع، ويتم سداد القرض وتكاليف المشروع عن طريق العائد والدخل الناتج عن تشغيل المشروع. ويقتضى هذا النظام إبرام العديد من العقود والاتفاقات فى المراحل المختلفة للتنفيذ، وتختلف هذه الاتفاقات حسب طبيعة المشروع والإطار التشريعى القائم، ويعد هذا الأسلوب وسيلة لاستخدام التمويل المتاح للقطاع الخاص فى دفع عجلة التنمية ودون حاجة لقرارات خصخصة قد تحتاج قبل اتخاذها إلى إعادة هيكلة لشبكات المرافق كلها. ويحتاج تطبيق هذا الأسلوب وقتا طويلا حيث تستغرق الحكومة فترة طويلة لإجراء العديد من الدراسات مثل دراسات الجدوى وما قبل الجدوى قبل تنفيذ المشروع. [٢]

ويقصد بنظام BOOt اختصار بالأحرف الأولى لأسلوب البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية Build- Own- Operate- Transfer وهو أحد أساليب الخصخصة الجزئية المطبقة بصفة خاصة فى مجالات البنية الأساسية وتمتاز هذه الطريقة بانها تحافظ على ملكية الدولة لان تلك المشروعات تعود مرة أخرى لسيطرة الدولة فى نهاية مدة العقد الذى قد يستمر إلى عشرين عاما، ويؤثر هذا سلبا على رغبة المستثمرين ولكن رغم مزايا هذا الأسلوب إلا انه يتضمن العديد من المساوئ ويثير مشكلة حول توفر الحوافز الكافية لتشجيع القطاع الخاص على تنفيذ تجديدات وأعمال الصيانة فى نهاية العقد، كما ان هناك نزعة إحجام عن إدخال تكنولوجيا وبرامج تدريبية جديدة.

---

[١] Badie, A.M.A.,Op. Cit., P. 38.

[٢] عوض شفيق عوض، الخصخصة، المكتب الدولى للأعمال القانونية، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص٢٣.

وقد طبقت مصر أساليب عديدة طبقا لنوع القطاعات الانتاجية وطبيعة وظـــروف المنشـــآت فهناك مؤسسات بيعت بالكامل وأخرى بيع أجزاء منها وثالثة تم تصفيتها ورابعة عرض حصـــة مـــن أسهمها فى البورصة سواء حصة أقلية أو أغلبية وخامسة بيعت للمستثمر رئيس أو للجمهور أو للعـاملين وسادسة تم توقيع عقود إدارة أو تأجير بشانها وسابعة طبق فيها أساليب BOOt، BOt، BOO وغيرهـا من الأساليب المرتبطة بقطاع البنية التحتية.

أما بالنسبة لمجتمع البحث الذى توفرت الدراسة عليه فقد كان الأسلوب المتبع هو الخصخصـة الجزئية بمعنى طرح نسبة أقلية من أسهم الشركة تصل إلى ٤٠% للاكتتاب فيها وقد تم بيع هذه النسـبة لعدد من الشرائح بنسب مختلفة كالآتى:

٥% للعاملين، ٥% لاتحاد العاملين المساهمين، ٣٠% للجمهور، ٦٠% مازالت ملك الشركة القابضـة للأدوية.

ويتبين أيضا فى ضوء الدراسة الميدانية ضرورة ان يكون هناك استعداد قوى من قبل العـاملين لشراء الأسهم والاحتفاظ بها كأسلوب من أساليب استثمار الأموال حيث اتضح ان غالبية العـاملين لم يحتفظوا بالأسهم التى اشتروها فى حوزتهم وانما قاموا ببيعها فى أول فرصة هذا مع وجود نسـبة قليلـة منهم خاصة ذوى الوظائف القيادية مازالوا محتفظون بها بسبب توفر الوعى لديهم بهـذا النـوع مـن الاستثمار فى الأسهم.

العناصر اللازمة لتهيئة المجتمع المصرى للخصخصة:

للخصخصة عدة أهداف اجتماعية واقتصادية وسياسية ولكى تتحقق هذه الأهداف فلابد مـن توفر عدة آليات يتم بمقتضاها تشجيع المستثمرين على اكتساب أسهم فى ملكية القطاع العـام أو إدارة انشطته فى مقابل مادى. وهذه الآليات لاشك انها ستنفذ من قبل الدولة لانها هى المسئولة عـن تنفيـذ الخصخصة فكرا وتخطيطا وتنفيذا وإشرافا وهذه الآليات تشمل البيئة السياسـية والقانونيـة والماليـة بالإضافة إلى البنى الأساسية التحتية والاجتماعية.

وتتم تهيئة البيئة السياسية عن طريق معرفة النظام والسلوك السياسى الأمثل والانسب لنجـاح سياسة النمو الاقتصادى، ولتهيئة البيئة القانونية لابد من وضع القوانين التى تتماشى وهدف الخصخصـة مثل قوانين لضمان استثمار الخاص، قوانين الملكية الخاصة وقانون الضرائب والعـاملين وغيرهـا مـن القوانين. وكذلك يتم تهيئة البيئة المالية وذلك بتوفير رأس المال الكافى لتمويل الاسـتثمارات الجديـدة، وتجهيز الأسواق المالية التى سيتم فيها طرح الأسهم. وعن البنية التحتية فانه لابد من تطوير الطاقة والميـاه والاتصالات ووسائل النقل وذلك لتسهيل عمليات نقل البضائع وتسويقها بشكل سريع وأكثر كفـاءة أما البنية الأساسية الاجتماعية فيجب تحقيق قدر مقبول من العدالة الاجتماعية فى توزيع الدخل القومـى وذلك لتحقيق الاستقرار والسلام الاجتماعى، ويتم ذلك عن طريق تطور مشروعات البنية الأساسـية

الاجتماعية مثل الرعاية الصحية والتعليم والضمان الاجتماعى وذلك تجنبا للآثار السلبية الناجمة عن إغفال البعد الاجتماعى، وترتبط العناصر السابقة معا لتحقيق الضرورات الاجتماعية والتنمية الاقتصادية اللازمة للخصخصة. ويؤدى إغفال أى عنصر من العناصر السابقة إلى مخاطر جسيمة، حيث ان الخصخصة عملية لا تتم بطريقة عشوائية بل لابد لها من منهج منتظم يمر بمراحل عديدة ولكل مرحلة طرقها المتعددة. (١)

وكما يرى خبراء البنك الدولى تحتاج الخصخصة إلى "وضع برنامج" يبدأ بإجراء عملية مسح كامل لمشروعات القطاع العام ومشكلاته وينتهى بانشاء جهاز فنى خاص مسئولا عن البرنامج وبين هاتين المرحلتين يتم عمل الآتى:

١- تصنيف المشروعات حسب أوضاعها.

٢- تحديد المشروعات المراد خصخصتها.

٣- وضع الأسس لتقييم الأصول المباعة.

٤- تحديد جدول زمنى يحدد دفعات البيع.

٥- ان تخلق الحكومة مناخا يعمل على إنعاش اقتصاديات السوق مثل تحرير أسعار الصرف، أسعار الفائدة، تحرير التجارة الخارجية.

٦- تغيير القوانين المنظمة للقطاع العام وتنمية بورصة الأوراق المالية مع الاستعانة بالمؤسسات المالية الدولية فى حالة الرغبة فى الحصول على المعونات الفنية والمالية وكل ما من شانه إنجاح الخصخصة وتحقيق أهدافها. (٢)

وبالإضافة إلى ما تقدم فقد استلزمت الخصخصة إحداث تغيير فى بناء الصناعة والخدمات فى مصر، كما تضمنت اتساع نطاق سلطات الدولة ووكالاتها الأخرى وذلك التغيير كان بهدف تمهيد السبيل أمام الخصخصة ومن هذه التغييرات.

- تأسيس وزارة قطاع الأعمال العام عام ١٩٩١ كى تضطلع بمسئولية إصلاح مؤسسات القطاع العام سواء بالخصخصة أو إعادة الهيكلة.
- تأسيس مكتب قطاع الأعمال وهو يعد كيان مستقل يعاون الوزارة فى تنظيم برامج الخصخصة وإعادة الهيكلة وهو رابطة بين الحكومة والشركة القابضة ولا يتمتع بأى سلطة تنفيذية.
- سلطة أسواق رأس المال Capital Market Authority تأسست عام ١٩٧٩ وهى مسئولة عن تنمية السوق والإشراف على التجارة وتراخيص السماسرة والإشراف العام على السوق.

---

(١) المرجع السابق ، ص ص ٧: ١١.

(٢) محمود صبح، م. س، ص ٢٣.

- اللجنة الثلاثية Tri Party Committee وهى التى توفق بين أسوق المال ومكتب قطاع الأعمال العام كما تكون مسئولة عن تداول الأوراق المالية وهذه اللجنة مسئولة عن فحص العروض العامة الابتدائية لاقتراح وتحسين استراتيجيات الخصخصة ومراجعة عمليات التقييم الفنى لتحديد القيم السوقية للشركات.
- وكالة الفحص المركزية Central Auditing Agency وهى كيان مستقل يفحص عمليات التقييم وينقل تقريرا إلى مجلس الشعب وهو المسئول عن فحص ومراجعة الأداء وتقييم كافة الشركات التى تمتلك الدولة فيها ٢٥% على الأقل كما يقوم بمعاينة ومراجعة الدراسات التقيمية التى تعدها الشركات القابضة ومستشاريها.
- إنشاء لجنة وزارية للخصخصة Aministrial Privatization Committee فى يناير ١٩٩٦ كى تنظم أنشطة الوزارات المختصة المسئولة عن عمليات الخصخصة كما تقوم بتحديد المعوقات التى تواجه البرنامج وتقوم بحلها وذلك لتسهيل عملية اتخاذ القرار. (١)
- إنشاء الصندوق الاجتماعى للتنمية يناير ١٩٩١ بهدف العمل على تلافى سلبيات برنامج الإصلاح الاقتصادى والخصخصة ورفع المعاناة عن محدودى الدخل عن طريق منح قروض وتنفيذ مشروعات لإتاحة فرص عمل والتغلب على مشكلة البطالة. (٢)
- إنشاء جهاز الخصخصة وهناك بعض الآراء التى ترى ضرورة أو تفضيل وجود جهاز فنى على أعلى مستوى فى الدولة للإشراف على تنفيذ خطواتها وان يكون هذا الجهاز حكوميا. وقد تفضل بعض الدول خصخصة جهاز الخصخصة كما حدث فى التجربة البريطانية حيث نشأ قطاع جديد محترف فى دراسات وبحوث الخصخصة، وهو قطاع خاص ذو صلة وثيقة بالدولة.

أما فى مصر فيقوم وزير قطاع الأعمال العام والمكتب الفنى لقطاع الأعمال العام بتمثيل الحكومة فى مجهودات الخصخصة بشكل رسمى ويعاونه فى ذلك بعض الوزارات الأخرى مثل وزارة التنمية الإدارية ووزارة الصناعة. (٣)

ترى الباحثة انه بالرغم من أهمية تلك الإجراءات التمهيدية للخصخصة إلا ان ما غاب عن ذهن واضعى السياسات المرتبطة بالخصخصة فى بداية البرنامج و لم ينتبهوا إليه هو انشاء "جهاز ما بعد الخصخصة" وذلك بسبب الأهمية الشديدة لمرحلة ما بعد الخصخصة وقد ارتكز الاهتمام على تهيئة المجتمع للخصخصة من كافة النواحى التشريعية والمؤسسية والاجتماعية و لم يلتفوا للمرحلة التقويمية لما بعد الخصخصة بعد ان أفرزت الخصخصة العديد من النتائج والآثار السلبية الكثيرة والتى كان من

---

(1) Moore, Philipe, OP. Cit., Ps. 61: 64.

(٢) إيهاب الدسوقى، م. سابق، ص١٣٧.

(٣) أحمد ماهر، م. سابق، ص ٦٣.

أشدها وطأة مشكلتى البطالة وارتفاع الأسعار ناهيك عن مشكلات العمالة ومشكلات المؤسسات التى فشلت بعد الخصخصة.

الإطار القانونى للخصخصة فى مصر:

يشهد العالم حاليا موجة من التطورات السريعة والمتلاحقة التى ساهمت فى صياغة مناخ جديد من العلاقات السياسية والاقتصادية يقوم على أساس الابتكار والمنافسة وقد ساهمت تلك التطورات جميعها فى إحداث تغيرات جذرية على الساحة الاقتصادية، وقد كان من الضرورى ان تواكب مصر هذه التغيرات بعدد من الآليات والوسائل، أهمها على الإطلاق هو التشريع وهو أحد الأدوات الحاسمة والمؤثرة التى تمتلكها الدولة فى تحقيق أهدافها خاصة إذا ما جاء هذا التشريع معبرا عن الظروف السياسية أو الاقتصادية والاجتماعية التى تمر بها البلاد تعبيرا صادقا وأمينا. (١)

ويعنى هذا ان تهيئة المناخ التشريعى والقانونى أمر هام جدا بالنسبة لأى سياسة اقتصادية جديدة، ولما كانت دوافع الاتجاه نحو سياسة اقتصادية معينة هى دوافع نابعة من المجتمع فانه بمقتضى ذلك لابد وان ينشأ القانون أو التشريع لتنظيم عمليات التغير وتنظيم كافة العلاقات فى ظل الواقع الجديد، ومن ثم لابد ان ينبع هذا القانون من ذات المجتمع ويخضع لمتطلباته وظروفه لانه بدون صدور قوانين تصبح عملية قبول وتطبيق التغيرات الجديدة أمر فى غاية الصعوبة بل يكاد يكون مستحيلا.

وقد أصدرت الحكومة المصرية حين اعتزمت التوجه نحو آليات السوق عدة تشريعات لتأكيد هذا الاتجاه الجديد ومن هذه القوانين نذكر:

١- القانون رقم ١١ لسنة ١٩٩١ الخاص بضريبة المبيعات.

٢- القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن إصدار قانون قطاع الأعمال.

٣- القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٢ الخاص بسوق رأس المال من أجل تنشيط وخلق بورصة نشطة فى مصر.

٤- القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٩٢ الخاص بالبنوك، لزيادة فعالية رقابة البنك المركزى.

٥- صدور القرار رقم ٢٨٨ لعام ١٩٩٣ بشأن تحرير التجارة الخارجية لزيادة المنافسة، ورفع الكفاءة الإنتاجية. وقد استهدفت هذه الإجراءات تحرير قطاعى المال والنقد دون تغيير فى نمط الملكية العامة. (٢)

إن القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ هو القانون الخاص بإصلاح القطاع العام، ويعد محاولة لإعادة تنظيم شركات القطاع العام فى إطار شركات قابضة مستقلة عن الوزارات، وتتابع الشركات القابضة أداء الشركات التابعة، كما يمكن يمكنها تدوير المحفظة المالية للشركات التابعة بما تراه

---

(١) أحمد حليل الضبع، الإطار التشريعى لخصخصة البنوك فى مصر، كتاب الأهرام الاقتصادى، العدد ١٥٣، القاهرة، ٢٠٠٠، ص٤١.

(٢) إيهاب الدسوقى، م. س، ص ص ١٣٦، ١٣٧.

ملائمًا لاحتياجاتها على المدين الطويل والقصير، وللشركة القابضة الحرية فى إعادة استثمار الأرباح فى عمليات الإحلال والتجديد، كما تتخذ قرارات إعادة الهيكلة وبيع الأصول بعد موافقة الوزير المختص. وبمقتضى هذا القانون أصبح من حق الشركات التابعة التعامل على أنها وحدات خاصة تستطيع ان تقترض من البنوك على أسس تجارية وبدون ضمانات حكومية. كما أنه بصدور هذا القانون تحولت بعض شركات القطاع العام من القانون رقم ٩٧ إلى القانون ٢٠٣ حيث سميت بشركات قطاع الأعمال العام وأصبحت تابعة لعدد من الشركات القابضة، والشركات القابضة تناظر الهيئات العامة السابقة -فى مرحلة الانفتاح- وقد قامت بغرض حل مشكلات القطاع العام وإعادة تأهيل شركاته. (١)

ومن أهم أعمال مجلس إدارة أى شركة قابضة القيام بكافة الأعمال اللازمة لتصحيح الهياكل التمويلية، ومسار الشركات المتعثرة التابعة لها وتعظيم ربحية هذه الشركات وترشيد التكلفة، وبناءًا على هذا يمكن ان تتحسن الأحوال المالية للشركة مما يجعلها توفى ببعض الديون المستحقة عليها للجهاز المصرفى وبذلك تكون قد أسهمت فى تحسين الأداء جزئيًا والاقتصاد القومى ككل. (٢)

ويقصد "بقطاع الأعمال العام" الشركات القابضة والشركات التابعة لها الخاضعة لأحكام قانون قطاع الأعمال رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١. (٣)

ولقد صدر قانون قطاع الأعمال العام رقم ١٩٩١/٢٠٣ كنتاج لدراسات قامت بها الدولة، وكنتاج لضغوط مؤسسات التمويل الدولية، ونتاج للتطور الحادث فى الاقتصاد القومى والقطاع العام. (٤)

أهداف قانون قطاع الأعمال العام:

ان الهدف من قانون قطاع الأعمال العام هو تطوير وتحسين وترشيد أداء القطاع العام ورفع كفاءته، وتقوم الجمعيات العامة التى تمثل الدولة بالإشراف على تحقيق هذا الهدف ومتابعته وتصحيح مسار شركات القطاع العام. (٥)

كما يهدف القانون ذاته التأكيد على ان شركات القطاعين العام والخاص لابد وان تدار أو تعمل تحت نفس الظروف ونفس القوانين، والقانون ٢٠٣ من الناحية النظرية قد مهد السبيل للخصخصة الشاملة لكن من الناحية العملية فان ما استتبعه من عمليات إعادة هيكلة لم تكن شاملة كما ينبغى. (٦)

---

(١) ريهام عبد المعطى، م. س، ص ص ٤٧، ٤٨.

(٢) النشرة الاقتصادية، بنك مصر، السنة ٣٦، العدد١، القاهرة، ١٩٩٣، ص١٦.

