

خطة الشركات المملوكة للدولة



مركز المشروعات الدولية الخاصة
Center for International Private Enterprise



جميع الحقوق محفوظة

CIPE
مركز المشروعات الدولية الخاصة
Center for International Private Enterprise
www.cipe.org www.cipe-arabia.org
www.efham.net www.hawkama.net

خصخصة الشركات المملوكة للدولة

شهد العقد الأخير موجة من خصخصة الشركات المملوكة للدولة.. فوفقا لإحصائيات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (Organization of Economic Cooperation and Development – OECD) ، بلغ إجمالي حصيلة عمليات الخصخصة التي بدأت منذ التسعينيات من القرن العشرين، أكثر من 900 مليار دولار أمريكي. ورغم سير عملية الخصخصة بخطى سريعة وكبيرة، فلا يزال الجدل مستمرا حولها، خاصة وأن العديد من اقتصاديات بعض الدول لازال يقوم على ملكية الدولة للشركات العامة. وترجع المواقف السلبية تجاه الخصخصة إلى بعض المشكلات التي نشأت في بعض الدول نتيجة لهذه العملية. وإذا نظرنا بصورة موضوعية لعمليات الخصخصة التي تمت في بعض الدول النامية، سنجد أن مجتمعات غالبية تلك الدول لم تنتفع بالقدر المرجو من عمليات الخصخصة التي تمت بها، حيث لم تؤد تلك العمليات إلا إلى إعادة توزيع الثروة على عدد من القائمين على إدارة تلك الشركات، في حين انهارت تلك الشركات بل وبعض الصناعات بالكامل وتم الاستغناء عن العمالة وتدهور مستوى المعيشة تدهورا ملموسا، وانكمشت الأسواق. وفي هذا السياق، قام مركز التنمية العالمية باستطلاع للرأى للتعرف على مدى الشعور بالإحباط الذي تعاني منه الشعوب. وجاءت نتيجة الاستطلاع لتبين أن حوالي 70% من الشعب في روسيا يعتقد أن حاله كان أفضل كثيرا قبل عمليات الخصخصة. ونفس الموقف عبر عنه شعب سريلانكا (60-80%) وشعب أمريكا اللاتينية (63%).

ويتعين علينا أن نشير إلى أن الخصخصة في حد ذاتها لا تثمر عن الإضرار بمصالح الشعوب، ولكن الضرر يقع نتيجة للسياسات غير المتسقة التي تتبع عند تنفيذ عملية الخصخصة. ففي العديد من الحالات، تقوضت شرعية عمليات الخصخصة بسبب قيام الحكومات بتقديم مصالحها على مصالح شعوبها، وبسبب فساد مديري تلك الشركات، وانجراف بعض المسؤولين الحكوميين، الذين انصب اهتمامهم على زيادة ثرواتهم، لا ثروات مؤسساتهم ومجتمعاتهم. بل أن العديد من الدول بدأت في تنفيذ عمليات الخصخصة قبل تأسيس الأطر التشريعية التي تضمن حماية حقوق الملكية، مما أدى إلى فساد عمليات الخصخصة وترك الشركات في أيدي حفنة من الأفراد الذين نهبوا أصولها.

ومن ناحية أخرى، تعد الخصخصة عملية من العمليات وثيقة الصلة بالسياسة، حيث ترفض الحكومات في أغلب الأحيان التخلي عن ملكيتها للشركات العامة، فتلك الشركات تمنح الدولة سلطة سياسية كبيرة. إلا أن الصورة ليست بهذا السواد، فالتاريخ الحديث يبين بعض صور النجاح في عمليات الخصخصة حيث أدت تلك العمليات في بعض الدول إلى تدعيم التكنولوجيا وتوفير بيئة عمل أكثر أماناً، وزيادة مرتبات العاملين بتلك الشركات.

وقد أثبتت التجربة العملية في معظم الدول صعوبة تحقيق درجة عالية من الأداء في الشركات المملوكة للدولة، بل وصعوبة الحفاظ على الأداء الجيد، في حال تحقيقه، حيث إن السيطرة السياسية على هذه الشركات أدت إلى انخفاض كفاءتها، كما أعاققت تقدمها على المستوى التكنولوجي وأدت إلى انعدام قدرتها على المنافسة. غير أن العديد من الدول النامية لا تزال تحتفظ بملكية الحكومة لعدد من الصناعات الأساسية وترفض خصصتها. ومن هنا، يركز هذا البحث على فوائد الخصخصة بالنسبة للحكومات والمواطنين وأصحاب الأعمال التجارية، كما تطرح الأساليب التي اتبعتها بعض الدول عند الاتجاه إلى الخصخصة ونتائج البرامج التي اتبعتها.

الخصخصة:

يمكن تعريف عملية الخصخصة بأنها العملية التي تنتج عن بيع الشركات المملوكة للدولة بالكامل أو بيع حصص كبيرة منها إلى المستثمرين من القطاع الخاص سواء أكانوا من المواطنين أم الأجانب. وعلى الرغم من أن بيع الشركات المملوكة للدولة هو أكثر أشكال الخصخصة شيوعاً، فإن الحكومات بإمكانها خصخصة الأراضي (قامت بعض الدول الآسيوية بخصخصة الموانئ) أو الإسكان (كما حدث في بريطانيا وبعض الدول الأخرى) أو حتى الخدمات (مثل الحال في بعض الولايات في الولايات المتحدة الأمريكية حيث تم خصخصة التعليم وإنشاء الطرق وجمع القمامة وغيرها من الخدمات عن طريق إسناد التنفيذ إلى شركات خاصة).

ومن المهم فهم المنطق الذي يحرك عملية الخصخصة - ألا وهو عدم وجود

حدود لما يمكن للحكومات تنفيذه، بالإضافة إلى إمكانية قيام القطاع الخاص بالتعامل بكفاءة عالية مع بعض المشروعات على الأخص المشروعات الصناعية.

لماذا تلجأ الدول إلى الخصخصة؟ الجواب هو الحاجة إلى الحد من سيطرة الحكومات عندما تؤدي تلك السيطرة إلى عاقبة القطاع الخاص عن العمل بكفاءة نتيجة استهلاك الحكومات كمياً كبيراً من الموارد، فالقطاع الخاص هو المحرك الطبيعي للنمو الاقتصادي. وقد بينت التجربة أن الدول التي تعتمد في نموها الاقتصادي على القطاع الخاص كانت أفضل أداءً من تلك التي اعتمدت على القطاع العام.

الشركات المملوكة للدولة واستراتيجية سيطرة الدولة

شاع الاعتماد على استراتيجيات سيطرة الدولة بغرض تحقيق النمو الاقتصادي في الخمسينيات والستينيات والسبعينيات من القرن العشرين عندما ساد الاعتقاد بأن القطاع العام بإمكانه تعزيز وإدارة الصناعات التي تلعب أهم دور في تحقيق النمو الاقتصادي. بالإضافة إلى ذلك، ساد الاعتقاد بأن الشركات المملوكة للدولة أكثر قدرة على توفير الوظائف ودعم التنمية الإقليمية ومنع سيطرة الشركات الأجنبية على الاقتصاد المحلي. وفي البداية كانت الحكومات هي الجهات المالكة للمشروعات الصناعية والخدمية الرئيسية مثل صناعة الصلب والاتصالات اللاسلكية والأسمدة والسيارات والبتروكيماويات والنفادق وخطوط الطيران والمصارف.

