

إعادة الهيكلة كمدخل لإصلاح قطاع الأعمال العام في الخبرات الدولية

أ.د. سمير محمد عبد الوهاب

أستاذ الإدارة العامة

كلية الاقتصاد والعلوم السياسية

جامعة القاهرة

جمهورية مصر العربية

أميرة الطاهر إسماعيل احمد

مدرس مساعد بقسم الإدارة العامة

الملخص

تتواجد مؤسسات قطاع الأعمال العام في العديد من دول العالم، حيث تستطيع الدولة من خلالها السيطرة على المجالات الاستراتيجية والحيوية فيها، وتواجه هذه المؤسسات مشكلات متنوعة تؤثر بالسلب على أدائها، وفي هذا السياق، تسعى هذه الدراسة إلى استعراض جهود بعض الدول في إعادة هيكلة مؤسسات قطاع الأعمال العام، وركزت الدراسة على الآليات التنظيمية والإدارية في إعادة الهيكلة؛ لتأثيرهما المباشر وغير المباشر على أداء هذه المؤسسات، فتتناول الدراسة: التجميع، والحوكمة، وتوسيع هيكل الملكية عبر الخصخصة، والإدراج في البورصة، كأبرز آليات إعادة الهيكلة التنظيمية والإدارية المستخدمة دولياً.

وقد خلصت الدراسة إلى وجود تفاوت في نتائج تطبيق آليات إعادة الهيكلة من دولة لأخرى وفقاً لطبيعة المشكلة التي تواجهها المنظمة، ووفقاً للبيئة المحيطة بها. كما خلصت الدراسة أيضاً إلى وجود توجه عالمي نحو تقليل نسبة حقوق الملكية للدولة في هذه الشركات عبر آليات مثل الخصخصة والإدراج في البورصة. نتيجة لربط العديد من الدراسات بين ملكية الدولة الكاملة لهذه الشركات وانخفاض أدائها مقارنة بمثلتها من القطاع الخاص.

الكلمات المفتاحية: إعادة الهيكلة، قطاع الأعمال العام، والتجميع، والحوكمة، والخصخصة، والإدراج في البورصة.

المقدمة

برز دور قطاع الأعمال العام في العقود الثلاثة الماضية بعد الأزمات الاقتصادية المتكررة التي تعرضت لها العديد من بلدان العالم، والتي أثبتت أن الاعتماد على القطاع الخاص - فقط - أمر يحتاج؛ لإعادة التفكير، فبدأ التوجه العالمي نحو استغلال مؤسسات هذا القطاع في تحقيق التنمية الاقتصادية، خاصة في المجالات ذات الأهمية الاستراتيجية، كالبنية التحتية والطاقة، فتبنت العديد من الدول برامج لإصلاح هذه المؤسسات، وقد دعمت العديد من المنظمات الدولية جهود هذا الإصلاح؛ كصندوق النقد الدولي، ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

وتعد إعادة الهيكلة أحد أبرز مداخل الإصلاح الإداري التي يمكن تطبيقها في مختلف المنظمات، عامةً وخاصةً وغير حكومية، وهو مدخل يتسم بالشمولية؛ حيث تتعدد أبعاده وآلياته؛ لتمكن المنظمة من مواجهة كافة المشكلات التي قد تواجهها، ولم يعد استخدامه قاصراً على وجود مشكلات تواجه المنظمة؛ وإنما قد يكون آلية تساعد على التطوير والتحديث، ومن ثم تستطيع التكيف مع التغيرات التي تحدث في بيئتها الداخلية والخارجية؛ فيتحقق لها البقاء والقدرة على المنافسة.

وقد تنوعت الآليات التي تمت من خلالها إعادة الهيكلة، وذلك وفقاً لطبيعة المشكلات التي تواجه المنظمة، والهدف منها، لكن ظلت آليات إعادة الهيكلة التنظيمية والإدارية أبرز الآليات التي تم اتباعها دولياً، لما لها من تأثير واضح على بقية أبعاد المنظمة.

الأدبيات السابقة

تتعدد الدراسات التي تناولت إعادة الهيكلة، وقطاع الأعمال العام، وبمراجعة الباحثة لعددٍ من الأدبيات المرتبطة بالموضوع يمكن تقسيمها إلى اتجاهين كما يأتي:

* تم استلام البحث في أغسطس 2022، وقبل للنشر في نوفمبر 2022، وسيتم نشره في ديسمبر 2025.

الاتجاه الأول: دراسات تتطرق إلى إعادة الهيكلة باعتبارها مدخلاً للإصلاح، والأسباب التي تدفع المنظمات للتوجه نحوها: وتتوافق دراسة Jones (2010) و Balogun (2007) على حتمية توجه المنظمات العامة نحو إعادة الهيكلة؛ نتيجة للتحديات العالمية المتمثلة في الأزمات الاقتصادية التي حدثت في عديدٍ من دول العالم؛ كانهيار سوق العقارات في الولايات المتحدة وأثاره الاقتصادية على المنظمات العامة في العديدي من دول العالم؛ مما تطلب تخفيض الإنفاق العام من خلال عددٍ من الآليات؛ منها تخفيض حجم العمالة، إلى جانب التطور التكنولوجي وتأسيس الاقتصاد القائم على المعرفة، وما ترتب عليه من ازدياد سقف توقعات المواطنين فيما يخص جودة الخدمات العامة في الوقت الذي لا تستطيع الأجهزة الإدارية التقليدية القائمة على الروتين والمركزية والتمسك بالقوانين تحقيق هذه التوقعات؛ فأصبح إعادة هيكلة هذه الأجهزة أمر حتمي.

ولكن تختلف دراسة Balogun في تأكيدها على دور القيادة الوسطى في عملية إعادة الهيكلة؛ فقد يكون البرنامج مصدره القيادة العليا، لكن التنفيذ سيكون على عاتق القيادة الوسطى؛ لأن لديهم دورًا كبيرًا؛ فهم حلقة الوصل بين المستويات العليا والدنيا، وليسوا مجرد قناةٍ للتغيير. وقدمت الدراسة أيضًا عددًا من النصائح نابعًا من الممارسة العملية لإعادة الهيكلة في بعض الشركات، من أهمها: عدم الاهتمام بمرحلةٍ دون غيرها من مراحل إعادة الهيكلة، وإعطاء اهتمام متساوٍ للوحدات الإدارية التي تتم إعادة هيكلتها، وكذلك الدور الجوهري للقيادة الوسطى في تنفيذ إعادة الهيكلة؛ نتيجة للعلاقات غير الرسمية التي تتمتع بصفة القيادة الوسطى مع باقي أعضاء المنظمة، والتي تؤثر على قبول عملية إعادة الهيكلة.

وفي حين آخر، ركزت دراسة Erić (2012) على إعادة هيكلة المؤسسات العامة؛ كمصدرٍ لزيادة التنافسية في دول شرق أوروبا، فبحثت في أهم خصائص عملية إعادة الهيكلة في المؤسسات العامة، وتأثيرها على قدرة هذه المؤسسات على المنافسة الاقتصادية في تلك الدول، من خلال تحليل المراحل المختلفة لإعادة هيكلة هذه الشركات، وتوصل البحث إلى أن غياب خطة أو منهجية واضحة، ونقص الشفافية واستغلال هذه المؤسسات سياسيًا في فترات الانتخابات هي الأسباب الرئيسة؛ لعدم تحقيق إعادة الهيكلة لأهدافها، ومن ثم من عدم قدرتها على منافسة القطاع الخاص.

الاتجاه الثاني: دراسات تناولت آلية أو أكثر من آليات إعادة هيكلة قطاع الأعمال العام؛ سواءً في مصر أو عدد من دول العالم.

وتوافقت دراسة خطاب (1994) والمبيض (1995) على أن أحد أهم المشكلات التي يعاني منها قطاع الأعمال العام هي العمالة الفائضة، وبالتالي فإن إعادة هيكلتها للعمال؛ تعد من أولى آليات إعادة الهيكلة التي يجب تتبعها في إصلاح هذه المنظمات، ولكن ركزت الدراسة الأولى على قياس أثر تخفيض حجم العمالة، وعلى ربحية وإنتاجية عنصر العمل، وهل اختلفت نتائج إعادة هيكلة العمالة بين الشركات الخاسرة والرابحة للقطاع نفسه، وترجمت الباحثة ذلك في عددٍ من المؤشرات الكمية؛ مثل متوسط الأجور، وإنتاجية العمل والربحية. وانتهى البحث إلى وجود تفاوتٍ في آثار تطبيق سياسية إعادة الهيكلة بين الشركات الربحية والخاسرة، وانعكس ذلك - إيجابيًا على عددٍ من مؤشرات الأداء للشركات محل البحث مثل عنصر تكلفة العمل وإنتاجية العامل.

بينما ركزت دراسة المبيض على قياس أثر آليات تخفيض العمالة؛ مثل الاستقالة والمعاش المبكر على حجم العمالة في الشركة محل البحث، وتوصلت الدراسة إلى عدم وجود تأثيرٍ إيجابيٍ لاستراتيجيات تخفيض العمالة الفائضة على حجم العمالة في الشركات الربحية والمتعثرة، وذلك لحرص نوعي الشركات على اتباع استراتيجيات البقاء في الخدمة في مقابل إنهاء الخدمة وخاصةً سياسية التناقص الطبيعي دون الإخلال بسياسة تجميد العمالة.

وركزت دراسة إبراهيم (2013) على الحوكمة باعتبارها إحدى آليات إعادة الهيكلة التنظيمية، وتأثيرها على أداء الشركة القابضة للنقل البحري والبري والشركات التابعة عبر الاعتماد على عددٍ من المؤشرات التي تعكس الأبعاد الثلاثة لحوكمة الشركة بالتطبيق على عينة تمثل الإدارة العليا ورؤساء ونواب القطاعات ومديري العموم ومديري الإدارات ورؤساء الأقسام.

وانتهت الدراسة إلى عدم وجود علاقة موجبة بين الأداء الفعلي للشركة محل الدراسة وبين الحوكمة بأبعادها الثلاثة؛ بما يتطلب توفير ثقافة الحوكمة، ووضع عددٍ من البرامج التدريبية لمستوى الإدارة العليا، وضرورة توافر كافة البيانات الخاصة بمجالس الإدارة خاصة المالية منها، والحاجة إلى التقييم الدوري لمبادئ الحوكمة وفقًا لكل مرحلة.

وركزت دراسة Bose (2011) وعاشور (2017)، على إعادة الهيكلة المالية للشركات قطاع الأعمال العام؛ حيث توافقت الدراسات على ضرورة خضوع شركات قطاع الأعمال العام؛ لإعادة الهيكلة المالية؛ لما تواجهه هذه الشركات من

ندرة في رأس المال، وقدم في الآلات والتكنولوجيا المستخدمة، وفقر في مهارات العاملين، وهو ما ينعكس -سلبًا- على الأداء المالي لهذه الشركات، وتتمثل أبرز خطوات إعادة الهيكلة المالية لهذه الشركات في تصنيفها؛ أولاً وفقاً للخسارة والربح، ووضع خطة للتقاعد المبكر للموظفين وبرنامج شبكة الأمان الاجتماعي، وتقديم عطاءات شفافة وتنافسية، وإنشاء مؤسسة تتولى توجيه جهود إعادة الهيكلة، ويضيف عاشور ضرورة أن يلازم إعادة الهيكلة المالية مراجعة للإطار التشريعي الذي ينظم عمل هذه الشركات؛ بما يضمن القدرة على إعادة الهيكلة المالية لارتباط موازنة هذه الشركات في عديد من دول العالم بالموازنة العامة للدولة.

وقد أفادت الباحثة من مراجعة الأدبيات؛ مثل توضيح الأبعاد والمراحل والآليات المختلفة لإعادة الهيكلة، واستنتاج بعض المتطلبات والشروط اللازم توافرها عند تبني أية آلية من آليات إعادة الهيكلة؛ مما يزيد من فرص نجاح التطبيق، والتعرف على بعض المعايير التي تستخدم في تقييم أثر آليات إعادة الهيكلة، وذلك من خلال الدراسات التطبيقية على بعض المؤسسات والشركات؛ العامة والخاصة. وعدم وجود نمطٍ واحدٍ لإعادة الهيكلة يصلح للتطبيق على جميع المنظمات، وإنما لكل منظمة خصوصيتها وفقاً لطبيعة المشكلات التي تعانها.

وبعد مراجعة الأدبيات السابقة، يمكن القول إن تركيزها الأكبر كان على البعد الكمي في تقييم آثار عملية إعادة الهيكلة، كما ركزت بالأساس على أربع آليات من إعادة الهيكلة هما: إعادة هيكلة العمالة، والخصخصة، والحوكمة. وإعادة الهيكلة المالية، وهذا هو الاتجاه التقليدي في إعادة الهيكلة، في حين أن هناك آليات جديدة برزت في السنوات الأخيرة؛ كالتوحيد أو التجميع، والإدراج في البورصة، كما أن الدراسة الحالية تتطرق إلى خبراتٍ عددٍ من الدول في كل آلية من الآليات التي تناولها الدراسة، وتسعى لتوضيح سلبيات وإيجابيات تطبيق كل آلية، وكيفية الاستفادة منها في الحالة المصرية.