(٣) عبد الفتاح مراد، موسوعة قطاع الأعمال العام، ط١، ب. ت، ب . ن، ص٣٥.

(٤) محمد صالح الحناوى، م. س، ص١٤٧.

(5) Moore, Philipe, Op.Cit., P. 58.

(٦) عوض شفيق عوض، م. س، ص ٦،٥.

الملامح الأساسية للقانون ١٩٩١/٢٠٣

(أ) يتضمن القانون ١٩٩١/٢٠٣ أحكامًا عديدة لتشجيع القطاع الخاص على الدخول مساهمًا فى القطاع العام وشركاته ومنها:

- لا يشترط فى الشركات التابعة ان تكون مملوكة بالكامل للدولة بل يكفى ان تكون الملكية العامة فى حدود ٥١% على ان يساهم القطاع الخاص بنسبة ٤٩% من رأسمال هذه الشركات وهذا مأخوذًا من القانون ١٩٨٢/٩٧.
- كما استحدث القانون ٢٠٣ الحكم القائل بإمكانية قابلية الأسهم التى يمتلكها القطاع العام للتداول فى بورصة الأوراق المالية وهذا لم يكن مسموحًا به فى القانون ١٩٨٢/٩٧.
- كما أدخل القانون تغييرًا فى نصيب العاملين فى أرباح الشركة وحدده بما لا يقل عن ١٠% من الأرباح. بشرط ألا يزيد ما يصرف للعاملين نقدًا عن مجموع الأجور السنوية الأساسية لهم وهذا يخالف القانون ١٩٨٢/٩٧ حيث كانت نسبة الأرباح التى توزيع على العاملين لا تقل عن ٢٥% يخصص منها ١٠% لإسكان العاملين، وتودع ٥% فى بنك الاستثمار القومى لأغراض الخدمات الاجتماعية للعاملين بالقطاع العام. [١]

ب. يعتبر إصدار القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ الخاص بشركات قطاع الأعمال العام خطوة جريئة نحو التحرير الإدارى لهذه الشركات. ولقد اعتمد هذا القانون على إرساء قواعد أساسية من أهمها:

- فصل الملكية عن الإدارة.
- العلاقة التنظيمية بين الشركة القابضة والشركة التابعة.
- اختصاصات الشركة التابعة (الجمعية العامة ومجلس الإدارة والعضو المنتدب).
- عمالة الخصخصة.

وفصل الملكية عن الإدارة يعنى ان يكون هناك ملاك ومديرين وتعتبر الدولة هى مالكة القطاع العام، وبعد تحوله إلى قطاع الأعمال العام لا تزال تملك الدولة النصيب الأكبر، وهى لا تود ممارسة حقوق ملكيتها من خلال أجهزة رقابية ومن ثم يقوم مجلس إدارة رئيسًا وأعضاء معينين (وأيضًا الجمعية العامة) بتمثيل الملكية بينما يقوم العضو المنتدب بتمثيل الإدارة وعلى هذا يتحقق الفصل بين الملكية والإدارة.

ويقوم مجلس الإدارة بوضع السياسات والخطط ومتابعة تنفيذها، أما تنفيذ هذه السياسات والخطط فيقوم العضو المنتدب بتنفيذها، والعضو المنتدب يعين من قبل الجمعية العامة وهو من المديرين المحترفين المشهود له بالكفاءة فى الإدارة. [٢]

---

[١] المرجع السابق، ص٥،٦.

[٢] أحمد ماهر وآخر، م. س، ص ص ١١٩، ١٢٠.

وقد استحدث هذا القانون ما أسماه بالشركة القابضة Holding Company وهى الشركة التى تمتلك أسهم فى شركة أخرى تعطى لها أغلبية تمكنها من السيطرة المالية والإدارية على الشركة الأخرى وهى التى يكون نشاطها الأساسى هو تملك أو إدارة محفظة أوراق مالية تمثل مشاركتها فى رأسمال شركات أخرى، وتتبع هذه الشركة شركات وليدة تسمى الشركات التابعة Affiliated Co. ويكون امتلاك الشركة القابضة للأسهم بغرض الاستثمار وتسمى بالشركة الحائزة Interesting Trust Company وقد يكون بغرض التمويل وحينئذ تسمى بالشركة المالية Financial Company.[١]

ومن أهم أعمال مجلس إدارة أى شركة قابضة القيام بكافة الأعمال اللازمة لتصحيح الهياكل التمويلية، ومسار الشركات المتعثرة التابعة لها وتعظيم ربحية هذه الشركات وترشيد التكلفة والنفقات، وبناء على هذا قد تتحسن الأحوال المالية للشركة مما يجعلها توفى ببعض الديون المستحقة عليها للجهاز المصرفى ومن ثم تكون قد أسهمت فى تحسين الأداء جزئيًا، والاقتصاد القومى ككل.[٢]

وبمقتضى القانون ١٩٩١/٢٠٣ قامت الدولة بجمع كل مجموعة شركات تحت شركة قابضة وحدة كبديل للمؤسسات العامة فى المراحل السابقة. وفى البداية لم تكن التغييرات قوية فى هيكل القطاع العام، وبالتالى تم الإبقاء على تكوين الهيئات وتغيير المسمى إلى شركة قابضة، وفى عام ١٩٩٣ أصدر وزير قطاع الأعمال العام مجموعة من القرارات أدت إلى ضم عدد من الشركات القابضة كما شملت القرارات نقل تبعية عدد من الشركات التابعة إلى شركات قابضة جديدة، كما تضمنت نقل العاملين بالشركات المندمجة فى الشركات الجديدة بنفس الأوضاع الوظيفية من أجور ومرتبات وغير ذلك.[٣]

وبمعنى آخر بعد ان أصدرت الحكومة القانون ١٩٩١/٢٠٣ قامت بإعادة هيكلة كافة أصولها الإنتاجية فى ١٧ شركة قابضة تشرف على ٣١٤ شركة تابعة اختارتها الحكومة ورشحتها للخصخصة.

وتتولى الشركات القابضة الإشراف على الشركات التابعة لها فى العديد من المجالات مثل:

---

[١] عوض شفيق، م. س، ص٥.

[٢] النشرة الاقتصادية، م. س، ص١٦.

[٣] أحمد ماهر، م. س، ص ص ٢٨، ٢٩.

- مجالات الأدوية والمستلزمات الطبية.
- المطاحن والمخابز.
- الصناعات الكيمائية.
- التسويق.
- الإسكان.
- التنمية الزراعية، الطيور والحيوانات.
- الأشغال العامة مثل استصلاح الأراضى.[١]
- الغزل والنسيج.
- الصناعات الهندسية.
- استخراج المعادن.
- السياحة والسينما
- خدمات النقل البرى والملاحى.
- التجارة.

والجدير بالذكر فى هذا الصدد ان المشرع المصرى لم يضع قانونًا للخصخصة كما وضع من قبل قوانين للتأميم والقانون ١٩٩١/٢٠٣ ليس قانونًا لتنظيم الخصخصة بل أنه قانونًا لتنظيم أوضاع شركات القطاع العام تأهيلاً للخصخصة. وعلى ذلك فان هذا القانون لم ينظم قواعد تحول الشركات العامة إلى شركات خاصة، و لم ينظم الوسائل الفنية للخصخصة سواء بالبيع الشامل أو الجزئى أو التأجير مثلاً، و لم يحدد النسبة التى يجوز للأجانب تملكها وكيفية هذا التملك. والسبب فى ذلك يرجع إلى ضغوط المؤسسات النقدية الدولية على مصر للإسراع ببرنامج الخصخصة الذى ظهر التخبط فيه لعدم وجود قانون يحمى الممارسات ويحددها.[٢]

بعض الآثار الاقتصادية والاجتماعية للقانون (١٩٩١/٢٠٣)

بمقتضى قانون الخصخصة تراجعت الفلسفة التى سادت لفترة طويلة والتى بموجبها تتولى المؤسسات المملوكة للدولة مسئولية خلق وتأمين الوظائف، وأصبح مبدأ تعظيم الفائدة من المبادئ أو الأهداف الأساسية فى كافة المؤسسات. كما ان الإعانات المالية المباشرة وغير المباشرة الموجهة للمؤسسات الخاسرة مثل القروض الممنوحة بفوائد سوف تصبح من أعمال الماضى.

وقد مهد القانون ١٩٩١/٢٠٣ السبيل للخصخصة الشاملة هذا من الناحية النظرية، لكن من الناحية العملية فان ما استتبعه من عمليات إعادة هيكلة لم تكن كاملة كما ينبغى وعلى هذا فالمرحلة الأولى من الخصخصة ركزت على الجانب النظرى - أى المبادئ - أكثر من الاهتمام بالجانب العملى الفعلى.[٣]

لقد جاء القانون ١٩٩١/٢٠٣ بتغيير حقيقى فى التنظيم القانونى الذى يحكم العاملين فى القطاع العام. فقد تقلص دور القانون الإدارى، واتسع نطاق القانون الخاص، وتغير القاضى الذى ينظر فى المنازعات بين العاملين وشركاتهم وقد تغير القانون ذاته، وأصبح قانون العمل هو الذى يحكم هذه العلاقة. فقد كان العاملون فى القطاع العام قبل القانون ١٩٩١/٢٠٣ خاضعين لنظام ورد فى القانون

---

[1] Moore, Philipe; Op. Cit., P. 59.

[٢] منى قاسم، م. س، ص ١٠٨.

[3] Ibid; p. 58.

١٩٧٨/٤٨ والقوانين السابقة عليه، كما كان يتم "تعيينهم بقرار إدارى وبالتالى فإنهم كانوا فى وضع مماثل لموظفى الحكومة وعلى ذلك فان التعيين فى القطاع العام كان عملاً تنظيميًا يتم وفقًا للأسس والقواعد العامة، غير أنه بصدور القانون ١٩٩١/٢٠٣ أصبحت العلاقة الوظيفية داخل شركات قطاع الأعمال العام علاقة تعاقدية من علاقات القانون الخاص. (١)

هناك تخوف من أثر القانون ١٩٩١/٢٠٣ على الاقتصاد الوطنى لان تزايد البطالة بفعل الخصخصة وتسريح العاملين بالقطاع العام يؤدى إلى إضعاف القوة الشرائية للسوق المصرى مما يؤدى إلى كساد متزايد فى مختلف القطاعات الاقتصادية، وقد ظهرت هذه الظاهرة فى قطاعات التشييد والبناء وصناعة الملابس الجاهزة ويؤدى الكساد إلى إضعاف القدرة التنافسية لرأس المال الوطنى فى مواجهة رأس المال الدولى خاصة مع تطبيق قوانين منظمة التجارة الدولية فى ظل سوق تنافسية مفتوحة بين مشروعات غير متكافئة القوى. (٢)

ومما تقدم ترى الباحثة ان إصدار القانون ١٩٩١/٢٠٣ هو المرحلة الأولى التى مهدت للتطبيق الفعلى للخصخصة فهو من بين مجموعة كبيرة من التشريعات الخاصة والتى صدرت بشان الإصلاح الاقتصادى أو لتهيئة المناخ التشريعى للسير قدمًا على طريق الإصلاح الاقتصادى وما نود التأكيد عليه ان هذا القانون قد نبع من متطلبات المجتمع وفى ظل ظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية كما كانت له أهداف ونتائج، ويطلق على هذا القانون مسميات عديدة منها قانون الخصخصة لكنه لا يتعرض للعمليات المنظمة لبرنامج الخصخصة، ويطلق عليه قانون قطاع الأعمال العام حيث ان بموجبه تم إنشاء قطاع الأعمال العام الذى هو عبارة عن شركات قابضة وشركات تابعة كما تضمن تنظيم العلاقات والاختصاصات فيما بينهما وهو بشكل عام تعرض لكافة العناصر المنظمة لقطاع الأعمال العام تمهيدًا للخصخصة.

وكان من المتوقع ان يحقق هذا القانون ميزتين أساسيتين هما:

١- معالجة الاختلالات التمويلية.

٢- تحقيق الرشد الاقتصادى والمالى حيث ينص القانون على أنه «لا يجوز تجديد تعيين رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة القابضة إذا لم تحقق الأهداف المرسومة لها خلال مدة العضوية» وعلى ذلك يتوقع ان يعمل مجلس الإدارة على تنشيط العمل بالشركة وتحسين الأداء وتحفيز العاملين بالشركة لتحقيق الأهداف المحددة وبالتالى فلا مكان لعاطل أو لبطالة مقنعة أو لخمول

---

(١) محمد محسن النجار، م. س، ص ص ١٩: ٢٥.

(٢) المرجع السابق، ص ٩٠، ٩١.

فى الأداء أو تراخى فى إنجاز الأهداف مما يدفع مسيرة العمل للأمام ويزيد من الإنتاج والإنتاجية.[١]

وقد تبين من الدراسة الميدانية لإحدى نماذج التجربة المصرية فى قطاع الدواء مدى تحقق ذلك فقد تم بالفعل معالجة الاختلالات التمويلية وترشيد الإنفاق ولكن كان هذا على حساب النواحى الاجتماعية وقد تمثل ذلك فى تأخر الترقيات لتوفير الاعتمادات المخصصة لها مما يترك أثر نفسى سيئ فى جو العمل بالإضافة إلى حصر عمليات التوظيف والتثبيت للعمالة فى أضيق الحدود والاعتماد على العمالة المؤقتة.

المبادئ الأساسية لبرنامج الخصخصة المصرى[٢]:

جاءت المبادئ الأساسية لتنفيذ برنامج الخصخصة المصرى فى برنامج الحكومة كما يلى:

١- لا يجوز لمشترى وحدات القطاع العام ان يتمتع بأى شكل من أشكال الاحتكار كما يجب عدم منحه مزايا مثل الحماية ضد المنافسة أو أسعار تفضيلية للمدخلات أو تمويل حكومى فى صورة قروض مباشرة أو ضمانات حكومية للقروض المصرفية.

٢- يمنح المشترى جميع الحقوق والحريات المتاحة للقطاع الخاص والتى تحددها القوانين والتشريعات السائدة كما لن تفرض عليهم قيود فيما يتعلق بالإنتاج، والمبيعات بالأسواق المحلية والخارجية فيما عدا قطاع الخدمات العامة، كما سيترك لهم الحرية لتحديد الحجم الأمثل للعمالة.

٣- وضع الإجراءات والقواعد التنظيمية اللازمة قبل تحويل الملكية للقطاع الخاص أو بصورة متزامنة مع التنفيذ خاصة فى القطاعات التجارية التى يتم تداول منتجاتها فى الأسواق حيث يتم تحرير الواردات والأسعار، وإزالة المعوقات الأخرى عن طريق المنافسة فى السوق. أما فى القطاعات غير التجارية التى لا يتم تداول منتجاتها فى الأسواق مثل المرافق العامة التى تتطلب استثمارات ضخمة -كمحطات الكهرباء والإمداد بالمياه- فان الأمر يتطلب إنشاء إطار تنظيمى محايد لتأكيد الكفاءة الاقتصادية للتشغيل فى المدى الطويل وكذلك الجدوى المالية للمشروع والحصول على ثقة مستثمرى القطاع الخاص.

٤- فى الحالات التى تباع فيها أغلبية أسهم الشركة التابعة لمشترين من القطاع الخاص وتبقى للشركة القابضة حصة أقل فلا يجوز ان تتمتع الأخيرة بحقوق تصويت إلا إذا كانت ذات أهمية خاصة للدولة.

٥- إذا تقرر طرح إحدى الشركات التابعة أو أسهمها للبيع فيجب ألا تتم أى استثمارات إضافية بهدف التوسع، ويقتصر الاستثمار على أعمال الصيانة وتنفيذ خطة الإصلاح الهيكلى للشركة.

---

[١] النشرة الاقتصادية، م. س، ص ١٦.

[٢] منى قاسم، م. س، ص ص ٧٤: ٧٦.

٦- يتم البيع نقدًا أو على شكل مبادلة قيمة الأسهم المباعة بجزء أو كل من أرصدة ديون الشركة ويجوز ان تباع الأسهم للعاملين وبالتقسيط بحيث لا تنتقل لهم الملكية إلا بعد سداد القيمة بالكامل.

٧- يجب ان تتاح الفرصة المتكافئة لكل من يرغب فى شراء أسهم الشركات وذلك دون إخلال بالقيود القانونية المفروضة بالنسبة للأجانب أو لأسباب تتعلق بالأمن والنظام العام.

٨- تتاح المعلومات بالكامل عن جميع مراحل البيع (التقييم- بدء وانتهاء التفاوض- محتويات العقود- موعد إنهاء البيع والتحصيل) لكل من يرغبها فيما عدا البيانات السرية المتعلقة بالمعلومات المتعارف عليها فى الأسواق.

٩- حظر البيع المباشر أو المفاوضات مع طرف دون غيره إلا بعد الحصول على عطاءات معلنة مع عدم الإخلال بالقيود التى تفرضها القوانين على تداول الحصص والأسهم مثل حتمية الالتزام بحق الشفعة وإعطاء الأولوية فى الشراء لحملة الأسهم الحاليين.

١٠- ان نقل ملكية شركة عامة إلى أخرى عامة أو إلى بنك مملوك للدولة لا يعتبر توسعًا فى قاعدة الملكية الخاصة.

١١- فى حالة ضرورة إقامة مشروعات جديدة تعطى الأولوية للقطاع الخاص، كما يعطى الأولوية للأفراد فى تملك الأسهم.

١٢- تتخذ الإجراءات التالية عند طرح أصول، أسهم، أو الشركات التابعة أو الحصص والأسهم فى الشركات المشتركة التى يساهم فيها القطاع العام:

- تعد نشرة عن الممتلكات المطلوب بيعها ويتم إعلانها.
- تعد مسبقًا إجراءات المفاضلة بين المتقدمين للشراء مع مراعاة تحقيق العدالة والمنافسة بينهم.
- يحدد موعد فتح المظاريف الخاصة بالعطاءات ويخطر به جميع المتقدمين، وتفتح فى حضور الجميع، وتسجل محتويات كل عرض فى محضر يوقع عليه أعضاء لجنة فتح المظاريف، وتتاح لهم الفرصة للاطلاع عليه، كما يجب ان يخطر كل من يقع عليه الاختيار من بين المتقدمين فى أقل وقت ممكن.

