الباب الأول

في رحاب الخصخصة

الفصل الأول

مفهوم الخصخصة

يحتلّ هذا الموضوع اهتماماً كبيراً في هذا العصر ، حيث أصبح أحد المحاور المهمة في الدراسات العالمية ، وخاصةً بعد انهيار الاتحاد السوفياتي ومن يدور في فلكه من الدول التي تتبنّىٰ مسألة سيطرة الدولة على النشاط الاقتصادي ، وقد شهد العالم في السنوات المتأخرة عدداً كبيراً من الوقائع المتعلقة بظاهرة الخصخصة .

ومع ذلك فما زالت الدراسات في هذا المضمار قليلة ، وخاصة فيما يتعلق برأي الشريعة الإسلامية ، وإعطاء الحكم القاطع في ذلك .

وفي البداية لا بدّ من القول أن هناك عدداً من المصطلحات لها صلة وثيقة بالخصخصة ، مثال ذلك :

ـ **القطاع العام** : وهو قطاع الاقتصاد القومي الذي تملكه أو تشرف علىٰ إدارته الدولة ، من عمليات توزيع وإنتاج ونحو ذلك .

ـ **القطاع الخاص** : وهو القطاع الثاني من الاقتصاد القومي ، والذي تعود ملكيته إلى الأفراد أو الشركات التي يمتلكها أفراد .

ـ **التأميم** : وهو تحويل المرافق الخاصة إلىٰ مرافق عامة .

ـ **الخصخصة أو التخصيص** : مفهوم يعاكس مفهوم التأميم .

ـ **الاقتصاد المخطّط ـ الموجّه ـ وهو** : الاقتصاد الذي تسيطر عليه الدولة ، سواء كانت السيطرة كلّية أو جزئية ، وهذا ما كان يُعرف في المنظور الاشتراكي .

ـ **اقتصاد السوق** : عكس الاقتصاد المخطّط ، وهو اقتصاد يتم الإنتاج فيه بقصد التبادل ، وتستخدم فيه النقود ، وتحدّد فيه الأثمان ، ويتم توزيع الموارد وفقاً لتفاعل قوىٰ العرض والطلب ، وعلىٰ أساس المنافسة من الوحدات الإنتاجية والاستهلاكية ، وهذا ما نراه واضحاً في اقتصاديات الأنظمة الغربية ، كأمريكا وبريطانيا وما إلى هنالك[1] .

---

(١) للتوسع يراجع :

معجم لغة الفقهاء ، للدكتور محمد رواس قلعه جي والدكتور حامد قنيبي : ٢٥١ ، ومعجم المصطلحات التجارية والتعاونية للدكتور أحمد=

وهناك أمرٌ آخر وهو : كثرة مترادفات كلمة (الخصخصة) مثل : التخاص والتخاصية والمخاصة والتخصصية والتخصيصية والتخصيص ، وما إلىٰ هناك .

وكلها تدور في فَلَك ذات المعنى ، وهو : تحويل الملكية العامة إلىٰ الملكية الخاصة ، أو تحويل القطاع العام إلىٰ قطاع خاص .

إذاً : ماذا تعني الخصخصة ؟

١ـ الخصخصة بالمعنى الضيق تعني : تحويل ملكية المؤسسات الاقتصادية المملوكة للدولة والمنتجة للسلع والخدمات المملوكة من قبل الدولة إلىٰ ملكية خاصة ، وقد يكون هذا التحويل كلياً ، وقد يكون جزئياً .

٢ـ الخصخصة بالمعنىٰ الواسع تعني : العملية التي يتم بموجبها حلول القطاع الخاص محل القطاع العام ، خاصة في النشاطات الاقتصادية المتعلقة بإنتاج السلع والخدمات .

لكن المعنى المقصود لكلمة الخصخصة هو المعنىٰ الضيّق ، علماً أن هناك أشكالاً أخرى للخصخصة ، مثل :

= زكي بدوي : ١٦٤ ، وغير ذلك .

ـ **خصخصة الإدارة** : بحيث تبقىٰ ملكية الدولة في يد الدولة ، لكن يُعهد بإدارتها إلىٰ القطاع الخاص بموجب عقود خاصة .

ـ **التأجير** : تبقىٰ ملكية المؤسسة في يد الدولة ، بينما يقوم القطاع الخاص بتشغيلها لحسابه الخاص لقاء مبلغ مقطوع يدفع سنوياً للدولة .

ـ **الامتياز** : حيث يلتزم القطاع بأداء خدمة معينة مقابل مبلغ ثابت تدفعه الدولة .

ـ **عقود التشغيل** : لحساب الغير والإنتاج أو التوزيع باسمه وتحت إشرافه[١] .

وهكذا فعملية تحويل الملكية العامة إلىٰ القطاع الخاص (الخصخصة) يمكن تعريفها بما يلي : هي نقل ملكية أو إدارة المؤسسة العامة إلىٰ القطاع الخاص ، سواء اتخذ ذلك شكل البيع المباشر أو التمليك أو المبادلة بالديون أو من خلال عقود الإدارة أو التأجير[٢] .

* * *

---

(١) الخصخصة في دول الأسكوا ، الدكتور نجيب عيسىٰ : ٢ ـ ٣ .

(٢) القطاع العام : إلىٰ أين ؟ للدكتور غسان قلعاوي : ١٠٧ ـ ١٠٨ .

