

تجربة الخصخصة في المملكة المتحدة

محمد إبراهيم طه السقا*

يتفق عدد كبير من المحللين على أن برنامج الخصخصة في المملكة المتحدة قد أدى إلى التأثير في عملية صناعة السياسة الاقتصادية، ليس في المملكة وحدها بل وفي كافة أرجاء العالم (Bishop et al 1995). وتعد عملية الخصخصة التي تمت في المملكة المتحدة أكبر عملية تحول جذري جرت في الاقتصاد البريطاني منذ الحرب العالمية الثانية. وفي الواقع، لم تكن هذه المرة الأولى في تاريخ المملكة التي يتم فيها تحويل القطاع العام إلى القطاع الخاص. ففي أعوام 1951-1955 قام المحافظون بإعادة مجموعة من الصناعات المؤممة إلى القطاع الخاص مرة أخرى Denationalization. ثم قام حزب العمال بإعادة تأميمها عام 1964. وما إن عاد المحافظون إلى الحكم، حتى قاموا بتنفيذ برنامج مكثف للخصخصة. وفي أوج البرنامج هدد زعيم حزب العمال السابق «نيل كينوك» بإعادة تأميم الصناعات التي قام المحافظون بتحويلها إلى القطاع الخاص. غير أن نبرة الحديث عن إعادة التأميم خفت حدتها مع تغير قيادة حزب العمال إلى الراحل «جون سميث». وبشكل عام، فإن قضية الملكية العامة تعد من القضايا المحورية في الصراع بين الحزبين الرئيسيين في المملكة. وقد أطلق على هذه العملية اسم لعبة البنج بونج بين العمال والمحافظين (Suleiman 1990).

(*) مدرس بقسم الاقتصاد - كلية العلوم الإدارية - جامعة الكويت.

على أن قضية الخصخصة لم تكن من القضايا الواضحة في برنامج السيدة مارغريت تاتشر عند انتخابها في مايو 1979، وإنما أخذت القضية أهميتها بمرور الوقت وتراكم الخبرة في مجال الخصخصة. ولهذا السبب نجد أن تجربة المملكة المتحدة في الخصخصة، تعد من التجارب الغنية بالدروس التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار عند قيام أية دولة باتباع هذه السياسة. ولا يعني ذلك أننا نطالب أية حكومة بمحاكاة التجربة البريطانية بحذافيرها. فلاشك أن لكل دولة ظروفها الخاصة، التي تقتضي التصرف وفق أولوياتها، وبما يعظم عائدها الاجتماعي من عملية الخصخصة. إلا أن الاطلاع على تجارب الآخرين سيساعد ولاشك في إعداد برنامج أفضل للخصخصة.

وينظر إلى الخصخصة من الناحية النظرية على أنها تؤدي إلى تحرير الكثير من الموارد والتي كانت تستخدم بصورة أقل كفاءة في ظل الملكية العامة للمشروعات. كما تؤدي إلى تحقيق فوائد أكثر للمستهلكين، لأن الشركات الخاصة لديها حوافز أكبر نحو إنتاج السلع والخدمات بالكميات والتشكيلة التي يرغب المستهلكون فيها. فالشركات التي تنجح في اكتشاف وتوفير حاجات المستهلكين تحقق أرباحاً. بينما تضعف الشركات التي لا تنجح في ذلك، وربما تخرج من السوق. كذلك، فإن نظام سوق المال يزيد من مدى فاعلية هذه العملية. فقدرة المنشآت على الحصول على موارد مالية إضافية ترتبط بقدرتها على تحقيق الأرباح. ومن ثم، فإن عملية بيع الشركات العامة سوف تجعل السوق يحل محل الرقابة الحكومية، حيث تتم عملية استخدام الموارد كما يرغب المستهلكون وليس وفقاً لرغبات الحكومة، التي لا تخلو، في الكثير من الأحيان، من بعض الضغوط السياسية قصيرة الأجل.

لكن الفوائد من عملية الخصخصة ليست في اتجاه واحد. فالخصخصة ومع ما تؤدي إليه من تغير في دوافع إدارة الشركات نحو تحقيق الربح، إلا أنها تدفعها أيضاً إلى محاولة استخدام قوتها الاحتكارية بصورة تجارية، إلى الحد الذي قد يجعل فوائد المستهلكين أقل. كما أن الشركات التي تتم خصخصتها لن تقدم على توفير السلع والخدمات غير الاقتصادية بالنسبة لها. إذ يتم تحويل الموارد إلى نواحي أكثر اقتصادية من وجهة نظرهما، وهو ما يعني خسارة تلحق بجانب من المستهلكين نتيجة لهذا التحول في ملكية الشركات العامة. وبالرغم من أن عملية

الحد من الإنتاج غير الكفؤ (من وجهة نظر الشركات)، والتحول في سياسة التوظيف سوف يؤديان إلى استفادة كل من المستهلكين ودافعي الضرائب خارج الصناعة، إلا أن ذلك سوف يكون على حساب جانب من العمال والموردين. ولهذه الأسباب، يرى البعض أن عنصر الملكية ليس له علاقة بالكفاءة. ذلك أن فوائد عملية الخصخصة يمكن تحقيقها، أيضاً، في ظل الملكية العامة للمشروعات.

ويهدف هذا البحث إلى دراسة تجربة الخصخصة في المملكة المتحدة في محاولة لاستخلاص الدروس التي يمكن استقاؤها من هذه التجربة. وسنقوم بتحليل أهداف برنامج الخصخصة في المملكة المتحدة وعرض آليات عملية الخصخصة التي تم اتباعها، ثم نتناول المزايا التي منحها البرنامج للعمال، وكذلك أثر برنامج الخصخصة على ربحية الشركات التي تم تحويلها إلى القطاع الخاص. ونعرض لوجهة نظر الحكومة في ملكية الأجانب للشركات التي تمت خصخصتها. ثم نتناول بعد ذلك بعض الانتقادات التي وجهت للبرنامج، وأخيراً نستخلص الدروس التي يمكن الاستفادة بها من خلال دراسة واحد من أكثر برامج الخصخصة في العالم.

أهداف برنامج الخصخصة

لم تكن أهداف برنامج الخصخصة في المملكة المتحدة واضحة منذ البداية، وإنما تطورت بمرور الوقت. كما لم تكن أهداف البرنامج اقتصادية بالدرجة الأولى، وإنما تأثرت ببعض الأهداف السياسية الرامية إلى زيادة شعبية حزب المحافظين، فقد كانت عمليات خصخصة الشركات الكبرى من الأحداث السياسية الهامة بالنسبة للحزب. وبشكل عام، ركز برنامج الخصخصة في المملكة المتحدة على تحقيق الأهداف الآتية:

أ - رفع درجة الكفاءة الاقتصادية للشركات العامة: تمثل الدافع الأساسي وراء برنامج الخصخصة في الرغبة في رفع كفاءة الشركات العامة، بتحويلها نحو القطاع الخاص. ففي الأحوال التي تكون فيها الأسعار محددة من قبل الحكومة، سوف تتوافر الحوافز لدى الشركات الخاصة نحو تدنية التكاليف، التي يمكن أن تزيد من أرباحها، ومن ثم دخول كل من العمال والمديرين. من ناحية أخرى، فإن عملية الخصخصة تسمح بتوفير حوافز غير متاحة لمشروعات

القطاع العام. وبصفة خاصة، يمكن ربط أجور العمال والمديرين بالقيم السوقية للمشروعات على أساس أسعار الأسهم في سوق الأوراق المالية. فأسعار الأسهم سوف تعطي تقييما مستقلا للأداء الحالي والمستقبلي للمنشأة، ومن ثم يمكن استخدامها في تبرير عمليات إعادة هيكلة المشروعات واستبدال إداراتها.

ويرجع عدم الرضا العام عن الصناعات المؤممة إلى أسباب متعددة، منها: انخفاض الإنتاجية وارتفاع الأسعار وانخفاض معدل العائد على رأس المال المستخدم. ولذلك، احتل هدف رفع كفاءة هذه الصناعات - من خلال تغيير طبيعة ملكيتها - أولوية أعلى في المراحل الأولى من برنامج الخصخصة. ومما لا شك فيه أن ارتفاع درجة الكفاءة يحقق فوائد لكل من المستهلكين والعمال والاقتصاد ككل، حيث ترتفع درجة استفادة المستهلكين من هذه الصناعات، حينما تعود عليهم آثار الكفاءة العالية التي يتم تحقيقها من خلال الخصخصة، سواء كان ذلك في شكل انخفاض الأسعار، أو ارتفاع الجودة، أو تحسين مستوى أداء الخدمات، أو، على الأقل إتاحة فرصة أوسع للاختيار أمامهم. إذ من المتوقع أن تكون الصناعات التي يتم خصخصتها أسرع في استجابتها للتغيرات التي تحدث في طلب المستهلك. كما أنها ستكون أكثر ابتكارا في تقديم المنتجات الجديدة للسوق.

كذلك سيستفيد الاقتصاد ككل من خلال ارتفاع العائد على رأس المال المستثمر في هذه الصناعات. وأيضا ستدخل هذه الصناعات سوق رأس المال مثل غيرها من الشركات الخاصة للمنافسة في الحصول على التمويل اللازم لها، بدلا من الاعتماد على الحكومة في توفير التمويل، وهو ما يقلل من احتياجات الاقتراض للقطاع العام.

وحتى في حالة الصناعات التي تعمل في مجالات الاحتكار الطبيعي natural monopolies، التي ينظر إليها وكأنها تعد خروجاً على الحجج العامة لسياسة الخصخصة، وبصفة خاصة هدف المنافسة، فإن الملكية الخاصة تم تفضيلها على الملكية العامة، لأن أداء هذه الشركات لابد أن يختلف عندما تصبح هذه الشركات تحت ضغط المساهمين ومؤشرات التحليل المالي، فضلا عن ممارسة سوق المال تأثيره على هذه الشركات، من خلال تقلبات أسعار أسهمها، لتصبح مؤشرا لا يمكن لإدارات هذه الشركات أن تتجاهله، بعكس الحال حينما تكون هذه الشركات في يد الحكومة.

إلا أن تدعيم الكفاءة الاقتصادية لم يمنع الحكومة من اتخاذ مجموعة من الإجراءات التي تهدف إلى حماية مستوى الخدمات المقدمة من الصناعات التي تعمل في مجالات الاحتكار الطبيعي، وهو ما قد يتعارض مع اعتبارات الكفاءة الاقتصادية، من منظور تحقيق أعلى عائد ممكن. ومن أوضح الأمثلة على ذلك، شروط الترخيص الممنوح لشركة British Telecom للاتصالات، التي تتضمن عدم أحقية الشركة في إغلاق أكشاك تليفونات الخدمة العامة، حتى وإن كانت تحقق خسارة، إلا إذا زادت الخسارة عن حد معين. وكذلك الاستمرار في الإبقاء على الأكشاك المقامة في المناطق النائية وغير الكثيفة سكانيا. وقد تأخرت عملية خصخصة السكك الحديدية البريطانية British Rail، التي تتكبد خسائر كبيرة على الخطوط القروية، وكذلك مكاتب البريد post offices، وذلك حرصا على مستوى الخدمات المقدم لسكان المناطق النائية، التي تمثل خدمة السكان المقيمين فيها عبئا ثقيلا على التشغيل الاقتصادي بمثل هذه المرافق.

