سلسلة قطاع الأعمال العام والخصخصة

للدكتور أحمد محمد ارباب
جامعة العلوم التطبيقية
مملكة البحرين

الحلقة السابعة: صيغ الخصخصة

كثيراً ما يتم التطرق لمفهوم الخصخصة على أنه بيع منشآت قطاع الأعمال العام إلى القطاع الخاص، رغم أن هذه الوسيلة واحدة من صيغ وأساليب الخصخصة المتعددة وقد تكون الأخيرة التي تلجا إليها الدول. وتختلف أساليب الخصخصة من دولة لأخرى ومن منشأة وأخرى وذلك حسب طبيعة التركيبة الاجتماعية والاقتصادية للدولة من جهة وطبيعة النشاط الذي تمارسه المنشأة العامة المنوي تحويلها للقطاع الخاص من جهة أخرى. ومن أهم الصيغ المتاحة لخصخصة المنشآت العامة ما يلي:

1. عقود الإدارة

تتمثل هذه الطريقة في تخلي الحكومة عن إدارة المنشأة العامة المعنية وإتاحة المجال للقطاع الخاص لإدارة هذه المنشأة مقابل رسم محدد. وهذا الأسلوب لا يعني تخلي الحكومة عن ملكية المنشأة العامة. وإنما ترك المجال للقطاع الخاص لإدارة هذه المؤسسة ويستخدم هذا الأسلوب إذا لم تسمح الطاقة الاستيعابية للسوق ببيع المؤسسة العامة أو جزء منها أو أن هناك بعض المؤسسات العامة التي لا يمكن تحويل ملكيتها إلى القطاع الخاص بسبب طبيعة نشاطها وأهميته للأمن الوطني للدول.

عليه فأن العقود التي تمنح رسماً محدداً مقابل الإدارة بصرف النظر عن الأداء ولا تشترك الإدارة في المخاطرة لا تتحقق مكاسب الخصخصة. وبالتالي نجاح هذا الأسلوب يعتمد على إعداد العقد بطريقة تعطي للإدارة الجديدة حوافز لتحسين الأداء والحفاظ على قيمة الموجودات وضمان عدم التدخل الحكومي في الإدارة، مع وجوب المتابعة والمراقبة المستمرة لهذه المنشأة وإشراك الإدارة في تحمل جزء من المخاطرة. وهذا النموذج قد يلاءم العديد من الدول النامية والتي تعاني من عجز الكفاءات الإدارية عن قيادة المؤسسات العامة. عقود التأجير

أن عقود التأجير عبارة عن عقود تسمح للمستثمرين استغلال الموارد المتاحة للمنشآت العامة مقابل دفع رسوم محددة للحكومة ويتحمل المستثمر في المقابل المخاطرة التجارية، مما يخلق لديه الحافز لتخفيض التكاليف وزيادة حجم الإنتاج وتحسين نوعيته. وقد ثبت نجاح هذه العقود في حالة إمدادات الكهرباء والمياه الطرق في بعض الدول الأفريقية. ويلاحظ من الجدول السابق أن نصيب عقود الإيجار

يكاد يكون مقارب في كل من أفريقيا واسيا وأمريكا اللاتينية والكاريبي وذلك باعتباره أحد الأساليب التي تحقق مكاسب عديدة وفي نفس الوقت لا تفقد الدولة حق ملكية المؤسسات المعنية.

2. عقود الامتياز

هذا الأسلوب يعني التزام القطاع الخاص بأداء خدمة معينة مثل نظافة المباني مقابل مبلغ ثابت تدفعه الحكومة. وهذا من شأنه أن يعمل على تخفيف الأعباء المالية عن الحكومة نتيجة قيام القطاع الخاص بهذه الخدمة من جهد وتحسين جودة هذه الخدمة من جهة أخرى. وفي هذا المجال يمكن للدول النامية منح عقود امتياز للقطاع الخاص لتقديم خدمة معينة كانت تقوم بها المؤسسات العامة بكفاءة متدنية. فعلى سبيل المثال قامت الأرجنتين بمنح القطاع الخاص عقود امتياز للقيام بخدمة إيصال مياه الشرب إلى المواطنين بعد أن ثبت فشل إدارة المؤسسة العامة في تقليل المعدل المرتفع من المياه المفقودة. وبعد تولي القطاع الخاص لهذه المهمة انخفض معدل المياه المفقودة بمقدار 30% خلال أول سنتين بعد التخصيص. وقد دلت الدراسات التي أجريت على أسلوب عقود الامتياز كأسلوب لتخصيص بعض الخدمات الحكومية نتائج إيجابية فيما يتعلق بالكفاءة والفعالية.

3. تخفيض القيود

أن استخدام تخفيض القيود كأسلوب من أساليب الخصخصة وذلك بتخفيض القيود التشريعية والإجرائية والتنظيمية والسياسية والاقتصادية وغيرها من المعوقات للتحرر الاقتصادي وتفعيل دور القطاع الخاص محليا وخارجيا.

