

سلسلة قطاع الأعمال العام والخصخصة

للدكتور أحمد محمد ارباب

جامعة العلوم التطبيقية

مملكة البحرين

الحلقة الثامنة: مراحل الخصخصة ومقومات الفشل والنجاح

اولاً: مراحل الخصخصة

على الرغم من أن الخصخصة قد توفر أداة هامة للترشيد والكفاءة بصفة عامة ، فإن احتمال نجاحها ليس أكيداً ومخاطرها متفاوتة وتحتاج إلى خطوات علمية سليمة وتدرجية لتحقيق المكاسب المرغوبة منها. وقبل تحديد الأسلوب الأمثل لتخصيص قطاع الأعمال العام هناك عدة مراحل تتمثل في الخطوات التي تمر بها عمليات الخصخصة لابد من دراستها وتنفيذها لضمان اختيار الأسلوب الأمثل وتحقيق الحد الأقصى من المكاسب الممكنة. وفي هذا السياق فإن وجود خطة ذات أهداف محددة وحدود زمنية لإنجاز عملية أمر أساسي لضمان فاعلية تنفيذها. ويمكن صياغة هذه الخطة من خلال دراسة التجارب التي مرت بها الدول التي تعيش في ظل ظروف اقتصادية واجتماعية وسياسية وثقافية شبيهة لتلك التي تتوفر في الدول التي ترغب في تنفيذ سياسية الخصخصة.

1. الإطار القانوني

وضع الإطار والتشريعات والإجراءات القانونية اللازمة لتنظيم عملية الخصخصة، ولا بد من إعداد قانون ولوائح تنظم عملية الخصخصة، وتمنح الأجهزة المختصة الحق في اتخاذ كل الإجراءات اللازمة لخصخصة منشآت قطاع الأعمال العام بما فيها تغيير نظامها الأساسي وشكلها القانوني وهيكلها المالي وغيرها من الأمور الأساسية. ويمكن أن يكون التفويض التشريعي شاملاً أو خاص بكل قطاع أو حالة على حدة.

2. المراجعة الإستراتيجية

اختيار المجموعة المقترحة للخصخصة من خلال مراجعة السياسات العامة وتقويم أعمالها وأنشطتها وتحليل إستراتيجيتها، ولعل احد الأساليب في هذا المجال أن يتم تصنيف منشآت قطاع الأعمال العام إلى العديد من الفئات، فئة تتم خصصتها بالكامل و فئة تتم خصصتها جزئياً و فئة تكون أنشطتها تجارية بشكل كلي و فئة تكون أنشطتها تجارية بشكل جزئ و فئة يتم تصفيتها على سبيل المثال.

3. إعداد منشآت قطاع الأعمال العام لعملية الخصخصة

يتضمن هذا الإعداد إعادة هيكلة رأس المال وتحسين الوضع التنافسي وزيادة الأداء المالي للمنشأة، كما أن هذا الإعداد قد يشمل إعادة صياغة بعض القوانين للسماح بزيادة التنافس في القطاعات المختلفة ولضمان الظروف الملائمة للرقابة الفاعلة على الاحتكارات الممنوحة في القطاعات الحيوية. بالإضافة لذلك أن هناك حاجة إلى الوصول إلى مستوى من إعادة التنظيم اللازم لتحويل منشآت قطاع الأعمال العام أو لإعدادها للخصخصة بما فيها التنظيم الداخلي والهيكل التمويلي وشروط التوظيف والهيكل التنظيمي والتغيير في توجهات الإدارة وطرق اتخاذ القرار والتطوير في فلسفة المنشأة. ويمكن استخدام التدريب كوسيلة فاعلة في إدخال روح جديدة في أي من المنشآت المراد خصصتها. ويعتمد مدى طبيعة عمق هذا الإعداد والتغيير، على طبيعة كل منشأة عامة وظروفها وعلى الأوضاع الاقتصادية السائدة.

4. إنشاء هيئة إدارية

أن احد المدخلات الرئيسية في عملية الخصخصة، هو مدى توافر القدرة على الإدارة الفاعلة لهذه العملية، ويمكن تحقيق ذلك بإنشاء هيئة أو مجلس متخصص مع إعطائه السلطات اللازمة لرعاية عملية الخصخصة والرقابة عليها، مع تحديد حدود زمنية لعملية التنفيذ لكل من المنشأة أو القطاع بالإضافة إلى ذلك فهناك حاجة إلى آلية لتوجيه عملية الخصخصة تستجيب لأي صعوبات من المعارضة السياسية أو مقاوم من قوة العمل وآية صعوبات أخرى. ويمكن تحقيق ذلك بإنشاء مجلس أعلى للخصخصة أو مجلس من الحكماء الاقتصاديين لتقييم ومتابعة عملية الخصخصة. ويمكن لهذا المجلس أو الهيئة الاستعانة بالاستشارات الفنية من وسطاء ماليين أو مستشارين قانونيين أو خبراء في الهيكلة المالية. ويمكن إيجاز أهم واجبات الهيئة الإدارية بما يلي:

أ- وضع برنامج زمني مرن ومدروس على أن يتضمن البرنامج الخطوات الاقتصادية على مستوى الدولة في التحول إلى الخصخصة وذلك من حيث إجراء الدراسات وبناء أجهزة مسئولة وتوفير عناصر ملائمة للتغيير.