ومع شيوع الأسلوب القائم على سيطرة الدولة بسطت الشركات المملوكة للدولة هيمنتها على النشاط الاقتصادي. فعلى سبيل المثال سيطرت هذه الشركات في زامبيا وبورما وفنزويلا على أكثر من نصف إجمالي الاستثمارات المحلية مع حلول سنة 1984. غير أن هذه السيطرة تقلصت مع مرور السنين. وفي السنوات الأخيرة تحديداً، انكمش حجم إسهام الشركات المملوكة للدولة في إجمالي الدخل القومي إلى 5-15%، ولكن في الدول التي انطلقت فيها عملية الخصخصة مؤخراً مثل رومانيا، ارتفعت هذه النسبة إلى 63%.

وحين يسيطر القطاع العام على مثل هذه النسبة المرتفعة من النشاط

الاقتصادي، يكون من الطبيعي أن تنتج هذه السيطرة العديد من المشكلات، كما تبين لنا الانماط التالية:

نقص المنافسة

في معظم الحالات تحظى الشركات المملوكة للدولة بسياسات الحماية التي تحميها من المنافسة. وتكون سياسة الحماية تلك من خلال فرض القوانين واللوائح الحكومية التي تمنح تلك الشركات وضعاً احتكاريًا للقطاعات الرئيسية. وتشمل تلك السياسات أيضاً فرض تعرفه جمركية مرتفعة على الواردات من الخارج بغرض تقييد أو استبعاد المنافسة الأجنبية.

انعدام حافز تحقيق الربح

نتيجة لانعدام المنافسة تفتقر الشركات المملوكة للدولة إلى حافز توفير المنتجات أو الخدمات بكفاءة عالية. فعلى سبيل المثال، تقوم الشركات المملوكة للدولة بتعيين عدد كبير من الموظفين يزيد عن حاجة الإنتاج الفعلية. ففي بداية الستينيات من القرن العشرين كانت مصر تضمن وظيفة لكل خريج من خريجي الجامعة وكل شاب أنهى الخدمة العسكرية، مما أدى إلى تعيين عدد كبير من الموظفين الذين لا تحتاج الشركات المملوكة للدولة إليهم. ومن ناحية أخرى، يتم استغلال تلك العمالة لتحقيق أغراض سياسية، مما تسبب في انتشار الفساد. ومن المشكلات ذات الصلة بانعدام حافز تحقيق الربح استغلال الشركات المملوكة للدولة في دعم المستهلكين أو المنتجين أو غيرهم. فمن ناحية، يساعد هذا الدعم الحكومي، الشركات المملوكة للدولة على بيع سلعها أو خدماتها مثل الكهرباء والبنزين وغيرها، بأسعار أقل من أسعار السوق، مما يؤدي إلى تحميل هذه الشركات خسائر مالية متزايدة وإلى استنفاد موارد الدولة.

فوائد الخصخصة:

لماذا تمثل الخصخصة جانباً جوهرياً في عملية الإصلاح الاقتصادي؟ ببساطة يمكن للخصخصة تحسين الأداء الاقتصادي ودعم الاستثمار المحلي والأجنبي الخاص (أي شريان الحياة للدول التي تتبنى الإصلاحات في النظم الاقتصادية العالمية الحديثة). كما أنها توفر فرص اقتصادية جديدة أمام الأفراد الذين قد

يصبحوا شركاء في ملكية الشركات المملوكة للدولة سابقاً أو مستثمرين فيها. وهي بهذا تعود بالنفع على كل من القطاعين العام والخاص وعلى المستهلكين - لا على الشركات فحسب.

فوائد الخصخصة على مستوى الاقتصاد الجزئي

يمكن للخصخصة أن تعود على الشركات المملوكة للدولة بالنفع على مستوى الاقتصاد الجزئي من خلال ما يلي:

ضخ الاستثمار: تعاني العديد من الشركات المملوكة للدولة من نقص الاستثمار نتيجة للخسائر المزمنة التي حققتها أو نتيجة لحصولها على تمويل من الدولة. وتشتد حدة هذه المشكلة بين الصناعات الثقيلة على وجه الخصوص أو تلك التي تعمل في مجال التكنولوجيا مثل مجال الاتصالات. وهنا يمكن للخصخصة ضخ استثمارات، من خلال تمليك هذه الصناعات للأفراد على سبيل المثال، خاصة عندما يكون المالك الجديد مستثمر أجنبي.

خفض التكلفة/ تحسين الكفاءة: يسهم الحد من العمالة الزائدة في رفع كفاءة العمل وتحسين الأرباح في الشركات التي تتجه نحو الخصخصة. كما تتحسن كفاءة العمل عندما يعتاد العمال على اتخاذ القرار ويشعرون بأهمية العمل الجاد عندما يدركون أن استمرارهم في وظائفهم لا يتم بضمان الدولة. إدارة جديدة: عادة ما تقل القدرات الإدارية في معظم الشركات المملوكة للدولة عن المستويات المطلوبة عالمياً. فغالباً، ما تقل المرتبات في الدول النامية في الشركات المملوكة للدولة عن مثيلاتها في القطاع الخاص. كما تتمثل المشكلة في العديد من الدول في افتقار المديرين في شركات الدولة إلى المعرفة الجيدة بالسوق التي تعد ضرورية من أجل إدارة الشركة بنجاح (مثل تحديد كم الإنتاج وسعره) لأن مثل هذه القرارات عادة ما تتخذ من أعلى، الأمر الذي يؤدي إلى عدم قدرة هؤلاء المديرين على اتخاذ القرارات التي تؤدي إلى تعظيم الربح. وعلى الرغم من الضغوط السياسية التي قد تتعرض لها أية شركة، فإن شركات القطاع الخاص عادة ما تتمتع بحرية أكبر في التكيف مع ظروف السوق المتغيرة.

التكنولوجيا والتدريب: عادة ما تقوم الاستثمارات والإدارة الجديدة بضخ تكنولوجيا جديدة لأن استخدام التكنولوجيا القديمة وعدم القدرة على تمويل عمليات التحديث تمثل عائقاً أساسياً أمام الشركات المملوكة للدولة. وعلى الناحية الأخرى يمكن للتدريب الذي يحصل عليه المديرين والعاملين على حد سواء تحقيق فوائد كبيرة للشركات التي تتجه نحو الخصخصة.

