

الفصل العاشر
الجزء الأول

النتائج

المحتويات

- المقدمة
- أولاً: الظروف التي دفعت الحكومات الأردنية إلى تبني الخصخصة كخيار اقتصادي (الفصل الثاني)
- ثانياً: الإجراءات المتبعة في عمليات الخصخصة من الناحية القانونية والمالية والإدارية
- ثالثاً: تقدير الأسعار من بدل الأسهم والحصص في المنشآت التي تمت خصصتها (الفصل الخامس)
- رابعاً: أداء المنشآت التي تمت خصصتها والإيرادات الحكومية المتحققة منها (الفصل السابع / الجزء الأول)
- خامساً: برامج التوعية العامة ومدى مراعاتها لأسس الشفافية والمكاشفة (الفصل السادس)
- سادساً: الآثار الاقتصادية الكلية من حيث الأثر على النمو الاقتصادي، والإيرادات، والدين العام، ونوعية الخدمات العامة (الفصل السابع / الجزء الثاني)
- سابعاً: تأثير أعداد ومستويات أجور العاملين والأسس والمعايير التي اعتمدت في عمليات التسريح (الفصل الثامن)
- ثامناً: أوجه وقانونية استخدام عوائد التخصيص

المقدمة

يسجلّ للأردن أنه الدولة العربية الأولى التي تجري مراجعة شاملة لتجربة الخصخصة، هذا مع أن معظم الدول العربية مضت في برامج خصخصة فاق حجمها حجم البرنامج الأردني بكثير. ومن هنا، فإن أهم ما في الدراسة هو الإستفادة من الدروس والعبر وتحويلها إلى توصيات حول المستقبل. إن الدروس والتوصيات عديدة ومتشعبة، لكن المحصلة هي أن التجربة الأردنية، كما هي التجربة الدولية المعاصرة التي أثبتت أن الخصخصة ليست بالضرورة الدواء الشافي لكل مشكلة، فنجاحها أو فشلها يتوقفان على البيئة التنظيمية، وبنية السوق، وشفافية العملية، ومضمون الإتفاقيات، والقدرة على مراقبتها ومتابعتها لاحقاً. وثمة أدلة عملية كثيرة من الواقع على أن التسلسل السليم للخطوات (البدء بإطار تنظيمي متين، ثم تنظيم السوق فالانتقال إلى نموذج الخصخصة الملائم للقطاع، ثم الرقابة على الأداء) من شأنه أن يزيد فرص نجاح واستدامة الخصخصة. ومكتسبات الخصخصة المحتملة كبيرة إذا ما تم تنفيذها في بيئة من الشفافية والمنافسة والمحاسبة، ومخاطرها كبيرة أيضاً إذا ما نُفذت بغير هذه الشروط. والفرق يكمن في العناية بالتفاصيل.

بدأت لجنة تقييم التخصيص عملها في شهر آذار 2013، وذلك عقب توجيه جلاله الملك عبدالله الثاني ابن الحسين معظم حفظه الله، ومن خلال كتاب التكاليف السامي بتاريخ 12 تشرين الأول 2012 لحكومة دولة الدكتور عبدالله النسر الأولى بـ: "تشكيل لجنة من الخبراء المحليين والدوليين في مجال السياسات الإقتصادية والإجتماعية من ذوي الخبرة والنزاهة والحياد، وتكليفهم بمراجعة سياسات وعمليات الخصخصة للوقوف على أثرها الإقتصادي والاجتماعي على أساس الحقائق وليس الانطباعات أو الإشاعات، لمعرفة نقاط الضعف والنجاح وإطلاع المواطنين على نتائجها بكل شفافية، والاستفادة من الدروس المستفادة، وتضمينها في عملية رسم السياسات الإقتصادية والاجتماعية المستقبلية."

وقد حرصت اللجنة على استخلاص الدروس والعبر، والمدرجة في التوصيات لاحقاً، من خلال الإجابة وبشكل موضوعي على ثمانية أسئلة وهي:

- 1- ما هي المبررات التي دعت الحكومات الأردنية إلى تبني الخصخصة كخيار اقتصادي؟
- 2- ما مدى سلامة الإجراءات المتبعة في عمليات الخصخصة من الناحية القانونية والمالية والإدارية؟
- 3- ما مدى كفاءة وشفافية ونزاهة تقدير الأسعار من بدل الأسهم والحصص في المنشآت التي تمت خصصتها؟
- 4- ما مدى تحسّن أداء المنشآت التي تمت خصصتها والإيرادات الحكومية المتحققة منها؟
- 5- هل رافق عمليات التخصيص برامج توعية عامة وما مدى مراعاتها لأسس الشفافية والمكاشفة؟
- 6- ما هي الآثار الإقتصادية الكلية من حيث الأثر على النمو الاقتصادي، والإيرادات، والدين العام، ونوعية الخدمات العامة؟
- 7- ما مدى تأثر مستويات أجور العاملين والأسس والمعايير التي اعتمدت في عمليات التسريح؟
- 8- ما مدى أوجه وقانونية استخدام عوائد التخصيص؟

وضمن سعيها للإجابة على الأسئلة أعلاه، استعانت اللجنة في تنفيذها للمهام الموكلة إليها بخبراء ومختصين في القانون والإقتصاد والمحاسبة والتحليل المالي والموارد البشرية وبرامج التوعية العامة. كما قامت اللجنة بالتواصل

مع كافة الجهات التي عملت ونفذت عمليات الخصخصة، حيث تم ذلك بالاستناد إلى الوثائق والدراسات وفحص ومراجعة كافة الملفات المتاحة التي تمت بموجبها عمليات الخصخصة. وقد راعت اللجنة في اختيارها لهؤلاء الخبراء والمتخصصين أن لا يكون لأي منهم ارتباطات أو أدوار سابقة في عمليات الخصخصة التي تمت وذلك لضمان أعلى مستوى من المهنية والموضوعية والحيادية في عملها. وقد شملت الدراسة المنشآت التالية والتي تولت إدارة خصصتها الهيئة التنفيذية للخاصية:

- 1- شركة مصانع الإسمنت الأردنية
- 2- شركة البوتاس العربية
- 3- شركة مناجم الفوسفات الأردنية
- 4- شركة الخطوط الجوية الملكية الأردنية
- 5- شركة الأسواق الحرة للمطارات الأردنية
- 6- الشركة الأردنية لصيانة الطائرات
- 7- الشركة الأردنية لصيانة محركات الطائرات
- 8- الشركة الأردنية لتموين الطائرات
- 9- الشركة الأردنية لتدريب الطيران والتدريب التشبيهي
- 10- شركة أكاديمية الطيران الملكية الأردنية
- 11- شركة كلية الملكة نور الفنية للطيران المدني
- 12- شركة الإتصالات الأردنية
- 13- شركة توليد الكهرباء المركزية
- 14- شركة توزيع الكهرباء
- 15- شركة توزيع كهرباء إربد

كما شملت الدراسة أيضاً عمليات بيع الرخص أو اتفاقيات البناء و/أو الإدارة والتشغيل التالية، حيث تم الحصول على البيانات والمعلومات المتعلقة بها مباشرة من المنشآت والجهات الحكومية التي تنظم وتراقب أعمال هذه المنشآت:

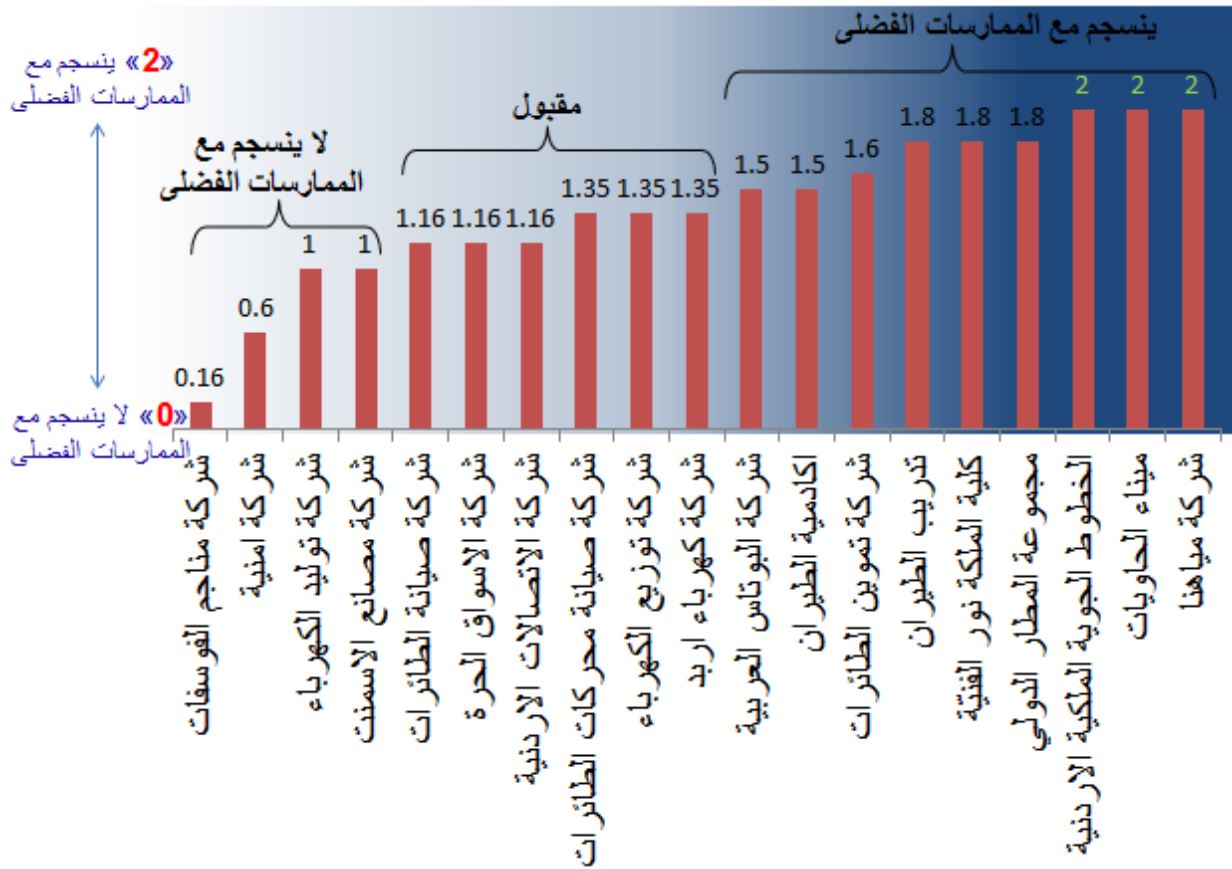
- 16- شركة مياها
- 17- إتفاقية المطار
- 18- ميناء الحاويات في العقبة
- 19- منح رخصة شركة أمنية

وقد قامت اللجنة، ومن خلال تحريات الفرق الفنية المختلفة (الدستورية والقانونية والمالية والإقتصادية)، بتقييم كل عملية من عمليات الخصخصة على حده من حيث سلامة تنفيذ عمليات الخصخصة من جهة، وأثارها الإقتصادية والإجتماعية من جهة أخرى. ولتسهيل استخلاص النتائج من هذه المراجعة الشاملة، فقد تم إعطاء علامة معيارية ضمن منهجية واضحة ومحددة ليسهل مقارنة نتائج عمليات الخصخصة بعضها ببعض، واستخلاص الدروس والعبر عن برنامج الخصخصة برمته (أنظر الملحق رقم (9)). فقد تم في جانب تقييم

التنفيذ إعطاء علامة معيارية (من 0 - 2)¹ لكل من المعايير التالية: أ) مدى وضوح التوجه الاستراتيجي، ب) طرح العطاء بشكل تنافسي، ج) الإلتزام بالإجراءات الناظمة، د) منهجية تقدير قيمة الشركة، هـ) دستورية القرار، و) قانونية الإتفاقيات.

وتم حساب معدل معياري لسلامة التنفيذ لكل شركة على حده وفق ما هو مبين في الشكل رقم (1)، والذي يظهر تباين جودة عمليات التنفيذ. وترى اللجنة أن العمليات التي تميزت بممارسات فضلى في التنفيذ هي ميناء الحاويات، وشركة مياها، والملكية الأردنية، ومجموعة المطار الدولي، وكلية الملكة نور الفنية، وتدريب الطيران، وتموين الطائرات، وشركة البوتاس، وأكاديمية الطيران. أما العمليات التي كان للجنة عليها بعض الملاحظات حول جودة التنفيذ فهي شركة توزيع الكهرباء، وتوزيع كهرباء إربد، وصيانة محركات الطائرات، وشركة الإتصالات، وصيانة الطائرات، والأسواق الحرة للمطارات. والعمليات التي لم تتسجم مع الممارسات الفضلى في التنفيذ هي شركات توليد الكهرباء، وشركة الإسمنت، ومنح رخصة أمنية الأولى، وشركة الفوسفات.