الفصل الثاني

المسيرة التاريخية للخصخصة

والسؤال المطروح : ما الإطار العام الذي أدىٰ إلىٰ نشوء وتطور فكرة الخصخصة ؟

وفي الجواب نقول : شهد العالم المعاصر بعض الأزمات الاقتصادية القوية ، كفترة الركود الاقتصادي التضخمي ، وعندئذٍ طُرحت آراء وحلول من قبل العلماء الكينزيين ، لكن تلك الحلول لم تصل إلى حلّ فعّال لتلك الأزمة العاصفة ، مما أدىٰ إلى نشوء تيار سياسي واقتصادي في وجه الكينزيين ، وقُدّمت بعض البدائل ، منها إطلاق الحرية الكاملة لقوىٰ السوق ، ووضع حدّ لتدخل الدولة في النشاطات الاقتصادية ، وبالتالي تحويل القطاع العام إلىٰ ملكيات خاصة .

إضافة إلىٰ الفشل الذي مُنيت به غالبية البلدان النامية ، خاصةً في مجالات الزراعة ، والاستدانة الخارجية ، ونحو ذلك .

ثم تدهورت أسعار صادرات الدول النامية من المواد الخام ، ومقابل ذلك ارتفعت وارداتها من المواد المصنعة .

إضافة إلى ارتفاع أسعار الفائدة عالمياً ، وزيادة البلدان الصناعية المتقدمة من القيود علىٰ دخول منتجات البلدان النامية .

كل ذلك أدىٰ إلى إحداث أزمة اقتصادية حادّة ، عُرفت بأزمة المديونية!

فما كان من الدول النامية : إلاّ الاتجاه نحو سياسات التحرير الاقتصادي وجدولة الديون ، وذلك تحسّباً من الوصول إلىٰ حالة الإفلاس!!

ثم إن الوقائع والتجارب أكدت علىٰ أن الكفاءة الاقتصادية للمشروع الخاص ـ غالباً ـ أكبر من الكفاءة الاقتصادية للمشروع العام .

والذي زاد الطين بلّة ما حدث في أواخر الثمانينيات وبداية التسعينيات ، حين تأزمت الأوضاع الاقتصادية في أكبر دولة تتبنىٰ النهج الاشتراكي ، وهي الدولة التي كانت تُعرف بالاتحاد السوفياتي ، وأعلن الرئيس السوفياتي (غورباتشيف) تفكيك الاتحاد السوفياتي إلىٰ دول ، ورافق

ذلك انهيار النظام الاقتصادي والاجتماعي والاشتراكي ـ فيها وفي غالبية دول المنظومة الاشتراكية ـ وكان ذلك لصالح فكرة الخصخصة[1]!!

ومن جهة أخرى خضعت الدول النامية ـ بما فيها الدول العربية ـ لضغوطات المؤسسات المالية العالمية ، وقبلت بتوجيهاتها ، وراحت تنفّذ برامج الإصلاح الهيكلي لاقتصادياتها ، وكان أهم تلك البرامج هي مسألة الانتقال من القطاع العام إلىٰ القطاع الخاص ، وكانت الخصخصة .

لكن هل حقّقت الخصخصة من خلال تلك البرامج نتائج جيدة ؟!

تبيّن الوقائع العملية أن تلك البرامج حققت بعض الإنجازات المفيدة ، لكن هناك نتائج سلبية كبيرة ، خاصة في دول أمريكا اللاتينية ، ودول شرق آسيا ، ودول الاتحاد السوفياتي ـ السابق ـ ، ومثال ذلك :

ازداد التفاوت الاجتماعي في الدخل والثروة ، وبدل أن تزداد معدلات النمو كما هو متوقع ، فقد تراجعت في غالبية

---

(١) للتوسّع يراجع : ظاهرة العولمة الاقتصادية ، للمؤلف : ٤٧ ـ ٥٩ .

الحالات ، وحدثت اضطرابات قوية كان لها انعكاسات على مستقبل هذه الدول!!

ولعلّ التدقيق في مسألة نشوء القطاع العام في الدول العربية يوضح أن المسألة لا تتعلق ـ غالباً ـ بانهيار نظام القطاع العام في العالم ، ومن ثمَّ الدعوة إلى الخصخصة من باب العدوى!!

فبعد انهيار الدولة العثمانية وتدخّل الدول الغربية المستعمرة في شؤون بعض الدول العربية ، بدأت فكرة نشوء القطاع العام ، حيث أقامت هذه الدول عدداً من المشروعات والمرافق العامة ، كالبنوك التابعة للدول المستعمرة وما إلى هنالك .

ولما طُرد المستعمرون من بلادنا ، تبين أنهم حاولوا ربط غالبية الاقتصاديات الوطنية باقتصادياتهم ، خاصة شركات الكهرباء والنقل والاتصالات ، وكذلك الأمور المصرفية ، ونحو ذلك .

مما دفع ببعض الدول العربية إلى اتخاذ خطوات جريئة ، مثل تأميم قناة السويس في مصر ، وتأميم بعض الشركات الأجنبية العاملة في مجالات الماء والسكك الحديدية والكهرباء والتبغ ـ في سورية ـ .

وهذا ما جعل المستعمرين يقومون بحملات عسكرية ومقاطعات اقتصادية ضد تلك البلدان .

وبالتالي فهذه التأميمات ونحوها كانت بداياتٍ لنشوء القطاع العام .

إذاً :

إن الظروف التي واكبت نشوء القطاع العام لم تكن ظروفاً مواتية حقاً ، لذلك وقع القطاع العام فيما بعد في عدد من المزالق الخطيرة ، ولم يستطع الصمود في وجه منافسة القطاع الخاص في كثيرٍ من الأحيان أيضاً .