فوائد الخصخصة على مستوى الاقتصاد الكلي

لا تقتصر فوائد الخصخصة على تحقيق المنافع على الشركات فحسب، بل تمتد إلى القطاع الخاص والاقتصاد بشكل عام. وعلى الرغم من أن تنفيذ عمليات الخصخصة قد يؤدي إلى خلخلة الاستقرار مؤقتاً نتيجة لانخفاض الإنتاج وارتفاع نسبة البطالة، وهو أمر يخلق مشكلة سياسية، فإن من الأهمية بمكان قيام الحكومات بتولى مهمة توعية الجماهير بأهمية الخصخصة والإصلاح الاقتصادي للحد من هذه المشكلة. فالخصخصة خطوة أساسية نحو تحقيق النمو الاقتصادي والرخاء على المدى الطويل، ويمكنها تحقيق النفع على مستوى الاقتصاد الكلي.

منافسة واسعة النطاق: عندما تتوقف الدولة عن فرض سياسات الحماية التي تحد من منافسة الشركات المملوكة للدولة، يتمكن رجال الأعمال المحليين والأجانب من دخول أسواق جديدة. وتؤدي تلك المنافسة إلى تحسين المنتجات والخدمات وخفض الأسعار. ولكن يجب الأخذ في الاعتبار أن القضاء على احتكار شركات الدولة للأسواق لا يتم بين يوم وليلة - حيث يتعين على الدولة وضع هياكل تنظيمية لضمان توافر المنافسة في الأسواق التي كانت تحتكرها الشركات المملوكة للدولة في السابق.

الاستقرار المالي: يتحسن الوضع المالي للحكومات التي تتبنى الخصخصة لسببين.. الأول هو الحد من النفقات التي كانت تتكبدها الدولة في تدعيم عمل الشركات المملوكة لها بل والتخلص من تلك الخسائر وتحويلها إلى أرباح. ويحد ذلك من ضغوط التضخم التي تخلخل النظم الاقتصادية وتقوض برامج

الإصلاح. أما السبب الثاني، فهو تمكن الحكومات من الحصول على عائد بيع شركات الدولة لتنفيذ بعض البرامج الاجتماعية. ففي روسيا على سبيل المثال ضخ بيع العديد من الشركات الصغيرة المملوكة لأجهزة الحكم المحلية عائد كبير.

توضح الإحصاءات التي أجريت في العديد من الدول فوائد تنفيذ عملية الخصخصة بنجاح في الدول النامية. فقد ثبت بالتجربة ضرورة استدامة الإصلاحات الاقتصادية من أجل نجاح الخصخصة. ففي الأرجنتين حدث تحسن ملحوظ في عجز موازنة القطاع العام غير المالي، الذي انخفض من 7.2% من إجمالي الناتج المحلي إلى 4.9% في سنة 1990، غير أن تجربة الأرجنتين في التسعينيات من القرن العشرين أوضحت أهمية استمرار برامج الإصلاح، لأنها في المراحل المبكرة من الخصخصة وجهت حصيلة بيع الشركات إلى تمويل العجز في موازنة الدولة، ولكن عندما انخفضت التدفقات المالية الواردة من الخصخصة بدت ميزانية الأرجنتين على شفا الانهيار لأنها لم تستمر في تنفيذ برامج الإصلاح بل كانت تمول الموازنة العامة من أموال مؤقتة هي أموال المحصلة من عمليات الخصخصة. ولكن في الفيليبين ومع حلول سنة 1994، أي ثماني سنوات عقب بداية برنامج الخصخصة، نتج عن الخصخصة أكثر من 6 مليار دولار أمريكي كحصيلة للحكومة، وهي الحصيلة التي منحت الدولة أول فائض مالي منذ عشرين سنة. وفي الأردن علي سبيل المثال وصلت حصيلة بيع الشركات العامة 900 مليون دولار أمريكي مع حلول سنة 2002، ووفقاً لبعض التقديرات كان من بين الفوائد المالية الأخرى ضخ عشرات الملايين من الدولارات نتيجة لإلغاء الدعم المالي المقدم للشركات المملوكة للدولة التي تعاني من الخسارة، بالإضافة إلى فرض الضرائب على المنشآت التي تمت خصخصتها.

تنمية سوق المال: على الرغم من ان العلاقة بين الخصخصة وسوق المال علاقة مركبة، إلا انها علاقة في غاية الأهمية. فالدول التي تعاني من قصور اسواق المال، تعاني بالتالي من فشل برامج الخصخصة بشكل عام. ففي الدول ذات أسواق المال الصغيرة، يصعب على الشركات التي تم خصخصتها حديثاً بيع أسهمها إلى المستثمرين المحليين أو الأجانب. ومن ناحية أخرى يصعب على

المستثمرين ببيع الأسهم التي اشتروها الأمر الذي يؤدي إلى تحفظهم وتحفظ العمال بشأن شراء هذه الأسهم.

وقد نجحت العديد من الدول التي قامت بخصخصة الشركات المملوكة للدولة في خلق كتل كبيرة من المساهمين، مما يدعم سوق المال المحلية. فعلى سبيل المثال، قامت تشيلي بخصخصة نظام المعاشات، مما خلق صناديق معاشات خاصة فتكونت قاعدة من مؤسسات الاستثمار تساعد على زيادة حجم السيولة في أسواق المال المحلية. كما كان لتلك المؤسسات تأثير أكبر من المساهمين الأفراد في إدارة الشركات التي يستثمرون فيها.

البرامج الاجتماعية: أدى بيع الشركات المملوكة للدولة الى تمكين الحكومات من توظيف الموارد التي تم استهلاكها سابقاً في الحفاظ على استمرار شركات الدولة. فعلى سبيل المثال يمكن استغلال التمويل في تغطية شبكات الأمان الاجتماعية التي لها أهمية بالغة في امتصاص آثار التكيف التي انعكست على السكان، وبالتالي الحفاظ على الدعم الشعبي للإصلاح الاقتصادي.

جذب الاستثمار الأجنبي: على الرغم من الآثار السلبية للخصخصة وبرامج الإصلاح في المدى القصير حيث تؤدي الى خلخلة الاستقرار الاجتماعي، فإن برامج الخصخصة الفعالة تؤدي إلى استقرار وضع الدولة المالي واقتصادها على المدى الطويل. فالبينة الاقتصادية المستقرة عنصراً أساسياً في جذب الاستثمار الأجنبي قد تعود بفوائد هامة على الدول بما فيها نقل التكنولوجيا وخلق فرص عمل وتنمية الصادرات، وهي أهداف ثلاثة رئيسية من أهداف النمو الاقتصادي والتنمية. إن الرغبة في جذب الاستثمارات الأجنبية من العوامل الهامة في تنمية جهود الدولة نحو تنفيذ إصلاحات تعمل وفقاً لآليات السوق.

عناصر الجذب لدى المستثمر الأجنبي

صممت العديد من الدول برامج الخصخصة لتجذب المستثمر الأجنبي، ولكن علينا أن ندرك أن برامج الخصخصة في حد ذاتها لا تكف لاجتذاب رأس المال الأجنبي، حيث يأخذ المستثمر الأجنبي في اعتباره عدة عوامل لاتخاذ قرار

الاستثمار منها المناخ الاقتصادي العام والاستقرار السياسي.