الشكل رقم (1): تصنيف الشركات حسب التنفيذ



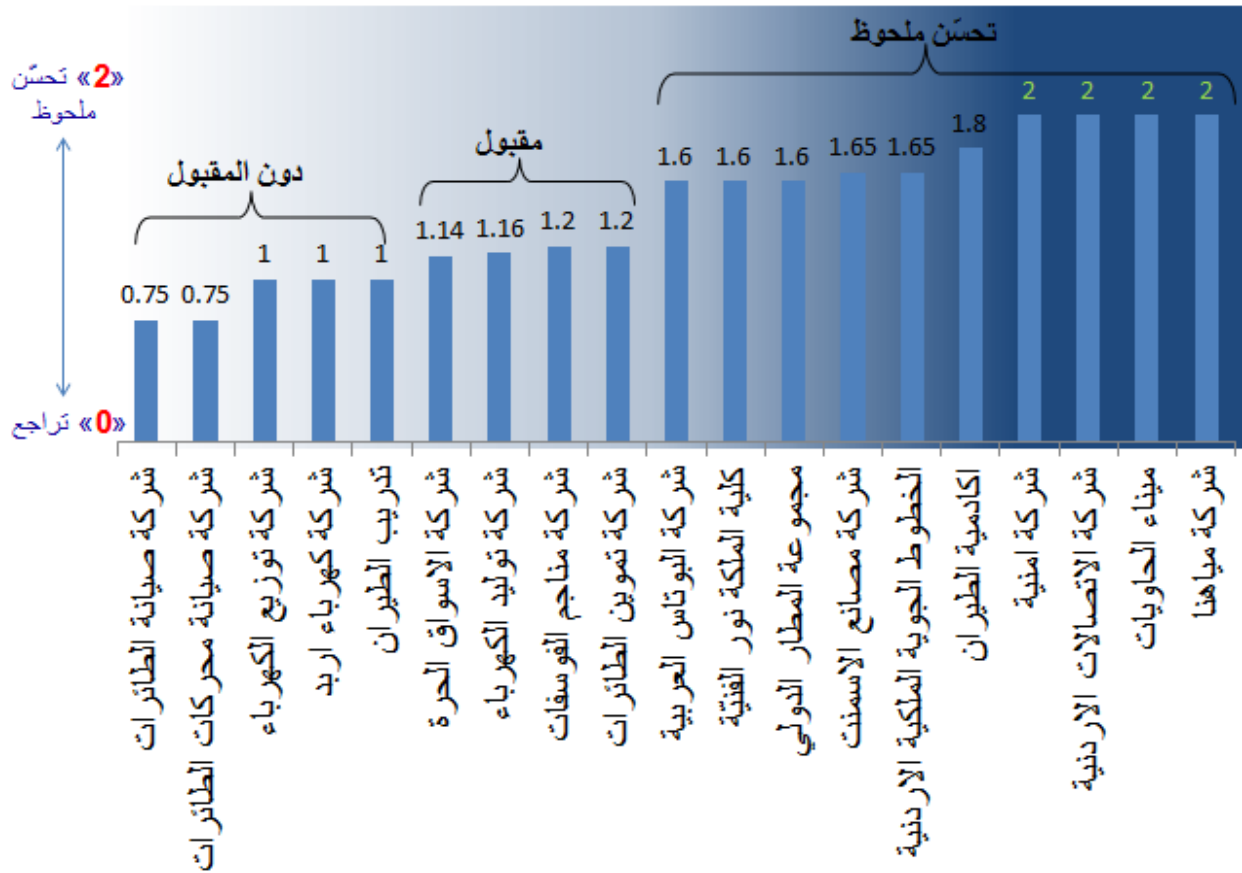
وفي جانب الأثر الإقتصادي والاجتماعي، فقد تم تقييم كل عملية خصخصة بإعطاء علامة معيارية (من 0 - 2)² لكل من المعايير التالية: أ) الأثر على الأداء المالي للشركة، ب) الأثر على عائدات الخزينة، ج) الأثر

¹ معيار العلامة حسب التنفيذ: 0 غير مستوفية المعايير، 1 مستوفية إلى حد ما، 2 مستوفية للمعايير
² معيار العلامة حسب الأثر: 0 تراجع، 1 لا تغيير، 2 تحسن ملحوظ

على المستهلك، د) الأثر على الموظفين، ه) الأثر على المسؤولية الاجتماعية للشركات، و) الأثر على التنافسية في القطاع. وقد تم تقييم عمليات التنفيذ والآثار في الفصول 3-9 من هذا التقرير بالتفصيل وتم احتساب معدل معياري للأثر الاقتصادي والاجتماعي لكل شركة وفق ما هو مبين في الشكل رقم (2).

وتم احتساب معدل معياري للأثر الاقتصادي والاجتماعي لكل شركة وفق ما هو مبين في الشكل رقم (2)، والذي يبين تباين الأثر الاقتصادي والاجتماعي للخصخصة. وترى اللجنة أن تحسناً ملحوظاً على مؤشرات الأداء أظهرته الشركات التالية ميناء الحاويات، وشركة مياها، والاتصالات، وشركة أمنية، وأكاديمية الطيران، والإسمنت، والملكية الأردنية، ومجموعة المطار الدولي، والبوتاس، وكلية الملكة نور الفنية، أما الشركات التي أظهرت تحسناً محدوداً فهي الأسواق الحرة للمطارات، الفوسفات، تموين الطائرات، وتوليد الكهرباء. أما الشركات التي لم تظهر مؤشرات أي تحسناً فكانت شركة توزيع الكهرباء، وتوزيع كهرباء إربد، والتدريب التشبيهي وصيانة محركات الطائرات، وصيانة الطائرات.

الشكل رقم (2): تصنيف الشركات حسب الأثر



ويلخص الشكل رقم (3) عملية التقييم للتنفيذ والأثر في آن واحد، حيث يمثل الإحداثي السيني (الأفقي) التقييم النهائي لكل عملية من عمليات الخصخصة من حيث مدى انسجام الجانب التنفيذي منها مع التشريعات النافذة والممارسات الفضلى في هذا المجال. ويظهر الإحداثي الصادي (العامودي) مقارنة بين الشركات المخصصة من حيث اتجاه أثارها الاقتصادية والاجتماعية ما بين التحسن والتراجع عما كانت عليه قبل الخصخصة. ويجب

أما العمليات التي ابتعدت عن الأطر التشريعية والممارسات الفضلى على صعيد التنفيذ فكانت أهمها شركة الفوسفات، والتي افتقدت للكثير من معايير الشفافية والإلتزام بالممارسات الفضلى، وتلاها تنفيذ بيع الرخصة الثالثة لشركة أمنية، والتي اعترها الكثير من العيوب، مع ان أثرها الإقتصادي اللاحق كان ايجابياً في تعظيم المنافسة في القطاع بما يعود بالمنفعة على المستهلك. أما قطاع الكهرباء، فقد كان أداءه دون المستوى المطلوب، إن كان من حيث التنفيذ أو الأثر. وقد كان من الأجدى التوجه نحو عقود الإدارة والتشغيل في إنتاج وتوزيع الكهرباء، بدلاً من الخصخصة الكاملة للأصول. وبشيء من التفصيل، خلصت اللجنة من فحصها ودراستها ومراجعتها وتقييمها لكافة هذه العمليات إلى النتائج التالية:

أولاً: الظروف التي دفعت الحكومات الأردنية إلى تبني الخصخصة كخيار اقتصادي (الفصل الثاني)

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. إلا أن ضعف مقومات القطاع الخاص في تلك الفترة والأحداث الجيوسياسية استدعت تدخل القطاع العام في ملكية وإدارة هذه المنشآت. ومنذ التسعينيات قامت الحكومة بخصخصة عدد من المنشآت وحافظت على حصص إستراتيجية في عدد منها مثل الفوسفات والبوتاس والملكية الأردنية وغيرها.

إن مراجعة الظروف التاريخية والإقتصادية التي دفعت بالحكومات التي تعاقبت على الأردن منذ بداية التسعينيات من القرن الماضي نحو تبني الخصخصة، تؤكد على أن الخيارات المتاحة حينئذ كانت محدودة للغاية، وأن التوجه نحو الخصخصة كان مبرراً في ضوء الأزمة الإقتصادية التي عصفت بالأردن في نهاية الثمانينيات والتي أبرزت أوجه الضعف في هيكل الإقتصاد الأردني والمالية العامة، خصوصاً أنها تزامنت مع التوجه العالمي نحو الخصخصة، والذي شمل دول العالم الغربي والنامي، بما فيها الدول العربية. وبمراجعة توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص حول العالم نجد أنه ليس هناك في الواقع اقتصاديات قطاع عام بالمطلق أو قطاع خاص بالمطلق، فدول 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.

وقد بدأ التوجه التدريجي للدولة الأردنية نحو الخصخصة منذ ثمانينيات العقد الماضي ولم يأت من فراغ. فقد أوردت الحكومة في استراتيجيتها في العام 1999 ولاحقاً في قانون التخاصية، عدداً من المبررات للخصخصة كما ورد في المادة (3) من قانون التخاصية رقم 25 لسنة 2000، وهي:

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

د. تخفيف العبء المالي على الخزينة العامة بوقف التزامها 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.

ومن خلال مراجعة الوثائق والإحصائيات، وجدت اللجنة أن هناك أسباب موضوعية وتاريخية دفعت الحكومات المتعاقبة لتبني الخخصة كنهج وخيار اقتصادي، أهمها:

1- تعرّض الأردن في نهاية الثمانينيات إلى أزمة اقتصادية صعبة، تمثلت بشكل أساسي في انخفاض احتياطات العملات الصعبة إلى مستوى يقلّ عن قيمة صادرات المملكة لشهر واحد، وانهار سعر صرف الدينار الأردني، وتراجع كبير في معدلات النمو الإقتصادي والمؤشرات الحيوية للإقتصاد خلال تلك الفترة. وتعود جذور جزء من هذه الأزمة إلى تقادم مستويات الإنفاق العام إلى مستويات تفوق بكثير حجم موارد الدولة ومقوماتها المحلية.

2- ضعف أداء بعض مؤسسات ومنشآت القطاع العام والأعباء المالية التي تحملتها خزينة الدولة جراءها، فقد كان عدد من هذه المؤسسات يعاني من ضعف واضح في الأداء وتضخم في حجم تكاليفها ونفقاتها، فعلى سبيل المثال، كانت مؤسسة عالية - الخطوط الجوية الملكية الأردنية تعاني من عجوزات مالية كبيرة ناتجة بشكل أساسي عن تضخم الكلف التشغيلية، وما ترتب على ذلك من تنامي حجم مديونيتها المكفولة من قبل الحكومة. وحتى الشركات التي لم تكن تعاني من مشاكل مالية، كانت تعاني من ضعف واضح في الأداء على حساب متلقي الخدمة، فشركة الاتصالات الأردنية لم تكن قادرة على مواكبة المتطلبات والتطلعات المتنامية للمستهلكين والإقتصاد الوطني. هذا بالإضافة إلى ظاهرة الإحتكار والمشاكل الفنية الأخرى التي كان يعاني منها القطاع وتؤثر بشكل سلبي ومباشر على متلقي الخدمة.

3- كان هناك توجه دولي عام نحو الخخصة، تدعمه الجهات الدولية المانحة، وعلى رأسها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ضمن ما يعرف بـ "توافق واشنطن" (Washington Consensus) الذي روج لمجموعة من السياسات، أهمها تحرير الإقتصاد، وضبط الإنفاق الحكومي، والخخصة. وقد قادت بريطانيا راية خخصة منشآت القطاع العام في بداية الثمانينيات، وتبعها بعد ذلك العديد من دول العالم، وخصوصاً تلك التي كانت تعاني من أزمات اقتصادية اضطرتها للإستعانة بقروض تمويلية مشروطة بتبني نهج الخخصة. وانخرطت معظم الدول العربية تبعاً في برامج ومشاريع خخصة طموحة، شملت بدايةً كل من المغرب ومصر في خخصة عدد كبير من المنشآت والأصول الحكومية، ثم تلتها تونس والأردن ولبنان وليبيا واليمن وعمان والسودان. وبينما بدأت عمليات الخخصة في هذه الدول بقطاعات إنتاجية كالتعدين والتصنيع، وقطاعات خدمية كالفنادق، فقد شملت لاحقاً قطاعات خدمية كالإتصالات والنقل والكهرباء والمياه.

وقد ترتب على ذلك تبني الأردن لبرنامج الخخصة كأحد مكونات برنامج التصحيح الإقتصادي الذي تم الشروع به في التسعينيات كأحد السياسات التي انتهجت بعد الأزمة الإقتصادية الخانقة التي كان يمر بها.

ثانياً: الإجراءات المتبعة في عمليات الخصخصة من الناحية القانونية والمالية والإدارية

1- دستورية الخصخصة (الفصل الثالث)

من الناحية الدستورية، فإن عملية التخصيص وإعادة الهيكلة التي تبنتها الدولة الأردنية منذ بداية الثمانينيات وحتى تاريخه لا تتعارض بشكل عام مع الدستور وأحكامه، فقبل صدور قانون التخصيص في العام 2000، كانت عملية التخصيص تجد سندها التشريعي في المادة 45 من الدستور، التي تعطي مجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية. أما بعد صدور قانون التخصيص رقم 25 لسنة 2000، فقد استندت عملية التخصيص على قواعد قانونية أصولية ترتبط بمجلس الوزراء باعتباره صاحب الولاية العامة في إدارة شؤون الدولة وفق أحكام الدستور. كما لا يصدق على عمليات الخصخصة وصف المعاهدات والاتفاقات الدولية التي تحكمها الفقرة الثانية من المادة 33 من الدستور، كونها لم تُبرم مع دولة أو أحد أشخاص القانون الدولي.

