

أساليب الخصصة وتقنياتها
مع إشارة خاصة إلى التجربة التونسية

أ.د. رضا محمد سعد الله
جامعة تونس

Résumé :

Ce papier est consacré à la privatisation en Tunisie à travers les différentes phases vécues par la Tunisie. Cette étude traite les mécanismes et outils utilisés dans la privatisation. La dernière partie est relative à une étude succincte de l'expérience tunisienne en matière de privatisation des entreprises publiques.

ملخص:

يركز هذا المقال على موضوع الخصصة في تونس و ذلك من خلال المراحل المختلفة التي مرت بها التجربة التونسية، إذ يستعرض أهم الأساليب والصيغ المستخدمة في الخصصة، ويقدم في الجزء الأخير من العرض نبذة عن التجربة التونسية في مجال خصصة المنشآت العمومية.

1- مقدمة

تشهد الخصصة اتجاها متناميا اكتسح أنشطة وقطاعات صناعية وخدمية متعددة شملت دولا متقدمة وأخرى نامية. وقد تسارع نسق الخصصة في العالم بداية من عقد التسعينات إثر انهيار المنظومة الاشتراكية وتحول دولها وخاصة في شرق أوروبا نحو اقتصاد السوق والليبيرالية الاقتصادية. ويقوم البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بدور ضاغط وفاعل في نشر برامج الخصصة في الدول النامية المحتاجة للدعم والمساعدة وذلك بإخضاع القروض والمساعدات التي يقدمانها إلى شرط القيام بإصلاحات اقتصادية تشمل تحرير الاقتصاد وتقليص دور الدولة ودعم القطاع الخاص. و يشار إلى أن نسق الخصصة في الدول العربية لا يزال بطيئا مقارنة مع غيرها من الدول النامية عموما ودول أمريكا اللاتينية وشرق ووسط أوروبا على الأخص.

2- ما هي الخصصة؟

يحيل مصطلح الخصصة إلى فكرة نقل ملكية المنشآت العامة إلى القطاع الخاص. غير أن معيار طبيعة الملكية، على أهميته، لا يعد كافيا لتعريف الخصصة الفعلية ويؤثر كثيرون إضافة معيار ثان يتعلق بأسلوب الإدارة أو التسيير. فمن جهة قد لا يكفي النقل، ولو الكلي، لملكية منشأة عامة للحصول على عملية خصصة حقيقية إذا كان الإطار التشريعي والمؤسسي (قوانين العمل والتسيير وغيرها) مقيدا بدرجة لا تسمح بتطبيق أساليب الإدارة المتبعة في القطاع الخاص. ومن جهة أخرى يصعب تحديد حد أدنى للملكية الخاصة بهدف تعريف الخصصة؛ فقد تتخلى الدولة عن 51% من رأس

مال منشأة عامة للقطاع الخاص وتبقى مع ذلك اللاعب الرئيس في إدارة المنشأة بسبب تفتيت الملكية الخاصة على عدد كبير من صغار المساهمين. وفي المقابل يتفق العديد من المشتغلين في هذا المجال، ومنهم البنك الدولي، على اعتبار عمليات نقل الإدارة إلى القطاع الخاص خوصصة حتى مع احتفاظ الدولة بكامل رأس المال.

و قد أخذت تونس بهذا المفهوم الواسع للخوصصة إذ تعرفه بأنه "نقل من القطاع العام إلى القطاع الخاص للسيطرة على ملكية أو إدارة منشأة (أو وحدة من منشأة تتمتع بالاستقلال الذاتي) تنتج سلعة أو خدمة". ويلاحظ في هذا التعريف استعمال لفظة السيطرة الذي يفيد هنا أن نقل الملكية أو الإدارة ليس بالضرورة كلياً بل يكفي أن يكون بالقدر الذي يسمح للقطاع الخاص بالسيطرة الفعلية على تسيير المنشأة المخوصصة.

- وتطبيقاً لهذا التعريف يمكن أن تتخذ الخوصصة صوراً متعددة نذكر منها:
- العهد للقطاع الخاص بإدارة منشأة عامة مع بقاء الملكية كاملة بأيدي الدولة أو المؤسسات العمومية.
 - التقويت للقطاع الخاص في بعض موجودات منشأة عامة.
 - تحويل ملكية جزء مشاع من موجودات منشأة عامة للخواسب وذلك ببيع أو توزيع بعض أسهمها.
 - نقل ملكية المنشأة العامة بالكامل للقطاع الخاص.

