

## الفصل الثاني

الخصخصة كخيار إقتصادي: المنظور التاريخي والإطار المفاهيمي

## المحتويات

- مقدمة
- المنظور التاريخي للخصخصة
  - التحولات العالمية والخصخصة
  - التحولات الإقتصادية في الأردن
- الإطار المفاهيمي للخصخصة
  - القطاع العام والقطاع الخاص: نحو فهم موضوعي لنقاط القوة والضعف وإمكانيات التكامل
  - خصائص القطاع العام
  - خصائص القطاع الخاص
  - خصائص اقتصاد السوق: بين التنافس والاحتكار
  - السلع والخدمات العامة والخاصة
  - إعادة هيكلة مؤسسات القطاع العام
  - أساليب ومناهج الخصخصة

## مقدمة

لم يأتِ التوجه التدريجي للدولة الأردنية نحو الخصخصة منذ ثمانينيات العقد الماضي من فراغ، إذ أن فهم أسباب ومبررات هذا التوجه يتطلب مراجعة تاريخية ومفاهيمية لظاهرة الخصخصة. فالبعد التاريخي يتطلب فهم التحولات العالمية في القرن الماضي وانعكاسها على توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص على مستوى العالم والمنطقة العربية والأردن.

ويبين هذا الفصل أن التوجه نحو الخصخصة في الأردن جاء في خضمّ توجّه عالمي ضم أكثر من مئة دولة ودفعت باتجاهه الجهات المانحة وعلى رأسها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ضمن ما يُعرّف بـ "توافق واشنطن". وقد تزامن ذلك مع تعرض الأردن في نهاية الثمانينات إلى أزمة اقتصادية كانت شديدة الوطأة على الإقتصاد، وخصوصاً من ناحية انهيار سعر صرف الدينار الأردني، وانخفاض احتياطي العملة الصعبة الى ما دون الشهر الواحد من المستوردات، وضعف معدل النمو الإقتصادي على مدى سنوات تلت. وقد ترافقت الأزمة مع ضعفٍ في أداء مجموعة من منشآت القطاع العام. وبالتالي، وكغيرها من الدول التي شهدت أزمات اقتصادية ناجمة عن تفاقم الإنفاق العام والتضخم وتراكم المديونية، كانت خيارات الأردن محدودة، فلم يكن هناك بديل عن الولوج في منهجية المؤسسات الدولية التي تطلّبت قدراً عالياً من النقشف في الإنفاق، وتحرير الأسواق، والخصخصة. أما من المنظور المفاهيمي فيخلص الفصل الى أن لكل من القطاعين العام والخاص نقاط قوة ونقاط ضعف. وتعتمد كل حالة على درجة تطور مؤسسات الدولة من تشريعات وآليات إدارة وحوافز ومراقبة ومؤسسات المجتمع المدني (تمثل أصحاب العمل والنقابات العمالية وحماية المستهلك) ومؤسسات القطاع الخاص، وتعتمد كذلك على طبيعة السلع والخدمات المقدمة العامة منها والخاصة والأطر التنظيمية التي تحكم عملها والعلاقة فيما بينها جميعاً.

وبالتالي فإن الخصخصة لا تعني بالضرورة تخلي الدولة عن كامل ملكيتها في منشآت القطاع العام لصالح القطاع الخاص. ومن الخطأ بمكان اعتبار الخصخصة غاية في حد ذاتها، بل هي وسيلة لتحقيق غاية استراتيجية معينة، إما بهدف تحفيز وضخ الاستثمار في القطاع المعني، أو نقل التكنولوجيا المتطورة والمعرفة إلى القطاع، أو وقف نزيف الخزينة في دعم منشأة معينة، الخ. لذا، فإن وضوح الغاية يساعد في تحديد طريقة الخصخصة وصيغتها، بغض النظر عما إذا كانت نقل ملكية، أو عقد إدارة وتشغيل، أو غيرها من أنماط الخصخصة. هذا المنظور التاريخي والمفاهيمي يشكل أساساً مهماً تنطلق منه هذه الدراسة لتقييم التجربة واستخراج العبر والدروس المستقبلية منها.

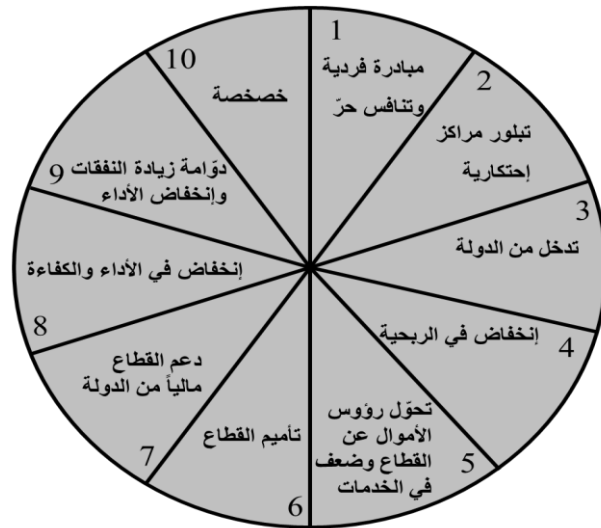
## المنظور التاريخي للخصخصة

### التحولات العالمية والخصخصة

بعد ثلاثة عقود من تجارب تأميم القطاع الخاص في أوروبا إبان الحرب العالمية الثانية وفي الدول الاشتراكية، تبعتها ثلاثة عقود من تجارب خصخصة منشآت القطاع العام عالمياً، لم تعد قضية الخيار بين نظرية السوق الحر ونظرية ملكية الدولة لوسائل الإنتاج قضية نظرية بحتة، فقد تمت تجربة كل منها على أرض الواقع. بل إنه لم يبق بلد في العالم، ربما باستثناء كوريا الشمالية، إلا ولديه مزيج من الملكية الخاصة والعامة لوسائل الإنتاج.

ليس هذا فقط، بل إن معظم دول العالم تأرجحت بين تجارب التأميم في حقبة ما والخصخصة في حقبة أخرى، حتى أن المراقب يستطيع ملاحظة تعاقب أدوار القطاعين العام والخاص بوتيرة دوران عجلة التاريخ، متمثلة في مبادرات فردية في القطاع الخاص، تتبلور في حال نجاحها في مراكز احتكارية في القطاع الخاص، مثيرة بذلك الاستياء العام، مما يضطر الدولة إلى التدخل لتنظيم القطاع المحنك، مما يخفض الربحية ويدفع باستثمارات القطاع الخاص إلى الهرب إلى قطاعات أخرى، مما يضعف القطاع ويدفع الدولة إلى تأميمه وتمويله وإدارته بشكل مباشر، مما يؤدي إلى زيادة النفقات وترهل الإدارة وضعف الأداء، مما يدفع الدولة إلى التوجّه نحو خصخصة القطاع، وهكذا دواليك وكما في الشكل (1).

الشكل رقم (1)



وحتى تاريخ أوروبا قد شهد مثل هذه التحولات. ففي القرن التاسع عشر، كانت البلديات والحكومات في أوروبا الغربية هي المالك لمعظم مرافق الخدمات العامة، وكان بعضها بالإضافة إلى ذلك مالكاً لحصص في البنوك التجارية. كما ارتبط مفهوم التدخل الحكومي قبل الحرب العالمية الأولى بالحقبة الفكتورية في بريطانيا، وعهد الجمهوريين في البرازيل والبسماركية في ألمانيا. بيد أن أوج التدخل الحكومي بزغ مباشرة بعد الحرب العالمية الثانية، حين اتجهت السياسات الإقتصادية في عدد من الدول الخارجة تواء من أتون الحرب نحو سياسة التأميم مدفوعة بشكل رئيسي بحاجة هذه الدول إلى إعادة إعمار الصناعات المحلية التي تضررت جراء الحرب، والحاجة إلى ضبط إيقاع النظام الإنتاجي في الإقتصاد. وهذا ما يفسر أن الدول التي كانت إلى حد ما في معزل عن الآثار التدميرية للحرب، مثل السويد والنرويج، لم تشهد توجهات مشابهة نحو التأميم.