أما فيما يتعلق بعبود الامتياز، فإن الدستور الأردني يشترط لنفاذها موافقة مجلس الأمة، وذلك وفقاً لأحكام المادة 117 من الدستور، التي تنص على أن "كل امتياز يُعطى لمنح أي حق يتعلق باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة يجب أن يصدق عليه بقانون". وهنا فقد تباينت ممارسات الحكومة بين تلك الملتزمة بالدستور نصاً وروحاً من جهة (مثل البوتاس)، وتلك التي انتقصت من الدور المناط بمجلس الأمة بموجب الدستور من خلال إصدار تعهدات للمستثمر تشكّل حقاً في امتياز يحتاج إلى مصادقة لاحقة من مجلس الأمة (مثل الفوسفات).

لقد أثار تبني حكومات المملكة الأردنية الهاشمية المتعاقبة برنامج التخصيص وإعادة الهيكلة مجموعة من التساؤلات الدستورية حول أحقية مجلس الوزراء في إصدار القرارات الخاصة بإخضاع بعض المنشآت الاقتصادية لعملية التخصيص قبل صدور قانون التخصيص رقم 25 لعام 2000، حيث استندت تلك الحكومات في قراراتها المتعلقة بالتخصيص إلى ولايتها العامة في إدارة شؤون الدولة الداخلية والخارجية، والتي قررها له المشرع الدستوري في الفقرة الأولى من المادة 45 من الدستور. فمنذ أن بدأ برنامج التخصيص في الأردن في العام 1986 وضعت الحكومة خطة لتحويل بعض المؤسسات العامة إلى شركات مساهمة عامة تعمل على أسس تجارية بحيث تم بموجب هذا البرنامج تعديل القوانين والتشريعات الناظمة لتنفيذ عمليات التخصيص. وقد استمرت الحكومات الأردنية المتعاقبة حتى عام 2000 في اتباع نهج الخصخصة اعتماداً على قرارات حكومية حتى عام 2000 أي قبل صدور قانون التخصيص، بالاستناد إلى أحكام المادة 45 من الدستور الأردني التي تنص على أن يتولى مجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما قد عهد أو يعهد به من تلك الشؤون بموجب الدستور أو أي قانون إلى أي شخص أو هيئة أخرى، وهذا يعزز الرأي بدستورية التخصيص قبل صدور القانون عام 2000 حيث أنه لا يوجد أي نص دستوري آخر ينزع الإختصاص في إدارة المرافق العامة والمؤسسات الحكومية من مجلس الوزراء.

وتمت معظم عمليات التخصيص بموجب اتفاقيات وقعت بين الحكومة الأردنية ومستثمر مالي و/أو شريك استراتيجي في قطاعات مختلفة كالتعدين، والاتصالات، والكهرباء، والنقل الجوي. وهذه الإتفاقيات لا يصدق

عليها وصف المعاهدات والاتفاقات الدولية التي تحكمها الفقرة الثانية من المادة 33 من الدستور، كونها لم تُبرم مع دولة أو أحد أشخاص القانون الدولي. لذا فهي بتلك الصفة القانونية لا تغدو أن تكون عقداً دولياً يحكمه مبدأ حرية التعاقد بمجرد تلاقي الإرادتين، دون الحاجة لتعليق نفاذه على أي إجراء دستوري كموافقة مجلس الأمة.

أما فيما يتعلق بعقود الإمتياز، فإن الدستور الأردني يشترط لنفاذها موافقة مجلس الأمة وفقاً لأحكام المادة 117 من الدستور التي تنص على أن "كل امتياز يعطى لمنح أي حق يتعلق باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة يجب أن يصدق عليه بقانون". كما عرف المجلس العالي لتفسير الدستور كلمة "إمتياز" الواردة في المادة المذكورة أعلاه بقراره التفسيري رقم 5 لسنة 2012 إنه "منح حق حصري لجهة معينة قد تكون شركة أو شخص أو جهة حكومية أو غير حكومية باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة ضمن حدودها العمومية ولا تشمل ما تبقى من هذه المعادن أو عروقها أو شعبها في خارج تلك الحدود". ولأهمية حقوق الإمتياز المتعلقة بالمرافق العامة أو باستثمار المناجم أو المعادن، فقد اشترط الدستور الأردني أن لا ينفذ أي عقد امتياز على المرافق العامة واستثمار المناجم أو المعادن إلا بعد أن تتم المصادقة عليه بقانون يصدر عن السلطة التشريعية.

وبناءً على ما سبق، فقد تم منح شركة البوتاس العربية حق امتياز لاستثمار أملاح ومعادن البحر الميت في عام 1958 ولمدة 100 عام بموجب قانون تصديق الامتياز الممنوح لشركة البوتاس العربية المساهمة المحدودة وتعديلاته رقم 16 لسنة 1958. وقد تم تعديل بعض شروط عقد الإمتياز في العام 2010 مما استلزم إصدار قانون معدل لقانون تصديق الإمتياز الممنوح لشركة البوتاس العربية المساهمة المؤقت رقم 23 لسنة 2010. أما بالنسبة للفوسفات، وعلى الرغم من اعتبار استثمار الفوسفات من قبيل المعادن وفقاً لقرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم 5 والمذكور أعلاه، إلا أنه لم يصدر ومنذ تاريخ إنشاء الشركة عام 1953 أي قانون خاص للتصديق على حق تعدين الفوسفات الممنوح لشركة مناجم الفوسفات الأردنية.

وفي العام 2006 منحت الحكومة حقوقاً تعدينية لشركة الفوسفات من خلال رسالة تعهدات تضمنت إعطاء الحق الحصري لشركة مناجم الفوسفات الأردنية في الإستثمار في الفوسفات في كافة أنحاء المملكة إلى أن ينفذ المخزون في المملكة، وعدم إعطاء أي مستثمر آخر الحق في الإستثمار في هذا المجال إلا بعد عرض الترخيص على شركة الفوسفات لإبداء رأيها في الحصول عليه من عدمه خلال 90 يوماً، وهو ما يشكل في طبيعته حقاً في الإمتياز بحاجة عند ممارسته إلى تصديق مجلس الأمة عليه بقانون، إستناداً لأحكام المادة 117 من الدستور. أما في ما يتعلق باتفاقية إمتياز المطار كمرفق عام، فقد تمت المصادقة عليها بموجب قانون الطيران المدني واكتسبت صبغتها الدستورية من الحكم القانوني الذي أضافته المادة 66/أ من القانون الذي دخل حيز النفاذ بعد توقيع اتفاقية إمتياز المطار.

2- الإجراءات القانونية والمالية والإدارية النازمة لعمليات الخصخصة (الفصل الرابع / الجزء الأول)

توفر الإستراتيجيات

إن وجود إستراتيجية مسبقة واضحة تحدد الغايات والأسس التي تتم بموجبها إعادة هيكلة القطاعات المختلفة وخصخصة المنشآت العاملة ضمن القطاع تعد شرطاً من الشروط الأساسية لنجاح عملية الخصخصة والحكم على سلامة تنفيذها والتحقق فيما بعد من مدى تمكنها من تحقيق الأهداف المتوخاة منها بحسب هذه

الاستراتيجية. لقد تبين للجنة من خلال مراجعة عمليات الخصخصة بأن عدداً منها، مثل قطاع النقل الجوي وقطاع الاتصالات، قد تم وفق استراتيجيات واضحة الأهداف ومقرة من قبل مجلس الوزراء، تضمنت إعادة هيكلة الأنشطة لتعمل وفق أسس تجارية تمهيداً لخصخصة المنشآت العاملة ضمنها، بينما افتقدت عمليات أخرى، خصوصاً في قطاع التعدين، لاستراتيجية واضحة محددة الأهداف والمعالم، وهو ما أدى بدوره إلى تبلور احتكارٍ في نشاط إنتاج وبيع الإسمنت وضعف تطوير الصناعات المتفرعة عن البوتاس والفوسفات. وبشكل عام، فإن التوجه الإستراتيجي كان موجوداً في معظم القطاعات، إلا أنه لم يكن واضحاً ومبلوراً في قطاع التعدين، وبالتالي فقد انعكس هذا على إجراءات التخصيص وأداء القطاع، كما سنرى لاحقاً.

ففي قطاع التعدين، لم تكن هناك استراتيجية واضحة المعالم لخصخصة شركة مصانع الإسمنت الأردنية، وإنما تمت بموجب قرار من مجلس إدارة المؤسسة الأردنية للإستثمار في العام 1996 (الذراع الإستثماري للحكومة الأردنية في ذلك الوقت) والذي تم إقراره لاحقاً من قبل مجلس الوزراء. وفي غياب النظرة الاستراتيجية لقطاع الأسمنت، فقد تمتعت الشركة بحصرية إنتاج وبيع الإسمنت محلياً لفترة امتدت إلى تسع سنوات، احتكرت فيها الشركة سوق الإسمنت ورفعت أسعاره بنسب مرتفعة عدداً من المرات مما أثر سلباً على المستهلك وعلى قطاع العقار في الأردن.

أما خصخصة شركتي البوتاس العربية ومناجم الفوسفات الأردنية، فقد تمت بناءً على توصيات المجلس الإقتصادي الإستشاري في العام 2001، والتي تم إقرارها من قبل مجلس الوزراء في نفس العام. وهنا أيضاً، فإن غياب استراتيجية واضحة للبوتاس والفوسفات أدى إلى غياب شبه كامل لفرص تطوير هذه الصناعات والصناعات المتفرعة عنهما. كما أدى غياب الرؤية الاستراتيجية إلى تحول غير مبرر في البحث عن شريك مالي بدلاً من شريك استراتيجي في نشاط الفوسفات. وهنا تبرز أهمية وضع استراتيجية واضحة علنية تلتزم الحكومات بتنفيذها، ولا يتم تعديلها إلا وفق دراسات موضوعية وافية وليس وفق أهواء أو اجتهادات آنية.

أما قطاع النقل الجوي فقد تم السير ببرنامج إعادة الهيكلة والخصخصة وفق إستراتيجية إعادة هيكلة مؤسسة عالية - الخطوط الجوية الملكية الأردنية التي تم إقرارها من قبل مجلس الوزراء بتاريخ 1997/7/15، حيث تم بموجبها إعادة هيكلة مؤسسة عالية وتحويلها إلى شركة مساهمة عامة لتعمل وفق أسس تجارية في العام 2001، وفصل النشاطات المساندة التي كانت تتبع للملكية الأردنية وتحويلها إلى شركات تمهيداً لخصخصتها، وهي شركة الأسواق الحرة للمطارات الأردنية والشركة الأردنية لصيانة الطائرات والشركة الأردنية لصيانة محركات الطائرات والشركة الأردنية لتموين الطائرات والشركة الأردنية لتدريب الطيران والتدريب التشبيهي، وهذا ما تم تباعاً. أما خصخصة أكاديمية الطيران الملكية الأردنية، فقد بدأت في العام 2000 بموجب قرار من مجلس أمناء الأكاديمية والذي كان يترأسه حينذاك وزير النقل، وتمت الموافقة عليه من قبل مجلس الوزراء في نفس العام. وتم السير بخصخصة كلية الملكة نور الفنية للطيران المدني بموافقة مجلس الوزراء في العام 2000 بناءً على الدراسة التي قامت بها سلطة الطيران المدني لخصخصة الكلية لتعمل بأسلوب القطاع الخاص ووفق أسس تجارية لمواجهة الطلب المتزايد على تدريب الطيران في المنطقة.

أما قطاع الاتصالات، فقد تم البدء بإعادة هيكلته في العام 1994 بموجب قرار مجلس الوزراء، والذي نتج عنه إقرار قانون الاتصالات رقم 13 لسنة 1995 وإنشاء هيئة تنظيم قطاع الاتصالات بموجب القانون لتنظيم القطاع. وفي عام 1996 قرر مجلس الوزراء اعتماد استراتيجية خصخصة مؤسسة الاتصالات السلوكية واللاسلكية، وتم في العام نفسه تحويلها إلى شركة مساهمة عامة مملوكة بالكامل من قبل الحكومة، إستناداً لأحكام المادة (8) من قانون الشركات لتعمل وفق أسس تجارية تمهيداً لعملية خصخصة الشركة.

أما في ما يتعلق بمنح ترخيص شركة أمنية، ففي العام 2003 أقر مجلس الوزراء وثيقة السياسة العامة للحكومة في قطاعي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات المعدّة من قبل وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، والتي تضمنت وجوب إنهاء الحصرية المزدوجة لشركتي فاست لينك وموبايلكم في تقديم خدمة الاتصالات المتنقلة وفتح القطاع للمزيد من المنافسة اعتباراً من العام 2004. وفي المقابل، قامت شركتنا فاست لينك وموبايلكم بتقديم عدة عروض مالية لوقف منح ترخيص لمشغل ثالث، وكان رد مجلس مفوضي هيئة تنظيم قطاع الاتصالات مصيباً في رفض هذه العروض على اعتبار أن تمديد الحصرية للشركتين سيحول دون إيجاد مناخ تنافسي بين المشغلين، وهذا بدوره يؤثر سلباً على جودة وأسعار الخدمات المقدمة. وتعود نشأة قطاع الاتصالات المتنقلة إلى نهاية عام 1994 بحصول الشركة الأردنية لخدمات الهواتف المتنقلة (فاست لينك) على انفرادية تقديم هذه الخدمة لمدة أربع سنوات، على أساس رسوم ترخيص لأول مرة بمبلغ 7 مليون دينار ومشاركة الحكومة بالعوائد بنسبة 20% من الإيرادات السنوية. ومن ثم تمتعت هذه الشركة مع شركة موبايلكم بحصرية ثنائية منذ العام 1999 إلى أن تم فتح القطاع لتراخيص جديدة.