وهكذا فمسألة نشوء القطاع العام ليست مسألة قائمة علىٰ تخطيط وإيديولوجيات معينة ، إنما المسألة كانت نتيجة واقع سيِّئ ، تسوده الصراعات الداخلية والخارجية ، والسياسية والاجتماعية والاقتصادية ، مع ما رافق المسألة من انبهار الناس بالتجربة الاشتراكية العالمية ، كتجربة الصين والاتحاد السوفياتي .

لذلك كانت الاستراتيجيات متضاربة في كثير من الأحيان ، فتارة يكون التركيز علىٰ التوجّه نحو الخارج والتصدير ، وتارة يكون التوجه نحو الداخل .

والتغيرات الاقتصادية التي حدثت في الثمانينيات ، وعلىٰ رأسها الركود الاقتصادي العالمي .

وجاء الدور على الاتحاد السوفياتي ، حيث كان لتفككه الدور الأكبر في التفكير الجاد للتخلي عن القطاع العام ، حيث توقف دعمه لكثير من الدول النامية ، وقلّت المعونات ، بل وانعدمت نهائياً ، مما كشف عن عورات القطاع العام في الدول النامية ! !

إذاً : هناك طائفة من العوامل أدت إلى قيام القطاع العام كردّة فعل علىٰ الأوضاع التي كانت سائدة أيام الدولة العثمانية والدول المستعمرة ، لذلك كانت مسيرة القطاع العام ـ في الغالب ـ مسيرة غير منظّمة وغير منضبطة ، مما أدىٰ إلىٰ الوقوع في أخطاء جسيمة تارة ، وفي تقديم بعض الإيجابيات تارة أخرى ، وهذا أدىٰ إلىٰ بروز فكرة المناداة بالتحويل ، أي تحويل القطاع العام إلىٰ القطاع الخاص ، وهذه هي الخصخصة .

* * *

الفصل الثالث

الأسباب المؤدية إلى الخصخصة

هناك عدة أسباب تؤدي إلىٰ الخصخصة ، أهمها ما يلي :

١ـ **أسباب سياسية** : لم يؤيد الأوربيون مسألة القطاع العام إلا في بعض الحالات التي تأثرت بالأفكار الكنزية أو الماركسية ، مثل :

أ ـ ضرورة قيام الدولة بإدارة الاقتصاد ، وذلك عن طريق التدخل المباشر في العمليات الإنتاجية .

ب ـ ضرورة حماية الدولة لفئات السكان محدودي الدخل ، كالموظفين والمتقاعدين .

ج ـ ضرورة توفير فرص الدخل لأكبر عدد ممكن من الناس .

د ـ تحديد سقوف للملكية وللدخول ومشاركة العمال في الأرباح ، وتشجيع التعاونيات ، لذلك فعلىٰ الدولة القيام ببعض الأمور ، مثل :

١ـ تجميد معدلات الفائدة ، وفرض ضرائب كبيرة علىٰ الشركات والدخل والثروة .

٢ـ تأميم قطاعات كبيرة من الاقتصاد الأولي ، بحيث تصبح الدولة المنتج الأول ، ويصبح القطاع العام رائد وقائد التنمية الاقتصادية .

٣ـ تمويل معظم هذه المشاريع المبينة أعلاه حين الضرورة علىٰ أساس التمويل بالعجز ، وهو تمويل تضخمي بالأساس! لذلك كانت النتائج شيئاً لا يُصدّق!

لقد تضخّمت الأسعار بشكل لم يسبق له مثيل في تاريخ العالم ، وخسرت المصانع والمعامل المؤممة مما زاد في عجز الخزينة ، وانخفضت الرغبة بالعمل من قبل القادرين عليه ، وذلك نتيجة القوانين المالية الجائرة ، وهربت الرساميل إلىٰ دول آسيا الشرقية ، وبرزت النمور الأربعة (كورية وتايوان وسنغافورة وهونغ كونغ) ، ومن ورائهم الفهود السبعة (الفيلبين وماليزيا وبروناي والصين والهند وإندونيسيا والباكستان) .

وأصبحت هذه الدول ـ النمور والفهود ـ منافسة لصناعات الدول الغربية ، فبين عشية وضحاها أصبحت دولة كورية

الجنوبية ثالث دولة في العالم بإنتاج الرقائق الإلكترونية! وأصبحت دولة تايوان تملك ثاني احتياطي ذهبي ودولاري في العالم بعد الولايات المتحدة الأمريكية!

كل هذا وغيره. . . . قدّم مزيداً من الأدلة العملية الملموسة علىٰ فشل القطاع العام ، وأدّىٰ إلىٰ الاتجاه نحو شعار الخصخصة .

٢ـ **أسباب إدارية محضة** : وتتلخص في انعدام الكفاءة في القطاع العام وذلك بسبب انعدام الحساب الاقتصادي في تصرفات معظم السياسيين ، والسبب هو أن هدف أولئكم النخبة إرضاء سدنة حكمهم ومؤيدي أنظمتهم ومهما كان الحال ، مما أدىٰ إلىٰ زيادة البطالة المقنّعة ، وانعدام الكفاءة ، وارتفاع الكلفة .

٣ـ **أسباب اقتصادية** : حيث تعطل آلية السوق في ظل الفكر التدخلي ، وتظهر الطبقات وتحدث التجاوزات اللامعقولة ، مما يؤدي إلىٰ وضع عناصر غير كفء في مواقع اقتصادية حساسة ، فتكون الطامة!