و في الغالب تحتاج المنشآت المراد خوصصتها في ظروف طيبة إلى عمليات تطهير وإعادة هيكلة قبل طرحها للبيع. وتشمل تلك العمليات ضم منشآت عامة لبعضها لبعض أو تفكيك منشأة واحدة إلى منشآت عدة. وسنبدأ في ما يلي بوصف مرحلة الإعداد ثم ننتقل لاستعراض أهم الأساليب والصيغ المستخدمة لخوصصة المنشآت العمومية، ما كان منها ناقلاً للملكية وما هو مكثف بنقل الإدارة أو التسيير. وسنقدم في الجزء الأخير من العرض نبذة عن التجربة التونسية في مجال خوصصة المنشآت العمومية.

3- إعداد المنشآت العامة لعملية الخوصصة

قد تحتاج المنشأة العامة المراد خوصصتها إلى بعض التعديلات، أيسرها تغيير وضعها القانوني قبل نقلها للقطاع الخاص. لكن التعديلات الأهم والأصعب في إعداد المنشآت العامة لعملية الخوصصة تتعلق بإجراءات إعادة الهيكلة التي يمكن أن تتضمن ضم منشآت عامة بعضها لبعض أو تفكيك منشأة واحدة إلى منشآت عدة أو مزيجاً من الضم والتفكيك.

3.1 تغيير الوضع القانوني

إذا كانت المنشأة المراد خوصصتها مؤسسة يحكمها القانون العام وجب أولاً تغييرها إلى شركة خاضعة للقانون الخاص. ويعتبر هذا التغيير شرطاً مسبقاً لكل عمليات الخوصصة الناقلة للملكية باستثناء صيغة واحدة سيأتي تفصيلها لاحقاً وهي صيغة تصفية المنشأة بعد بيع مكونات معينة من موجوداتها. وقد يحصل هذا التغيير في

الوضعية القانونية للمنشآت المعدة للخوصصة إما بقانون منفرد أو كجزء من التشريع المتعلق بالخوصصة ككل.

3.2- إعادة الهيكلة

إعادة الهيكلة تكون كما سبق ذكره بالضم أو التفكيك أو كليهما. و من مبررات عمليات الضم تقوية رأس مال المنشآت المعنية بما يجعلها قابلة للبقاء بعد خوصصتها ويغري بالتالي المستثمرين من القطاع الخاص على شرائها. أما التفكيك فيهمّ المنشآت العامة متعددة النشاط ويتمثل في تكوين وحدات إنتاجية منفصلة لكل نوع من أنواع النشاط بحيث تخصص كل وحدة في أنشطة متجانسة. ويرمي التفكيك إلى إحدى غايتين:

- جعل خوصصة المنشأة بعد تفكيكها أكثر جاذبية للمستثمرين الخواص بافتراض أن التخصص في أنشطة متجانسة يرفع من مردودية الاستثمار.
- كسر وضع احتكاري كانت تتمتع به المنشأة ولا توجد مصلحة عامة في استمراره بعد تحويلها للقطاع الخاص.

و قد تختم عملية التفكيك بتصفية المنشأة بعد توزيع جميع أصولها والتزاماتها على الوحدات المحدثة كما يمكن أن تواصل المنشأة نشاطها بعد التفكيك محتقظة ببعض الموجودات التي لا ترغب الدولة في تحويلها للقطاع الخاص أو التي لا تستهوي هذا الأخير. ففي سلوفانيا على سبيل المثال حولت المنشآت العامة قبل خوصصتها الأراضي الزراعية التي كانت في حوزتها إلى الدولة وإلى البلديات. ويمثل التفكيك فرصة لمعالجة بعض الالتزامات والديون التي ترهق ميزانية المنشأة وتضعف قابليتها للبيع المجزي؛ إذ تتكفل بها الدولة أو المؤسسات العامة في حالة تصفية المنشأة أو تبقى في ميزانية هذه الأخيرة إذا استمرت في نشاطها بعد التفكيك.