ومن بين عوامل الجذب التي توفرها الخصخصة للمستثمر الأجنبي:

أسواق جديدة: تمنح الخصخصة للمستثمر الأجنبي فرصة دخول أسواق جديدة في الدول النامية، حيث معدلات النمو والعوائد المتوقعة من تلك الاسواق في المدى الطويل تزيد كثيرا عن تلك المعدلات في الأسواق مكتملة النمو في الدول الصناعية. وقد يساعد توفير العمالة الماهرة وغير الماهرة الرخيصة والكثيرة في هذه الدول المستثمر الأجنبي على خلق فرص كبيرة للتصدير تعد ضرورة استراتيجية في الاقتصاد العالمي التنافسي.

ومن هنا يتمكن المستثمر الأجنبي من خلال الاستحواذ على الشركات المملوكة للدولة من البدء في التشغيل في مدى زمني قصير نسبيا بالمقارنة بالبدء في بناء مصنع جديد من الصفر. كما يتمكن المستثمر الأجنبي من الحصول على نصيب جاهز في الأسواق الجديدة عند شراء الشركات المملوكة للدولة. فعلى سبيل المثال، عندما اشترت شركة بيبسيكو شركة بولندية للحلويات، تمكنت الشركة من استغلال الاسم المعروف للشركة البولندية لاخترق الأسواق في أوروبا الشرقية.

ولكن يتعين الأخذ في الاعتبار أن خيار مشاركة المستثمر الاجنبي في شركة من الشركات التي تم خصخصتها قد لا يلقي تفضيلا لدى هذا المستثمر، حيث قد تؤدي تلك المشاركة الى ارتفاع التكلفة بالنسبة للمستثمر الاجنبي حيث يكون مطالباً في بعض الاحيان بسداد ديون الشركة المملوكة للدولة أو التعامل مع مشكلات بيئية غير واضحة أو سداد تكاليف إعادة الهيكلة أو حل المشاكل القائمة بين العمال والإدارة. لذا تفضل العديد من الشركات البدء من الصفر في إنشاء استثمار جديد.

درجة أقل من المخاطرة: تقل درجة المخاطرة التي يتعرض لها المستثمر الأجنبي في حال شرائه لنسبة من الاسهم، وذلك مقارنة بالمخاطرة التي يتعرض لها في حال تأسيس شركة جديدة، حيث تنطوي الاخيرة على احتمال مواجهة صعوبة في التعامل مع نقابات العمال أو موظفي الحكومات المحلية المعارضين للإصلاحات أو الاستثمارات الأجنبية بشكل عام. كما أن الاستحواذ على

الأراضي يعرض المستثمرين لمخاطر نزاع الملكية ومشاكل الحصول على تصاريح البناء.

حواجز أقل أمام دخول الأسواق: قد يكون الاستحواذ على الشركات المملوكة للدولة أفضل في حالة الصناعات ذات رؤوس الأموال الكبيرة. وتعد هذه الاستراتيجية مفيدة في حالة الدول التي تعاني من سوء شبكات الإمداد والتوزيع. فعلى سبيل المثال اشترت شركة جيربر المنتجة لأغذية الأطفال نصيباً في شركة أليما البولندية بغرض استغلال نظام التوزيع والإمداد القائم، بما في ذلك الاتصالات مع المربين المحليين ومصنع الزجاج. وهكذا أصبحت الشركة الجديدة إحدى الشركات الرائدة في مجال أغذية الأطفال في السوق الأوروبية.

فوائد الخصخصة على المستهلكين

يستفيد المستهلكين بدورهم من خصخصة الشركات المملوكة للدولة، حيث يتعين على الشركات التي تمت خصخصتها القيام بدورها على مستوى عالٍ من التنافسية والحصول على رؤوس أموال جديدة وتعيين إدارة جديدة واستخدام تكنولوجيا جديدة، بل وتوفير الخدمة أو السلعة بتكلفة أقل. ولكن من أجل التوصل إلى هذه التنافسية، يتعين هيكلة عملية الخصخصة بأساليب تضمن عدم إحلال احتكار القطاع الخاص محل احتكار الشركات الحكومية. ومن الناحية الأخرى يتعين إزالة التعريفات الجمركية المرتفعة وغيرها من الحواجز التي تعوق المنافسة أو تحد منها.

تكلفة الخصخصة

قد يتصور القارئ أن الشعوب استقبلت عملية الخصخصة بحماس وإقبال في جميع الدول التي بدأت فيها. غير أن التجربة العملية أثبتت عكس ذلك، فالخصخصة أثارت الجدل في العديد من الدول، فحتى في الدول التي ثبت نجاح عمليات الخصخصة بها، لم يتم تنفيذ تلك العمليات إلا بعد صراع سياسي مرير.

لماذا تعتبر الخصخصة عملية مثيرة للجدل؟ باختصار تتطلب الخصخصة الكثير من التكاليف التي لا ترغب العديد من فئات المجتمع تحملها. فالقطاعات المجتمعية التي تنتفع بالنظم الاجتماعية القائمة، عادة ما تخشى من التغييرات المتعلقة بالخصخصة وإعادة الهيكلة وأثرها السلبي عليها.

والمشكلات المرتبطة بإعادة الهيكلة الاقتصادية مشكلات ليست جديدة. ففي الثمانينيات من القرن العشرين واجهت برامج صندوق النقد الدولي التي وضعت الخصخصة كشرط أساسي من شروط الإقراض معارضة سياسية واسعة النطاق. فالخصخصة من العناصر اللازمة لبرامج إعادة الهيكلة الاقتصادية، إذا قارناها بالسياسات النقدية المحدودة النطاق. وهي بذلك موضع للاهتمام ومركز للمعارضة السياسية.

وبلا شك، تعاني الشعوب من الصعوبات المرتبطة بالخصخصة وإعادة الهيكلة، التي قد تشمل معدلات أعلى للبطالة وانخفاض في الإنتاج الصناعي ومعدلات أعلى من التضخم. ولكن في العديد من الحالات لا يتم اللجوء إلى إعادة الهيكلة الاقتصادية إلا عند تدهور الحالة الاقتصادية إلى الدرجة التي يصعب عندها الاستمرار في السياسات القائمة. وهكذا يكون على الشعب الذي عانى في ظل السياسات القديمة تحمل المعاناة في ظل سياسات أخرى جديدة، مع وعود بالاستمتاع بمزايا المستقبل.

مصادر المعارضة

تتركز معارضة الخصخصة وإعادة الهيكلة في ثلاث فئات هي نقابات العمال ومديري الشركات المملوكة للدولة والمجموعات السياسية ذات التوجهات القومية أو الشعبية.