4. ملكية المشتركة

أن التحول من الملكية والإدارة المفردة للحكومة إلى الملكية والإدارة المشتركة بنشاطات اقتصادية محدودة وتأخذ المشاركة بين القطاعين أشكال ودرجات متفاوتة من الإدارة والتمويل والصلاحيات والمجالات وغيرها.

5. شركات شبه حكومية

أن تأسيس شركات شبه حكومية تدار بواسطة مجالس إدارات مستقلة مع استمرار ملكية الحكومة للمؤسسات يعتبر تخلصاً من تدخلات الإدارة الحكومية والبيروقراطية التي تتم بها. وأضاف قد نجح هذا الأسلوب في بريطانيا عندما شكلت مجلسا مستقلا لإدارة كل من هيئة الإذاعة البريطانية والسكك الحديدية.

6. تخفيض مساهمة الحكومة في الشركات ومنشآت القطاع الخاص

أن امتلاك الحكومات وفي معظم الدول النامية ومنها الدول العربية مساهمات كبيرة في العديد من المؤسسات والشركات التي يملكها القطاع الخاص. وتشير البيانات أن يمكن توفير جزء كبير من الموارد المالية عن طريق تخصيص هذه المؤسسات لما لذلك من آثار إيجابية على الموازنة العامة من جهة وعلى أداء هذه المنشآت من جهة أخرى، وأضاف أن عملية تخفيض مساهمة الحكومة في مثل هذه الشركات والمؤسسات يجب أن يتم بشكل مرحلي وتدريجي وأن يوضع برنامج زمني لعملية بيع أسهم الحكومة للقطاع الخاص، وأن يراعي وضع الشركات والمؤسسات التي تراد تخفيض مساهمة الحكومة في رأسمالها، كي لا يؤثر ذلك على وضع تلك الشركات، ومراعاة وضع السوق ومقدرته الاستيعابية للأسهم التي ترغب الحكومة في طرحها بالأسواق.

7. البيع للقطاع الخاص

أن هذا الأسلوب يقوم على أساس قيام الحكومة ببيع بعض المؤسسات العامة بكامل أو بعض ومجوداتها وحقوقها والتزاماتها إلى القطاع الخاص، وقد يكون البيع لمشتري فردي من خلال التفاوض أو للجمهور بإصدار وبيع الأسهم أو البيع لمديري المشروع أو لعاملين أو للعملاء.

يتخذ أسلوب البيع للقطاع الخاص أشكالا متعددة من أهمها:

أ- البيع المباشر

ان أسلوب البيع المباشر عادة ما يتبع عندما يوجد مستثمرون معينون تم تحديدهم بالبحث والدراسة العميقة بما يضمن الحفاظ على المال العام وحسن استخدام الأصول المباعة.

ب-أسلوب العطاءات

أن أسلوب العطاءات يتمثل في دعوة عدد من المهتمين بشراء المؤسسة لتقديم عروضهم لشراء المؤسسة. وقد تكون هذه العروض بسيطة تحتوي فقط على سعر الشراء وقد تكون مفصلة تتضمن أمورا أخرى لمواصفات الإنتاج وكمياتها وأسعارها وبعض الأمور ذات العلاقة بالعاملين في هذه المؤسسات. ويتميز هذا الأسلوب كونه مناسبا لجذب عروض الشراء من مشترين مؤهلين لديهم القدرة على رفع كفاءة وفعالية نشاط المؤسسة المعنية، خاصة أن العطاءات غالبا ما تحتوي على بيانات مفصلة حول طبيعة نشاط المؤسسة وإمكانيتها الفنية والمالية والإدارية والتنظيمية.

أن هذا الأسلوب ونتيجة للمنافسة التي يخلقها بين المشترين سيؤدي إلى الحصول على إيرادات مناسبة من بيع المؤسسة. ويحتاج نظام العطاءات إلى الاستعانة بالخبرات الفنية والقانونية الملائمة لطبيعة

عمل المؤسسة المنوي بيعها للقطاع الخاص. ولعل من أهم المشاكل الناجمة عن هذا الأسلوب هو ضعف الأجهزة الإدارية والتي قد تؤدي إلى تواطؤ الإدارة العامة مع المشترين من القطاع الخاص.

ت-المزاد

أن أسلوب المزاد يتم عن طريق عرض المؤسسة العامة المنوي تخصيصها بالمزاد العلني، وهو من أقل الأساليب عرضه للتواطؤ بين إدارة القطاع العام والمشترين وفي نفس الوقت يمكن الحصول على أسعار كبيرة لبيع المؤسسة باعتبار وجود حد ادني للأسعار يبدأ به المزاد. وإذا مأتم إدارة وتنظيم المزاد والترويج له بصورة جيده فان ذلك يحقق مكاسب كبيرة، يعتبر المزاد العلني الأسلوب المفضل للخصخصة في روسيا، إذ تم تخصيص 418 شركة عامة واستخدم أسلوب المزاد لبيع 354 شركة أي بنسبة 84.7 % من إجمالي الشركات المخصخصة.