مكونات برنامج الخصخصة:

يتكون برنامج الخصخصة من أسهم شركات القطاع العام والتى يتم طرحها سنويًا وفقًا للطاقة الاستيعابية للسوق ويحتوى برنامج الخصخصة على:

أولاً: الأسهم التى تملكها الشركات القابضة فى رؤوس أموال الشركات الآتية:

- الشركات المشتركة الخاضعة لأحكام القانون ٢٣٠ والمساهمة الخاصة للقانون ١٥٩.
- " التابعة والخاضعة لأحكام القانون ٢٠٣ والتى مازال القطاع الخاص يساهم فيها حتى الان ومنذ إنشائها.

- الشركات التابعة والخاضعة للقانون ٢٠٣ والتى تتملكها الشركات القابضة بالكامل.

ثانيًا: ما تحدده الشركات التابعة من أصول يمكن ان تطرح للبيع (محلات- خطوط إنتاج- فنادق... إلخ) [١]

ويراعى فى ذلك كما ترى الباحثة ضرورة طرح كميات مناسبة من الأسهم وفى أوقات مناسبة للحفاظ على أسعار الأسهم وبما يكفل الحصول على أعلى عائد من البيع كلما أمكن تمشيًا مع السياسة الاقتصادية الجديدة. كما يراعى الدقة فى تقييم الأصول حسب القيمة السوقية الحالية ودراسة الوضع الحالى للشركة قبل تحديد كمية الأسهم المراد طرحها للبيع.

مقومات نجاح برنامج الخصخصة[٢]:

نجاح أى برنامج قومى للخصخصة لدولة ما يتطلب توافر عدد من المقومات الأساسية التى بدونها يصعب عليه بلوغ أهدافه الرئيسية ومن هذه المقومات:

١- ان يكون البرنامج جزء لا يتجزأ من برنامج شامل للإصلاح الاقتصادى والهيكلى.

٢- ألا تقتصر عملية الخصخصة على فصل الملكية عن الإدارة لان التجارب أثبتت ان بقاء الملكية العامة من شأنه ان يمكن الدولة من التدخل المستمر فى شئون وحدات القطاع العام حتى وان أوكلت إدارتها للقطاع الخاص لأنها فى المقابل أنشأت مؤسسات لتحل محل جهاز التخطيط المركزى.

٣- ألا يقتصر مفهوم الخصخصة على مجرد تشجيع القطاع الخاص ليسير جنبًا إلى جنب مع القطاع العام.

٤- التفرقة بين الأداء المالى والأداء الاقتصادى لشركات قطاع الأعمال عند إجراء التقييم الفعلى لها، ويقصد بالأداء المالى أرباح الشركة وخسائرها كما تظهر فى ميزانياتها. أما الأداء الاقتصادى فهو مساهمة الشركة العامة فى الناتج القومى الإجمالى.

٥- عدم اللجوء إلى التعميم بين القطاعات والشركات، فآليات الخصخصة التى تصلح لقطاع السياحة لا تصلح بالضرورة للقطاع الصناعى، بل ان الآليات التى تصلح لقطاع الغزل والنسيج لا تصلح بالضرورة لقطاع التعدين، والبحث عن حزمة منتقاة من الآليات التى تناسب كل قطاع وكل شركة حسب ظروفها.

٦- التأكيد على أهمية إلغاء المستويات الإدارية الوسيطة التى لازالت موجودة من عهد التخطيط المركزى لأنها تعتمد على فئة أصحاب المصالح الذين يشكلون عقبة فى وجه أى إصلاح اقتصادى.

---

[١] منى قاسم، الإصلاح الاقتصادى فى مصر، ص ٧٧.

[٢] سامى عفيفى حاتم، الخبرة الدولية فى الخصخصة، دار العلم، ط١، القاهرة، ١٩٩٤، ص ص ٦٦: ٧١.

٧- ضرورة تبنى الحكومة برنامج إعلامى واسع النطاق بين الجماهير لشرح مزايا البرنامج وفوائد توسيع قاعدة الملكية الخاصة، وطرح الأسهم فى اكتتاب عام فى بورصة الأوراق المالية ومزايا تطوير الأجهزة المصرفية وذلك للحصول على تأييد الجماهير.

٨- الانتباه لأصحاب المصالح الخاصة من القطاعين العام والخاص والذين يرون الوضع الحالى أفضل لأنه يتفق ومصالحهم لأنهم سيعارضون أى جهد للخضخضة باعتبار أنه يتنافى مع مصالحهم.

٩- التوصل إلى صيغة توفيقية ترضى القاعدة العمالية وتزيد من فاعليتهم.

١٠- النظر إلى عملية الخصخصة باعتبارها عملية شاقة حيث أنها ستطبق بعد فترة طويلة من سيطرة القطاع العام مما يزيد الأمر صعوبة حيث أنها ستصطدم بالعديد من المشكلات والصعوبات التى تجعل من عملية الخصخصة مشوارا طويلا يحتاج إلى الصبر وإلى فترة انتقالية مناسبة لتحقيق كل خطواته. ومن هذه المشكلات:

أ. القرارات والقواعد الخاصة بالتحول من الملكية العامة إلى الملكية الخاصة.

ب. تصنيف وحدات القطاع العام.

ج. تقييم الأصول حسب القيمة السوقية.

د. طريقة تنفيذ البرنامج وفقا لجدول زمنى.

وتشير الباحثة إلى نقطة هامة لم يذكرها الكاتب وهى أنه إذا كانت المؤسسات المالية الدولة قد فرضت على الدول النامية ومنها مصر سياسة الإصلاح الاقتصادى وآلياته بما فيها الخصخصة فان برنامج الخصخصة وبما يتضمنه من تعريف وأهداف وخطوات تحضيرية وتنفيذية يجب ان ينبع من المجتمع ذاته ويدور فى فلكه مع عدم إغفال التجارب المختلفة للخصخصة الناجحة منها والفاشلة وذلك لمعرفة أسباب النجاح والفشل للاستفادة منها بقدر الإمكان وفى ظل ظروف المجتمع المحلى الذى يختلف عن باقى المجتمعات والتجارب الأخرى. هذا إلى جانب ان أهم هذه المقومات هى ضرورة وجود سوق نشط وفعال ومتطور للأوراق المالية وان ينفذ التطبيق التدريجى للخصخصة والبدء بالقطاعات والمشروعات التى تحقق أكثر نجاح للخصخصة.

دور المؤسسات المالية القومية فى تنفيذ برنامج الخصخصة المصرى:

يقصد بالمؤسسات المالية القومية البنوك وهى ذات علاقة وثيقة ببرنامج الخصخصة بل ان نجاح هذا البرنامج يرتبط بحسن أداء البنوك لدورها فى مرحلة معينة من مراحل الخصخصة حيث تشترك البنوك فى وضع خطة للقطاع الخاص لما للبنوك من خبرة ودراية ومعلومات عن السوق، كما تسلهم فى

أهم وأخطر عمليات الخصخصة وهى عملية تقييم الأصول المعروضة للبيع. كما ان البنـــوك تســـهم فى تخفيف الآثار المترتبة على تطبيق برنامج الخصخصة. [١]

لقد حدد البرنامج لهذه المؤسسات دور هام فى إنجاز وإنجاح عملية الخصخصة وذلك عن طريق

١- المشاركة فى عمليات التقييم Evaluation Process

٢- الإشراف على مبيعات الأصول وتعويم Floatation الأسهم حتى تكون جـــاهزة للاكتتـــاب Subscription ويكون هذا بناءًا على طلب من الشركة القابضة.

٣- تقوم الشركات القابضة باختيار البنك أو المنظمة المالية القادرة على القيام بالخدمات الســـابقة الذكر.

٤- ان المنظمة المالية التى سوف تشارك فى بيع الاستثمارات العامة لابد ان تخصص أو تختار واحـــد أو أكثر من الموظفين المدربين للقيام بهذه المهمة.

٥- حينما يساهم البنك فى عملية البيع فلا يجب ان يقدم أى نصيحة للمشترى، كما ان البيع يتـــم بضمان البنك. [٢]

وتقوم البنوك بدور هام فى إنجاح الاكتتاب فى الأسهم المطروحة للبيع عن طريق قيامها بدور فى

- توفير البيانات والمعلومات اللازمة لاتخاذ القرارات الاستثمارية مما يؤدى إلى زيادة الإقبـــال علـــى شراء الأسهم المطروحة للبيع.
- تصحيح خلل الهياكل المالية للشركات المتعثرة عن طريق تحويل مديونياتها إلى مســـــاهمات فى رأس المال بهدف إقالتها من عثرتها وتحويلها إلى أصل قومى منتج.
- كما تساعد البنوك فى تطبيق أسلوب بيع كل أو جزء من أسهم مشروعات قطاع الأعمال العـــام للعاملين فيها.
- توفير قدر من الائتمان اللازم للمستثمرين الراغبين فى حيازة الأوراق المالية للشركات المباعة.
- القيام بدور المستشار المالى للمستثمرين الراغبين فى شراء أصول أو أسهم الشركات المعروضة للبيع.
- المساهمة فى تخفيف الآثار المترتبة على تطبيق الخصخصة من خلال خلق وتطوير برنـــامج متكـــامل لتمويل المشروعات الصغيرة وذلك لخلق فرص عمل منتجة للعمالة الزائدة فى المشـــروعات العامـــة وذلك بالتعاون مع الصندوق الاجتماعى للتنمية.
- كما تقوم البنوك بمقايضة الديون وذلك عن طريق السماح لدائنى الشركات بمقايضة ديونهم بأســـهم فى هذه الشركات هنا تقوم البنوك بخدمات مثل تقييم الأصول أو تحديد الخصم الذى يقدم لإتمـــام عملية المقايضة وكذلك توفير الثقة لدى المساهمين الجدد لتسييل أسهمهم عند الحاجة لذلك.

---

[١] منى قاسم، م. س، ص ص ١٠٥: ١٠٧.

[2] Badie, A.M.A., Op. Cit., P. 39.

- كما تقوم البنوك بالترويج للمشروعات الجديدة والقائمة وتشجيع عمليات الاكتتاب فى أسهم رأسمالها من خلال الفروع البنكية المنتشرة فى أنحاء البلاد.
- ان اضطلاع البنوك بالمهام السابقة يخلق جوًا استثماريًا جديدًا لتوظيف المدخرات المصرية يكون مربحًا لكل من البنوك والمستثمرين، فالبنوك تستفيد من العمولات التى تحصل عليها من أداء هذه الخدمات، ويستفيد المستثمرون حيث يحصلون على عائد استثمار مكون من (الفوائد + القيمة الرأسمالية للسهم). [١]

تؤكد التجربة المصرية الدور الهام الذى قامت به البنوك فى عملية الخصخصة والذى بدونه ما تمت تلك العمليات فكانت البنوك أو الجهاز المصرفى يقوم بمهام عديدة فى البرنامج تم توضيحها سابقًا، وقد كانت المهمة الأساسية هى إمداد المستثمرين بالمال اللازم- قروض- للاستثمار فى الشركات المخصصة كما أنها كانت تساعد المستثمرين فى الحصول على المعلومات والبيانات اللازمة لاتخاذ قرار الاستثمار. وبالنسبة للمواطنين وصغار المستثمرين كانت تشجعهم على الادخار وتعطيهم عائد مناسب من استثمار مبلغ التعويض بالنسبة للمعاش المبكر ومكافآته.

بعض القضايا التى أثيرت حول الخصخصة فى مصر:

يمكن توضيح متطلبات الخصخصة وذلك من خلال عرض لبعض القضايا الهامة التى أثيرت حول الخصخصة حينما شرعت مصر فى تطبيقها وبالتحديد عند طرح الدفعتين الأولى والثانية من شركات القطاع العام للبيع هنا ثار الجدل بين الخبراء والاقتصاديين والمفكرين حول هذا الموضوع وتمثل هذا فى عدد من القضايا وهى:

١- الأسلوب الأمثل للخصخصة فى مصر، البيع أم خصخصة الإدارة والعمليات التشغيلية؟
٢- مدى استعداد القطاع الخاص المصرى وقدرته على الشراء للأصول العامة.
٣- التأكد من تفوق القطاع الخاص على القطاع العام فى قدراته وكفاءاته.
٤- المخاوف المحتملة من الملكية الأجنبية للشركات المصرية.
٥- عملية تقييم الأصول (أسسها، القائمين عليها ومدى نزاهتهم، دور الأجهزة الرقابية).
٦- الطرق المختلفة للاستفادة من عائد البيع (سداد الديون، إصلاح الشركات المتعثرة، تحمل الآثار السلبية للخصخصة...)
٧- العلاقة بين الديون الخارجية لمصر، والضغوط على سعر الصرف للجنيه المصرى واحتمالات تزايد العجز فى ميزان المدفوعات خاصة وان المشروعات المباعة تنتج للسوق المحلى ولا تُسهم فى الصادرات.

---

[١] منى قاسم، م. س، ص ١٠٥: ١٠٧.

٨- حقوق العاملين فى الشركات المباعة.

٩- أثر بيع القطاع العام وشركاته على الموازنة العامة للدولة.

١٠- مسألة الاحتكار خاصة وان عددًا كبيرًا من الشركات المباعة تمثل نشاطًا احتكاريًا.

١١- عدم وجود قوانين لمكافحة الاحتكار وحماية حقوق المستهلكين كما هو فى الخارج.

١٢- التعرف على ودراسة تجارب الدول الأخرى -خاصة النامية- التى سبقتنا للتعرف على آثار الخصخصة الاقتصادية والاجتماعية. (١)

من المؤكد ان سياسات الإصلاح الاقتصادى القائمة على الخصخصة وتوسيع قاعدة الملكية سياسات لا رجعة فيها، وان أفضل وسيلة لهذا هى "سوق نشطة للأوراق المالية" هذا بالإضافة إلى ضرورة إحداث تغيير مؤسس جذرى فى القيم والأفكار والمنظمات والأفراد والقوانين والتشريعات لكى يتم تهيئة المناخ الملائم للأوضاع الجديدة. (٢)

وفيه يتم تداول الأسهم والسندات الخاصة بالشركات المخصخصة أو المعروضة للبيع، ومع تقدم برنامج الخصخصة يزداد نشاط سوق المال فى إدارة الأموال والوساطة بين الشركات والمستثمرين. وتؤكد التجربة المصرية فى الخصخصة الحاجة الشديدة فى هذا الشان إلى سوق مال يمتاز بالكفاءة والنشاط حتى يعمل على تسهيل عمليات الاستثمار والوساطة المالية ومن ثم يلعب دورًا هامًا فى إتمام عملية الخصخصة بفاعلية وهنا تبدو العلاقة الوثيقة بين الخصخصة وسوق المال. فبنمو الخصخصة ينشط سوق المال، ووجود سوق المال يسهل عمليات الخصخصة. (٣)

ان عملية تقييم الأصول والأسهم هى نقطة البداية فى طريق الخصخصة ويقصد بعملية التقييم، تحديد القيمة السوقية للأسهم العادية، وهى عملية معقدة للغاية تتطلب مهارات وخبرة طويلة فى المجالات الفنية والتكنولوجية والاقتصادية والمالية والمحاسبية والقانونية وهى لا يمكن ان تتم بالسرعة أو السهولة المطلوبة التى قد يتصورها البعض وعلى هذا فلابد ان تتم هذه العملية تدريجيًا وحسب أولويات معينة، وان يتم حصر وإعداد الكفاءات القادرة على القيام بعملية التقييم. وفى مرحلة متقدمة فى عملية التقييم يمكن استخدام بعض المفاهيم الحديثة فى الإدارة المالية وعلى رأسها "نظرية تسعير الأصول الرأسمالية" وذلك لتحديد قيم وأسعار الأسهم العادية وربط السعر بالعائد وبدرجة خطر السوق. (٤)

وفى سبيل التنديد بالقطاع العام والدعوة إلى التخلص منه تثار قضية الإدارة، ويشار إلى ان ملكية الدولة له تعنى خضوع إدارته لقواعد بيروقراطية تنفى عنها الحافز إلى التطوير ومن ثم فان دعوى

---

(١) محمود صبح، م. س، ص ص ١٠٢: ١٠٥.

(٢) محمد صالح الحناوى، م. س، ص ٢٨٩.

(٣) النشرة الاقتصادية، م. س، ص٩، ١٠.

(٤) المرجع السابق، ص ٢٣٨.

الخصخصة تنادى بتحرير إدارة القطاع العام، بمعنى ان تتولى "كفاءات" من القطاع الخاص إدارته. ولما كان هذا لا يكفى لضمان توفر الحوافز لهذه الإدارة فان الدعوة تتحول إلى بيع وحداته إلى مستثمر رئيسى يجمع بين الملكية والإدارة التى يتقنها لمجرد كونه يتوفر له الحافز (وهو شرط لازم ولكنه غير كاف)، وتتيسر له فرصة طرح جانب من رأس المال فى أسواق المال سواء لنقل الملكية ان أراد حتى لا يجد نفسه مجمدا فى إطار استثمار معين أو للتوسع بعد ان يكون قد نجح فيما فشل فيه القطاع العام، ولإثبات قدرة القطاع الخاص على النجاح يعاد تعديل البيئة الاقتصادية كلها وهو أمر لم يتح للقطاع العام، كما تتخذ إجراءات متعددة لخفض القيمة الرأسمالية عند الشراء حتى تكون الأرباح الرأسمالية ضمانا لربحية تعزز بتحريك الأسعار على حساب المستهلك المحلى. (١)

تستخدم التخصيصية كحافز مساعد فى دفع سياسة الإصلاح الاقتصادى، فسياسة الخصخصة والإصلاح الاقتصادى يجب ان يتحركا جنبا إلى جنب.ويفضل فى أغلب الأحوال ان تبدأ عملية الخصخصة "بالمشروعات الصغيرة" نسبيا ثم تتدرج بعد ذلك حسب الأحجام والنشاط ذلك أنه فى أحيان كثيرة تقابل الخصخصة بمعارضة من قطاعات كثيرة من أفراد الشعب كما ان هذه العملية قد تتعرض لبعض الأخطاء الأمر الذى يجب حصره فى أضيق الحدود. وفى الخصخصة يوجد بعض الاستثناءات فى التطبيق، فقد انتهجت الأرجنتين على سبيل المثال نمطا مخالفا حيث بدأت بمجال السكك الحديدية وهو مرفق عام قومى وضخم، الأمر الذى يندر حدوثه فى دول العالم الثالث، ثم تبعت ذلك بمرفق المواصلات السلكية واللاسلكية حيث اعتقدت ان ظروف الدولة قد أملت هذا المنهج. (٢)

لذلك يمكن القول ان ظروف الدولة هى التى تفرض ليس فقط نمط الخصخصة، بل والطريقة أو المنهج المتبع سواء أكان ذلك عن طريق البدء بالمشروعات الصغيرة والتدرج حتى الشركات الكبرى كما فى حالة مصر أو بالبدء بالمشروعات الكبرى الضخمة كما فى الأرجنتين، وهذا يتوقف على ظروف الدولة وحالتها الاقتصادية والهدف المراد تحقيقه من تطبيق الخصخصة.