فبالنسبة لنقابات العمال، يعارض العمال الخصخصة لما تؤدي إليه من تحملهم ثمن اجتماعي مرتفع ناتج عن القواعد الجديدة التي تفرض في الشركات ومنها عدد أطول من ساعات العمل وفي بعض الأحيان انخفاض المزايا التي يحصلون عليها. وفي العديد من الدول التي تمر بعملية الخصخصة، تمثل

معدلات البطالة المرتفعة أحد المشكلات الرئيسية، في نفس الوقت الذي لا تتوافر فيه فرص العمل البديلة نتيجة لتنفيذ عمليات إعادة الهيكلة أو الانتقال إلى نظام السوق الحر. وقد كانت هذه إحدى المشكلات الرئيسية التي واجهت ألمانيا الشرقية والاتحاد السوفيتي السابق.

أما على مستوى مديري الشركات، فيشكل وقف الدعم والقروض وغير ذلك من أوجه المساعدة التي تقدمها الحكومة إلى الشركات المملوكة للدولة أحد عناصر الرفض الرئيسية. وعلينا هنا أن نتذكر أن بعض الصناعات حصلت على دعم حكومي من خلال اتصالاتها السياسية وعادة ما يستولى الموظفون الحكوميون في أكبر القطاعات الصناعية على قدر كبير من السلطة السياسية نتيجة لقدرتهم الفائقة على تشكيل مجموعات ذات مواقف سياسية معينة. ففي روسيا على سبيل المثال، تمكن اتحاد المصنعين ورجال الأعمال من تكوين تحالفات مع النقابات العمالية للإبطاء من خطى الإصلاح.

ومن بين الحواجز الهامة أمام الخصخصة مسألة السيادة القومية وعلاقتها بالأمن الاقتصادي. ففي العديد من الدول النامية والدول الاشتراكية السابقة عادة ما يفتقر المستثمرين المحليين إلى رؤوس الأموال الكافية للاستثمار في الشركات التي تجري خصخصتها، الأمر الذي يثير المخاوف حول ما تؤدي إليه الخصخصة من تسليم "الإرث القومي" إلى المستثمرين الأجانب، والمخاوف من التلاعب السياسي والتخريب الاقتصادي الذي كان عادة ما يرتبط بالشركات متعددة الجنسيات في الماضي. كما أن خروج أرباح تلك الشركات إلى خارج البلاد يغذي هذه المخاوف حيث تخرج الأموال التي يتم الحصول عليها من العمليات الصناعية في الداخل إلى دول المستثمرين بدلاً من إعادة ضخها في الاستثمار لدعم الاقتصاد المحلي.

بعض تجارب الخصخصة

تواجه الدول التي تنوي تطبيق برنامج الخصخصة عدة اختيارات تبدأ بمسألة اختيار الشركات التي يتعين خصخصتها، ثم كيفية توزيع الأصول ثم الأطراف الذين تباع لهم هذه الأصول. وبشكل عام تنبني هذه الاختيارات على الظروف

السياسية والاقتصادية التي تنفرد بها كل دولة.

توضح الأقسام التالية من الدراسة عدة أساليب تم اتباعها في عمليات الخصخصة وفقاً للظروف المختلفة في كل دولة على حدة. واختلاف الظروف ينتج من الاختلافات في المناخ الاقتصادي والثقافي واتجاه السياسات وأنواع الشركات التي تجري خصصتها. ولكن في البداية يجب التفرقة بين برامج الخصخصة المتبعة في الدول النامية، وهي البرامج الموصوفة في الأساليب السبعة الآتي ذكرها، وبين أساليب الخصخصة المتبعة في الدول الاشتراكية السابقة نتيجة لاختلاف الظروف الاقتصادية والسياسية فيها.

أساليب الخصخصة

بعد شرح المنطق وراء عملية الخصخصة وفوائدها وتكلفتها، من المهم النظر إلى كيفية إتمام عملية الخصخصة. وفيما يلي الأساليب السبعة المتبعة لتنفيذها:

1. الطرح العام للأسهم: على الرغم من صعوبة الطرح العام للأسهم وتكلفته العالية في الدول التي تعاني من أسواق المال الضعيفة، فإن الحملات الإعلامية واسعة النطاق يمكنها تخطي هذه العقبة. ففي جاميكا على سبيل المثال، ساعد برنامج للدعاية على إنجاح المزاد الذي بيع فيه بنك مملوك للحكومة.

2. البيع الخاص للأسهم: يعد هذا النوع من الخصخصة أكثر الأنواع شيوعاً ويتم من خلال المزايدة العلنية على الأسهم بغرض تجنب ممارسات الفساد والمحاباة. فقد أثير الجدل حول عمليات الخصخصة في المكسيك نتيجة للادعاءات القائلة بأن الشركات بيعت لأصدقاء أعضاء الحزب الحاكم بأسعار مخفضة. وقد أثيرت نفس الادعاءات حول الخصخصة في روسيا نتيجة لنقص الشفافية.

3. ضخ المزيد من الاستثمارات الجديدة: لا يعتبر هذا النوع من التعامل مع الشركات المملوكة للدولة من أنواع الخصخصة بالمعنى المعروف. ففي ظل هذا النوع، تحتفظ الحكومة بالنصيب الأكبر في الشركة، الأمر الذي يؤثر على

قرارات الاستثمار مما ينعكس سلباً على نجاح الشركة في المستقبل.

4. بيع أصول الشركات المملوكة للدولة: يعمل هذا الأسلوب على تسييل الشركة وسداد مديونيتها، ثم يتم وضع الأصول في مجموعات بعد ذلك لبيعها للمستثمرين ولكن بسعر أقل من قيمتها قبل التسييل. عادة ما يتم تنفيذ هذا الأسلوب عندما يكون هناك أمل في إنقاذ الشركة بإعادة هيكلتها داخلياً. اعتمدت بولندا اعتماداً كبيراً على هذا الأسلوب في خصخصة قطاعها الصناعي.

5. بيع بعض عناصر الشركات المملوكة للدولة: وفي ظل هذا الأسلوب، يتم بيع الأجزاء الرباحة من الشركة بشكل منفرد. ففي العديد من الدول ذات النظم الاقتصادية المركزية توجد شركات قابضة كبيرة تتكون من عدة منشآت، لذا يتعين تقسيم هذه الشركات القابضة وإعادة تجميعها قبل تنفيذ أي أسلوب آخر من أساليب الخصخصة.

6. تمليك أسهم الشركات للموظفين والمديرين: من أكثر أساليب الخصخصة شيوعاً ذلك الذي يقوم على برنامج تمليك الأسهم للموظفين، حيث تتكون شركة جديدة من عدد من الموظفين الذين يشتركوا بمواردهم المالية ويقترضوا أموال جديدة، على أن تشتري الشركة الجديدة الشركة القائمة المملوكة للدولة، بحيث تصبح الشركة الجديدة شركة خاصة. نجح هذا البرنامج في الولايات المتحدة الأمريكية نتيجة للحوافز الضريبية الخاصة التي يتمتع بها. استخدم هذا البرنامج كوسيلة من وسائل الحماية من أشكال الاستيلاء العنيفة أو من أجل الحد من البطالة عندما يكون البديل هو تسييل أصول الشركة.