ولم يعن تحويل الصناعات إلى القطاع الخاص إطلاق يد الشركات في فرض الأسعار التي تراها. فقد اهتمت الحكومة بوضع سقف على مستوى الأسعار التي يمكن أن تفرضها الشركات، التي تمت خصخصتها، على الجمهور، وذلك وفقا لصيغة معينة تسمح للشركات بأن تزيد أسعارها، ولكن بقدر أقل من الزيادة التي تحدث في الأرقام القياسية لأسعار التجزئة retail price index، والتي تعرف بصيغة (RPI-X) وهي صيغة مستقاة من النظام المطبق في الولايات المتحدة في الرقابة على الشركات التي تمت خصخصتها (Bishop & Thompson 1993). ووفقا لصيغة RPI-X فإن متوسط الأسعار التي ستقوم الشركات بتحميلها للمستهلكين، لا بد أن يقل بنسبة X عن الزيادة السنوية في الأسعار. أو بمعنى آخر، فإن الحد الأقصى المسموح به لزيادة أسعار السلع والخدمات المقدمة من جانب هذه الشركات هو معدل التضخم مطروحا منه نسبة مئوية مقدارها X. على سبيل المثال، فإن X تساوى 3% بالنسبة لشركة British Telecom وتساوى 2% بالنسبة لشركة British Gas أما بالنسبة لـ British Airport Authority فإن النسبة تساوى 1% فقط (Vickers & Yarrow 1990). وقد مارست الأجهزة التي تم إنشاؤها لمراقبة أعمال هذه الشركات دورا كبيرا في الحد من عملية ارتفاع الأسعار. على سبيل المثال فقد انخفضت أسعار النقل الجوي خلال الثمانينات حوالي 0.4%، بينما ارتفعت أسعار الغاز 1.5% والكهرباء 0.2% وهو ما يعني انخفاض الأسعار بصورة واضحة من الناحية الحقيقية real terms.

ب - إرساء قواعد المنافسة وتدعيم قوى السوق: نظر إلى المنافسة بأنها أفضل وسيلة لضمان تقديم السلع والخدمات المطلوبة، من جانب المستهلكين، بأقل تكلفة ممكنة وبجودة أعلى، ومن خلال إتاحة فرص أوسع للاختيار أمام المستهلك. وإذا ما نظرنا إلى طبيعة الشركات التي تمت تخصصتها، سنجد أنها تنقسم إلى قسمين: شركات عامة لكنها تعمل في جو تنافسي أصلاً، على الأقل مع الشركات الأجنبية. وهذه لم يتم تحويلها إلى القطاع الخاص بهدف زيادة درجة المنافسة، وإنما بهدف تحويل طبيعة الملكية وزيادة درجة كفاءة هذه الشركات. ولذلك فقد كان التحدي الحقيقي الذي واجه الحكومة في تحقيق هذا الهدف هو الشركات التي تقع في القسم الثاني، والتي تعمل في مجالات الاحتكار الطبيعي. إذ كيف سيتم إرساء قواعد المنافسة في مجالات تعتبر أصلاً مجالات احتكارية مثل الغاز والكهرباء والمياه... إلخ؟

وقد تمت أول محاولة لإرساء قواعد المنافسة في المجالات الاحتكارية عام 1980، مع تحرير خطوط الباصات السريعة عن طريق السماح للشركات الخاصة بالعمل على هذه الخطوط. وهو ما أفقد الشركة العامة - شركة National Express - احتكارها لهذه الخطوط. وبناء على ذلك، فقد تجمعت عشر شركات خاصة لمنافسة شركة National Express في الخطوط السريعة بين المدن الرئيسية. وقد أدى هذا التجمع إلى قيام شركة National Express بتخفيض أجرة السفر، وزيادة الرحلات على الخطوط المختلفة وتحسين نوعية الخدمة من خلال إدخال باصات تضم دورات للمياه، وتقديم عروضاً للفيديو للمسافرين أثناء الرحلة، فضلاً عن توفير خدمة تقديم المشروبات والأكلات الخفيفة. وقد صاحب كل ذلك حملة إعلانية وتسويقية ضخمة، وهو ما سمح للمستهلكين بالاستفادة من ثمار المنافسة. إلا أنه بحلول عام 1981 انخفضت القدرة التنافسية للمنافسين الجدد، بل وانتهت تماماً عام 1983، وهو ما أعاد خطوط الباصات السريعة مرة أخرى إلى الاحتكار من قبل شركة National Express. وقد دفع ذلك الأمر شركة National Express إلى رفع أجرة الانتقال مرة أخرى إلى مستوياتها السابقة على دخول المنافسين الجدد، ومن ثم فشلت التجربة.

إلا أن هزيمة المنافسين الجدد لم تكن راجعة بالدرجة الأولى إلى تخفيض شركة National Express لأجرة الانتقال وتحسين مستوى الخدمة، أو لحملات

الدعاية والتسويق، وإنما إلى أن الشركة حرمت منافسيها من استخدام محطة باصات فيكتوريا Victoria Coach Station، التي تقع في قلب لندن. وهو ما يعني حرمان زبائن هذه الشركات المنافسة من سهولة تغيير الخطوط exchange. ذلك أن نسبة لا بأس بها من المسافرين تقوم بتغيير الخطوط أثناء الرحلات الطويلة⁽¹⁾.

وقد نبه هذا الإجراء من جانب شركة National Express الحكومة إلى خطورة استخدام الشركات العامة للتسهيلات، التي كانت مقصورة عليها قبل الخصخصة، في إجهاض مساعي الحكومة لرفع درجة المنافسة في الاقتصاد البريطاني، خصوصاً أن هناك نية لخصخصة شركات أخرى، تملك سيطرة كاملة على تسهيلات الإنتاج الخاصة بها، وبدرجة كفيلة بالقضاء على أية محاولة للمنافسة. مثال ذلك: سيطرة شركة British Telecom على شبكة كابلات الاتصالات التليفونية، وسيطرة شركة British Gas على شبكات مواسير ضخ الغاز في المملكة، وسيطرة هيئة المياه على مناطق تجميع مياه الأمطار Reservoirs، وسيطرة شركة British Rail على شبكة خطوط السكك الحديدية... إلخ.

ولتدارك هذا الوضع، قامت الحكومة بإصدار مرسوم خاص بالنقل Transportation Act، حظرت بمقتضاه على شركة National Express أن تمنع المنافسين من استخدام محطاتها، أو اتخاذ أي إجراءات من شأنها الحد من دخول منافسين جدد إلى مجال الخدمة. ولهذا السبب، أيضاً، قامت الحكومة، قبل عملية خصخصة شركة British Telecom للاتصالات، بالتصريح لشركة Mercury بإنشاء شبكة للاتصالات التليفونية. إلا أن ضخامة حجم الاستثمارات اللازمة لذلك حالت دون قيام شركة صغيرة مثل Mercury بإنشاء شبكة للاتصالات الخاصة بها. وهو ما عني، من الناحية العملية، هزيمة شركة Mercury الناشئة أمام شركة British Telecom، التي تتمتع بشبكة ضخمة من الكابلات. وقد عمدت الحكومة مع عملية خصخصة الشركة إلى إنشاء جهاز خاص لتنظيم عملية المنافسة بين شركة British Telecom ومنافسيها، أطلق عليه اسم Office of Telecommunications (OfTel). وأعطى هذا الجهاز

(1) على سبيل المثال يشير Foster (1992) إلى أن هذه النسبة تصل إلى 24% من مستخدمي محطة Victoria Coach Station.

صلاحيات للرقابة على سياسة التسعير الخاصة بالشركة، وفحص شكاوى الجمهور، وتنظيم وتأمين عملية التنافس الحر بين الشركة وأي من منافسيها. وفي عام 1986 استطاع OfTel تمكين شركة Mercury من توصيل خطوطها إلى المشتركين لديها باستخدام شبكة الاتصالات الخاصة بشركة British Telecom برسوم مخفضة تمكن شركة Mercury من المنافسة مع الشركة الأصل. ومع ذلك، لم تستطع شركة Mercury منافسة شركة British Telecom على الخطوط الداخلية. ففي عام 1990 بلغ عدد المشتركين لديها 24 ألف مشترك فقط بالمقارنة بـ 22 مليون مشترك لدى شركة British Telecom (Chapman 1990). إلا أنه، وبدءاً من عام 1989، استطاعت شركة Mercury أن تكون منافساً قويا في مجال المكالمات المحلية طويلة المسافة long distance، وكذلك في مجال المكالمات الدولية، حيث تقدم خدمة أفضل وبسعر أقل. وقد أدت هذه العملية إلى تغيير مفهوم الاحتكار الطبيعي، إذ أمكن فصل عنصر الاحتكار الطبيعي عن عنصر المنافسة، وذلك من خلال تحديد ما يعد احتكاراً طبيعياً وما لا يعد كذلك. فبالرغم من أن شبكة الخطوط التليفونية لشركة British Telecom تمثل احتكاراً طبيعياً لها، إلا أن عملية توفير الخدمة ذاتها هي مما يدخل في مجال المنافسة. وبناء على ذلك، اعتبرت شبكة مواسير الغاز لشركة British Gas احتكاراً طبيعياً، بينما تدخل عمليات الإمداد بالغاز والتوزيع على المنازل، وغيرها، مما يدخل في نطاق المنافسة. والأمر نفسه ينطبق على حالة شركة الكهرباء وخطوط السكك الحديدية.

وقد أدى نجاح OfTel إلى قيام الحكومة بإنشاء أجهزة مماثلة لمراقبة الشركات التي تمت خصصتها في مجالات الاحتكار الطبيعي، مثل Ofgas لمراقبة أعمال شركة British Gas، التي أصبحت بمقتضى شروط الترخيص الممنوح لها ملزمة بفتح شبكات مواسير الضخ الخاصة بها للمنافسين لها، فضلاً عن تخصيص 10% من إنتاجها من الغاز للمنافسين. كذلك أنشأت الحكومة، عند خصخصة هيئة المياه، Ofwat، ومكتب Offer عند خصخصة شركات الكهرباء، وذلك لمراقبة أعمالها.

لقد كان إنشاء هذه الأجهزة ضرورة لتأكيد حرص الحكومة على دعم قوى السوق، حتى في حالة الشركات العاملة في مجالات الاحتكار الطبيعي. حيث أن المنافسة مع هذه الشركات بتسهيلات الإنتاج الضخمة التي تملكها مسألة صعبة. إذ أن عملية إنشاء شبكات موازية عملية مكلفة وغير جذابة للمستثمرين الآخرين. ولقد

أثبتت هذه الأجهزة في حالة شركتي الكهرباء والغاز، حيث لا توجد منافسة فعالية في الاستجابة لشكاوى المواطنين. باختصار لقد تم تحويل عمليات الرقابة والتدخل من يد الجهاز الحكومي إلى يد الأجهزة الرقابية المختصة. وقد تم تحديد أنشطة هذه الأجهزة بصورة عامة، بحيث أعطيت الحق في تقييم أعمال الشركات، وتحديد الأسعار، وفرض التزامات على الشركات لتوفير الخدمة. وبالرغم من أن التدخل اليومي في أعمال الشركات انخفض بصورة واضحة، إلا أن التدخل الدوري لإعادة هيكلة هذه المنشآت أصبح من الأمور الممكنة، كلما دعت الضرورة إلى ذلك. وفي الأحوال التي يحدث فيها عدم اتفاق بين الشركات والأجهزة الرقابية، يحال الموضوع إلى لجنة الاحتكارات Monopolies Commission. واستجابة منها لوجود مثل هذه الأجهزة الرقابية، أنشأت الشركات أجهزة الرقابة الخاصة بها، للعمل على تقليل درجة التدخل والرقابة من جانب الأجهزة الخارجية، ولضمان التوصل إلى أفضل النتائج معها.