مشكلة الدراسة وأهميتها

يعتد قطاع الأعمال العام الذراع الثاني للدولة بعد القطاع العام؛ إذ تعتمد عليه كثير من دول العالم؛ لتحقيق التنمية الاقتصادية، ويواجه هذا القطاع مشكلاتٍ متنوعة جعلته غير قادر على القيام بدوره؛ بل إنه أصبح عبئاً على بعض الدول. ومع تزايد الحاجة للدور الذي يقوم به - خاصةً بعد الأزمات التي مرت بها الدول- فقد لجأت الدول نحو الإصلاح عبر مداخل عديدة، وكان أهم هذه المداخل "إعادة هيكلة". وقد تنوعت آليات إعادة الهيكلة التي تم تطبيقها في الدول، ولكن ظلت الآليات التنظيمية والإدارية هي الأكثر تطبيقاً؛ لما لها من تأثيرٍ مباشرٍ على مختلف جوانب المنظمة، ومن هنا، تبدو أهمية الحاجة إلى معرفة مدى نجاح هذا المدخل في معالجة المشاكل التي يعاني منها قطاع الأعمال العام، ويمكن صياغة التساؤل البحثي الرئيس كالتالي: كيف استطاعت بعض الدول في ضوء خبرات دولية متنوعة أن تعيد هيكلة قطاع الأعمال العام لديها؟ وما مدى نجاحها في ذلك؟

وتكمن أهمية الدراسة في تناولها لأحد مداخل إصلاح قطاع الأعمال العام، خاصة مع وجود توجه عالمي للبحث عن أفضل السبل لإصلاح هذا القطاع نتيجة لحيوية المجالات التي تعمل بها مؤسساته، وتعاضم دوره محلياً وعالمياً.

أهداف البحث

يسعى البحث؛ لتحقيق الأهداف التالية:

- 1- تحديد ماهية قطاع الأعمال العام في الدول المختلفة.
- 2- رصد وتحليل أبرز الآليات المتبعة دولياً في إعادة الهيكلة التنظيمية والإدارية لقطاع الأعمال العام.
- 3- توضيح بعض الخبرات الدولية في إعادة هيكلة قطاع الأعمال العام.

التساؤلات البحثية

ينطوي البحث على ثلاثة تساؤلات بحثية تتحقق من خلالها أهدافه.

- 1- ما المقصود بمفهوم قطاع الأعمال العام، وإعادة الهيكلة؟
- 2- ما أبرز آليات إعادة الهيكلة التنظيمية والإدارية لقطاع الأعمال العام؟
- 3- ما أبرز الخبرات الدولية في إعادة هيكلة قطاع الأعمال العام؟

حدود الدراسة:

- الحدود الموضوعية: تمثلت الحدود الموضوعية للدراسة في استعراض بعض الخبرات الدولية في إعادة هيكلة قطاع الأعمال العام.
- الحدود المكانية: اختلفت الخبرات التي اعتمدت عليها الدراسة وفقاً لكل آلية من آليات إعادة هيكلة قطاع الأعمال العام، وتمثل هذه الدول في سنغافورة، وماليزيا، والصين، والأرجنتين، وبلغاريا، وجورجيا، والبرازيل، والهند.
- الحدود الزمانية: تم جمع البيانات المتعلقة بالدراسة خلال الفترة (2019-2021)

منهج البحث

يعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي؛ حيث تقوم الباحثة برصد أبرز آليات إعادة الهيكلة التنظيمية والإدارية لقطاع الأعمال العام من واقع تناول بعض الخبرات الدولية في هذا الشأن، ثم تقوم الباحثة بوصف هذه الآليات وتوضيح المقصود بها، وكيف تم تطبيقها؛ وفقاً لخبرات الدول المختلفة، وفي النهاية، يمكن استنتاج أبرز الدروس المستفادة للحالة المصرية.

تقسيم البحث

ينقسم البحث إلى ثلاثة أجزاء رئيسية: هي؟

- أولاً: الإطار النظري.
- ثانياً: آليات إعادة الهيكلة التنظيمية في الخبرة الدولية.
- ثالثاً: آليات إعادة الهيكلة الإدارية في الخبرة الدولية
- رابعاً: نتائج وتوصيات الدراسة.

الإطار النظري

مفهوم إعادة الهيكلة

تتنوع التعريفات المطروحة لمفهوم إعادة الهيكلة، وفقاً لمنظور المنظمة لعملية إعادة الهيكلة، أو الهدف منها، فقد تكون "إعادة الهيكلة" منهجاً راسخاً في فكر المنظمة تتبعه بصفة دورية؛ ليساعدها على مواكبة التغييرات التي تحدث في البيئة المحيطة بها؛ فيساعددها على البقاء والمنافسة، ولذا؛ يمكن تعريف "إعادة الهيكلة" بأنها "تغير في هيكل أو تكوين أو توجه الشركة؛ استجابةً للتغير في البيئة الخارجية بمستوياتها المختلفة، أو في الظروف التنظيمية الداخلية للمنظمة أو الشركة" (Delios & Wu, 2009: 14).

كما قد تكون "إعادة الهيكلة" أداة؛ لتحقيق الكفاءة والفعالية في المنظمة، فيقصد بها "زيادة كفاءة وفعالية طرق الإدارة، من خلال إحداث تغييرات في الهيكل التنظيمي، والتي عادة ما تكون مصحوبة بتقليل الحجم؛ مما يقلل التكاليف، ويزيد الربحية (1: 2012: Amboka).

كما قد تكون "إعادة الهيكلة" وسيلة لتطوير مهارات العنصر البشري في المنظمة، فتعرف بأنها "عملية مخططة ومنظمة تسيير وفقاً لبرنامج زمني محدد، تستهدف إحداث تغيير في السياسات والهيكل والإجراءات ونظم العمل؛ بما يؤدي إلى تطوير سلوك البشر في المنظمة، ويرفع من فاعليتها" (6: 1980: Huse).

ومن منظور مختلف، قد يكون الدافع لقيام المنظمة بإعادة الهيكلة تحسين الأداء المالي لها، فتعرف بأنها "مجموعة من الإجراءات تتضمن بيع خطوط الإنتاج، أو القيام بعمليات استحواذ كبيرة، أو تغيير في هيكل رأس المال، من خلال ضخ ديون جديدة أو التحول إلى القطاع الخاص، كما قد تتضمن تغييراً في التنظيم الداخلي للمنظمة" (55: 2012: Kłosowski).

قد يكون الهدف من إعادة الهيكلة تطوير طرق وأساليب العمل، وإعادة ترتيب الهيكل التنظيمي للمنظمة، وبالتالي، يمكن تعريفها وفقاً لذلك بأنها: "عملية تسعى لإجراء تغيير جوهري في مكونات الهيكل التنظيمي للمنظمة، من خلال خفض مستويات الإدارة، أو من خلال التصفية أو الدمج، أو تقليص الحجم" (6: 2017: Mashangu).

وفقاً لما سبق من تعريفات، يمكن القول إن المنظمة قد تلجأ إلى إعادة الهيكلة؛ كإجراء وقائي تقوم به بمحض إرادتها؛ لتتفادى الوقوع في مشكلات مستقبلية، أو قد يكون دفاعياً تضطر إليه المنظمة؛ لمواجهة مشكلات وقعت بالفعل وتؤثر سلباً عليها، كما أن "إعادة الهيكلة" هي عملية كلية تشمل مختلف جوانب المنظمة وليس - فقط - محفظة أعمالها أو هيكل رأس مالها، أو قد تكون جزئية تركز على جانب واحد من جوانب المنظمة (Kwaning & Quarmyne, 2014).

مفهوم قطاع الأعمال العام في الدول وفي المنظمات الدولية

يطلق على قطاع الأعمال العام مسميات عديدة منها: الشركات المرتبطة بالحكومة "Government-Linked Corporations"، والشركات المملوكة للدولة "State-Owned Enterprises"، والشركات الحكومية، "Governmental Enterprises" والمؤسسات شبه الحكومية، "Parastatal Organization" والمؤسسات العامة "Public Enterprises"، والشركات التي ترعاها الحكومة "Government-Sponsored Enterprises"، ومشاريع القطاع العام "Public Sector Undertakings". وفي مصر، يسمى بقطاع الأعمال العام، وتستخدم الدراسة المطروحة مصطلح "قطاع الأعمال العام" (Stan et al., 2013).

يعرف قطاع الأعمال العام في الهند بأنه "أية شركة يكون 51% على الأقل من رأس مالها ملكاً للولايات، أو للحكومة المركزية فقط، أو بالتشارك بين الحكومة المركزية وحكومة ولاية أو أكثر من حكومات الولايات". ولا يضم قطاع الأعمال العام في الهند المؤسسات المالية، بل يقتصر على المؤسسات غير المالية التي تعمل في قطاعات الطاقة، والصلب، والتعدين وغيرها من الشركات ذات الطبيعة الاقتصادية التي تخضع لقانون الشركات الهندية لعام 2013. (Kim & PanchanathamK, 2019: 1).

وفي الصين، يقصد بقطاع الأعمال العام "المؤسسات الصناعية التي تمتلك الدولة فيها وسائل الإنتاج والدخل، وكذلك الصناعات المشتركة بين الدولة والقطاع الخاص، والصناعات الخاصة التي كانت موجودة قبل عام 1957، وتم تحويلها إلى مؤسسات صناعية حكومية، من خلال التأميم في العام نفسه". ويضم قطاع الأعمال العام في الصين المؤسسات المالية مثل البنوك، وغير المالية مثل الشركات. (Zu, 2009: 135).

وفي سنغافورة، يوجد شكلان من أشكال قطاع الأعمال العام وهما: الهيئات القانونية أو ما يطلق عليها "Statutory Boards" وهي هيئات مؤقتة لإنجاز مهمة محددة، تنشأ بموجب مرسوم برلماني يحدد اختصاصاتها ونطاقها وسلطاتها، وتساءل هذه الهيئات أمام البرلمان، والشكل الثاني هو "الشركات المرتبطة بالحكومة" "Government Linked Companies"، وهي الشركات أو الاستثمارات الحكومية التي تملك الحكومة ما لا يقل عن 20% من أسهمها. (Samphntharak, 2019: 9). ويقتصر قطاع الأعمال العام في سنغافورة على المؤسسات الاقتصادية والاستثمارية. (Sim, 2011: 61).

ويأخذ قطاع الأعمال العام في أندونيسيا شكلين: الأول، ويطلق عليه Persero، وهي الشركات التي تبلغ نسبة ملكية الحكومة فيها 51% على الأقل، وهي شركات مساهمة تسعى؛ لتحقيق الربح بالأساس. والثاني يطلق عليه Perum ورأس مالها غير مقسم إلى أسهم، وتعمل لغرض المنفعة العامة في شكل بيع أو تقديم سلع أو خدمات ذات جودة عالية، مع تحقيق أرباح في الوقت نفسه. وفي ماليزيا، يعرف قطاع الأعمال العام بأنه "كيانات الأعمال التي تمتلك فيها الحكومة نسبة مسيطرة تمكنها من تعيين أعضاء مجلس الإدارة، واتخاذ القرارات المصيرية بغض النظر عن النسبة المئوية التي تمتلكها الحكومة" (Nasir, 2017: 115).

وفي روسيا، تعتبر الشركة قطاع أعمال عامًا، إذا كانت الحكومة تملك ما لا يقل عن 10% من أسهمها، وقد تصل نسبة ملكية الحكومة من أسهم هذه الشركات إلى 100%. ويعرف قطاع الأعمال العام -هنا- بأنه "منظمة تسيطر عليها الدولة، سواء بصفتها المالك الوحيد أو المالك لحصصة الأغلبية أو الأقلية في رأس المال المصرح به، بما لا يقل عن 10%". (Abramova et al., 2017: 4).

وفي ألمانيا، يعرف قطاع الأعمال العام بأنه "المؤسسات التي تتمتع فيها الدولة أو الحكومات الإقليمية أو المدن بسيطرة كبيرة، سواءً من خلال ملكية كاملة أو أغلبية أو أقلية كبيرة" (Schmidt & Papenfuß, 2016: 336). أما بريطانيا، فيقصد بقطاع الأعمال العام فيها "الشركات التي تهدف على الأقل إلى تحقيق التعادل المالي، وتبيع السلع والخدمات إلى عدد كبير من المواطنين" (Nasir, 2017: 115).

ويطلق على قطاع الأعمال العام في كندا الشركات التاجية "Crown Corporations"، ويقصد به "شركات تجمع بين أهداف تجارية وأهداف السياسة العامة، وتعود ملكيتها إلى الحكومة المركزية أو الحكومات المحلية في المحافظات، وينظم

عملها قانون الشركات التجارية الكندية. وقد يكون مصادر تمويلها ذاتياً من خلال أرباح نشاطها التجاري، كما قد تحصل على بعض الاعتمادات المالية من البرلمان، ويجوز أن يكون لها شركات تابعة" (9: Crisan McKenzie, 2013).

وفي الأرجنتين، يشمل قطاع الأعمال العام لشركات المساهمة التي تمتلك الدولة أغلبية أسهمها، والشركات شبه العامة والشركات الأخرى التي تمتلك فيها الدولة حصة أغلبية في رأس المال أو تشارك في اتخاذ قرارات الشركات (1: OECD, 2018).

ويتضح من التعريفات السابقة، تفاوت نسبة ملكية الدولة في شركات قطاع الأعمال العام من دولة لأخرى، والتي قد تتراوح من الملكية الكاملة إلى نسبة أقلية، ولكنها مؤثرة، كما تختلف الدول فيما يتضمنه قطاع الأعمال العام، ففي بعض الدول تكون البنوك وغيرها من المؤسسات المالية جزءاً من قطاع الأعمال العام، في حين أن هناك دولاً أخرى لا تعتبر المؤسسات المالية قطاع أعمالاً، ففي بعض الدول قد تقتصر الملكية على الحكومة المركزية، أو على الحكومات المحلية، أو قد تجمع ما بين الإثنين، فكما يتضح من التعريفات السابقة أن بقاء الدولة كمالك مسيطر على هذه الشركات هي سمة عامة في مختلف الدول، كما أن مجالات عمل هذه الشركات استراتيجية لا يستطيع القطاع الخاص القيام بها منفرداً، وتشابه هذه المؤسسات مع القطاع الخاص في سعيها للربح، وهو ما يميزها عن مؤسسات القطاع العام.