7. عقود تشغيل الشركات المملوكة للدولة: وهو الأسلوب القائم على تأجير الشركة المملوكة للدولة إلى شركة أخرى خاصة أو إبرام عقد إدارة بين الشركة العامة وأخرى خاصة، مع بقاء ملكية الشركة الفعلية وأصولها وخصومها في حوزة الحكومة. غير أن هذا الأسلوب الذي اتبعته عدد من الدول الإفريقية له أوجه قصور على المدى البعيد. ففي ساحل العاج على سبيل المثال، تمكنت الإدارة الخاصة من توفير المياه بكفاءة، غير أن هذا التقدم كان مؤقت لأن الحكومة استمرت في إدارة الاستثمار مع الاحتفاظ بسياسات تسعير تمييزية.

وبشكل عام عند الدخول في عقد إدارة مع الحكومة لا تتمتع الشركة التي تدير المنشأة بسيطرة حقيقية لأن الحكومة تملّي الشروط التي تعمل شركة الإدارة بموجبها.

الخصخصة في مصر:

يعد برنامج الخصخصة في مصر أحد أركان عملية الإصلاح الاقتصادي في بداية التسعينيات من القرن العشرين. فقد جاء برنامج الخصخصة مع سعي الدولة نحو اللحاق بركب التغيرات العالمية. وبدأ برنامج الخصخصة شرطا من صندوق النقد الدولي مقابل تقديم قرض لمصر سنة 1991. ولكن على الناحية الأخرى كان الاقتصاد المصري مثقل بالشركات المملوكة للدولة التي تعاني من سوء الأداء وكانت تستهلك الكثير من الموارد المالية للإبقاء عليها والتي لم تعد الدولة قادرة على توفيرها. ولكن على الرغم من إدراك الحاجة إلى إعادة الهيكلة لم تكن عملية الخصخصة سهلة التنفيذ. فقد واجهت الدولة مجموعة من المشكلات المعروفة مسبقاً ومنها قاعدة قانونية ضعيفة وآليات متهالكة تعمل البورصة بموجبها وانقسام حول دعم الخصخصة. كما لم يهتم الموظفين الحكوميين ممن يستغلون المنشآت الحكومية بإحداث التغييرات اللازمة لنجاح البرنامج. ومن ناحية أخرى، عارض الموظفون والمديرون التغييرات لأن خصخصة الشركات المملوكة للدولة التي كانت تعاني من العمالة الزائدة عن حاجتها كانت سوف تؤدي إلى ترك عدد كبير منهم دون وظائف. على العكس من العديد من الدول التي سارعت إلى تنفيذ عملية الخصخصة على نطاق واسع، ركزت مصر على تنفيذ العملية تدريجياً بما يسمح بالسيطرة عليها. وفي حين وجه البعض النقد للحكومة المصرية على أسلوبها الحذر في خصخصة الشركات المملوكة للدولة، يعتبر الكثيرون المثال المصري في الخصخصة من الأمثلة الأكثر نجاحاً مقارنة بحالات الفشل في عدد من الدول النامية. فقد بدأت الحكومة في طرح 316 شركة للخصخصة كان العدد الأكبر منها يتمتع بالقدرة على تحقيق أرباح معقولة. ومع حلول سنة 2003 كانت قد تمت خصخصة 133 شركة كاملة وخصخصة 55 بشكل جزئي، كما حققت حصيلة الخصخصة 3.4 مليار دولار أمريكي، ذهب أغلبها إلى وزارة المالية (45%) في حين ذهب 18% منها إلى المعاشات المبكرة وما يزيد على 30% منها

إلى تسوية ديون الشركات المملوكة للدولة وبقى 5% خصصت لإعادة الهيكلة. واتبعت الحكومة المصرية عدد من أساليب الخصخصة، فتمت خصخصة 28% من الشركات عن طريق طرح أسهم في البورصة، وبيعت 22% من الشركات إلى مستثمر رئيسي، وتمت خصخصة 26% من الشركات بالبيع إلى اتحاد العاملين بتلك الشركات، في حين تمت خصخصة 24% منها من خلال بتسييل الأصول و إشهار الإفلاس وبيع هذه الأصول لاحقاً. في حالة البيع للاتحادات وبعد تقييم لجنة الخصخصة الوزارية كانت هذه الاتحادات تحصل على خصومات وصلت في بعض الأحيان إلى 20% والسداد الآجل على مدار عشر سنوات. وفي حالة الخصخصة الجزئية، استخدمت الحكومة أسلوب عقود الإيجار التي سمحت للقطاع الخاص بإدارة الشركات التي ظلت مملوكة للدولة، وقد تم اتباع هذا الأسلوب في حالة الشركات الضعيفة التي كانت تعاني من الخسائر المالية ويصعب العثور على مستثمرين لشرائها. وفي هذه الحالات استمر القطاع الخاص في إدارة الشركة حتى انتهاء العقد، وبعد انتهائه كان المؤجر يمنح خيار شراء الشركة. وقد تحولت معظم الشركات التي بيعت إلى مستثمرين استراتيجيين إلى منشآت رابحة وذات قدرات تنافسية. في حين لم تبتل الشركات التي انتقلت إلى اتحادات المساهمين من الموظفين بلاءً حسناً، ففي واقع الأمر أعاد الاتحاد أسهم الشركة إلى الدولة في شركتين من تلك الشركات.

وبعد انتعاش الخصخصة في أواخر التسعينيات من القرن العشرين ركزت العملية ولم يحدث تحسن ملحوظ. فمن ناحية كانت الحكومة المصرية تجري عملية خصخصة انتقائية، حيث احتفظت بسيطرتها على أهم وأكبر المنشآت وتخلت عن حقوق ملكية الشركات الأصغر التي لم تجذب العديد من المستثمرين. ومن ناحية أخرى، أثيرت مخاوف حول كيفية إنفاق الدولة لحصيلة الخصخصة - فقد بينت الإحصاءات أن معظم هذه الحصيلة ذهبت إلى تمويل الشركات الخاسرة المملوكة للدولة ولم تنفق على إعادة الهيكلة.

ظهرت العديد من الآثار الإيجابية على الاقتصاد المصري ومن أهمها أن الحكومة المصرية وضعت عدد من القواعد والنظم الأساسية مع بداية برنامج الخصخصة سنة 1991، وعملت على تكوين ثقافة تتجه نحو الخصخصة، ويسرت تطوير العديد من المؤسسات الهامة. وعلى الجانب الآخر نجحت