وفي السبعينيات والثمانينات من القرن الماضي، وفي ضوء صعود تيار المحافظين إلى سدة الحكومات في بريطانيا والولايات المتحدة على الصعيد السياسي، وتدني مستويات النمو الإقتصادي وتفشي التضخم، والتدثر من مستوى الخدمات العامة في العديد من دول العالم، وانهايار عدد من اقتصاديات أمريكا اللاتينية، فقد برز ما يسمى بـ "توافق واشنطن" (Washington Consensus) الذي جمع بين مجموعة سياسات، أهمها تحرير الإقتصاد وضبط الإنفاق الحكومي، والخصخصة. وبينما قادت بريطانيا راية خصخصة منشآت القطاع العام،

وتبعتها بذلك العديد من دول العالم على مستوى فردي في بداية الثمانينيات، فإن تبني صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لـ "توافق واشنطن" وتحويله الى برامج اقرضية مشروطة للدول النامية جعل من الخصخصة موجة اجتاحت معظم دول العالم خلال العقد الأخير من القرن الماضي.

وتباعاً، انخرطت معظم الدول العربية ببرامج ومشاريع خصخصة طموحة، شملت بداية كلاً من المغرب ومصر في خصخصة عدد كبير من المنشآت والأصول الحكومية، ثم تلتها تونس والأردن ولبنان وليبيا واليمن وعمان والسودان. وبينما بدأت عمليات الخصخصة بقطاعات انتاجية كالتعدين والتصنيع، وقطاعات خدمية كالفنادق، فقد شملت لاحقاً قطاعات خدمية كالإتصالات والنقل والكهرباء والمياه.

## التحولات الاقتصادية في الأردن

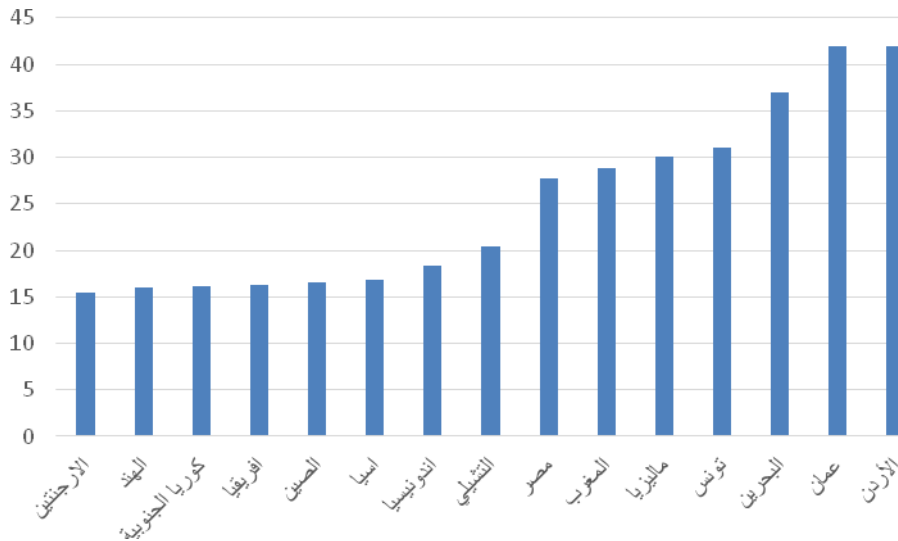
### تطور المشهد الاقتصادي

شهد الأردن في خمسينيات القرن الماضي إنشاء عدد من المنشآت في القطاع الخاص، منها شركة الفوسفات، وشركة للطيران، وشركة للنقل (شركة باصات عمان)، وشركة الكهرباء الأردنية، وغيرها. ولكن محدودية إمكانيات القطاع الخاص، بالإضافة الى الأوضاع الجيوسياسية القاسية، استدعت تدخل الدولة بشكل فاعل في الحياة الاقتصادية لإرساء قاعدة إنتاجية وخدمية قادرة على تلبية الحاجات المتنامية للمجتمع. فقد استمرت الدولة في عقد الستينيات باستكمال عملية بناء الركائز الصناعية للاقتصاد الأردني وقامت بالاستحواذ على عدد من المنشآت الاستراتيجية كالفوسفات والإسمنت ومصفاة البترول، التي بدأ البعض منها بمبادرة من القطاع الخاص.<sup>1</sup> وقد توسع دور الدولة بشكل أكبر في سبعينيات القرن الماضي مع تدفق المساعدات من الخارج، لا سيما بعد ارتفاع أسعار النفط العالمية التي أعقبت الطفرة النفطية الأولى في عام 1973 والثانية في عام 1979، مما مكّن الدولة من الاضطلاع بأدوار واسعة على الصعيد الاقتصادي.

تعود جذور جانب كبير من الأزمة التي ألمّت بالاقتصاد الأردني في نهاية ثمانينات القرن الماضي إلى تفاقم مستويات الإنفاق العام إلى مستويات تفوق بكثير موارده ومقوماته المحلية. ففي الوقت الذي ساهمت فيه المساعدات الخارجية في تعزيز المسيرة التنموية للاقتصاد الأردني، فقد دفعت الجهاز الحكومي إلى اعتماد أنماط إنفاقية تفوق بكثير الطاقة الإستيعابية والتمويلية للاقتصاد المحلي. كما أخذ الإنفاق الحكومي بالتزايد بوتيرة متسارعة الى أن وصل قبيل الأزمة الى مستويات قياسية، كنسبة من الناتج الوطني تقارن بأعلى المستويات التي عرفتتها دول العالم في تلك الحقبة، بما في ذلك مستوياتها في الدول الاشتراكية والدول النفطية التي يتعاضد فيها دور القطاع العام في الاقتصاد الوطني.

<sup>1</sup> Taher H. Kanaan and Joseph A. Massad, "Democracy and Development: The Case of Jordan", 2013.

الشكل رقم (1): الانفاق الحكومي كنسبة من الناتج في عدد من دول العالم<sup>2</sup>



إلا أن دخول الإقتصاد العالمي قبيل منتصف الثمانينات من القرن الماضي في حالة من الركود الإقتصادي وانتكاس أسعار النفط العالمية بشكل كبير تبعاً لذلك، جعل الموازنة العامة في وضع لا تُحسد عليه. فبعد أن اعتادت الدولة على أنماط إنفاقية كبيرة، أصبح من الصعب التخلي عنها بسهولة، في حين أخذت المساعدات المالية من دول الخليج بالتباطؤ والانحسار. ومما زاد الأمر سوءاً تباطؤ نمو الإيرادات المحلية نتيجة لتأثر النمو الإقتصادي سلباً بتراجع حوالات العاملين من الخارج، وتقص حجم طلب الأسواق الخليجية على الصادرات الأردنية، وهذه دورها أثرت سلباً في ميزان المدفوعات والاحتياطيات من العملات الأجنبية. وفي نهاية المطاف، أفضت هذه المضاعفات وغيرها من التحديات إلى وقوع الإقتصاد الأردني في أزمة خانقة جعلته في عام 1988 غير قادر على الوفاء بالتزاماته المالية أمام الدائنين. فقد ارتفع الدين العام في عام 1988 إلى نحو 174% من الناتج الوطني، ووصل عجز الموازنة في العام نفسه إلى أكثر من 14% من الناتج الوطني. أما معدل التضخم، فقد تجاوز 25%، وانخفضت الإحتياطيات الأجنبية إلى المستوى الذي لم تكن فيه قادرة على تغطية أقل من شهر من المستوردات<sup>3</sup>.