أما قطاع الكهرباء، فقد تم البدء بإعادة هيكلته في العام 1996 وبإقرار قانون الكهرباء رقم 10 لسنة 1996، حيث تم الإعلان رسمياً عن تأسيس شركة الكهرباء الوطنية كخلف قانوني لسلطة الكهرباء الأردنية. واستكمالاً لإجراءات إعادة هيكلة قطاع الكهرباء قررت الحكومة بتاريخ 9 تشرين أول 1997 إعادة هيكلة شركة الكهرباء الوطنية بفصل نشاطات الشركة عن بعضها البعض (التوزيع والتوليد والنقل) لتعمل وفق أسس تجارية وذلك بناءً على توصيات وزير الطاقة والثروة المعدنية بتاريخ 14 و28 أيلول 1997، ومن ثم تم إنشاء هيئة تنظيم قطاع الكهرباء بقرار من مجلس الوزراء عام 2001 بهدف تشجيع القطاع الخاص على الإستثمار في قطاع الكهرباء، وإعادة هيكلة القطاع وتفعيل دور الرقابة والتنظيم وفق متطلبات المصلحة العامة وبما يراعي مصلحة المشاريع العاملة في القطاع، وتنظيمه على أساس من العدالة والتوازن بالإضافة إلى ترخيص الشركات العاملة ومراقبة أدائها.

سير الإجراءات الناظمة لكافة عمليات الخصخصة

بهدف التحقق من سلامة إجراءات تنفيذ عمليات الخصخصة، فقد قامت اللجنة، ومن خلال الفريق القانوني، بالتحقق من الإلتزام بالإجراءات الناظمة لسير عمليات الخصخصة ومدى سلامتها قبل صدور قانون التخصيص في العام 2000 ويعد صدور القانون وإنشاء الهيئة التنفيذية للتخصيص. وتتضمن الإجراءات الناظمة لعمليات التخصيص ثلاث مراحل أساسية: (أ) مرحلة بلورة الاستراتيجيات والتوصيات من قبل اللجان المختلفة ورفعها إلى مجلس الوزراء، (ب) مرحلة اختيار اللجنة الفنية والانتلاف الإستشاري المسؤول عن تقدير قيمة الشركة وتنفيذ عملية التخصيص، (ج) مرحلة تنفيذ عملية التخصيص بما في ذلك إعداد العطاء وطرحه واستلام

العروض وتقييمها ورفع التوصيات إلى مجلس التخاصية ومن ثم مجلس الوزراء. وقد تم تقييم تنفيذ عمليات التخاصية لكل من الشركات على حدا بناءً على هذه المراحل. وقد تبين التزام غالبية هذه العمليات بقانون التخاصية وطرح عطاء تنافسي وبالإجراءات الناظمة لسير عمليات التخاصية.

التوصيات والقرارات المتعلقة بالتخصصية وتشكيل اللجان التوجيهية والفنية:

- التوصية المرفوعة لمجلس الوزراء - من الجهة صاحبة الإختصاص / أو اللجنة العليا للتخاصية - للموافقة على السير بتخصصية أي منشأة بناءً على (دراسات أو خطط أو استراتيجيات للسير في إعادة هيكلة القطاع وتخصصية أية منشأة).
- قرار مجلس الوزراء بإعادة هيكلة و/أو تخصصية المنشأة أو المشروع أو القطاع المعني - بناءً على تنسيبات مجلس التخاصية - ويمكن أن يشمل القرار تحديد أسلوب التخاصية أو يؤجل الى ما بعد تقديم المستشار لتوصيته بهذا الخصوص.
- تشكيل لجنة توجيهية - من قبل مجلس الوزراء- للإشراف على إجراءات تنفيذ عملية التخاصية برئاسة الوزير المعني بالقطاع أو رئيس الهيئة التنفيذية للتخاصية، وتضم بشكل عام الوزراء و/أو الأمناء العامين لعدد من الوزارات والجهات ذات العلاقة بما في ذلك وزارات المالية والتخطيط والوزارة المعنية.
- تشكيل لجنة فنية - من قبل اللجنة التوجيهية - للمتابعة اليومية للأعمال المتعلقة بتنفيذ عملية التخصصية والعمل كنظراء للمستشارين المختصين الذين يتم تعيينهم.

تعيين المستشارين المختصين وإعداد الدراسات اللازمة لطرح العطاءات:

- إعداد الشروط المرجعية لتعيين المستشارين المختصين (مالي وفني وقانوني) لتقديم الخدمات الاستشارية اللازمة لتنفيذ عملية التخاصية من قبل اللجنة الفنية.
- السير في إجراءات طرح العطاء لتعيين المستشارين المختصين وفق إجراءات طرح العطاء المعتمدة.
- تقييم العروض من الشركات الاستشارية المقدمة للعطاء واستكمال مراحل التفاوض والتعاقد مع الائتلاف الاستشاري أو المستشار صاحب العرض الأفضل.
- قيام الائتلاف الاستشاري بإعداد الدراسات والتقارير والوثائق المطلوبة منه والتي تدرج جميعها ضمن مرحلتين:
 (أ) مرحلة إعادة الهيكلة التي تسبق عملية التخصصية: تشمل إعداد تقارير تفصي المعلومات المالية والفنية والقانونية، وتقديم التوصيات بالإجراءات الضرورية لكي تحقق عملية التخصصية أهدافها، بما في ذلك إعادة هيكلة المنشأة أو رأس مالها أو إجراء تعديلات قانونية معينة. ويتم بحث هذه التوصيات مع اللجنة الفنية ورفعها إلى اللجنة التوجيهية، والتي ترفعها بدورها مع تنسيباتها إلى مجلس التخاصية، والذي بدوره ينسب إلى موافقة مجلس الوزراء.
 (ب) مرحلة التحضير لعملية التخصصية: إعداد استراتيجية التخصصية وخطة العمل، وتقييم الشركة، وإعداد وثائق العطاء، وغرفة المعلومات، والتسويق، والبحث وتقصي الحقائق، وأية وثائق أخرى تتطلبها عملية التخصصية. ويرفع المستشار تقريره النهائي شاملاً هذه الدراسات والتقارير والوثائق إما مرة واحدة أو على مراحل حيث تتم الموافقة عليها من قبل اللجنة التوجيهية بناءً على تنسيب اللجنة الفنية ومن ثم يتم رفعها إلى مجلس التخاصية والموافقة عليها من قبله.

تنفيذ عمليات التخصصية:

- يتم تقييم العروض المستلمة من المستثمرين المهتمين من قبل المستشار بالتعاون مع الفريق الفني ورفع التوصيات إلى اللجنة التوجيهية بخصوص تسمية المستثمر صاحب العرض الأفضل.
- موافقة مجلس التخاصية بالتنسيب من اللجنة التوجيهية على نتائج تقييم العروض وعلى بدء التفاوض مع صاحب العرض الأفضل.
- السير في إجراءات التفاوض من قبل المستشارين واللجنة الفنية و/أو بعض أعضاء اللجنة التوجيهية ورفع التنسيبات بنتائج المفاوضات إلى اللجنة التوجيهية.
- موافقة اللجنة التوجيهية على نتائج المفاوضات ورفع توصياتها إلى مجلس التخاصية بالموافقة على تلك النتائج وبالتنسيب إلى مجلس الوزراء بإحالة العطاء على المستثمر الفائز وتوقيع العقد معه وأية اتفاقيات مرتبطة بعملية البيع.
- صدور قرار مجلس الوزراء بالموافقة على الإحالة وعلى توقيع العقد وأية اتفاقيات مرتبطة بعملية البيع مع المستثمر الفائز، متضمنة قيمة البيع وتحديد الوزراء المفوضين بالتوقيع.

قطاع التعدين

إن الإجراءات التي تمت بموجبها خصخصة شركة مصانع الإسمنت الأردنية في العام 1998 استندت إلى قرارات مجلس الوزراء صاحب الولاية العامة. وجاءت هذه الإجراءات منسجمة مع الممارسات المتبعة في هذا المجال، مع الإشارة إلى أن شركة مصانع الإسمنت كانت أولى الشركات التي تمت خصخصتها. وقد تمت عملية خصخصة هذه الشركة من خلال استدراج عروض من شركات عالمية تم اختيارها من قبل مجلس إدارة المؤسسة الأردنية للإستثمار (الذراع الإستثماري للحكومة الأردنية آنذاك) دون اللجوء إلى طرح عطاء تنافسي، إلا أن الجهات المعنية والقائمة على تنفيذ عمليات الخصخصة تداركت هذه الممارسة في العمليات التي تمت بعد ذلك.

أما شركة البوتاس العربية، فقد كانت كافة الإجراءات منسجمة ومتوافقة مع أحكام قانون التخاصية رقم 25 لسنة 2000 ومن خلال طرح عطاء تنافسي شفاف في العام 2003، والالتزام بالإجراءات الناظمة لسير العمليات المبينة أعلاه.

أما شركة مناجم الفوسفات الأردنية، فقد بدأت عملية خصخصة الشركة في العام 2001 من خلال طرح عطاء تنافسي منسجم مع أحكام قانون التخاصية رقم 25 لسنة 2000، إلا أن هذا المسار لم يستكمل، وتم تجميده بتاريخ 2005/8/23 بموجب قرار من رئيس الوزراء آنذاك دون الرجوع إلى مجلس الوزراء و/أو مجلس التخاصية، وتم الدخول في مفاوضات مباشرة مع وكالة بروناي للإستثمار، وهو ما لا يتوافق مع أحكام المادة 5/أ من قانون التخاصية، والتي تتطلب الإلتزام بقواعد الشفافية والعلنية والمنافسة المشروعة، علماً بأن وكالة بروناي لم تكن من ضمن الجهات المتقدمة بعروض ضمن طرح العطاء التنافسي الذي تم طرحه لهذه الغاية، ومن ثم جاء قرار مجلس الوزراء ببيع حصة الحكومة لوكالة بروناي للإستثمار. وقد لا ترقى الممارسات أعلاه إلى مخالفة صريحة ومباشرة للقانون ولكنها في جميع الأحوال لا تتوافق مع الحدود الدنيا من أسس الشفافية والعلنية والمنافسة المشروعة.

قطاع النقل الجوي

من خلال مراجعة وفحص الوثائق التي تمت بموجبها عمليات وإجراءات خصخصة شركات قطاع النقل الجوي، فقد تبين لنا أن جميع هذه العمليات قد تمت وفق الإجراءات التالية:

الخطوط الجوية الملكية الأردنية (RJ): تم بيع جزء من أسهم الحكومة من خلال طرح عام أولي لأسهم الشركة في بورصة عمان. وحيث أن آلية بيع أسهم الشركة كانت من خلال أسلوب الطرح العام في بورصة عمان ضمن المنظومة التشريعية لسوق رأس المال ومتوافقة مع تقديرات المستشار المالي، فقد تمتعت هذه العملية بقدر عال من الشفافية والعلنية.

شركة الأسواق الحرة للمطارات الأردنية (AIRPORT DUTY FREE SHOPS): تم بيع كامل حصة الحكومة في شركة الأسواق الحرة الأردنية من خلال طرح عطاء تنافسي، وتمت مراعاة كافة المتطلبات القانونية من حيث سلامة إجراءات العطاء وتقييم العروض، حيث تم خلال المفاوضات اللاحقة للتقييم الأولي طلب

عروض جديدة من المتقدمين بأفضل عرضين بسبب تقارب العرض المالي المقدم من كلا الجهتين. وعلى ضوء ذلك تم الحصول على عرض لشراء الشركة بمبلغ 60.105 مليون دولار بدلاً من العرض الأولي 52.6 مليون دولار.

الشركة الأردنية لصيانة الطائرات (JORAMCO): تم بيع ما نسبته 80% من حصة الحكومة في الشركة ونقل 20% من باقي ملكية الحكومة إلى شركة الخطوط الجوية الملكية الأردنية من خلال طرح عطاء تنافسي. وتم الدخول في مفاوضات مباشرة مع صاحب أفضل عرض لشراء حصة الحكومة والبالغة 55.1 مليون دولار مقابل 32.1 مليون دولار للعرض الثاني. وبعد إعلان نتائج العرض قام المستثمر صاحب العرض الأفضل بوضع شروط ومطالب جديدة لم تكن في العرض المقدم من قبله ابتداءً، ومن ثم جاء قرار مجلس الوزراء بالموافقة على إعطاء المستثمر ضمانات وتسهيلات جديدة لم تكن موجودة في العطاء الأصلي، ولم يأخذ بتسيبات اللجنة الفنية بالعودة إلى مسار المفاوضات الطبيعي. وترى اللجنة بأن في ذلك عدم مراعاة لمبادئ المنافسة والشفافية، وكان من الأجدى إعادة طرح العطاء بالشروط الجديدة لتكون المنافسة عادلة ما بين كافة المستثمرين المتقدمين بالعطاء.

الشركة الأردنية لصيانة محركات الطائرات (JALCO): تم بيع كامل ملكية الحكومة في الشركة من خلال طرح عطاء تنافسي، وقد تمت مراعاة كافة المتطلبات القانونية من حيث سلامة إجراءات العطاء وتقييم العروض. إلا أن إجراءات تعيين "الائتلاف الإستشاري" لم تكن موثقة. وبشكل عام، فإن الإجراءات المذكورة قد تمت وفقاً للتشريعات النازمة لعمليات طرح العطاءات.