ب- تحضير صفقات الخصخصة عن طريق تقييم المشروعات وتحضير عقود البيع وإعداد الشروط القانونية والمحاسبة المالية والمزايدات، وإعداد المذكرات المتبادلة ... الخ.

ت- إدارة كافة فرق الخبراء و الفنيين والمستشارين وتوجيههم بما يضمن أداء عملهم بالشكل والوقت المناسب.

ث- إدارة الجهود التسويقية محليا وخارجيا بما يضمن تحقيق أسعار عادلة للمنشآت التي يراد خصصتها.

ج- الاضطلاع بمهمة التفاوض مع جماعات المساهمين في المنشأة والنقابات العمالية التي قد تتأثر مصالحهم نتيجة لخصخصة المنشأة، وأية جهة أخرى لها علاقة مادية أو تعاقدية تتأثر مصالحها بعملية الخصخصة.

ح- تنفيذ صفقات البيع والشراء أو تداول مسؤوليات الإدارة العامة إذا كانت الخصخصة تشمل الإدارة فقط مع بقاء الملكية بيد قطاع الأعمال العام.

خ- إعلان جميع نتائج خطوات الخصخصة للجمهور حتى يطلع على مدى الالتزام بالمصلحة العامة ومصلحة المستهلكين لمعرفة الإيجابيات والسلبيات لعملية الخصخصة.

د- رفع التقارير للمجلس الاقتصادي أو اللجنة الوزارية المسؤولة عن إجراءات الخصخصة حول جميع الخطوات التي تمت بموجبها عملية الخصخصة.

5. التسويق والأعلام ونشر المعلومات

توضح تجارب الخصخصة أن فشل العديد منها قد يرجع إلى ضعف الأعلام في بيان وتوضيح عملية الخصخصة وقلة نشر المعلومات المتعلقة بمنشآت قطاع الأعمال العام المراد تحويلها إلى القطاع الخاص وخاصة ما يتاح من ذلك للمستثمرين المتوقعين وقوة العمل والرأي العام. وتبين تجارب المملكة المتحدة في مجال الخصخصة إلى أن نجاحها يعود بالدرجة الأولى للنشر الواسع للمعلومات إلى الرأي العام والمستثمرين المحتملين. ويمكن أن يحتوي هذا النشر على المعلومات عن غايات الخصخصة وأهداف المنشأة المراد تحويلها إلى القطاع الخاص، وأوضاعها المالية والرؤى المستقبلية لها. أما التسويق الذي يعتبر لبنة مهمة في نجاح الخصخصة، فيمكن أن يشمل تشجيع صغار المستثمرين بإعطائهم أفضلية في امتلاك الأسهم وتوفير تسهيلات تمويلية لذلك، والسعي نحو طرق ومنافذ استثمارية متعددة ووضع خطة إعلامية شاملة ومتوازنة وهذا الأمر مهم بالنسبة للدول التي تقل فيها الشفافية في المعاملات حتى لا يحدث احتكار لعملية الخصخصة من أولى النفوذ وذوي القدرة المالية.

6. مرحلة البيع

أن مرحلة البيع تكتسب أهمية خاصة في حالة الدول النامية وذلك نظراً لضيق سوق رأس المال وقلة فاعليته. وهذه المرحلة قد تشمل العديد من الخطوات منها تحديد أسلوب الخصخصة، وتحديد طريقة التنفيذ و ثمن البيع و تحديد سعر السهم إذا ما تم البيع عن طريق الأسواق المالية وصياغة وتنفيذ خطة تسويقية لهذه الأسهم. وفي هذه المرحلة لا بد من تفصيل دور القطاع الخاص سواء بتزويده بالمعلومات الضرورية والمفصلة حول أداء عمل هذه المنشآت ومستقبلها أو حول هيكلها المالي والإداري أو أية معلومات أخرى تعمل على جذب المستثمر وتشجيعه على الشراء.

ثانياً: مقومات فشل برنامج الخصخصة

- أن هناك عقبات تعترض تطبيق برامج الخصخصة خاصة في الدول النامية ولا بد من إزالتها. وتتمثل هذه العقبات في الآتي:
1. معوقات تشريعية تتمثل في الحاجة إلى إصدار التشريعات الحديثة والتي تسمح بالتوجه نحو الخصخصة وتطبيقاتها المختلفة.
 2. المعارضة السياسية بالإضافة لضعف الإرادة السياسية العليا التي تدعم القرارات الإدارية والتنظيمية في مجال الخصخصة.
 3. المعارضة الشديدة من قوة العمل وعدم التفهم الاجتماعي لطبيعة الخصخصة ودوافعها وفوائدها ومبرراتها بحيث تخف حدة المقاومة والفهم الخاطئ للخصخصة.
 4. محدودية الأسواق بما في ذلك قلة الأموال والإمكانيات الخاصة وما يرافق ذلك من مخاوف وعدم الاستقرار البيئي.
 5. التأثيرات على مراكز القوى المختلفة وخصوصاً في مجال البيروقراطية الحكومية وتقليص نفوذها والإضرار بمصالحها الذاتية.
 6. ضعف القطاع العام أو قلة أصحاب رؤوس الأموال المحليين القادرين على شراء وتملك منشآت قطاع الأعمال العام المعروضة للخصخصة.
 7. الخوف من التركيز الاقتصادي، بمعنى أن تتركز المقدرات الاقتصادية للدولة في أيدي عائلات محددة أو مؤسسات مالية ضخمة.