إن التحديات الإقتصادية والمالية التي تعرض لها الأردن بعيد الأزمة الخانقة التي ألمت به عام 1988، وضعته أمام خيارات صعبة ومحدودة ألزمته في النهاية باللجوء إلى كل من صندوق النقد والبنك الدوليين طلباً للمساعدة. والهاجس الأبرز الذي كان يتصدر الأجندة السياسية والإقتصادية إبان الأزمة تركّز في كيفية إعادة ترتيب علاقات الأردن مع دائنيه، حيث قام صندوق النقد بتسهيل إبرام أول اتفاقية لإعادة جدولة الديون مع نادي باريس، وعمل مع الحكومة على إبرام الاتفاقية الأولى لبرنامج التصحيح أو التكيف الإقتصادي الهيكلي لعام 1989 بما يستعيد الاستقرار للإقتصاد الكلي (Macro)، ويرسي بيئة مواتية تمكن الإقتصاد من النمو من جديد،

<sup>2</sup> Shenggen Fan and Neetha Rao, "Public Spending in Developing Countries: Trends, Determination, and Impact, EPTD Discussion Papers No. 99, 2003. Data Market based on IMF Statistics.

<sup>3</sup> IMF, "Evaluation Report: IMF Support to Jordan, 1989–2004", Independent Evaluation Office, December 2005.

مع المحافظة على استقرار الأسعار وتخفيض كل من عجز الموازنة وعجز الحساب الجاري بشكل جوهري. بدورها قامت الحكومة الأردنية باتخاذ عدد من الإجراءات للحد من العجز المتفاقم في ميزانيتها، فقامت بزيادة أسعار المشتقات النفطية، وفرض ضرائب نوعية جديدة على بعض السلع كالسجائر، وعلى بعض الأنشطة (الفوسفات والبوتاس) وتخفيض الدعم الموجه لبعض السلع والخدمات.

وبعد سنوات قليلة من الأزمة، أصبحت الحاجة إلى الإصلاحات أكثر إلحاحاً، حين فرضت التداعيات السياسية لحرب الخليج في عام 1990 تحديات جديدة على الإقتصاد الأردني، تمثلت بشكل أساسي بتوقف دول الخليج العربي عن تقديم المساعدات الدورية للأردن، واستغنائها عن عدد كبير من العمالة الأردنية لديها، وفرض قيود صعبة على الصادرات الأردنية، هذا بالإضافة إلى الأعباء التي ترتبت على استقبال الأردن لعدد كبير من المبعدين من هذه الدول.

وقد شكل ذلك المسار من التداعيات السلبية حالة مرحلية لها إيجابياتها التي دفعت بالإقتصاد الأردني إلى التعافي بوتيرة أسرع من المتوقع. فقد ساهمت المدخرات التي صاحبت عودة العاملين من دول الخليج في دفع عجلة الإستثمارات المحلية، لاسيما في قطاع الانشاءات، بوتيرة متسارعة أفضت إلى إخراج إقتصاد الأردن، ولو مؤقتاً من حقبة الكساد والركود التي عانى منها لسنوات عدة، وإلى تمكينه من تحقيق معدلات نمو مرتفعة نسبياً على مدار السنوات الأربعة التي تلت حرب الخليج. وكان المركز المالي للدولة هو الأكثر تأثراً بإيقاع التغيرات الجيوسياسية التي عصفت بالمنطقة. فطفرة النمو الإقتصادي التي شهدتها الأردن جنباً إلى جنب مع الإصلاحات التي اتخذت لضبط الإنفاق العام وزيادة مستوى الإيرادات المحلية، ساهمت جميعها بإظهار الموازنة في حال أفضل.

ويلاحظ المنتبغ للتطورات الإقتصادية التي شهدتها الأردن في مرحلة ما بعد الأزمة بوضوح أن السنوات الأولى من عمر برنامج التصحيح الإقتصادي نجحت إلى حد ما في إعادة الإستقرار للإقتصاد الكلي. فبعد خمس سنوات من انطلاق البرنامج، تراجع الإنفاق العام بأكثر من 20 نقطة مئوية من الناتج الوطني، وارتفعت الإيرادات المحلية بأكثر من 7 نقاط مئوية، وانخفض عجز الموازنة قبل المساعدات من نحو 22.9% في عام 1988 إلى 5.4% في 1994. وتراجعت المديونية الخارجية بأكثر من 70 نقطة مئوية من الناتج الوطني. وعاد الفضل في ذلك إلى النمو الكبير في الناتج الوطني الإسمي الذي ساهم في اظهار مؤشرات هامة كالإنفاق العام والدين العام والعجز، في وضع أفضل بكثير مما كانت عليه إبان وبعيد الأزمة. كما ساهمت الإجراءات الحكومية التي تبنتها الحكومة والسياسة النقدية المتحفظة التي انتهجت إبان تلك الفترة، في ضبط معدلات التضخم ضمن حدودها المقبولة. فبعد أن تجاوز هذا المعدل حاجز 25 نقطة مئوية في عام 1989 تراجع تدريجياً ليصل إلى نحو 3.6%، وذلك بعد مضي خمس سنوات فقط على انطلاق برنامج التصحيح الإقتصادي. أما الإحتياطيات من العملات الأجنبية، فقد تأثرت إيجاباً بتدفق مدخرات العائدين من الخليج واستثماراتهم، وتأثرت أيضاً بإشارات التفاؤل التي بعثت بها التطورات الإقتصادية التي شهدتها الأردن في السنوات القليلة التي أعقبت الازمة، فبعد أن كانت هذه الإحتياطيات غير كافية لتغطية شهر من المستوردات في عام 1988، أصبحت في غضون خمس سنوات كافية لتغطية نصف عام من المستوردات.

لم تتخذ الوتيرة المتسارعة لتطور مؤشرات التعافي الإقتصادي في السنوات الأولى من عمر برنامج التصحيح طابع الاستمرارية، خصوصاً أن جانباً كبيراً من معززات التعافي كانت مرحلية فقط. فابتداءً من منتصف التسعينيات، أخذت الطفرات المشهودة في مصادر النمو الإقتصادي التي شهدها الأردن خلال السنوات الأولى من عمر البرنامج بالتلاشي، كاجبة بذلك معدلات النمو المتسارعة. فابتداءً من عام 1993 أخذ حجم الاستثمارات الخاصة بالتراجع تدريجياً إلى أن راوحت مستوياته قبل البرنامج، وهذا ما أدى بدوره إلى تباطؤ معدلات النمو الإقتصادي خلال النصف الثاني من عقد التسعينيات. كما لم يكن المركز المالي للدولة بعيداً عن هذا التراجع، فالإيرادات المحلية تأثرت بدورها بتراجع معدلات النمو الإقتصادي وتباطؤ نمو القاعدة الضريبية. في المقابل، فإن القدرة على تخفيض فاتورة الإنفاق على الأجور والرواتب ونفقات الأمن والدفاع، والتي كانت تستحوذ على جانب كبير من الإنفاق العام، أصبحت محدودة للغاية ومقيدة بالإعتبارات السياسية والإجتماعية.

### الجدول رقم (1): تطوّر المؤشرات الإقتصادية الكلية خلال الفترة التي سبقت الخصخصة

2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987	
4.1	3.1	3	3.3	2.1	6.2	5	4.5	14.4	1.6	-0.3	-10.7	1.5	2.3	النمو الإقتصادي
0.7	0.6	3.1	3	6.5	2.4	3.6	3.3	4	8.2	16.2	25.7	6.6	-0.2	التضخم
-4.7	-3.5	-6	-2.5	-2.8	-3.9	-1.4	-0.5	0.3	-14.4	-6.2	-7.6	-14.5	-13.4	عجز الموازنة بعد المساعدات % من الناتج
31.1	31	30.4	31.5	33.6	34.4	32.6	34.8	37.9	35.2	37.2	35.9	31.9	28.8	إيرادات الحكومة المركزية % من الناتج
34.8	34.5	36.3	34	36.4	38.3	34	35.3	37.6	49.7	43.4	43.4	46.4	42.2	النفقات % من الناتج
92.2	106.8	109.8	101.4	109.8	112.8	133.5	134.1	143.1	198.5	208.1	غـم	غـم	غـم	المديونية العامة % من الناتج
86	97.9	97.5	99.2	106.3	103.3	109.7	118.8	128.9	174.6	188.8	غـم	غـم	غـم	المديونية الخارجية % من الناتج
3331	2629	1750	2200	1759	1972	1692	1632	750	825	848	460	110	413	الاحتياطيات من العملة الصعبة (مليون دولار)
8.7	8.5	5.5	6.4	4.9	6.4	6	5.5	2.7	3.8	3.9	2.6	0.5	1.8	الاحتياطيات من العملة الصعبة (شهر مستوردات)

Source IMF. "Evaluation Report IMF Support to Jordan. 1989–2000. Independent evaluation office. Dec 2005.

وقد دفع هذا التراجع في المؤشرات الإقتصادية الأردن بعد عام 1994 إلى توقيع نوع آخر من الاتفاقيات مع صندوق النقد الدولي سُميت بملحق التسهيلات التمويلية (Extended Fund Facility)، حيث أفضت هذه الاتفاقيات المصممة للتعامل مع هذا النوع من التحديات الإقتصادية إلى تبني الأردن لحزمة جديدة من الإصلاحات والسياسات التي استهدفت معالجة الإختلالات الهيكلية التي يعاني منها الإقتصاد الأردني، وتعزيز مقومات وفرص النمو الإقتصادي على المدى المتوسط والمدى البعيد.

وفي سنة 1996 أدرجت سياسة الخصخصة كمكون أساسي للأجندة الإقتصادية للحكومة. وقد أوردت الحكومة في استراتيجيتها لعام 1999 ولاحقاً في قانون التخاصية، عدة مبررات للخصخصة وفق المادة 3 من قانون التخاصية الأردني رقم 25 لسنة 2000، وهي:

- أ- رفع كفاءة المشاريع الإقتصادية وزيادة إنتاجيتها وقدرتها التنافسية.
- ب- الإسهام في تشجيع الاستثمارات المحلية والعربية والدولية بتوفير مناخ استثماري جاذب.
- ج- تحفيز الإدخارات الخاصة وتوجيهها نحو الاستثمار الطويل المدى تعزيزاً لسوق رأس المال المحلي والإقتصاد الوطني.



د- تخفيف العبء المالي على الخزينة العامة بوقف إلزامها بتقديم المساعدات والقروض للمشاريع المتعثرة والخاسرة.

هـ- إدارة المشاريع الإقتصادية بأساليب حديثة، بما في ذلك استخدام التقنية المتطورة بهدف تمكين هذه المشاريع من إيجاد أسواق مستقرة وفتح أسواق جديدة من خلال قدرتها على المنافسة في الأسواق العالمية.

### أداء المنشآت العامة قبل الخصخصة

ليس من السهل تقييم أداء وكفاءة المنشآت العامة قبل الخصخصة بدقة، وخصوصاً في جانب أداءها المالي بسبب ضعف المعايير المحاسبية والاعتماد على أشكال مختلفة من الدعم المالي الحكومي لها. ولم يتمكن الفريق الفني من حصر أوجه الدعم، حيث كان الكثير منه يتم خارج الموازنة أو ضمن بنود غير محددة لهذه الغاية. ولكن التحديات التي غالباً ما تشوب إدارة المنشآت في القطاع العام كانت واضحة. ولعل تجربة مؤسسة الإتصالات الأردنية (شركة الإتصالات الأردنية فيما بعد) تعتبر مثالاً على مدى ضعف الأداء الذي يمكن أن تعاصره المنشأة عندما تعمل بعيداً عن ظروف السوق التنافسية. فعلى الرغم من الأرباح المرتفعة التي كانت تحققها المؤسسة، وتشكل وحدها أكثر من 70% من إيرادات الموازنة من المؤسسات والشركات الحكومية، فقد كانت الشركة تعاني من ضعف واضح في الأداء، ولم تكن قادرة على مواكبة المتطلبات والتطلعات المتنامية للمستهلكين. فنطاق انتشار الخدمات الهاتفية الثابتة، الخدمة الأساسية التي كانت متوفرة آنذاك، كان محدوداً للغاية ويقل بكثير عن مستوياته في الدول الأخرى وحتى النامية منها.

ففي الوقت الذي كان فيه هناك ما بين 400 إلى 600 خط ثابت لكل ألف من السكان في الدول مرتفعة الدخل، و120 خط في الدول النامية، كان في الأردن فقط نحو 60 خط لكل ألف من سكانه. ولم يكن سبب ذلك ضعف الطلب على خدمات المؤسسة، بل كان إخفاقها في تلبية طلبات المستهلكين دليلاً على تدني أدائها إبان تلك الفترة، إذ كان يتوجب على المتقدم للحصول على الخط الثابت الانتظار لسنوات. ولم تكن المشكلة تقتصر فقط على انحسار نطاق انتشار خدمات الإتصالات في الأردن وطول فترة انتظار الحصول عليها، وإنما امتد الأمر ليشمل نوعية الإتصالات نفسها. فمعدل المكالمات غير المكتملة كان مرتفعاً نسبياً ويفوق مستوياته في الدول الأقل دخلاً من بين مجموعة الدول متوسطة الدخل، إذ لم يكن يتجاوز معدل اكتمال المكالمات أكثر من 45%. وعلى الرغم من كل هذه المشاكل والتحديات، فقد كانت ظاهرة أخرى من مظاهر الاحتكار تتجلى أيضاً في سوق الإتصالات الأردنية خلال عقد التسعينيات، وهي ارتفاع تكلفة الإتصالات لا سيما الدولية منها، والتي يعكس جانباً منها الوضع الاحتكاري للمؤسسة، فقد فاقت تلك التكلفة في الأردن مستوياتها في الدول المجاورة وفي أرجاء واسعة من دول العالم. وعلى سبيل المثال، كانت تكلفة الإتصال لمدة ثلاث دقائق من الأردن مع الولايات المتحدة تبلغ نحو 9 دولار أمريكي، مقابل نحو 4 دولار في دولة الإمارات، 5 دولار في البحرين والكويت، و6 دولار في مصر وإيران والسعودية وتونس، وأقل من 8 دولار في قطر وعمان، و8 دولار في المغرب، هذا في الوقت الذي لم تكن فيه تكلفة الإتصال من الولايات المتحدة إلى المنطقة الشرقية من العالم تتجاوز 2 دولار للمدة نفسها<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Merih Celasum, "State-Owned Enterprises in the Middle East and North Africa: Privatization Performance and Reform", The Economic Research Forum for Arab Countries, Iran and Turkey, 2001.

وكما هو الحال في الإتصالات التي حملت الإقتصاد كلفاً عالية، وإن ليس للخزينة (على الأقل ليس بشكل مباشر)، فقد حملت مؤسسة عالية / شركة الخطوط الجوية الملكية الأردنية (لاحقاً) كلفاً مرتفعة للإثنين. فعلى الرغم من الوضع الاحتكاري الذي منح للشركة على مدار عقود من الزمن، وعلى الرغم من الرعاية والدعم الحكومي المباشر وغير المباشر لها، إلا أن تشتت الأهداف التي كانت توجه أنشطة المؤسسة والتدخل الحكومي المستمر في أعمالها وبعض أوجه الضعف لدى الإدارة والكفاءة المتدنية، ربما كانت جميعها أسباباً في تدهور المؤشرات التشغيلية والمالية للشركة. فمعدل إشغال الطائرات بالركاب، وهو من المؤشرات التي تؤثر بشكل مباشر في ربحية شركات الطيران، كان منخفضاً في حالة الملكية الأردنية مقارنة بالمعدل العالمي والمعدل الإقليمي. وفي الوقت الذي بلغ فيه المعدل العالمي للإشغال 73% في عام 2000، لم يتجاوز هذا المعدل لدى الملكية الأردنية أكثر من 68%، في حين كان يصل في حالة الشركة الإماراتية للطيران إلى نحو 75%، وفي حالة الشركة المغربية للطيران 73%، على سبيل المثال. كما كان معدل تشغيل الطائرات في الملكية الأردنية، والذي بلغ في عام 2000 نحو 7 ساعات يومياً، يعتبر أقل من الحد الأدنى من الساعات اللازمة لتحقيق معايير الجدوى والمقدر بـ 10 ساعات يومياً. هذه الاعتبارات، جنباً إلى جنب مع المشاكل الأخرى التي كانت تعاني منها الشركة، لاسيما تضخم مستويات نفقاتها، تفسر جميعها الأوضاع المالية الصعبة التي عانت منها الشركة وأدت إلى تقادم مديونيتها حتى بلغت في عام 1998 نحو 600 مليون دينار، أي ما يعادل 10% من الناتج الوطني في ذلك العام<sup>5</sup>.