الشركة الأردنية لتموين الطائرات (ALPHA): تم بيع ما نسبته 80% من ملكية الحكومة في الشركة ونقل 20% من باقي ملكية الحكومة إلى شركة الخطوط الجوية الملكية الأردنية من خلال طرح عطاء تنافسي، وقد تمت مراعاة كافة المتطلبات القانونية من حيث سلامة إجراءات طرح العطاء وتقييم العروض، بحيث تم رفع العرض المالي المقدم من صاحب العرض الأفضل من 17.05 مليون دولار إلى 20.02 مليون دولار من خلال دعوة كافة الشركات المتقدمة بعروض لتقديم عروض مالية جديدة بعد إجراء بعض التعديلات على العطاء الأصلي. وبناءً عليه، تمت الموافقة على الشركة التي قامت بتقديم أفضل عرض مالي.

الشركة الأردنية لتدريب الطيران والتدريب التشبيهي (JATS): تم بيع ما نسبته 80% من ملكية الحكومة في الشركة، ونقل 20% من باقي ملكية الحكومة إلى شركة الخطوط الجوية الملكية الأردنية من خلال طرح عطاء تنافسي تم على مرحلتين: المرحلة الأولى تم إيقافها نظراً للظروف الدقيقة التي كان قطاع الطيران العالمي يمر بها في بداية الألفية. في حين تم إستمكال العملية في مرحلة لاحقة في العام 2006، تمت فيها مراعاة سلامة إجراءات العطاء وتقييم العروض المقدمة وفق القانون، حيث تم الدخول في مفاوضات مباشرة مع صاحب العرض الأفضل "شخص طبيعي" نتج عنها رفع قيمة العرض المالي من 13 مليون دولار إلى 14.75 مليون دولار مقابل بعض الشروط الإجرائية التي لم تؤثر على شروط العطاء الأصلي. إلا أن قبول عرض من شخص طبيعي وليس من شركة لها شخصية اعتبارية لا ينسجم مع الممارسات الدولية الفضلى في هذا المجال.

شركة أكاديمية الطيران الملكية الأردنية: تم بيع كامل حصة الحكومة في الشركة من خلال طرح عطاء تنافسي، وتمت مراعاة كافة المتطلبات القانونية من حيث سلامة إجراءات العطاء وتقييم العروض.

شركة كلية الملكة نور الفنية للطيران المدني: تم بيع كامل حصة الحكومة في الشركة من خلال طرح عطاء تنافسي، بحيث تقدم عرض واحد لشراء الشركة وتم إحالة العطاء عليه وفقاً لشروط العطاء والأنظمة المتبعة. وترى اللجنة بأنه كان من الأجدي والأفضل عدم قبول عطاء واحد فقط وإنما إعادة طرح العطاء مرة أخرى وفق الممارسات المتبعة دولياً في هذا المجال.

قطاع الإتصالات

شركة الإتصالات الأردنية: تمت ببيوعات حصص الحكومة في شركة الإتصالات الأردنية على أربعة مراحل وفق الإجراءات التالية:

- 1- تمت المرحلة الأولى من بيع ما نسبته 40% من ملكية الحكومة في الشركة في مطلع العام 2000 من خلال طرح عطاء تنافسي، وتمت مراعاة كافة المتطلبات القانونية من حيث سلامة إجراءات العطاء وتقييم العروض، حيث تم الحصول على عرضين ماليين فقط، وتم انسحاب أحد المتقدمين من المفاوضات مما أدى إلى إحالة العطاء على العرض الآخر المتبقي. وفي ضوء ذلك، ترى اللجنة أن أسس المنافسة الشفافة كانت تتطلب إعادة طرح العطاء مرة أخرى للحصول على سعر شراء أفضل وفق الممارسات الدولية المتبعة في هذا المجال.
- 2- تمت المرحلة الثانية من بيع ما نسبته 10.5% من أسهم الحكومة في الشركة في العام 2002 من خلال طرح عام أولي لنسبة 15% من أسهم الشركة في بورصة عمان وفقاً لأحكام قانون الأوراق المالية وقانون الشركات، بحيث تمت مراعاة كافة المتطلبات القانونية والالتزام بالإجراءات المتبعة في عمليات التخاصية في هذه المرحلة.
- 3- تمت المرحلة الثالثة من بيع ما يقارب نسبة 26% من حصة الحكومة في أسهم الشركة وتخصيص 3% لصندوق الإستثمار العسكري (المكرمة الملكية) في العام 2006 من خلال طرح عام ثانوي في بورصة عمان وفقاً لأحكام قانون الأوراق المالية وقانون الشركات، بحيث تمت مراعاة كافة المتطلبات القانونية والالتزام بالإجراءات المتبعة في عمليات التخاصية في هذه المرحلة.
- 4- تمت المرحلة الرابعة من بيع ما نسبته 11.6% من حصة الحكومة في العام 2008 من خلال صفقة بيع أسهم في بورصة عمان وفقاً لأحكام قانون الأوراق المالية والأنظمة الصادرة بمقتضاه. إلا أنه لم يتم تعيين مستشار مالي لتقدير قيمة السهم، حيث تمت الموافقة على سعر البيع وفق العرض المقدم من المؤسسة العامة للضمان الإجتماعي، وهو أقل من السعر المتداول في السوق بنحو 25%. وترى اللجنة أنه كان من الأجدي تعيين مستشار مالي لتقدير السعر أو القيمة الحقيقية للسهم في ذلك الوقت.

منح رخصة شركة أمنية³

بعد إقرار وثيقة السياسة العامة للإتصالات من قبل مجلس الوزراء في العام 2003، بدأت هيئة تنظيم قطاع الإتصالات بإعداد الدراسات والوثائق لطرح عطاء تنافسي لترخيص إضافي، وتشكيل اللجان الفنية والقانونية والمالية للعمل على إجراءات طرح العطاء ودراسة وتقييم العروض، حيث تقدم للتأهيل الأولي ستة مستثمرين، إلا أنه تم اعتماد أربعة منهم فقط للانتقال إلى المرحلة الثانية من المنافسة على العطاء، حيث تقدمت شركتان فقط بعروض للمرحلة الثانية هما شركتا انفسكوم وأمنية.

وبناءً على نتائج التقييم فقد تم التنسيب بمنح الترخيص لشركة أمنية، علماً بأن نتائج التقييم كانت تشير إلى أن شركة انفسكوم كانت أفضل من شركة أمنية من النواحي الفنية والمالية والقانونية، إلا أن منح شركة أمنية 125 نقطة من أصل 200 نقطة عن المنافع الإضافية للأردن دون منح أي نقطة لإنفسكوم على هذا المحور هو الذي أهل شركة أمنية للفوز بالرخصة⁴. وترى لجنة تقييم التخاصية ومن خلال التحري من قبل الفريق القانوني وما تقتضيه الممارسات العالمية الفضلى أن الإحالة أعلاه قد افتقرت إلى العدالة والموضوعية والشفافية.

وبالرغم من عدم وجود أية مخالفات قانونية صريحة في إجراءات منح الترخيص الثالث لشركة أمنية، إلا أن ما تجدر ملاحظته أن تحديد سعر الرخصة مسبقاً بأربعة ملايين دينار وترافقه مع التساهل بشروط التأهل للعطاء (عدم اشتراط دخول مشغل استراتيجي ذو خبرة، واقتصار خبرة المساهم الرئيسي على 3 سنوات فقط) غير متوافقة موضوعياً وفنياً مع أفضل الممارسات في القطاع. فالممارسات الفضلى تضع سعراً تفضيلياً مباشراً في العطاء فقط في حال سعيها إلى جلب أفضل الشركات المشغلة خبرة وكفاءة. أما في حال الشروط الميسرة للتأهل، فقد كان الأولى أن يكون التنافس على سعر الرخصة أحد المعايير الرئيسية في تقييم العطاء.

وبينما تثير حيثيات بيع الرخصة الثالثة العديد من التساؤلات حول سلامة العملية ونزاهتها لصالح المالك والمشغل الأول، إلا أنها لا تنعكس بأي شكل من الأشكال على المالك الحالي للشركة والذي اشتراها بالسعر العادل وقد تمكن فعلاً من زيادة حجم المنافسة وكفاءة القطاع كما سنرى لاحقاً.

قطاع الكهرباء

شركة توليد الكهرباء المركزية (CEGCO): تم بيع ما نسبته 51% من حصة الحكومة في الشركة من خلال طرح عطاء تنافسي وتحديد مهلة شهر واحد فقط لتقديم العروض الأولية، وقد تم استلام عرضين، إلا أن أحد المتقدمين انسحب من المنافسة على العطاء، وتمت المتابعة مع المستثمر (المتقدم) الوحيد والتفاوض المباشر معه لشراء حصة الحكومة في الشركة. وترى اللجنة هنا أن إعطاء مهلة شهر واحد فقط للسماح بتقديم

³ لقد تم الحصول على البيانات والوثائق المتعلقة بشركة أمنية من وزارة الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات ومن هيئة تنظيم قطاع الإتصالات، كما تمت مراجعة الإستفسارات والاستجابات التي تقدم بها عدد من أعضاء مجلس النواب للحكومات المتعاقبة. إلا أن اللجنة لم تتمكن من الإطلاع على التقرير الأولي للجنة الفنية بسبب عدم العثور عليه من هيئة تنظيم قطاع الإتصالات وفق ما تم إعلاناً به رسمياً من قبلهم، حيث قامت اللجنة بمراجعة ما تم توفيره لها من معلومات ووثائق متوفرة لديهم لتقييم مدى سلامة الإجراءات التي تمت بموجبها منح الرخصة الثالثة.

⁴ وتجدر الإشارة هنا إلى أن اللجنة قامت بمنح أمنية 125 نقطة بعدما قامت بتقدير قيمة الاستثمارات الفعلية تحت هذا البند ما بين 400 - 900 ألف دينار من أصل 2.7 مليون دينار وفق ما جاء في عرض أمنية، في حين أن اللجنة لم تقم بتقدير المشاريع التي تقدمت بها شركة انفسكوم واكتفت بمنحها علامة 0 كونها لم تقم بتقديم تقدير مالي محدد.

العروض هي مدة قصيرة لا تتوافق مع أهمية وحجم العملية وغير كافية لإعطاء المستثمرين المهتمين في هذا القطاع الوقت المناسب لدراسة العطاء وتقديم العروض الفضلى وفقاً للممارسات الدولية المتبعة في هذا المجال. كما أنه كان من الأفضل عدم الاستمرار بالسير في إجراءات العطاء مع مستثمر واحد فقط والتفاوض المباشر معه، وإنما كان يجب إعادة طرح العطاء مرة أخرى.

شركة توزيع الكهرباء المركزية (EDCO) وشركة كهرباء إريد (IDECO): تم بيع كامل حصة الحكومة في شركة توزيع الكهرباء والبالغة 100% وكذلك تم بيع كامل حصة الحكومة في شركة كهرباء إريد والبالغة 55.4%، من خلال طرح عطاء تنافسي لكل شركة على حده، وتم إعطاء مدة شهر مهلة للمهتمين بالاستثمار في هذا القطاع حيث تم تمديد هذه الفترة لمدة أسبوعين إضافيين بناءً على طلب المستثمرين. وقد تم استلام عدد من العروض لشركة توزيع كهرباء إريد وعرض واحد فقط لشراء شركة توزيع الكهرباء مشروطاً بإحالة عطاء شركة كهرباء إريد عليه، حيث تم الدخول في مفاوضات مباشرة مع المستثمر، وتم بموجب ذلك الموافقة على العرض المقدم منه بشراء حصة الحكومة في الشركتين. وترى اللجنة أن ما تم اتباعه من إجراءات في هذه العملية لا ينسجم مع الممارسات الدولية المتبعة في هذا المجال، حيث كان من الأجدى عدم الجمع بين الشركتين في صفقة بيع واحدة وإنما كان يجب إعادة طرح العطاء للحصول على عروض تنافسية مستقلة لكلا الشركتين خصوصاً وأن شركة توزيع الكهرباء تلقت عرضاً واحداً فقط. كما أن إحالة عملية البيع لنفس المشتري يتعارض مع الغاية الأساسية التي جاءت بها عملية إعادة هيكلة القطاع، والمتمثلة في فصل التكامل العامودي بين أنشطة قطاع الكهرباء.

عقود الإدارة والتشغيل

خلافًا للنهج السابق المبني على نقل ملكية المنشآت العامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص، فقد نحت الحكومات مؤخرًا نحو اعتماد أشكال أخرى من إشراك القطاع الخاص في الإستثمار والإدارة والتشغيل للمنشآت العامة. ويمكن القول ان هذه العمليات اتسمت بشكل عام بقدر أعلى من التنافسية، وأدت أيضاً إلى توزيع أفضل للأدوار بين القطاع العام والخاص، وبالتالي إلى نتائج أفضل.

مطار الملكة علياء الدولي: تم طرح عطاء تنافسي دولي لبناء وتشغيل وإدارة مشروع المطار الجديد، مشروط بتمتع المتقدمين بالخبرة والمعرفة في هذا المجال، حيث تقدمت ستة ائتلافات لهذا العطاء ضمت 25 مستثمر عالمي. وقد تم تقييم العروض المستوفية للشروط الفنية المحددة بناءً على من يمنح الحكومة حصة أكبر من الإيرادات السنوية المتأتية من إدارة أنشطة المطار. ووفق الإجراءات المتبعة في هذا المجال، تمت إحالة العطاء على إئتلاف مجموعة المطار الدولي الذي التزم بمنح الخزينة العامة 54.58% من إيرادات المطار السنوية على مدار فترة عقد البناء والتشغيل والإدارة والذي يمتد إلى 25 عاماً.