---

(١) محمد محمود الإمام، العولمة والتحولات المجتمعية فى الوطن العربى، مركز البحوث العربية، مكتبة مدبولى، القاهرة، ١٩٩٩، ص٩٦، ٩٧.

(٢) إقبال الأمير، التخطيط الاجتماعى، منشورات جامعة القاهرة، ١٩٩٨، ص ص ٢١٠: ٢١٤.

وهناك قضية خصخصة الإدارة فبالرغم من كثرة الحديث عن الخصخصة فقد اقتصر إدراك الغالبية العظمى على معنى واحد لها وهو كما سبق ان ذكرنا "بيع الشركات العامة للقطاع الخاص" رغم وجود وسائل أخرى من أهمها "خصخصة الإدارة" وهى تعنى تحويل إدارة شركات قطاع الأعمال إلى إدارة خاصة تستند على مفاهيم وأساسيات وأدوات الإدارة الخاصة المتقدمة المتبعة فى دول اقتصاديات السوق حيث تقاس كفاءة وحداتها الاقتصادية بالربح والإنتاجية العالية. (١)

الخصخصة والإصلاح المؤسسى

يُعد مصطلح Enterprise Reform أكثر قربًا ووضوحًا من مصطلح Privatization وإذا اتفقنا على استخدام المصطلح الأول فيمكننا ان نلخص بعض المشكلات الناتجة عنه وهى:

١- ان هناك مظهرين للإصلاح المؤسسى هما إعادة الهيكلة والخصخصة وتختلف الآراء حول أيهما يأتى أولاً.

٢- هناك نقطتين هامتين عن الخصخصة هما:

- من هم الملاك الجدد؟ (المديرين- العمال- الملاك الأصليين- أشخاص من الخارج- أجانب)
- كيف يتمكن هؤلاء الملاك من الحصول على الأصول؟ (مجانًا- عمل خصومات- حقوق المواطنة- سعر السوق) ومن ناحية أخرى
- كيف تتم هذه العملية عبر الزمن؟ بسرعة أم ببطء؟

٣- المسألة الأكثر أهمية هى ما ذكرها Mansoor, Hemming وآخرون متسائلين هل الخصخصة هى الحل؟ Is Privatization The Answer?

كما يرى Badie, A. M. معتمدًا على العديد من دراسات الحالة التى أجراها فى الشركات المخصخصة بالمجر ان البيئة الاقتصادية تؤثر على سلوك الشركات وان هذا التأثير أهم من نمط الملكية كما ان سلوك العمل buisiness Behevior فى الشركات المخصصة يختلف قليلاً عن تلك المملوكة للدولة إلا ان كفاءة المشروعات المخصصة تفوق غيرها. (٢)

وقد كان هناك تضارب فى الآراء حول الخصخصة والإصلاح الهيكلى فيرى Fisher and Gelb ان الإصلاح الهيكلى للمؤسسات يتطلب فرض قاعدة وتعريف وتغير فى الملكية وان إصلاح الإدارة هو جوهر عملية التحول. كما يرى Steinherr ان حقوق الملكية من العناصر الجوهرية المعروفة فى أى مجتمع منظم، واقتصاد السوق بدون ملكية خاصة يعنى جسم بدون عقل. وفى نفس الوقت يقول ميلر Millar ان التنفيذ السريع للخصخصة يتطلب أولاً تحديد مفهوم واضح للخصخصة، ثانيًا تصميم

---

(١) محمد صالح الحناوى، م .س ، ص ١٥١.

(2) Badie, A. M. A., Op.Cit., p. 3,4

برنامج سليم وواضح إلى جانب الاهتمام بالخبرات حيث ان غياب الخبرات الملائمة يجعل من الصعوبة بمكان تنفيذ البرنامج. [١]

دور الدولة فى مرحلة الخصخصة:

ان الأداة الرئيسية للسياسة هى الدولة التى يتركز فيها استخدام السلطة بينما نجد ان المجال الطبيعى للاقتصاد هو السوق الذى يعبر دائمًا عن تعارض المصالح وتباينها. والدولة هى الأقدر على ممارسة السلطة وأعمال السياسة بما فيها السياسات الاقتصادية خاصة الإنتاج، وعلى العكس فان الأفراد أكثر إحساسًا بالمصالح المباشرة والخاصة ومن ثم معالجة أمور الاقتصاد، وبصفة عامة لا يزدهر السوق دون قطاع خاص قوى. [٢]

والدولة القوية هى الأقدر على وضع الأسس والمقومات التى تضمن كفاءة آليات السوق، كما أنها الأقدر على التدخل من خلال سياسات مدروسة للحد من الآثار السلبية لعملية التحرير الاقتصادى فضلاً عن كونها الأقدر على وضع الإطار العام لاستراتيجية تنموية شاملة تراعى الأولويات الوطنية وأنشطة القطاع الخاص على حد سواء. ولتحقيق ذلك فالدولة بوضعها الراهن تحتاج إلى عمليات إصلاح هيكلى متمثلاً فى إصلاح الإطار القانونى، والهياكل المؤسسية والأجهزة الإدارية، فضلاً عن إعادة صياغة علاقتها بمجتمعها من ناحية، وبالعالم الخارجى من ناحية أخرى. [٣]

العلاقة بين الدولة والنشاط الاقتصادى:

تختلف طبيعة العلاقة بين الدولة والنشاط الاقتصادى فى مضمونها من نظام اقتصادى إلى نظام اقتصادى آخر، بل إنه يمكن التعرف على النظام الاقتصادى السائد داخل دولة معينة من خلال الرؤية الواضحة لحجم تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية ومقدار حيازتها لملكية وسائل الإنتاج وغيرها.

ونوضح ذلك بقول آخر فان دور الدولة أو الحكومة منعدم فى ظل نظام اقتصاد السوق الحر- ومسيطر فى ظل نظام الاقتصاد الآمر أو المخطط مركزيًا. يعنى ذلك ان للدولة دور محايد فى نظام الاقتصاد الحر، وبالتالى تترك ساحة النشاط الاقتصادى للأفراد ووحدات الأعمال لتسييرها، وهذه تعرف بالسياسات الاقتصادية المحايدة The Neuterality of Economic Policies وعلى النقيض تتولى الدولة -دون الأفراد- القيام بالأنشطة الاقتصادية المختلفة وهو دور يتناسب مع طبيعة الملكية العامة ويتمشى مع هدف تحقيق المصلحة العامة دون النظر إلى مصالح الأفراد الخاصة. [٤]

---

[1] Ibid, p. 3.

[٢] حازم الببلاوى، النظام الاقتصادى الدولى المعاصر، سلسلة عالم المعرفة، العدد ٢٥٧، الكويت، ٢٠٠١، ص٢٢١: ٢٢٤.

[٣] حسين توفيق إبراهيم، الاقتصاد السياسى للإصلاح الاقتصادى، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ١٩٩٩، ص١١١.

[٤] سامى عفيفى حاتم،م. س، ص١٩: ٢١.

ان إعادة تعريف دور الدولة يعتبر من أهم التحديات التى تواجه الإصلاحات الاقتصادية فى الاقتصاديات الاشتراكية وهى الوجه الآخر The Mirror Image للسوق، ولتنمية القطاع الخاص. وللدولة دور سابق يبدو فى الملكية المنفصلة، ومجموعة من الأدوار التنظيمية والمالية وهذا الدور السابق لابد ان يتم تقليصه عن طريق الخصخصة وتنمية القطاع المالى وفى المقابل يكون للدولة أو الحكومة دور رئيسى فى اقتصاديات السوق وهو تقديم سلع عامة مثل الدفاع الخارجى والأمن الداخلى، ووضع الإطار القانونى لأنشطة القطاع الخاص، وتصحيح الاحتكارات وغيرها من العوامل التى تؤدى إلى فشل السوق، ولكى تقدم خدمات أساسية اجتماعية، وشبكة أمان ضد البطالة (تأمين البطالة) وأخيرا تقوم بتمويل هذه الأنشطة من خلال جمع الضرائب وغيرها. وفى إطار الخصخصة وتنمية القطاع الخاص فان أهم دور جديد للحكومة هو إنشاء إطار قانونى لتسهيل نشاط القطاع الخاص والتأكيد على عدم وجود تمييز ضد القطاع الخاص ويتضمن هذا استبعاد لملكية الحكومة. [١]

ان المؤسسات التجارية الخاصة ليست محصنة ضد التدخل الحكومى، لأنها تعمل فى بيئة قانونية وضعتها الحكومة، ويمكن استخدام هذه القوانين للسيطرة على مختلف أوجه عمل المؤسسة. وقد جاء تدخل الدولة فى الاقتصاد كجزء من النظام السياسى القائم، كما كان بهدف حماية الفقراء والمحتاجين، وقليل من الدول هى التى تستطيع ان تلغى هذا الدور فجأة خاصة مع اضطلاع الحكومة بدور هام، وهو توفير فرص العمل والرقابة على الأسعار، وهناك تخوف من ان يؤدى تقليل تدخل الدولة أو إلغائه إلى مشكلة البطالة وارتفاع الأسعار. ففى عام ١٩٨٨ أبطأت الحكومة التونسية من وتيرة برامج الخصخصة خوفا من تفشى وازدياد حدة مشكلة البطالة. وفى ضوء ما سبق فان المؤسسات التجارية قد تظل حتى بعد الخصخصة خاضعة لقوانين العمل التى تراعى مستلزمات الأمن الوظيفى أى حماية العاملين من التسريح. [٢]

التكييف الهيكلى ودور الدولة:

يعد تقلص حجم التدخل الحكومى فى آليات السوق سمة أساسية لبرامج التثبيت والتكييف الهيكلى، وقد انتقد البعض هذه السياسة حيث أنها أدت إلى فرملة عملية التنمية فى عدد من الدول وقد أجريت دراسة نقدية حديثة حول أثر برامج التكييف الهيكلى على دور الدولة وحجم تدخلها فى الاقتصاد والمضمون السياسى لهذا التأثير، وقد ميزت الدراسة بين عدة أشكال من التدخل الاقتصادى للدولة، وتوصلت إلى ان هذه البرامج لا يبدو أنها تتضمن هجوما شاملا على تدخل الدولة فى الاقتصاد،

---

[1] Hinds, M. and Pohl, G., Op. Cit., P. 3.

[٢] نول ستيفنز، "برامج الخصخصة فى العالم العربى بين التوقعات والتطبيق العملى"، مجلة دراسات عالمية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاسراتيجية، العدد٧، د. ت، ص٤٨، ٤٩.

بل أنها قد أدت إلى الاستمرار والتوسع فى بعض أشكال تدخل الدولة، فى الوقت الذى أدت فيه إلى تقويض تدخل الدولة فى مجال واحد فقط هو الإنتاج. [١]

مما لاشك فيه ان الدعوة إلى الإصلاح الاقتصادى والاعتماد على مؤشرات السوق لا تعنى التخلى عن دور الدولة، كما أنها ليست دعوة لنظام عدم التدخل حيث ان السوق لا يمكن ان يقوم بدوره إلا فى ظل درلة قوية لها من القوة والهيبة ما يضمن فاعلية السوق، ولكى يعمل السوق بكفاءة فهناك دور للدولة لابد من القيام به ويتمثل فى:

- صياغة القوانين التى ينبغى على العاملين احترامها.
- وضع الشروط والمواصفات الخاصة للسلع والخدمات المراد إنتاجها.
- وضع شروط لحماية المستهلك وضمان حقوق العاملين.
- تحديد الأنشطة التى يجوز أو لا يجوز للأفراد والمؤسسات القيام بها.
- التدخل المباشر لإنتاج السلع والخدمات الأساسية.

وفى ضوء هذه العناصر اللازم اضطلاع الدولة القيام بها فان دور الدولة لا ينحصر فقط فى الإشراف والمراقبة بل إنها تقوم بوضع السياسات الاقتصادية لتوجيه الأنشطة الاقتصادية للأفراد والمؤسسات. ومع التأكيد على أنه لا وجود للسوق إلا فى ظل دولة قوية فان القوة هذه ليست بحجم التدخل وإنما بفاعلية هذا التدخل. [٢]

فى ظل الخصخصة والاتجاه نحو اقتصاد السوق يسود الاعتقاد بان الدور الأساسى للدولة لابد ان ينحصر فى الأعمال أو الوظائف ذات الأعباء الثقيلة فقط أما الدور الاقتصادى المتمثل فى الإنتاج فلابد ان يتم تهميشه لصالح القطاع الخاص وقد تم إدراك ذلك وتطبيقه فى دول العالم بنجاح. [٣]

والواقع يخالف ذلك تماما فالدولة فى الوقت الراهن تتمتع بقوة فى التأثير على شئون الحياة الاقتصادية أكثر من أى وقت مضى لكن فى ظل سيطرة القطاع العام قامت الدولة بدور الإنتاج مما ترتب عليه تخليها عن دورها الرئيسى فى رسم السياسات ووضع القواعد ومراقبتها ومن ثم تدهور أداء الدولة حينما حصرت نفسها فى إنتاج السلع والخدمات، فالدولة مازالت لاعبا أساسيا فى الحياة الاقتصادية بما تملكه من وسائل للتأثير فى النشاط الاقتصادى عبر السياسات الاقتصادية ومن خلال دورها التنظيمى وتوفير الخدمات الأساسية، أما دور الدولة كمنتج فى ظل القطاع العام فقد مال إلى الانحسار. وهنا تثور قضية السلع العامة ودور الدولة خاصة وان هذا النوع من السلع التى لا تصلح السوق لأدائها وان الدولة قد توسعت فى توفير هذه السلع والخدمات العامة فى مجالات متعددة مثل

---

[١] رييب عبد العظيم، صندوق النقد الدولى والإصلاح الاقتصادى فى الدول النامية، كتاب الأهرام الاقتصادى، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، العدد ١٤٣، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٤٠، ٤١.

[٢] حازم السلاوى، التغيير من أجل الاستقرار، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٨٢، ٨٣.

[٣] حازم السلاوى، النظام الاقتصادى الدولى المعاصر، ص٢٢٠، ٢٢١.

التعليم والصحة والأمن الاجتماعى والبنية الأساسية. هذا بالإضافة إلى الوظائف التقليدية فى توفير الأمن والاستقرار وتحقيق العدالة الاجتماعية والدفاع عن حدود البلد، وتوفير نظام قانونى عادل وتحقيق الاستقرار النقدى والمالى، وقد بزغت فكرة السلع العامة على المستوى الدولى لأنها سلع أو خدمات تهم الإنسانية فى مجموعها وينبغى توفيرها لاستقرار النظام العالمى مثل توفير السلام والأمن وحماية البيئة ومحاربة الجريمة والإرهاب فضلا عن ضمان سلامة النظام المالى الدولى واستقرار التجارة العالمية ونموها. وهكذا توسعت مسؤوليات الدولة وأصبح هناك مجالا متزايدا للتعاون الدولى فى قضايا "السلع العامة" الدولية وبدأ الحديث عن المسؤولية الدولية فى حماية الحقوق الأساسية للأفراد أو بمعنى آخر حماية وضمان حقوق الإنسان. ومن الجدير بالذكر أنه مع الأخذ بمفهوم التنمية البشرية الشاملة والمتواصلة لم تعد الدولة هى اللاعب الوحيد فى الساحة بل لابد ان يشاركها كل من القطاع الخاص والمجتمع المدنى فى تحقيق التنمية البشرية المتواصلة Sustainable Human Development.[1]

فى ظل اقتصاد السوق الحديث تختفى العلاقة المباشرة بين الدولة والنشاط الاقتصادى ويصبح الاعتماد على الآلية الحكومية بطريقة غير مباشرة عند الرغبة فى التأثير على مجريات الحياة الاقتصادية ويصبح للدولة مجالات بعينها وهى المتعلقة بالنواحى الماكرو- اقتصادية Macro Economic Aspects لتحقيق الأهداف الاقتصادية الكلية والتى تتمثل فى

أ. تحقيق التوظيف الكامل Full Employment
ب. استقرار الأسعار Price Stability
ج. الكفاءة الاقتصادية
د. التوازن الاقتصادى الخارجى.
هـ. توزيع عادل للدخل.
و. النمو الاقتصادى.

ومن السياسات الماكرو التى تضطلع بها الدولة هى

أ. السياسات النقدية والمالية.
ب. سياسات الاستثمار والاستقرار.
ج. سياسات التجارة الداخلية والخارجية.

ولابد كذلك ان تقوم الدولة بالاستثمارات اللازمة لتحقيق معدلات النمو المستهدفة طبقا للخطة الاقتصادية للدولة وتتمثل فى استثمارات البنية الأساسية والمرافق العامة اللازمة للصناعة وفوق ذلك كله للدولة الحق فى التدخل لمراقبة تحقيق الأهداف الماكرو- اقتصادية الموضوعة فى إطار الخطط والبرامج التى تتبناها لرفع مستوى المعيشة، حيث ان نظام اقتصاد السوق الحديث يرتكز على قوى المنافسة مما يتطلب تدخل الدولة لمنع السيطرة الاحتكارية فمن حق الدولة فى ظل هذا النظام ان تسن التشريعات للتنشيط من قوى المنافسة مثل تقديم العون والدعم اللازم للمشروعات الصغيرة بالإضافة إلى

---

[1] Feigenbaum, H. and Others, Shrinking The State: The Political Underpinnings of Privatization, University Press, Cambridge, U.K, 1999, P. 147.