وكان لقطاع المنتجات النفطية (تكرير النفط) نصيب أيضاً من التبعات السلبية المترتبة على المساهمة الحكومية المصحوبة بأوضاع احتكارية، فشركة مصفاة البترول الأردنية، التي كانت تتمتع بحقوق امتياز حصرية في نشاط تكرير وتوزيع المشتقات النفطية، أصبحت تعاني من تدن واضح في كفاءتها الإنتاجية. فغياب المنافسة المحفزة عن هذه الشركة والتدخل الحكومي المستمر في أعمالها ومنهجية التسعير التي كانت تعتمدها الحكومة للمشتقات النفطية والتي كانت تضمن للشركة حداً أدنى من الأرباح، ساهمت جميعها في تنامي تكلفة تكرير المشتقات النفطية مقارنة مع تكلفة إنتاجها في عدد كبير من الدول<sup>6</sup>. أما شركة مصانع الإسمنت الأردنية، والتي كانت تتمتع بحقوق احتكارية منفردة في هذا القطاع، فكانت تعاني من عدد من المشاكل الإنتاجية والتسويقية، هذا بالإضافة إلى تضخم حجم العمالة لديها. وعلى الرغم من كل ذلك، كانت الشركة قادرة على تغطية تكاليفها مع هامش ربحي معقول وذلك بفضل وضعها الاحتكاري.

ومن الأمثلة على أداء قطاع البنية التحتية التي تعتبر احتكارات طبيعية، سلطة المياه الأردنية التي أنشأت بموجب القانون المؤقت رقم 34 لعام 1983 والمعدل بموجب القانون رقم 18 لعام 1988 على شكل مؤسسة مستقلة مالياً وإدارياً تتبع وزير المياه والري، ولعلها من أبرز صور الملكية الحكومية التي تعكس هذا النمط من الأنماط الاحتكارية. فهذه المؤسسة التي أنيطت بها كامل مسؤولية توفير المياه للمستهلكين، إضافة إلى خدمات الصرف الصحي والمشاريع المتعلقة بها، وتخطيط الموارد المائية ومراقبتها وإنشائها وعملياتها وصيانتها، منيت

<sup>5</sup> Daniel Muller-Jentsch, "Transport Policies for the Euro-Mediterranean Free-Trade Area: An Agenda for Multimodal Transport Reform in the Southern Mediterranean", World Bank Technical Paper No. 527, 2001.

<sup>6</sup> حازم الرحايله، "تسعير المشتقات النفطية في الأردن"، منتدى الاستراتيجيات الأردني، 2013.

بالخسائر منذ إنشائها وألزمت الخزينة بنفقات إضافية سنوية تزيد عن 1% من الناتج الوطني للأردن. فبالإضافة إلى قيام المؤسسة ببيع المياه بتعرفة منخفضة نسبياً، كانت الشركة تعاني عدداً من المشاكل والضغوط لعل من أبرزها ارتفاع نسبة فاقد المياه فيها (Unaccounted for Water) الذي وصل إلى نحو 50%، وهي نسبة تتجاوز النسب المقبولة عالمياً. بالإضافة إلى ذلك، كانت المؤسسة وكغيرها من المنشآت العامة في الأردن تعاني من تضخم في حجم العاملين فيها، وضعف القدرة على تغطية تكاليفها. هذه المشاكل بدورها وضعت المؤسسة في وضع مالي لا تُحسد عليه، إذ بلغ إجمالي عجزها المالي المتراكم ومديونيتها في عام 1994 نحو 11.5 ضعف إيراداتها السنوية، واستمرت مديونيتها بالتراكم تبعاً إلى أن وصلت إلى نحو 550 مليون دينار عام 1999.<sup>7</sup>

أما بالنسبة للأنشطة التعدينية (الإسمنت، البوتاس، الفوسفات) فقد كانت تتم من خلال شركات مساهمة عامة مدرجة في بورصة عمان (سوق عمان المالي) تمتلك الحكومة حصصاً كبيرة فيها. ومع أنها كانت تغطي نفقاتها وتحقق أرباحاً معقولة في معظم السنوات، فقد كان يتعين على هذه المنشآت الالتزام بدفع فوائد سنوية (خدمة دين) تقدر في المتوسط بنحو 90 مليون دولار، وقد رتب ذلك على الدولة تحمل مديونية ضمنية بنسبة ملكيتها، مما يؤثر على الموقف المالي للدولة باعتبارها مديونية محتملة (Contingent Liabilities).<sup>8</sup>

هناك أيضاً عدد من الشواهد التي تؤكد كذلك على ضعف إدارة الدولة للمنشآت التي تعمل في بيئة تنافسية أو شبه تنافسية. ومن الأمثلة على ذلك الشركة الأردنية للسياحة والمياه المعدنية (حمامات ماعين) والتي تأسست في عام 1980 وكانت الحكومة تملك ما نسبته 78% من أسهمها، والتي أصبحت تعاني من مصاعب مالية وتسويقية إلى أن وصلت خسائرها المتراكمة في عام 1998 إلى 11 مليون دينار ومديونيتها إلى 15 مليون دينار. ومثال آخر هو مؤسسة سكة حديد العقبة، والتي أنشأت عام 1973 لغايات نقل الفوسفات من مناجم الحسا والأبيض إلى ميناء العقبة لأغراض التصدير، إذ كانت ولا زالت تواجه عدداً من المشاكل التشغيلية، وتعاني أيضاً من أوضاع مالية صعبة، حيث وصلت خسائرها المتراكمة في نهاية عام 1998 إلى نحو 54 مليون دينار، ومديونية بلغت نحو 76 مليون دينار. وهناك أيضاً عدد من المؤسسات والشركات العامة التي فشلت الدولة في إدارتها وقدرتها على المنافسة، واضطرت إلى تصفيتها بعد أن خسرت أكثر من 75% من رأسمالها، كجريدة الشعب، ومصنع الزجاج، وشركة الأخشاب، وشركة الإنتاج التلفزيوني.<sup>9</sup>

ويشكل عام، فقد أفضت المشاكل المتعددة التي كانت تعاني منها المنشآت الحكومية إلى تراكم مديونياتها، لا سيما الخارجية منها إلى مستويات مقلقة. ففي عام 1992 وصلت المديونية الخارجية لهذه المنشآت إلى نحو مليار دينار، مشكّلة بذلك نحو 13% من إجمالي الدين العام الخارجي للمملكة. وكان سبب ثلاثة أرباع هذه

<sup>7</sup> George T. Keith Pitman, "Jordan: An Evaluation of Bank Assistance for Water Development and Management: A Country Assistance Evaluation", World Bank, 2004.

<sup>8</sup> Nilgün Gökçür and Roger Christen, "The Impact of Restructuring and Privatizing state- Owned Enterprises and Non Infrastructure Enterprises in Jordan (2004-2008)" Executive Privatization Committee, 2009.