ميناء الحاويات في العقبة: قامت سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة بطرح عطاء تنافسي لإدارة وتشغيل ميناء الحاويات لمدة عامين كفترة تشغيلية، مع إمكانية توقيع عقد شراكة لمدة 25 عام بعد انتهاء هذه المدة وفق قيام المشغل برفع أداء وكفاءة عمل الميناء. وقد تقدمت ثمانية عروض، وتمت إحالة العطاء على شركة APM

Finance صاحبة أفضل عرض مالي وفني، وذلك بعد تقييم العروض من قبل اللجنة المختصة وفق الإجراءات المتبعة في هذا المجال.

شركة مياها: قامت الحكومة بطرح عطاء تنافسي لإدارة نشاط المياه والصرف الصحي في العاصمة، وقد وردت عدة عروض وتمت إحالة العطاء على شركة ليما (LEMA)⁵. وتضمن العقد الذي تم توقيعه مع شركة ليما أهداف ومؤشرات أداء واضحة ومحددة، تمنح المشغل في حال تحقيقها نسبة لا تتجاوز 5% من الوفر المالي المتحقق نتيجة لتحسن الأداء على مدى خمس سنوات. وقد تم تجديد التعاقد مع شركة ليما مرتين إضافيتين، ليصبح بذلك مجموع الفترة التي تولت فيها الشركة إدارة قطاع المياه في العاصمة سبع سنوات.

3- تقييم الإتفاقيات (الفصل الرابع / الجزء الثاني)

تمت دراسة ومراجعة إتفاقيات بيع ونقل ملكية الأسهم والحصص وغيرها من الإتفاقيات المتصلة بعمليات الخصخصة والمتفرعة عنها لبيان مدى قانونية بنود وشروط هذه الإتفاقيات وتوافقها مع التشريعات المعمول بها وأسس التعاقد المحلية والدولية ومراعاتها للمصلحة الوطنية وتوافقها مع قرارات مجلس الوزراء ذات العلاقة. وقد تركزت مراجعة الفريق القانوني لهذه الإتفاقيات على عدد من المحاور الرئيسية وهي: الإعفاءات والضمانات الممنوحة من قبل الحكومة للمستثمرين، طريقة الدفع والسداد، القانون الواجب التطبيق، طرق تسوية النزاعات/ التحكيم، حقوق الإمتياز الممنوحة للمستثمرين (إن وجدت).

وقد تركزت الملاحظات الجوهرية للفريق القانوني في قطاع التعدين على رسالة التعهدات التي منحتها الحكومة لشركة الفوسفات الأردنية والتي كانت من الأجدر أن تصدر بموجب قانون مصادق عليه من قبل مجلس الأمة.

وفي قطاع النقل الجوي، تركزت الملاحظات الجوهرية لفريق التدقيق المالي على إتفاقية شركة الأسواق الحرة للمطارات الأردنية كون النموذج المالي المستخدم في تقييم الشركة إحتسب مدة الاحتكار الممنوحة للشركة وهي 12 عام، إلا أنه لم يتم الإشارة إلى كون الشركة ستستمر في التشغيل أم لا بعد إنتهاء الفترة، وبالتالي فإن التقييم يعكس فترة الاحتكار حيث لم تتطرق الإتفاقية الموقعة ما بين المستثمر والحكومة إلى ما ستؤول إليه الشركة بعد مدة الإحتكار. ويقدر ما توفر لدينا من معلومات فإنه قد تم تجديد الترخيص بعد إنتهاء مدته، دون إطلاعنا على أية وثائق تتعلق بهذا الخصوص، بالإضافة إلى عدم معرفة الجهة التي وافقت على التجديد، علماً بأن المادة (6) من إتفاقية الرخصة للتشغيل في السوق الحرة كبائع مباشر/ بائع جملة في المملكة الأردنية الهاشمية قد نصت على أن الترخيص لا يجدد تلقائياً، وفي حال رغبة الشركة بتجديده، يتوجب عليها إشعار وزير المالية بذلك قبل ستة أشهر من تاريخ إنتهاء الترخيص على الأقل. وعليه ترى اللجنة بأنه كان من الأفضل أن يتم إعادة طرح عطاء تنافسي جديد، لا أن يتم تجديد الترخيص بذات الشروط

⁵ وهو الائتلاف تم تشكيله لهذه الغاية ضم كلاً من Suez Lyonnaise des Eaux الفرنسية و Montgery Watson البريطانية واربتك جردانة الأردنية بعدما أصرت الحكومة على ضرورة أن يضم الائتلاف شريك محلي.

والأحكام في حال تم ذلك واقعياً، نظراً لكون طرح عطاء تنافسي وإعادة النظر في شروط التعاقد في ضوء المستجدات الاقتصادية كان من الممكن أن يوفر إمتيازات أفضل.

أما في قطاع الإتصالات، فقد انحصرت ملاحظات الفريق في الاتفاق الذي تم بين شركة الإتصالات الأردنية والمؤسسة العامة للضمان الإجتماعي/ المرحلة الرابعة من خصخصة شركة الإتصالات الأردنية، فقد جاءت الإتفاقية على صفحة واحدة مقتضبة وخالية من أية شروط عامة أو خاصة أو تحديد للقانون الواجب التطبيق على هذه الإتفاقية و/أو طرق تسوية النزاعات.

وفي قطاع الكهرباء، فقد جاءت الإتفاقيات متوافقة مع قرارات مجلس الوزراء، ومنسجمة مع المتطلبات القانونية والأصول والأعراف الواجب اتباعها في هذا المجال. إلا أنها لا توفر الحافز الذي يدفع الشركات لزيادة الكفاءة وضبط الكلفة.

قطاع التعدين

شركة مصانع الإسمنت الأردنية: تم إبرام "مذكرة تفاهم" فيما بين المؤسسة الأردنية للإستثمار (الذراع الإستثماري للحكومة الأردنية) وشركة لافارج الفرنسية بتاريخ 1998/10/22 لبيع ما نسبته 33% من ملكية أسهم الحكومة في الشركة مقابل مبلغ 72.3 مليون دينار أردني.

شركة البوتاس العربية: تم إبرام "إتفاقية نقل ملكية أسهم" فيما بين المؤسسة الأردنية للإستثمار (الذراع الإستثماري للحكومة الأردنية) والشركة الكندية PCS بتاريخ 2003/10/16 لبيع ما نسبته 26% من ملكية أسهم الحكومة في الشركة مقابل مبلغ 134 مليون دينار أردني.

شركة مناجم الفوسفات الأردنية: تم إبرام "إتفاقية نقل ملكية أسهم" فيما بين المؤسسة الأردنية للإستثمار (الذراع الإستثماري للحكومة الأردنية) وشركة كاميل هولدنجز ليمتد بتاريخ 2006/3/7 لبيع ما نسبته 37% من ملكية أسهم الحكومة في الشركة مقابل مبلغ 81.4 مليون دينار أردني.

لقد تبين من خلال دراسة ومراجعة إتفاقيات قطاع التعدين أنها جاءت بشكل عام متوافقة مع قرارات مجلس الوزراء ذات العلاقة، ومنسجمة مع المتطلبات القانونية الواجب اتباعها في هذا المجال باستثناء:

- ما جاء في بنود "إتفاقية نقل ملكية أسهم" شركة مناجم الفوسفات الأردنية والتي كانت مشروطة بمنح رسالة تعهدات للشركة، واعتبارها جزءاً لا يتجزأ من الإتفاقية، والتي تضمنت العديد من التعهدات لصالح الشركة، من أهمها منح الحق الحصري في التنقيب عن مادة الفوسفات في كافة أنحاء المملكة حتى نفاذ المخزون من المملكة، وعدم السماح لأي جهة أخرى بالتنقيب أو الإستثمار في هذا المجال إلا بموافقة شركة الفوسفات، وكذلك عدم زيادة نسبة ضريبة الدخل المفروضة على الشركة لمدة 10 سنوات، بغض النظر عن أي قوانين معدلة، بالإضافة إلى إعفاء المواد الأولية المستخدمة من قبل الشركة من ضريبة المبيعات والجمارك. وبإستقراء محتوى الرسالة، يتبين بأن التعهدات المذكورة كانت

من الأجدر أن تصدر بموجب قانون مصادق عليه من قبل مجلس الأمة خاصة فيما يتعلق بمنح حقوق الحصرية.

- أما مذكرة التفاهم الموقعة مع شركة لافارج الفرنسية، فلا بد من الإشارة إلى أنها لا ترقى لأن تكون اتفاقية نقل ملكية أسهم وفق الممارسات المتبعة في هذا المجال، إذ كان من الأجدى على الحكومة أن تقوم بتوقيع اتفاقية نقل ملكية أسهم شاملة للأحكام والبنود الواجب توافرها في مثل هذه الإتفاقيات، علماً بأنها أول عملية خصخصة تمت في العام 1998 ولم يتم بعدها إبرام أية مذكرات تفاهم، وإنما تم إبرام إتفاقيات لجميع عمليات الخصخصة التي تمت فيما بعد ذلك التاريخ.

قطاع النقل الجوي

تم إبرام "إتفاقيات نقل ملكية أسهم" وغيرها من الإتفاقيات المتصلة بعمليات الخصخصة التي تمت على منشآت قطاع النقل الجوي، باستثناء شركة الخطوط الجوية الملكية الأردنية والتي تم طرح أسهمها في بورصة عمان، وذلك على النحو التالي:

- إتفاقية بيع ملكية الحكومة في شركة الأسواق الحرة للمطارات الأردنية بتاريخ 2000/8/2 مقابل 42.5 مليون دينار أردني لشركة الدياسا الإسبانية.
- إتفاقية بيع ملكية الحكومة في الشركة الأردنية لصيانة الطائرات JORAMCO بتاريخ 2005/1/11 مقابل 39 مليون دينار أردني لشركة أبراج كابيتل.
- إتفاقية بيع ملكية الحكومة في الشركة الأردنية لصيانة محركات الطائرات JACLO بتاريخ 2006/9/4 مقابل 7.9 مليون دينار أردني لشركة الأكاديمية الدولية لتكنولوجيا الطيران.
- إتفاقية بيع ملكية الحكومة في الشركة الأردنية لتموين الطائرات ALPHA بتاريخ 2001/8/1 مقابل 14.2 مليون دينار أردني لشركة ألفا لخدمات الطيران المحدودة.
- إتفاقية بيع ملكية الحكومة في الشركة الأردنية لتدريب الطيران التشيبي JATS بتاريخ 2006/7/27 مقابل 10.5 مليون دينار أردني للشركة الشرقية للإستثمار والتطوير السياحي.
- إتفاقية بيع ملكية الحكومة في أكاديمية الطيران الملكية الأردنية بتاريخ 2003/1/2 مقابل 4.1 مليون دينار أردني لشركة الأردن الدولية للاستثمارات السياحية والعقارية.
- إتفاقية بيع ملكية الحكومة في كلية الملكة نور الفنية للطيران المدني بتاريخ 2007/11/13 مقابل 3 مليون دينار أردني لشركة أكاديمية الطيران الملكية الأردنية.

إن جميع بنود إتفاقيات قطاع النقل الجوي المذكورة أعلاه متوافقة مع قرارات مجلس الوزراء ذات العلاقة، وكذلك منسجمة مع المتطلبات القانونية الواجب اتباعها في هذا المجال، باستثناء ما يتعلق بالملاحظات على البنود التالية:

- بند طرق تسوية النزاعات والتحكيم: كان من الأجدى أن يتم اللجوء إلى تسمية رئيس هيئة تحكيم لهيئة دولية بصفته الوظيفية حيث أن عدم تحديد سلطة تعيين للمحكمن يقود إلى اللجوء إلى محكمة التحكيم الدائمة لدى محكمة العدل الدولية في لاهاي مما يستغرق الكثير من الوقت ويرتب تكاليف مالية باهظة.

- البند المتعلق بالحصرية الممنوحة لشركة الأسواق الحرة للمطارات الأردنية والذي يمنح المستثمر الحق الحصري للبيع في المطارات خلال مدة الرخصة الممنوحة من تاريخ 2000/5/1 ولغاية 2012/4/30، والآن امتدت الحصرية إلى العام 2021 بموجب تجديد الإتفاقية وفق ما هو مبين في البند اللاحق.
- البند المتعلق بتجديد ترخيص شركة الأسواق الحرة للمطارات الأردنية للمستثمر، والذي يسمح للشركة بتقديم طلب الرغبة بالتجديد لوزير المالية قبل ستة أشهر من تاريخ انتهاء الترخيص على الأقل، وهنا تجدر الإشارة بأن هذا البند لا يعد من السبل المثلى فقد كان من الأحرى أن يعاد طرح عطاء تنافسي بدلاً من تجديد قد الترخيص والذي تم منحه بداية في العام 2000، أي في ظل ظروف اقتصادية تختلف بشكل مؤكد عن تلك التي كانت سائدة في العام 2012 عند إنتهاء مدته وتجديده، وبالتالي كان لا بد من إعادة النظر في شروط التعاقد للتأكد من مدى ملاءمتها للتغيرات الاقتصادية.

قطاع الإتصالات

شركة الإتصالات الأردنية: نتج عن المراحل الأربعة لعمليات خصخصة شركة الإتصالات الأردنية إبرام عدد من إتفاقيات نقل ملكية الأسهم مع الأطراف التالية:

- 1- إتفاقيتان مع ائتلاف فرانس تيليكوم الأولى بتاريخ 2000/1/21 مقابل 360 مليون دينار أردني والثانية بتاريخ 2006/6/30 مقابل 129 مليون دينار أردني.
- 2- إتفاقية مع المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي أبرمت بتاريخ 2008/1/21 مقابل 135.8 مليون دينار أردني.