ثالثاً: مقومات نجاح برامج الخصخصة

- هناك العديد من المتطلبات الواجب توفرها عند تخطيط وتنفيذ برنامج الخصخصة:
1. أن يكون هناك قطاع خاص فاعل، بمعنى وجود إدارات ذات مستوى فني عال. وان يكون للقطاع الخاص رغبة في الاستثمار في منشآت قطاع الأعمال العام المراد خصصتها وان تتوفر لديه مقدرات وخبرات فنية وإدارية لتشغيلها بنجاح.
 2. وجود سوق لرأس المال ولالأوراق المالية والتخفيف من القيود على الملكية الأجنبية، ففي العديد من الدول النامية واجهت برامج الخصخصة الكثير من الصعوبات نظراً لعدم وجود سوق للأوراق المالية أو عدم توافر أدوات الائتمان والتمويل. وأهمية معرفة قدرة سوق المال في استيعاب التحويلات اللازمة في الملكية من خلال برنامج الخصخصة تنبع من أنه إذا كانت درجة استيعاب محدودة، فإن ذلك يؤدي إلى التركيز الاقتصادي للقطاعات التي تم بيعها أو تركيزها في أيدي مستثمرين أجانب يملكون القدرة المالية على شرائها. ومن الأمور التي تمكن من زيادة قدرة سوق الأوراق المالية على استيعاب عملية

الخصخصة السعي نحو خلق محافظ مالية أو السماح للبنوك ومؤسسات الاستثمار بالدخول في عمليات الخصخصة وتكوين الصناديق والمحافظ اللازمة لذلك.

3. وجود نظام قانوني مناسب ومرن مع توافر مناخ استثماري ملائم لعملية الخصخصة. فكثرة التغير في القوانين واللوائح مع عدم وضوحها قد يعيق عملية الخصخصة، كما أن وجود نظم وقوانين لا تحفز التنافس التجاري قد لا يوفر جواً استثمارياً مناسباً.

4. وجود نظام يوفر الشفافية لكافة المعاملات الخاصة ببرامج الخصخصة، فالالتفاق على أساليب الخصخصة والإعلان عنها منذ البداية وتحديد الجهات المختصة بتطبيق هذه الأساليب والمعايير المطبقة في الاختيار والتفاوض يعطي لبرنامج الخصخصة الوزن والثقل بالجدية. كما أن وضوح النظم والإجراءات التي توفر التنافس في العطاءات والاختيار والإعلان الواضح عن نتائج العطاءات يساعد على تعميق الثقة في عملية الخصخصة وتزيد من التنافس عليها.

5. وجود نظام فاعل لنشر المعلومات المالية عن برامج الخصخصة بما فيها مؤشرات الأداء لمنشآت قطاع الأعمال العام وتكاليف الخدمات التي تقدمها. أن عدم توفر مثل هذه المعلومات يقلل من رغبة المستثمر عن الدخول في برنامج الخصخصة ولا يعطيه الثقة في الاستثمار في هذه المجالات مما ينعكس على التقييم المتحقق للمنشآت المراد خصخصتها.

6. الإفصاح عن كل ماليات المنشأة المراد خصخصتها. فإذا كانت الحسابات الختامية للمنشأة تعد بأسلوب معين يخفي بعض الأخطاء أو التجاوزات في الماضي فيمكن إعادة تصوير هذه الحسابات للسنوات الخمس الماضية لعرض المنشأة للخصخصة بالأساليب والمعايير المحاسبية المتعارف عليها دولياً.

7. إنشاء هيئة إدارية فعالة لمراقبة نشاط هذه المنشأة باعتبارها تمر في مرحلة انتقالية تمهيداً لتحويلها للقطاع الخاص.

8. وأخيراً وليس آخراً، ضرورة توافر الإرادة السياسية الواعية والخبرة القادرة على التحديد الواضح لمدى وأبعاد ومجالات عملية الخصخصة، وكذلك توافر الإدارة الكفاء والحكيمة والقادرة على مزج عناصر الإنتاج المتوافرة بنسب تناسب واقع الدولة وتطلعات المستثمرين. هذا بالإضافة لضمان شفافية موقف الحكومة وإمكانية مساءلتها عن كل ما يتعلق بعمليات الخصخصة ومدى خدمة العملية للدولة اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً .