نموذج استراتيجي للخصخصة الناجحة

د. عبد الله الطيب محمد العربي*

مُستخلص:

تبرز أهمية هذا البحث من أنه محاولة لملء الفراغ الذي تعاني منه غالبية الدول النامية وخاصة جمهورية السودان، نتيجة لعدم وجود إستراتيجية تهتدي بها لتحقيق الخصخصة الناجحة، وإنه إجابة لسؤال في غاية الأهمية هو : [كيف تتحقق الخصخصة الناجحة في الدول النامية ؟] . وقد هدف البحث إلى إلقاء الضوء على مخاطر التطبيقات الخاطئة للخصخصة في الدول النامية، والتأكيد على أهمية توفير وتفعيل مُتطلبات نجحها للمساهمة في تحسين أداء برامجها. واستخدم البحث مزيجاً من المناهج اشتملت على المنهج الوصفي، والتحليلي، والمقارن، والاستنباطي، والاستقرائي . وتوصل البحث إلى عدد من النتائج من بينها أن الخصخصة عملية مُعقدة، وهي في ذات الوقت تُشكل مُلتقى للعديد من المصالح المتضاربة (conflict of interests)، كما أن التطبيقات الخاطئة للخصخصة، وظواهر الفساد والمحسوبية التي صاحبت تلك التطبيقات قد ساعدت على بروز كثير من المُشكلات الاقتصادية والاجتماعية . ومنأهم التوصيات نشر الوعي على مُستوى قمة السُلطة التنفيذية وكبار المسؤولين بالدولة وخاصة مُتخذي القرارات المتعلقة بالخصخصة حول المخاطر التي يُمكن أن تتجُمع عن الأخطاء في تصميم وتنفيذ برامج الخصخصة، ودعم ومُتابعة قمة السُلطة التنفيذية لبرامج الخصخصة في بلدانها، وضرورة العمل من جانب الدول النامية لإيجاد وتفعيل مُتطلبات نجاح الخصخصة لتتمكن من تحقيق المزيد من النتائج الإيجابية .

* أستاذ جامعي وباحث.

ABSTRACT:

The importance of this research arises from its attempt to correct the weaknesses encountered by most developing countries namely The Republic of Sudan due to the absence of strategies that set leading guidelines for successful privatization processes. This research provides a full answer to a crucial question[How can successful privatization be achieved in developing countries?]The objective of this research extends to help privatization decision makers to avoid problems arising from application, as well as enhancing privatization programs by offering strong support to achieve their targets. The methodology adopted by this research is a combination of many research methodologies such as descriptive, analytical, comparative, inductive and deductive approaches. The research findings are many, namely privatization is a complicated phenomenon, and at the same time, represents a junction where interests of conflicting parties meet corruption & cronyism that may accompany the execution of privatization has aggravated more economic & social problems. The recommendations proposed by this research include, more attention should be paid to promote awareness (among the top executive authorities, senior government staff & privatization process executors) to the risks associated with improper designing & incorrect implementation of privatization. Support and follow-up from the top government authorities to privatization programs will help minimize the problems that might hinder application. Governments to provide their countries with the necessary prerequisites for successful privatization should adopt proper actions

مقدمة :

شهد العالم منذ نهاية الحرب العالمية الثانية في عام 1945م توسعاً مضطرباً في حجم القطاع الحكومي (العام) في ضوء سياسات التأمين التي نفذتها بعض الدول (غير الاشتراكية) مثل المملكة المتحدة، وشملت بعض القطاعات المهمة، إضافة إلى ما قامت به الحكومات من إنشاء العديد من المنشآت العامة لتتولى مهام تعمیر ما خربته الحرب، والتغلب على حالة الكساد الاقتصادي التي سادت العالم آنذاك . وجاءت هذه المبادرة من الحكومات نظراً لتدني القدرات المالية والإدارية لقطاع الأعمال آنذاك، أو عدم رغبته في الإقدام على تنفيذ هذا النوع من المشروعات، حيث أنها تحتاج إلى فترات زمنية طويلة لاسترداد إنفاقاتها الاستثمارية، إضافة إلى أنها تحتل بعض أوجه المخاطر.

وبالرغم من النجاحات التي حققتها المنشآت العامة في بادئ الأمر إلا أنها سرعان ما واجهت العديد من الاتهامات بعدم الكفاءة، وأعتبرت عبئاً على الميزانيات العامة لدولها، وذلك وفقاً لما ذكره (Jerome, 2008, p.1)⁽¹⁾.

وقد كتب كثيرون حول أسباب تدني أداء المنشآت العامة، ومن بينهم (Boycko , et al , 1996 , p. 1)⁽²⁾، وتتلخص آراؤهم في أن غالبية هذه المنشآت قد اتبعن إستراتيجيات تستهدف إلى إشباع رغبات السياسيين الذين يشرفون على إدارتها، حيث أصبحت تستجيب إلى توظيف عمالة أكثر من حاجة العمل، وتقوم بتحديد أسعار للسلع والخدمات التي تنتجها لا تتناسب مع تكلفتها الفعلية.

وخلال العقدين الأخيرين من القرن الميلادي المنصرم وجدت تطبيقات الخصخصة انتشاراً واسعاً امتد إلى غالبية دول

العالم، الغنية منها والفقيرة، والرأسمالية منها والاشتراكية. ولم تجمع الدراسات البحثية ولا آراء الخبراء على نجاح مطلق وأكد للخصخصة، بالرغم من أن النتائج المتناقضة

د. عبد الله الطيب نموذج استراتيجي للخصخصة الناجحة ص: 282-312

لهذه الدراسات تميل إلى تفضيل أداء إدارة القطاع الخاص على أداء الإدارة الحكومية باعتبار أن بيئة القطاع الخاص تتميز بتوفر المنافسة، طبقاً (Nellis, 2001, p. 6) (3) .

ومن بين هذه الدراسات الدراسة التي ذكر (Nwoye , 2011, p. 1) (4) أنه قام بإعدادها عام 1997 في بعض ولايات نيجيريا ، والتي لم تؤكد وجود شواهد لتفضيل أداء القطاع الخاص في مجال إنتاج وتقديم الخدمات، إلا أنها أوضحت أن لكل من القطاعين العام والخاص مَصادر قُوَّة (Strengths) ومَصادر ضعف (Weaknesses) .

وهذا ما جعل الباحث يقف مُؤيداً لآرائه الصريحة التي ذكر فيها (أنه من الصعوبة وصف الخصخصة بأنها وسيلة جيدة للإصلاح الاقتصادي للدول، أو وسيلة سيئة، ولكن تكمن نتائجها في مدى توفّر مُتطلبات نجاحها، وكيفية تنفيذها) . الأمر الذي شجع الباحث على المبادرة بتجميع كافة مُتطلبات نجاح الخصخصة، وإلقاء الضوء على أهمية اختيار الأسلوب التطبيقي المناسب لتحقيق أهدافها وذلك وفقاً لظروف وأوضاع البلد المعني من ناحية، وحالة المنشأة الخاضعة للخصخصة من ناحية ثانية، ووضع المحاذير والتحوطات اللازمة للخروج بنموذج استراتيجي للخصخصة الناجحة .

المبحث الأول

الإطار النظري للخصخصة

1-1 تعريف الخصخصة:

وردت للخصخصة العديد من التعريفات (Definitions)، فقد عرفها (Young, 1991, p. 50)⁽⁵⁾ بتعريفين على النحو التالي:

التعريف الضيق (Narrow Definition):

[الخصخصة تحتوى على نقل أنشطة إنتاجية أو خدمية كان يقوم بها القطاع العام إلى ملكية أو إدارة القطاع الخاص].

التعريف الواسع (Broad Definition):

[الخصخصة هي عملية يتم بمقتضاها تقليص دور الدولة في ممارسة النشاط الاقتصادي، بينما يتم - في الوقت ذاته - توسيع نشاط رأس المال الخاص وفق خطط مدروسة].

وعرفها⁽⁶⁾ (Boycko, et al, 1996, p. 310) بمايلي: [هي

عملية تكاملية تشتمل على إعادة ترتيب سلطة الصلاحيات في توظيف العمالة

وتعديل مخصصاتها بالإضافة إلى زيادة التدفقات النقدية للمنشأة وذلك بنقلها من

السياسيين إلى إدارة المنشآت التي أخضعت للخصخصة].

وعرفها⁽⁷⁾ (Valauskas, 1999, p. 1) بمايلي: [الخصخصة هي تحويل

كامل أو جزئي للمسؤوليات الحكومية تجاه أنشطة اقتصادية محددة إلى القطاع الخاص].

وعرفها⁽⁸⁾ (Shehadi, 2002, p. 6) بتعريفين على النحو التالي :

التعريف الضيق (Narrow Definition):

[إن الخصخصة هي نقل الملكية أو نقل حق التحكم control في الأصول التي تنتج السلع أو الخدمات من القطاع العام إلى القطاع الخاص] .

التعريف الواسع (Broad Definition) : [الخصخصة هي إلغاء (Abolition) القيود التي تقف عائقاً أمام القطاع الخاص للقيام بمهام التوريد بالخدمات أو إقامة مشروعات البنية الأساسية الأزمة لتوفير هذه الخدمات] .

وعرفتها (Gollust, et al, 2006, p. 1734)⁽⁹⁾ بالشكل التالي:

[الخصخصة هي عملية انتقال لسلطة اتخاذ القرار أو التوريد بالسلع والخدمات أو القيام بالتمويل، من المنشأة الحكومية إلى المنشأة الخاصة، ويمكن أن يتم هذا الانتقال مباشرة عن طريق تعاقد القطاع الخاص على توفير السلع والخدمات، أو أن يكون نتيجة غير مباشرة تنجم عن ترتيبات أخرى مثل الشراكة مع منشآت القطاع الخاص، أو تعريض المنشآت الحكومية لقوى المنافسة] .

وقد أورد (أبو عامرية، 2008، ص 15)⁽¹⁰⁾ تعريفاً ذكر بأنه الأكثر قرباً من صحة معنى الخصخصة، وتم اعتماده- كما ذكر - في أكثر بلدان العالم التي أخذت بتنفيذ هذه السياسة لاقتصادها مثل المملكة المتحدة، وشيلي، وأمريكا، وعدد من بلدان أوروبا، ومصر، و سلطنة عُمان، والأردن، وينص هذا التعريف على ما يلي: [إن الخصخصة تُعتبر سياسة اقتصادية تهدف في المقام الأول إلى زيادة النمو الاقتصادي بوجه عام، وذلك من خلال إعادة هيكلة الاقتصاد، وإعادة هيكلة الأدوار بين الحكومة والقطاع الخاص وتقنينها، وتشجيع القطاع الخاص -الذي من المفترض أن يتميز عن القطاع العام بانخفاض درجة البيروقراطية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمنشأة، وقدرته على تحسين الجودة، والابتكار والمنافسة وجذب الاستثمار- للمساهمة في إدارة الاقتصاد] .

2-1 وصف الخصخصة:

وردت للخصخصة العديد من الأوصاف، نوجزها فيما يلي :
فقد وصفها (Starr, 1988, p. 6)⁽¹¹⁾ بالشكل التالي :
[إن الخصخصة مُصطلح فضفاض وغير واضح، شمل مدى واسع من الأفكار والسياسات] .
ووصفها (Nellis&Kikeri, 1989, pp. 670-671)⁽¹²⁾ بما يلي:

(إن الخصخصة عملية صعبة، ومحفوفة بالصراعات وتضارب المصالح).
وذكر (Tatahi, 2006, p. 6)⁽¹³⁾ ما يلي:
[أن (Heald, 1983, p. 298) قد وصف مُصطلح الخصخصة بأنه مَظلة لمجموعة من السياسات تربطها بطريقة فضفاضة للتعبير عن تعزيز قوى السوق على حساب الدولة].

3-1 أهداف الخصخصة:

- الأهداف العامة للخصخصة كثيرة ومنها:
- (1) تحسين الكفاءة الإنتاجية للمنشأة العامة.
 - (2) تحقيق إيرادات مالية للدولة.
 - (3) التحول من الاقتصاد القائم على التخطيط المركزي إلى اقتصاد السوق الحر
 - (4) توسيع دائرة مساهمة العاملين وجمهور المواطنين في امتلاك أسهم المنشآت الحكومية .
 - (5) مكافحة الفقر، وتقليل الفوارق في مستوى التنمية بين أقاليم البلاد.

د. عبد الله الطيب نموذج استراتيجي للخصخصة الناجحة ص: 282-312

(6) إعادة تحديد دور الدولة لتمكينها من التركيز على التحكُّم والانضباط والإدارة (Governing) .

(7) تقوية (Strengthening) دور القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني .
أما الأهداف الثانوية فمنها :

(8) تحقيق مكاسب سياسية للسلطة الحاكمة.

(9) إضعاف نفوذ النقابات العمالية.

(10) استقطاب استثمارات جديدة، مُضمنة الاستثمار الأجنبي الخاص .

(11) تحرير الموارد المالية التي تؤوّل للدولة، وذلك لتمكينها من تمويل قطاعات أخرى مثل التعليم والصحة وخلافها.

وعلى وجه العموم فإن الأهداف هي المعيار الأساسي (benchmark) الذي يتم بموجبه قياس فاعلية برامج الخصخصة، وأساس المفاضلة بين الأساليب البديلة لتطبيقات الخصخصة، والمُرتكز لصياغة وتوجيه الحوافز التي تتطلبها نجاح كل من هذه الأساليب.

1-4 مُتطلبات نجاح الخصخصة في الدول النامية:

إن الوصول إلى خصخصة ناجحة يتطلب إحداث تطور سريع وشامل وفاعل في الإطار الكلي (macro -level) الذي يتم فيه تصميم

وتنفيذ برامج الخصخصة، وذلك بتوفير المتطلبات (prerequisites) التالية :

(أولاً) البيئة المُساندة:

وتشتمل البيئة المُساندة على ما يلي:

(1) البيئة السياسية المُستقرة .

(2) البيئة القانونية المُتطورة .

(3) البيئة الاجتماعية المُرحبة بقيام المزيد من الأنشطة الاقتصادية .

(4) بيئة الأعمال الجاذبة .

(ثانياً) الضوابط الأساسية لنجاح الخصخصة :

وتشتمل الضوابط الأساسية لنجاح الخصخصة على وجود ما يلي:

- (1) أهداف واضحة للخصخصة .
- (2) دعم قيمة السلطة التنفيذية لبرنامج الخصخصة .
- (3) حسن اختيار قيادات برنامج الخصخصة .
- (4) الإعلام .
- (5) الشفافية .
- (6) التزام الدولة بعدم التحيز .
- (7) توفير بيئة المنافسة .
- (8) الاستخدام الأمثل لإيرادات الخصخصة .
- (9) التوظيف الأمثل لعنصر الزمن بما يساهم في نجاح الخصخصة .
- (10) معالجة المشاكل الناجمة عن الخصخصة .
- (11) محاربة الفساد .
- (12) كفالة حق التعبير لمنظمات المجتمع الدولي .

(ثالثاً) الخطوات التنفيذية لعمليات الخصخصة :

وتشتمل الخطوات التنفيذية لعمليات الخصخصة على ما يلي :

- (1) تقييم المنشأة .
- (2) النظر في أهمية إعادة تأهيل المنشأة .
- (3) اختيار الأسلوب التطبيقي المناسب للخصخصة.
- (4) تحديد حاجة المنشأة لإشراف ورقابة بعد الخصخصة أم تترك لقوى السوق .
- (5) اختيار التوقيت والفترة الزمنية المناسبة لخصخصة المنشأة .

د. عبد الله الطيب نموذج استراتيجي للخصخصة الناجحة ص: 282-312

(6) تحديد مواصفات الجهة الاستثمارية المُستهدفة بالخصخصة.

1-5 الأساليب التطبيقية للخصخصة :

ورد في الأدبيات أن للخصخصة العديد من الأساليب التطبيقية، كما ورد أيضاً أن على الدول التدقيق والتمحيص في اختيار الأسلوب المناسب لكل حالة للمساهمة في نجاح هذه التطبيقات وذلك في ضوء مايلي :

(1) ذكر (Wortzel, & Wortzel, 1989, p 6) ⁽¹⁴⁾ ([على الدول أن لا تُركز تفكيرها فقط في تحقيق الخصخصة - نقل الملكية - بل عليها أن تُفكر في الصيغة المناسبة التي تُحقق لها التغيير البناء الهادف constructive change)، بأقل تكلفة ومرونة في التنفيذ] .

(2) وذكر (الفاعوري، 2004، ص 19) ⁽¹⁵⁾ [للخصخصة طرائق مُختلفة، ولكل طريقة من هذه الطرائق مزاياها وعيوبها، ويُعتبر اختيار الطريقة المناسبة من أهم عناصر نجاح الخصخصة .

(3) وذكر (Fafaliou & Donaldson, 2007, p. 472) ⁽¹⁶⁾ [ينبغي تفصيل أساليب الخصخصة حسب الظروف السائدة في البلد المعنى] .

الطرق الفرعية	الأساليب التطبيقية الرئيسة للخصخصة:
البيع Sale الإحالة (الهبة) Free Transfer التصفية Liquidation	إنهاء ملكية الدولة Divestment

Contracts العقود	التوكيل أو التفويض Delegation
Franchise الامتياز	
Grants الدعم	
Vouchers الكبونات / القسائم	
Mandate التفويض الإلزامي	الإحلال Displacement
Default عجز أو إهمال الخدمة	
Withdrawal الإنسحاب	
Accommodation التسوية الثانية	
Deregulation تخفيف القوانين	

الأساليب التطبيقية الثلاثة الرئيسة للخصخصة والطرق المتفرعة عنها :

المصدر: (ماهر، 2003، ص 117) ⁽¹⁷⁾، و (Savas، 2005، p 3)، ⁽¹⁸⁾.

المبحث الثاني

الأبعاد الدولية لتطبيقات الخصخصة

1-2 أسباب انتشار تطبيقات الخصخصة عالمياً :

وتتلخص أسباب انتشار تطبيقات الخصخصة عالمياً فيما يلي :

(1) توسُّع حجم القطاع العام في غالبية الدول، وتدنى أدائه، وأصبح في أغلب الأحيان عبئاً على خزينة الدولة .

(2) الأوضاع الاقتصادية القاسية التي سادت غالبية دول العالم (الغنية والفقيرة) .

(3) حالة الركود التضخمي (stagflation) التي شهدتها الدول المتقدمة والتي اتسمت بارتفاع كل من معدلات التضخم والبطالة مصحوبة بتدني معدلات النمو الاقتصادي، والبحث لها عن علاج عاجل.

(4) حالة اختلال موازين المدفوعات والديون الخارجية التي أرهقت الدول النامية.

(5) ظهور الشركات متعددة الجنسيات، واتساع حركة رؤوس الأموال الأجنبية الباحثة عن فرص استثمارية خارج دولها.

(6) سعي دول مرحلة الانتقال الاقتصادي (بولندا، المجر، وجمهورية التشيك) لتبني اقتصاد السوق الحر .

(7) الضغوط التي مارستها المؤسسات المالية الدولية على الدول النامية لتطبيق الخصخصة بعد أن ثبت نجاحها في الدول المتقدمة .

2-2 هل أداء القطاع الخاص أفضل من أداء القطاع العام ؟ :

للإجابة على هذا السؤال نستعرض آراء بعض العلماء بالشكل التالي :

- (1) ذكر (Nellis, 2001, p.6)⁽¹⁹⁾ [حتى مُنتصف الثمانينات من القرن الميلادي الماضي لم تكن هنالك شواهد تجريبية يُعتمد بها، وذات انتشار واسع تُؤكد تفوق أداء المنشآت الخاصة على أداء المنشآت الحكومية، إلا أن مجموعة من الدراسات الأكاديمية قد توصلت الى أن هيكل السوق (marketstructure) ودرجة المنافسة لهما دور أكبر من الملكية في تحديد مستوى الأداء والكفاية الإنتاجية] .
- (2) وذكر (Nwoye, 2011, p.1)⁽²⁰⁾ أنه قام بدراسة عام 1997 في بعض ولايات نيجيريا، ولم يتأكد له وجود شواهد لتفضيل أداء القطاع الخاص في مجال إنتاج وتقديم الخدمات .
- (3) وذكر (Gomez, 1997, p.190)⁽²¹⁾ ما يُفيد بنجاح المنشآت العامة في كل من سنغافورة، وتايوان، وكوريا الجنوبية، وشركة بتروناس الماليزية والشركات المتفرعة عنها.
- (4) وذكر (Valauskas, 1999, p.4)⁽²²⁾ ما يُفيد بشهادة البنك الدولي بتفوق العديد من منشآت القطاع العام البريطاني مقارنة بإنتاجية القطاع الخاص في عهد رئيسة الوزراء (Margaret Thatcher) .

2-3 ما يُؤخذ على القطاع العام :

ورد في الأدبيات أن كثيرين قد كتبوا حول أسباب تدنى أداء منشآت القطاع العام، ومن بينهم (Boycko et al, 1996, p.1)⁽²³⁾ وتتلخص آراءهم في أن غالبية المنشآت العامة قد أصبحت تتبع إستراتيجيات تستهدف إشباع رغبات

د. عبد الله الطيب نموذج استراتيجي للخصخصة الناجحة ص: 282-312

السياسيين الذين يُشرفون على إدارتها، حيث أصبحت تستجيب إلى توظيف عمالة أكثر من حاجة العمل، وتحديد أسعار للسلع والخدمات التي تنتجها أقل من تكلفتها الفعلية .

2-4 موقف الدول المتقدمة من الخصخصة :

توسّعت دائرة الجدّل حول السياسات المناسبة لعلاج الوضع الاقتصادي المتأزم الذي لزم الدول المتقدمة خلال حقبة السبعينات من القرن الميلادي الماضي، خاصة وأن العيوب البيروقراطية - في نظر البعض - ليست أقل تكلفة من أخطار السوق التي تتحملها المشروعات الخاصة، وبرزت الخصخصة كإحدى السياسات المقترحة .

وتوصلت كل من الحكومة البريطانية في عهد رئيسة الوزراء Margaret Thatcher والولايات المتحدة الأمريكية في عهد الرئيس Roland Reagan إلى أن كبر حجم الدولة هو السبب الأساسي في ظهور الخلل الاقتصادية التي ظلت تعاني منه دولهم، وأن خفض الإنفاقات الحكومية عن طريق المزيد من التحول إلى اقتصاد السوق هو الحل المناسب، وذلك وفقاً لما ذكره (Chang, 2006, p.5) (24).

وبادرت الحكومة البريطانية بإصدار مجموعة من السياسات الإصلاحية عُرفت بـ (Thatcherism)، تهدف إلى تفعيل الاقتصاد من خلال حركة ذاتية دون تدخل مباشر من الدولة، وتضمنت مايلي :

(1) المزيد من الحرية الاقتصادية .

(2) تطوير بيئة الأعمال .

(3) تعزيز المنافسة والشفافية .

(4) تخفيض الضرائب .

(5) ترشيد الإنفاقات الحكومية .

(6) إجراء إصلاحات في سوق الأوراق المالية الذي تأسس عام 1801م.

(7) الإفصاح عن نية الحكومة في تطبيق الخصخصة والسياسات المناسبة لإنجاحها .

وفي الولايات المتحدة الأمريكية تم تطبيق سياسات إصلاحية مشابهة عُرفت بـ (Reaganism) .

2-5 موقف الدول النامية من الخصخصة:

وجدت الدول النامية أنها أمام مشروع إصلاحي وافد إليها من الخارج، ولا تستطيع أن ترفضه لاعتبارات كثيرة، منها :

(1) أن هذا المشروع قد خضع لتجارب ناجحة في الدول المتقدمة.

(2) أنها لا تمتلك الخبرات الواسعة التي تؤهلها أن توضح موقفها وتخوفها من الفشل المتوقع نتيجة لعدم توفر متطلبات نجاح الخصخصة في بلدانها .

(3) الخوف من أن تغلق أمامها أبواب التعامل مع العالم الخارجي.

(4) وقد تأثرت أهداف الخصخصة في غالبية الدول النامية بالنسبة الكبيرة

لمساهمة منشآت القطاع العام في الناتج المحلي الإجمالي، و كبر حجم الدين الخارجي .

(5) أما غالبية دول مرحلة الانتقال لاقتصادي (دول المعسكر الاشتراكي سابقاً) فقد

كانت تهدف بالدرجة الأولى إلى التحول من الاقتصاد القائم على التخطيط المركزي إلى اقتصاد الغربي القائم على اقتصاد السوق .

(6) وتحت وطأة الديون الخارجية والأوضاع الاقتصادية المتردية في

بلدانها، اضطرت الدول النامية لتطبيق الخصخصة والتحرير الاقتصادي .

2-6 موقف المؤسسات المالية الدولية من الخصخصة :

يُمكن تلخيص موقف المؤسسات المالية الدولية من الخصخصة بالشكل التالي :

- (1) ساهم البنك الدولي خلال الفترة 1960-1980 في تشجيع غالبية الدول النامية الأعضاء، وقَدَّم لها الدَّعم المالي لإقامة المنشآت العامة باعتبارها الخيار المناسب لتحقيق الوفورات المالية اللازمة لاستغلال مواردها الطبيعية، وإقامة الصناعات التي تُساهم في إحلال الواردات، وتشبيد البنية التحتية والمرافق الخدمية الضرورية، وذلك وفقاً لماذك (Nellis, 2001, p.3)⁽²⁵⁾ (Chang, 2006, p.1)⁽²⁶⁾ و (Fafaliou&Donaldson, 2007, p.464)⁽²⁷⁾
- (2) اتخذت المؤسسات المالية الدولية في نهاية الثمانينات من القرن الميلادي الماضي موقفاً مغايراً، إذ لم تكتفِ بالمطالبة بإصلاح أوضاع المنشآت العامة بل جعلت تطبيق الخصخصة شرطاً ينبغي تنفيذه لكي تحصل الدول النامية الأعضاء على المساعدات المالية الدولية، وذلك وفقاً لما ذكره (Nellis, 2001, p.7)⁽²⁸⁾، و (Nwoye, 2011, p.3)⁽²⁹⁾.
- (3) ذكر (نيليس، 1999، ص 18)⁽³⁰⁾ [لا بُد أن تتحمل المؤسسات المالية الدولية بعض المسؤولية عن هذه النتائج الضعيفة لأنها طالبت حكومات البلدان التي تمرُّ بمرحلة انتقال بتحقيق الخصخصة بسرعة وعلى نطاق واسع].
- (4) وأضاف (Nellis, 2005, p.17)⁽³¹⁾ [بنهاية حقبة التسعينات من القرن الميلادي المنصرم اتجه كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي إلى الابتعاد عن سياسة حث واستعجال الدول النامية على تنفيذ برامج الخصخصة في بلدانها].

(5) وذكر (Fafaliou & Donaldson, 2007, p. 462) ⁽³²⁾

[إن البنك الدولي قد بدأ يستشعر خطأ اعتقاده بأن الخصخصة مهما كان التخطيط لها سيئاً فإنها أفضل حالاً من أن تستمر المنشآت العامة في ملكية الدول].

(6) أورد Roland, 2008, pp. 1-

(198) ⁽³³⁾ أن (Joseph Stiglitz) وهو الذي كان قد تـلـقـد بالبنك الدولي وظيفة والـحائـز (Senior Vice President & Chief Economist 1997-2000) على جائزة نوبل في الاقتصاد عام 2001 أنه

قال [.... بالرغم من أن الخصخصة قد حققت العديد من الإنجازات إلا أنها اتسمت ذات الوقت بفشل ذريع وإخفاقات عالية، وبالمثل فقد حققت المنشآت العامة نجاحات كبيرة وإخفاقات عالية، فالأسئلة التي تحتاج إلى إجابة الآن هي:

أولاً- متى تكون الخصخصة ناجحة ؟

ثانياً - كيف يمكن أن تُدار عمليات الخصخصة لتحقيق أقصى احتمالات

النجاح ؟].

المبحث الثالث

الخصخصة الناجحة

3-1 الإستراتيجية المقترحة للوصول لخصخصة ناجحة :

إن الوصول إلى خصخصة ناجحة في الدول النامية يتطلب - وفق ما يراه الباحث - إحداث تطور سريع وفاعل على مستوى الإطار الكلي (macro - level) الذي تتم فيه إجراءات تصميم برامج الخصخصة وتحديد الخطوات اللازمة لعمليات تنفيذها، أي أن هناك ضرورة عاجلة للارتقاء بالسياسات والإجراءات المتعلقة بالخصخصة، والعمل الجاد المتواصل لتهيئة البيئة المُساندة لنجاحها، ووضع الأهداف والضوابط والتحفيزات اللازمة، بالإضافة إلى تطبيق الآليات المناسبة لتحقيق الهدف أو الأهداف المنشودة .

كما أن وجود مُتطلبات التطور على مستوى الإطار الكلي الذي تتم فيه تنفيذ سياسات الخصخصة تعني إخضاع الافتراضات (assumptions) التي استند عليها هذا البحث إلى حيز التنفيذ. ولتحقيق ما ذكر أعلاه فإن الأمر يتطلب الارتكاز إلى إستراتيجية يُمكن من خلالها الوصول إلى مُتطلبات نجاح الخصخصة والكيفية التي يُمكن أن تُساهم بها في التغلب على التحديات والمُشكلات التي تواجه تطبيق الخصخصة بنجاح .

3-2 الخطوات التي تم إتباعها للوصول لمتطلبات نجاح الخصخصة:

لاستخلاص مُتطلبات نجاح الخصخصة والتحقق من سلامتها فقد أركز هذا البحث على القراءة المُتأنية والفحص الدقيق لما تضمنته المصادر العلمية ذات الموثوقية العالية التي اهتمت برصد مُتطلبات نجاح التنمية الاقتصادية بصفة عامة، وما ورد بشأن الخصخصة بصفة خاصة، وغيرها من المصادر الموثوقة ذات العلاقة.

والمواد العلمية التي تم استهدافها بالقراءة المُتأنية والفحص الدقيق قد تم تجميعها في ست مجموعات [الشكل التالي] للاستفادة منها في استخلاص مُتطلبات نجاح الخصخصة، وذلك على النحو التالي :

أولاً - التعريفات (definitions) التي أوردها كل من البنك الدولي، ومؤسسة التمويل الدولية (IFC) وصندوق النقد الدولي لما ظل يُعرف ببيئة الاستثمار الجاذبة أو مناخ الاستثمار الجاذب

(Conducive environment or favorable investment climate)

ثانياً- أدبيات البحث وخاصة الجدل الذي ظل دائراً حول أسباب نجاح أو فشل الخصخصة، ومدى ارتباط ذلك بوجود مُتطلبات نجاحها في الدول النامية .

ثالثاً- ما ورد من سرد وتحليل ونقد لتجربة الخصخصة في جمهورية السودان ومجموعة من الدول الأخرى، والدروس المُستفادة منها بالإضافة إلى ما تضمنته البحوث والدراسات السابقة التي تم إعدادها في الجامعات السودانية وغيرها للتعرف على مدى نجاح الخصخصة في مُنشآت عامة بعينها (micro-studies).

رابعاً- الفوارق الكبيرة في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية السائدة في كل من الدول المُتقدمة والنامية .

خامساً- المنافع المُتوقع تحقيقها للأطراف الأربعة المُستهدفة بالاستفادة من إيجابيات الخصخصة وهي الدولة، والمُنشآت العامة، وجمهور المواطنين، والأجيال القادمة .

سادساً- الزمن وأثره في نتائج تطبيقات الخصخصة .

د. عبد الله الطيب نموذج استراتيجي للخصخصة الناجحة ص: 282-312

شكل يوضح الخطوات التي تم إتباعها للوصول لمتطلبات نجاح الخصخصة :

المصدر: إعداد الباحث.

3-3 نموذج إستراتيجي للخصخصة الناجحة :

النموذج المقترح يُعبر تعبيراً منطقياً عن العلاقة بين الخصخصة الناجحة ومُتطلبات نجاحها، ويُلبي تطلّعات الأطراف المُستهدفة بالاستفادة من إيجابيات الخصخصة، ولهذا فإنه يُمكن صُناع سياسة الخصخصة ومُنفذوها من التعامل معها بأفق أوسع وضوابط مُحكمة، وجِدِيّة أكثر مما يُوسع دائرة النجاح، و يُضيقُ فرصُ الفشل .

شكل يوضح النموذج الإستراتيجي المقترح للخصخصة الناجحة :

وبهذا يأمل الباحث أن يكون قد وُفّق في تقديم نموذج إستراتيجي للخصخصة الناجحة (successful privatization) تهتدي به الدول النامية وهي مطمئنة بأنها تسير في الاتجاه الصحيح دون انحراف حفاظاً على المال العام، وحماية للمنافع التي يُتوقع أن تؤوّل للأطراف المُستهدفة بالاستفادة من الخصخصة وهي الدول، والمنشآت الاقتصادية، وجمهور المواطنين، والأجيال القادمة.

خاتمة:

النتائج :

(1) إن تنفيذ الخصخصة في الدول النامية بالشكل الصحيح مرهون بتوفير متطلبات نجاحها.

(2) من الأهمية بمكان عم قيمة السلطة التنفيذية لبرامج الخصخصة في بلدانها.

(3) اتضح أن نجاح تصميم وتنفيذ برامج الخصخصة يتطلب حُسن اختيار المسؤولين عنها من بين ذوي الكفاءات العلمية العالية والخبرات الواسعة في العلوم ذات العلاقة بالخصخصة، إضافة إلى أن من يتم اختيارهم لهذه المهام ينبغي أن يكونوا بدرجة عالية من الأمانة والاستقامة .

(4) اتضح أنه من الأهمية بمكان تحديد الهدف أو مجموعة الأهداف التي تتطلع الدولة المعنية إلى تحقيقها من برنامج الخصخصة ، ووضع أوليات لهذه الأهداف بشكل واضح ومحدد.

(5) كشفت تجارب الخصخصة في بعض الدول وخاصة في أفريقيا جنوب الصحراء أن هذه الدول لم تُبادر بإصدار أطر تشريعية (قوانين) للخصخصة تُحدد أهدافها، والضوابط التي تحكم أساليب تطبيقاتها، والهيئة أو المؤسسة المناطة بها تنفيذها، حيث لجأت هذه الدول منذ البداية إلى تطبيق الخصخصة ضمن أطر إصلاحية تحت مُسميات مُختلفة، ولم يكن طرح الخصخصة واضحاً ومُحددًا مما أعاق سرعة تنفيذها، وجعلها عُرضة للأخطاء، وأدى إلى تدني مستوى أدائها وتوقفها أكثر من مرة كما حدث في يوغندا، وجنوب أفريقيا، ونيجيريا، والأرجنتين.

(6) إن الخصخصة آلية لتحسين أداء المنشآت الحكومية، حيث إن المنشآت الخاسرة يتوقع منها أن تعمل على تحسين أدائها، وأما المنشآت الربحية فيتوقع منها أن تعمل على زيادة إنتاجيتها أو تحسين خدماتها بشكل أفضل مما كانت عليه. ولذا لا ينبغي استخدام كلمة (التخلص) أو ما يشير إلى معنى التخلص في كافة الخطوات المتعلقة بإجراءات الخصخصة، لأنها تقود إلى مفهوم يهدم الهدف الأساسي الذي جاءت الخصخصة من أجله .

(7) ثبت أن استيراد الخصخصة كإطار جاهز يصلح تطبيقه على كل الحالات (one size fits all) مدعاة للفشل، إذ لا بُد من تصميم الأساليب التطبيقية للخصخصة بما يتناسب مع ظروف وأهداف الدولة المعنية، وحالة المنشأة المستهدفة وطبيعة نشاطها .

(8) اتضح أنه كلما كانت هناك مشاركات واسعة بالرأي حول الخصخصة من جانب القوى السياسية والنقابات العمالية وكوادر الخدمة المدنية ومؤسسات المجتمع المدني، في ظل طرح للخصخصة من جانب الدولة يتسم بالجدية والشفافية، ويؤكد التزامها بقبول النقد البناء وسماع الرأي الآخر، فإن فرص نجاح الخصخصة تتسع، ويسهل التغلب على المشكلات التي تعترض طريقها، وأن المملكة المتحدة وبولندا وجنوب أفريقيا وزامبيا من الدول التي أخذت بهذا الأسلوب وثبت نجاحه.

(9) اتضح أن هناك أهمية كبيرة لوجود أجهزة حكومية للإشراف والرقابة تبدأ مهامها بالتأكد من أن سياسات الخصخصة التي تطبقها الحكومات ملتزمة بالشفافية وتوفير فرص المنافسة في

ظل قيام الدولة بكسر الاحتكار الحكومي أو الخاص لبعض الأنشطة أو كلها، والعمل على مكافحة الممارسات الخاطئة، كما تعمل أجهزة الإشراف والرقابة على حماية المستهلك من السلوكيات الضارة التي قد تلجأ إليها بعض المنشآت بعد

د. عبد الله الطيب نموذج استراتيجي للخصخصة الناجحة ص: 282-312

الخصخصة، خاصة في حالة أن تكون المنشأة ذات وضع احتكاري أو أن المنافسة التي تواجهها محدودة الأثر، بالإضافة إلى التأكد من وفاء المُستثمر بتطوير المنشأة إذا كان ذلك ضمن الشروط التي تم الاتفاق عليها.

(10) قامت العديد من الدول بتعديل النمط التقليدي لترسية عروض الخصخصة، والتي كانت تستهدف أعلى الأسعار، حيث أصبحت تولى اهتماماً أكبر للمستثمر الذي يكون قادراً مالياً وإدارياً، وله خبرة وإدراية واسعة بالنشاط المستهدف بالخصخصة know-how، وراغباً في تطوير المنشأة، والإبقاء على عمالتها السابقة أو أعداد كبيرة منهم .

(11) اتضح من تجربة الخصخصة في دول أمريكا اللاتينية أن المسارعة نحو تحقيق هدف معالجة مشكلة الديون الخارجية قد دفع هذه الدول وخاصة الأرجنتين إلى الوقوع في مجموعة من الأخطاء الجسيمة مثل ضعف الرقابة والإشراف على عمليات الخصخصة، و عدم الرقابة على المنشآت ذات الطبيعة الاحتكارية بعد خصصتها، وعلى انعدام الشفافية والمنافسة، وعدم حماية المستهلك، مما أدى إلى ظهور احتكارات مالية، وبدأت تزداد الفوارق المالية بين المواطنين، الأمر الذي دفع الدولة إلى مراجعة عقود الامتياز بهدف معالجة تلك الأخطاء، وتحملت خزينة الدولة التكلفة الكبيرة لهذه المراجعات، والتي تمت في شكل تخفيضات في الضرائب وبعض التسهيلات الأخرى.

(12) اتجهت بعض الدول لأن يكون للخصخصة دوراً كبيراً في مكافحة الفقر، وتحسين الأوضاع المعيشية والبيئية لمواطنيها الأصليين (indigenous races)، وتقليل الفوارق في مستوى التنمية بين أقاليم البلاد. وقد كانت ماليزيا مثلاً يُذكر في توجيه برنامج الخصخصة ل دعم لمواطنيها الأصليين وتمكينهم من الخروج من دائرة الفقر إلي مجتمع الأعمال . وقدمت كل

من جمهورية التشيك، وتشيلي، وجنوب أفريقيا، وزمبابوي نماذج أخرى تهدف أيضاً إلى الارتقاء بالمستوى المعيشي لمواطنيها الأصليين.

(13) التهاون في محاربة الفساد والمحسوبية التي صاحبت تطبيقات الخصخصة في بعض الدول، وخاصة في الدول الأفريقية جنوب الصحراء ودول أمريكا اللاتينية، قدسأهم فيتفأقم العءءء من المشكلاآ الاقآصاءءءوالاجآماءءء .

(14) اآصآ أن آماءئر المواءنن فف آمع أنآء العالم آآآلع لمعرفة نوافا آكومآآها آآاء آآصرف فف إفرآاءآ الآصآصآءء، وأصآ الإفصآ عن هآء الإفرآاءآ وآوضفآ أوجه آآصرف ففها فعبآر من الأمور الآف آآآل آرآة عالفة من الأهمفة، لأنها آسأهم فف إزالة الشكوك آول آوء فسآ أو سوء آصرف فف هآء الإفرآاءآ. وقآ باآرآ بعض آول بالآآزام بقآر كبفر من الشفاففة آآاء مواءع إفرآاءآ الآصآصآءء، ومنها السنغال الآف قآم وزفر مالفآها ملحفاً بالمفرزانفة العمومفة للآولة مواءاً فف البرامآ الاجآماءءء الآف آآآآ الآولة بآآقفها من هآء الإفرآاءآ .

(15) شآآآ العءءء من آول مآموعة من الأآآاء المآآوءة آلال آطبفآ الآصآصآءء فف مراحآها الأولى ومنها مالفرزا، والأرآآآفن، وشلفف، وآول أوربا الشرقفة، وبقفة آول النامفة، وآلك نظراً لآلة الآبرة النآآمة عن نآرة الكواء الوطنفة المآربة من ناحفة، وآآنف الأوضاع الاقآصاءءءوالاجآماءءء والفساففة لبعض آول من ناحفة آائفة، بالإضافة إلى آآنف الأوضاع المالفة والإآارفة لمُنشآآها العامة .

(16) اسآفآآآ العءءء من آول من نآآآ الآآارب الآولفة ففآطبفآ الآصآصآءء لمُعآالة الأآآاء وإزالة المُعواقآ الآف وآآآآها، وبآآآ آآق نآآآ أفضل.

التوصيات:

يوصى البحث بما يلي :

- (1) نشر المزيد من التوعية والتعريف بمخاطر الخصخصة، ومُتطلبات نجاحها على مستوى قيمة السلطة التنفيذية .
- (2) أن تحشد الدول النامية كل الطاقات الممكنة لتوفير مُتطلبات نجاح الخصخصة الواردة في هذا البحث.
- (3) أن تولى الدول النامية المزيد من الاهتمام لاختيار الأشخاص الذين سيعهد إليهم بمهام تصميم وتنفيذ برامج الخصخصة.
- (4) توسيع دائرة المشاركة بالرأي حول إمكانية تطبيق الخصخصة مع القوى السياسية، والنقابات العمالية والمهنية، وكوادر الخدمة المدنية، ومُنظمات المُجتمع المدني.
- (5) أن يتم تصميم وتنفيذ برنامج الخصخصة وفق الأهداف المُعلنة للخصخصة، ووفق الظروف التي تعيشها الدولة، ووفق الأوضاع الراهنة للمنشآت العامة، وهذا يعني أن الأساليب التطبيقية للخصخصة يتم تفصيلها حسب الحالة (tailoring) ولا ينبغي نقلها كأساليب جاهزة .
- (6) ينبغي أن يتم فهم الخصخصة على أنها آلية لتطوير أداء المنشآت الحكومية بحيث تشمل المنشآت الخاسرة ليتم تحسين أدائها وتحويلها إلى منشآت رابحة، كما تشمل المنشآت الرابحة للمحافظة على أرباحها والعمل على زيادة هذه الأرباح.
- (7) أن تتولى الدول النامية سياسات وبرامج واضحة ومُفعلة لمعالجة السلبيات التي صاحبت العديد من تطبيقات الخصخصة (safety -net programs)، حيث أن هذه السلبيات قد تمثلت في فقدان البعض لوظائفهم، وارتفاع الأسعار المُصاحب لسياسات التحرير الاقتصادي وأثره المباشر على ذوى الدخل المُتدنية.