٤ـ **الفساد في الإدارة الحكومية** : حيث تنعدم المثل الأخلاقية ، وتنعدم الشفافية ، وتنخفض الأجور ، تصبح

مسألة الفساد منتشرة في المجتمع وخاصة الرشاوي!

٥ـ ضرورات الاستثمار والتنمية : وذلك عن طريق بيع القطاع العام .

٦ـ ضرورات المرحلة الحالية للتنمية الدولية .

٧ـ ضغوط المنظمات الدولية : خاصة البنك الدولي للإنشاء والتعمير ، وصندوق النقد الدولي ونحو ذلك[١] .

* * *

(١) للتوسّع في ذلك يراجع مقال الدكتور محمد رياض الأبرش في كتاب : الخصخصة : ٣٢ـ٤٦ .

الفصل الرابع

أشكال الخصخصة ومراحلها

هناك عدد لا بأس به من أشكال الخصخصة ، ويعود ذلك إلىٰ عدّة مؤثرات ، منها :

ـ أهداف الحكومة من الخصخصة .

ـ الظروف المالية والإنتاجية للمؤسسات العامة المنوي تخصيصها .

ـ القدرة علىٰ تعبئة موارد القطاع الخاص لشراء المؤسسات العامة .

ـ مدىٰ إمكانية استيعاب السوق المحلية بيع المؤسسات العامة .

وأهم أشكال الخصخصة حسب رأي الدكتور نبيل مرزوق هي :

أ ـ تخصيص الإدارة :

وينطوي هذا التخصيص علىٰ إقرار ضمني بأفضلية القطاع

الخاص ، والعجز أو القصور في الإدارة العامة ، ويعدّ هذا الشكل مرحلة تمهيدية وأولية للخصخصة ، ضمن اعتبارات محلية متعلقة بمقدرة القطاع الخاص على شراء الأصول ، والموقف العام من مسألة نقل الملكية وخاصة نقل الملكية لرأس المال الأجنبي ، وتتضمن عملية تخصيص الإدارة :

١ـ عقود الإدارة : وهي العقود التي تبرمها الحكومة أو الجهة العامة مع المؤسسات والأفراد المحليين والأجانب لإدارة المنشأة العامة ، لقاء أجور محددة ، أو نسبة من العائدات ، أو حصة من رأسمال المنشأة ، ولا تعد الإدارة في هذه الحالة مسؤولة عن المخاطر التجارية أو عن التدهور في قيمة أصول المنشأة ، إلاّ إذا تم النص في العقد علىٰ ذلك ، وعادة ما تلجأ بعض الدول النامية إلىٰ شركات متخصصة لإدارة بعض المنشآت الاستراتيجية كالكهرباء ، والمياه ، والاتصالات ، والفنادق الكبرىٰ ، وبعض المنشآت الصناعية المتطورة نتيجة افتقاد الجهاز الإداري المحلي ، أو عدم توفّر الكفاءات الضرورية لإنجاح عمل هذه الشركات أو المنشآت ، إلا أن المشكلة التي تواجهها الدول النامية في حالة مثل هذه العقود هي ضعف قدرتها الرقابية والإشرافية ، وبالتالي عدم قدرتها علىٰ تقييم عمل هذه الشركات وجديّتها في تطوير أداء هذه المنشآت .

٢ـ التأجير : وتتيح عقود التأجير استثمار الموارد والأصول من قبل القطاع الخاص ، لقاء رسوم أو أجور محددة من قبل الدولة ، وفي هذه الحالة قد يطالب المستأجر بتخفيض عدد العاملين ، واستبدال عناصر الإدارة العامة بعناصره ، حيث إنه معني بتحقيق معدلات من الريعية مناسبة ، وتخفيض تكاليفه ، والمحافظة علىٰ أصول المنشأة ، وفي بعض الحالات تأخذ عملية التأجير طابع التأجير التمويلي أو (الامتياز) الذي يتيح للمستثمر إدارة واستثمار المشروع لمدة زمنية محددة ، تعود ملكيته بعد ذلك للدولة ، وفي العديد من الحالات يتم التعاقد علىٰ التأجير لفترات زمنية طويلة نسبياً بغرض جعل فكرة نقل الملكية مقبولاً .

ب ـ البيع الجزئي :

تلجأ بعض الحكومات إلىٰ بيع جزء من أسهم أو حصة من المنشآت العامة ، كخطوة تمهيدية نحو نقل الملكية إلىٰ القطاع الخاص بشكل كامل ، ويكون الغرض أحياناً إقامة قطاع مشترك ، ومشاركة القطاع الخاص في الإدارة ، كما تطرح أحياناً أسباب مالية بغرض زيادة رأس المال أو التوسع بشكل عام مبرراً لهذه العملية ، ويأخذ البيع الجزئي طابع المرحلة

الانتقالية للخصخصة من خلال احتفاظ الدولة بجزء من الأسهم أو بأسهم خاصة (الأسهم الذهبية) للمحافظة علىٰ إمكانية التدخل في مجلس الإدارة ، وتوجيه الاستثمارات ، أو الرقابة علىٰ عمل المنشأة بعد تخصيصها .

وعادة ما تلجأ الدولة إلىٰ هذا الأسلوب في القطاعات المهمة والأساسية ، مثل تدخل المملكة المتحدة في توجيه الاستثمارات ، والعمل في قطاع الكهرباء بعد تخصيصه من خلال السهم الذهبي الذي احتفظت به .