وقد فكرت الحكومة، أيضاً، في تدعيم المنافسة من خلال تفكيك الشركات العامة إلى عدة شركات أصغر، لتخلق بينها نوعاً من المنافسة على تقديم الخدمة، خصوصاً في مجالات الاحتكار الطبيعي. وقد كان أول طرح للفكرة عند خصخصة شركة British Telecom، حينما أعلنت الحكومة عن عزمها على تقسيم الشركة إلى عدة شركات، على غرار ما حدث في الولايات المتحدة الأميركية عند خصخصة شركة Bell للاتصالات التي قسمت إلى شركة AT&T وشركات Bell الإقليمية. إلا أن الفكرة رفضت على أساس أن اقتصاديات الحجم والمجال، التي تتمتع بها الشركة، تسمح لها بتوفير خدماتها لجمهور المستهلكين بتكلفة أقل مما لو قسمت إلى عدة شركات صغيرة.

كذلك أعيد طرح الفكرة عند خصخصة شركة British Airways. إلا أن الشركة قاومت فكرة التقسيم استناداً إلى أن اقتصاديات الحجم التي تتمتع بها الشركة ستدعم موقفها التنافسي خارجياً، حيث تواجه منافسة حادة من قبل شركات عملاقة يتمتع العديد منها بدعم من حكوماتها. ولذلك، لم تقم الحكومة بتقسيم الشركة، بل سمحت لها بشراء شركة British Caledonian، ثاني أكبر الشركات العاملة في مجال النقل الجوي في المملكة. أما مسألة حماية الشركات المحلية الصغيرة في المنافسة مع شركة British Airways، فقد أسندت إلى هيئة الطيران المدني Civil Aviation Authority. وبصفة عامة كانت فكرة التقسيم صعبة من الناحية العملية، ولذا فقد اكتفت الحكومة بأجهزة الرقابة المتخصصة.

ج - توسيع قاعدة الملكية: هدف برنامج الخصخصة في المملكة المتحدة إلى توسيع قاعدة الملكية للقطاعات العريضة من الشعب، في ما سمي بالرأسمالية الشعبية popular capitalism، وكذلك إلى إلغاء التفرقة التقليدية بين الملاك والمستخدمين، من خلال تشجيع العمال على تملك حصة في رأس مال الشركات التي يعملون فيها، والتي يتم تحويلها إلى القطاع الخاص. وقد ساعد على تبني هذا الهدف، ما حققته الحكومة من إيرادات مالية من عملية الخصخصة، جعلتها تعيد ترتيب الأولويات من خلال إعطاء هذا الهدف أولوية أعلى من الهدف التمويلي لعملية الخصخصة. ويتم توسيع قاعدة الملكية عن طريق عمليات بيع الشركات الكبرى التي تطرح أسهمها في سوق رأس المال، أو من خلال الشركات الصغيرة التي يتم بيعها لاتحادات العمال الذين يعملون فيها. كذلك هدف البرنامج إلى توسيع قاعدة الملكية، من خلال تحويل مستأجري المساكن التي تملكها المجالس البلدية council houses إلى ملاك، عن طريق السماح لهم بتملك هذه المساكن، مع منحهم خصما على القيمة السوقية للمسكن، يتحدد بحسب المدة التي قضاها المستأجر في المسكن. ففي الفترة من 1979 إلى 1988 تم بيع مليون مسكن مملوكة للمجالس البلدية، من خلال ما أسمى بـ «حق الشراء» بلغت القيمة السوقية لها عند التقييم 20 مليار جنيه استرليني لم تحصل الحكومة منها سوى على 15 مليار جنيه.

وقد ترتب عن عمليات البيع الرئيسية زيادة هائلة في أعداد مالكي الأسهم من العمال والجمهور. فعلى سبيل المثال أدت عملية خصخصة بنك Trustees Savings Bank وشركة British Gas إلى جذب حوالي 3 ملايين شخص كمالكين للأسهم لأول مرة (H.M.T. 1990). كما أدت عمليات الخصخصة إلى أن يصبح حوالي 90% في المتوسط من العمال مالكين لأسهم في الشركات التي يعملون فيها عند خصخصتها.

وترجع البداية الحقيقية للتحويل نحو «الرأسمالية الشعبية» إلى عام 1984، عندما بدأت عملية خصخصة شركة British Telecom. فقد كان من الممكن بيع الشركة إلى مجموعة من المستثمرين، إلا أن الحكومة فضلت طرح أسهمها للجمهور، وهو ما أدى إلى أن يصبح حوالي مليون شخص مالكين للأسهم لأول مرة في حياتهم. وبالرغم من أن عملية خصخصة بنك Trustees Savings Bank تمت بهدف جذب مليون مساهم آخر، إلا أن عمليات التخصيص أسفرت عن تملك 3

ملايين مساهم في البنك، في ما كانت هناك طلبات من حوالي 5 ملايين مساهم في شركة British Gas. وبصفة عامة فقد قفزت أعداد مالكي الأسهم من الأفراد في المملكة من 3 ملايين إلى 11 مليوناً عام 1992 (Groult 1995). وقد ساعدت على جذب هذه الأعداد الهائلة حملات الإعلان المكثفة في وسائل الإعلام المختلفة، والتوزيع المجاني لنشرات المعلومات ونماذج الاكتتاب، برسوم بريد مدفوعة مقدما Free Post، على كل منزل في المملكة تقريباً.

وفي معظم حالات الخصخصة، حدثت زيادة هائلة في عمليات الاكتتاب عن القدر المطروح من الأسهم Oversubscription. مثال ذلك ما حدث في حالة شركة Rolls Royce، وشركة British Telecom وبنك Trustees Savings Bank وشركة British Gas وشركة British Airways... وغيرها. وفي هذه الحالات، قامت الحكومة، تحقيقاً لهدف توسيع قاعدة الملكية، بإعطاء أولوية في التخصيص للأفراد الذين قاموا بالاكتتاب في عدد صغير من الأسهم، هذا فضلاً عن إعطاء الأولوية للعمال في عملية التخصيص، كما سترد الإشارة لاحقاً.

ورغبة من الحكومة في تحفيز المستثمرين على الاحتفاظ بالأسهم، قامت بمنح مزايا للمساهمين الذين يحتفظون بأسهمهم لمدة معينة. مثال ذلك: منح المساهمين الذين يحتفظون بأسهمهم لمدة 3 سنوات أسهما مجانية تتراوح بين 1-10 أسهم، تحدد على أساس ملكية المساهم من الأسهم المحتفظ بها. وقد حدث ذلك عند خصخصة شركة British Telecom وشركة British Gas وهيئة British Airport Authority وشركة British Petroleum. ومن المزايا الأخرى للمساهمين في شركتي British Telecom و British Gas منح المساهمين إيصالات سداد مجانية vouchers لمساعدتهم في دفع فواتير استهلاك الغاز والتليفون في منازلهم.

كذلك قامت الحكومة، رغبة منها في منع المضاربة على المساكن التي تمت خصصتها، باشتراط ألا تتم عملية إعادة البيع إلا بعد مرور 3 سنوات من تاريخ الشراء.

د - زيادة القدرة التمويلية وتخفيض الإنفاق العام: كانت الحكومة البريطانية تنظر دائماً، وبقلق، إلى تزايد احتياجات الاقتراض للقطاع العام وبصفة خاصة من قبل جناح النقديين في حزب المحافظين. ولذلك نظر إلى برنامج الخصخصة على أنه وسيلة لتخفيض احتياجات الاقتراض للقطاع العام، ومنع مزاحمة القطاع العام للقطاع الخاص على الاستثمارات crowding out.

إلا أن هناك ادعاء بأن الهدف التمويلي لبرنامج الخصخصة كان ثانوياً، أو تحقق بشكل عرضي. إذ من الطبيعي، مع تزايد عمليات الخصخصة، أن تتزايد حصيلة الحكومة من الأموال. وبتراكم الإيرادات الضخمة من عمليات البيع، صار ينظر إلى برنامج الخصخصة في إطار آثاره الاقتصادية الكلية marcoeconomic على الاقتصاد البريطاني. كما أن هذه الإيرادات ساعدت أيضاً في تقديم هدف توسيع الملكية على هدف التمويل من حيث الأولوية. ولذلك قامت الحكومة بتسعير أسهم الشركات التي تمت خصخصتها بأقل من قيمتها الحقيقية. وأخذت الحكومة تتحول عن نظام بيع الأسهم، من خلال قبول العطاءات، إلى بيع الأسهم، من خلال طرحها في سوق رأس المال بأسعار محددة، تعلم أنها أقل من الواقع. بل لم تحصل الحكومة، في بعض حالات الخصخصة، على أية أموال، أو كان نصيبها ضئيلاً. على سبيل المثال: احتفظت الصناعات الأم بحوالي 800 مليون جنيه استرليني من إيرادات عمليات البيع. كما تم بيع شركة National Freight Company بمبلغ 53 مليون جنيه استرليني لم تحصل الحكومة منها سوى على مبلغ 6 ملايين جنيه. أما الباقي فقد استخدم في دعم صندوق المعاشات للعاملين في الشركة (Foster 1992).

ويوضح الجدول رقم (1) إيرادات عمليات الخصخصة في الفترة من 1979 إلى 1990، التي بلغت 27686 مليون جنيه، عدا الأموال التي تم الاحتفاظ بها لصالح الصناعات الأم.

جدول رقم (1)

إيرادات عمليات خصخصة الشركات العامة في المملكة المتحدة
مليون جنيه استرليني

اسم الشركة	1980/79	1981/80	1982/81	1983/82
Amersham International			64	
Associated British Ports				64
British Aerospace	267		8	
British Sugar Corp.			44	
Britoil				334
Cable & Wireless			181	

تابع جدول رقم (1)
إيرادات عمليات خصخصة الشركات العامة في المملكة المتحدة

1983/82	1982/81	1981/80	1980/79	اسم الشركة
	2	83	37	National Enterprise Board Holdings
	5			National Freight Consortium
75	189	84	64	أخرى
455	493	210	377	الإجمالي
1987/86	1986/85	1985/84	1984/83	اسم الشركة
		51		Associated British Ports
	347			British Aerospace
430				British Airways
1820				British Gas
750				British Gas Debt
			543	British Petroleum
1081	1246	1358		British Telecom
53	61	44		British Telecom Loan Stock
250				British Telecom Preference Shares
	426		293	Britoil
	577		263	Cable & Wireless
		384		Enterprise Oil
34	30	168		National Enterprise Board
37	20	45	39	أخرى
4407	2407	2050	1139	الإجمالي
	1990/89	1989/88	1988/87	اسم الشركة
		689	538	British Airport Authority

تابع جدول رقم (1)
إيرادات عمليات خصخصة الشركات العامة في المملكة المتحدة
مليون جنيه استرليني

1983/82	1982/81	1981/80	1980/79	اسم الشركة
			419	British Airways
		1555	1758	British Gas
	400	250		British Gas Debt
	1370	3030	863	British Petroleum
	1280	1138		British Steel
		85	23	British Telecom Stock
		250	250	British Telecom Preference Shares
		7		General Practice Finance Corp.
			65	Plant Breeding Institute
		3	1028	Rolls Royce
			186	Royal Ordnance
	500			Water Plcs.
	30	8	14	أخرى
	3580	7075	5140	الإجمالي

المصدر: HMT. 1990

هـ - أهداف أخرى: فضلاً عن الأهداف السابقة، سعت الحكومة البريطانية إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الفرعية، وبخاصة تقوية وتوسيع نطاق سوق الأوراق المالية، عن طريق زيادة حجم الأوراق المالية المصدرة والمتداولة في السوق. كما هدف البرنامج إلى كسر شوكة نقابات العمال، وتخفيض الاتجاه نحو الإضراب عن العمل، بتحويل الشركات العامة إلى القطاع الخاص. فقد كانت السيدة تاتشر أشد رؤساء الوزراء البريطانيين حزماً مع نقابات العمال، وبصفة خاصة مع

عمال الفحم. بل لم يجد المحافظون أية غضاضة في إغلاق عدد هائل من مناجم الفحم في المملكة، في إطار سياسة الخصخصة، بحجة عدم اقتصادية الإنتاج. وقد سار حزب العمال نفسه في هذا الاتجاه، خصوصاً أن إضرابات العمال هي التي أطاحت بحكومته عام 1979. فقد تم تعديل النظام العام للتصويت داخل الحزب، بإدخال نظام «الصوت الواحد للفرد الواحد» بدلاً من تجميع الأصوات في يد رئيس نقابات العمال، الذي كان ينظر إليه كأهم شخصية في مؤتمرات الحزب، نظراً لحجم الأصوات التي في يده.

إلا أن البعض يرى أن عملية الخصخصة لم تكن السبب الأساسي في ضعف قوة نقابات العمال في المملكة المتحدة. ذلك أن حكومة مارغريت تاتشر كانت قد أصدرت مجموعة من القوانين الخاصة بالعمالة، على مدى الفترة 1980-1984، لإعادة إصلاح نقابات العمال. ومن ثم، فإن الخصخصة لعبت دوراً مكملًا لاستراتيجية الحكومة في إعادة هيكلة العلاقات الصناعية في المملكة (Mitchell 1990).

من ناحية أخرى، لم يخل برنامج الخصخصة في المملكة المتحدة من بعض الأهداف السياسية لحزب المحافظين. ذلك أن هناك من يرى أن اتجاه الحكومة نحو «الرأسمالية الشعبية» فضلاً عن تملك المستأجرين لمساكنهم، كان في الأساس لتحقيق أهداف سياسية وليست اقتصادية. فالدوافع نحو تبني هذه السياسة تمثلت بصفة خاصة في تلطيف حدة العداء نحو الرأسمالية، والقضاء على القاعدة التصويتية لحزب العمال المعارض (Heald 1989). ويرى المحللون أن نتائج انتخابات 1987 تأثرت بصورة واضحة بسياسة «الرأسمالية الشعبية». ولذلك بدأت حكومة الظل لحزب العمل، منذ ذلك العام، في قبول «منطق الرأسمالية الشعبية» بعد أن كانت تهدد في بداية العقد بإعادة تأميم الصناعات التي تم تحويلها إلى القطاع الخاص، ومن دون تعويض.

آليات الخصخصة

استخدمت الحكومة طرقاً عدة لتحويل الشركات العامة إلى القطاع الخاص. فقد بيعت مجموعة من الشركات الصغيرة المملوكة للحكومة مباشرة، إلى شركات أخرى. مثال ذلك: شركة International Aeradio التي بيعت إلى شركة Standard

Telephon، وشركة Sealink التي بيعت إلى شركة British Ferries، وشركة British Airways Helicopter التي بيعت إلى شركة SDR Helicopter وشركة General Practice Norwich Union Life Insurance Society التي بيعت إلى شركة Finance Corporation وغيرها.

كذلك بيعت مجموعة من الشركات بالكامل، إلى العمال أو إلى اتحاد من الإدارة والعمال، مثلما حدث في حالة خصخصة شركة National Freight Company وبعض شركات British Ship Builders.

أما في الأحوال التي كانت الحكومة تمتلك فيها جزءاً من الأسهم، فقد قامت الحكومة، أحياناً، ببيع حصتها في الأسهم إلى مؤسسات استثمارية، مثلما حدث في حالة شركة British Sugar Group.

وبالنسبة لعمليات الخصخصة الرئيسية، فقد كان من الصعب التصرف فيها بالبيع مباشرة إلى شركات أخرى، أو مؤسسات استثمارية، ليس لصعوبة إيجاد مثل هؤلاء المستثمرين من الناحية العملية، ولكن لأن ذلك لن يكون مقبولا من الناحية السياسية، خصوصا أن اتباع هذا الأسلوب سيغني ضرورة اللجوء إلى المستثمرين الأجانب في حالات عمليات الخصخصة الضخمة. ذلك أنه يصعب تصور أن تتم خصخصة شركات عملاقة مثل British Telecom و British Gas و British Steel، من غير أن يصل الجانب الأكبر من أسهمها إلى الجمهور، وإلا وقعت الحكومة فريسة الانتقاد والالتهام بأنها مكنت مجموعة صغيرة من المستثمرين من السيطرة على مشروعات ذات طبيعة احتكارية، ومن ثم منحها ترخيصا بتحقيق أرباح احتكارية. كذلك حرصت الحكومة على تقديم عملية الخصخصة إلى جمهور الناخبين، كمثال للرأسمالية الشعبية popular capitalism. فضلا عن ذلك، فإن تشجيع تملك الجماهير للأسهم يقلل من الحاجة إلى طرح أسهم الشركات في الخارج. وبالتالي، تجنب السيطرة الأجنبية على الشركات التي تتم خصخصتها.

أما أسلوب تسعير الأسهم، فقد تم بطريقتين: أما بتحديد سعر محدد للسهم في سوق رأس المال أو بقبول العطاءات على أسعار الأسهم. وقد بدأت الحكومة

في انتهاج أسلوب قبول العطاءات على أسعار الأسهم عند حد أدنى للسعر في عام 1983، وكذلك في الأحوال التي كانت الحكومة تطرح فيها أسهمها للبيع في الخارج. فقد كانت الأسهم المطروحة في الخارج تباع عن طريق قبول العطاءات. مثال ذلك ما حدث عند بيع 32% من أسهم شركة British Petroleum. وفي ما عدا عملية قبول العطاءات على أسهم هيئة British Airport Authority في عام 1987، فإنه، ومع نهاية عام 1984 توقفت الحكومة عن استخدام أسلوب قبول العطاءات، مع تفضيل عملية الطرح المباشر للأسهم على الجمهور للاكتتاب. إلا أن أسلوب الطرح المباشر، وبأسعار أقل من الواقع، أدى إلى تحقيق المكتتبين لأرباح كبيرة على نحو ما سنرى. وباستثناء شركات Cable & Wireless و Britoil و Enterprise Oil، فقد كانت أسعار إرساء العطاءات أعلى من الحد الأدنى للسعر الذي حددته الحكومة، وهو ما يعني أن أسلوب قبول العطاءات كان سيساعد الحكومة على الوصول بأسعار الأسهم إلى مستوى قريب من سعر السوق وتلافي عمليات المضاربة على الأسهم. على أننا ينبغي ألا ننسى أن أسلوب قبول العطاءات يصعب تطبيقه في حالة عمليات الخصخصة الضخمة.

وقد أولت الحكومة البريطانية في البداية اهتمامها لتدعيم قوى السوق، بهدف تهيئة الأرضية، التي تعمل عليها هذه المشروعات، مع مناخ برنامج الخصخصة. ففي عام 1978 تم إصدار ما يسمى بالورقة البيضاء white paper، التي أكدت على تقديم اعتبارات الربحية على اعتبارات التسعير، وأدخلت معايير للحكم على أداء الشركات، من حيث تكاليف الإنتاج لديها، وإرساء قواعد الرقابة على عمليات التمويل.. الخ. أما في بداية الثمانينات، فقد كان هناك تأكيد على إزالة التشريعات التي تضمن الوضع الاحتكاري للقطاع العام، من أجل زيادة درجة المنافسة في مجالات متعددة، وبصفة خاصة في مجالات الاتصالات والطاقة والنقل والخدمات الصحية والتليفزيون.. الخ.

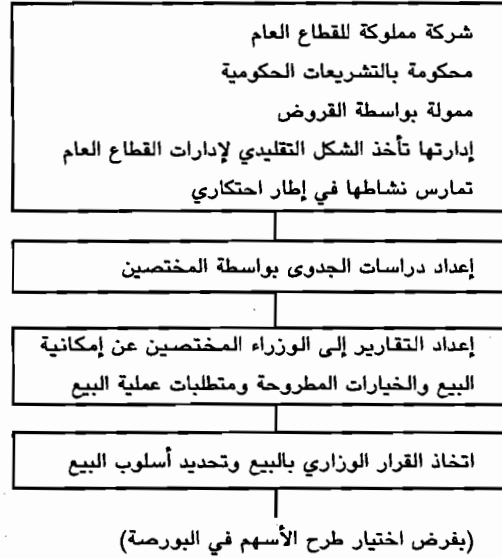
ووجهت الحكومة اهتماما كبيرا، وفي التوقيت المناسب، لعملية الخصخصة. فقد تم بيع شركة British Telecom في الوقت الذي كانت الشركة تحتاج للقيام بقدر ضخم من الاستثمارات لتطوير عمليات الاتصال الآلي. وبالتالي، تم تحويل هذه الاستثمارات إلى القطاع الخاص. كما تم تقديم عمليات

بيع شركة British Petroleum عن شركات المياه لأسباب خاصة بهذه الأخيرة، التي كانت تحتاج إلى إعداد دقيق وتخطيط جيد. كذلك كان لا بد من إيجاد حل للالتزام الحكومة نحو محطات الطاقة النووية، قبل عملية خصخصة شركات الكهرباء. وحرصت الحكومة، أيضاً، على تقديم المشروعات العامة للجمهور، وهي في مركز مالي متين، لتضمن أن تجد لها قبولاً لدى المستثمرين من الجمهور ولضمان سهولة تحول هذه الشركات إلى القطاع الخاص عند بيعها، ضماناً لزيادة قدرتها على المنافسة. ومن الأمثلة الواضحة على ذلك عملية بيع شركة British Airways. ففي إبريل من عام 1979 تم الإعلان عن نية حزب المحافظين خصخصة الشركة. ولذلك تم إنشاء هيئة الطيران المدني لتحويل شركة British Airways إلى شركة قابلة للبيع. إلا أن النتائج السيئة التي حققتها الشركة في عام 1980 جعلت عملية الخصخصة مسألة شبه مستحيلة في المستقبل القريب، ولذلك فقد تم تغيير إدارة الشركة في فبراير 1981، بعد مدها بمدير جديد هو السير "John King" (أصبح لورداً في ما بعد). الذي أعلن في سبتمبر من العام نفسه عن خطته لإحياء الشركة، عن طريق خفض الكبر في الطاقة الانتاجية والعمالة والأنشطة الهامشية. فقد تم تخفيض عدد العمال بنسبة 20%، وهو ما مكن الشركة من تحقيق فائض أعمال صغير. إلا أن التعويضات الضخمة التي دفعتها الشركة للعمال، وغيرها من التكاليف التي تحملتها لقاء عمليات الإهلاك، جعلت الشركة تتكبد خسائر بلغت 541 مليون جنيه استرليني، قبل أن تبدأ الشركة في تحقيق أرباح اعتباراً من عام 1982. وقد تم تأجيل عملية البيع عدة مرات، نتيجة بعض المشكلات المالية، وكذلك بعض المشكلات القانونية مع المنافسين أمام المحاكم الأميركية، حتى شهر يناير 1987 عندما بدت الشركة في أفضل صورة تم بيع الشركة.

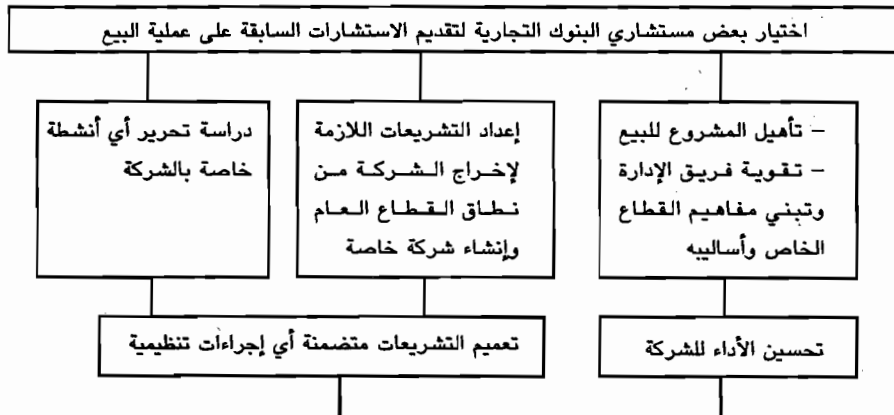
كما حرصت الحكومة، على الحصول على أعلى المستويات من الاستشارات الفنية من الخبراء والمستشارين، قبل وأثناء عمليات الخصخصة. ففي جميع الأحوال، استعانت الحكومة بالأطراف الآتية في كافة عمليات الخصخصة: (1) وسطاء ماليون. (2) مستشارون ماليون. (3) مستشار قانوني. (4) مراجعون. (5) سمسرة أوراق مالية.

وفي ما يلي نموذج لخطوات عملية الخصخصة لشركة ما في المملكة المتحدة⁽²⁾.

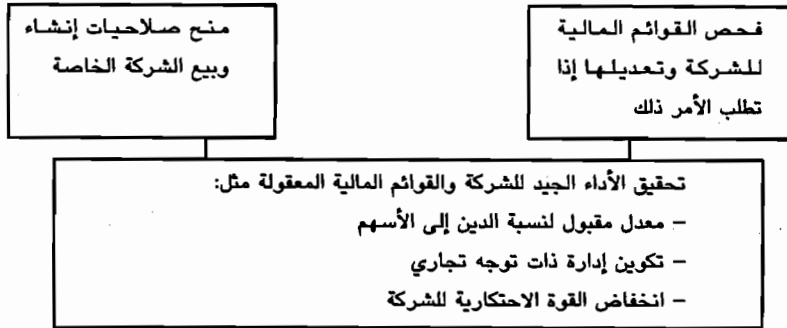
المرحلة الأولى



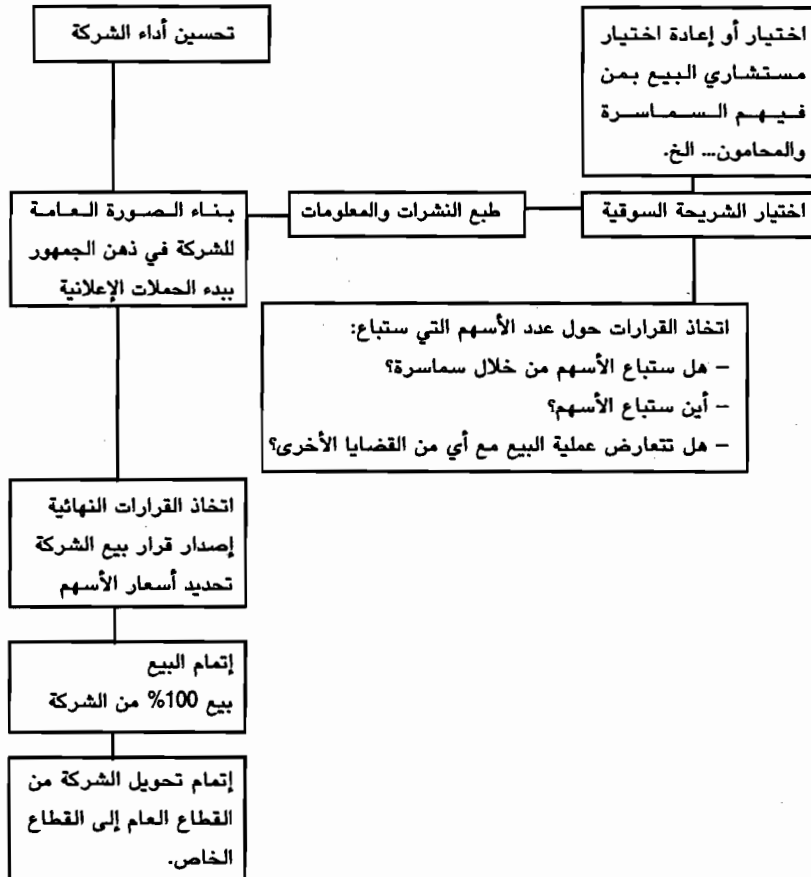
المرحلة الثانية



المرحلة الثالثة



المرحلة الرابعة



ويشير Grimstone (1990) إلى أن إتمام هذه الخطوات يستغرق ما بين سنتين إلى ثلاث سنوات.

الخصخصة والعمال

أعطى برنامج الخصخصة في المملكة المتحدة مزايا لكل العمال، في كافة الشركات التي تمت خصخصتها، تقريبا. وقد كان الهدف من إعطاء هذه المزايا هو مد العمال بالشعور أنهم مالكون حقيقيون في الشركات التي يعملون فيها، وهو ما قد يقلل من مطالبات العمال بأجور أعلى، أو حتى إظهار رغبة أقل في الإضراب عن العمل. وبالرغم من أن معظم عمليات الخصخصة تمت من خلال سوق رأس المال، أو على الأقل عمليات الخصخصة الكبرى، فإن الحكومة اتخذت مجموعة من الإجراءات لتشجيع العمال على المشاركة في عملية الخصخصة، ضمانا لحصولهم على النصيب المقرر لهم في الشركات التي تمت خصخصتها. بل، وفي بعض الأحوال، قامت الحكومة ببيع الشركات بالكامل لاتحاد من العمال والإداريين بها. ومن الإجراءات التي تمت في هذا الصدد:

1 - منح العمال أسهماً مجانية في الشركات التي يعملون فيها حتى حد معين. على سبيل المثال، فقد حصل كل عامل في شركة British Gas على ما قيمته 70 جنيهًا استرلينياً بالإضافة إلى 2 جنيه استرليني عن كل سنة قضاها في خدمة الشركة. كذلك قامت شركة British Telecom بتوزيع 18 مليون جنيه في صورة أسهم مجانية على 230 ألف عامل في الشركة.

2 - منح العمال أسهما مجانية تتناسب مع عدد الأسهم التي قاموا بشراؤها بالفعل، حتى حد معين. مثال ذلك، ما قامت به الحكومة مع عمال شركة British Gas، حيث قامت بإعطاء عمال الشركة الذين تقدموا بشراء أسهم، سهمين في مقابل كل سهم تم تخصيصه، بحد أقصى قيمته 300 جنيه استرليني من الأسهم المجانية.

3 - منح العمال خصما على سعر الإصدار للأسهم حتى حد معين. على سبيل المثال: تم منح عمال شركة British Gas خصما مقداره 10% بحد أقصى مقداره

2000 جنيه استرليني، بينما منح العمال في شركة Northumbria للمياه الخصم نفسه على مشترياتهم من الأسهم بحد أقصى 5000 جنيه استرليني.

4 - إعطاء العمال الأولوية في عملية تخصيص الأسهم في الشركات التي يتم تخصيصتها، حتى حد معين، مثال ذلك، ما حدث في عملية خصخصة شركة Northumbria حيث سمح للمكتتبين من خارج المنطقة بالحصول على 100 سهم فقط كحد أقصى. كذلك فقد كان الحد الأقصى للأسهم المخصصة لقاطني 200 Northumbria سهم للفرد. أما العمال فقد كان من حقهم الاكتتاب في 5000 سهم.

كانت هذه الإجراءات جزءاً من أهداف الحكومة من وراء عملية الخصخصة، بتوسيع قاعدة الملكية وحث المستثمرين الصغار على المشاركة في عملية الخصخصة، فضلاً عما كان لهذه الإجراءات من مردود سياسي على حزب المحافظين، وبصفة خاصة خلال فترة الثمانينات.

إلا أن هناك شواهد تشير إلى قيام العمال، في ما بعد، بالتصرف في هذه الأسهم للاستفادة من فروق الأسعار بين سعر الشراء وسعر السوق. ويرى Chapman (1990) أن العمال أخطأوا عندما لم يقوموا ببيع هذه الأسهم إلى زملاء العمل، أو إلى نقابات العمال، حتى يحتفظ العمال بتأثيرهم على إدارات هذه الشركات والمحافظة على قوتهم التصويتية.

الخصخصة والربحية

تشير إحصاءات أرباح الشركات التي تمت خصخصتها، إلى حدوث ارتفاع واضح في أرباحها، وبصفة خاصة في الأعوام التالية لعملية الخصخصة. كذلك، فقد تمكن المستثمرون من الحصول على عوائد مرتفعة على استثماراتهم، بصورة تزيد عن العائد المتوسط في سوق الأوراق المالية. ويوضح الجدول رقم (2) الأرباح المحققة بواسطة الشركات، قبل وبعد عملية الخصخصة. ومن الجدول نلاحظ الزيادة المضطردة في أرباح هذه الشركات وهو ما قد يعزى إلى عملية الخصخصة، وارتفاع كفاءة الشركات بتحويلها إلى القطاع الخاص. ويرد أنصار عملية الخصخصة على من يهاجمون الحكومة، ويتهمونها بأنها تسببت في ضياع

أموال هائلة على الخزانة نتيجة عملية تقييم أسهم الشركات بأقل من القيمة الحقيقية لها، بالقول أن عملية الخصخصة ترتبت عنها زيادة هائلة في إيرادات الحكومة من الضرائب على أرباح الشركات التي تم تحويلها إلى القطاع الخاص، بصورة تفوق الإيرادات التي كانت تحصل عليها من الشركات المؤمنة التي تحقق أرباحاً.

جدول رقم (2)
أرباح الشركات التي تمت خصصتها(*)
مليون جنيه استرليني

1988	1987	1986	1985	1984	1983	1982	1981	1980	1979	اسم الشركة
236	161	182	150	120	82	84	70	52	50	British Aerospace
356	340	287	245	190	156	89	64	61	59	Cable & Wierelss
26	22	18	17	14	12	9	4	4	6	Amersham International
67	47	37	27	17	12	10	4	-	-	National Freight Consortium
-	404	134	731	650	550	486	429	209	-	Britoil
-	38	29	17	7	15	6	10	12	22	Associated British Ports
-	72	3	111	139	83	-	-	-	-	Enterprise Oil
48	97	121	121	92	50	10	32	47	-	Jaguar
2292	2067	1810	1480	990	1103	936	570	424	-	British Telecom
1008	1058	782	712	-	-	-	-	-	-	British Gas
228	162	195	191	-	-	-	-	-	-	British Airways
168	156	120	81	-	-	-	-	-	-	Rolls Royce
136	90	84	72	-	-	-	-	-	-	British Airport Authority

المصدر:

HMT. 1990

* يوضح الخط الأرباح قبل وبعد الخصخصة

بيد أن هناك من يعترض على كون هذه الأرباح مرتبطة بطبيعة الملكية. ففي ظل الوضع الاحتكاري للشركات المحولة للقطاع الخاص، لا تصبح الأرباح دليلاً جيداً على الكفاءة. فمن الممكن أن ترتفع الأرباح نتيجة لاستغلال القوة الاحتكارية لهذه الشركات. كما يشير Bishop & Thompson (1993) إلى أن النمو في هذه الأرباح كان مرتبطاً بطبيعة الصناعة، وليس بطبيعة الملكية. فبالرغم من أن أسرع معدلات النمو كانت في حالتي شركة British Telecom وشركة British Gas، إلا أن هذا النمو كان أكثر ارتباطاً بظروف الصناعة. أما الشركات التي نمت بصورة أسرع، بعد عملية الخصخصة، مثل Amersham و Cable & Wireless، فقد كانت تنمو أيضاً قبل خصخصتها. هذا، ويركز Bishop & Thompson على أن هناك نمواً منخفضاً خلال السبعينيات في إنتاجية العمل بصفة عامة، في مشروعات القطاع العام، مقارنة بباقي قطاعات الاقتصاد البريطاني. أما في الثمانينيات فقد زادت الإنتاجية في الاقتصاد ككل، وإن كانت معظم الزيادة ملحوظة بشكل واضح في حالة مشروعات القطاع العام، بسبب عمليات إحلال عوامل الإنتاج factor substitution، وبصفة خاصة للدور الذي لعبته التكنولوجيا والاستخدام الأفضل لاقتصاديات المجال. فعلى سبيل المثال، تزامنت الزيادة في الطلب على الغاز مع توافر مصادر منخفضة التكلفة للضخ في بحر الشمال، أدت إلى استفادة شركة British Gas من اقتصاديات المجال في التوزيع في الثمانينيات. كما أن التحسن السريع في تكنولوجيا الطيران مكّن شركة British Airways من تحقيق نمو سريع في الإنتاجية. وكذلك كانت عملية إحلال العوامل واضحة في حالة صناعات الفحم والصلب والسكك الحديدية والتي راح ضحيتها عدد كبير من العمال. ولذلك يرى Bishop & Thompson أن التغير في الأداء لا يمكن أن نربطه، بسهولة، بالتغير في الملكية. إلا أنه يرد على ذلك بأن أثر هذه العوامل لا بد أن يكون تدريجياً، وعلى مدى أطول مما توضحه الإحصاءات المعروضة في الجدول. وبالتالي، فإن الزيادة الواضحة في الربحية، بعد عملية نقل الملكية، لا بد أن تعزى إلى متغير ما، حدث في هذه السنوات بالذات، وهو ما يشكك في الادعاء بعدم وجود علاقة بين تغير الملكية وأداء الشركات التي تم تحويلها إلى القطاع الخاص.

السيطرة الأجنبية واعتبارات الأمن القومي

لم يكن اتباع سياسة الخصخصة في المملكة المتحدة يعني أن تقوم الحكومة بتسليم كافة أمور قيادة قطاعات الأعمال والخدمات إلى القطاع الخاص،

بالرغم من كون اقتصاد المملكة المتحدة اقتصاداً مفتوحاً، وإنما احتفظت الحكومة لنفسها ببعض الحقوق، لضمان تحقيق بعض الأهداف العامة. مثال ذلك: احتفاظ الحكومة بحق تعيين مجلس إدارة الشركات التي تتم خصخصتها. وكذلك احتفظت الحكومة بملكية بعض الأسهم ذات الطبيعة الخاصة جداً، هذا فضلاً عن قدرتها على ممارسة ضغوطاً غير رسمية على هذه الشركات، حتى في حالة تحولها إلى القطاع الخاص.

إلا أنه من الأمور الجديرة بالاهتمام، دراسة احتفاظ الحكومة لنفسها ببعض الأسهم الخاصة. ففي بعض الحالات احتفظت الحكومة بسهم واحد من أسهم الشركات المباعة أطلق عليه اسم «السهم الخاص». وأحياناً يطلق عليه اسم «السهم الذهبي» Golden Share. وتوحي تسمية هذا السهم بأنه سهم يختلف عن باقي الأسهم في القوة غير العادية التي يتمتع بها حائز السهم (الحكومة)، في مواجهة باقي حملة الأسهم. إذ يفرض «السهم الذهبي» قيوداً صارمة على المساهمين الآخرين، وبصفة خاصة تجاه حقهم في التملك أو التصرف في ممتلكاتهم من الأسهم. ولا يعني ذلك أن ملكية «السهم الذهبي» دائمة، وإلا فقدت السياسة جانباً كبيراً من مبرراتها. ففي معظم الحالات، كانت ملكية «السهم الذهبي» لفترة محدودة تتراوح من 5 إلى 10 سنوات، حسب الحالة والهدف من ملكية السهم. أما في الحالات الخاصة جداً، فقد احتفظت الحكومة بملكية دائمة للسهم الذهبي.

ويضع «السهم الذهبي» قيوداً تشمل الحد الأقصى الذي يسمح بتملكه لمساهم واحد، أو مجموعة من المساهمين تعمل بينها بشكل مباشر أو غير مباشر وتحديد بـ 15% من الأسهم كحد أقصى. كذلك يضع قيوداً تشمل تحديد الحد الأقصى الذي يسمح للأجانب بتملكه بـ 15% من مجموع الأسهم المصدرة، بعدها تتدخل الحكومة لإعادة الأمور إلى نصابها. على سبيل المثال، بالرغم من أن الهدف العام لملكية «السهم الذهبي» هو وضع حدود قصوى لملكية الأسهم، إلا أن الشروط الخاصة لشركة Sealink للعبارات Ferries تضمنت منع المساهمين من تصفية الشركة أو أن يبيعوا أكثر من 25% من أسطول الشركة من العبّارات أو أن يقوموا بتقسيم الشركة من غير موافقة وزير الدولة للمواصلات.

كذلك تتعدد الأسباب التي جعلت الحكومة تلجأ إلى الاحتفاظ بالسهم الذهبي. فمن هذه الأسباب مساعدة الشركة في التحول بسهولة إلى القطاع

الخاص، وإتاحة الفرصة لإدارات هذه الشركات لكي تتكيف مع ظروف المنافسة في السوق. وكذلك حماية الشركة من أن تقع في يد مستثمرين من الخارج، خصوصا من أميركا واليابان. على سبيل المثال: احتفظت الحكومة بالسهم الذهبي في شركات المياه العشر للحيلولة دون سيطرة الفرنسيين على هذه الشركات، والذين أبدوا اهتماما خاصا بشركات المياه الإنكليزية أثناء عملية الخصخصة.

لكن استخدام «السهم الذهبي» لم يكن فقط للحيلولة دون السيطرة الأجنبية، بل استخدم أيضا في مواجهة تصاعد الحركات القومية الانفصالية داخل المملكة. على سبيل المثال، وفقا لشروط «السهم الذهبي» في شركات المياه العشر، لا يجب أن يحتفظ أي مساهم بأكثر من 15% من الأسهم، في أي من الشركات العشر خلال الخمس سنوات الأولى. أما في الخمس سنوات التالية، فيسمح بتجاوز الحد الأقصى للملكية، ولكن بشرط موافقة 75% من المساهمين. إلا أنه في حالة شركة مياه ويلز Wales، احتفظت الحكومة بسهم دائم في هذه الشركة بالذات، خشية تصاعد «الحركة القومية الويلشية» التي تدعو إلى الانفصال عن المملكة، خصوصا أن هناك كمية كبيرة من المياه تسقط على جبال ويلز.

كما كانت اعتبارات الأمن القومي أحد أهداف احتفاظ الحكومة بالسهم الذهبي في الشركات ذات الطبيعة الاستراتيجية. فقد حرصت الحكومة على إبقاء ملكية الشركات ذات التكنولوجيا المتقدمة، والصناعات الاستراتيجية، تحت السيطرة الوطنية. مثال ذلك شركات British Aerospace و Cable & wireless و Rolls Royce. كذلك احتفظت الحكومة بهذا «السهم» لاعتبارات استراتيجية كتسهيل مهمة الحكومة في إدارة الأزمات. على سبيل المثال: استطاعت الحكومة البريطانية، أثناء حرب فوكلاند مع الأرجنتين، تحويل بعض عبارات القنال الإنجليزي التابعة لشركة Sealink إلى شمال الأطلنطي لنقل الجنود والمعدات. ولولا احتفاظ الحكومة بالسهم الذهبي، لاحتاج الأمر إلى إصدار تشريع خاص يمكنها من القيام بذلك (Chapman 1990).

وحتى الآن، لم تستخدم الحكومة حقها من خلال «السهم الذهبي». بل على العكس من ذلك، فقد سمحت الحكومة بذويان عدد من الشركات التي تحتفظ فيها بسهم ذهبي في شركات أخرى. بل سمحت أيضا ببيع عدد من الشركات التي تمت خصصتها إلى شركات أجنبية. وكمثال على الحالة الأولى، قامت شركة British

Petroleum بشراء شركة Britoil بالكامل، بالرغم من معارضة الحكومة التي كانت لديها الاعتراضات على العرض المقدم من British Petroleum، ومع ذلك لم تستخدم الحكومة حقها في التصويت ضد عملية البيع، ربما لأنها تملك أصلاً سهما ذهبيا في شركة British Petroleum. أما في الحالة الثانية، فقد تخلت الحكومة عن سهمها الذهبي تماما في شركة Jaguar، حينما تنافست كل من شركتي Ford و General Motors الأمريكيتين على شرائها، وتم إرساء العملية على شركة Ford. ومع أن هناك اتجاها متزايدا لدى الشركات الفرنسية لشراء كميات متزايدة من أسهم شركات المياه البريطانية، ومع ذلك لم تستخدم الحكومة «السهم الذهبي» حتى الآن.

الجوانب السلبية لبرنامج الخصخصة

لم تكن عملية الخصخصة تسير وفق برنامج محدد منذ البداية، كما لم تكن الأهداف واضحة عند بدء رسم البرنامج، كما سبقت الإشارة. ولذلك، وقعت الحكومة في مجموعة من الأخطاء التي كانت موضع انتقاد لها. وفي ما يلي عرض مختصر لهذه الجوانب:

تركز الانتقاد الرئيسي للحكومة على أسلوب تسعيرها لأسعار الأسهم. فقد تم بيع مشروعات القطاع العام بأسعار تقل بصورة كبيرة عن القيم السوقية لها. إذ كان من الصعب من الناحية العملية أن تقوم الحكومة بتحديد أسعار الأسهم بشكل دقيق، في ظل عدم وجود أي تعامل سابق في أسهم الشركات العامة، أو عدم وجود شركات مثيلة تتداول أسهمها في سوق رأس المال. ولذلك لم تكن عملية التسعير سهلة.

والواقع أنه لم تكن هناك مشكلة في حالة المشروعات الصغيرة، لأن الحكومة كانت تلجأ إلى أسلوب المزايدة، من خلال قبول العطاءات حول الأسهم. أما في حالة المشروعات الضخمة، فقد كان لا بد من اللجوء إلى سوق رأس المال. وقد مالت الحكومة إلى تحديد أسعار أقل من القيمة الحقيقية للأسهم، لعدة أسباب، منها: رغبة الحكومة في تشجيع صغار المستثمرين والعمال على الاكتتاب، بهدف توسيع قاعدة الملكية. كما حرصت الحكومة على ألا يكون السعر مرتفعا، حتى لا يؤدي ذلك إلى فقدان المصداقية في الحكومة أو في برنامج الخصخصة.

ويمكن التعرف إلى درجة تقييم الأسهم بأقل من الواقع، من خلال مقارنة الرسملة السوقية market capitalization (القيمة الرأسمالية لأسهم الشركة في سوق الأوراق المالية) للمشروعات، التي تمت خصصتها في أول يوم أو أول أسبوع من بدء عمليات التعامل في أسهمها في سوق الأوراق المالية. فهناك من يدعي أن الأداء الجيد لأسهم الشركات التي تمت خصصتها في سوق الأوراق المالية، إنما يرجع في الأساس إلى عملية التسعير بأقل من القيمة الحقيقية للأصول، إذ كان هناك فارق واضح بين القيمة السوقية للأسهم والتكلفة الجارية لأصول الشركات التي تمت خصصتها. ففي الوقت الذي تمت عملية بيع شركة British Gas بمبلغ 5.6 مليارات جنيه فإنه، ومع نهاية الأسبوع الأول، بلغت الرسملة السوقية للشركة حوالي 6.1 مليارات جنيه مقارنة بالتكلفة الجارية لأصولها التي تساوي 18 مليار جنيه. كذلك، بيعت شركات المياه بمبلغ 5.2 مليارات جنيه، بينما بلغت الرسملة السوقية لها في نهاية الأسبوع الأول حوالي 6.4 مليارات مقارنة بالتكلفة الجارية لأصول هذه الشركات، التي تساوي 110 مليارات جنيه (انظر Bishop et al 1995). إلا أن هناك من يرجع هذا الفارق الكبير بين الرسملة السوقية والتكلفة الجارية للأصول إلى أن الأسعار، التي تقوم هذه الشركات بتحميلها على المستهلكين، تقل بصورة كبيرة عن تلك التي تسمح بتحقيق معدل العائد العادي normal rate of return على القيمة الجارية لتكلفة الأصول.

ويرجع بعضهم السبب في ذلك إلى أن الحكومة أساءت التقدير، خصوصا في عمليات الخصخصة الضخمة، حيث خشيت الحكومة من احتمال عدم التغطية الكاملة للأسهم المطروحة من جانب المساهمين، ولذلك عمدت إلى تحديد أسعار منخفضة للأسهم. وبالرغم من أن تجربة الحكومة في هذا الصدد أظهرت أن هناك زيادة في عمليات الاكتتاب، في كافة عمليات الخصخصة، إلا أنها استمرت في انتهاج السياسة نفسها، الأمر الذي ترتب عنه انخفاض الإيرادات، وبالتالي ضياع قدر لا بأس به من الأموال على دافعي الضرائب. على سبيل المثال: يشير Chapman (1990) إلى أنه كان من الممكن للحكومة رفع أسعار الأسهم بنسبة 15% عن المستوى الفعلي، من غير أن يؤثر ذلك في الإقبال الجماهيري على الاكتتاب في الأسهم.

وقد أدت عملية تسعير الأسهم، بأقل من قيمتها الحقيقية، إلى تحقيق أرباح غير عادية للأفراد الذين قاموا بالاكتتاب في الشركات التي تمت خصخصتها. على سبيل المثال: تم طرح أسهم شركة British Telecom بقيمة اسمية 1.3 جنيه يدفع منها 0.5 جنيه كقسط أول. وعند بدء التعامل على الأسهم حقق السهم علاوة قدرها 0.45 جنيه أي حوالي 90%. وقد عنى ذلك تحقيق أرباح للمشتريين الأجانب قدرت بحوالي 180 مليون جنيه استرليني. كذلك حققت أسهم Rolls Royce أرباحاً بنسبة 73% من السعر المدفوع عند بدء التعامل. أما سهم شركة British Airways فقد حققت علاوة نسبتها 68% في أول أيام التعامل، وكذلك الحال بالنسبة لأسهم بنك Trustees Savings Bank. كما حققت أسهم شركتي Amersham International و British Gas أكثر من 30% وأكثر من 20% على التوالي. أما العمال في شركة مياه Northumbria، الذين خصص لهم 5000 سهم، فقد حصل كل منهم على 3000 جنيه استرليني أخرى في صورة ارتفاع لأسعار الأسهم عند التعامل في البورصة، إذ حقق كل سهم علاوة مقدارها 0.60 جنيه عند افتتاح التعامل. ولعل أشهر الأمثلة التي تضرب في هذا الصدد، هو عملية خصخصة شركة National Freight Consortium التي بيعت إلى اتحاد من المديرين والعمال، وفي غضون سنوات قليلة رأى العمال أن أسعار أسهمهم تضاعفت أكثر من 35 مرة.

باختصار، أدت سياسة التسعير غير الواقعية التي اتبعتها الحكومة إلى تحقيق أرباح مضاربة كبيرة في الأجل القصير، لدرجة أن (1990) Chapman يصف ذلك بالمؤامرة، إذ يرى أن المتعاملين في سوق المال رأوا أن هناك فرصة للحصول على أرباح سريعة وبالتالي، فقد جرى انتهاز هذه الفرصة بصورة كاملة. ويرى Chapman أنه كان من الممكن تجنب هذه الأرباح والتغلب على مخاوف عدم تغطية الاكتتاب للأسهم المصدرة عن طريق بيع 10% فقط من الأسهم، في كل عملية طرح للاكتتاب، بدلا من البيع مرة واحدة. فقد فعلت ذلك اليابان مع أكبر عملية خصخصة في العالم وهي بيع شركة Nippon Telephone & Telegraph N.T.T.

من ناحية أخرى، فإن الخصم الممنوح على أسعار المساكن التي تم تحويل ملكيتها كان مبالغاً فيه. حيث يصل في بعض الحالات إلى 50% وفقاً لعدد السنوات التي قضاها المستأجر في المسكن. ويعني ذلك ضمناً أن المستأجر يمكنه شراء المنزل مثلاً بـ 20,000 جنيه ثم ينتظر لمدة سنتين فقط ليبيعه بمبلغ 40,000 جنيه، وهي معدلات غير معقولة للعائد (Pirie 1985).

بالإضافة إلى ذلك فقد اتهمت الحكومة بالإسراف المبالغ فيه في عمليات الدعاية والإعلان للشركات التي تمت خصخصتها. فخلال الثمانينات أنفقت الحكومة مبالغ كبيرة على حملات الإعلان والدعاية، ما أدى إلى ازدهار كثير من الصحف والمجلات، وكذلك القنوات التجارية في التليفزيون البريطاني. وقد لوحظ، ومع مرور الوقت، ميل تكاليف الدعاية والإعلان إلى الزيادة فعلى سبيل المثال، تكلفت الدعاية لشركة British Gas 40 مليون جنيه. أما الدعاية لشركات المياه فقد تكلفت ما يساوي نفقات الدعاية التي أنفقت على خصخصة 12 شركة في بداية برنامج الخصخصة. ويرد على ذلك بأن عمليات الدعاية والإعلان كانت أساسية في توليد القبول العام لبرنامج الخصخصة من جانب الجماهير.

كما لم تمنع الشروط، التي وضعتها الحكومة على الملكية الأجنبية للأسهم، من ازدياد عمليات تملك الأجانب الأسهم في الشركات التي تمت خصخصتها. وقد جذب مكتب الاستثمارات الكويتي الأنظار إلى هذه المشكلة، حينما بلغت ممتلكاته في شركة British Petroleum حوالي 19% متجاوزاً بذلك الشروط التي وضعتها الحكومة على الحد الأقصى لملكية الأسهم. كذلك لوحظ تزايد ملكية الفرنسيين لأسهم شركات المياه في الوقت الحاضر. كما أدى وضع الحكومة لقيود على حق الأجانب في الاكتتاب، إلى قيام المؤسسات البريطانية بالشراء لصالح مستثمرين أجانب. فقد قام عدد من الشركات البريطانية، التي اكتتبت في أسهم شركات British Telecom و British Gas و British Airways، ببيع جزء من حصتها في الأسهم المخصصة لها في يوم التخصيص إلى أجانب.

الدروس المستفادة من برنامج الخصخصة في المملكة المتحدة

من التحليل السابق لبرنامج الخصخصة في المملكة المتحدة يمكن استخلاص الدروس الآتية:

1 - إن على الدول التي تنوي القيام بعملية خصخصة لشركاتها العامة أن تقوم، أولاً، بتحديد الهدف من عملية الخصخصة بشكل واضح. إذ سترتب عن وضوح الأهداف وضوح في الأساليب والوسائل، التي ستلجأ إليها الحكومة عند تنفيذ برنامج الخصخصة. كما ستوضح مجالات التحرك الحكومي، سواء على المستوى التشريعي أو على مستوى الحوافز المقدمة أو على مستويات دعم المنافسة وحماية قوى السوق.. الخ. وبمعنى آخر، على الحكومة أن تجيب عن التساؤل الآتي:

هل الهدف من عملية الخصخصة هو زيادة الكفاءة الاقتصادية والفنية لشركات القطاع العام؟ أم أن الهدف هو توسيع قاعدة الملكية وتحقيق درجة أكبر من المساواة في تملك الثروة القومية؟ أم أن الهدف هو مجرد الحصول على أموال من خلال بيع هذه الشركات تستخدم في تخفيف الضغوط على الميزانية العامة للدولة؟ إن استراتيجية الخصخصة سوف تعتمد إلى حد كبير على تحديد الهدف من عملية الخصخصة.