أما ما تبقى من ملكيات الحكومة في الشركة فقد تم بيعها من خلال عرض عام أولي وعرض ثانوي في بورصة عمان لكل من فرانس تيليكوم ومؤسسة الضمان الاجتماعي وشركة نور الكويتية. إن جميع بنود الإتفاقيات المتعلقة بعمليات خصخصة شركة الإتصالات الأردنية جاءت متوافقة مع قرارات مجلس الوزراء ذات العلاقة، ومنسجمة مع المتطلبات القانونية الواجب اتباعها في هذا المجال، باستثناء ما جاء في إتفاقية نقل ملكية الأسهم المبرمة بين شركة الإتصالات الأردنية والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي/ المرحلة الرابعة من خصخصة شركة الإتصالات الأردنية، فقد جاءت الإتفاقية على صفحة واحدة مقتضبة وخالية من أية شروط عامة أو خاصة أو تحديد للقانون الواجب التطبيق على هذه الإتفاقية و/أو طرق تسوية النزاعات، مما لا ينسجم ولا يتوافق مع الأصول والأعراف التعاقدية المحلية والدولية.

قطاع الكهرباء

شركة توليد الكهرباء المركزية: تم إبرام "إتفاقية نقل ملكية أسهم" ما بين الحكومة الأردنية وشركة إنارة لاستثمار الطاقة / دبي كابيتال بتاريخ 2007/9/20 لبيع ما نسبته 51% من ملكية الحكومة في الشركة مقابل 88.7 مليون دينار أردني. بالإضافة إلى دفع مبالغ إضافية بدل تسويات ما بين الحكومة وشركة إنارة وفق بنود الإتفاقية، حيث تم في العام 2008 دفع 8.3 مليون دينار، وفي العام 2010 مبلغ 2.5 مليون دينار.

شركة توزيع الكهرباء: تم إبرام "إتفاقية نقل ملكية أسهم" ما بين الحكومة الأردنية وشركة كهرباء المملكة بتاريخ 2007/11/18 لبيع ما نسبته 100% من ملكية الحكومة في الشركة مقابل 52 مليون دينار أردني.

شركة توزيع كهرباء إربد: تم إبرام "إتفاقية نقل ملكية أسهم" ما بين الحكومة الأردنية وشركة كهرباء المملكة بتاريخ 2007/11/18 لبيع ما نسبته 55.4% من ملكية الحكومة في الشركة مقابل 21 مليون دينار أردني.

إن جميع بنود الإتفاقيات المتعلقة بعمليات خصخصة شركات قطاع الكهرباء جاءت متوافقة مع قرارات مجلس الوزراء ذات العلاقة، ومنسجمة مع المتطلبات القانونية الواجب اتباعها في هذا المجال، بحيث لا تشكل أحكام وشروط هذه الإتفاقيات أي إجحاف و/أو انتقاص من حقوق المملكة الأردنية الهاشمية، ولا تشكل أي مخالفة بشكل صريح أو ضمني للنظام العام والتشريعات المعمول بها في المملكة الأردنية الهاشمية. وفيما يتعلق بالقانون الواجب التطبيق وطرق تسوية النزاعات/ التحكيم، فإن تطبيق قوانين المملكة الأردنية الهاشمية على كل ما يتعلق بهذه الإتفاقيات من حيث إنشائها وتفسيرها قد جاء منسجماً مع الأصول والأعراف التعاقدية ومؤكداً على مبدأ سيادة المملكة الأردنية الهاشمية.

عقود الإدارة والتشغيل

مجموعة المطار الدولي: تم إبرام "إتفاقية توسعة وإصلاح وتشغيل مطار الملكة علياء الدولي" فيما بين المملكة الأردنية الهاشمية ممثلة بالهيئة التنفيذية للتخاصية وبين مجموعة المطار الدولي بتاريخ 2007/5/19 مقابل رسوم استثمار سنوية نسبتها 54.6% من الإيرادات الإجمالية.

إن بنود الإتفاقية جاءت بشكل عام متوافقة ومنسجمة مع المتطلبات والأصول والأعراف القانونية الواجب اتباعها في هذا المجال. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الإتفاقية قد منحت المستثمر حق الإمتياز في المطار لمدة 25 عاماً، والذي يعتبر من المرافق العامة إستناداً لأحكام المادة 117 من الدستور الأردني، والتي تستوجب تصديق هذا الإمتياز بموجب قانون خاص. وقد أحيل هذا الموضوع إلى المجلس العالي لتفسير الدستور، الذي أصدر قراره باعتبار أن هذه الإتفاقية مصادق عليها بموجب قانون الطيران المدني استناداً للمادة 66/أ منه، وعليه تكون قد اكتسبت صبغتها الدستورية من الحكم القانوني المنصوص عليه في هذه المادة.

وترى اللجنة أنه كان من الأجدى عرض الإتفاقية مسبقاً على مجلس الأمة قبل توقيعها بتاريخ 15 أيار 2007، حيث أن قانون سلطة الطيران أصبح نافذاً بتاريخ 2007/8/1 أي بعد توقيع الإتفاقية، وأنه كان على الحكومة مراعاة حقوق الموظفين وعدم إعطاء المرونة والحرية للمستثمر في إنهاء خدمات العاملين، خاصة وأن العاملين لم يكن لهم الخيار في ترك العمل وفق ما قامت به بعض الشركات التي تمت خصصتها والتي تم إنهاء خدمات بعض الموظفين بموجب تفاعيات ثلاثية الأطراف بين المنشأة والعامل والنقابة.

ميناء الحاويات في العقبة: تم إبرام إتفاقية "التطوير المشترك" فيما بين شركة تطوير العقبة وشركة ميناء حاويات العقبة بتاريخ 2006/9/15، مقابل بدل حقوق استثمار (Royalty) يتم احتسابها وفق معادلة مالية محددة في الإتفاقية. وبناءً على ما سبق، أبرمت شركة تطوير العقبة إتفاقية "التطوير المشترك" مع شركة ميناء حاويات العقبة، وجاءت بنود هذه الإتفاقية بشكل عام متوافقة ومنسجمة مع المتطلبات والأصول والأعراف القانونية الواجب اتباعها في هذا المجال. كما وتجدر الإشارة إلى أن البند رقم (49.1) من الإتفاقية قد منح الحق لشركة تطوير العقبة بإنهاء الإتفاقية في أي وقت وذلك لتحقيق المصلحة الوطنية العامة وبناءً على قرار

من الحكومة. ولهذه الغاية تم تعريف المصلحة الوطنية العامة لتشمل أية ظروف تصرح الحكومة بأنها تؤثر على سيادة ووحدة وأمن المملكة. وبذلك، فإن بنود هذه الإتفاقية لا تشكل أي مخالفة بشكل صريح أو ضمني للنظام العام والتشريعات المعمول بها، وجاءت بنودها متوافقة ومؤكدة على مبدأ سيادة المملكة الأردنية الهاشمية.

ثالثاً: تقدير الأسعار من بدل الأسهم والحصص في المنشآت التي تمت خصصتها (الفصل الخامس)

لضمان أعلى مستوى من الحيادية والمهنية والموضوعية، ارتأت لجنة تقييم التخاصية الإستعانة بشركة تدقيق دولية وهي شركة KPMG التي تتمتع بخبرة دولية واسعة في هذا المجال، ولم يكن لها أي دور في أي من عمليات الخصخصة التي تمت في المملكة، وذلك للعمل على التحقق من مدى توافق المنهجيات التي اتبعت في عمليات تقدير قيمة المنشآت من بدل الأسهم والحصص والإجراءات المتبعة مع القواعد والمعايير الفضلى المعمول بها على هذا الصعيد. وبناءً على التقرير المقدم من الشركة، خلصت اللجنة إلى أن معظم عمليات التقييم اعتمدت منهجية واحدة، وهي منهجية "التدفقات النقدية المخصومة"، وكان من الأجدى اعتماد أكثر من منهجية، إنسجاماً مع المادة 5/ب من قانون التخاصية رقم 25 لسنة 2000، والتي تنص على: "تقييم موجودات ومطلوبات المؤسسة أو المشروع بأكثر من أسلوب وفق الأصول المحاسبية المتعارف عليها". ومع أن المنهجيات الأخرى لا تضمن تقيماً أعلى لقيمة المنشأة، ولا سعراً أفضل (وخصوصاً في حال العطاءات التنافسية)، إلا أن اعتماد أكثر من منهجية يُعتبر أكثر عدلاً وشفافية. كما أنه تم إغفال تقييم الأصول غير التشغيلية (مثل الأراضي) في كل من شركة الإسمنت وشركة الإتصالات. وقد تم تدارك هذا الأمر في العمليات التي تلت وخاصة أن هذه العمليات هي أول عمليات خصخصة تمت (الأولى مصانع الإسمنت في العام 1998 والثانية المرحلة الأولى من خصخصة شركة الإتصالات في العام 2000) وقبل صدور قانون التخاصية. وتقتصر اللجنة هنا إعادة تنظيم إستخدامات هذه الأراضي حصرياً في المجال التشغيلي لهذه الشركات وعدم السماح ببيعها أو إستثمارها لإستخدامات أخرى.

أما فيما يتعلق بالسعر النهائي للمنشأة، فتحكمه عوامل عديدة، أهمها حجم التنافس بين المتقدمين، بالإضافة إلى تعديل شروط العطاء الأولي والتي من شأنها تغيير قيمة المنشأة، مثل تقديم الإعفاءات، وتغيير مدة الإحتكار إن وجدت، والاستثمارات المالية المطلوبة...إلخ. وبالتالي فتعظيم السعر النهائي قد يكون على حساب مكتسبات للاقتصاد أو المستهلك على المدى المتوسط والبعيد.

النمو الاقتصادي	القيمة	
↑	↓	زيادة الإستثمارات المطلوبة من المستثمر
↑	↓	إلزام توفير الخدمة للجميع
↓	↑	الإحتكار
↑	↓	قيود على التعرفة
↑	↓	معايير على نوعية الخدمة

ففي قطاع التعدين، ترى اللجنة أن منهجية التقييم اعتمدت منهجية واحدة وهي منهجية "التدفقات النقدية المخصومة" لكل من شركات التعدين الثلاثة. وكان من الأجدى اعتماد أكثر من منهجية والتركيز على المنهجيات التي تتبع في مجال عمل هذه المنشآت ليكون تقدير القيمة أكثر عدلاً، بالإضافة إلى عدم إغفال الأصول غير التشغيلية (الأراضي) في تقدير قيمة شركة مصانع الإسمنت الأردنية.

وفي قطاع النقل الجوي، فقد تم تقدير قيمة شركة الخطوط الجوية الملكية الأردنية بالاعتماد على أكثر من منهجية، وهذا يتوافق مع الممارسات الفضلى المعمول بها في هذا المجال. إلا أن تقييم قيمة الشركات التي انبثقت عن إعادة هيكلة الملكية الأردنية اعتمد فقط منهجية واحدة، كما لم يتمكن فريق العمل من الحصول على تقرير التقييم لبعض الشركات.

وفي قطاع الإتصالات، فقد بيعت أسهم شركة الإتصالات على أربع مراحل، واتسمت كل منها بنقاط ضعف تتعلق بإغفال عملية التقييم تضمنين قيمة الأصول غير التشغيلية وإضافتها إلى القيمة النهائية للشركة، واعتماد سعر مرتفع للخصم لا يتناسب مع حجم المخاطر الداخلية والخارجية التي قد تتعرض لها الشركة، وعدم إعادة التقييم في البيوعات اللاحقة.

وفي قطاع الكهرباء، فقد تم اعتماد منهجية واحدة في تقييم شركة توليد الكهرباء المركزية CEGCO، كما أن التدفقات النقدية احتسبت على فترة أقل من فترة الإمتياز الممنوحة للشركة.

قطاع التعدين

إن المنهجية التي اتبعت في تقدير قيمة شركة مصانع الإسمنت الأردنية أغفلت جانباً مهماً وهو الأصول غير التشغيلية للشركة والمتمثلة في الأراضي المملوكة من قبل الشركة في منطقة الفحيص، والتي تتعدى 1500 دونم وفق المعلومات التي اطلعت عليها اللجنة. كما تم الاقتصار على منهجية واحدة لتقييم السعر النهائي للسهم، ولم يتم الأخذ بعين الاعتبار منهجيات أخرى قد تكون مناسبة أكثر لمثل هذه الصناعة. كما أن سعر الخصم المعتمد في النموذج يعد مرتفعاً لشركة مثل شركة الإسمنت، تتمتع بتاريخ طويل في هذه الصناعة، فالتكلفة المطبقة في نموذج التقييم تصلح لشركات جديدة عرضة لمخاطر مستقبلية.

أما فيما يتعلق بعملية تقدير قيمة شركة البوتاس العربية، فقد تم الاعتماد على منهجية واحدة لتحديد قيمة الشركة، وهي منهجية "التدفقات النقدية المخصومة"، والتي لها مزايا وعيوب، كما أن معظم الشركات التي اعتمدت أساساً للمقارنة لا تتوافق طبيعة عملها مع شركة البوتاس.

أما عملية تقدير قيمة شركة مناجم الفوسفات الأردنية، فشأنها شأن شركة البوتاس، فقد تم الاعتماد على منهجية واحدة للتقدير هي منهجية التدفقات النقدية المخصومة، في حين تم إغفال منهجيات أخرى أكثر ملائمة لطبيعة عمل الشركة مثل منهجية المضاعفات.