ج ـ نقل الملكية إلىٰ الإدارة والعمال :

لجأت الحكومة التشيكية وبعض الحكومات في رابطة الدول المستقلة ودول أوروبة الشرقية إلىٰ خصخصة المنشآت العامة الصغيرة نسبياً ، وذلك بنقل ملكيتها إلىٰ الإدارة والعاملين فيها ، وقد تحولت ملكية العديد من هذه المنشآت خلال فترة وجيزة إلىٰ ملكية للإدارة ، وفي كثير من الحالات شكلت عملية النقل هذه عبئاً علىٰ العمال ، لعدم قدرتهم علىٰ تمويل الاستبدال والتجديد والتطوير للمنشآت التي آلت إليهم ، وذلك بغض النظر عن الديون المترتبة علىٰ هذه المنشآت في الفترات السابقة .

كما أن اهتمام العمال بالحصول على الدخل ، لم يساعد علىٰ تغيير سلوكهم عمالاً إلى مالكين ، وعلىٰ العكس من ذلك ساهم في إسراعهم بالتخلص من أسهمهم الفردية .

د ـ الاكتتاب :

طرحت بعض دول أوروبة الشرقية اكتتاباً عاماً علىٰ المنشآت المطروحة للخصخصة ، علىٰ المواطنين بشكل عام ، وذلك من منطلق توسيع قاعدة الملكية وإتاحة فرص متكافئة للجميع في الحصول علىٰ أسهم الشركات المطروحة للخصخصة ، وقد ساهم في اختيار هذا الشكل من التخصص ، عدم وجود سوق مالية متطورة بالإضافة إلى ضعف رأس المال الخاص بشكل عام في هذه الدول ، بالإضافة إلىٰ وجود قناعات ورأي عام بالحقوق الاجتماعية في ملكية هذه المنشآت التي تعود إلىٰ شعوب هذه البلدان وعمالها ، وبالتالي فإن نقل ملكيتها إلىٰ أفراد محدودين لا يحظىٰ بالقبول والرضا العام ، وسيكون الاستياء أكبر في حال نقل الملكية إلىٰ رأس المال الأجنبي ، مع ذلك فإنه في التطبيق لم تتمكن سوىٰ فئة محدودة من الأثرياء (والمافيات) والقيادات والإدارات السابقة من الحصول علىٰ الكتلة الأساسية من حقوق ملكية هذه المنشآت .

هـ ـ البيع الكامل المباشر :

تعدّ عملية البيع المباشر أكثر الطرق انتشاراً واستخداماً لنقل الملكية ، حيث شكّلت خلال السنوات الماضية حوالي ٨٠٪ من إجمالي المعاملات خلال السنوات (١٩٨٨ـ١٩٩٣) ونحو ٥٨٪ من إجمالي الإيرادات ، وشكّلت هذه الطريقة أيضاً ٨٦٪ من إجمالي المعاملات عام ١٩٩٤م ، وتأخذ عملية البيع المباشر عدة أشكال من أهمها :

١ـ استدراج العروض : وتستخدم هذه الطريقة في بيع المنشآت المهمة والاستراتيجية والتي تتطلب إدارتها مواصفات خاصة ، وقدرات تمويلية وخبرات في المجال الذي تعمل فيه ، إلا أن هذه الطريقة تفتقد للشفافية الكافية ، وتؤدي في حالات الفساد الإداري المتمكن في العديد من الدول النامية إلىٰ ضياع جزء مهم من الموارد بالإضافة إلىٰ تمركز الثروة ، وتشكيل احتكارات خاصة عوضاً عن الاحتكار العام .

٢ـ المزاد العلني : تتيح هذه الطريقة فرصة أكبر من الشفافية إلا أنها لا تمنع أشكال التواطؤ بين المشترين لتخفيض قيمة الأصول ، كما أنها قد تكون وسيلة لمركزة الثروة والسيطرة من قبل حفنة من المتمولين ، علىٰ حساب مفهوم

توسيع الملكية الذي تروّج له الخصخصة .

٣ـ **البيع عن طريق السوق المالية** : وذلك عن طريق طرح أسهم المنشأة المراد بيعها في السوق المالية ، وتتطلب هذه الطريقة وجود سوق مالية نشطة ، وشفافية عالية في تقييم أوضاع المنشآت المطروحة للبيع ، إلا أن أغلب الدول النامية تفتقر إلىٰ أسواق مالية واسعة ونشيطة ، وغالباً ما تكون قيمة الأصول المطروحة للبيع أعلىٰ من قيمة المبادلات السنوية الحاصلة في تلك الأسواق ، ومن الناحية النظرية تتيح السوق المالية إمكانية مشاركة صغار المدخرين والأفراد في ملكية هذه المنشآت ، ولكن من الناحية العملية ، المتمولون الكبار هم الذين يحصلون علىٰ الحزمة الأكبر من الأسهم ويستولون علىٰ مجالس إدارتها ، وتتيح السوق المالية الحصول علىٰ أسعار عادلة نسبياً للمنشآت المطروحة للبيع ، في حال كانت الأسواق مستقرة ، وتعمل بصورة منظمة .

٤ـ **البيع بالتراضي** : ويتم اللجوء إلىٰ هذه الطريقة عند بيع منشآت استراتيجية ومهمة في قطاع الخدمات العامة ، أو الصناعات الاستراتيجية ، حيث أهلية المستثمر الجديد وقدرته علىٰ التطوير والتحديث شرط أساس في عملية نقل الملكية ،

وفي هذه الحالة يتم اختيار مستثمر استراتيجي محلي أو أجنبي وفق شروط ومواصفات محددة ، وغالباً ما يكون ذلك على حساب قيمة الأصول المطروحة للبيع ، وعلىٰ حساب الشفافية المطلوبة في هذه العملية .

٥ـ بيع الأصول المحلية لقاء الديون الخارجية : ويطرح مبرراً لهذه العملية ، التخلص من الأعباء المترتبة علىٰ الديون الخارجية ، ولكن حق المستثمر الجديد في إخراج الأرباح وحصيلة بيع هذه الأصول من شأنه أن يشكل ضغطاً على حصيلة القطع الأجنبي ، لا تقلّ بل يمكن أن تزيد عن تحويلات خدمة الدين الخارجي ، عدا ما يحمله ذلك من خطر زيادة نفوذ رأس المال الأجنبي في الاقتصاد الوطني .

إذاً : ليست المشكلة ـ في عملية الخصخصة ـ بأن تُباع المرافق العامة إلىٰ القطاع الخاص فقط ، إنما الأفضل بكثير هي عملية تدخل ، أي ما يُطلق عليه علماء الاقتصاد : إصلاح الهياكل الاقتصادية ، أو التكييف الاقتصادي .

وبالتالي فاختيار الشكل المناسب يعود بالدرجة الأولىٰ إلىٰ مجموعة من المنطلقات والاعتبارات ، مثل : ضرورة إقناع جميع القوىٰ التي لها علاقة بالخصخصة بضرورة الإصلاح

الاقتصادي ونحو ذلك ، مع قناعة القيادة السياسية بضرورة تنشيط القطاع الخاص[1] .

أما أهم مراحل عملية التخصيص ، فيمكن حصرها في الأدوار التالية :

١ـ إعداد الدراسات الفنية والاقتصادية والمالية للشركات والمنشآت المطروحة للبيع .

٢ـ وضع اللوائح والبيانات التي تتيح نقل الملكية من القطاع العام إلىٰ القطاع الخاص .

٣ـ استبدال الإجراءات التنظيمية بإجراءات جديدة تناسب الوضع الجديد ، خاصة ما يتعلق بالأمور الإدارية والمالية ، وتصفية الديون وما إلىٰ هناك ، وكذلك التخلّص من العمالة الفائضة .

* * *

(١) يراجع مقال الدكتور نبيل مرزوق في كتاب الخصخصة ـ مرجع سابق ـ : ١٦٧ـ١٧٢ .

الفصل الخامس

أهم أساليب الخصخصة

هناك عدة أساليب وطرق لخصخصة القطاع العام ، لكن الاختيار بينها يتحكّم فيه عدد من العوامل ، أهمها :

١ـ أهداف الحكومة من برنامج الخصخصة ، مثال ذلك :

ـ التخلّص من الأعباء المالية ، والأعباء الإدارية .

ـ زيادة مستويات الكفاءة في الشركات الحكومية .

ـ الحصول على أكبر إيراد ممكن من أصول الدولة .

ـ تحسين أحوال الأعمال والاستثمار في الدولة .

ـ زيادة المنافسة .

ـ العمل علىٰ نشر ملكية الأعمال والشركات علىٰ نطاق أوسع .

٢ـ الشكل التنظيمي الحالي للشركة الحكومية : فإذا كانت الشركة ذات مسؤولية محدودة ، فمن السهل خصخصتها ، أما

إذا كانت تأخذ شكل المصلحة الحكومية ، عند ذلك فلا بدّ من تحويلها إلىٰ شركة مساهمة .

٣ـ سجل الأداء المالي للشركة : حيث إن ربحية الشركة العامة تحدد سهولة أو صعوبة تخصيصها .

٤ـ القطاع النوعي لنشاط الشركة ، مثل : اتفاقيات حقوق الامتياز ، أو اتفاقيات الاستئجار ، وما إلىٰ هنالك .

٥ـ قوة الأسواق المالية المحلية : حيث إن درجة كفاءة السوق المالي ومستوىٰ تطوره يؤثّران تأثيراً كبيراً في اختيار طرق الخصخصة .

٦ـ العوامل السياسية والاجتماعية : لأن مسألة التوجه العام للحكومة هو الذي يحدد الطريق الواضح للخصخصة ، كالاكتتاب العام ، أو التصفية العادية ، أو التصفية المفاجئة ، وما إلى هنالك .

وأما أهم أساليب وطرق خصخصة الشركات العامة ، فتتلخص بما يلي :

أ ـ طرح الأسهم في اكتتاب عام : حيث تقوم الحكومة ببيع جميع الأسهم التي تمتلكها الشركة أو بيع جزء كبير منها إلى الجمهور ، من خلال طرح هذه الأسهم في اكتتاب عام .

ب ـ **بيع أسهم الشركة لمجموعة خاصة من المستثمرين .**

ج ـ **بيع أصول الشركة بالمزاد العلني** : ومن صور بيع الأصول :

١ـ خصخصة جزء من الشركة .

٢ـ بيع الشركة بالكامل ، وذلك بعد توقفها عن العمل وتصفيتها .

٣ـ بيع الشركة وهي ما زالت تمارس نشاطها .

د ـ **ضخّ استثمارات خاصة جديدة في الشركة** : ويكون ذلك في بعض الحالات ، مثل :

١ـ إذا كانت الشركة تعاني من قصور في رأسمالها ، وفي حاجة ماسة للتمويل لإجراء تحسينات علىٰ قدرتها الإنتاجية .

٢ـ الحاجة إلىٰ تقوية وتعزيز الشركة ، لأن الحكومة تنوي الاحتفاظ بها كجزء من محفظة استثماراتها .

٣ـ رغبة الحكومة في تغيير مزيج الملكية بينها وبين القطاع الخاص بالنسبة للشركة .

هـ ـ **شراء الإدارة أو العاملين للشركة** : بحيث تتحول الشركات المساهمة إلىٰ شركات خاصة .

و ـ **عقود التأجير والإدارة** : بحيث يقوم القطاع الخاص باستئجار الأصول أو باستخدام التسهيلات المملوكة للدولة لمواصلة الأعمال لحسابه الخاص .

هذا في عقود التأجير ، وأما في عقود الإدارة فتقوم الشركة المتعاقدة علىٰ الإدارة بإدارة الشركة الحكومية مقابل أتعاب محددة .

ز ـ **أساليب تمويل الخصخصة** : والتي تؤدي إلىٰ زيادة تدفّق موارد القطاع الخاص إلىٰ عملية الخصخصة ، وأهمها :

ـ الاقتراض المباشر .

ـ مقايضة الديون بالملكية .

ـ المنشآت المالية المستثمرة : كشركات التأمين مثلاً .

ـ استخدام الحوافز الضريبية .

ـ قبول المساعدات المالية والفنية من المنظمات الدولية للتنمية .

ح ـ **تكاليف الخصخصة** : وتنقسم إلىٰ قسمين ، هما :

١ـ تكاليف عملية الخصخصة : وهي التكاليف اللازمة لتنفيذ هذه العملية ، وعادةً ما تتضمن عنصراً واحداً أو أكثر من العناصر التالية :

ـ التكاليف الإدارية .

ـ تكاليف إعادة الهيكلة المالية للشركة .

ـ تكاليف إصلاح وإعادة تأهيل الأصول العينية للشركة .

ـ تكاليف تسوية حقوق العاملين في الشركة .

٢ـ التكاليف الباقية : وهي التكاليف المتمثلة في استمرار عبء الالتزامات المالية على موازنة الدولة بعد عملية الخصخصة .

ويفرّق عادة هنا بين حالتين :

الأولىٰ ـ بيع الأسهم ، وفيها يحصل المشتري علىٰ أصول الشركة ويتحمل التزاماتها .

الثانية ـ بيع الأصول ، وفيها لا يتحمل المشتري التزامات الشركة[1] .

* * *

(١) للتوسع يراجع كتاب : الخصخصة لمواجهة متطلبات البقاء وتحديات النمو ، الدكتور محمود صبح : ٢٣ـ٥٢ .

الفصل السادس

ما أهداف الخصخصة ؟

تختلف الأهداف المرجوّة لعملية الخصخصة من دولة إلىٰ أخرىٰ ، وأهم تلك الأهداف مايلي :

١ـ رفع الكفاءة والقدرة التنافسية للمؤسسات .

٢ـ تحسين الوضع المالي للدولة .

٣ـ تقليل حجم القطاع العام ، ومن ثم تخفيف الأعباء الإدارية الواقعة علىٰ عاتق الدولة .

٤ـ تعزيز وتقوية قوى السوق ، وزيادة المنافسة في الأنشطة الاقتصادية .

٥ـ توسيع قاعدة ملكية الأسهم .

٦ـ تطوير أسواق المال .

٧ـ التخفيف من الأعباء المالية الملقاة علىٰ ميزانية الدولة .

٨ـ تحفيز العاملين علىٰ العمل والإنتاج ، وتملّك أسهم بعض وحدات القطاع العام المحوّلة إلى القطاع الخاص .

٩ـ إصلاح الهيكل الإداري والمالي والتسويقي لوحدات القطاع العام ، وإيجاد مناخ شريف وعادل للمنافسة .

١٠ـ تخليص النشاط الاقتصادي من التواكل والخمول والهروب من المسؤولية والفساد ، وتأسيسه علىٰ القيم والأخلاق والعمل ، والمحاسبة والثواب والعقاب[١] .

إذاً لا بدّ من دراسة الأهداف الخاصة لكل دولة علىٰ حدة ، ثم دراسة مصالح الشعوب ، من أجل وضع هدف محدد لعملية الخصخصة ، وإلا فلا يمكن تعميم نموذج واحد على الجميع ؟!

* * *

(١) للتوسع يراجع : مقال لمحمد ضياء الدين ، تحت عنوان في ظل سياسة الخصخصة ، منشور في مجلة الاقتصاد الإسلامي عدد (١٨٤) ١٩٩٦ ، صفحة ٣٤ـ٣٥ ، وكتاب : الخصخصة للقاضي أنطوان الناشف : ٨٦ـ٨٧ .

الفصل السابع

الصعوبات التي تعترض عملية الخصخصة

ليست مسألة الخصخصة قضية سهلة ، إنما يعترض حركة الانتقال من القطاع العام إلىٰ القطاع الخاص عدد كبير من الصعوبات ، أهمها :

١ـ صعوبات سياسية :

حيث إن النّخب الحاكمة قد ترىٰ شيئاً ما ، بينما ترىٰ المعارضة في الخصخصة شيئاً آخر ، وتتمحور الخلافات حول :

أ ـ السرعة في التنفيذ .

ب ـ الأسعار التي تُباع فيها الأملاك العامة .