وفي المنظمات الدولية، كان الاهتمام بوضع تعريف لقطاع الأعمال العام، فيعرفه صندوق النقد الدولي بـ "الشركات التي تمتلك الحكومة نسبة الأغلبية فيها، أو تسيطر عليها، حتى لو امتلكت نسبة ضئيلة من أسهمها" (1: OECD, 2018) وتعرفه المؤسسة الدولية للتمويل (IFC) بأنه "كيان قانوني مملوكة أغليته أو تسيطر عليه حكومة مركزية أو محلية، سواءً بطريقة مباشرة أو غير مباشرة" (3: World Bank, 2018).

يعرفه البنك الدولي بأنه "الشركات التجارية المملوكة للدولة على المستوى الوطني، والتي تسيطر عليها الحكومة باعتبارها المالك الوحيد، أو المالك لنسبة الأغلبية، أو حتى المالك لنسبة أقلية، ولكنها نسبة مؤثرة." (Kloviene & Gimžauskiene, 2014: 595).

وتعرف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) بأنه "جميع الكيانات الحكومية المستقلة، التي تدر نصف دخلها على الأقل من خلال بيع السلع والخدمات، ولديها ميزانية مستقلة وعمومية." أو "أي كيان اعتباري يعترف به القانون الوطني، وتمارس فيه الدولة حقوق الملكية، وتسيطر عليه باعتبارها مالك لأغلبية رأس المال، أو لأن القانون أو النظام الرئيس له يضمن للدولة السيطرة عليه، وعلى مجلس إدارته؛ رغم صغر نسبة ما يمتلكه من رأس المال" (3: World Bank, 2018).

آليات إعادة الهيكلة التنظيمية في الخبرة الدولية

يصعب حصر كل آليات إعادة الهيكلة التنظيمية التي تتم في شركات قطاع الأعمال العام في الدول المختلفة؛ لكن نستطيع القول: إن هناك آليات رئيسية تبنتها عديد من الدول، وفيما يلي توضيح لأبرز هذه الآليات:

التوحيد أو التجميع (Consolidation)

يقصد به إنشاء كيان يتولى إدارة شركات هذا القطاع؛ حيث يتم تجميع الشركات تحت إشراف وإدارة شركة أو هيئة، بهدف الفصل بين الدولة؛ كمالك وكمنظم، بما يجعل هذه الشركات قادرة على العمل وفقاً لأسس تجارية، وذلك دون أن تكون تحت ضغوط سياسية، كما أن ذلك يجنب الشركات تضارب المصالح بين كون الدولة مالكا وكونها منظمًا، ويساهم ذلك في حماية المساهمين، خاصة أصحاب نسبة الأقلية من سيطرة أو استحواد الحكومة على القرارات المصيرية فيها. (Sam, 2011).

وكذلك يعمل على التخلص من ازدواج المهام وتحقيق مهنية الإدارة، ويحقق قدراً من المؤسسية "Corporatization" لهذه الشركات، كما يساعد على وضع معايير فنية ومالية؛ لتحسين الأداء، ومن ثم خلق شركات تستطيع المنافسة عالمياً، إن تجميع إدارة هذه الشركات في كيان واحد يسهل إدارتها والرقابة عليها ومسئولتها، ويتيح ذلك، قدراً أكبر من الاستقلالية؛ بما يمكن المديرين من التركيز على الأهداف الاقتصادية (Khatiri & Ikhsan, 2020).

وقد يأخذ التجميع شركة قابضة واحدة تمتلك النسبة الأكبر من أسهم شركات هذا القطاع، كما في سنغافورة، وأندونيسيا، والصين، وماليزيا، أو عدة شركات قابضة نوعية يتبعها عدد من الشركات التي تعمل في المجال نفسه، وتخضع لإشراف وزارة معينها، كوزارة المالية في بعض الدول. أو قد تخضع لأشراف وزارتين في دول أخرى: الأولى متخصصة في مجال

عمل الشركة نفسها، والثانية المالكة لهذه الشركات، كما في مصر؛ حيث إن شركات قطاع الأعمال العام؛ هي ملك لوزارة المالية، وتشرف على إدارتها وزارة قطاع الأعمال العام، ومن الجدير بالذكر، أن هذه الآلية تتطابق مع توصية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD)، ومع توصية البنك الدولي أيضاً، بأن النموذج المركزي في إدارة هذه الشركات هو النموذج الأمثل؛ فوفقاً للبنك الدولي يأخذ نظام الإشراف والإدارة لهذه الشركات أربعة أنماط كما يأتي:

- 1- النمط اللامركزي: ويعتمد على التخصص في توزيع مسؤولية الإشراف والإدارة لهذه الشركات، حيث تخضع كل شركة لوزارة التي تعمل في نفس مجال تخصصها. كأن تخضع الشركات المتخصصة في إنتاج الكهرباء لوزارة الكهرباء.
- 2- النمط المزدوج: إلى جانب إشراف وسيطرة الوزارات المتخصصة، يكون لوزارات بعضها بعض المهام مثل: وزارة المالية أو الصناعة، ويكون لها الحق في تعيين ممثلين في مجالس إدارة هذه الشركات.
- 3- النمط الاستشاري: حيث تظل الملكية والمسؤولية مشتركة بين الوزارات المختلفة، ولكن يتم إنشاء هيئة استشارية أو تنسيقية لتقديم المشورة للوزارات بشأن مسائل الملكية.
- 4- النمط المركزي: حيث تتمركز مسؤوليات هذه الشركات في كيان أو كيانات تنشأ خصيصاً لإدارة هذه الشركات، ففي بعض الدول تكون إدارة هذه الشركات مستقلة تماماً عن الحكومة، وفي دول أخرى تكون الإدارة جزء من الحكومة (Nasir, 2017)، ويأخذ النموذج المركزي ثلاثة أشكال كما يأتي:

أ- وزارة واحدة: فقد تستحدث الدولة وزارة تشرف على هذه الشركات، وتمارس دور الدولة كمالك؛ وهو ما حدث في مصر حيث تم استحداث "وزارة قطاع الأعمال العام" للإشراف على بعض الشركات غير الخاضعة لإشراف وإدارة بعض الوزارات المتخصصة.

ب- شركة قابضة مملوكة للدولة: وتقوم بدور الوسيط بينه هذه الشركات والحكومة. وعادة ما تمنح الشركة القابضة استقلالية أكبر للمديرين من نموذج الوزارة التي تكون آلية؛ لتدخل الحكومة في عمل شركات قطاع الأعمال العام، ومن الدول التي تنبني نموذج الشركة القابضة أندونيسيا، والصين، وماليزيا، وسنغافورة، وفيتنام.

ج- النموذج المختلط: ويعنى وجود أكثر من شركة قابضة؛ إذ يتم نقل ملكية بعض الشركات المملوكة للدولة لها، وتخضع لمسؤولية مباشرة لأحد الوزارات، وعادةً ما تكون وزارة المالية، ومن الدول التي تطبق النموذج المركزي في إدارة هذه الشركات فرنسا تشيلي، ونيوزيلندا، والسويد (Kim & Chung, 2020).

وتوصية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) بتطبيق النموذج المركزي في إدارة هذه الشركات، لما له من إيجابياتٍ تتمثل في الفصل بين مهام الدولة كمالك وبين وظائفها في صنع السياسات واللوائح، وكذلك تقليل تضارب المصالح والتدخل السياسي، وتعظيم المهنية في دور الدولة كمالك، وتعزيز الشفافية والمساءلة وعمل هذه الشركات من خلال الرقابة الفعالة لأدائها (Kim & Chung, 2020).

كما يُعد نمط الشركة القابضة الواحدة أفضل أنماط النموذج المركزي، فمن المفترض أن تتمتع باستقلالية حقيقية في إدارة هذه الشركات، بما يقلل من قدرة الدولة على التدخل، ويعزز من الحوكمة؛ حيث تقوم الشركة القابضة الواحدة على مبدأ الفصل بين الملكية والإدارة، ويكون لها وللشركات التابعة شخصيتهما القانونية الاعتبارية، وبالتالي يكون لهما من الاستقلالية ما يمكنهما من تحقيق أهدافهما بعيداً عن الاستغلال السياسي (Kim & Chung, 2020).

وتنقسم الشركات القابضة إلى ثلاثة أنواع كما يأتي: أولاً- المستثمر الشركة "Corporate Investor": وتكون الشركة القابضة كالمستثمر الخاص، وتهدف إلى تعظيم الربح؛ حيث لا توجد قيود الميزانية المرنة النابعة من المسؤوليات الاجتماعية، أو التدخل الحكومي أو الاستغلال السياسي، ويتكون مجلس إدارة الشركة القابضة من أعضاء مستقلين، ومن الخارج والفصل بين منصب المدير التنفيذي ورئيس مجلس الإدارة؛ لتكون عملية المساءلة والرقابة فعالة، ويكون تعظيم الربح هو المعيار الرئيسي في اتخاذ أي قرار. ويكون تقييم الأداء وفقاً لمقاييس دقيقة ومتطورة. وثانياً: مستثمر الظل A Shadow Investor: والذي يكون لديه قدر من الاستقلالية في إدارة الشركات، ولكن يخضع لبعض التدخلات الحكومية. وهو أشبه بكونه ظلًا للحكومة؛ مما يفرض عليه بعض المسؤوليات الاجتماعية، ومن ثم يتراكم عليه ديون كثيرة. ويكون أغلبية أعضاء مجلس الإدارة من الحكومة. ويوجد في هذا النوع مقاييس للأداء، ولكن ينقصها الدقة والتطوير.

وثالثاً: المستثمر الخاضع "Submissive Investor": يخضع هذا النوع بصورة كاملة للحكومة، التي يحق لها التدخل في كافة القرارات، ولا يتمتع هذا النوع بأي قدر من الاستقلالية، كما تتراكم عليه ديون ضخمة؛ نتيجة لقبود الميزانية المرننة التي تفرضها عليه الحكومة، كما يوجد هناك سياسات التسعير الإلزامية على منتجات هذه الشركات بشكل لا يتناسب مع التكلفة. ويتكون أعضاء مجلس الإدارة من داخل الحكومة، ويتم التعيين وفقاً لاعتبارات سياسية وليست مهنية، ويتولى منصب الرئيس التنفيذي ورئيس مجلس الإدارة شخص واحد، ومن ثم تصعب عملية الرقابة والمساءلة، وتتسم معايير تقييم الأداء بعدم الوضوح، كما لا يتم الربط بين الأداء والأجر (Kim & Chung, 2020).

ويوجد في الخبرة الدولية أمثلة للثلاثة أنواع من الشركات القابضة التي تتولى مهمة إدارة شركات قطاع الأعمال العام. ففي سنغافورة، تم تجميع مختلف شركات قطاع الأعمال العام تحت إشراف وإدارة شركة تيماسك (TeamSk) والتي أنشئت في عام 1974 بهدف إدارة هذه الشركات على أساس تجاري، وإدارة الاستثمارات والأصول المملوكة للحكومة، وحماية الاحتياطات السابقة للبلاد. ويمكن تصنيف شركة تيماسك تحت نموذج الشركة المستثمر Corporate Investor حيث تتمتع بقدر كبير من الاستقلالية، فهي محمية بحكم الدستور والقانون، ولا يحق للرئيس أو رئيس الوزراء التدخل في إدارتها، أو في قراراتها سواء المرتبطة بالاستثمار أو التصفية، أو غيرها من قرارات العمل إلا فيما يتعلق بحماية احتياطات Temasek السابقة؛ إذ يحق لرئيس الجمهورية التدخل والاعتراض على تلك القرارات (Tan et al., 2015).

وتمارس تيماسك حقوق المستثمر فقط، وتترك إدارة شركات محفظتها لأعضاء مجلس إدارتها. ويمثل رجال الأعمال ثلثي أعضاء مجلس الإدارة، والثلث الأخر يمثله بعض الموظفين المدنيين. وهو ما يوضح مقدار ما تتمتع به هذه الشركة من استقلالية. ويساعدها على تحقيق الهدف الرئيس الذي أنشئت لأجله الشركة والمتمثل في إدارة هذه الشركات؛ وفقاً لأسس تجارية. كما تتمتع الشركات التابعة لها بالشخصية القانونية الاعتبارية، ولا تتدخل تيماسك في العمليات اليومية لهذه الشركات. وتحرص على الفصل بين منصب المدير التنفيذي (العضو المنتدب) ورئيس مجلس الإدارة، بما يعزز من الرقابة والمساءلة وفقاً لمعايير واضحة للأداء (Kim & Chung, 2020). أصبحت تيماسك نموذجاً تسعى العديد من الدول الآسيوية لتطبيق نفس نظام تيماسك في إدارة مؤسسات قطاع الأعمال فيها. فعلى غرارها طبقت 6 دول آسيوية هذا النموذج منها: أندونيسيا والصين وفيتنام (Chen, 2016: 321).