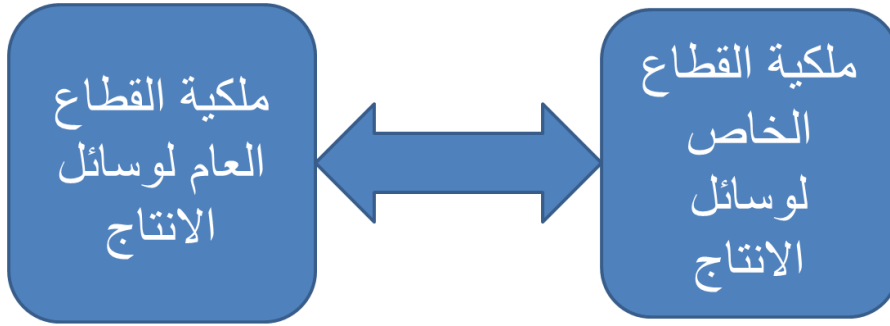
<sup>9</sup> الهزايمة، محمد، "تقييم تأثير التخصيص على الأداء المالي والتشغيلي للشركات الأردنية المخصصة"، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات الإدارية والمالية العليا، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، الأردن 2005.

المديونية شركة الخطوط الجوية الملكية الأردنية، في حين توزعت النسبة المتبقية على عدد من أنشطة البنى التحتية (المياه، النقل العام، السكك الحديدية، الموانئ، باستثناء أنشطة الكهرباء).

## الإطار المفاهيمي للخصخصة

### القطاع العام والقطاع الخاص: نحو فهم موضوعي لنقاط القوة والضعف وإمكانيات التكامل

أدى الصراع الأيديولوجي بين الفكر الرأسمالي والفكر الماركسي في أواخر القرن التاسع عشر، والذي تطور إلى صراع فعلي بين معسكر رأسمالي وآخر إشتراكي خلال القرن العشرين، إلى إضفاء هالة من القدسية من قبل كل جانب على مفهوم القطاع العام والقطاع الخاص، فاعتبر الفكر الماركسي أن ملكية القطاع العام لوسائل الإنتاج تمثل قمة التحرر الإنساني من قيود التبعية والاعتراب تحت سيطرة أصحاب رؤوس الأموال. في المقابل، اعتبر الفكر الرأسمالي أن الملكية الخاصة والسوق الحر يمثلان قمة الحرية للإنسان، حيث يمتلك كل إنسان إنتاج ما تصنعه يده وتقوم آلية السوق بتوزيع الموارد بين المنتجين كما "اليد الخفية" وبشكل مثالي لتصل إلى المستهلك.



مقابل هذه الثنائية الأيديولوجية الطابع، نجد أن الواقع الموضوعي حول العالم هو نظام اقتصاد السوق. وتختلف الدول عن بعضها البعض في طبيعة الدور المناط في القطاعين العام والخاص. وبإستطاعتنا مقارنة كل من القطاعين العام والخاص بشكل موضوعي لفهم نقاط القوة والضعف لكل منهما، وآفاق الشراكة التي من شأنها تعظيم نقاط القوة المشتركة وتقليص نقاط الضعف. وسنعرض في الأقسام التالية خصائص القطاع العام، وخصائص القطاع الخاص، وخصائص السلع والخدمات المختلفة، وبالتالي تكوين رؤية لمجالات التخصص لكلا القطاعين أو مجالات التكامل والشراكة بينهما.

### خصائص القطاع العام

يشمل القطاع العام "الدولة" بسلطاتها الثلاث التنفيذية، والتشريعية، والقضائية بما فيها الحكومات المركزية واللامركزية. ويصار في هذا الفضاء العام، إلى تشريع القوانين وتنفيذها وحماية النظام العام بتوفير الأمن والدفاع وحكم القانون وحماية حقوق الإنسان، وتوفير المال العام لتغطية تكاليف السلع والخدمات العامة المختلفة التي تلتزم الدولة بتوفيرها للمواطنين بعدالة وإنصاف، والإشراف على أداء المنشآت الإنتاجية في القطاع الخاص لتنظيم هذا الأداء وضبط جودته.

وتجري في القطاع العام أيضاً مراقبة نشاط السوق وحركة الأسعار، والتخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما يجري الإشراف على أداء المنشآت الإنتاجية في القطاع الخاص وضمان صحة التنافس، وصحة سلوكها والتحكم بالأسعار إذا كانت احتكراً أو ضمن سوق تنقصها مقومات المنافسة. وتكمن نقاط قوة القطاع العام في مدى قدرته على التجاوب مع أولويات المجتمع التنموية في سن التشريعات، والاستثمار بالبنية التحتية والخدمات العامة، وأخذ قدرة المستهلك على الدفع بعين الاعتبار في تحديد أسعار الخدمات. ونقاط ضعفه جلية أيضاً، فهي ضعف آليات المساءلة والمحاسبة الإدارية والترهل الوظيفي، وضعف الحافز لتلبية احتياجات متلقي الخدمة أو ضبط الكلفة وتحسين الجودة.

### خصائص القطاع الخاص

قطاع الأعمال الخاص الربحي<sup>10</sup> هو الذي يتولى إدارة الإنتاج في القطاعات السلعية والخدمية التي يكون المواطنون في حاجة لها، بإشراف الدولة وضمن قوانينها. ولكي يتم إنتاج ما يكفي لتلبية حاجات المواطنين لشتى السلع والخدمات، لا بد للمنشآت من الحصول على القيمة المالية التي يتكلفتها الإنتاج بالإضافة إلى ربح مجز لتغطية عائد الإستثمار والمخاطر التي قد يواجهها المستثمر. وتتم من خلال آلية السوق ترجمة "حاجات" المواطنين تلك إلى "طلب فعّال" من خلال إنفاق المواطنين المباشر على شراء السلع أو من خلال تنفيذ القطاع الخاص لعقود يمولها القطاع العام.

ومن نقاط القوة لدى القطاع الخاص القدرة على التجاوب السريع مع عوامل العرض والطلب، والقدرة على الريادة والابتكار، وتوفير حافز الربح لتحقيق مزيد من الكفاءة في استخدام الموارد، والمساهمة في العبء الضريبي لتمويل الخدمات العامة. ولكن لدى القطاع الخاص نقاط ضعف أيضاً، مثل إمكانية الكسب المفرط من خلال الاحتكار في حال ضعف التنافسية في السوق، والتركيز على الأثر المباشر (الربح والخسارة) وإهمال الآثار غير المباشرة الناتجة عن الاستثمار (كالأثر على البيئة)، وعدم تكافؤ المعلومة بين المنتج والمستهلك (صلاحية المنتج، الكلفة الحقيقية، الخ) وقصر الأفق الاستثماري الذي يسعى إليه القطاع الخاص لتحقيق العائد، فيعزف عن الاستثمار في مشاريع ذات مردود طويل الأمد لصالح مشاريع تحقق الربح السريع.

### خصائص اقتصاد السوق: بين التنافس والإحتكار

يدفع التنافس بين مزودي السلع والخدمات المنتج إلى زيادة جودة الإنتاج وتخفيض ثمنه. أما ضعف التنافس بوجود منتج واحد أو بضعة منتجين، فيدفع المنتج نحو السعي إلى وضع احتكاري يجني فيه أرباحاً لا من جهده الإنتاجي، بل من خلال السيطرة على مدخلات ومخرجات الإنتاج. كما تمكنه هذه السطوة من التأثير على أصحاب القرار والالتفاف على قواعد المنافسة، وهو السلوك المعروف "بالسعي إلى الكسب الربحي (Rent Seeking)". ويتعين أن يستهدف الإصلاح المؤسسي، كأولوية كسر الاحتكار وإصلاح ساحة النشاط الاقتصادي بما يجعلها ساحة حرة مستوية (Level Playing Field) تتيح فرصاً متكافئة لكل من يرغب في دخولها وممارسة النشاط الاقتصادي فيها دون عوائق من إجراءات وأنظمة أو حتى من حجب المعلومات المتاحة

<sup>10</sup> يمكن أيضاً التمييز بين القطاع الخاص الربحي والقطاع الخاص غير الربحي، ومؤسسات المجتمع المدني غير الربحية والتي تفضل بمهام مجتمعية وبيئية وغيرها.

لمختلف الناشطين المحتملين (Asymmetry of Information)، وبينما تتمثل مخاطر الاحتكار في القطاع الخاص بتعظيم الأرباح الاحتكارية، تتمثل مخاطر الاحتكار في القطاع العام بتدني مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، ومن الممكن ضبط كلا الظاهرتين من خلال فتح الأسواق للمنافسة ومراقبة الأداء، ووضع معايير واضحة للتسعير وتقديم الخدمة.

### السلع والخدمات العامة والخاصة

تميز الأدبيات الاقتصادية عند تناولها لموضوع تقاسم الأدوار بين القطاعين العام والخاص على الصعيد الإنتاجي بين مجموعات مختلفة من السلع والخدمات التي تم تقسيمها وفقاً لطبيعتها ومدى توافرها وإمكانية الحصول عليها.

تتمثل المجموعة الأولى بالخدمات العامة ذات الاستخدام غير الحصري (Non-excludable) التي حالما توافرت فإن نفعها يشمل شريحة واسعة من المستفيدين. كما أن إستهلاك هذا النوع من الخدمات أو الإنتفاع به من قبل شخص معين لا يمنع الإنتفاع به من قبل شخص آخر. فعلى سبيل المثال، فإن مشاهدة البث التلفزيوني من قبل شخص أو مجموعة إضافية من المشاهدين لا يرتب على جهة البث كلفاً إضافية. وكذلك الأمر بالنسبة للأمن العام والدفاع اللذين إذا ما توافرا، فإن آثارهما ومنافعهما تعم الجميع دون استثناءات خاصة. وفي جميع هذه الحالات فالقطاع العام هو عادة الأوفر على توفير هذه الخدمات.

أما المجموعة الثانية، فهي تمثل مجموعة خدمات المرافق العامة التي يمكن حصرها بمجموعة محددة من المستفيدين، كالمدارس والجامعات والمستشفيات. وهنا نجد أمثلة لهذه الخدمات مقدمة من قبل القطاع العام كما القطاع الخاص الربحي والخاص غير الربحي. وفي حال تقديم الخدمات العامة كالتعليم والصحة من قبل القطاع الخاص، تناط في القطاع العام مسؤولية وضع معايير عامة ومواصفات لاعتماد الخدمات العامة المقدمة ومراقبة الأداء.

وتتمثل المجموعة السليعية الثالثة في الخدمات الشبكية (شبكات الاتصالات، شبكات الطرق، شبكات الكهرباء، شبكات المياه، الخ) وهي بالأساس خدمات البنى التحتية التي تخدم مجموعة كبيرة من المنفعين عبر هذه الشبكات. وكما في المجموعتين الأولى والثانية، فالشبكات غير المحصورة كالطرق يقدمها القطاع العام (مع إمكانية تصميمها وتنفيذها وصيانتها من قبل القطاع الخاص). أما الشبكات القابلة للحصر من خلال عدادات تقيس حجم الاستخدام، كما في حالة الكهرباء والمياه، فيستطيع القطاع الخاص تقديمها. وبشكل عام، ليس هناك نمط معين لملكية وإدارة وتشغيل هذا النوع من الخدمات، فهناك عدد من الدول التي يضطلع فيها القطاع العام بزمم الأمور كاملة في هذه الأنشطة، وهناك من الدول التي يتولى فيها القطاع الخاص إدارة وتشغيل هذا النوع من الخدمات مع احتفاظ الدولة بملكية أصولها، ومنها من يتولى فيها القطاع الخاص العملية برمتها، من الملكية وصولاً إلى الإدارة والتشغيل.

أما المجموعة الرابعة والتي لا تقل أهمية عن غيرها من المجموعات السليعية ذات الطابع العام، فتتمثل بالسلع والموارد الطبيعية التي تتوافر بكميات ومخزونات محددة، وعادة ما تكون ملكاً للمجتمع كثروة وطنية. إلا أن

هناك قيود تحكم استخدامها والانتفاع بها من قبل العامة، ومن أبرز الأمثلة على ذلك الفوسفات والبوتاس، الثروة السمكية، الثروة النفطية، الموارد المعدنية وغيرها من الموارد الطبيعية. وفي غالب الأحيان، تؤول ملكية هذه الموارد للدولة، إلا أن إدارة إنتاجها وعملياتها التشغيلية تتأط في عدد من الحالات بالقطاع الخاص.

أما المجموعة الخامسة والأخيرة من السلع، وهي المجموعة الأوسع نطاقاً فتشمل السلع الخاصة ذات الاستخدام الحصري، كما أن استهلاك هذا النوع من السلع من قبل شخص ما يحد من إمكانية حصول شخص آخر عليها، وتعرف اقتصادياً بأنها تلك السلع التي يتطلب توفير وحدة جديدة منها تحمل كلفة إضافية. وهذا التعريف ينطبق بشكل عام على كافة السلع المادية (Tangible Goods) المعمرة منها وغير المعمرة، كالمواد الغذائية والملابس والمركبات والأجهزة والأثاث وغيرها من السلع المادية.

في ضوء التمايز بين مزايا القطاعين العام والخاص والتمايز في طبيعة السلع والخدمات ذاتها، يبرز السؤال حول التوزيع الأمثل للأدوار بين القطاعين، وفيما إذا كان توزيع الأدوار مرتبط إلى حد بعيد بطبيعة السلعة أو الخدمة المقدمة. وعند استعراض نقاط القوة والضعف لكلا القطاعين، يتضح أن إنتاج السلع الخاصة في الأسواق المنافسة (كالألبسة والأغذية والأثاث وغيرها) ليست بحاجة إلى تدخل القطاع العام إلا في الحدود الضيقة، مثل الرقابة على المواصفات. أما إنتاج السلع ذات الطابع الاحتكاري، كالتعدين، أو الخدمات العامة، كالصحة والتعليم، أو الشبكات العامة كالكهرباء والمياه، فهذه كلها تتطلب صيغاً تكاملية في توزيع الأدوار، وليس هناك وصفة واحدة لكل الدول أو لكل القطاعات، فبعض الخدمات تقدم من قبل القطاع العام بنجاح، ونفس هذه الخدمات تقدم بنجاح من قبل القطاع الخاص. وبالتالي فتفاصيل الحوافز والحاكمية والموارد المتاحة هي التي تحكم الأداء وليس فقط طبيعة الملكية.

### إعادة هيكلة مؤسسات القطاع العام

عادة ما تسبق عملية الخصخصة إعادة لهيكله النشاطات الخدمية داخل القطاع العام. فإن كانت تدار من قبل وحدات إدارية داخل الوزارة المعنية، فقد يتطلب تحويل هذه الوحدات إلى مؤسسات عامة يمكن إدارتها بشكل مستقل مالياً وإدارياً. كما يمكن تحويل المؤسسات العامة إلى شركات مساهمة مملوكة من قبل الحكومة. وتختلف المؤسسات العامة والشركات المملوكة للحكومة من الناحية القانونية والمالية والرقابية (أنظر الملحق رقم 3). وقد تحقق هذه الهيكلة بحد ذاتها قدراً كبيراً من التحسن في الأداء كما أثبتت التجربة في بعض الحالات، ولا ترقى إلى تغيير ملموس في الأداء في حالات أخرى.