ج ـ السيادة والأمن القومي .

د ـ الجهات التي ترسي عليها عمليات البيع .

٢ـ صعوبات اجتماعية :

وذلك لأن الكثير من مفكري شرائح الدخل المختلفة

يعارضون الخصخصة ، متذرّعين بأن آلية السوق لا تصيب في عملها إلا القادرين علىٰ الأخذ والعطاء ، أما هؤلاء الذين هم ضعفاء اقتصادياً بحكم عمرهم كالمسنّين أو المتقاعدين ، أو بحكم نوعهم كالنساء والأولاد ، أو بحكم عدم تلقيهم التدريب الكافي كالعاطلين عن العمل أو المتعطّلين ، أو بحكم اضطرارهم لتلقي العلم كالتلاميذ والطلاب. . . كل هؤلاء مظلومون ، لأنهم لا يشاركون مشاركة عادلة في منجزات الاقتصاد الوطني .

٣ـ صعوبات إدارية :

وتتجلىٰ في عدة أمور ، أهمها :

أ ـ أن العقلية الإدارية السائدة في عدد من الدول ، تقوم علىٰ الروتين والتكرار والهدر .

ب ـ أن المسؤولين الإداريين يقاومون غالباً هذه الفكرة ، لأنها تطيح بمراكزهم .

ج ـ ان الموظفين ، خصوصاً غير المنتجين يعارضون الفكرة أيضاً ، ونعلم هنا أن النظام الوظيفي المغلق السائد في معظم البلدان النامية يؤمّن ضمانات للموظف ، سواء كان يعمل أو لا يعمل ، وهو الأمر الذي لا توفره المؤسسات الخاصة .

٤ـ صعوبات عقائدية وفكرية ونفسية :

وذلك لعدم إمكانية تلاؤم النخب الحاكمة في الدول النامية مع فكرة التخلي عن القطاع العام وتحويله إلىٰ قطاع خاص ، وذلك بعد أن بقيت تلك النخب تنادي وتمارس مسألة القطاع العام ، وتعتبره رمزاً لمدة زادت عن أربعة عقود!!

٥ـ صعوبات قانونية :

حيث تحتاج عملية التخصيص إلىٰ تشريعات جديدة ، وإلغاء بعض التشريعات القائمة ، أو تعديل بعضها الآخر ، خاصة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والمالية والمؤسساتية ، بحيث ينجم عن هذه التعديلات تغيير في :

- البنيان القانوني للدولة .
- الأداء الاقتصادي .
- المؤسسات والمرافق العامة .
- الخدمات الاجتماعية .

٦ـ صعوبات اقتصادية :

إن أهم مشكلة تواجهها عملية التخصيص علىٰ الجانب الاقتصادي هي إعادة تقويم الأصول الثابتة للمصانع المؤممة

حسب الأسعار القائمة ، وتليها مشكلة تحديد الصيغ القانونية التي يراد اتباعها لإعادة هيكلة القطاع العام ، ومن ثم تحديد أسعار الأسهم ، وتبيان المستفيدين من عملية التخصيص بهدف إقامة رأسمالية شعبية تكون دعماً لليبرالية الجديدة ، وأخيراً تحديد برامج زمنية لإعادة تأهيل اليد العاملة في هذه المؤسسات العامة ، وكلها مشكلات مليئة بالنتائج الاجتماعية الكبيرة ، ولعل هذه الأسباب الاقتصادية هي أهم الأسباب التي جعلت ـ ولا تزال تجعل ـ تقدم عملية التخصيص في كل الدول التي تبنّتها بطيئاً جداً .

٧ـ صعوبات تنفيذية وتقنية :

وهي الصعوبات الحقيقية والأهم ، ومنها :

ـ ما المعيار لإجراء هذا التحويل ؟

ـ هل المعيار هو الخسائر اللاحقة بتلك المؤسسات أو المرافق العامة ؟

ـ هل المعيار هو سوء الخدمات التي تؤديها القطاعات العامة ؟

ـ هل المعيار هو التراجع في معدلات النمو الاقتصادي ؟

ثم من هو الجهاز الذي يقرر أو ينفذ هذه التحويل ، بما فيه تحديد أسعار الموجودات والبيع للقطاعات المنوي تحويلها ؟

٨ـ صعوبات مالية :

من يموّل عملية التخصيص ؟ ومن هي الجهة التي يمكن أن تشتري موجودات المرافق العامة ؟

وهل تموّل العملية بقروض داخلية ، أم بقروض داخلية وخارجية ، أم يتم اللجوء إلىٰ الرأسمال الأجنبي ؟

إذاً : تختلف مسألة الخصخة من بلد لآخر ، ففي الأرجنتين مثلاً ، اشترت شركة إسبانية خاصة للطيران (إيبريا) الشركة الوطنية للطيران ، بينما في البرازيل قامت الدولة بعرض نسبة من الأرباح والعائدات على المصارف ، وذلك بهدف شراء سندات في الشركات الحكومية المنوي بيعها . . . وهكذا .

٩ـ صعوبات أخرى :

مثل ما هي القطاعات التي ترتبط بالسياسة العليا للدولة ، والتي يجب ألا تشملها عملية الخصخصة[١] .

---

(١) للتوسع يراجع كتاب : الخصخصة للقاضي أنطوان الناشف : ٢٧ـ٣٠ ، ومقال الدكتور الأبرش في كتاب الخصخصة ـ مرجع سابق ـ : ٤٧ـ٥٤ .