الخصخصة وتحسين المناخ الاستثماري في خلق بورصة أوراق مالية قوية. حيث ارتفع عدد الشركات المقيدة في البورصة إلى ألف ومائة سنة 2003 بعد أن كان 700 شركة سنة 1991، كما زادت رسملة السوق من 3.2 مليار دولار إلى 20 مليار دولار سنة 2003. كما تحسن أداء الشركات المملوكة للدولة تحسناً ملحوظاً فقد انخفض عدد المنشآت الخاسرة بنسبة 50%، مقابل زيادة العائد على الاستثمار بمقدار أربعة أضعاف. وقد انخفضت العمالة في المنشآت المطروحة للبيع من حوالي مليون عامل إلى نصف مليون عامل. غير أن الاحصاءات التي نشرتها مؤسسة كارانا وهي هيئة خبيرة في برامج الخصخصة، بينت أن العدد الأكبر من العاملين الذين خسروا وظائفهم في الشركات التي تمت خصخصتها قد حصلوا على معاش مبكر في حين نجح آخرين في الحصول على وظائف في القطاع الخاص. وفي بعض الأحيان زادت بعض المنشآت من عمالتها بعد الخصخصة نتيجة لفتحها أسواق جديدة. كما تم الحد من العبء المالي الذي تكبدته الدولة بسبب الشركات العامة التي كانت تعاني من سوء الأداء، فقد كان للخصخصة أثراً إيجابياً على تنمية الأسواق ومناخ الاستثمار والتجارة. وبشكل عام سمح أسلوب الخصخصة التدريجي الذي اتبعته مصر بتجنب العديد من المشاكل التي واجهت برامج الخصخصة في روسيا وأوروبا الشرقية. والآن يتبقى أن تحد الحكومة من سيطرتها على العديد من الصناعات وأن تتبنى الخصخصة على نطاق أوسع.

خصخصة نظام التأمين الاجتماعي في تشيلي

في بداية التسعينيات من القرن العشرين وبعد تسع سنوات متعاقبة من نمو الناتج الإجمالي المحلي، تمتعت تشيلي بواحد من أنجح النظم الاقتصادية في الجزء الغربي من العالم. وقد هيأت الدولة الساحة أمام هذا التغيير في السبعينيات عندما بدأت في عملية تحول اقتصادي تخلت فيها عن نموذج الإدارة المركزية وتبنت فيها خفض الحواجز أمام التجارة وتعزيز التنافس بين الشركات المحلية والخصخصة.

ومن أهم عناصر نجاح برنامج الخصخصة في تشيلي، بيع نظام التأمين الاجتماعي إلى القطاع الخاص سنة 1980، الذي تحول النظام بموجبه إلى

صناديق المعاشات. ومع تكوين صناديق المعاشات الخاصة كان العمال يودعون نقوداً في حساب معاشهم الخاص عند البدء في وظيفة، وهو الحساب الذي كان يمول المعاش الذين كانوا يحصلون عليه. ومن فوائد هذا النظام تحقيق عائد أفضل للمستثمرين، وتوزيع أفضل للمزايا، بالإضافة إلى حفز الادخار على المستوى المحلي وتنمية أسواق المال في تشيلي، الأمر الذي دعم الاستثمار المحلي والنمو الاقتصادي.

منحت حقوق إدارة نظام التأمينات الاجتماعية الجديد إلى شركات خاصة لإدارة صناديق المعاشات، في حين لعبت الحكومة دور شبكة الأمان الاجتماعي. وكان على العمال تقديم 10% من دخلهم إلى شركات إدارة الصناديق، مع ترك مطلق الحرية لهم في اختيار الشركة التي يرغبون في التعامل معها. كما كان العمال يدفعون 3% من دخولهم كتأمين على الحياة وتأمين ضد الإعاقة. وقد تنافست الشركات على أساس الأداء المالي وجودة الخدمات المقدمة والرسوم المدفوعة. في حين تحددت المزايا التي تتمتع المشاركون بها بناء على تراكم مدخراتهم الفردية والأرباح الناتجة عن استثمارات صناديق المعاشات. ومن الناحية الأخرى حصل الفقراء الذين لم يتمكنوا من المساهمة في هذا النظام على مزايا معينة من خلال المعاشات الخيرية ومعونات البطالة التي مولتها صناديق منفصلة تكونت رؤوس أموالها من حصيلة الضرائب.

تولت الحكومة الرقابة على عمليات شركات إدارة صناديق المعاشات وعملياتها من أجل ضمان العدالة والاستقرار، فقد عملت كضامن من خلال تحديد الحد الأدنى لمستوى المعاش، كما عملت على دعم الصناديق التي تحتاج إلى مزيد من رؤوس الأموال وعلى حماية الصناديق من الإفلاس. وقد لعبت الحكومة دوراً في الحد من المخاطرة بوضع قيود قانونية على محافظ استثمار هذه الصناديق بتأسيس هيئة حكومية مستقلة سنة 1985 باسم لجنة تصنيف المخاطر بغرض تقييم استثمارات الصناديق في سوق المال وإقرارها. كما تمكنت الحكومة من خلال الاعتماد المتزايد على مساهمات الأفراد من تركيز مواردها على القطاعات الأفقر من السكان الذين لم يتأهلوا للحصول على الحد الأدنى من المعاش (التقاعد) وهو ما يوازي 75% من الحد الأدنى من الأجور.

وقد زادت المزايا التي يحصل عليها المشاركون في صناديق المعاشات الجديدة. فعلى سبيل المثال، زادت معاشات التقاعد بنسبة 35% في غضون سنوات قليلة، كما زادت عن سعر الفائدة السنوي للبنوك الذي بلغ 8.7%. واليوم تشترك معظم القوة العاملة في نظام صناديق المعاش الخاصة (95% مقارنة بنسبة 50% المتوقعة) كما بلغ متوسط معدل العائد ما يقرب من 11%. والأهم هو الأثر الإيجابي الذي خلقته صناديق المعاشات وانعكس على المدخرات المحلية فأسهم في تحسين إنتاجية رأس المال.

وقد أدى هذا النظام إلى تنمية أسواق المال في تشيلي من خلال زيادة المدخرات المحلية وتوجيهها نحو صناديق المعاشات الخاصة. ومن أجل الحد من المخاطر التي ينطوي الاستثمار عليها، ولضمان تنوع محفظة الاستثمارات، وبغرض تأسيس آليات لمحاربة التدليس والسرقة وضعت الحكومة قيوداً على الاستثمار. فعلى سبيل المثال، حظرت حكومة تشيلي توجيه أكثر من 50% من استثمارات شركات إدارة صناديق المعاشات إلى أوراق الخزنة، وحظرت توجيه أكثر من 45% إلى سندات شركات خاصة أو عامة وتوجيه ما يزيد على 25% من الأموال إلى صناديق الاستثمار العقارية، وتوجيه ما يزيد على 40% إلى الأسهم العادية. كما عملت الحكومة على ضمان امتناع شركات إدارة صناديق المعاشات عن المشاركة في أية نشاطات أخرى بجانب إدارة صناديق المعاشات. ومن ناحية أخرى، ضمنت الحكومة لهذه الشركات عند استثمارها في الأوراق المالية الحكومية حد أدنى للعائد على الاستثمار، لا يقل عن متوسط الصناعة في الاثني عشر شهراً السابقة بما يزيد عن 2%. كما أن استثمارات العمال تتمتع بالأمان في حالة انهيار أي من شركات إدارة المعاشات لأن أصولهم منفصلة عن أصول الصناديق.

ساعدت هذه الصناديق على تحسين نشاط القطاع الخاص وعلى تنشيط الاقتصاد التشيلي بشكل عام، فقد ساعدت على رفع كفاءة نظام المعاشات وشفافيته، كما دعمت أسواق المال التشيلية، الأمر الذي انعكس على تيسير عملية الخصخصة في تشيلي بشكل عام. ومن ناحية أخرى حسنت شركات إدارة

صناديق المعاشات من حالة السيولة في سوق المال التشغيلية سهلت بيع أسهم الشركات المملوكة للدولة التي تم شرائها حديثاً وبالتالي أصبحت أكثر جاذبية للمستثمرين. وتعد السيولة من القضايا الجوهرية بالنسبة للمستثمرين الأجانب الذين شاركوا مشاركة يعتد بها في برنامج الخصخصة في تشيلي من خلال عمليات تبادل الديون بالحصص وغير ذلك من الأساليب.

على الرغم من التحسن الملحوظ في نظام معاشات التقاعد، بقيت بعض الصعوبات التي واجهت النظام الجديد في بدايته. فقد استمرت الحكومة في تحمل مسؤولية سداد معاشات المتقاعدين الجدد ولمن تقاعدوا حسب النظام القديم، كما كانوا يسدّدون الفرق بين المساهمات الفردية التي كانت تسدّد حسب النظام القديم وبين الحد الأدنى لمعاش التقاعد الذي تم وضعه. وهكذا خلق هذا التشابك بين النظامين تكلفة إدارية إضافية، غير أن هذه التكلفة قد انحسرت مع مرور الزمن ونضوج النظام.

ومن ناحية أخرى، وعلى الرغم من بساطة هيكل التكلفة، فإن القسم الثابت من أسعار العمولة قام مقام الضريبة التراكمية وانعكست آثارها السلبية على المجموعات ذات الدخل المنخفضة والمتوسطة، فقد تمتعت المجموعات ذات الدخل العالية بعائد عالٍ بناءً على مشاركتهم في النظام، في حين يتعين على المجموعات ذات الدخل المنخفضة المشاركة بالقدر الأكبر من دخولهم، مما حد من العائد الذي يحصلون عليه. وكان أحد الحلول لمواجهة الآثار الضريبية على الطبقة المتوسطة هو التخلص من أسعار المشاركة القائمة على أساس الدخل والتحول إلى تحديد الضريبة كنسبة مئوية من دخل الفرد، بحيث تصبح المشاركة مساوية لمبلغ الحد الأدنى للمعاش. غير أن تدخل الحكومة الذي تحكمه التوجهات السياسية ما يزال يشكل خطراً يواجه النظام، فقد ينتج عن هذا التدخل تغييرات في الشروط المؤهلة للاشتراك في النظام أو تغيير الحد الأدنى للمعاشات.

وأخيراً، تعتبر عوائد هذه الصناديق جاذبة للاستثمار بقدر فرص الاستثمار المتاحة أمامها، ولكن أسواق المال المحلية لا تتيح لشركات إدارة صناديق المعاشات

سوى فرص محدودة للاستثمار بسبب اللوائح الحكومية التي تنظم عملها. لذا كان من بين الحلول المطروحة السماح للبنوك وغيرها من المؤسسات المالية المشاركة في إدارة صناديق المعاشات، الأمر الذي من شأنه خفض تكلفة التشغيل. وفي هذه الحالة، يتعين على الحكومة رفع القيود المفروضة على الاستثمار للسماح باستثمار هذه الأموال في عدد أكبر من الشركات الخاصة وفي الأسهم الأجنبية - التدابير التي من شأنها المساعدة في تمويل نمو تشيلي.

حوكمة الشركات ودورها في عملية الخصخصة

مع ازدياد حاجة الدول في المراحل الانتقالية إلى الخصخصة يتعين مراعاة وجود الآليات التي تضمن شرعية عملية الخصخصة. فغياب الهياكل المؤسسية والثقافة المؤسسية الضعيفة من شأنها إعاقة عملية الخصخصة. وفي نهاية الأمر كيف يمكن أن تشجع الأفراد على الاستثمار في شركات تتسم بغياب الآليات التي تحمي حقوقهم كمستثمرين؟ وفي الواقع أغفلت العديد من الدول أهمية هذه الآليات عند تصميم برامج الخصخصة في الدول النامية، الأمر الذي تسبب في إتمام عمليات الخصخصة، دون دعم آليات حوكمة الشركات، وخلف الأبواب المغلقة وبين عدد محدود من الأفراد المقربين لمتخذي القرار.

هناك العديد من الأمثلة على الخصخصة التي لا تحقق الآمال المرجوة منها في الدول النامية والدول في المراحل الانتقالية. في مثل هذه الحالات عادة ما يكون الموظفين والمدبرين هم الفئة المسيطرة على الشركة بعد استغلال الثغرات القانونية في النظم والقواعد التي عفا عليها الزمن، بحيث لا يحصل المستثمرون الخارجيين على فرصة للربح. وتؤدي هذه السيطرة من الداخل إلى فتح الباب أمام نهب أصول الشركات. ومن ناحية أخرى، يؤدي غياب معايير حوكمة الشركات إلى سوء استغلال حقوق الأقلية من المساهمين، مما يقوض شرعية عملية الخصخصة من وجهة نظر الجمهور.

فما هي حوكمة الشركات وما هو أثرها على عملية الخصخصة؟ تنشئ حوكمة الشركات نظاماً يحكم العلاقة بين مالك رأس المال والمدبرين، وبين المدبرين وأصحاب المصلحة. كما تركز على حماية حقوق المساهمين والإشراف المستقل على نشاطات الكيان التجاري. وتؤدي حوكمة الشركات إلى تكوين نظام قائم

على أساس الشفافية في إدارة العمليات وعلى أساس سيادة القانون والعدل وروح المسؤولية. والأهم من ذلك، تقييم حوكمة الشركات نظاماً يتم من خلاله الالتزام بالقواعد، ليس فقط تلك التي تنص عليها النظم المكتوبة، بل تلك المعايير الأخلاقية التي تختص بها أصول الممارسة التجارية والسلوك المؤسسي المسؤول.

تساعد حوكمة الشركات على نجاح عملية الخصخصة من خلال ضمان تحقيق العدل. وتتجلى أهميتها عندما ينتج عن الخصخصة ملكية متفرقة. وفي هذه المواقف تعد حوكمة الشركات الحل الوحيد أمام المالك لضمان عمل الموظفين والمديرين لصالح المنظمة لا لمصالحهم الشخصية، حيث توفر حوكمة الشركات آليات ومؤسسات تحمي الشركات وتضمن شرعية عملية الخصخصة. ولا تقتصر أشكال حوكمة الشركات على شكل واحد، فعند وضع نظم حوكمة الشركات يتعين على الدول الأخذ في الاعتبار ما تنفرد به أسواقها من أوضاع بدلاً من تطبيق أشكال جاهزة لهياكل الحوكمة. ولكن من حيث الجوهر، يتعين أن تضم حوكمة الشركات مفاهيم المساءلة والمسؤولية والعدالة والشفافية.