4- أساليب الخوصصة المعتمدة على نقل التسيير دون الملكية

يمكن خوصصة إدارة المنشآت العامة بدرجات متفاوتة وذلك بإتباع أحد الأساليب التالية:

- السماح للمنشأة العامة بتحديد أسعار منتجاتها وفقا للكلفة بدلا من اشتراط الموافقة المسبقة لسلطة الإشراف.
- التعاقد مع سلطة الإشراف على الأهداف والإطار العام للعمل مع تخويل إدارة المنشأة حرية اختيار طريقة تسيير مستوحاة من تلك المتبعة في القطاع الخاص.
- تعيين مديرين للمنشآت العامة ممن سبق لهم إدارة شركات خاصة بدلا من اختيارهم من داخل الوظيفة العمومية. وقد استخدم هذا الأسلوب خاصة في السويد وبريطانيا.
- التعاقد مع شركة خاصة لإدارة المنشأة العامة. وهناك صورتان لهذا الأسلوب:
 - في الصورة الأولى تحصل الشركة المديرة على مبلغ مقطوع نظير إدارتها للمنشأة أيا كانت نتيجة الاستغلال وتحصل إضافة إلى ذلك على نسبة من الربح متى ما

تحقق. وتعني هذه الصيغة أن مخاطر الاستغلال محمولة بالكامل على الدولة بصفتها مالك المنشأة العامة.

■ أما في الصورة الثانية فتستغل الشركة الخاصة موجودات المنشأة العامة لحسابها الخاص وتحمل بالتالي مخاطر هذا الاستغلال بينما تحصل الدولة من الشركة المديرة على دخل ثابت أو متغير.

5- أساليب الخصصة الناقلة للملكية

نقل الملكية يكون عادة بالبيع ولكنه قد يأخذ صبغة التوزيع المجاني على العاملين في المنشأة العامة المراد خصصتها أو على عامة الناس. وقد يكون البيع لعناصر محددة من موجودات المنشأة كالعقارات أو لأسهمها جميعها أو بعضها.

5.1- بيع عناصر معينة من موجودات منشأة عامة

يتمثل هذا الأسلوب في قيام المنشأة العامة المرشحة للخصصة بتحويل ملكية أصول منقولة (مخزون بضائع، معدات،...) أو غير منقولة (أراضي، مباني،...) أو حقوق معنوية (براءات اختراع،...) إلى أشخاص طبيعيين أو ذوات معنوية خاصة. ويشار هنا إلى أن بعض الأصول التي هي في حوزة المنشآت العمومية مملوكة للدولة وهي غير قابلة للتصرف وبالتالي لا تصلح موضوعا لعملية خصصة.

كما يلاحظ أن التقويت في أصل أو مجموعة أصول على ملك منشأة عامة لا يمثل دوما عملية خصصة حقيقية؛ فبيع عقارات مثلا بدافع تحسين الوضع المالي للمنشأة العامة لا يمثل في حقيقته عملية خصصة فعلية وإن كانت بعض الإحصاءات المنشورة تعده كذلك. ولكي يكتسي التقويت في موجودات صفة الخصصة الفعلية أو الحقيقية لا بد أن تكون تلك الموجودات وحدة استغلال مجدية وبالتالي قابلة لاجتذاب المستثمرين. ونجد هذا المعنى في القانون التونسي الذي أورد ضمن صيغ الخصصة "التقويت في كل عنصر من مكونات الأصول من شأنه أن يستعمل كوحدة استغلال مستقلة...". ومن أمثلة الخصصة بالتقويت في جزء من الموجودات قيام السكك الحديدية البريطانية ببيع الوحدات الفندقية التي كانت تملكها للخواص.

5.2- بيع أسهم بالتراضي خارج السوق المالية

تتميز هذه الصيغة عن عروض البيع للعموم في البورصة بالمرونة والتكتم ولكن يعاب عليها نقص الشفافية وما يتبعه من إثارة للجدل حول نزاهة القائمين على العملية وقد يصل الأمر إلى اتهامهم بالارتشاء أو التزج غير المشروع أو التفريط في الحق العام. غير أن البيع بالتراضي يسمح للدولة بعدم الاقتصار على المعايير المالية عند اختيار المشتريين. وتكون هذه الصيغة مناسبة عندما يكون المشتري مستثمرا استراتيجيا ينتظر منه تقديم التمويل الإضافي والخبرة التقنية والتنظيمية والتسويقية المطلوبة للنهوض بالمنشأة المخصوصة. وقد يكون البيع بالتراضي هو الحل الوحيد المتوفر إذا

كانت الوضعية الاقتصادية والمالية للمنشأة المراد خوصصتها متدهورة بدرجة لا يمكن معها بيع أسهمها في السوق.

5.3- بيع الأسهم بطريقة طلب العروض

يتمثل هذا الأسلوب في بيع الأسهم لأصاحب أفضل عرض يستجيب لكراس شروط تضعه الدولة لتحقيق أهداف خاصة ترجوها من وراء عملية الخوصصة. ويمكن تلخيص مراحل تنفيذ هذا الأسلوب في ما يلي:

• تقدير القيمة المرجعية للسهم وتحديد قائمة أولية بالمستثمرين الذين يحتمل اهتمامهم بعملية البيع. وعادة ما تستعين الدولة في ذلك بخبراء ومستشارين من الداخل أو الخارج.

• إعداد كراس الشروط
• مد المستثمرين المختارين بنسخة من كراس الشروط مع نشرة بالمعلومات الأولية عن المنشأة.

• يعرب المستثمرون المهتمون عن نواياهم في صورة عروض غير ملزمة بالشراء.

• تختار قائمة مصغرة من العروض ويزود المستثمرون المختارون بمعلومات إضافية عن المنشأة بعد التوقيع على تعهد بعدم إفشاء الأسرار التي سمح لهم بالاطلاع عليها.

• بعد ذلك يقدم من يشاء من هؤلاء عرضا ملزما بالشراء ويقع اختيار أفضل عرض.

و قد تطورت صيغة طلب العروض استجابة لرغبة الدول في اجتذاب المستثمرين ذوي القدرة على ضمان ديمومة المنشأة المخصوصة. ولهذا الغرض أصبح طلب العروض مكونا من جزأين: الأول فني والثاني مالي. وتشتترط الدولة في الجزء الفني التزام المشتري بالاستثمار في المنشأة المخصوصة والحفاظ على قدر مقبول من العمال والموظفين. ويختار أفضل عرض بناء على معطياته الفنية والمالية.

5.4- بيع الأسهم بالمزايدة

تعرض الأسهم التي ترغب الدولة في التقويت فيها للقطاع الخاص في السوق على أساس التنافس المباشر بين المشتريين مع تحديد سعر أدنى للسهم؛ ويكون البيع بأعلى سعر معروض. وتظهر جاذبية هذه الصيغة بالنسبة للدولة في توفيرها أعلى دخل ممكن من عملية الخوصصة. لكن التجربة أظهرت أنها لا تخلو من مساوئ ليس أقلها أنها تنقّر صغار المستثمرين الذين يجدونها معقدة ويفضلون الشراء بسعر محدد سلفا. أما المؤسسات الاستثمارية فإنها قد تلجأ إلى طرق غير تنافسية (كأن تنفق على تقسيم الصفقة فيما بينها) للحصول على أدنى سعر ممكن. وفي هذه الحالة تسقط الميزة الأساسية للبيع بالمزايدة، أي تعظيم دخل الدولة من عمليات الخوصصة.

5.5- الإيجاب العام بالبيع (offre publique de vente)

هو عرض كل أو بعض الأسهم التي تملكها الدولة في سوق الأسهم أو ما يعرف بالبورصة. وتستخدم هذه الصيغة في حالة المنشآت العامة كبيرة الحجم والتي تتمتع بوضع مالي جيد. وقد تلجأ الدولة إلى تقسيم الصفقة إلى شرائح تعرضها على السوق تباعا عندما تكون السوق المالية ضيقة لا تقدر على استيعاب كامل الصفقة. ويتميز أسلوب الإيجاب العام بالبيع بثراء صيغته العملية حيث تنتوع تلك الصيغ بحسب طريقة تحديد السعر أو المعاملة التفضيلية لأصناف معينة من المشترين أو تحديد تملك أصناف أخرى للمنشآت المخصصة أو إدخال تعديلات على حقوق المساهمين تضمن للدولة التأثير في بعض القرارات الهامة حتى بعد تحويل غالبية رأس المال للقطاع الخاص. ويستخدم لهذا الغرض ما يسمى بالسهم الخاص أو سهم الامتياز أو السهم الذهبي.

أ- طرق تحديد السعر

عادة ما تعرض الأسهم في السوق بسعر محدد سلفا، ولكن قد تعرض أيضا بطريقة المزاد. وقد يقع الجمع بين الطريقتين كأن تعرض الأسهم على المستثمرين الأفراد بسعر محدد بينما تعرض على المؤسسات بالمزاد.

و لطريقة البيع بسعر محدد صورتان :

● عرض الأسهم بسعر بات يحدد بعد تقييم الخبراء لموجودات المنشأة وتقدير أولي للطلب. ويعاب على هذه الطريقة تجاهلها لدرجة إقبال المستثمرين على الأسهم المعروضة.

● عرض الأسهم على مرحلتين. تبدأ المرحلة الأولى باختيار نطاق سعري للأسهم المعروضة للبيع مع الأخذ في الاعتبار التقييم سابق الذكر. ثم يطلب من المستثمرين أن يحددوا مقابل كل سعر داخل النطاق المذكور كمية الأسهم التي يرغبون في اقتنائها وأن يعطوا أوامر شراء قابلة للإلغاء إلى وسطاء ماليين من اختيارهم. وبعد تجميع أوامر البيع يتحدد السعر الذي يسمح ببيع جميع الأسهم المعروضة. وهنا تبدأ المرحلة الثانية وهي مرحلة البيع حيث ينشر السعر الذي أصبح باتا وتقبل عروض الشراء ثم تتم عملية البيع.

ب- تشجيع صغار المستثمرين

عندما تقرر الدولة اللجوء إلى البورصة لبيع الأسهم - بسعر محدد أو بالمزاد- تفقد من حيث المبدأ فرصة التحكم بالكامل في اختيار المشترين؛ غير أنها لا تعدم الوسائل لتشجيع أصناف معينة من المشترين. ففي بعض الدول تسعى السلطات لتوزيع الملكية على أكبر عدد ممكن من حملة الأسهم وصولا لنوع من الرأسمالية الشعبية. ولتحقيق هذا الغرض يمكن اللجوء لبعض أو كل الوسائل التالية:

● تخصيص المستثمرين الأفراد دون غيرهم بالبيع بسعر محدد كما حدث في حالة الاتصالات البريطانية

● تخصيص حصة محددة من الأسهم المعروضة للبيع لفائدة صغار المساهمين.

- إعطاؤهم الأولوية على المؤسسات الاستثمارية عندما يفوق الاكتتاب حجم الأسهم المعروضة للبيع.
- منحهم تسهيلات في الدفع
- منحهم أسهما مجانية عند شرائهم عددا معينا من الأسهم. ففي فرنسا يعطى المكتتب في عشرة أسهم سهما مجانية شريطة الاحتفاظ بها لمدة لا تقل عن اثنتي عشر شهرا.

و من الأصناف التي عادة ما تنعم بمعاملة تفضلية في برامج الخوصصة أجراء المنشأة المعروضة أسهمها للبيع. وتختلف درجة التفاضل من بلد إلى آخر ولكنها الأعلى في الدول الاشتراكية سابقا وخاصة روسيا. وتشمل التشجيعات الممنوحة للأجراء كل تلك التي تمنح للمستثمرين الأفراد بالإضافة إلى التخفيض في سعر السهم وفي بعض الأحيان التوزيع المجاني والتمويل الميسر. ففي فرنسا خصص قانون الخوصصة لسنة 1986 الأجراء بنسبة عشرة بالمائة من مجموع الأسهم المعروضة للبيع وتخفيضاً يمكن أن يصل إلى عشرين بالمائة من سعر السهم ومهلة للدفع قد تصل إلى ثلاث سنوات. ويحصل الأجراء على سهم مجاني مقابل كل سهم مشتري بشرط عدم بيعه قبل سنة على الأقل ابتداء من تاريخ دفع ثمنه بالكامل. وفي روسيا تملك العمال والإطارات أغلبية رأس المال في 70% من المنشآت المخصصة بسعر زهيد لا يزيد عن 1,7% من القيمة الدفترية للسهم والتي تقل بدورها كثيرا عن قيمته السوقية.

ج- تحديد تملك الأجانب للمنشآت المخصصة

يختلف الموقف من الاستثمار الأجنبي في عمليات الخوصصة من بلد إلى آخر؛ وهو عموما أكثر تحفظا في الدول الصناعية التي عادة ما تضع قيودا وحدودا على شراء أسهم المنشآت المخصصة. ففي فرنسا على سبيل المثال يحدد قانون الخوصصة سقف الأسهم المباعة للمستثمرين الأجانب من خارج الاتحاد الأوروبي، أفرادا أو مؤسسات، بنسبة 20% من مجموع الأسهم ويشترط الموافقة المسبقة لوزير الاقتصاد إذا فاقت النسبة 5% في قطاعات الصحة والأمن والدفاع و 10% في غيرها من القطاعات. وتهدف هذه القيود إلى حماية منشآت أو قطاعات حساسة من الوقوع تحت سيطرة رأس المال الأجنبي.

أما موقف الدول النامية فهو عموما أكثر انفتاحا على الاستثمار الأجنبي. ولا يضع القانون التونسي سقوفاً لمساهمة رأس المال الأجنبي في عمليات الخوصصة؛ غير أن اعتماد تونس على أساليب البيع خارج السوق يعطي السلطات مرونة كافية تمكنها من المحافظة على المصلحة الوطنية دونما حاجة لتحديد مثل تلك السقوف.

د- السهم الخاص أو المتميز أو الذهبي (« action spécifique ») ;

« golden share »

هو سهم مملوك للدولة ويتمتع بقوة القانون بحقوق إضافية لمدة محدودة أو إلى أن تقرر الدولة تحويله إلى سهم عادي. وأهم حق تضيفه الأسهم الخاصة يتمثل في إعطاء ممثل الدولة في مجلس الإدارة حق الاعتراض (النقض) على كل قرار ببيع أسهم إذا

كان ذلك يلحق ضررا بالمصلحة الوطنية. وقد استخدمت بريطانيا هذه الصيغة في خصصة شركات هامة مثل الخطوط الجوية البريطانية (British Airways) كما استخدمته فرنسا في خصصة شركة من قطاع الطاقة (Elf Aquitaine) وأخرى من قطاع الدفاع (Thomson).

5.6- الجمع بين البيع خارج السوق والإيجاب العام بالبيع

قد ترغب الدولة في تسليم المنشأة التي تريد خصصتها إلى مجموعة خبيرة بمجال نشاط المنشأة ولها المقدره الفنية والمالية لتطوير عملها وعادة ما يطلق على مثل هذه المجموعة اسم المستثمر الاستراتيجي. ولتحقيق هذا الهدف تخصص الدولة كتلة من الأسهم تضمن للمستثمر الاستراتيجي السيطرة على المنشأة حتى وإن كانت حصته من رأس المال حصة أقلية. ويقع اختيار المستثمر الاستراتيجي بالتراضي أو بالمزايدة. وبعد دخول المستثمر الاستراتيجي تطرح الدولة بقية الأسهم المعدة للبيع في السوق بأسلوب الإيجاب العام.

5.7- فتح رأس المال

في هذه الصيغة تقوم المنشأة العامة بزيادة رأس مالها وتمتتع الدولة عن استعمال حقها في أولوية الاكتتاب في الأسهم الجديدة الممثلة للزيادة في رأس المال والتي تذهب بالتالي للقطاع الخاص.

5.8- الاندماج

يكون الاندماج أسلوبا للخصصة إما بانصهار المنشأة العامة في منشأة خاصة أو بإنشاء منشأة جديدة تجمع موجودات المنشأتين العامة والخاصة.

5.9- الامتياز (concession)

تمتاز بعض القطاعات مثل الاتصالات والكهرباء بحاجتها إلى استثمارات ضخمة تعجز الدولة عن توفيرها. ولذلك تلجأ إلى القطاع الخاص وتستخدم أساليب خاصة مثل الامتياز. ويعرّف الامتياز على أنه عقد تعهد بموجبه الدولة إلى منشأة خاصة باستغلال مرفق من المرافق العامة وفق شروط محددة ولمدة معينة. وتتحمل المنشأة الخاصة كل مخاطر الاستغلال وعوائده.

5.10- إرجاع المنشآت المؤممة

يدخل في باب الخصصة إعادة المنشآت أو الأصول التي انتزعت سابقا من أصحابها الخواص، إعادتها إلى أصحابها أنفسهم أو إلى ورثتهم. غير أن تحديد حقوق المالكين القدامى ضمن عمليات الخصصة تثير عدة مسائل قانونية نذكر منها:

- هل ما زال يتمتع هؤلاء المالكون بحقوق محفوظة تتعلق بالأصول موضوع الخصصة؟
- هل وقع تعويضهم عند التأميم أو بعده بطريقة منصفة؟
- هل تخضع حقوق المالكين الأصليين للأصول المؤممة للتقادم؟

و لا شك أن تمحيص كل هذه الجوانب القانونية وغيرها أمر معقد وقد بطول لدرجة تؤثر سلبا على نسق تنفيذ مشاريع الخصصة. وقد أظهرت التجربة الألمانية حقيقة هذه

الصعوبات إذ نص قانون الخصصة لسنة 1990 على اعتماد الإرجاع كأهم صيغة لتعويض من سلبت ممتلكاته إثر قيام النظام الشيوعي في ألمانيا الشرقية سابقا. غير أن المشرع ما لبث أن عدّل القانون في مارس 1991 للسماح ببيع المنشآت التي لم تسو وضعيتها بعد مع احتفاظ المالكين القدامى بحقهم في طلب تعويض عادل من الدولة.

5.11- القسائم (coupons)

شاع استعمال أسلوب القسائم في دول المنظومة الاشتراكية المنحلة وفق صيغ مختلفة. وإذ لا يسع المجال للخوض في كل التفاصيل فسكتفي بإعطاء نبذة عن الخصائص العامة لهذا الأسلوب:

- توزع الدولة مجانا أو بسعر رمزي قسائم على المواطنين
- تنشئ الدولة صناديق وتملكها أسهم المنشآت التي ترغب في خوصصتها.
- يستخدم المواطنون القسائم إما لشراء أسهم في المنشآت المخصصة مباشرة أو لمبادلتها بحصص في رأس مال الصناديق بحيث يصبحون مالكين للمنشآت المخصصة بطريقة غير مباشرة.

6- التجربة التونسية

6.1- الإطار القانوني

- يسمي القانون التونسي عمليات الخصصة "إعادة هيكلة" ورخص للحكومة في التفويت كليا أو جزئيا في مساهمات الدولة في المنشآت ذات المساهمات العمومية على أن يندرج ذلك ضمن توجهات مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية وأن يأخذ في الاعتبار طبيعة القطاع الاقتصادي الذي تنتمي إليه أو درجة نموه.
- أوكل القانون إلى الوزير الأول صلاحية اتخاذ القرارات المتعلقة بالخصصة باقتراح من "لجنة تطهير المنشآت ذات المساهمات العمومية وإعادة هيكلتها".
- اشترط القانون التقييم المسبق للأصول موضوع الخصصة وذلك من قبل هيكل عمومية مختصة أو مكاتب خبراء مصادق عليها.
- يسمح القانون بمنح الأجراء والأجراء القدامى امتيازات خاصة للمساهمة في رأس مال المنشآت المخصصة، وتشمل هذه الامتيازات الأولوية في شراء الأسهم واقتناء أسهم بسعر منخفض والتوزيع المجاني.
- يمكن تسديد ثمن الأسهم في حدود نصف قيمتها بواسطة رقاع تجهيز وسندات الدولة بقيمتها الاسمية.

- يمكن أن ينتفع المشترون والمنشآت المخصصة بتشجيعات جبائية مختلفة.
- يمكن بمقتضى أمر تحويل سهم عادي تملكه الدولة في رأس مال منشأة عمومية إلى سهم امتياز وذلك قبل عملية تؤدي إلى فقدان الصيغة العمومية لهذه المنشأة. وهو سهم غير قابل للبيع أو الإحالة ويبدأ مفعوله تلقائيا ابتداء من تاريخ إحداثه. ويمكن في أي وقت تحويل سهم الامتياز إلى سهم عادي بأمر. ويعطي سهم الامتياز للدولة حقوقا منها حق الاعتراض على قرارات اندماج الشركات أو انفصالها وقرارات التصفية

الإدارية للشركة وكل قرار يمكن أن ينجر عنه تغيير هيكل في طبيعة نشاط الشركة بما في ذلك بيع عنصر أو أكثر من مكونات الأصول يمكن أن يؤدي إلى مثل هذا التغيير.

- نص القانون على الأساليب التالية للخوصصة:
 - التقويت أو تبادل الأسهم أو السندات التي تملكها الدولة.
 - اندماج أو ضم أو انفصال المنشآت التي تملك فيها الدولة مساهمة مباشرة في رأس المال.
 - التقويت في كل عنصر من مكونات الأصول من شأنه أن يستعمل كوحدة استغلال مستقلة في منشأة تمتلك الدولة فيها مساهمة مباشرة في رأس مالها.

بداية من 1994 تضمن القانون صيغة جديدة للخوصصة تتمثل في بيع كتلة أسهم لمستثمر استراتيجي؛ وقد بين القانون في هذا الخصوص ما يلي:

- يكون البيع عن طريق طلب عروض وفق كراس شروط لفائدة "شخص مادي أو معنوي أو مجموعة أشخاص ماديين أو معنويين".
- يمكن التنصيص في كراس الشروط على اشتراط الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالخوصصة على كل عملية بيع لأسهم تكون جزءا من الكتلة. ويعطي القانون الوزير مهلة شهر للإجابة على طلب الموافقة ويكون عدم الجواب في الأجل موافقة ضمنية.
- الأسهم التي تمثل جزءا من كتلة لا يجوز بيعها إلا بالموافقة يجب أن تكون اسمية غير قابلة للتداول.
- تنجز عمليات بيع كتل الأسهم عن طريق بورصة الأوراق المالية بدون تداول.
- يمكن لحاملي الأسهم المقتناة في إطار بيع كتل أسهم عن طريق طلب عروض وفق كراس شروط أن يبرموا فيما بينهم ميثاقا يهدف إلى تكريس التعاون الفعلي لتحقيق الالتزامات المنصوص عليها ضمن كراس الشروط.