ث-البيع من خلال سوق رأس المال

أن أسلوب البيع من خلال سوق رأس المال يحتاج إلى وجود أسواق مالية نشطة قادرة على استيعاب الحجم الكبير من أسهم المؤسسة العامة المنوي بيعها لقطاع الخاص. و أضاف عند إتباع هذا الأسلوب في التخصيص لابد من دراسة علمية مستفيضة للمؤسسة المعنية تشمل على تقييم الأسهم من قبل مجموعة من الخبراء المهتمين.

8. مقايضة الديون

ان مقايضة جزء من الديون الخارجية أو الداخلية للدولة بالمساهمة في امتلاك جزء من أسهم منشآت قطاع الأعمال العام. وهذا الأسلوب ظهر حديثا بعد أن أصبحت معظم الدول النامية تعاني من أزمة المديونية وعجزت اقتصادياتها عن تحمل أعباء خدمة هذه الديون. و أضاف يمكن أن تتم هذه العملية بنجاح إذا ما قدمت الدولة المدينة للدائنين حوافز عمل على جذبهم للدخول برؤوس أموالهم في المشروعات الحكومية المنوي تخصيصها كليا أو جزئيا. وقد نجحت شيلي والمكسيك في هذا الأسلوب. إذ قامت المكسيك خلال عام 1987م بمقايضة مجموعة من الديون بلغت 700 مليون دولار بجزء من أسهم مجموعة من الفنادق ومصانع السيارات التي كانت منشآت عامة. و أضاف أن هذا الأسلوب واجهة معارضة كبيرة بحجة أن مقايضة الدين بالاستثمار يحوله إلى مصدر للتدفقات المستمرة إلى الخارج على أثر تدفقات خدمة الدين.

9. إعادة ملكية منشآت قطاع الأعمال العام للقطاع الخاص

ويتمثل هذا الأسلوب في إعادة المنشآت والشركات العامة والتي كان قد سبق تأميمها ومصادرتها ونقل ملكيتها للدولة إلى القطاع الخاص مرة أخرى. وبمعنى أخر إلغاء عملية التأميم.

10. إنشاء شركات مساهمة عامة

أن أسلوب إنشاء شركات مساهمة عامة ينطبق على بعض منشآت قطاع الأعمال العام والتي لم يشملها قرار الخصخصة بعد، ويقوم هذا الأسلوب على أساس تحويل منشآت قطاع الأعمال العام إلى شركات مساهمة عامة تمتلك الحكومة كامل أسهمها ومن ثم تبدأ عملية التحول التدريجي للقطاع الخاص من خلال طرح أسهم هذه الشركات في السوق المالي ليتم الاكتتاب بها من قبل رؤوس الأموال الخاصة.

هذا الأسلوب يعتبر من الأساليب الجيدة للخصخصة، خاصة وأنه يأخذ بعين الاعتبار طبيعة كل منشأة من منشآت قطاع الأعمال العام على حده وكذلك وضع السوق ومقدرته الاستيعابية.

11. التصفية

يقصد بها أن يتم إنهاء ملكية الدولة لبعض منشآتها بالتصفية حينما تكون هذه المشروعات مفلسة وخاسرة ولا يتوقع أن يتحسن الأمر مستقبلا. ومهمة التصفية هنا لا تعني إعادة التأهيل أو إعادة التنظيم للمنشأة، و إنما تعني خروج المشروع من مجال الأعمال لا مجال للعودة لنفس العمل مرة أخرى. و بتصفية أصول المنشأة يمكن إعادة النظر في إمكانية استخدامها مرة أخرى ولكن بأسلوب أخر و تحت ملكية جديدة ولإنتاج سلع جديدة ، أو تقديم خدمات جديدة ، أو بتنظيم جديد، أو غيره من الترتيبات. وأضاف أن المنطق من وراء التصفية هو عدم وجود مشترين يهتمون بشراء المنشأة عن طريق البيع، وذلك لاستمرار الخسائر وضعف الإنتاجية مع وجود توقعات متشائمة حول إمكانية إعادة التنظيم بغرض استمرار العمل فيه.

12. الهبة

هي طريقة أخرى لإنهاء ملكية الدولة للمنشأة. وذلك بتقديم المشروع كهدية إلى أطراف آخرين يمكن أن يهتموا به بصورة أحسن من الدولة، مثل أن يتم تقديم المنشأة كهبة إلى الموظفين أو العملاء أو الجمهور، أو المديرين أو خليط من هذه الأطراف. لقد قامت الحكومة البريطانية بمنح مؤسسة هرفر كرافت المسئولة عن النقل بالقناة الإنجليزية والتي كانت مملوكة لمؤسسة السكك الحديدية البريطانية كهبة للمدربين فيها مقابل جنية إسترليني واحد. و قد تمكن الملاك الجدد وفي سنوات محدودة للغاية تحويل الخسارة التي كانت تزيد عن 3 مليون إسترليني إلى أكثر من نصف مليون إسترليني أرباح..