سن التشريعات لمكافحة الإغراق الذى يصاحب جهود تحرير التجارة الخارجية. ونؤكد كذلك على الدور التوزيعى للدولة لضمان إقرار التوزيع العادل للدخل القومى بين فئات المجتمع بالإضافة إلى تبنى الدولة لسياسات مكافحة البطالة عن طريق تبنى برنامج قومى للمشروعات الصغيرة لخلق فرص عمل جديدة للشباب، كما تتدخل الدولة فى حالة الاقتصاد الخفى الذى يتمثل فى الأنشطة الغير مشروعة مثل تجارة المخدرات، التهرب الضريبى وذلك لتنظيمه وضبطه وإخضاعه للقوانين والتشريعات للحد من نطاقه والسيطرة على هذا النوع من الاقتصاد الخفى. هذا كله بجانب الدور الكبير الذى تقوم به الدولة فى تحويل الملكية العامة إلى ملكية خاصة هذا فى ظل برنامج الخصخصة. [١]

البعد الاجتماعى والخصخصة:

عند تصميم وتنفيذ برامج الخصخصة تحظى الاعتبارات الاجتماعية باهتمام شديد، حيث يتم تخصيص نسبة من أسهم الشركة المخصخصة للعاملين فيها مجانا أو بشروط بيع خاصة فضلا عن تخصيص نسبة لصغار المستثمرين ووضع خطط بيع للإدارة أو العاملين، ومخططات لحماية العمالة فى الشركات المخصخصة لان هناك إدراكا من الحكومات للمشاكل الاجتماعية المترتبة على الخصخصة والتى يمكن ان تضعف من الوثوق بها أو نجاحها، والمشكلة الأولى فى "تايلاند" الان هى ان أغلبية موظفى الحكومة يتمتعون بخدمات أفضل من نظرائهم فى القطاع الخاص، وفى "غانا" وكثير من البلدان التى تعانى من مشكلة البطالة بمعدلات عالية فان مصدر قلقها هو فقدان عدد كبير من العمال لعملهم بسبب الخصخصة. ومن الملاحظ ان العديد من البلدان تلجأ إلى وضع خطط لحماية العمالة فى المؤسسات المخصخصة ففى "باكستان" تكفل الدولة العمالة لمدة سنة واحدة بعد الخصخصة ويحق للعاملين الذين تنتهى مدة خدمتهم بعد اثنى عشرة شهرا الحصول على إعانة بطالة لمدة سنتين ويمكن ان يوفر لهم تدريب وقروض ميسرة للعمل بمشروع مستقل، أما فى "سريلانكا" تحمى الحكومة العمال فى الشركات المخصصة لمدة سنتين بعد الخصخصة وتعد "ماليزيا" من أشهر الدول التى أثر الهدف الاجتماعى فيها والمتمثل فى حماية العمالة تأثيرا كبيرا على تصميم برنامج الخصخصة فيها حيث تشترط عدم تخفيض عدد العاملين فى الشركات المخصخصة خلال الأعوام الخمسة الأولى إلا لأسباب تأديبية، ومعالجة الزيادة فى عدد العاملين عن طريق التناقص الطبيعى لعددهم، وإعادة توزيعهم والتوسع فى الأنظمة التعويضية ومنح العاملين المتأثرين عند الخصخصة مجموعة من مزايا العمل بشروط وظروف خدمة لا تقل عن مثيلاتها أثناء خدمتهم فى الحكومة، ومنح هؤلاء العاملين حرية الاختيار بين الالتحاق بالشركة الجديدة أو عدم الالتحاق بها، وإحالة من لا يرغبون للتقاعد ومنحهم مزايا التقاعد الشرعية فورا. وقد أدت كل هذه الضمانات إلى تعزيز التعاون بين الحكومة والعاملين وقللت مقاومتهم للخصخصة. وفى "السنغال" استخدمت الاعتبارات الاجتماعية كعامل مرجح للمقارنة بين المشتركين

---

[١] سامى عفيفى حاتم، م. س، ص ص ٤١: ٥١،

حيث تحصل المشترى الذى يأخذ هذه الاعتبارات فى حساباته على مزايا تفصيلية دون غيره من المشترين. [١]

ترى الباحثة ان مراعاة البعد الاجتماعى تعد من القضايا التى أثيرت فى إطار تطبيق البرنامج القومى للخصخصة. وكان الاهتمام بهذا البعد نابعا من الطبيعة الاقتصادية فى مصر وهى الفلسفة الاشتراكية التى استمرت لفترة طويلة من الزمن وكان التخلى الفجائى عنها سوف يؤثر بالسلب على أوضاع الشعب المصرى الذى لم يتهيأ بعد لتقبل مفاهيم الرأسمالية وأسسها المختلفة فى الشكل والمضمون عن الفلسفة الاشتراكية السابقة. ويعد الاهتمام بمراعاة البعد الاجتماعى فى النشاط الاقتصادى ليس موضوعا حديثا بل لقد تناوله العلماء فى الماضى وأكدوا على أهميته فى تفعيل دور النشاط الاقتصادى.

فيؤكد ريموند فيرث على أهمية البعد الاجتماعى فى النشاط الاقتصادى حين يرى ان الاختيار والسلوك والقيم التى يحملها الفرد يساهم فى تكوينها باقى الأفراد الذين يعيشون معه فى مجموعة واحدة، فكلما قلل الفرد من انعزاله عن المجموعة كلما تجاوب مع الاختيار المتوقع فى نظر الآخرين. لذا نجد ان النظام الاقتصادى قد وضع فى إطار اجتماعى. ولا يكاد علماء الأنثروبولوجيا يتكلمون عن وجود ظواهر اقتصادية خالصة فى المجتمع البدائى أو المتخلف دون ان يكون لها فى الوقت ذاته صبغة اجتماعية نظرا لتشابك الظواهر وتداخلها وتساندها وظيفيا. [٢]

وهذا يؤكد أهمية النواحى الاجتماعية فى المجال الاقتصادى لان نظم المجتمع غير منفصلة بل هناك حالة من التشابك والارتباط بين مختلف النظم، وحينما تنتهج الدولة سياسة اقتصادية معينة خاصة إذا كانت حديثة وغير مألوفة بالنسبة للمجتمع فلابد ان تدرس تأثيراتها على المجتمع وأفراده حتى نتمكن من وضع الحلول وبدائل الحلول الممكنة التى يمكن بواسطتها علاج أى تأثيرات سلبية قد تنشأ بفعل التغير الاقتصادى وتتضمن تأثير مباشر سلبى على أعضاء المجتمع.

ومما لاشك فيه أنه مع الأهمية التوسع فى تطبيق السياسات الاقتصادية الجديدة فى إطار النظام العالمى خاصة ما يتعلق بالخصخصة وحرية السوق فان ذلك لا يعنى إغفال البعد الاجتماعى فى تلك السياسات حيث ان النمو مع عدالة التوزيع يعد معادلة صعبة ينبغى تبنيها والعمل على تحقيقها، حيث ان إغفال البعد الاجتماعى قد يؤدى إلى التوتر والتمرد الاجتماعى الذى يمكن ان يتحول إلى ثورة اجتماعية وسياسية كما حدث مؤخرا فى إندونيسيا والتى أدت إلى إجبار الرئيس "سوهارتو" على الاستقالة. [٣]

---

[١] محمود صبح، م. س، ص ٢٨، ٢٩.

[٢] فاروق العادلى، الأنثروبولوجيا الاقتصادية والسياسية، دار المعارف للطباعة، ط٢، القاهرة، ١٩٩٣، ص٢٩.

[٣] السيد يس، العولمة والطريق الثالث، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٩، ص٥٩، ٦٠.

ومن المعروف أنه باستراجاع تاريخ القطاع العام نجد أنه قد تحمل دائما سياسات تسعير معينة مراعاة للبعد الاجتماعى وكانت فى كثير من الأحيان تحول بينه وبين الربح، وبمعنى آخر، ان القطاع العام لم تتحدد أسعاره بناءا على آليات الطلب والعرض وبالتالى فان منطق الربحية الذى يحكم المشروع الخاص ليس ذات المنطق الذى يحكم القطاع العام، كما كان القطاع العام ملتزما بسياسات الدولة فى التعيين الوظيفى بغض النظر عن حاجته الحقيقية للعاملين من عدمه، وهذا يعد اختلافا آخر فى سياسة كل من القطاعين العام والخاص إضافة إلى خضوع العاملين بالقطاع العام لقانون العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بينما يخضع العاملون بالقطاع الخاص لقانون العمل. (١)

ومما سبق ترى الباحثة ان لكل قطاع سواء عام أو خاص سياساته التى ترسم طريقة عمله وتحدد شكل وطريقة الحياة بالنسبة للعاملين به الذين اعتادوا تلك السياسات وكيفوا أوضاعهم وفقا لها، وهناك تباين بين سياسات كل قطاع بل وتضارب فى بعض الأحيان فالقطاع العام باعتباره هو القطاع المسيطر يقوم بدور العائل ويعظم البعد الاجتماعى حتى وان كلفه ماديا أما القطاع الخاص فإنه يهتم بالدرجة الأولى بالبعد الاقتصادى الذى يحقق له الأرباح وهو وان اهتم بالنواحى الاجتماعية فإنه يهتم بها فى ضوء ما سوف تحققه له من مكاسب مادية، وقد أكدت الدراسة الميدانية ذلك كما سبق وأوضحنا من قبل. وهنا تبدو صعوبة عملية التحول للقطاع الخاص أو تطبيق آلياته بعد فترة طويلة من الاعتماد على القطاع العام بسبب ما سيؤدى إليه ذلك من فقدان العديد من المزايا وأهمها الإحساس بالأمن والاستقرار وضمان التوظيف والحفاظ على حقوق العاملين.

التجربة المصرية بين التأييد والمعارضة فى ضوء الكتابات النظرية

لم تلق سياسة اقتصادية على مدار التاريخ المصرى معارضة كما لقيت سياسة الخصخصة، ومرجع تلك المعارضة ربما يعود فى جزء منه إلى التنشئة السياسية وحالة الوعى السياسى بين أفراد المجتمع والتى أدت إلى حالة تعارض المصالح بين فئات المجتمع والحكومة التى تريد بيع القطاع العام والمخاوف بشان سياسة تقليل العمالة والاستغناء عنها نتيجة بيع الشركات حيث أنه لا يوجد من القواعد ما يمنع المالك الجديد من تصفية العمالة سواء كلها أو بعضها ومن ثم جاءت المعارضة الشديدة للخصخصة وبرنامجها بسياساته المختلفة. (٢)

وكان أقوى المعارضين للخصخصة هم الفئات التى قد تفقد بعض النفوذ أو الدخل من جرائها وعلى رأس هذه الفئات نجد البيروقراطية الحكومية وهى فى كثير من الدول غير متحمسة للبرنامج فى حين تبدى النقابات تخوفا لما سيترتب عليها من انخفاض لفرص العمل وزيادة نسبة البطالة وتفشيها بين القوى العاملة، كما تعارضها بعض الطبقات الرأسمالية خاصة إذا كانت هذه العملية سوف تؤثر على أوضاعها الاحتكارية فى السوق. (٣)

---

(١) محمد محسن البجار، الضمانات القانونية للعاملين فى ضوء الخصخصة، مكتبة الإشعاع، الإسكندرية ٢٠٠٠، ص١٨.

(٢) منى قاسم، الإصلاح الاقتصادى فى مصر، ص ٩٣.

(٣) إقبال الأمير، م. س، ص ص ١١٤، ١١٥.

ترى الباحثة أن انقسام الآراء حول الخصخصة ما بين مؤيد ومعارض يعد أمرًا طبيعيًا ومتوقعًا فأى سياسة جديدة تواجه فى البداية بالرفض الشديد إلى أن تتضح معالمها ونتلمس مزاياها هنا يتكون الرأى الصحيح ففى البداية كان الرفض ثم القبول المشروط ثم القبول بدون قيود أو شروط ففى بداية تطبيق الخصخصة قالوا باستحالة امتداد البرنامج للأنشطة التى تعد حكرًا على الدولة كالكهرباء والطرق والإمداد بالمياه.. إلخ من مشروعات البنية الأساسية وحدث ما كان مستحيلاً فى البداية ثم هم الآن يقولون باستحالة خصخصة الأنشطة الدفاعية والعسكرية الاستراتيجية وأنها من المهام السيادية للدولة التى يجب أن تتفرغ لها ولكن تتساءل الباحثة هل سيحدث فيما بعد ما كان مستحيلاً اليوم بالنسبة للأنشطة الاستراتيجية.

يرى **الاقتصاديون** ان العوامل السياسية تمثل قيد يجب أولاً التخلص منه لتحقيق الكفاءة الاقتصادية، ويرى السياسيون ان نجاح الخضخضة يقاس بما يحصل عليه الجماعات السياسية وما تفقده وهم يرون فى الخصخصة وسيلة هامة لتحقيق تقليل أعباء الميزانيات والعجز فيها وقد أكد السياسيون على هدفين رئيسيين للخصخصة هما:

- تشجيع الرأسمالية الشعبية عن طريق توسيع ملكية الأسهم.
- تقليص قوة الاتحادات أو النقابات العمالية فى القطاع العام.

وفى المملكة المتحدة صممت هذه الأهداف لتقوية حزب المحافظين على حساب العمال والديموقراطيون الاجتماعيون، وبينما يرحب الاقتصاديون ببيع الأسهم للأجانب نجد ان السياسيين يقاومون ذلك. ويقاوم **العاملون** Civil Servants الخصخصة لأنها تهدد بتقليل سلطتهم وتخفيض الموارد التى تقع تحت سيطرتهم هذا من ناحية، كما أنهم يرحبون بها لأسباب أخرى، فهى سوف تقلل من حجم الدعم الحكومى، وتعمل على رفع أسعار المنتجات كالكهرباء والمياه وخدمات الاتصالات، كما أنها تعنى نقص الموارد المالية الموجهة لتغطية خسائر الشركات ويرى علماء الإدارة Management Theorists ان درجة الشفافية بين الحكومة والمؤسسة سوف تزداد بفعل الخصخصة كما ان القرارات التى كانت فى ظل القطاع العام تخضع لشبكة من البيروقراطية سوف تصبح أكثر شفافية وحرية ويعتمد ذلك على الأسلوب التنظيمى للحكومة. ويرتبط موقف **المديرين** Managers بمؤسسات الدولة من الخصخصة على مجموعة مختلفة من القضايا من أهمها أثر الخصخصة على حكمهم الذاتى Autonomy. ويشعر المديرون ان العمل فى ظل يقظة الوزارة يُعد أكثر تقييدًا من إدارة شركة يمتلكها عدد من المساهمين، ويعتقد المديرون ان التعويض أو المكافأة التى ستدفع لهم فى ظل الملكية العامة أقل من الخاصة كما ان المديرون يبحثون عن ما يسميه "Nicks" الحياة الهادئة Quiet Life ويعارضون المنافسة كما يعارضون الخصخصة لأنها سوف تؤثر على قدرتهم على منع دخول الأجانب والمنافسين المحليين. [1]

لقد أثر الاقتصاديون فى النقاش حول الخصخصة من خلال كتاباتهم فى هذا الموضوع ومن

---

[1] Aharoni, Y., "On Measuring the Success of Privatization" In George Yarrow, Privatization: Critical Perspectives on The World Economy, Routledge, Vol.1, U.S.A, 1996, PP. 19: 21.

خلال مساهمتهم فى المؤسسات الدولية أيضا بتقديم النصح للدول الناميـــة، ويـرى الاقتصـاديون ان الخصخصة سوف تعمل على تحسين الكفاءة بالنسبة للسلع والخدمات وان المؤسسات المخصخصة أكثر فاعلية من المؤسسات المملوكة للدولة. وان المكاسب أو الخسائر الناتجة عن الخصخصـة تنشـأ بفعـل التغيرات فى الكفاءة التقنية، والكفاءة فى تخصيص المـوارد Technical & Allocative Efficiency، وتحسين الكفاءة يتم بفعل تأثير قوى السوق وتفعيل دورها بفعل التغيير فى الملكية، والخصخصة وحدهـا بدون ان يصاحبها المنافسة يمكن ان تحول الاحتكار العام إلى احتكار خاص، وان تغيير الملكية دون تغيير فى بناء السوق قد لا يؤدى إلى تحسين الكفاءة. ويرى الاقتصاديون كذلك ان الخصخصة سوف تسـاعد الحكومات على تقليل النفقات والضرائب وخفض العجز فى الميزانية، وزيادة إيرادات الحكومـة عـن طريق بيع الأصول ومن ثم فان نقل مشروع ما من مسئوليات الحكومة يعتبر وسـيلة لتقليـل القـوة الاحتكارية للاتحادات التى تكتسب قوة خاصة فى المؤسسات المملوكة للدولة. وقد بـنى الاقتصـاديون آرائهم فى التفرقة بين القطاعين العام والخاص والقول بان الثانى أكفأ من الأول على افتراض "الإنسـان الاقتصادى" Economic Man وهذا الفرض يشكل أساس عام للنظرية الاقتصادية التى يشير مضمونهـا إلى سيطرة الاهتمام بالذات على كل فرد. وتؤثر معظم مشـروعات الخصخصـة علـى اهتمامـات الجماعات الأخرى فى الاقتصاد مثل المستهلكين، النقابات العمالية Trade Union، الموردين، القـادة السياسيين. فالمستهلكين الذين يحصلون على الدعم الحكومى من خلال مؤسسات الدولة يتوقعون فقـد هذه الإعانات بعد الخصخصة ومن ثم يرون أنفسهم أسوأ حالا. ومن ناحية أخرى يرون ان الخصخصـة قد تؤدى إلى تقليل التكاليف وتحسين الخدمة خاصة إذا كانت مصحوبة بازدياد المنافسة وفى هذه الحالـة سوف يستفيد المستهلك، كما يتأثر **العمل والعمالة** بالخصخصة فغالبا ما تدفع المؤسسـات المملوكـة للدولة أجورا أعلى حيث أنها تقوم بتشغيل قوى عاملة أكبر من القطاع الخاص. هنا فليـس غريبـا ان يقاوم كل من الموظفين بشركات الدولة والنقابات العمالية الخصخصة. كما يتأثر **الموردون** Suppliers ويرون أنفسهم فى خطر بفعل الخصخصة.[1]

فى بداية مرحلة الإصلاح الاقتصادى فى مصر ثار الجدل حول الخصخصة كوسيلة من وسـائل الإصلاح، فرأى البعض ان الخصخصة هى وسيلة الملجأ الأخير بعد استنفاذ جميـع وسـائل إصـلاح شركات القطاع العام، والبعض الآخر رأى انها هدفا فى حد ذاتها وان الدولة يجب أن تتجه إليها بكـل قوة وان الشركات الفاشلة والناجحة مآلها الخصخصة.[2]

وكان هناك العديد من المخاوف بشان الخصخصة حيث خشى واضعى السياسات من تهديـد الخصخصة للوظائف فى مجتمع يؤمن حق التوظيف الكامل للعمالة. كما ان هناك تخوف آخـر مـن ان

---

[1] Ibid., PP. 17,18.

[2] محمد صالح الحناوى، م. س، ص ١٤٧.

فقد سيطرة الدولة على الصناعات فى كل القطاعات سوف يؤدى إلى تهديد الأمن القومى خاصة فى ظل تقلبات العلاقات السياسية فى الشرق الأوسط. [١]

يدعى المعارضون للخصخصة إن من شأنها المساس باستقلالية الدولة، خاصة إذا ما سمح للأجانب بالمساهمة فى رؤوس أموال المنشآت المخصخصة وخير دليل على ذلك يظهر فى التجربة الكندية فى خصخصة مؤسسة "هافيلاند" التى عانت من معارضة مساهمة الأمريكيين فى ملكيتها. كما يطالب المعارضون بضرورة بقاء منشآت معينة تحت السيطرة الكاملة للدولة، دون مشاركة القطاع الخاص إضافة إلى الادعاء بان الخصخصة من شأنها أن تؤدى إلى تركيز ثروة البلاد فى أيدي فئة قليلة من الشعب. كما لا يثق المعارضون فى قدرة القطاع الخاص أو فى نواياه وان الخصخصة ستؤدى إلى زيادة نسبة البطالة وكان هذا هو رأى "الأحزاب السياسية"، أما **النقابات العمالية** فقد عارضت الخصخصة بدعوى الخوف من تقليص العمالة فى المؤسسات المخصخصة فقد عارضت النقابات العمالية فى "تايلاند" بشدة اتجاه الحكومة لبيع المنشآت كما تعثر البرنامج فى "سرى لانكا" لنفس السبب بل وعارضت النقابة أسلوب الخصخصة عن طريق عقود الإدارة والتأجير حتى وان تضمن عدم تخفيض للعمالة ،وذلك خوفًا من فقدان بعض المزايا كالحوافز العينية، أو نظام سخي للمعاشات والخوف من احتمال فقدان بعض المزايا فى المستقبل. [٢]

وفى مصر هناك بعض الآراء تتهم هذا البرنامج بان أصول المؤسسات المملوكة للدولة ثم بيعها للأجانب Foreigners بدون أية قيود أو ضمانات وربما يؤدى هذا إلى سيطرة أو تحكم الدولة الأجنبية فى الاقتصاد المصرى وهذا ربما يخلق احتكارات جديدة ويستلزم هذا وضع قوانين جديدة تحكم مبيعات الأجانب وتحول دون الاحتكار ولابد ان يعلن ذلك على الناس حتى تهدأ ثورتهم ولخلق مجال سيكولوجى Psychological Atmosphere لصالح الخصخصة بحيث يصبح أحد الاهتمامات الأساسية للحكومة. [٣]

يرى المعارضون للخصخصة أنه إذا كان الهدف منها هو رفع كفاءة الشركة فإنه يمكن تحقيق ذلك بالتأهيل الإدارى وإعداد القيادات العليا فى قطاع الأعمال لاستخدام "الأساليب الإدارية التى ثبت نجاحها وفعاليتها فى القطاع الخاص" وفى ذلك نسوق مثالاً على الفنادق المصرية التى تطبق "عقود الإدارة" كأسلوب من أساليب الخصخصة ويتم أيضًا بيعها رغم ما تحققه من أرباح سواء للدولة أو لشركات الإدارة. ويحصر محمد صالح الحناوى مشاكل الخصخصة فى "الإدارة" مؤكدًا على ضرورة خصخصة المدير أولاً لتحقيق الكفاءة المطلوبة لكافة قطاعات الأعمال حيث ان الانتقال الكلى للقطاع الخاص فى ظل منهج اقتصاد السوق يتطلب تحديد أدوار كل من الحكومة والقطاعين من خلال الإدارة

---

[1] Moore, Philipe, Op. Cit., P. 57.

[٢] مسير إبراهيم هندى، خصخصة المشروعات العامة، سلسلة البحوث والدراسات العدد ٣٣٧، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ١٩٩٥، ص ص ١١، ١٢.

[3] Badie, A.M.A., Op. Cit., P. 40.

العليا وإقناع المدير بفلسفة التخطيط الاستراتيجى. [١]

كما انتقد البنك وصندوق النقد الدوليين وبرنامج الخصخصة المصرى وقد تركز هذا النقد حول تأخر مصر فى برنامج الخصخصة، وبطء سير عملية الخصخصة، وضعف التواجد العربى فى عملية الخصخصة المصرية. ولقد أثارت الخصخصة خلافًا بين الحكومة المصرية وصندوق النقد الدولى تعلق هذا الخلاف برغبة الصندوق فى الإسراع بعملية الخصخصة فى مصر فى حين ترى الحكومة ان التوجه السريع ضار بمصلحة الدولة حيث ان العرض الزائد للأصول دفعة واحدة قد لا يقابله طلب على الشراء ومن ثم تنخفض قيمة الأصول عن القيمة السوقية الحقيقية، وهذا يتعارض مع رغبة الحكومة فى الحصول على أقصى عائد من عمليات البيع وترى مصر أنها تسير بمعدلات معتدلة تحقق سعر عادل لأصولها وفى هذا الصدد هناك رأى بان البيروقراطية المصرية هى سبب البطء الشديد فى سير عملية الخصخصة بسبب رغبة البيروقراطية فى الاحتفاظ بالقطاع العام والسيطرة عليه فأبطأت وتيرة الخصخصة بصورة سمحت للدولة بالحصول على أسعار تقترب من القيمة الحقيقية للأصول العامة المباعة. [٢]

ان أنسب وسيلة لمواجهة هؤلاء المعارضين هى تحويلهم من متضررين إلى منتفعين عن طريق اشتراك العاملين فى ملكية المشروعات أو جزء منها لضمان تأييدهم لبرنامج الخصخصة. [٣]

كما تعد الحملات الإعلامية هى أنسب وسيلة لمواجهة الانتقادات المرتبطة بالخصخصة ولابد ان تتضمن هذه الحملات معلومات توضح المركز المالى للمنشآت المخطط لخصخصتها، إضافة إلى توضيح العائد قصير وطويل الأجر المترتب على تخلى الحكومة الجزئى أو الكلى عن ملكيتها حتى فى حالة المنشآت الرابحة. ولابد ان تتضمن الحملات الإعلامية أيضًا ردودًا مباشرة وغير مباشرة على الاعتراضات المتوقعة فى ظل ما يُتاح من معلومات أفرزتها الخبرة العالمية فى هذا المجال. [٤]

لقد واجهت موجة الخصخصة العديد من الانتقادات والآراء المتباينة وليس هذا فى مصر وحدها بل وفى كافة دول العالم النامى والمتقدم، وقد دارت كافة هذه الانتقادات حول عدة نقاط هى:

- دور الدولة وما سوف يطرأ عليه من تغيير.
- مشكلة العمالة وكيفية التعامل معها، ومدى مراعاة البُعد الاجتماعى عند التطبيق.
- مشكلة تملك الأجانب للأصول القومية وأثر ذلك على الأمن القومى.
- التشكيك فى قدرات القطاع الخاص.
- مشكلة البطالة والاحتكارات وعمليات تقييم الأصول.
- ارتفاع الأسعار خاصة بعد تحرير سعر الصرف وتعويم الجنيه المصرى.

---

[١] محمد صالح الحناوى، م. س، ص١٤٧.

[٢] عبد العزيز صالح بن حبتور، إدارة عمليات الخصخصة وأثرها فى اقتصاديات الوطن العربى، دار صفاء للنشر، الأردن، ١٩٩٧، ص ٤٤: ٤٦.

[٣] إقبال الأمير، م. س، ص ١١٤، ١١٥.

[٤] منير إبراهيم هندى، م. س، ص١٢.

والعديد من الموضوعات الأخرى كانت محل نقد وإثارة للجدل.

ترى الباحثة إن النقد الموجه للخصخصة لم يقتصر فقط على الاقتصاديين ورجال الفكر السياسى بل امتد النقد إلى مديرى الشركات والعاملين بها بل ووصل إلى رجل الشارع العادى كلهم رأوا فيها وسيلة فاشلة لتحسين وضع الاقتصاد وهاجموها بشدة لكن رجال الفكر والسياسة كانوا يرون فيها وسيلة لتحسين الكفاءة من خلال اعتمادها على المنافسة وأنها سوف تؤدى إلى تقديم خدمة جيدة بتكلفة أقل وان اضطلاع القطاع الخاص بالمهام المختلفة بعد الخصخصة يترك للدولة الفرصة للتفرغ ووضع القوانين والسياسات المنظمة للعمل داخل المجتمع. وكان أشد موجات النقد من النقابات العمالية حيث ان العمالة المسرحة أكثر الفئات تضرراً. كما ترى أنه مهما يكن من أمر تلك الانتقادات فمنها ما هو صحيح وفى محله ومنها ما دون ذلك وكى نتجنب موجات النقد هذه والتى من الواضح أنه قد قلت حدتها عن بداية البرنامج لابد من اتباع برنامج للتوعية يسير جنبًا إلى جنب مع برنامج الخصخصة. وهذه التوعية الإعلامية لابد ان تتم على كافة المستويات فى الإذاعة والتليفزيون وهى من الوسائل الأكثر انتشاراً بالإضافة إلى الصحف والمجلات المتخصصة والتى تقوم بنقل كافة ما يتعلق ببرنامج الخصخصة، وتوضح مزاياه وعيوبه وكيفية التغلب عليها كما لابد ان تتعرض هذه الوسائل الإعلامية للرد على الانتقادات الموجهة للبرنامج من كافة النواحى حتى توضح الصورة لمن يهمه الأمر وربما ينقلب الوضع ويصبح النقد لصالح البرنامج.

المعوقات الاجتماعية والاقتصادية للخصخصة فى الدول النامية:

ظهرت الخصخصة فى الدول النامية كسياسة لعدة أسباب منها:

- أزمة الدين.
- سوء الأداءات المالية للميزانية فى نهاية السبعينات وبداية الثمانينات، وبعدها أصبحت الخصخصة جزء من سياسة الإصلاح الاقتصادى فى تلك الدول.
- كانت الخصخصة بالنسبة للدول النامية شرطًا أساسيًا للحصول على مساعدات البنك وصندوق النقد الدوليين.
- التغيرات فى أيديولوجيا التنمية ونظريتها والاتجاه نحو الليبرالية السياسية فى التسعينيات وبمقتضى هذه الأيديولوجيات الجديدة سادت فكرة إبعاد القطاع العام عن بعض الأنشطة التى اضطلع بأدائها عن طريق سياسات الخصخصة.
- مع ظهور الديمقراطية فى الدول الإفريقية اختيرت الخصخصة كأفضل وسيلة للحصول على التأييد السياسى، وأصبحت أفضل بديل لتأجير المنشآت، كما ساعدت على امتصاص موارد مؤسسات الدولة، كما حاول القادة السياسيين فى أفريقيا استغلال أهداف الخصخصة والكفاءة المتزايدة الناشئة عنها فى الحصول على التأييد السياسى من جمهور الناخبين. [1]

---

[1]Kubi, K.A., "State Enterprises and Privatization in Ghana", The Journal of Modern African Studies, Vol. 39, No.2, Cambridge University Press London, PP. 197, 198.

وقد بدأت بعض الدول العربية فى الأخذ بسياسات الخصخصة فى إطار برامج مختلفة للإصلاح الاقتصادى وإعادة الهيكلة كما فى المغرب وتونس ومصر، أو انعكاسًا لسياسات تخفيف العبء المالى عن كاهل الدولة وفتح المزيد من فرص العمل للقطاع الخاص مثلما هو الحال فى الكويت وعمان والمملكة العربية السعودية، وقد بدأت هذه التجارب متأخرة نسبيًا ولذلك ميزة هامة هى الاستفادة من رصيد التجارب العالمية التى سبقتها. وقد كان هناك قلة فى الكتابات الخاصة بالتجارب العربية فى التحول إلى القطاع الخاص. ومن الجدير بالذكر ان هناك تفاوتًا فى المصطلحات المستخدمة للدلالة على التحول إلى القطاع الخاص عبر التجارب العربية، ففى دول المغرب العربى يستخدم مصطلح الخوصصة، وفى دول الخليج العربى يستخدم مصطلح التخصيصية، أما فى مصر وباقى دول المشرق العربى فيشيع فيها مصطلح الخصخصة. (١)

هناك اثنين من العوامل الرئيسية التى تؤثر على استراتيجية الخصخصة ومن ثم الإنتاجية الاقتصادية ورفاهية المستهلك وهذه العوامل هى:

١- الأوضاع والظروف الخاصة بالدولة. ومدى اعتمادها على قوى السوق ومدى فاعلية النظم القانونية والإشرافية فيها.

٢- طبيعة السوق الذى تعمل فيه المؤسسة سواء تميز بالمنافسة الكاملة أو الجزئية أو انعدمت فيه المنافسة. (٢)

وتواجه الخصخصة فى العالم النامى عدة معوقات منها:

أ. نقص الأسواق المالية.

ب. محدودية التسهيلات الائتمانية المتاحة للقطاع الخاص.

ج. عدم توفر رأس المال الكافى لدى مستثمرى القطاع الخاص.

وفى جنوب شرق آسيا حدث تقدم هائل فى بعض النظم النقدية المعقدة فى الدول النامية كما أحدثت المزيد من التقدم فى هذه الدول بالمقارنة بغيرها من دول العالم النامى. أى ان الخصخصة فى الدول النامية أحدثت الأهداف المرجوة منها. (٣)

وبصفة عامة فان عوامل الضعف الهيكلية فى الدول النامية تفرض قيودًا شديدة تعوق تنفيذ برامج الخصخصة فى هذه الدول ومنها:

- عدم الترحيب بالمستثمر الأجنبى خاصة فى الدول النامية بأفريقيا.
- ضعف القطاع الخاص المحلى.

---

(١) أحمد صقر عاشور، التحول إلى القطاع الخاص، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، العدد رقم ٣٤٤، القاهرة، ١٩٩٦، ص ح، د.

(2) KiKeri, S. N. J. and Shirley, M. (ed.) Privatization; The Lessons of Experiences, The World Bank., 1st Printing, Washington, D.C., USA, 1992, P. 20.

(3) Cowan, L.G., "A Global Overview of Privatization" In; Hankee, S. H. (ed.), Privatization and Development, The International Center For Economic Growth, U.S.A, 1987, P. 11.

- ان معظم المؤسسات المرشحة للخصخصة لا تصلح للبيع بصورتها الحالية وإنما تحتـــاج إلى إعـــادة هيكلة ومن ثم ميزانيات مالية. [١]

هنا نرى ان الدول النامية فى حاجة ماسة لمساعدة الحكومة والجهات المانحة للمساعدات الفنيـــة والمادية لتزويدها بالاستشارات والنصائح اللازمة لوضع برامج دقيقة للخصخصة تشمل كافة الأبعـــاد الاقتصادية والسياسية والاجتماعية وان توفر البدائل المناسبة لكل دولة بالإضافة إلى توفير الدعم المـــالى اللازم لإعادة الهيكلة للمؤسسات المرشحة للخصخصة حتى ترتفع قيمتها عند التقييم والبيع.

المعوقات الاقتصادية والاجتماعية لبرنامج الخصخصة المصرى:

أظهر التطبيق العملى لبرنامج الخصخصة بعض المعوقات الاقتصادية والاجتماعية والتى يمكـــن تصنيفها إلى نوعين من المعوقات.

أ. المعوقات التى تواجه أى برنامج للخصخصة فى أى دولة.

ب. المعوقات التى ارتبطت بالبرنامج المصري بصفة خاصة.

وقد تمثل النوع الأول من المعوقات فى:

١- مشكلة اختيار الشركات للخصخصة.

٢- مشكلة تحديد أنسب الطرق البيع أم التأجير.

٣- مشكلة تقييم الأصول المعروضة للبيع بسبب غياب أى قيمة واضحة تعبر عن القيمة الحقيقيـــة لأى مؤسسة، وقد ظهرت اعتراضات كثيرة حول القيمة المحددة للأصول المعروضة للبيـــع فى بعض الشركات.

٤- مشكلات عقود الامتياز. أما النوع الثانى من المعوقات والذى ارتبط بالبرنامج المصرى فيمكـــن إجمالها فى:

١- سوء الأوضاع المالية فى معظم شركات قطاع الأعمال العام مما استدعى إصلاح الهيكل المـــالى قبل الخصخصة.

٢- مشكلة العمالة الزائدة وعدم التوازن فى نظم التوظيف Employment Structures.

٣- مشكلة التناقض فى السياسة الحكومية وقد ظهر ذلك حين أعلنت الحكومة تدعيمها للقطـــاع الخاص وبيع المؤسسات العامة هذا من ناحية ومن ناحية أخرى أكدت أنه لن يحـــدث فصـــل للعمال بصرف النظر عن البطالة المقنعة فى بعض المؤسسات ، ومثال آخر هنـــاك إجـــراءات لتخفيض تكاليف إنشاء مؤسسات جديدة بينما تفرض أعباء جديدة مثل ضريبة المبيعات هنـــا لابد أن توجد سياسة اقتصادية منظمة ومتوافقة.

٤- مشكلة التأييد العام لمبدأ الخصخصة وبرنامجها خاصة فى ظل الاتهامـــات العديـــدة للبرنـــامج وسياساته المختلفة. [٢]

---

[١] سمير مقدسى، "التخصيصية والمؤسسات العالمية" فى سعيد النجار وآخرون، مرجع سابق ، ص١٠١.

[2] Badie, A.M.A., Op. Cit., PP. 34: 40.

بعض الآثار الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للخصخصة فى مصر:

لقد ظلت مصر منذ عام ١٩٤٦ أحد أبرز الدول التى تطبق القانون المزدوج (الإدارى والخاص) وبصدور القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ تقلص نطاق نفوذ القانون الإدارى لصالح القانون الخاص حيث كان القضاء الإدارى هو جهة الاختصاص بنظر الطعن فى قرارات الفصل لموظفى القطاع العام، كما كان يمثل الجهة الرقابية على القرارات غير المشروعة المتعلقة بالعاملين التى تصدرها الشركات وكان هذا الواقع يعطى العاملين بالقطاع العام ضمانات تكفل حمايتهم دون ان تسلب الإدارة حق توقيع الجزاء. والحكومة هى صاحبة الاختصاص فى رسم سياسة الدولة بما يتفق وظروف كل مرحلة. وإذا كان القانون (٢٠٣ لسنة ١٩٩١) أتاح للدولة ان تعامل المشروعات العامة معاملة المشروعات الخاصة فان ذلك لا يعنى تخليها عن ملكية هذه المشروعات وإنما يعنى خصخصة القاعدة القانونية المنظمة للعمل فيها من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ لصالح القانون ١٣٧ لسنة ١٩٨١. [١]

وبالنسبة للأثر **الاقتصادى** نجد ان هذا التطور التشريعى المتمثل فى القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ قد أحدث نقلة كيفية يخشى ان تؤثر سلبيًا على الاقتصاد الوطنى لا لشريحة المستخدمين فحسب وإنما الاقتصاد الوطنى ككل. فتزايد البطالة المستمر نتيجة الخصخصة التى تستتبع تسريح أعداد متزايدة من مستخدمى القطاع العام السابق يؤدى إلى إضعاف القوى الشرائية للسوق المصرى مما يؤدى بالضرورة إلى كساد متزايد فى مختلف قطاعات النشاط الاقتصادى، وقد برزت ظاهرة الكساد فى قطاعات التشييد والبناء وصناعة الملابس الجاهزة وخاصة فى السلع الموجهة للطبقتين الوسطى والدنيا، ويؤدى الكساد إلى إضعاف القدرة التنافسية لرأس المال الوطنى فى مواجهة رأس المال الدولى خاصة مع تطبيق قوانين منظمة التجارة الدولية (الجات سابقًا) فى ظل سوق تنافسية مفتوحة بين مشروعات غير متكافئة القوى. [٢]

ويؤكد سعيد النجار إنه لا مفر من ان تلعب الدولة دورًا هامًا فى الحياة الاقتصادية للبلاد النامية بسبب ضعف القطاع الخاص بها، وضيق السوق المحلية مما يشجع قيام الاحتكارات وضآلة قدرة عناصر الإنتاج على الانتقال، وتدنى مستوى المرافق العامة وغير ذلك من النواقص والاختناقات ولاشك ان أهم دور للدولة فى الخصخصة هو التدخل لمنع أو الحيلولة دون حدوث الاحتكارات خاصة إذا كانت ضد مصالح المستهلكين أو تمس سلع عامة أو أساسية كالكهرباء والمياه والنقل. [٣]

ويرتبط الأثر **السياسى** بدور الدولة فى ظل الخصخصة، فلم تكن الخصخصة فقط مجرد تحويل ملكية الدولة إلى نظام السوق لكنها جزء من عملية شاملة لإعادة هيكلة الاقتصاد الكلى فى المجتمع.
وتتمثل مهمة الحكومة هنا بان تمدنا بإطار أساسى لإنجاح عملية التحول، ويتطلب ذلك التعرف على المشكلات المعقدة المرتبطة بالنواحى السياسية والاجتماعية والمالية والقانونية والتنظيمية والفنية والإدارية. والدولة مسئولة عن إزالة القيود الحالية التى لا تتناسب مع اقتصاد السوق، فلابد إذن من

---

[١] محمد محسن النجار، م. س، ص ص ٩٠، ٩١.

[٢] المرجع السابق، ص ٩٠، ٩١.

[٣] سعيد النجار ، م. س، ص ١٩.

تحرير النشاط الاقتصادى، تحرير الأسعار، تشجيع المنافسة، لابد ان توفر الدولة المقاييس التى تهدف القضاء على النظم الاحتكارية، ويتطلب هذا وضع نظام قانونى يأخذ فى اعتباره متطلبات اقتصاد السوق. كما أنها تقوم بخلق عمالة فعالة Working Labour وأسواق لرؤوس الأموال، أسواق نقدية ونظام مصرفى فعال Functioning Banking System. ويعد اضطلاع الحكومة بكل هذه المهام السابقة شرطا أساسيا لعملية التحول. (١)

وفيما يتعلق بدور الدولة فى مرحلة ما بعد الخصخصة نجد ان هناك تضارب فى الآراء حول دور الدولة بعد عملية الخصخصة:

١- يرى البعض ان من يملك يحكم وبالتالى لابد ان يتخذ القرار، وبعد الخصخصة لابد ان يتغير صانع القرار ليأخذ رجال القطاع الخاص دورهم فى اتخاذ القرار.

٢- يرى البعض الآخر ان دور الدولة لابد ان يقتصر على دور المراقب أو الحكم لان هذا الدور يؤدى إلى مزيد من الحرية للقطاع الخاص فى إدارة السوق وتعديل الهيكل الاقتصادى القومى.

٣- وهناك من يرى إن الأخذ باقتصاديات السوق لا يلغى دور الدولة الموجه عن طريق إدارتها للموارد والناتج القومى على النحو الذى يخدم أولويات المجتمع. (٢)

ويؤيد الرأى الأخير إن الدولة مازالت موجودة بشكل قوى فى ظل الخصخصة، فهى تسن التشريعات وتنظم وتدير الهيكل العام للنشاط الاقتصادى للمجتمع، وان ما يحدث فى ظل الخصخصة هو تغيير فى تركيبة الأنشطة التى تقوم بها الدولة؛ فالخصخصة لا تعنى الإخلال بمكانة الدولة، فلا يزال عملها السياسى موجودا، كما إن دورها الاقتصادى يمكن الإبقاء عليه خاصة فى مجالات اقتصادية محددة نلعب فيها دور أهم من القطاع الخاص. (٣)

لم يعد موضوع الخصخصة فى مصر قضية مثيرة للجدل حول إمكانية تطبيقها أم لا، بل أنها أصبحت خيار استراتيجى يتعين اتباعه فى ظل الظروف السياسية والاقتصادية العالمية التى تتجه نحو التحرر والعالمية فى المعاملات. ومن المعروف إن للخصخصة آثارها السلبية خاصة على العمالة، ولكن من المؤكد إن لها آثارا إيجابية يجب الإشارة إليها. ولابد علينا من محاولة البحث عن أساليب للتخفيف من الآثار السلبية، فالخصخصة تغيير، وللتغيير تكلفة لابد أن نتحملها كى نسير بالمجتمع إلى التقدم، ونواكب متطلباته. (٤)

---

(١) Heckel, S.O., Privatization and Changing Ownership in The Steel Industry, ECE Steel Series. U.N., N.Y. 1996, P. 4

(٢) عوض شفق عوض، م. س، ص٥٠، ٥١.

(٣) أحمد ماهر، م. س، ص ٣٩.

(٤) محمود صبح، م. س، ص ١٠٦.

ومن الجدير بالذكر إن الخصخصة تضيف بعدا إيجابيا فى مجال العمالة فهى تقضى على البطالة المقنعة بتشغيل عدد مناسب من العاملين وتوفر العمالة الزائدة للمساهمة فى مشروعات أخرى مع دخول رأس المال والإدارة وطرق الإنتاج الخاصة إلى هذه الأنشطة. [١]

ومن النتائج الإيجابية المتوقع حدوثها من تطبيق برنامج الخصخصة نذكر الآتى:

- زيادة الصادرات وتدعيم القدرة على منافسة الواردات.
- تحسين ميزان المدفوعات وتخفيض الحاجة إلى المعونات الخارجية والديون.
- زيادة فرص التوظيف ومستوى الأجور والدخول الحقيقية.
- نشر ملكية الأسهم بين قطاعات كبيرة من صغار المدخرين والمستثمرين مما يحقق عدالة اجتماعية أكبر واستقرارا اقتصاديا أفضل. [٢]

ان انتقال ملكية شركة عامة إلى قطاع خاص ناجح لا يعنى بالضرورة نجاح الشركة الجديدة وذلك لعدة أسباب منها:

١- ان الممارسات الإدارية فى القطاع الخاص المصرى لا تناسب الحجم الكبير الذى يميز شركات القطاع العام.

٢- ان مركزية الإدارة والاعتماد على عدد محدود من القيادات الإدارية التى ترتبط بالمالك عائليا أو على أساس الثقة لا تصلح لشركات القطاع العام.

٣- ان تركيز عمل شركات القطاع الخاص فى أنشطة التجارة والمبادلات (المحلية والدولية) قد يجعل خبرتها فى إدارة "القطاع الصناعى" محدودة للغاية.

٤- ان هدف تحقيق الربح فى الأجل القصير ودون النظر إلى البعد الاستراتيجى طويل الأجل قد لا يكون مناسبا لشركات القطاع العام بعد تحويلها إلى القطاع الخاص.

ومما سبق فان برنامج إعداد القيادات العليا يجب ألا يقتصر على قيادات قطاع الأعمال العام فقط بل ان يمتد إلى القيادات الحالية للقطاع الخاص والذى سيقع عليها عبء أكبر نتيجة التوجه إلى الخصخصة بل يجب ان يمتد هذا البرنامج إلى الجهاز الإدارى الحكومى ليصبح مهيأ لتقبل الخصخصة بكل أبعادها ومحاورها وفلسفتها. [٣]

تجربة الخصخصة فى شركة الإسكندرية للأدوية

بدأ تطبيق برنامج الخصخصة فى مصر عام ١٩٩١ بعد صدور القانون ٢٠٣ لعام ١٩٩١ الخاص بتنظيم شركات قطاع الأعمال العام، وقبل هذا التاريخ كانت هناك خطوات تمهيدية تمثلت فى

---

[١] إقبال الأمير، م. س، ص ٢١٥.

[٢] محمد صالح الحناوى، م. س، ص ٢٢٥.

[٣] محمد صالح الحناوى، م. س، ص ١٥٦.

برامج الإصلاح الاقتصادى بمراحله المختلفة (إصلاح مالى- إصلاح نقدى ... إلخ).

وقد طبقت الخصخصة فى شركة الإسكندرية عام ١٩٩٥ عندما تحول الشكل القانونى للشركة من شركة قطاع عام إلى شركة تابعة مساهمة مصرية خاضعة لأحكام القانون ١٩٩١/٢٠٣، ومن ثم فهى إحدى شركات الشركة القابضة للأدوية وهى الجهة الرسمية التى تتبعها وتتولى الإشراف عليها مع عدة شركات أخرى فى نفس المجال، بعد تغيير أو تحويل الشكل القانونى للشركة تمت عدة عمليات للتحديد والتطوير شملت الشركة بأكملها سواء المصانع (الأدوية- الأشرطة) أو المبانى الإدارية بأكملها وكذلك عمليات التشجير. ثم جاء تطوير العمالة وذلك بعقد العديد من الدورات التدريبية فى كافة المجالات المتصلة بأعمال الشركة وهذا يعرف بعمليات إعادة الهيكلة، وارتبط بالخصخصة كذلك عمليات تقييم الشركة وتحديد عدد الأسهم المطروحة للبيع فى بورصة الأوراق المالية وتحديد قيمة السهم الاسمية التى تبلغ الآن فى تاريخ إجراء الدراسة الميدانية ١٠ جنيهات، هذا بالإضافة إلى إجراء العديد من دراسات الجدوى الخاصة بتقليل العمالة الزائدة عن طريق ما يسمى بالمعاش المبكر.

نمط الخصخصة المطبق بالشركة:

للخصخصة أنماط عديدة أشهرها هو البيع الكلى أو الجزئى عن طريق البورصة كما يوجد أساليب أخرى كعقود التأجير وعقود الإدارة والتصفية وأسلوب البناء والتشغيل ونقل الملكية المعروف بـ B.O.T وفى بعض الحالات تتبع المؤسسة أسلوب واحد من هذه الأساليب، وقد تدمج بين عدة أساليب حسب طبيعة المؤسسة وشكل الأصول ونوع النشاط، وغير ذلك. وقد قامت الشركة القابضة للأدوية بإصدار قرار بخصخصة شركة الإسكندرية مطبقة أسلوب واحد وهو عرض ٤٠% من أسهم الشركة التى يبلغ عددها ٢ مليون سهم فى بورصة الأوراق المالية ليتم تداولها عن طريق البيع وقد تم ذلك بنسب معينة كالآتى:

٥% من الأسهم للعاملين بالشركة.

٥% من الأسهم لاتحاد العاملين المساهمين.

٣٠% من الأسهم للجمهور.

هذا بالنسبة لنسبة الـ ٤٠%، وقد احتفظت الشركة القابضة بـ ٦٠% من الأسهم ملكا لها، ومن الجدير بالذكر ان غالبية العاملين الذين قاموا بشراء أسهم فى الشركة قاموا ببيعها خوفا من تحمل المخاطرة. وقد قامت الشركة كى تحفز العاملين على شراء الأسهم ببيعها لهم على أقساط مسددة من أرباح الأسهم ومن ثم فهو لا يدفع شئ وبعد ان يسدد قيمة الأسهم يقوم بعدها بالحصول على الأرباح لنفسه.

دوافع خصخصة الشركة:

تختلف دوافع الخصخصة من دولة لأخرى، كما تختلف كذلك من مؤسسة لأخرى حسب الوضع الاقتصادى للمؤسسة وقد جاءت خصخصة هذه الشركة تمشيا مع السياسة الاقتصادية الجديدة فى مصر لإصلاح القطاع العام وإعطاء القطاع الخاص متمثلا فى الأفراد أو المؤسسات الخاصة دورا أكبر فى دفع عجلة الاقتصاد القومى عن طريق التخلص من الشركات الخاسرة ودفع الشركات المتعثرة والنهوض بها للأمام. كما طبقت الخصخصة كذلك بهدف التخلص من العمالة الزائدة عن حاجة العمل وتشكل عبئا عليه من خلال ما يعرف بالمعاش المبكر الاختيارى.

خطوات تجهيز الشركة للخصخصة:

ان خصخصة الشركة تتطلب إجراء العديد من التعديلات والتجهيزات فى شكلها القانونى، وهيكل تمويلها، وإعادة تأهيل أصولها.. إلخ وفيما يلى نعرض لهذه الإجراءات التى تمت بشركة الإسكندرية للأدوية وذلك لمعرفة أهميتها فى تسهيل عملية الخصخصة.

أولا: فحص وتحليل حالة الشركة:

ويقصد به فحص الوضع الحالى للشركة والعمليات التشغيلية، وذلك لإجراء تقدير مبدئى لقيمة الأصول وكذلك فحص وتحليل الوضع أو المركز السوقى للشركة وما تتمتع به من امتيازات ومدى جاذبية أصولها المختلفة بالنسبة للمستثمرين، ومدى أهميتها الاستراتيجية بالنسبة للدولة كل ذلك تمهيدا لاختيار وتحدي أنسب طريقة للخصخصة. وقد تمت عمليات تقييم الأصول من خلال لجنة فنية مشكلة من عدة أعضاء من الشركة القابضة، ووزارة قطاع الأعمال، وأعضاء من الشركة ذاتها قاموا بتقييم الشركة وتقييم سعر السهم تمهيدا لطرح نسبة من تلك الأسهم للاكتتاب فى البورصة.

ثانيا: الوفاء بتعاقدات الشركة القانونية:

بمعنى تنفيذ أية التزامات تعاقدية قد تشمل الإدارة والعاملين والموردين والعملاء لتجنب أية التزامات تظل سارية على الشركة بعد خصخصتها.

ثالثا: تحويل الشكل القانونى "إعادة الهيكلة القانونية":

وتم ذلك عن طريق تحويل الشكل القانونى للشركة إلى شركة تابعة مساهمة مصرية خاضعة لأحكام القانون ١٩٩١/٢٠٣ الذى حل محل القانون القديم ١٩٧٨/٤٨، أى تحول الشكل القانونى إلى القانون الخاص ومن ثم كانت هناك تعديلات فى نظم وقوانين العمل طبقا لقوانين شركات القطاع الخاص وذلك تمهيدا لخصخصة الشركة والتى تمت فيما بعد عام ١٩٩٥.

رابعا: إعادة الهيكلة المالية:

وقد تم تعديل هيكل رأس مال الشركة من خلال تحويلها إلى شركة جديدة يتكون هيكل ملكيتها من جزئين:

الأول هو مساهمة الحكومة وتبلغ ٦٠% من رأس المال.

والثانى هو أموال المستثمرين و تمثل ٤٠% من رأس مال الشركة.

خامسا: الخطوات التنفيذية:

تمثلت الخطوات التنفيذية فى البدء بتطوير المنشآت والماكينات وتطوير العمالة عن طريق الدورات التدريبية، وقد شعر العاملون بالتغيرات التى أحدثتها الخصخصة فى النواحى الشكلية وما يتعلق بمرافق الشركة ومنشآتها وعنابرها المختلفة حيث تم تطويرها بالكامل. وفيما يلى نعرض لهذه التطورات

-إعادة تأهيل الأصول العينية للشركة:

لقد تعرضت الشركة بكافة مرافقها ومنشآتها وآلاتها لتغيير وتطوير شامل سواء من الداخل أو الشكل الخارجى وقد كانت هناك العديد من عمليات التجديد والإحلال والإضافة فالمصانع سواء مصنع الأدوية أو مصنع الأشرطة تم تجديدهما بالكامل بدءا من الحوائط والأرضيات وحتى الأجهزة والماكينات والأدوات وفيما يلى نوضح ما تم فى كل قسم.

١ - **مصنع الأدوية:** تم تطويره من الداخل والخارج باستخدام الرخام كما أصبحت الأرفف والأدوات من الألوميتال والاستانلس والخشب FD وتم تحديث جميع الماكينات وإدخال الكمبيوتر واستبدال التكييف المتهالك بتكييف مركزى.

٢ - *مصنع الأشرطة:* تم تجديده بالكامل حيث كان عرضه للانهيار وتم تحديث الأجهزة والماكينات وكافة الآلات والمعدات بحيث أصبح هذا المصنع مكيف مركزيا ومجهز على أحدث الطرز والمواصفات العالمية.

٣- المبنى الإدارى: لقد حدثت عمليات توسعة للهيكل الفيزيقى للمبنى الإدارى حيث تمت عمليات فصل لبعض الإدارات ودمج لإدارات أخرى فتم فصل القطاع المالى عن قطاع الشئون القانونية ليصبح الأول له دور كامل داخل المبنى الإدارى ومن ثم تم توسيع الحجرات وتزويدها بالمراوح الهوائية الثابتة والمتنقلة.

٤- قطاع الأبحاث والرقابة: تم تطويره بصورة شاملة وحديثة طبقا لنظام الأيزو وتأكيد الجودة وأدخل فيه الكمبيوتر والتكييف المركزى، كما تم تجديد أدوات المعامل المستخدمة فى التحليل بأكملها بالإضافة إلى تجديد الحوائط والأرضيات، ويوجد بمبنى العضو المنتدب، وتم استحداث إدارة تأكيد الجودة ليصبح اسم القطاع: الأبحاث والرقابة وتأكيد الجودة.

٥- المخازن: تم تطوير المخازن القديمة وتجديد المتهالك منها، بالإضافة إلى بناء مخازن جديدة مكيفة ومجهزة على أحدث أساليب الحفظ ومؤمنة ضد الحرائق بأجهزة إنذار وإطفاء آلية.

ومما سبق يتضح لنا ان الخصخصة أحدثت العديد من التغيرات الشكلية الضرورية كى تصبح الشركة أحد المظاهر الحضارية الصناعية وامتد التطوير إلى عمل بوابة لكبار الزوار بالإضافة إلى الاهتمام

الشديد بنظافة الشركة والاهتمام بالتشجير لتنقية الهواء المحيط. وتبدو أهمية إعادة تأهيل الأصول العينية فى أنها سوف تزيد من إقبال المستثمرون على الاستثمار فيها، كما أنها سترفع من قيمة الأصول ومن ثم سعر الأسهم، كما أنه بدون إعادة الهيكلة كان من الممكن ان تقدر قيمة الأصول بأقل من القيمة الحقيقية. وفى إطار الخصخصة تم إنشاء الشركة القابضة للأدوية وهى تمثل الدولة فى ملكية أسهم مشروعات قطاع الأعمال العام لذا كان من الضرورى ان نلقى الضوء عليها ونوضح أهدافها ووظيفتها.

الشركة القابضة للأدوية والمواد الكيميائية والأجهزة الطبية[1] :

شركة مساهمة مصرية طبقا للقانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١. وتقوم الشركة القابضة من خلال شركاتها التابعة بتخصيص استثماراتها ورأسمالها فى تصنيع وتصدير واستيراد وتوزيع وتجارة الأدوية والمواد الكيماوية والمعدات والأجهزة الطبية. وتمتلك الشركة القابضة باستثماراتها المختلفة عنصرا محوريا فى الاقتصاد القومى المصرى.

- سياسة الشركة القابضة: يمكن تلخيص سياسة الشركة القابضة للأدوية فى العناصر التالية:

١- إنشاء شركات تابعة وشركات مساهمة سواء بمفردها أو بالاتفاق مع شركات قابضة أخرى، كيانات خاصة أو عامة أو الأفراد المصريون.

٢- شراء وبيع أو المشاركة فى رأسمال شركات قابضة مساهمة .Share Holding CO.

٣- تأسيس وإدارة محفظة الأوراق المالية التى تتضمن الأسهم والسندات والوسائل المالية الأخرى والأصول.

٤- تدعيم ومساندة مجهودات التطوير للشركات التابعة Affiliatedوتمويل أنشطة الأبحاث والتطوير لتعظيم مكاسب الشركات.

٥- اتخاذ الإجراءات اللازمة لإنجاز أهداف الشركة متضمنا شئون الوكالة التجارية.

وتضم الشركة القابضة للأدوية حاليا أحد عشرة شركة تابعة فى مجال الإنتاج الدوائى وهى:

١- شركة النيل للأدوية بالقاهرة.

٢- شركة القاهرة للأدوية والصناعات الكيماوية بالقاهرة.

٣- شركة مصر للأدوية والصناعات الكيماوية بالقاهرة.

٤- شركة ممفيس للأدوية والصناعات الكيماوية بالقاهرة.

٥- شركة الإسكندرية للأدوية والصناعات الكيماوية بالإسكندرية.

٦- الشركة العربية للأدوية بالقاهرة.

٧- شركة النصر للأدوية والصناعات الكيماوية القليوبية.

---

[1] Web Site W W W. egyfit. Com. eg/ hold.

٨- شركة العبوات الدوائية بالقاهرة.

٩- شركة الجمهورية لتجارة الأدوية والكيماويات والأجهزة الطبية بالقاهرة.

١٠- المصرية لتجارة الأدوية بالقاهرة.

وتقوم كل الشركات التابعة للشركة القابضة للأدوية والصناعات الكيماوية بإنتاج مستحضرات أخرى بترخيص من شركات الأدوية المتعددة الجنسيات أو الدولية المحترفة العاملة فى مجال صناعة الدواء مثل شركات ميرك Merck، أبوت Aboot، SKF ، Rorer، رون بولانك Rhone-Poulenc، Lilly، كاباى Kabi، Sirle وفارماسيا Pharmacia وغيرها.

وقد حصلت معظم الشركات الصناعية على الأيزو ٩٠٠١ أو ٩٠٠٢ وهى شهادة تمنح طبقا لمدى جودة نظام العمل Certificate of Quality System وتحتوى كل الشركات الصناعية التابعة على معامل R & D كما يطبقون أو يستعملون القواعد أو اللوائح الحديثة لنظام الـ جى. إم. بى. GMP العالمى وقد التزمت أنشطة الشركة القابضة للأدوية بسياسة الخصخصة التى تطبقها الحكومة المصرية منذ أبريل عام ١٩٩٥ وحتى الان كالآتى:

- خصخصة حصة من أسهم شركة الإسكندرية للأدوية تقدر بـ ١٠٤,٥ مليون جنيه تمثل ٤٠% من أسهم الشركة الكلية وذلك لاتحاد العاملين، الأفراد، صناديق استثمار.
- خصخصة حصة تبلغ ٣٣,٣% من أسهم شركة النيل للأدوية تبلغ قيمتها ٥٨,٢ مليون جنيه لكل من اتحاد العاملين والأفراد وصناديق الاستثمار.
- خصخصة ٤٠% من أسهم شركة ممفيس للأدوية تبلغ قيمتها ٩٠ مليون جنيه لاتحاد العاملين والأفراد وصناديق الاستثمار ونفس الوضع بالنسبة لشركة القاهرة للأدوية والشركة العربية للأدوية أما الشركة المصرية لتجارة الأدوية فهناك مخطط لخصخصتها مع الإشارة أنه فى كل حالات الخصخصة تم تحديد ١٠% من الأسهم للأفراد، ٣٠% لصناديق الاستثمار.

وتصدر الشركة القابضة للأدوية من خلال شركاتها التابعة لدول آسيا وأفريقيا وأوربا ففى قارة آسيا تصدر لكل من: السعودية- الإمارات- الكويت- اليمن- العراق- عمان، سوريا والبحرين وقطر. وفى قارة أفريقيا تصدر إلى دول منها: السودان- ليبيا- جيبوتى- أثيوبيا، مالى- بنين- أوغندا- السنغال ونيجيريا. أما فى أوروبا فتصدر لكل من: ألمانيا- إيطاليا- رومانيا- فرنسا- أسبانيا- هولندا.

وتتمثل منتجات الشركات التابعة فى:

١- مستحضرات دوائية للإنسان Human Products

٢- مستحضرات بيطرية Veterinary Products

٣- أعشاب طبية Medical Herbs

٤- مواد تعبئة وتغليف.

٥- Paramedical

٦- Natural Products منتجات طبيعية.

٧- معدات وأجهزة طبية Medical Appliances & Equipmenty

٨- Surgical Apparatus أدوات جراحية.

٩- Pesticides مبيدات حشرية.

١٠- Cosmetics مستحضرات تجميل.

النتائج الاقتصادية والاجتماعية للخصخصة فى ضوء الدراسة الميدانية:

لقد كشفت الدراسة الميدانية لإحدى تجارب الخصخصة المصرية بشركة الإسكندرية للأدوية عن وجود بعض النتائج الاقتصادية والاجتماعية منها ما هو سلبى ومنها ما هو إيجابى.

وفيما يلى نعرض تلك النتائج:

- تغيير شكل الإدارة بجلب أعضاء من خارج الشركة لتتولى إدارتها، ومنح مجلس الإدارة مزايا مادية حيث تؤول إليهم نسبة كبيرة من الربح ترتبط بمدى تحقيق الأهداف ومن ثم فهم حريصون على تحقيق أهداف الإنتاج حفاظا على الموقع الوظيفى والمزايا المادية المرتبطة بكفاءة الأداء المالى للمؤسسة.
- عطاء فرصة وصلاحية أكبر للعضو المنتدب باعتباره المسير الإدارى والمالى لشئون الوحدات الصناعية حتى يتمكن من إنجاز العمل وسياساته كما أعطى برنامج الخصخصة فى مصر للعضو المنتدب أحقية فى توقيع العقوبات والجزاءات للعاملين بما يكفل أداء العمل والمحافظة على انضباطه من أجل رقى الوحدات الإنتاجية بمهامها.
- وبالرغم من أهمية الدور الإدارى والمالى والمهنى الذى يقوم به العضو المنتدب فى الوحدة الصناعية إلا ان بعض الأخبارين فى مجتمع البحث قد أشاروا إلى أهمية ان يكون العضو المنتدب وتعيينه نابعا من أبناء الشركة أو المصنع نفسه والذى قد ترقى إلى درجات عليا لإحساسهم بان هذا الشخص قد يكون لديه درجة أعلى من الانتماء إلى زملائه، أما من يعين فى هذا الموقع من خارج أبناء الشركة فقد تكون فلسفته فى الدرجة الأولى هى تحقيق الإنتاجية الأعلى والربح على حساب العلاقات والجوانب الإنسانية وبما يحقق له البقاء فى موقعه.
- ان الصلاحيات التى منحها القانون ١٩٩١/٢٠٣ للعضو المنتدب تعد بمثابة سلاح ذو حدين فهذه الصلاحيات منها ما يسهل العمل بما يكفل تحقيق السرعة فى اتخاذ بعض القرارات دون الرجوع للشركة القابضة خاصة القرارات المرتبطة بالإنتاج والتسويق فى حدود معينة مثل شراء مستلزمات الإنتاج أو التعاقد مع شركات دعاية خاصة فيتم ذلك مباشرة بين رئيس القطاع المعنى والطرف

الآخر بعد موافقة العضو المنتدب. ويعيب هذه الصلاحيات الواسعة ان بإمكان العضو المنتدب أو يجوز له نقل أو فصل العامل دون الرجوع للشركة القابضة وحتى إذا لم توافق اللجنة الثلاثية على ذلك. كما أن أعضاء مجلس الإدارة المعنيون غير متواجدين ولا يوجد لديهم إحساس بأوضاع الشركة ومشكلات العاملين ولا يربطهم بالشركة سوى الحصول على المرتبات والحوافز والأرباح.

- وفيما يتعلق بالنشاط التسويقى أدت الخصخصة إلى إنعاش قطاع التسويق وذلك بزيادة تخصص الإدارات التى تضطلع بعمليات التسويق وذلك بهدف تنظيم العمل وتحديد الاختصاصات بما يكفل تحقيق السرعة فى الإنجاز وتنمية المبيعات. كما ان هناك زيادة فى الاهتمام بالدورات التدريبية فى كافة المجالات الفنية والإدارية والتسويقية بما يواكب الأساليب المتطورة والمتجددة. هذا علاوة على استحداث أنواع وأساليب تسويقية جديدة لتنمية المبيعات مثل زيادة فترة الائتمان، واستبدال السلع منتهية الصلاحية، والخصم الممنوح على بعض المنتجات، وتخصيص هدايا معينة ترتبط بكميات محددة من منتج معين، وتطبيق نظام البوانص Ponus ويتم بمنح الصيدلى كمية مجانية من منتج معين إذا حصل على نسبة منه، ويتم ذلك لتحريك المخزون الراكد وتوزيعه.
- تمليك نسبة من أسهم الشركة للعاملين: وكان لهذا الأسلوب مزاياه وهى تحقيق الولاء والانتماء للمكان لان عائد العمل سيعود فى النهاية بالربح على المستثمرين من العمال خاصة وان عائد الأسهم مجزى لان الشركة تحقق أرباحا. ويعيب هذا الأسلوب غياب الوعى لدى العاملين بهذا النوع من الاستثمار وتبين لى فى الدراسة الميدانية ومن خلال مقابلاتى مع بعض الأخبارين من العاملين ان كثيرا منهم بعد ان قاموا بشراء أسهم أسرعوا ببيعها فى أقرب فرصة خوفا من تحمل المخاطرة أو تكبد خسائر نتيجة عدم الاستقرار فى أسعار الأسهم بالبورصة، كما ان امتلاك الأسهم أمر جديد غير مفهوم أو معروف للغالبية العظمى منهم خاصة محدودى الدخل.
- ومنذ بداية العمل بالقانون ١٩٩١/٢٠٣ يكاد لا يوجد تعيينات بسبب وقف سياسة الإحلال للعمالة والاكتفاء بما هو متوفر.
- تطبيق نظام "المعاش المبكر الاختيارى" بدون إحلال أدى إلى زيادة أعباء العمل على الموجودين دون ان يقابل ذلك زيادة فى الأجر، كما ان نقص العمالة بعد تطبيق هذا النظام خاصة فى قطاع الإنتاج أدى إلى الاعتماد على العمالة المؤقتة وهى ليست بنفس كفاءة العامل القديم والمثبت.
- لم تؤدى الخصخصة بمجتمع البحث إلى زيادة فى الأجور بخلاف الزيادات النمطية ولا يوجد زيارات وثابة فى المرتبات بل ان هناك تقلص للمزايا المادية التى كان يتمتع بها العاملين بسبب سياسة تقليل الإنفاق العام المطبقة فى مؤسسات قطاع الأعمال العام، وفى ضوء هذه السياسة تسعى شركة

الإسكندرية إلى جلب عمالة حاصلة على مؤهلات متوسطة وتفضلها عن المؤهلات العليا. حيث أنها تحصل على راتب أقل ومن ثم حافز أقل وكذلك بالنسبة للأرباح السنوية.

- ضعف دور مجلس الإدارة واللجنة النقابية بالشركة بسبب الصلاحيات الواسعة للعضو المنتدب وهو وحده صاحب القرار النهائى.
- لقد أدت الخصخصة إلى إحداث تغيير فى طبيعة الدور الخاص بالنقابة حيث أصبح هذا الدور منحصرا فى القيام ببعض الأنشطة الاجتماعية داخل الشركة مثل تنظيم الرحلات بأنواعها، وإدارة مطاعم الشركة بجانب الحفاظ على المزايا التى يتمتع بها العاملين والمطالبة بحقوقهم فقط دون ان يكونوا ملزمين بتنفيذها.
- بسبب تطبيق سياسة تقليل الإنفاق الحكومى تم فى مقابل تحقيق هذا الهدف تراكم الترقيات وتأخرها لتوفير المخصصات المادية المرتبطة بها، مما أدى إلى اختلال الجو النفسى للعمالة التى تنتظر الترقيات خاصة للدرجة الأولى.
- تبين من الدراسة أيضا تقلص الخدمات الترويحية وقلة الدعم الموجه لها من قبل الشركة وفى هذا السياق يوجه العاملين بالشركة نقدا للجنة النقابين مؤداه ان أسعار الرحلات والمصايف هى ذاتها أسعار التكلفة بل ويتهمون أعضاء النقابة بأنهم يستفيدون ماديا من تنظيم الرحلات والأنشطة الاجتماعية بأنواعها ولا يتمتع العاملون إلا بالخصم الممنوح للمجموعات الكبيرة فى مكان الرحلة.
- وقد كشفت الدراسة الميدانية بشركة الإسكندرية للأدوية ان هناك محدودية فى مجال الإنفاق على الدعاية بالمقارنة بالقطاع الخاص، وان منتجات الشركة لا يمكن مقارنتها بمنتجات القطاع الخاص سواء من حيث الأسعار أو التغليف أو ثقة الصيدلى
- هذا بالإضافة إلى ان هامش الربح الممنوح للصيدلى من أدوية ومنتجات القطاع الخاص أكبر من القطاع العام وقطاع الأعمال، مما يجعل الصيدلى أكثر انحيازا للأدوية المستوردة وأدوية القطاع الخاص. ويرجع انخفاض هامش الربح بالنسبة للأدوية المصنعة فى شركات قطاع الأعمال العام إلى التزام الدولة بتطبيق سياسة تسعير تتفق وتراعى البعد الاجتماعى ومحدودى الدخل.
- بعد الخصخصة وخروج عدد كبير من العمالة فى مختلف القطاعات العاملة بشركة الإسكندرية كان هناك زيادة فى أعباء العمل على الذين ظلوا فى وحدات الإنتاج وتم الاعتماد على العمالة المؤقتة بعقود سنوية وكان فى البداية يتم تثبيت العمالة بعد سنة على الأكثر حيث يتم تدريب العامل واختباره لمدة ثلاثة أشهر إذ ثبت خلالها كفاءته يتم تثبيته أما فى ظل تقليل الإنفاق هناك تراكم للعمالة المؤقتة وهناك بعض العاملين الغير مثبتين برغم ان مدة الخدمة قد تصل إلى سبع سنوات.