وفي ماليزيا، تعتبر الخزانة الوطنية برهاد (Khazanzah National Berhad) التي تتبع وزارة المالية نموذجاً لنمط الشركة القابضة الذي يسمى بمستثمر الظل "A Shadow Investor". فهي شركة مملوكة كلياً للحكومة. مهمتها القيام باستثمارات حيوية تحت إشراف الحكومة، وإدارة الأصول التجارية لها. ولا تتمتع برهاد بقدر كبير من الاستقلالية، كما في شركة تيماسك؛ بل على العكس تتدخل الحكومة من خلال رئيس مجلس الوزراء، الذي يشغل منصب رئيس مجلس إدارتها في تحديد توجهات الشركة الاستثمارية. وفي بعض الأحيان، لا يتم الالتزام بالأهداف الرئيسية لإنشاء الشركة، فقد تتحمل بعض المسؤوليات الاجتماعية. كما تقل الرقابة الفعالة في الشركة حيث ترفع الشركة تقاريرها لرئيس الوزراء. يضاف لذلك عدم وجود نظام مركزي لتقييم الأداء؛ حيث إن على كل شركة أن تضع مؤشرات الأداء الخاصة بها، والتي تتضمن مؤشرات مالية (المبيعات والأرباح). ومن ثم تثار الشكوك حول نزاهة نظم التقييم المتبعة في الشركات التابعة؛ حيث يتم وضع معايير للتقييم تخدم مصالح القائمين على إدارتها (Kim & Chung, 2020).

وفي الصين، تم تجميع ما يقرب من 53% من أكبر شركات قطاع الأعمال العام تحت إدارة "ساك" SASAC، والتي مهمتها السيطرة على حقوق المساهمين نيابةً عن الدولة، والحفاظ على أصول الدولة وزيادتها، وإدارة أمور الملكية في هذه الشركات دون اللجوء إلى الخصخصة، إلى جانب مسؤوليتها عن مراقبة الأداء، وصياغة السياسات والقوانين واللوائح التي تؤثر عليها (Chen, 2016).

وتعتبر «ساك» نموذجاً واضحاً لما يسمى بالمستثمر الخاضع "Submissive investor": حيث لا تتمتع بأي قدر من الاستقلالية؛ بل يتم استخدامها من قبل الحزب الشيوعي الحاكم؛ لأغراض سياسية واجتماعية تتمثل في الحفاظ على القوى العاملة، ومن المؤشرات التي تؤكد عدم استقلالية تلك الشركة أنه من بين أعضاء مجلس إدارتها من اللجنة المركزية للحزب الشيوعي، وثلث موظفيها هم أعضاء في الحزب، تتولى اللجنة المركزية بالحزب أيضاً تعيين وتقييم المناصب العليا بما فيها رئيس مجلس الإدارة والمدير التنفيذي في الشركة، ولا يوجد معايير واضحة لتقييم الأداء، فالمعيار هو تحقيق الأهداف السياسية والاجتماعية التي وضعتها الحكومة لها (Kim & Chung, 2020).

الحوكمة

تعد الحوكمة من الاتجاهات الحديثة في إعادة هيكلة شركات قطاع الأعمال العام، كما أن لها دوراً في حماية أصولها، ويؤدي التطبيق الصحيح لمبادئها إلى رفع قيمة أسهم الشركات، ويُعد الالتزام بحوكمة الشركات أحد أهم شروط الإدراج في سوق الأوراق المالية، وقد أكدت كل من؛ منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، ومجموعة البنك الدولي على حوكمة الشركات كوسيلة؛ لتعزيز الكفاءة والفعالية التشغيلية للشركات المملوكة للدولة، ووضعت منظمة التعاون المبادئ الاستراتيجية لحوكمة هذه الشركات في عام 2005، ثم قامت بمراجعتها في عام 2015 (خضر، 2012: 70) ومن أبرز هذه المبادئ ما يلي:

1- توضيح الأسباب وراء استمرار الدولة ملكية هذه الشركات: فقد تكون أسباباً مرتبطة بالأمن القومي، أو أسباباً سياسية واجتماعية، وتتم مراجعة الأسس التي قامت عليها ملكية الدولة؛ لهذه الشركات بصورة مستمرة، فقد تزول الأسباب التي كانت مبرراً لاستمرار ملكيتها لشركة ما، مثل: وجود حرب تتطلب أن تحافظ الدولة على ملكيتها لبعض شركات الأسلحة أو صناعة السفن، ومع انتهاء الحرب، لم يعد هناك مبرر لاستمرار ملكية الدولة لهذه الشركات.

2- وجود إطار قانوني وتنظيمي فعال: يساعد على توفير بيئة تسمح بالتنافسية في الأسواق، ويمنع حصول هذه الشركات على أية مزايا من الدولة بما يجعلها على قدم المساواة مع القطاع الخاص، والفصل بين وظائف ملكية الدولة وبين المهام التشغيلية داخل هذه الشركات.

3- مهام الدولة كمالك: ويقصد بها الفصل بين ملكية الدولة لهذه الشركات وإدارتها، فتمنح مجالس إدارة هذه الشركات الاستقلالية التشغيلية التي تمكنها من تحقيق أهدافها.

4- التعامل العادل بين المساهمين والمستثمرين: عادةً ما تمتلك الدولة النسبة الأكبر من أسهم هذه الشركات، في مقابل نسبة أقل للمساهمين من القطاع الخاص، بما يعنى إمكانية سيطرة الدولة على قرارات هذه الشركات، والتي قد لا تكون في صالح صغار المساهمين والمستثمرين، وبالتالي يلزم هذا المبدأ الدولة أو صاحب النسبة الأكبر من الأسهم الاعتراف بحقوق جميع المساهمين، ومعاملتهم على قدم المساواة، والسماح لهم بالمشاركة في مجالس الإدارة وقرارات الشركة المهمة كانتخابات مجلس الإدارة، والبعد عن أي استغلال سياسي لهذه الشركات (OECD, 2015).

5- الشفافية والإفصاح: التزام الشركات المملوكة للدولة بالشفافية، وإعداد تقارير مجمعة، والإفصاح عن المعلومات المالية وغير المالية، والتشغيلية والتمويلية وهيكل الملكية، والمخاطر وسبل التعامل معها، وإخضاع كافة البيانات المالية لهذه الشركات لمراقب خارجي مستقل، وإتاحة هذه التقارير للجمهور بسهولة.

ويعد تجميع إدارة هذه الشركات تحت كيان واحد بداية التمهيد؛ لتطبيق الحوكمة في شركات قطاع الأعمال العام، حيث تلتقي أهدافه مع أهداف الحوكمة المتمثلة في: عزل إدارة الشركة عن التدخل السياسي الذي يشوه مهمتها العامة، وتوجيهها التجاري، ويجعل الإدارة والإشراف عليها أكثر صعوبة، وذلك إلى جانب تحسين الأداء التشغيلي وحماية صغار المستثمرين، وتحقيق تكافؤ الفرص والشفافية، ويرسخ نمط الشركة القابضة المستقلة لمبادئ الحوكمة؛ حيث يمنح مديري هذه الشركات الاستقلالية الإدارية، ويكون للشركات التي تتبعها الشخصية القانونية المستقلة، ويصبح مديرو هذه الشركات أقل تأثرًا بالجوانب السياسية، كما أن الأسس التي تقوم عليها الشركة القابضة هي تطبيق مبادئ الحوكمة؛ كالفصل بين الدول كمالكٍ ومنظمٍ، وتعيين المديرين، وأعضاء مجالس مستقلين من خارج الشركة، فتكون مصلحتها في المرتبة الأولى. وعدم الجمع بين منصب العضو المنتدب ورئيس مجلس الإدارة، لتتم عملية الرقابة بفاعلية (Kim & Chung, 2020).

ويُعد الفصل بين مهام الملكية والإدارة، والاعتماد على التنافسية والمهنية في اختيار أعضاء مجلس الإدارة، وتمتعهم بالاستقلالية التي تمكنهم من أداء المهام التشغيلية؛ بما يتسق مع أهداف الشركة، ووجود أعضاء مجالس إدارة مستقلين؛ لتحقيق التوازن بين أصوات الملاك، والفصل بين منصب المدير التنفيذي ورئيس مجلس الإدارة، ووجود معايير واضحة لتقييم الأداء، وكذلك نظامٍ فعال للرقابة، من أبرز المؤشرات التي توضح مدى التزام الشركة بتدابير الحوكمة.

وفي سنغافورة، تعتبر شركة «تيماسك» Temasek نموذجاً للالتزام بتدابير الحوكمة، وهو ما جعلها دائماً تحتل المرتبة الأولى في حوكمة الشركات على مستوى جنوب شرق آسيا، وهو ما يظهر جلياً في تكوين مجلس إدارتها، حيث يتكون

مجلس الإدارة من عشرة أعضاء معظمهم أعضاء مستقلين منهم ثلاثة أعضاء أجانِب نتيجة للطابع الدولة للشركة، كما يتضمن مديرين مستقلين وغير تنفيذيين يتمتعون بالمهنية والخبرة، ويرأسون لجان المجلس الرئيسية ويشرفون على الإدارة (Chen, 2016). كما حرصت الشركة على عدم الجمع بين مناصب الرئيس والمدير التنفيذي، من حيث المهام والأشخاص، ولضمان المهنية في تعيين أعضاء مجالس الإدارة والبعد عن أي انتماءاتٍ سياسيةٍ أو مصالح حزبية (Sim et al., 2015).

وتصنف ممارسات حوكمة الشركات في سنغافورة؛ بأنها واحدة من أفضل الممارسات في جنوب شرق آسيا، ووضعت الحوكمة السنغافورية مؤشراً لحوكمة الشركات (GTI) "Government and Transparency Index" لقياس مدى التزام الشركات بمعايير الحوكمة، وتحرص شركة «تيماسك» على توفير البيانات المالية والمربطة بالعمليات والعائدات السنوية بعد مراجعتها من قبل الشركة تدقيق خارجية، وتعد تيماسك من أكثر الصناديق السيادية شفافيةً في جميع أنحاء العالم؛ فمنذ أغسطس 2013 تحقق 10/10 في مؤشر الشفافية Linaburg-Maduell (Sim et al., 2015).

ومن أجل ضمان الالتزام بالأهداف الرئيسية للشركة، وللتأكيد على الحيادية السياسية، فإن مجلس إدارة «تيماسك» مسؤول فقط أمام الرئيس، الذي ليس له أي انتماءاتٍ سياسيةٍ، للتأكد من أن كل العمليات داخل الشركات تتم وفقاً لأسعار السوق، بما في ذلك تحديد أجور العاملين في الشركة، وتنتشر الشركات تقاريرها بصورة فردية ووفقاً؛ لتشريعات وقواعد الإدراج؛ إذا كانت الشركة مدرجة في البورصة (Chen, 2016).

وفي الأرجنتين، يتم تطبيق النموذج اللامركزي في إدارة هذه الشركات؛ حيث تمتلك كل وزارة الشركات التي تقع في مجال تخصصها، وفقاً للقانون، وتمارس الشركات أنشطتها؛ بما يحقق السياسات التي تضعها الحكومة، ويتأكد الوزير المختص لامتثال الشركة للأهداف المالية والاقتصادية عبر اجتماعات شهرية مع كل شركة. وتتكون مجالس إدارتها من مديرين تنفيذيين، ولا يتضمن مجلس الإدارة أعضاء مستقلين أو غير تنفيذيين، وهو ما يجعلها مجالس ذات مهام إشرافية أكثر من كونها مجالس إدارة؛ حيث تسيطر الحوكمة على هذه الشركات؛ لحيوية الخدمات العامة التي تقدمها، والتي يحجم القطاع الخاص عن الاستثمار فيها، ويتضح تدخل الحكومة في حق الوزير في تعديل موازنة الشركات؛ ليضمن أنها تتسق مع الأسس التي تضعها الحكومة. وحق رئيس الوزراء في التدخل في بعض الخطط التشغيلية، والقرارات المرتبطة بالإغلاق والدمج والخصخصة.

ويغيب مبدأ التنافسية والمهنية في تعيين أعضاء مجالس الإدارة، حيث يتم الاعتماد على الانتماءات الحزبية والسياسية، كما لا توجد معايير محددة؛ لترشيح أعضاء مجلس الإدارة؛ حيث يختلف من شركةٍ لأخرى، ومن وزارةٍ إلى أخرى، في بعض الأحيان، يحددها الوزير المشرف على الشركة، وفي البعض الآخر، يتولى رئيس الشركة هذه المهمة، وقد يتدخل رئيس الوزراء في عملية الترشيح، ويتم تعيين أقلية - فقط - من خلال عملية اختيار مفتوحة (OECD, 2018).

ويربط القانون بين مقدار ما يحصل عليه أعضاء مجلس الإدارة من مكافآت وبين أداء هذه الشركات؛ فيحق للشركات التي تحقق أرباحاً حقيقية أن تقوم بصرف مكافأةٍ لا تزيد على 25% من إجمالي الأرباح، ولا يجوز حصول أعضاء مجالس الإدارة على مكافأةٍ في حالة الشركات الخاسرة. وتخضع هذه الشركات لرقابة كل من وكالة التدقيق الداخلية الفيدرالية التي ترفع تقاريرها لرئيس الدولة، والمكتب القومي للمراجعة، الذي يقدم تقاريره للبرلمان، كما يوجد داخل كل شركةٍ لجانٍ تدقيق تتكون من ثلاثة مديرين مستقلين، وممثل عن المكتب القومي للمراجعة العامة، وممثل آخر من وكالة التدقيق الداخلي الفيدرالية (Sim et al., 2015).