6.2- برنامج الخوصصة

مر برنامج الخوصصة بثلاث مراحل:

- امتدت المرحلة الأولى من سنة 1987 إلى سنة 1994. وقد تم خلالها خوصصة المنشآت التي كانت أوضاعها المالية سيئة وينتمي أغلبها إلى قطاعات السياحة والتجارة والصيد البحري والصناعات الغذائية. واتبع في هذه العمليات أسلوب بيع الأصول. وغالبا ما سبق عملية البيع تفكيك المنشأة إلى وحدات استغلال مستقلة بهدف تسهيل البيع من جهة وللوصول إلى أكبر عدد ممكن من المستثمرين من جهة أخرى.
- بدأت المرحلة الثانية بتعديل القانون المنظم لعمليات الخوصصة سنة 1994 وامتدت إلى غاية سنة 1997. وقد شملت الخوصصة في هذه المرحلة المنشآت ذات الوضع المالي المتوازن واستخدم فيها أسلوب بيع كتل الأسهم لمستثمرين استراتيجيين مرفوقا في الغالب بأسلوب الإيجاب العام بالبيع. وقد تصاعدت وتيرة الخوصصة منذ سنة 1996 بعرض بيع شركات رابحة.

● بدأت المرحلة الثالثة سنة 1998 حيث شهدت من جهة خوصصة منشآت كبيرة الحجم كمصانع الاسمنت وتطورت من جهة أخرى تقنيات الخوصصة لتشمل الامتياز في مجالات توليد الكهرباء والهاتف الخليوي.
بلغ عدد عمليات إعادة الهيكلة أو الخوصصة منذ بداية البرنامج سنة 1987 إلى الآن 367 عملية شملت 180 منشأة عمومية. ويلاحظ الاستعمال الغالب لصيغ الخوصصة البسيطة والتي تتم خارج السوق إذ أن بيع الأصول وبيع الأسهم خارج السوق تمثلان معا أكثر من 90% من مجموع عمليات الخوصصة. كما يلاحظ أن صيغة "الامتياز" التي لم تستخدم إلا في مناسبتين وفرت ما يقارب من ثلث المداخل الإجمالية لعمليات الخوصصة.

6.3- بعض البيانات الإحصائية عن برامج الخوصصة التونسية

جدول رقم 1: توزيع المنشآت التي خضعت لعمليات خوصصة أو إعادة هيكلة إلى غاية 31/7/2004

نوعية العمليات	عدد المنشآت	النسبة المئوية
خوصصة كاملة	96	53
خوصصة جزئية	33	18
تصفية	39	22
إيجاب عام بالبيع	10	6
امتياز	2	1
الإجمالي	180	100

المصدر: الخوصصة في تونس؛ موقع الواب www.tunisieinfo.com

جدول رقم 2: توزيع عمليات الخوصصة حسب الصيغة المستخدمة

الصيغة	المنشآت المخصوصة		الدخل	
	العدد	النسبة	المبلغ بملايين الدينارين	النسبة
بيع أسهم منها	85	47,2	1259	53,1
● مزيج من كتل أسهم و إيجاب عام	3	1,7	27	1,1
● إيجاب عام	11	6,1	83	3,5
بيع أصول	93	51,7	358	15,1
امتياز	2	1,1	756	31,8
الإجمالي	180	100,0	2373	100,0

المصدر: الخوصصة في تونس؛ موقع الواب www.tunisieinfo.com

جدول رقم 3: التوزيع القطاعي لعمليات الخوصصة وإعادة الهيكلة

القطاع	المنشآت المخصوصة		الدخل	
	العدد	النسبة	المبلغ	الد

أساليب الخوصصة وتقنياتها مع إشارة خاصة إلى التجربة التونسية.....د. رضا محمد سعد الله

سبة	بملايين الدنانير			
3,3	78	11,7	21	الزراعة والصيد البحري والصناعات الغذائية
35,4	839	10,6	19	صناعة مواد البناء
5,0	119	20,6	37	الصناعات الميكانيكية والكهربائية والكيميائية
0,8	19	4,4	8	صناعة الأقمشة والملابس
5,8	138	12,2	22	التجارة
3,1	74	9,4	17	النقل
11,7	278	21,1	38	السياحة والصناعات التقليدية
34,8	826	10,0	18	أنشطة مختلفة
100,0	2373	100,0	180	الإجمالي

المصدر: الخوصصة في تونس؛ موقع الواب www.tunisieinfo.com