### أساليب الخصخصة ومناهجها

ارتبط مفهوم الخصخصة عند شريحة واسعة من المجتمع بقيام الدولة بتحويل أصولها في المنشآت الإنتاجية والخدمية للقطاع الخاص، وتخليها عن الإلتزامات المترتبة عليها تجاهها، والحقوق المترتبة لها منها (الإيرادات والأرباح وغيرها). والخصخصة في واقع الحال لا تعني بالضرورة تخلي الدولة عن ملكيتها لنشاط أو منشأة معينة، إذ يمكن أن تكون من خلال الإضطلاع بأدوار محددة على الصعيد التشغيلي أو الإداري وغيرها من أوجه المشاركة الفاعلة. فعلى مدار العقود السابقة، تطورت أنماط متعددة للكيفية التي يمكن للدولة من خلالها التخلي عن بعض أدوارها لصالح القطاع الخاص، تراوحت بين إناطة جانب من إدارة المنشآت الحكومية لهذا القطاع من

خلال ما أصبح يعرف بعقود الإدارة أو الخدمات (Service and Management Contracts) وبين تخلي الدولة عن ملكيتها في هذه المنشآت لصالح ذلك القطاع لقاء أثمان معينة (Divestiture). ولكن أهمية الخصخصة لا تكمن فيمن يملك أو من يدير، وإنما تكمن في توزيع المسؤوليات والمخاطر التي تترتب على كل من أنماطها المختلفة، وطبيعة الحوافز التي تتولد عنها.

وهناك في واقع الحال أربعة أنماط رئيسة لزيادة مشاركة القطاع الخاص في الحياة الاقتصادية بشكل عام، وفي المنشآت الحكومية على وجه الخصوص، والتي يمكن تلخيصها بما يلي<sup>11</sup>:

- التخلي عن الملكية (Divestiture): يتضمن هذا النمط من سياسات الخصخصة قيام الدولة ببيع كامل أو جزء من أصولها إلى القطاع الخاص. ولهذا النمط من الخصخصة أساليب متنوعة، إذ أنه بالإمكان تخلي الدولة عن أصولها في المنشآت الحكومية من خلال البيع المباشر للمستثمرين في القطاع الخاص (Direct Sale)، أو من خلال بيع الأسهم في الأسواق المالية (Public Offering)، أو غيرها من الطرق البديلة<sup>12</sup>.
- عقود الامتياز (Franchise or Concession Agreements): تقوم الحكومة وفق هذا المنهج بمنح حقوق محددة لمستثمر في القطاع الخاص دون غيره لتقديم خدمة معينة وفق شروط ومدة متفق عليها، وغالباً ما يطبق هذا النمط من الخصخصة على مشاريع البنى التحتية القائمة أو المرغوب في استحداثها، بحيث يقع على عاتق المستثمر تحمل كافة النفقات الرأسمالية. وفي بعض الحالات يتم تحديد آلية معينة يتم من خلالها تقاسم إيرادات المشروع خلال فترة الامتياز بين الدولة والمستثمر بما يضمن لصاحب الاستثمار تغطية نفقاته وهامش ربحي محدد.
- عقود التأجير (Leasing Contracts): يتمثل هذا النمط من الخصخصة بقيام الحكومة بتأجير إحدى المنشآت أو المشاريع التابعة لها إلى القطاع الخاص مقابل إيجار معين ووفق شروط ومدة متفق عليها. وهو يمثل أيضاً أحد الأنماط المستخدمة لخصخصة المرافق العامة كالموانئ والمطارات والجسور والطرق السريعة وغيرها من المرافق العامة. ومن أهم ما يميز هذا النمط من الخصخصة تحمل المستأجر للمخاطر التجارية المترتبة على الأنشطة المستأجرة، وهو الأمر الذي قد يحفز على تحسين أدائها وكفاءتها.
- عقود الإدارة (Management Contracts): تقوم الحكومة وفق هذا النمط بإبرام عقود مباشرة مع القطاع الخاص لإدارة إحدى المنشآت العامة وفق شروط ومدة محددة. وفي العادة يتم اختيار شركات ومؤسسات متخصصة لها باع في إدارة منشآت مشابهة في أعمالها للمنشأة العامة. وهذا النمط من التعاقد يمنح الجهة المتعاقدة حقوق الإدارة فقط، في حين يبقى القطاع العام مسؤولاً عن تمويل النفقات التشغيلية والإستثمارية للمنشأة. وتتمثل منفعة الجهة المتعاقدة في هذا النوع من العقود في تلقيها لرسوم

<sup>11</sup> الهزايمة، محمد، "تقييم تأثير الخصخصة على الأداء المالي والتشغيلي للشركات الأردنية المخصصة" رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، 2004.

<sup>12</sup> بيع لصالح مدراء وعمال المنشأة (Management/ Employee Buyout)، أو من خلال ما يُعرف بنظام القسائم (Mass or Voucher Privatization) الذي كان سائداً في بعض دول الاتحاد السوفيتي سابقاً. وهناك أسلوب آخر قلماً يُستخدم، يُعرف بالتصفية (Divestment) ويتمثل ببيع أصول المنشآت العامة بدلاً من بيعها كوحدات مؤسسية. ويعتبر منحه التخلي عن الملكية من أكثر أنماط الخصخصة تكريساً للدور والمسؤوليات والمخاطر التي تقع على عاتق القطاع الخاص.



معينة لقاء إدارتها للمنشأة العامة دون تحملها للمخاطر التجارية التي قد تترتب عليها، وفي بعض الأحيان، يتم ربط رسوم الإدارة بعدد من المؤشرات التي لها علاقة بأداء الشركة كالأرباح والمبيعات، وهذا ما يجعل هذا النوع من العقود داعما للحوافز المؤسسية. وفيما يلي جدول تفصيلي يوضح كيفية توزيع المسؤوليات بين القطاعين العام والخاص وفق الأنماط المختلفة للخصخصة<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Terence R. Lee and Andrei Jouravlev, "Private Participation in the Provision of Water Services: Alternative means for private participation in the provision of water services", SERIE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO N° 2, 1994.

الجدول رقم (2): توزيع المسؤوليات بين القطاعين العام والخاص تحت أنماط متعددة من الخصخصة

عقود الإدارة Management Contracts	عقود الخدمات Service Contracts	التأجير Leasing	الإمتياز بما يشمل عقود البناء، التشغيل، التحويل Concession (incl. BOT)	التخلي عن الملكية Divestiture	المسؤوليات Responsibility
حكومي أو مختلط State or Mixed	حكومي أو مختلط State or Mixed	حكومي أو مختلط State or Mixed	حكومي أو مختلط State or Mixed	خاص Private	ملكية الأصول Ownership of Assets
عام Public	عام Public	عام Public	خاص Private	خاص Private	تمويل رأس المال Capital Financing
عام Public	عام Public	خاص Private	خاص Private	خاص Private	رأس المال التشغيلي Working Capital
عام Public	خاص بحسب التحديد Private as specified	عام Public	خاص Private	خاص Private	تنفيذ الأعمال Execution of Works
خاص Private	خاص بحسب التحديد Private as specified	خاص Private	خاص Private	خاص Private	التشغيل والصيانة Operation and Maintenance
خاص Private	عام Public	خاص Private	خاص Private	خاص Private	السلطة الإدارية Management Authority
معظمه عام Mainly Public	عام Public	خاص Private	خاص Private	خاص Private	المخاطر التجارية Commercial Risks
يعتمد على الخدمات المقدمة والنتائج Based on services rendered & results	يعتمد على الخدمات المقدمة Based on services rendered	قيمة تأجيرية، وقد يعتمد على النتائج Rental value. or based on Results	يعتمد على النتائج Based on Results	التوصل إلى السعر العادل من خلال المنافسة أو التقدير والتفاوض Privately Determined	أساس التعويض Basis of Compensation

يشير التنوع أعلاه إلى أنه ليس هناك في الواقع اقتصاديات قطاع عام بالمطلق أو قطاع خاص بالمطلق، فحول العالم، حتى الأوروبية منها تختلف من دولة إلى الأخرى في توزيع الأدوار بين القطاع العام والخاص. وكما سنرى لاحقاً، فقد اعتمد الأردن بشكل أساسي على التخلي عن الملكية وبشكل جزئي وتدرجي كمنهج للخصخصة، كما فعلت الكثير من دول العالم، ولكن في الفترة الأخيرة تطور استخدام عقود الإدارة والتشغيل كبديل عن التخلي الكامل للقطاع العام عن الملكية.