(8) ينبغي أن يكون تركيز برامج الخصخصة على تحقيق هدف تطوير أداء المنشأة العامة نظراً لأن ذلك يضمن إطاراً أوسع للنجاح، بحيث يكفل لكل من الدولة، والمنشآت العامة، وجمهور المواطنين، والأجيال القادمة المنافع التي تتطلب إليها من هذه البرامج .

(9) ينبغي عدم تهاون الدول النامية في مكافحة التضخم، ومُحاربة الفساد والمحسوبية إلى قد تُصاحب تطبيقات الخصخصة.

(10) الإطلاع المستمر على تجارب تطبيقات الخصخصة في الدول الأخرى بهدف متابعة النجاحات التي تم تحقيقها، ومعرفة الإخفاقات التي مُنبت بها، واستخلاص الدروس المُستفادة منها، مما يُساهم في تطوير مُقترحات نجاح الخصخصة في الدول النامية التي وردت في هذا البحث، كما يُساعد على اكتساب المزيد من المعارف والخبرات لتفادي الأخطاء التي يُمكن أن تحدث مُستقبلاً.

المراجع والهوامش:

- (1) Jerome, A. "Privatization & Enterprise Performance in Nigeria: Case Study of Some Privatized Enterprises ", Research Paper No. 175 – African Economic Research Consortium, Nairobi, Feb. 2008.
- (2) Boycko, M., et al, (1996), "A Theory of Privatization", the Economic Journal, 106 (March), 309-319.
- (3) Nellis, J., "The World Bank Privatization and Enterprise Reform in Transition Economies: A Retrospective Analysis" – The World Bank, 2001.
- (4) Nwoye, I., 2011, "Privatization of Public Enterprises in Nigeria: The Views and Counterviews", globalizacija.com en/e 0062pri.htm.
- (5) Young, R., (1991), Privatization in Africa ", Review of African Political Economy No. 51 pp. 50 – 62.

(6) مصدر سبق ذكره

- (7) Valauskas, E., "A review of Privatization, "INSPEL 33 (1999), pp.1-9 (this paper was presented at the 64th IFLA General Conference, August 16-21, 1998 in Amsterdam).
- (8) Shehadi, K., (2002), "Lessons in Privatization", United Nations Development Programme (UNDP).
- (9) Gollust, S., et al. "Privatization of Public Services: Organizational Reform Efforts in Public Education & Pubic Health ", American Journal of Health (2006), Vol .96. No. 10 pp. 1733-1739.
- (10) أبو عامرية، فالح (2008م) الخصخصة وتأثيراتها الاقتصادية. دار أسامة

للنشر والتوزيع، عمان، الأردن

- (11) Starr, P., (1988) "The Meaning of Privatization" Yale Law & Policy Review 6 (1988): 6-41 <http://www.princeton.edu/starr/meaning.html>

(12) Nellis .J. , &Kikeri ,S., (1989) , "Public Enterprise Reform Privatization and the World Bank ", World Development, Vol. 17, No.5, pp. 659-672, the World Bank, printed in UK .

(13) Tatahi, M., (2006) **"Privatization Performance in Major European Countries since 1980 "**. Palgrave Macmillan, Hampshire & New York.

(14) Wortzel. H., &Wortzel,L., (1989), "Privatization Not the Only Answer ", World Development Vol. 17, No. 5 pp.633-641.

(15) الفاعوري، رفعت عبدالحليم، (2004م) **تجارب عربية في الخصخصة.**

المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

(16)Fafaliou, I., &Donaldson, J., "The Contribution of Privatization to Welfare", IntAdv Econ Res (2007) 13:461-474

(17) ماهر، أحمد، (2003م) **دليل المدير في الخصخصة.** الدار

الجامعية، الإسكندرية، جمهورية مصر العربية.

(18) Savas, E., (2005), pp. 1-17, "Privatization & Public – Private Partnerships" Adapted From. Savas E., Privatization in the City: Successes, Failures, Lessons,(Washington, DC: CQ Press, 2005),Chapter 1.

(19) مصدر سبق ذكره

(20) مصدر سبق ذكره

(21)Gomez, E., "Privatization and Public Enterprise Reform in the Asia – Pacificregion"Journal of the Asia Pacific Economy, (1997), 2:2, 178 – 200.

(22) مصدر سبق ذكره

(23) مصدر سبق ذكره

(24) Chang, C., (2006) **Privatization & Development: Theory, Policy & Evidence.** Ashgate Publishing limited, England & USA.

(25) مصدر سبق ذكره

(26) مصدر سبق ذكره

د. عبد الله الطيب نموذج استراتيجي للخصخصة الناجحة ص: 282-312

(27) مصدر سبق ذكره

(28) مصدر سبق ذكره

(29) مصدر سبق ذكره

(30) نيلليس، ج، "هل حان الوقت لإعادة التفكير في الخصخصة في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال؟" التمويل والتنمية، يونيو 1999م، صندوق النقد الدولي.

(31) Nellis, J. "Privatization in Developing Countries: A Summary Assessment" Distinguished Lecture Series 24, A Publication of the Egyptian Center for Economic Studies. December, 2005.

(32) مصدر سبق ذكره

(33) Roland., "Privatization... Successes and Failures" Columbia University Press, New York (2008), pp.1-198,
<http://www.bus.indiana.edu/nagupta/gupta-survey chapter. Pdf>