2 - ليس معنى تبني سياسة الخصخصة أن تتخلى الحكومة عن مسؤوليتها الاجتماعية في أسلوب وتكلفة تقديم السلع إلى الجمهور، من جانب الشركات التي تتم خصخصتها. على العكس من ذلك، فقد أوضحت تجربة المملكة المتحدة عدم انحسار الدور الحكومي في الرقابة من أجل ضمان حماية المستهلك، إذ لا تعني عملية الخصخصة ترك الحرية للشركات، التي تتم خصخصتها، في التصرف في تسهيلات الإنتاج المملوكة لها على نحو يضر بالمستهلكين، أو على الأقل بغثة منهم. كما أن الشركات التي تتم خصخصتها ملتزمة بأداء بعض الخدمات التي كانت تؤديها قبل عملية الخصخصة، حتى ولو كان ذلك بخسارة لها.

3 - إن تحويل الشركات العامة إلى القطاع الخاص، لا بد أن يسبقه جهد مكثف في مجال التشريع وسن القوانين، التي تكفل ضمان عملية المنافسة لصالح المستهلك، خصوصا في المجالات التي تعد مجالات احتكارية بطبيعتها. كما أن على الحكومات أن تفصل بوضوح بين عناصر الاحتكار الطبيعي وعناصر المنافسة في تأدية الخدمات العامة، وبالشكل الذي يسمح بدرجة أكبر من المنافسة في تأدية الخدمات العامة، لصالح المستهلك.

4 - إن تحويل الشركات العامة إلى القطاع الخاص، لا يعني إطلاق حرية هذه الشركات في تحديد الأسعار التي تراها، وإنما ينبغي أن يسبق عملية الخصخصة الاهتمام بإيجاد الصيغة المناسبة لتحديد الأسعار من جانب تلك الشركات، التي تكفل حماية المستهلكين من مغالاة الشركات في فرض الأسعار التي تراها، وفي الوقت ذاته، ضمان معقولة معدلات الأرباح المحققة بواسطة هذه الشركات.

5 - إن فكرة إنشاء الأجهزة الرقابية تبدو ذات أهمية حيوية، خصوصا في الدول النامية حيث لا تعكس الأسعار في كثير من الأحيان قوى العرض والطلب، بحيث تتولى هذه الأجهزة ضبط سلوك الشركات التي تتم خصخصتها، خصوصا

أنها ستعمل في محيط مختلف إلى حد كبير عن المحيط الذي كانت تعمل فيه قبل خصخصتها، والذي اتسم بالتدخل الحكومي المكثف والرقابة السعرية الحادة عليها. كما أن فكرة «السهم الذهبي» تعد من المسائل الجديرة بالاهتمام من جانب حكومات هذه الدول.

6 - إن التوعية الجماهيرية ببرنامج الخصخصة وأهدافه، تعد ضماناً لمشاركة أكثر فعالية من جانب الأفراد في إنجاح البرنامج، إذ ليس من المتوقع مساهمة الأفراد في إنجاح برنامج لا يعلمون عنه شيئاً، أو ربما غير مقتنعين به أساساً. من هنا تبدو أهمية حملات التوعية المكثفة والحملات الإعلانية الواسعة على المستويات المختلفة، لكي تسهم في حشد التأييد السياسي اللازم للحكومة للقيام بعملية الخصخصة، كما تسهم في شحذ همّة الأفراد على المشاركة في البرنامج.

7 - إن عملية توسيع قاعدة تملك الثروة من خلال الخصخصة، لا بد أن يصاحبها برنامج للحوافز التي تكفل حث الأفراد على الاحتفاظ بملكيّتهم من الأسهم، لفترات طويلة، حتى لا تتركز الثروة في يد فئة قليلة من خلال عمليات إعادة البيع. وعلى الحكومات أن تبتكر من الأساليب والحوافز ما يكفل استمرار اتساع قاعدة الثروة القومية الناتجة عن الخصخصة.

8 - إن التجربة البريطانية في الخصخصة توضح الأهمية الحيوية التي يلعبها سوق رأس المال في إنجاح عمليات الخصخصة. وفي حالة الدول النامية، تتضح الأهمية لسوق المال بصفة خاصة. فمن دون وجود مثل هذا السوق الكفء والمتسع تصبح احتمالات نجاح عملية خصخصة الشركات الضخمة بدون اللجوء إلى تركيز الثروة القومية في يد عدد محدود من المستثمرين أو بدون تملك الأجانب ضعيفة.

9 - إن مسألة التقييم الصحيح للأصول المباعة ينبغي أن تحظى بقدر كبير من الاهتمام، حتى لا تضيق الأموال على الدولة من جراء سوء عملية التقييم. فلا بد أن تسبق عمليات تحديد أسعار الأسهم دراسة دقيقة للقيمة الحقيقية لأصول الشركات، وإجراء محاكاة simulations حول العلاوات المتوقعة تحقيقها في سوق رأس المال عند بدء التعامل، في ظل البدائل المختلفة للتسعير.

10 - إن الخصخصة لا تعني مجرد التخلص من شركات خاسرة، بل إن الخصخصة ينبغي أن تسبقها جهود مكثفة لرفع درجة الكفاءة للشركات العامة،

وبصفة خاصة التخلص من أعداد كبيرة من العمال للتخفيف عن كاهل هذه الشركات. وكذلك المحافظة على درجة الكفاءة التي تتمتع بها هذه الشركات بعد خصخصتها، وعدم المساس بالميزات التي كانت تتمتع بها هذه الشركات قبل خصخصتها. كما أن التخطيط الدقيق لعملية الخصخصة واختيار التوقيت المناسب لكل حالة على حدة، وإعطاء الوقت الكافي لذلك، مسألة مهمة في نجاح البرنامج. ذلك أن عملية تحويل الملكية، حتى تكون ناجحة، يجب أن ترتبط بالتوقيت المناسب لضمان تحول الشركات نحو القطاع الخاص، وهي في أفضل صورة. كما أن التجربة البريطانية توضح لنا أن الحكومة عمدت إلى التأكد من متانة المركز المالي لهذه الشركات قبل تحويلها، لكي تسهل من مهمة تكيف هذه الشركات مع مناخ السوق والمنافسة، حتى ولو تطلب الأمر تأجيل عملية الخصخصة لسنوات عدة. بل، وفي كافة عمليات الخصخصة الكبرى، قامت الحكومة في المملكة المتحدة بتغيير إدارات هذه الشركات ومدها بمديرين مشهود لهم بالكفاءة، لكي يتولوا قيادة هذه الشركات بأمان نحو القطاع الخاص، ولتأكيد قدرتها على التعامل مع متطلبات السوق الحر بسهولة، ولضمان إقبال الجماهير على الاكتتاب في رأس مال الشركات المحولة إلى القطاع الخاص. وتعد هذه النقطة الأخيرة في غاية الأهمية في حالة الدول النامية. ذلك أن إدارات الشركات التي عاشت ربحاً طويلاً من الزمن في ظل الحماية الحكومية الكاملة لا تصلح، في أغلب الأحوال، للتعامل مع اقتصاديات السوق، بما تفرضه من قيود.

11 - إن عملية الخصخصة ستحتاج إلى الاستعانة، ليس فقط بالخبرات المحلية في هذا الجانب، وإنما أيضاً الاستعانة بالخبرات الدولية الفنية المتخصصة في هذا المجال، لضمان إنجاح البرنامج. ذلك أن عمليات التحويل غير المخططة سوف يترتب عنها فشل عملية الخصخصة.

12 - إن مسألة تملك العمال لأسهم في الشركات التي يعملون فيها، في حالة الدول النامية، يجب أن تدرس بعناية. إذ أنه من المفهوم طبيعة الدوافع التي حدثت بالحكومة البريطانية إلى تبني هذا السلوك. بل ينبغي التنبيه إلى أن عملية الخصخصة سبقها التخلص من أعداد هائلة من العمال في الشركات التي تمت خصخصتها. أما في حالة الدول النامية، فلا شك أن أهم تحديات عملية الخصخصة هي مشكلة العمالة الزائدة، التي عادة ما تنتج عن ممارسات الحكومات في تعيين العمال، بغض النظر عن حاجة العمل إليهم. فلا شك أن تملك العمال سيشكل

عنصرا ضاغطا على إدارات الشركات التي تتم خصخصتها، يعمل على إعاقة أي إجراء من شأنه تقليص حجم العمالة في الشركة. كما أنه ليس من المتوقع احتفاظ العمال بالأسهم التي تملك لهم بصفة خاصة، إذا كانت عملية التملك تتم مجانا، وذلك بسبب انخفاض الميل الحدي للادخار لدى هؤلاء العمال وارتفاع الميل المتوسط للاستهلاك، في ظل ظروف انخفاض مستويات الدخل.

13 - أظهرت التجربة البريطانية أن النوايا السياسية القوية نحو الخصخصة، وكذلك الرقابة المركزية القوية، فضلا عن التنسيق بين الجهات المختلفة المسؤولة عن تنفيذ البرنامج، من الأمور الحيوية لنجاح هذا البرنامج.

14 - وأخيرا، فإن برنامج الخصخصة، إذا ما أُدير بكفاءة، كفيل برفع درجة الرضا السياسي عن الحكومة، وتخفيف الضغوط التي تنتج عن الإجراءات التي يتم اتخاذها في إطار سياسات الإصلاح الاقتصادي.

المصادر

Bishop, M. & Thompson, D.

1993 "Privatization in the UK: Regulatory Reform and Public Enterprise Performance" in M. Ramanadham ed. Privatization: A Global Perspective. England: Routledge.

Bishop, M. et al eds.

1995 Privatization & Economic Performance. New York: Oxford University Press.

Chapman, G.

1990 Selling the Family Silver. London: Hutchinson Business Books.

Heald, D.

1989 "The United Kingdom: Privatization and Its Political Context" in J. Vickers, & J. Wright eds The Politics of Privatization in Western Europe. London: Frank Cass.

Foster, G.

Privatization, Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly. Oxford: Blackwell.

Grimson, G.

- 1990 "The British Privatization Programme" in J. Richardson ed. Privatization and Deregulation in Canada and Britain. United Kingdom: Dartmouth.

Grout, P.

- 1995 "Popular Capitalism" in M. Bishop et al eds. Privatization and Economic Performance. London: Oxford University Press.

H.M.T.

- 1990 Privatization in the United Kingdom: Background Briefing. London: Her Majesty's Treasury.

Mitchell, J.

- 1990 "Britain: Privatization as Myth?" in J. Richardson ed. Privatization and Deregulation in Canada and Britain. United Kingdom: Dartmouth.

Pirie, M.

- 1985 "Privatization Techniques and Results in Great Britain" in J. Goodman ed. Privatization. Texas: National Center for Policy Analysis.

Suleiman, E.

- 1990 "The Politics of Privatization in Britain and France" in E. Suleiman & J. Waterbury eds. Political Economy of Public sector Reform and Privatization. Oxford: Westview Press,

Vickers, J. & Yarrow, G.

- 1988 Privatization: An Economic Analysis. Cambridge: the MIT Press.



The Privatization Experience in the United Kingdom

Mohammad El-Sakka*

This study begins with an analysis of the objectives of the privatization programme in the UK, one of the most intensive such programmes in the world. Also presented are mechanisms of transfer to the private sector, assessment of privatized companies, performance by profitability criterion, and negative aspects of the programme. Finally, lessons learned from the experience are summarized.

(*) Department of Economics, Faculty of Administrative Sciences, Kuwait University.