وعلى الرغم من قيام الأرجنتين في عام 2016 بإنشاء مجلس الإشراف على الشركة المملوكة مهمته وضع معايير للشفافية والمشاركة ومراقبة الأداء، وتقييم جوانب الحوكمة في واحدٍ وثلاثين شركةٍ هم عدد شركات قطاع الأعمال العام في الأرجنتين، إلا أن التطبيق أوضح عدم الالتزام ببعض مبادئ الحوكمة، وعدم تمتع الشركات بالاستقلالية التي تمكنها من الإدارة بكفاءة (Sim et al., 2015).

وفي بلغاريا، تتبني - أيضاً - النظام اللامركزي في إدارة شركات قطاع الأعمال العام؛ حيث تختص كل وزارةٍ بإدارة الشركات التي تقع في نطاق تخصصها، ويمثل الوزير المختص بالدولة في اجتماع المساهمين، ويتولى مجلس الوزراء وضع الخطط العامة للشركات، من خلال التشريعات والقوانين المنظمة التي تحدد أنشطتها وقواعد إدارتها وملكيته. وتتبنى الشركة هذه القواعد بعد موافقة الجمعية العمومية للشركة، ويكون الوزير المختص باعتباره ممثلاً للدولة المسؤول عن تنفيذ سياسات الدولة في مجال عمل الشركة (OECD, 2019).

ويوجد داخل كل وزارة وحداتٍ وظيفتها دعم إدارة الشركات المملوكة للدولة في أداء وظائفها، وإعداد عقود الإدارة ومتابعة تنفيذها. وتحليل الأداء الاقتصادي، والمالي للشركات المملوكة للدولة، وإعداد التقارير للوزير. وقد أسست بلغاريا عام 2019 هيئة لتنسيق الملكية تسمى "The Public Enterprises and Control Agency" مسؤولة عن تطوير ومراقبة الامتثال لسياسة للحكومة والإفصاح داخل هذه الشركات، ووفقًا لقانون التدقيق الداخلي، يجب على كل شركة إنشاء وحدات وهيئات للتفتيش والتدقيق الداخلي خاصة الشركات التي تزيد نسبة ملكية الدولة أو البلديات فيها على 50%. مهمتها التأكد من صحة ما يصدر عن هذه الشركات من بيانات مالية، والكشف عن المخالفات الإدارية والمساعدة في معالجتها، والتأكد من الاستغلال الأمثل للأموال العامة (OECD, 2020).

وتخضع الشركات البلغارية لرقابة بعض المؤسسات الخارجية منها؛ مكتب التدقيق الوطني، والوكالة العامة للتفتيش المالي. ويعد مكتب التدقيق الوطني أعلى مؤسسة تدقيق في بلغاريا؛ إذ يتكون مجلس إدارته من خمسة أعضاء يتم تعيينهم من قبل الجمعية الوطنية (البرلمان) لمدة سبع سنوات. ويقدم تقاريره إلى الجمعية الوطنية، ويكون دوره تقييم الفعالية الاقتصادية، والكفاءة الاجتماعية، وضمان الامتثال للتشريعات والقواعد الداخلية. فضلاً عن تقييم ما إذا كانت الشركة تدار بشكلٍ اقتصادي أم لا، وتتاح تقارير المكتب الوطني للتدقيق للجميع بمجرد الانتهاء منها، وتحتوي على توصيات للشركات المملوكة للدولة في حالة وجود خللٍ، محددًا فيها الإطار الزمني؛ لتصحيح الخلل. وفي حالة عدم المعالجة يحق لهذا المكتب رفع تقرير بذلك إلى المجلس الوطني أو مجلس الوزراء أو الوزارة المختصة. كما يحق له فرض عقوبات إدارية بموجب قانون المشتريات العامة (OECD, 2020).

ويختلف تكوين مجلس إدارة هذه الشركات وفقًا لشكلها القانوني، ويتراوح حجم المجلس من (3 - 5) أعضاء. وفي حالاتٍ نادرة، يمكن زيادة عدد الأعضاء بعد موافقة مجلس الوزراء. ويتم تعيين أعضاء مجلس الإدارة بشكلٍ تنافسي وفقًا لقانون الشركات. ومن الشروط التي يتم الاعتماد عليها عند اختيار أعضاء مجلس الإدارة؛ أن يكون حاصلًا على تعليم عالٍ، ولديه خبرة مهنية لمدة خمس سنوات على الأقل، وألا يكون سبق الحكم عليه في قضايا ذات طابعٍ عامٍ، وألا يكون قد أشهر إفلاس، وألا يكون محرومًا من الحصول على مثل هذه الوظيفة، وليس عضوًا في مجلس الوزراء أو سكرتيرًا لبلدية، ولا يشغل منصبًا عامًا، ولا يقوم بمعاملات تجارية من تلقاء نفسه أو تحت اسم أجنبي. وليس شريكًا في شركات التضامن والشركات ذات المسؤولية المحدودة (OECD, 2020).

ويؤكد قانون التجارة على استقلالية مجالس إدارة هذه الشركات، في اتخاذ ما يلزم من قرارات، وتحملها المسؤولية الكاملة عنها أمام المساهمين. ويلزم القانون أيضا أعضاء مجلس الإدارة بتقديم تقرير للوزير المختص حول الوضع المالي والاقتصادي للشركة، وما تعانيه من مشكلات وكيفية حلها. وفيما يخص تكوين مجلس الإدارة يشترط القانون أن يكون ثلث أعضاء مجالس إدارة هذه الشركات على الأقل من المستقلين. يربط نظام تقييم الأداء بين الأرباح السنوية للشركة وبين مقدار ما يحصل عليه أعضاء مجالس الإدارة من مكافآت. كما يضع حداً أقصى لها، فلا يجوز أن تتجاوز إثني عشر ضعف الحد الأدنى للراتب الشهري المحدد، ويتم تحديد المكافأة في التقرير ربع السنوي (OECD, 2020).

ولتحقيق الشفافية في عمل هذه الشركات، يتعين عليها بموجب مرسوم مجلس الوزراء الصادر في (10 يونيو 2010) إرسال البيانات المالية الربع سنوية، والسنوية لوزارة المالية. وتقوم الوزارة بإتاحة هذه التقارير للجمهور على موقعها الإلكتروني. كما تقوم الشركات بتقديم تقرير إجمالي لمجلس الوزراء في 31 أكتوبر من كل عام يتضمن مؤشرات الأداء الرئيس، وتدابير الحوكمة التي تمت في فيها ومدى الالتزام بها. ويعرض هذا التقرير على البرلمان للموافقة عليه في غضون شهرٍ واحدٍ من موافقة مجلس الوزراء عليه، ثم يكون متاحًا للجميع (OECD, 2020).

وعلى الرغم من تأكيدات السلطات البلغارية على عدم تدخل الحكومة في العمليات اليومية للشركات المملوكة للدولة، إلا أنه من الناحية الواقعية، فإن وجود الدولة كمالكٍ مسيطرٍ ووحيدٍ في بعض الأحيان يجعلها تتحكم في الأعمال التشغيلية للشركة المختلفة، كما أن تدخل الوزارة المختصة في أعمال مجالس الإدارة يحد من استقلاليتها في بعض القرارات التي ترتبط بالتوظيف والعزل لمديري هذه الشركات؛ إذ يتم تغييرهم مع الدورات الانتخابية، بصرف النظر عن أدائهم ومهاراتهم (OECD, 2020).

ورغم حرص بلغاريا على الفصل بين مناصبي المدير التنفيذي ورئيس مجلس الإدارة؛ حيث يتم تعيين الأول من قبل أعضاء مجلس الإدارة. ويتم إبرام عقد إدارة بين الرئيس التنفيذي ورئيس مجلس الإدارة نيابةً عن الشركة. ولكن من الناحية الفعلية، يوجد نقص في الحدود الواضحة بين أدوار مجالس الإدارة في هذه الشركات والوزارات التنفيذية؛ مما يسمح بشكلٍ رئيسٍ للحكومة بتوسيع حقوق الملكية للشركات المملوكة للدولة دون قيود، كالسيطرة على معاملات الشركات، والتدخل في الأعمال التشغيلية اليومية (OECD, 2020).

وقد تبين وجود تأثير سلبي لتكوين مجلس الإدارة على الأداء المالي لمعظم الشركات المملوكة للدولة؛ حيث إن معظم المديرين التنفيذيين مرتبطون سياسيًا بالحزب الحاكم. فوفقاً لدراسة أجريت على ثلاثين شركة مملوكة للدولة تم إعادة هيكلتها؛ مثل ممثلي الحكومة والإدارات الإشرافية 80% في المائة من أعضاء مجلس الإدارة، ولم يكن هناك سوى ثمانٍ من الشركات؛ لديها مديرون دون معرفة فنية أو حكومية. كما تم تعيين كبار المديرين مباشرةً من قبل الحكومة في واحدٍ وعشرين من أصل ثلاثين شركة اشتملت عليها الدراسة (Chen et al., 2008).

آليات إعادة الهيكلة الإدارية في الخبرة الدولية

ترتبط هذه الآليات بكيفية إدارة هذه المنظمات، وما يحدث من تغييراتٍ في المنظمة تؤدي إلى تغيير في أسلوب الإدارة وطريقتها؛ فالتغيير في هيكل الملكية ودخول قطاع خاصٍ كشريكٍ؛ يترتب عليه -بالتأكيد- تغيير في أسلوب الإدارة وفي الأهداف ذاتها نتيجةً لدخول مستثمرين آخرين غير الدولة من القطاع الخاص، ومن ثم يؤدي؛ لتقليل التدخل الحكومي والسماح بإدارة هذه الشركات بصورةٍ أكثر كفاءةً وفقاً لأهدافٍ اقتصاديةٍ، ولكن الممارسة الواقعية لتلك الآلية، سواء بالخصخصة أو بالإدراج بالبورصة.

توسيع قاعدة الملكية هو؛ إتاحة الفرصة للمستثمرين من القطاع الخاص للاستثمار في هذه الشركات، فيصبح هيكل ملكيتها يجمع ما بين الدولة والقطاع الخاص، وهو ما يسمى بالملكية المختلطة. وظهرت هذه الآلية نتيجةً للربط بين انخفاض أداء شركات قطاع الأعمال العام، وبين سيطرة أو احتكار الدولة للملكية هذه الشركات؛ فملكية الدولة الكاملة لهذه الشركات لا تجعلها تعمل وفقاً لآليات السوق، فعادة ما تحظى بحماية الدولة لمنعها من الإفلاس عبر منحها عدداً من المزايا منها الإعفاء الضريبي وخفض سعر المواد الخام (Astami et al., 2010).

وبالتالي، كان التوجه نحو إدخال القطاع الخاص في هيكل ملكية هذه الشركات لتتشابه طرق إدارتها مع القطاع الخاص. فتمتكن من حل العديد من المشكلات التي تؤثر سلباً على أداءها. ويتم إدخال القطاع الخاص في هيكل ملكية هذه الشركات من خلال آليتين هما «الخصخصة» و«الإدراج في البورصة».

وفيما يلي، عرض لهاتين الآليتين، ونماذج لخبرات بعض الدول في كل آلية:

الخصخصة

تهدف إلى زيادة رأس المال الخاص الموجه لتطوير البنية التحتية وتخفيف العبء المالي على الموازنة العامة. وتحسين جودة الخدمة وخفض أسعار السلع والخدمات، وتلجأ الدول إلى الخصخصة لزيادة كفاءة الإنتاج؛ حيث تتمتع المؤسسات المملوكة للقطاع الخاص بحافزٍ أكبر للإنتاج بأقل تكلفةٍ، وابتكار منتجات جديدة، ومراقبة عملية الإنتاج بشكل أفضل. كما تساعد في حل مشكلة الديون حيث قد تلجأ إليها الدولة في حالة الشركات ذات الأداء الضعيف.

ومن أهم تعريفات الخصخصة أن لها بعدين الأول: معاملاتٍ ماليةٍ يقصد بها بيع الأصول إلى القطاع الخاص. والثاني إداري؛ ويقصد به نقل سلطة اتخاذ قرار تخصيص الموارد من الحكومة إلى السوق. أو هي: البيع المتعمد لأصول الشركات المملوكة للدولة لوكلاء اقتصاد خاص، وقد يكون هذا البيع كلياً أو جزئياً، وتتنوع طرق الخصخصة من دولةٍ إلى أخرى؛ حيث تلعب طبيعة النظام السياسي والاجتماعي للدولة دوراً جوهرياً في تحديد نطاقها بين الخصخصة الكلية والجزئية وآلياتها المتبعة (Samphantharak, 2019).

ومن أبرز آليات الخصخصة: الرد، والبيع للموظفين، وبيع الأصول أو حقوق الملكية، وبالنسبة إلى الرد، قد تضطر الدولة في ظروف ما سياسيةٍ أو اقتصاديةٍ لسلب بعض الأفراد بعض الأصول خلال فترة زمنية (التأميم) كما حدث في

بعض دول أوروبا الشرقية أو في بعض الدول النامية بعد الثورات، ثم تعيد هذه الشركات مرةً أخرى لأصحابها. وأما البيع للموظفين، ففي بعض الأحيان، تلجأ بعض الدول لهذه الآلية خشيةً من معارضة العاملين في هذه الشركات للخصخصة. فتمنحهم بطاقاتٍ مجانيةً أو مقابل مبلغ زهيدٍ يستطيعون من خلالها شراء حصصٍ من هذه الشركات، وقد انتشر تطبيق هذه الآلية - أيضاً - في دول أوروبا الشرقية خاصةً في الشركات التي تعاني من أوضاع اقتصادية سيئة. وتحتاج أن تتحول هذه الشركات إلى اقتصاد السوق (Ahmad, 2011).

وتعتمد آلية بيع الأصول أو حقوق الملكية مقابل مبلغ مالي على شكلين: البيع لمستثمر رئيس أو شركةٍ محددةٍ، والبيع من خلال الأسهم. وبالنسبة إلى البيع لمستثمر رئيس، عادةً ما يطبق هذا النوع في عمليات بيع الأصول الصغيرة نسبياً. ويؤخذ على هذه الآلية غياب التنافسية، والشفافية فقد تؤدي للاحتكار، كما تتدخل اعتبارات المحسوبية والقرابة وهو ما يؤثر بشكل سلبي على البورصة. ولكن يميزها السرعة. وثانياً: البيع عبر طرح الأسهم العامة، ويرتبط هذا النوع بالأصول كبيرة الحجم. ورغم ارتفاع تكلفة هذا النوع، وطول مدته إلا أنه يتسم بوجود قدر كبير من التنافسية والشفافية. (Ahmad, 2011).

ويختلف نطاق الخصخصة من دولة لأخرى وفقاً لخصائص النظام السياسي. ففي جورجيا: قامت الدولة بخصخصة أغلبية الشركات بما فيها الموانئ والمطارات والمياه في الفترة من عام 2004 إلى عام 2011، وذلك لضمان تحقيق المصلحة العامة على المدى الطويل، وكفاءة عوائد الاستثمار؛ حيث كان الفساد يسود أغلب هذه الشركات، وكان السياسيون يتعاملون معها باعتبارها ملكية خاصة، وكانت قراراتهم تعبر عن مصالحهم الشخصية. وانعكس - ذلك - سلباً على أداءها، وغابت المهنية في تعيين العاملين والقادة فيها، وسادت الاعتبارات السياسية، كما أقحم السياسيون هذه الشركات في عقود مرهقة سببت خسائر ضخمةً (Gilauri, 2017).

ميزت جورجيا بين نوعين من الشركات عند الخصخصة: الشركات الاستراتيجية، والشركات غير الاستراتيجية، فقد استثنيت النوع الأول من الشركات من الخصخصة الكلية، وذلك لاعتبارات جيوسياسية. وقامت الحكومة باتخاذ عدد من المبادرات؛ لضمان تحسين الشركات التي لم تتم خصخصتها بالكامل، حيث طبقت نظام الخصخصة الجزئية، من خلال عقود B.O.T على هذه الشركات ذات الطبيعة الاستراتيجية التي لا يجوز بيعها بشكلٍ كاملٍ لأهميتها الجيوسياسية، فعلى سبيل المثال، لم تتم خصخصة هيئة السكة الحديدية بشكلٍ كليٍ لأهميتها الجيوسياسية، حيث تعتمد دولة أرمينيا المجاورة لها على خطوط السكة الحديد الجورجية في أغلب وارداتها. وبالتالي، فإن سيطرة مستثمرٍ خاصٍ قد يستغلها سياسياً ويؤدي إلى نشوب صراعٍ في المنطقة، وكذلك الحال بالنسبة لشركات الغاز، فكل احتياجات أرمينيا من الغاز يتم توفيره، من خلال شركة الغاز الجورجية (Gilauri, 2017).

وكانت الشراكة هي البديل الآخر الذي لجأت إليه الحكومة الجورجية لتحسين أداء الشركات ذات الطبيعة الاستراتيجية، فأُسست الحكومة في عام 2010 صندوقاً للشراكة مهمته مساعدة القطاع الخاص للاستثمار في مشروعات البنية التحتية، ويمتلك هذا الصندوق حصة كبيرة من أسهم هذه الشركات، ويستخدم الأرباح الموزعة أو عائدات الخصخصة لتطوير البنية التحتية للشركات ذات الطبيعة الاستراتيجية بالتعاون مع القطاع الخاص (Gilauri, 2017).

وأما بالنسبة للشركات غير الاستراتيجية؛ فقد تبنت نظام الخصخصة الكلية واعتمدت على المزادات العلنية في عروض الخصخصة. وقامت جورجيا بتطبيق الخصخصة الكلية من خلال خمس خطوات:

- أولاً: استبدال مديري الشركات الحاليين بمديرين جدد مؤقتين مهمتهم التمهيد لعملية الخصخصة وإعادة الهيكلة، فتضمن عدم وجود مقاومة لعملية الخصخصة، وقامت بالربط بين مكافأة الفريق المؤقت الذي يتولى عملية الخصخصة والقيمة الكلية لعملية الخصخصة، وهو ما يضمن بذل الفريق الجديد لأقصى جهد ممكن لنجاح عملية الخصخصة.
- ثانياً: لتقوية وضع الحكومة في عملية التفاوض مع المستثمر الخاص حرصت الدولة على التخلي عن العمالة الزائدة، وتسريح العمالة التي تم تعيينها وفقاً لاعتبارات غير مهنية كالوساطة والمحسوبية.
- ثالثاً: وضع إطار تنظيمي وضوابط للشركات التي ستتم خصخصتها مستقبلاً فيما يخص الموردين والعلماء والتزاماتهم على المدى المتوسط، بما يضمن أن تظل الحكومة على دراية وفهم بما يحصل في هذه الشركات بعد الخصخصة، وألا يقوم المالك الجديد للشركة بممارسة الاحتكار.
- رابعاً: صياغة وثائق الخصخصة واتفاقياتها بالاستعانة بشركات استشارية حسنة السمعة تساعد في وضع مختلف الجوانب المالية والقانونية المرتبطة بالخصخصة. وحرصت الحكومة في عقود الخصخصة على ألا

يقتصر العقد فقط على شروط الاتفاق نفسه، وإنما توضيح الالتزامات الاستثمارية للمالك الجديد في (5-7) سنوات قادمة، والسعي إلى تحقيق التوازن بين تحقيق مصلحة المستثمر الخاص، من خلال توفير فرص استثمارية جذابه له، وتعظيم القيمة الطويلة المدى للدولة.

- خامسًا: الحرص على التنافسية من خلال الترويج الجدي لعملية الخصخصة، ووجود قائمة من المستثمرين تتضمن على الأقل إثنين، والفحص الدقيق لمقدمي العطاءات (Gilauri, 2017).

ورغم ما يوجه من انتقادات لعملية الخصخصة في جورجيا، خاصةً فيما يتعلق بعدم مراعاة البُعد الاجتماعي وتسريح عدد كبير من العمالة التي لم يتم تعيينها على أسس سليمة. إلا أنه يمكن القول: أن عملية الخصخصة في جورجيا كانت ناجحةً لأسبابٍ عديدةٍ، منها: تنوع المعايير التي اعتمدت عليها في اختيار المستثمر؛ حيث لم تكن المعايير الكمية المتمثلة في السعر الأعلى هو المعيار الوحيد؛ بل اعتمدت على معايير أخرى منها؛ نقل المعرفة، والفرص الاستثمارية التي يقدمها المستثمر مستقبلاً. وكذلك -أيضاً- حسن اختيار المستثمرين، مما ساعد على قيامهم بالوفاء بالالتزامات المفروضة عليهم في عقود الخصخصة، خاصةً المتعلقة بضخ استثماراتٍ جديدةٍ بعد مدة زمنية معينة نتيجة الأرباح التي حققوها ومن ثم تحويل الشركات التي تمت خصخصتها من شركاتٍ متعثرةٍ إلى شركاتٍ منضبطةٍ ماليًا وإداريًا، وأصبحت تتميز بالكفاءة والفاعلية.

ويضاف إلى ما سبق، رضا المستفيدين وعملاء هذه الشركات عن طبيعة الخدمات المقدمة. ولم تعد الشركات التي تمت خصخصتها في حاجة إلى الإعانات الحكومية، واتبعت المهنية والكفاءة في تعيين القادة والمديرين، ومنها من أصبح شركات دولية.

وفي البرازيل، تمت خصخصة عديد من الشركات المملوكة؛ لتقليل دور الدولة في الاقتصاد، وتشجيع القطاع الخاص؛ وحل مشكلات عدم الكفاءة، وتوجيه عائدات الخصخصة لتخفيف الديون المالية لباقي الشركات. وقد وجدت الحكومة البرازيلية أساسًا دستوريًا شجعها على الخصخصة؛ حيث حدد الدستور المنطق وراء تدخل الدولة في الاقتصاد وهو تحقيق الأمن القومي والمصلحة العامة. وإذا لم يكن هدف أي شركة مرتبطة بذلك، يحق للحكومة أن تضع يدها عن هذه الشركات أو تطرحها للخصخصة. وتفرق الحكومة البرازيلية بين مستويين من الخصخصة ليس وفقًا لطبيعة الخدمة التي تقدمها، وإنما وفقًا لمعيار الملكية المباشرة وغير المباشرة للدولة. ويتضمن الأول: الشركات المملوكة مباشرة للحكومة، حيث يتم بيع حصة الحكومة فيها وتحويلها إلى شركة قطاع خاص، ويتضمن الثاني: تصفية أو سحب الاستثمارات، وتتم في الشركات المملوكة بصورة غير مباشرة للدولة وتسيطر عليها شركات أخرى غير المملوكة للدولة (OECD, 2020).

أنشأت البرازيل «مجلس الاستثمار في برنامج الشراكة The Council of Partnership Program Investment»، وهو المجلس المسؤول عن الموافقة على عمليات الخصخصة، ويضم في عضويته رئيس الجمهورية، ورئيس الوزراء، ووزراء الاقتصاد، والمناجم، والبنية التحتية، والبيئة، والتنمية الإقليمية، والطاقة، والمدير التنفيذي لبنك التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ويقوم المجلس بعمل دراسة للسوق، ودراسة فنية للشركة لتحديد أي الخيارات أفضل لحل أزمة الشركة. وفي حال كانت الخصخصة هي الخيار الأفضل، يتم إدراج الشركة فيما يعرف بالبرنامج الوطني لسحب الاستثمارات من الأصول العامة، ويعين البنك الوطني للتنمية منسقًا ومديرًا لعملية الخصخصة يقوم بعمل دراسات هيكلية، وتقييم الشركة، ويوضح أسباب الخصخصة، وكيفيةها، ونطاقها، وسبل البيع. ولا بد من الحصول على موافقة مؤسسة التدقيق العليا، وأخذ رأي المساهمين وعمل جلسة للاستماع الجماهيري في المدينة التي يوجد بها المقر الرئيس للشركة ويستطيع أي شخص التعليق (OECD, 2020).

ويشترط حصول الحكومة على تفويض من البرلمان فيما يخص عمليات الخصخصة في الشركات التي لا ترتبط بالأمن القومي، وللبرلمان الحق في إلغاء أي قرار للخصخصة من خلال التصويت، وتخضع عمليات الخصخصة لمراقبة وحدة المراجعة الخارجية في البرلمان، وكذلك الإصلاحات القانونية التي تحتاجها الخصخصة. وسمحت البرازيل للمستثمر الأجنبي كل أسهم هذه الشركات بعد أن كانت النسبة 40% فقط من الأسهم للشركة. ولضمان دعم وتأييد العاملين لبرنامج الخصخصة سمحت الحكومة لهم بامتلاك 10% على الأقل. وكانت المزادات العامة حيث تم تحديد الحد الأدنى لسعر المزاد من خلال شركات تقييم خارجية هي الآلية الرئيسية التي تم الاعتماد عليها في خصخصة هذه الشركات (OECD, 2020).

وحرصت البرازيل على ألا تتم خصخصة الشركات بشكل كلي، وإنما تحتفظ الحكومة بنسبة من الأسهم تمكنها من التأثير الجوهري في قرارات الشركات، وهو ما حد من إمكانية عمل هذه الشركات، وفقًا لنظام السوق والتنافسية، وفي الوقت نفسه، تتدخل في صياغة اللوائح الداخلية لها بما يضمن عدم سيطرة مستثمر واحد على قرارات الشركة (Lin et al., 2020).

وفي الصين، أثرت طبيعة النظام السياسي على نطاق الخصخصة فيها. فقد كان أهم مبادي الحزب الشيوعي لسنوات طويلة هو استمرار ملكية وسيطرة الدولة على الشركات المملوكة لها باعتبارها الأداة الجوهرية؛ لتحقيق العدالة الاجتماعية. ويعتبر مصطلح الخصخصة من المصطلحات غير المقبولة سياسياً واجتماعياً، ولذلك لم يستخدم، واستخدمت في المقابل مصطلحات مثل التحول في الملكية Ownership Transformation، أو إعادة الهيكلة Restructuring وكان الهدف الرئيس لخصخصة بعض الشركات هو توفير بعض الموارد المالية للشركات، وتوجيه عائدات الخصخصة لسداد ديون باقي الشركات. وفي عام 1997، تبني الحزب الشيوعي "سياسة الحفاظ على الكبير وترك الصغير" "Keeping the Large and Letting Go of the Small" ونتيجة لها حددت الحكومة نطاق الخصخصة في الشركات المملوكة وفقاً لمعياريين: (Zeng & Tsai, 2011).

- أولاً: حيوية وأهمية المجالات التي تعمل فيها، فصنفت الشركات إلى ثلاثة أشكال: شركات تمتلكها الدولة بنسبة 100% وتسيطر عليها وتحرص على زيادة الاستثمار فيها، وهي الشركات التي تعمل في الصناعات الحيوية، ومن ثم محظور بيعها للقطاع الخاص أو الأجانب. وتعمل في مجال سبع صناعات تشمل الدفاع وتوليد الطاقة والاتصالات والنفط والبتر وكيمائيات، والفحم، والطيران المدني، والشحن. وشركات تمتلك الحكومة حصة مسيطرة أو نسبة مشروطة تضمن استمرار سيطرة الدولة عليها، حتى لو اضطرت إلى تخفيض حصتها في أي وقت. كالشركات التي تعمل في مجال تكنولوجيا المعلومات والمواد الكيميائية والمعادن. وهذه الشركات يمكن خصصتها بشكل جزئي عن طريق بيع جزء صغير من أصولها لغير الدول. وشركات تمتلك الحكومة حصة تمكنها من التأثير، ومن الممكن تخفيض هذه الحصة وبيعها مثل؛ شركات التجارة، والاستثمار، والطب، والبناء (Mattlin, 2007).
- ثانياً: حجم الشركات. وتنقسم الشركات وفقاً لذلك لثلاثة أنواع؛ كبيرة تسيطر عليها الحكومة وعادة ما يكون مجال عملها الصناعات الاستراتيجية واحتفظت الحكومة بملكيتها، ومتوسطة وصغيرة خففت الدولة من قيودها عليها وسمحت بتغيير نظام الملكية فيها (Estrin & Pelletier, 2018).

ويؤخذ على النموذج الصيني في الخصخصة غياب التنافسية في كثير من عمليات الخصخصة؛ حيث يتم اختيار مستثمر خاص بشكل مباشر دون تنافس يضمن فوز صاحب العرض الأفضل لكن المعيار أن يتوافق هذا المستثمر مع مبادئ الدولة، والاعتماد على نظام الخصخصة الجزئية التي اقتصر ت على المجالات غير الحيوية. واستمرار سيطرة الدولة على ما يقرب 40% من حقوق الملكية المباشرة كأكثر مساهم. وأثرت طبيعة النظام السياسي على آليات الخصخصة، حيث أعطت الحكومة الصينية الأولوية للموظفين في امتلاك نسبة من أسهم الشركات التي خصصتها، وسمحت لهم في شراء ما يريدون من الأسهم بأسعار أقل من أي مستثمر خارجي (Lin et al., 2020).

وفي سنغافورة، لم يكن توجه الحكومة نحو خصخصة بعض الشركات المملوكة لها هدفه توفير موارد مالية، أو تقليل خسائر هذه الشركات حيث كانت تعمل بشكل جيد وتحقق أرباحاً، وإنما جاء استجابة للضغوط العامة التي طالبتها بتقليل دور الحكومة في الاقتصاد، وزيادة قدرة هذه الشركات على المنافسة وتجهيزها لتكون قوة اقتصادية عالمية، وتعزيز سوق الأوراق المالية (Bhakti, 2014).

ويسمى نموذج سنغافورة في الخصخصة "بالخصخصة المتجددة" "Rolling Privatization" حيث تنسحب الحكومة من بعض الأنشطة الاقتصادية لتمويل أنشطة أخرى استراتيجية جديدة ثم تنسحب لتمويل غيرها (Sim, 2011).

بدأت سنغافورة برنامج خصصتها لشركات قطاع الأعمال العام في منتصف ثمانينيات القرن العشرين. وقد وضعت وزارة المالية ضوابط للخصخصة تلزم بها جميع الشركات الخاصة والحكومية، ومنها: اقتصر استثمار الحكومة على الصناعة ذات الأولوية التي تتطلب تواجد الحكومة، ولا يستطيع القطاع الخاص الاستثمار فيها نتيجة لعدم توافر المال أو الإدارة المؤهلة للقيام بذلك. يحق للحكومة بيع جزء من حصتها في أسهم الشركات التي لا تتطلب سيطرة فعالة للحكومة عليها من خلال البورصة، مع احتفاظ الحكومة بالسيطرة على الشركات الحيوية للمصلحة الوطنية (Besey, 2003).

ولتحقيق ذلك، تم إنشاء ما يعرف بلجنة تجريد القطاع العام (PSDC) في يناير 1986 التي قامت بفحص 99 من الشركات المرتبطة بالحكومة، وأوصت بخصخصة 17 شركة بشكل كلي، و9 شركات بشكل جزئي. وتعتبر خصخصة الملكية ويقصد بها بيع الأسهم أو الأصول، وخصخصة الإنتاج أي شراء الحكومة للسلع والخدمات بدلاً من تصنيعها، وخصخصة

التمويل حيث الاعتماد على الرسوم التي يدفعها المستهلكون بدلاً من الإيرادات الضريبية لتمويل العمليات، هم أبرز الطرق التي اعتمدت عليها سنغافورة في الخصخصة (Bhakt, 2014).

الإدراج في سوق الأوراق المالية

يُعد الإدراج في البورصة أحد الصور؛ لتوسيع قاعدة الملكية؛ حيث يتم طرح أسهم الشركات في البورصة عبر عدد من الآليات أبرزها الاكتتاب العام، وذلك بعد التأكد من تطبيق متطلبات الإدراج وأبرزها تطبيق مبادئ الحوكمة والإفصاح. وتلجأ الدولة لهذه الآلية كنوع من توفير رأس مال مقابل الأسهم التي يتم طرحها لسداد ديونها. ومن مزايا هذه الطريقة تعزيز ممارسات الحوكمة؛ حيث يشترط وجود مراقبين من الخارج بالإضافة إلى وجود شرط مسبق هو التزام هذه الشركات بالحوكمة كشرط مسبق للإدراج في البورصة. ومع نهاية التسعينات وبداية القرن الواحد والعشرين، بدأت حكومات عديدة من الدول، خاصة الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) في إدراج عديد من الشركات المملوكة للدولة في سوق الأوراق المالية، من خلال العطاءات العامة أو من خلال البيع لمستثمر رئيسي.

ففي جورجيا: كان الإدراج في البورصة هو البديل الأخر للخصخصة الكلية في جورجيا بالنسبة للشركات ذات الطبيعة الاستراتيجية، حيث طرحت بعض أسهم للسكة الحديد وشركات الغاز والبتترول في البورصة (Gilauri, 2017).

وفي البرازيل: كان الإدراج في البورصة إحدى أدوات الخصخصة الجزئية التي اتبعتها الحكومة، فمن بين 46 شركة مملوكة بشكل كامل أو تمتلك الدولة حصة الأغلبية فيها كانت ست شركات فقط منها مدرجة في سوق الأوراق المالية (OECD, 2020).

وارتبط الإدراج في البورصة في البرازيل بعدديد من قضايا الفساد، فعلى عكس ما هو منتظر من الإدراج في البورصة؛ حيث من المفترض أن تزداد الشفافية والمساءلة وبالترتبة يقل الفساد. فقد ارتبط الإدراج في البورصة في البرازيل بأكبر قضايا فساد، منها على سبيل المثال ما حدث مع عملاق النفط البرازيلي شركة Petrobras، وهي شركة تسيطر عليها الدولة وأسمها مدرجة محلياً. وفي بورصة نيويورك للأوراق المالية، كانت تعد - سابقاً - نموذجاً دولياً لإدارة الشركات القوية، لكن تدخل الحكومة في خفض سعر البترول بأقل من الأسعار العالمية لمواجهة التضخم التي كانت تعانيه البلاد مما جعل الشركة تتكبد خسائر فادحة وتقليص استثماراتها الأهلية. كما ارتبط اسم هذه الشركة بأكبر فضيحة فساد في تاريخ البرازيل حيث قام الحزب العمال الحاكم بتعيين العديد من المديرين التنفيذيين في هذه الشركة، وهو ما كان وسيلة للفساد؛ حيث تم التلاعب بالعطاءات وتقديم الرشاوي. ووصل حجم خسائر الشركة نتيجة للفساد إلى ما يقرب من 2 مليار دولار (Milhaupt & Pargendler, 2017).

وفي الصين: أنشأت الحكومة في عام 1993 سوقين للأوراق المالية في شنغهاي وشنغهاي استجابة لقرار الحزب الشيوعي بإدراج بعض الشركات المملوكة للحكومة في البورصة وبلغت القيمة السوقية للشركات المملوكة للحكومة التي أدرجت في البورصة نحو 52% من القيمة السوقية لهاتين البورصتين (Rutkowski, 2014) واعتمدت الحكومة على الاكتتاب العام في طرح الأسهم القابلة للتداول، وشكلت لجنة لفحص ملفات المتقدمين للاكتتاب العام (Lin et al., 2020).

وقد أدت سياسية التحرير الاقتصادي إلى زيادة في أعداد الشركات المدرجة في سوق الأوراق المالية، ففي دراسة تناولت خمساً وثلاثين شركة من الشركات المدرجة في سوق هونج كونج للأوراق المالية، وتوصلت الدراسة إلى أن أوضاع هذه الشركات قد تحسنت بعد إدراجها في البورصة والسماح للأجانب بشراء حصص فيها.

وفي سنغافورة: لجأت الحكومة للإدراج في البورصة، من خلال العطاءات العامة، وبدأت سنغافورة في عام 1974 بتحويل الشركات المملوكة للدولة إلى شركات مساهمة، وأدرجت أسهمها في سوق الأوراق المالية. كما أصدرت سنغافورة في 2001 ما يُعرف بمدونة حوكمة الشركات كأحد المتطلبات التي تلتزم بها الشركات المدرجة في البورصة (Rutkowski, 2014).

أما الهند: أدت السياسية الصناعية الجديدة التي طبقت في يوليو 1991 إلى إدراج العديد من هذه الشركات في سوق الأوراق المالية، بعد التأكد من أنها تتبع متطلبات الإدراج في البورصة؛ بما في ذلك لوائح الإفصاح والحوكمة وتعيين المديرين المستقلين والمكافآت المستقلة ووجود لجان المراجعة (Khanna, 2017).

وقد زاد عدد الشركات المدرجة في البورصة من ثلاث شركات في عام 1970 إلى تسع وخمسين شركة في عام 2000، ثم انخفض في عام 2008، ليصل إلى اثنين وخمسين شركة. وتعتبر 6 من أفضل 20 شركة مدرجة في البورصة في سنغافورة شركات مملوكة للدولة وتمثل نحو 25% من رأس مال سوق الأوراق المالية ككل. كما تمثل أسهم شركات قطاع الأعمال العام نحو 37% من قيمة سوق الأسهم السنغافوري (Sim, 2011).

نتائج وتوصيات الدراسة

نتائج الدراسة

- تنوع المسميات والمصطلحات التي تطلق على قطاع الأعمال العام، كما يختلف نطاق ما يقع تحت مظلته من مؤسسات من دولة لأخرى. لكن يظل وجود هذا القطاع، وحيوية المجالات التي يعمل بها سمة مشتركة بين معظم دول العالم.
- ليس بالضروري ان تتجه المنظمة لإعادة الهيكلة عندما تواجه مشكلة، بل قد تكون إعادة الهيكلة نهج دائم تتبعه المنظمة كآلية للتطوير المستمر بما يمكنها من التكيف مع التطور الذي يحدث بالبيئة المحيطة بها، فيجعلها قادرة على البقاء والمنافسة.
- المعيار الحقيقي لإدارة هذه الشركات بشكل فعال هو مقدار ما تتمتع به جهة الإدارة من استقلالية، بما يجعلها قادرة على اتخاذ القرارات التي تحقق أهدافها، وقد أوضحت لنا الخبرة الدولية ان توحيد هذه الشركات تحت إشراف وإدارة كيان متخصص ومستقل له آثار إيجابية على أداء هذه الشركات. وهو ما توضحه تجربة "نيماسك" في سنغافورة حيث تمتعت بقدر كبير من الاستقلالية بما جعلها تحقق طفرة في أدائها وحولتها لقوة اقتصادية عالمية.
- تعتبر الخصخصة وتوسيع قاعدة الملكية من أبرز الآليات المتبعة في إعادة هيكلة قطاع الأعمال العام، نتيجة للربط بين ملكية الدولة الكاملة لهذه الشركات وانخفاض أدائها. لذا فإن وجود القطاع الخاص في هيكل ملكية هذه الشركات قد يكون سبباً في تحسين إدارتها، كما قد يخلصها من مشكلات عديدة ارتبطت بتفرد الدولة بملكيتها.
- يعكس الواقع العملي وجود تفاوت كبير في نتائج تطبيق آليات إعادة الهيكلة في الدول المختلفة، وذلك وفقاً لطريقة وبيئة التطبيق. ومن ثم لا يمكن الجزم بوجود آلية محددة لحل مشكلة ما، فالبيئة الداخلية والخارجية تؤثر على طريقة عمل هذه الشركات وفعاليتها تطبيق آلية إعادة الهيكلة.

توصيات الدراسة

- ضرورة الفصل الحقيقي بين الملكية والإدارة: فعادة ما تكون الدولة المالك المسيطر لهذه الشركات، ومن ثم تستخدمها؛ لتحقيق أهداف سياسية واجتماعية بشكل يجعلها تحيد عن الأهداف الاقتصادية التي أنشئت لأجلها؛ مما يؤثر سلباً على أدائها ويجعلها مكبلة بالديون، ومن ثم فإن ترك مهام الإدارة إلى جهة أو كيان واحد يتمتع بدرجة كبيرة من الاستقلالية؛ ومفوض لمجلس إدارته كافة الصلاحيات التي تمكنه من تحقيق الأهداف، ويعتمد على المهنية في تعيين أعضائه، ويربط بين تحقيق الأهداف ومقدار المكافأة التي يحصل عليها مديري ومسؤولي هذا الكيان،.
- عدم وضع نموذج واحد للخصخصة يطبق على جميع الشركات، فنطاق خصخصة هذه الشركات يرتبط بمدى حيوية المجالات التي تعمل فيها، وحجم ملكية الدولة فيها، فليست كل الشركات تصلح للخصخصة الكلية.
- الالتزام الحقيقي بتدابير الحوكمة من شأنه ان يساعد هذه الشركات على التخلص من العديد من المشكلات التي تواجهها، حيث يضمن التطبيق الجاد لمبادئ الحوكمة الشفافية في عمل هذه الشركات بما يمكن من مساءلتها، ويقلل من فرص الفساد. ويضمن المهنية في تعيين أعضاء مجالس الإدارة، وحيادية هذه الشركات وبعدها عن الاستغلال السياسي.

المراجع

أولاً - مراجع باللغة العربية:

- إبراهيم، أسامة محمد عبد العزيز. (2013). «أثر حوكمة الشركات على الأداء الفعلي بالتطبيق على الشركة القابضة للنقل البحري والبري»، *المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة*. جامع عين شمس: كلية التجارة، عدد 3، ص 602-654.
- المبيض، علي محمود علي. (1995). «تقييم استراتيجيات تخفيض العمالة الفائضة بقطاع الأعمال العام في ظل التحول للخصخصة: دراسة تطبيقية على شركات قطاع الأعمال العام للصناعات الهندسية»، *المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة*. جامعة عين شمس: كلية التجارة، عدد 2، ص 1591-1650.
- خطاب، عايدة سيد. (1994). «تقييم استراتيجية إعادة الهيكلة العمالة بقطاع الأعمال العام: دراسة تطبيقية على قطاع الغزل والنسيج»، *المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة*. جامعة عين شمس: كلية التجارة، عدد 2، ص 509-592.
- عبد الله، أحمد عاشور. (2017). «آليات وسبل إصلاح قطاع الأعمال العام في جمهورية مصر العربية»، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية، المعهد القومي للتخطيط، رقم 278، ص 8.

ثانياً - مراجع باللغة الإنجليزية:

- Abramova, Alexander, et al. (2017). "State-Owned Enterprises in the Russian Market: Ownership Structure and their Role in The Economy", *Russian Journal of Economics*, Vol. 3, p. 4.
- Amboka, Beverlyne Oniusula. (2012). "Organizational Restructuring as a Strategic Approach to Performance by Safaricom Limited", *Unpublished Master of Business Administration*, University of Nairobi: School of Business, p. 1.
- Astami, Emita W. et al. (2010). "The Effect of Privatization on Performance of State-Owned Enterprises in Indonesia", *Asian Review of Accounting*, Vol. 18, Issue 1, p. 6
- Balbuena, Sara Sultan. (2014). "State-Owned Enterprises in Southern Africa: A Stocktaking of Reforms and Challenges", *OECD Corporate Governance Working Papers No. 13*, available at: <https://www.oecdilibrary.org/docserver/5jzb5zntk5r8en.pdf?expires=1611932691&id=id&accname=guest&checksum=8CA9BEF659B02D5CABAC68392B034275>, accessed at: 8/3/2021, p. 9.
- Balogun, Julia. (2007). "The Practice of Organizational Restructuring: From Design to Reality", *European Management Journal*, Vol. 25, No. 2, pp. 81-91
- Besey, Teo. (2003). *Privatization and Contracting Out Trends in Singapore*, Development Bank of Japan: Representative Office in Singapore, available at: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.202.2764&rep=rep1&type=pdf>, . Accessed at: 18/5/2021, p.6.
- Bhakti ,Dwi P. (2014). "Singapore's Experience in SOEs Reform: Lesson Learned for Indonesia's Privatization", *SSRN Electronic Journal*, Available at: https://www.researchgate.net/publication/314384005_State-Owned_Enterprises_in_Singapore_Historical_Insights_into_a_Potential_Model_for_Reform/citation/download, accessed at 3/2/2021, p. 27.
- State Government of India: Enterprises of State-Owned Restructuring 8, Bose, Suvendu. (2011). Problems, Prospects and Lessons Learnt, *Vikakpa*, Vol. 36, No. 3, pp. 47-61.
- Chen, Christopher C. H. (2016). "Solving the Puzzle of Corporate Governance of State-Owned Enterprises: The Path of Temasek Model in Singapore and Lessons for China", *Northwestern Journal of International Law and Business*, Vol. 36, No., 2, p. 319.
- Chen, Gongmeng, et al. (2008). "The Efficiency and Profitability Effects of China's modern Enterprise Restructuring Programme", *Asian Review of Accounting*, Vol. 16, No. 1, p. 76.

- Crisan, Daria & McKenzie, Kenneth J.(2013). "Government-Owned Enterprises IN Canada", School of Public Policy, **SPP Rescearch Papers**,Vol. 6, Issue 8, pp. 1-2.
- Eric, Dejan.(2013). **Restructuring of Public Enterprise as Source of Increasing Competitiveness in Serbia and South Eastern Region**, available at: <https://core.ac.uk/download/pdf/79431311.pdf>, accessed at 12/9/2019, pp. 2-5.
- Estrin, Saul & Pelletier, Adeline. (2018). "Privatization in Developing Countries: What are the Lessons of Recent Experience?", **The World Bank Research Observer**, Vol. 33, No. 1, p.476.
- Huse, Edger F.(1980). **Organization Development Change**. 2nd Ed., N.Y: West Publishing Co., p. 6.
- Jones, L. R. (2010). "Restructuring Public Organizations in Response to Global Economic and Finanical Stress", **International Public Management Review**, Vol. 11 , Issue 1, pp. 1-14.
- Kane, Korin. (2017). **Size and Sectoral Distribution of State Enterprises Main Findings of the Latest Review**, available at: https://www.oecd.org/industry/ind/Item_6_3_OECD_Korin_Kane.pdf, accessed at:2/8/2019, p. 12.
- Khanna, Sushil. (2017). **State-Owned Enterprises in India: Restructuring and Growth**, available at: https://www.researchgate.net/publication/289879544_State-Owned_Enterprises_in_India_Restructuring_and_Growth, accessed at 4/10/2019, pp. 5-9.
- Kim, Hyungon & Chung, Kee Hoon. (2020). **Can State-Owned Holding (SOH) Companies Improve SOEs Performance in Asia? Evidence From Singapore, Malaysia and China,: An Emerging Asian Model of Governance and Transnational Knowledge Transfer**, available at: https://www.researchgate.net/publication/342280512_Can_state-owned_holding_SOH_companies_improve_SOE_performance_in_Asia_Evidence_from_Singapore_Malaysia_and_China, accessed at: 23/3/2021, pp. 1-20.
- Kim, Kunmin & Panchanatham, N. (2019). "Reform and Privatization of State-Owned Enterprises, **ADB Working Paper Series**, Asian Development Bank Institute, No. 1057, p. 2.
- Kłosowski, Sławomir. (2012). "The Application of Organizational Restructuring in Enterprise Strategic Management Process", **Management**, University of Zielona Góra: Faculty of Economics and Management: Vol. 16, No. 2. p. 55.
- Kloviene, Ruta & Gimžauskiene, Edita. (2014). "Performance Measurement Model Formation in State-Owned Enterprises", **Procedia-Social and Behavioral Sciences**, Vol. 156, p. 595.
- Kumar, Sharat. (2018). "MOU System in State-Owned Enterprises in India: A Tool in Strategic Management", **Indian Journal of Public Administration**, Vol. 64, No. 1, February, p. 38.
- Kurga, Agnes. (2016). "Organizational Restructuring: An Opportunity for Growth and Social Network", **International Journal of Economics, Commerce and Management**, Vol. IV, Issue 8, August, p. 626.
- Kwaning, Collins Owusu, et al. (2014). "The Impact of Organizational Restructuring on the Financial Performance of Public Banks: A Post Restructuring Assessment of Agricultural Development Bank", **Journal of Finance and Accounting**, Vol. 5, No. 16, p. 107.
- Laszek, Aleksander. (2018). **Political Economy of State-Owned Enterprises in Poland**, available at: http://4liberty.eu/wp-content/uploads/2017/10/SOS-SOEs_REVIEW7_FULL.pdf, accessed at: 13/2/2021, pp. 55-63.
- Lin, Karen Jingrong, et al. (2020). "State-Owned Enterprises in China: A review of 40 Years of Research and Practice", **China Journal of Accounting Research**, Vol. 13, p. 31.

- Mattlin, Mikael. (2007). "Chinese Strategic State-Owned Enterprises and Ownership Control", **BICCS Asia Paper**, Vol. 4, No. 6.
- Milhaupt, Curtis J. & Pargendler, Mariana. (2017). "Governance Challenges of Listed State-Owned Enterprises Around the World: National Experiences and a Framework for Reform", **Law Working Paper**, No. 352/2017, Available at: www.ecgi.org/wp, accessed at: 10/4/2021.
- OECD. (2020). **Implementing the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Review of Recent Developments**, available at: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/implementing-the-oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-review-of-recent-developments_4caa0c3b-en, accessed at: 10/4/2021, p. 46.
- OECD. (2018). **Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Argentina**, available at: <https://www.oecd.org/daf/ca/Argentina-SOE-Review.Pdf> accessed at 12/3/2021, p. 37.
- OECD. (2016). **State-Owned Enterprises in Asia: National Practices for Performance Evaluation and Management**, available at: <https://www.oecd.org/corporate/SOEs-Asia-Performance-Evaluation-Management.pdf>, 4/3/2020, pp.16-23.
- OECD. (2015). **Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises**, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264244160en.pdf?expires=1629820318&id=id&accname=guest&checksum=88E28713B2D2455D6805BE373ED120CC>, accessed at :4/8/2020, p. 14.
- Rutkowski, Rya. (2014). **State-Owned Enterprise Reform: The Long Wait for A Chinese Temasek Continues**, Peterson Institute for International Economics, available at: <https://www.piie.com/blogs/china-economic-watch/state-owned-enterprise-reform-long-wait-chinese-temasek-continues>, accessed at/3/5/2020.
- Sam, Choon Yin .(2011). "Partial Privatization and the Role of State-Owned Holding Companies in China", **Journal of Management and Governance**. Vol. 17, No. 3, p. 260.
- Samphantharak, Kreisler. (2019). **State Owned Enterprises in Southeast Asia**, available at: <https://ssrn.com/abstract=3388390>, accessed at: 14/5/2020, p. 7.
- Schmidt Christian & Papenfuß, Ulf. (2016). "Pay-Performance Relationship in German State-Owned Enterprises: Evidence and Reflection for Organizational Success Research with Undistorted and "Right data", **Corporate Ownership & Control**, Volume 13, Issue 2, p. 336.
- Sim, Isabel. (2011). "Does State Work in Singapore? A Study on Ownership, Performance and Corporate Governanace of Singapore's Government-Linked Companies", **Unpublished PhD**, University of Western Australia: business school, p. 61.
- Stan, Ciprian V., et al. (2013). "Slack and the Performance of State-Owned Enterprises", **Asia Pacific Journal of Management**, Vol. 31, No. 2, July, p. 476.
- Tan, Cheng Han. et al. (2015). "State-Owned Enterprises in Singapore: Historical Insights into a Potential Model for Reform", **SSRN Electronic Journal**, available at: https://www.researchgate.net/publication/314384005_StateOwned_Enterprises_in_Singapore_Historical_Insights_into_a_Potential_Model_for_Reform/citation/download, accessed at 3/2/2021, p. 8.
- World Bank. (2018). **Approach Paper World Bank Group Support for The Reform of State-Owned 2007-2018: An IEG Evaluation**, available at: http://ieg.worldbank.org/sites/default/files/Data/reports/ap_soereform.pdf, accessed at: 27/3/2020, p. 3.
- World Bank. (2014). **Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit**, available at: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documentsreports/documentdetail/228331468169750340/corporate-governance-of-state-owned-enterprises-a-toolkit>, accessed at: 1/3/2021, pp. 17-18.

- Wu, Zhonghua & Delios, Andrew. (2009). "The Emergence of Portfolio Restructuring in Japan", **Management International Review**, Vol. 49, No. 3, pp. 313-335.
- Zeng, Jin & Tsai Kellee S. (2011). "Corporate Restructuring in China: The Need for Institutional Change", In: Jean C. Oi(editors), **The Politics of Restructuring State-Owned Enterprises**, Brookings Institution Press, p. 42.
- Zu, Liangrong. (2009). **Corporate Restructuring and Firm's Performance: Empirical Evidence from Chinese Enterprises**, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, p. 135.

Restructuring as a Tool to Reform State-Owned Enterprises: International Experiences

Amira El taher Ismail Ahmed

Teaching Assistant

Public Administration Department

Faculty of Economics and Political Sciences

Cairo University, Egypt

amira_eltaher@feps.edu.eg

Prof. Samir Mohammed Abdel Wahab

Professor of Public Administration

Faculty of Economics and Political Sciences

Cairo University

samir@feps.edu.eg

ABSTRACT

The existence of state-owned enterprises is a common feature among different countries of the world, as these companies are the state's tool to control the strategic and vital areas in them. These institutions usually suffer from many problems that negatively affect their performance.

This study aims to review the efforts of some countries in restructuring state-owned enterprises. The study focuses on the organizational and administrative mechanisms in restructuring because of their direct and indirect impact on the performance of these institutions.

The study dealt with, consolidation, governance, and expanding the ownership base through privatization and listing on the stock exchange. As the most prominent restructuring, organizational and administrative mechanisms used internationally.

Then the study concluded that it is possible to benefit from some international experiences in the Egyptian case to avoid falling into some of the problems faced by countries that restructured their state-owned enterprises.

Keywords: *Restructuring, State-Owned Enterprises, Consolidation, Consolidation, Types of Holding Companies, Governance, Privatization, Stock Exchange.*