ومع أن المنهجيات الأخرى لا تضمن تقيماً أعلى لقيمة المنشأة ولا سعراً أفضل، إلا أن اللجنة ترى أنه كان من الأجدى اعتماد أكثر من منهجية والتركيز على المنهجيات التي تتبع في مجال عمل هذه المنشآت، ليكون تقدير

القيمة أكثر عدلاً بالإضافة إلى عدم إغفال الأصول غير التشغيلية، إستناداً لأحكام المادة 5/ب من قانون التخاصية رقم 25 لسنة 2000 والتي تنص على أن "تقييم موجودات ومطلوبات المؤسسة أو المشروع بأكثر من أسلوب وفق الأصول المحاسبية المتعارف عليها".

قطاع النقل الجوي

الخطوط الجوية الملكية الأردنية (RJ): تم تقدير قيمة الشركة بالاعتماد على أكثر من منهجية وهذا يتوافق مع الممارسات الفضلى المعمول بها في هذا المجال.

أما شركة الأسواق الحرة للمطارات الأردنية (AIRPORT DUTY FREE SHOPS) فقد تم الافتراض عند تقدير قيمة الشركة أنها ستنتهي عملياتها التشغيلية عند إنتهاء فترة الإمتياز لكي تمتد فترتها الأولى لمدة 12 عام، ولم يتم الأخذ بعين الاعتبار إمكانية تجديد عقد الإمتياز لفترة إضافية. وحتى وإن لم يكن التجديد محتملاً، فقد كان من الواجب على المستشار أن يأخذ بعين الاعتبار القيمة المتبقية من رأس المال العامل في عملية التقييم. كما أن استخدام منهجية التدفقات النقدية المخصومة فقط لا تعتبر المنهجية الفضلى، فهناك منهجية المضاعفات التي تعد الأنسب لمثل هذا النشاط.

أما فيما يتعلق بالشركة الأردنية لصيانة محركات الطائرات (JALCO)، والشركة الأردنية لصيانة الطائرات (JORAMCO) وأكاديمية الطيران الملكية الأردنية، فقد تم الاعتماد على منهجية التدفقات النقدية المخصومة لا غيرها، وهذا لا يعتبر من ضمن الممارسات الفضلى المعمول بها، حيث يفضل استخدام مزيج من المنهجيات لكي يتسنى الوصول إلى تقديرات أكثر دقة وعدالة لقيمة هذه الشركات.

وكما ذكر سابقاً، فبالرغم من أن اعتماد منهجيات أخرى في تقدير قيمة المنشأة ربما لا يضمن قيمة أعلى أو سعراً أفضل، إلا أنه كان من الأجدى اعتماد أكثر من منهجية لضمان عدالة وشفافية أكبر في تقدير قيمة المنشأة ولتكون الإجراءات متوافقة كذلك مع أحكام المادة 5/ب من قانون التخاصية رقم 25 لسنة 2000 أنفة الذكر.

أما الشركة الأردنية لتدريب الطيران والتدريب التشبيهي (JATS) والشركة الأردنية لتموين الطائرات (ALPHA) وكلية الملكة نور الفنية للطيران المدني، فإن فريق عمل اللجنة لم يتمكن من الحصول على تقرير تقدير القيمة المعد من قبل المستشار المالي. وعليه، لم يتم التمكن من تقييم المنهجية التي اتبعت في تقدير قيمة الشركات، وإذا ما تم اعتماد أكثر من منهجية وفق المادة 5/ب من قانون التخاصية رقم 25 لسنة 2000.

قطاع الاتصالات

تمت عملية تقدير قيمة المنشأة على أربعة مراحل، حيث تبين التالي:

المرحلة الأولى: بداية، تم بيع جزء من ملكية الحكومة في الشركة بناءً على تقديرات أجريت قبل ثلاث سنوات من إتمام العملية، ولم يتم تحديث التقييمات على الرغم من التطورات النوعية التي شهدتها هذا القطاع خلال تلك

الفترة. وقد أغفلت عملية التقييم تضمين قيمة الأصول غير التشغيلية وإضافتها إلى القيمة النهائية للشركة. وعلاوة على ذلك فقد تم اعتماد سعر مرتفع للخصم لا يتناسب مع حجم المخاطر الداخلية والخارجية التي قد تتعرض لها الشركة، وهذا ما يفضي إلى خفض قيمتها التقديرية.

المرحلة الثانية: لم يتم القيام بعملية تقييم الشركة للحصول على مدى السعر الذي يتوجب اعتماده في الإصدار الأولي للأسهم، حيث تم الشروع في الإصدار الأولي دون إجراء تقييم مسبق لحدود سعر السهم.

المرحلة الثالثة: تم استخدام منهجية بسيطة للتقييم، اعتمدت على سعر السهم المتداول في بورصة عمان ومقارنته مع ثلاث شركات قابلة للمقارنة في الشرق الأوسط. إلا أنه كان من الأفضل إجراء تقييم منفصل عن توقعات السوق وذلك لتقوية موقف الحكومة للحصول على سعر أفضل في مرحلة المفاوضات المباشرة مع المستثمر.

المرحلة الرابعة: تمت من خلال المفاوضات المباشرة بين مؤسسة الضمان الاجتماعي والحكومة، والتي نتج عنها بيع ما تبقى من ملكية الحكومة في الشركة وفق صفقة في بورصة عمان، حيث تم بيع السهم بسعر 4.69 دينار وكان سعر الإغلاق في يوم تنفيذ الصفقة 6.31 دينار، أي بأقل من قيمته بحوالي 25%.

قطاع الكهرباء

شركة توليد الكهرباء المركزية (CEGCO): تم اعتماد منهجية التدفقات النقدية المخصومة لتقدير قيمة المنشأة، إلا أن التدفقات النقدية المعتمدة كمدخل لهذا النموذج اتخذت من فترة إتفاقيات سعر الشراء أساساً لها والتي تمتد إلى 15 عام، في حين أن الإمتياز الذي تتمتع به الشركة يمتد إلى 35 عاماً. وبهذا تكون المنهجية المعتمدة قد أسقطت 20 سنة من التدفقات النقدية المتوقعة من تقديراتها. وعلى الرغم من استخدام منهجية واحدة، وهو ما لا ينسجم مع أحكام المادة 5/ب من قانون التخصيص والتي تتطلب استخدام أكثر من منهجية، إلا أن المنهجية المستخدمة تعتبر الأنسب لهذا النوع من التعاقد.

شركة توزيع الكهرباء المركزية (EDCO) وشركة كهرباء إربد (IDECO): تم اعتماد منهجيتين في تقدير قيمة الشركتين، وهذه المنهجيات متباعدة ومنوافة مع طبيعة عمل هذه المنشآت. إلا أنه لم يتم توضيح الأسباب والمبررات التي دفعت المستشار المالي إلى الانتقال من المنهجية الأولى إلى الثانية.

رابعاً: أداء المنشآت التي تمت خصصتها والإيرادات الحكومية المتحققة منها (الفصل السابع / الجزء الأول):

لغايات تحليل الآثار المترتبة على المنشآت التي تمت خصصتها، فقد تم الاعتماد بشكل رئيسي على التقارير السنوية والقوائم المالية المدققة لهذه المنشآت، بالإضافة إلى بعض المعلومات التي تم الحصول عليها مباشرة من المنشآت نفسها وبعض الجهات الحكومية المعنية.

وتبين النتائج أن تحسناً ملحوظاً حصل في الأداء المالي لمجموعة من الشركات التي تمت خصصتها. ولكن هذا التحسن في قطاع التعدين كان يعزى بشكل أساسي للقوة الإحتكارية لشركة مصانع الإسمنت الأردنية على مدى تسع سنوات، ولارتفاع الكبير في الأسعار العالمية لمادتي البوتاس والفوسفات. وقد انعكست هذه الإيرادات إيجاباً على الخزينة من خلال الضرائب والرسوم في كل من الإسمنت والبوتاس، بل أن الضرائب والرسوم على البوتاس ازدادت لتصبح من أعلى النسب عالمياً. إلا أن إيرادات الحكومة من شركة الفوسفات لم تنمو بالشكل المتوقع، فمعدلات الرسوم والضرائب التي تفرضها الحكومة على أرباح وإنتاج الشركة تقل بكثير عما تتقاضاه من الشركات الأخرى العاملة في قطاع التعدين، كالبوتاس والإسمنت على وجه التحديد. وبشكل عام فقد بلغ إجمالي ما تلقته الخزينة من شركة الفوسفات منذ خصصتها وحتى يومنا هذا من مختلف المصادر (رسوم وضرائب وتوزيعات أرباح) نحو 244 مليون دينار، وهو مبلغ يقل بكثير عن المبلغ الذي تلقته الخزينة من شركة البوتاس، والذي تجاوز 600 مليون دينار خلال الفترة نفسها. وهذا يطرح تساؤلاً حول نظام الرسوم والضرائب الأمثل الذي من شأنه ضمان استفادة الخزينة من الأرباح الرأسمالية الكبيرة، وغالباً غير المتوقعة التي قد تجنيها شركات التعدين في مثل هذه الحالة (أنظر التوصيات في الجزء الثاني من الفصل العاشر).

وفي قطاع النقل الجوي، فإن التأثيرات الإقتصادية العالمية كان لها أثرها العكسي على شركة الخطوط الجوية الملكية الأردنية من حيث الزيادة الكبيرة على أسعار الوقود والتنافس الشديد من شركات الطيران في منطقة الخليج العربي والإقليم. أما الشركات التابعة التي تمت خصصتها فقد حققت مستوى جيداً من الربحية، خصوصاً شركة تموين الطائرات وشركة الأسواق الحرة للمطارات الأردنية. أما فيما يتعلق بالأثر المالي لخصخصة أنشطة النقل الجوي على الخزينة العامة فقد كان أهمها خفض حجم مديونية شركة الخطوط الجوية الملكية الأردنية والذي كان يشكل تحدياً للخزينة العامة، كونها الضامنة لهذه المديونية. أما الشركات التابعة، فأعلاها دخلاً للخزينة شركة الأسواق الحرة للمطارات الأردنية التي رفدت الخزينة خلال الأعوام 2008 - 2012 بنحو 30.1 مليون دينار على شكل نسب مشاركة وضرائب. أما عوائد الخزينة من باقي شركات الأنشطة المساندة للملكية الأردنية، فقد كانت معظمها متواضعة وأحياناً معدومة لاستفادتها من المزايا الممنوحة لمؤسسة المناطق الحرة بعدما تم إدراجها تحت مظلة هذه المناطق.

وفي قطاع الإتصالات، نجحت عملية إعادة الهيكلة وتحرير القطاع في تحويل شركة الإتصالات الأردنية من شركة احتكارية تدر دخلاً احتكارياً للخزينة على حساب السعر للمستهلك ونوعية الخدمة إلى شركة تحقق ربحية في قطاع حيوي ومنافس يدر دخلاً على الخزينة من خلال الضرائب والرخص والرسوم، مشكلاً إحدى أهم مصادر دخل الخزينة الضريبية. ويذكر في هذا المجال أن إجمالي عوائد الخزينة من قطاع الإتصالات في العام 2011 تجاوز 400 مليون دينار، تحمّل المستهلكون نحو 57% منها على شكل ضريبة مبيعات، فيما تحمّلت شركات الإتصالات النسبة المتبقية على شكل رسوم مشاركة للحكومة وضريبة دخل، هذا بالإضافة إلى رسوم ترخيص الجيل الثالث التي تم منحها لشركة أمنية في نفس العام وبلغت قيمتها 50 مليون دينار.⁶

⁶ عباسي، جواد، "قطاع الإتصالات الخليوية الأردني: بئر قد ينضب فلنحذر من الضخ الجائر، مجموعة المرشدين العرب.

وفي قطاع الكهرباء، ترتبط الآثار المترتبة على خصخصة قطاع الكهرباء بهيكلية وآليات تنظيم القطاع، حيث تم إعادة هيكلة القطاع بالكامل بفصل قطاع إنتاج الطاقة عن النقل والتوزيع⁷. كما تم تحديد أسعار بيع الكهرباء إلى شركة الكهرباء الوطنية بناءً على اتفاقيات ثنائية تبرم بينها وبين شركات التوليد كل منها على حده، تتعهد بموجبها الشركة الوطنية بتزويد هذه الشركات باحتياجاتها التشغيلية من الوقود، فيما تتولى هيئة تنظيم قطاع الكهرباء عملية تحديد أسعار بيع الكهرباء من شركة الكهرباء الوطنية إلى شركات التوزيع، وأيضاً عملية تحديد تعرفه الكهرباء للمستهلكين. وبالتالي فإن شركة الكهرباء الوطنية هي في المحصلة الجهة الوحيدة التي تتحمل المخاطر المالية المترتبة على العمليات التشغيلية لهذا القطاع، وأن الأرباح الكبيرة التي حققتها الشركات المخصصة كانت في الغالب أرباحاً مرتبطة بالمعادلة التسعيرية وليس بزيادة الكفاءة أو الإنتاجية، وأضافت حملاً على الخزينة يضاف إلى دعم أسعار الوقود. كما أن الاتفاقيات لا تحفز الشركات المخصصة على توفير استهلاك الطاقة ولا تسمح لها (في حالة شركات إنتاج الطاقة) بالإستثمار طيلة فترة الإمتياز، مما يطرح تساؤلاً حول جدوى خصخصة شركات توليد وإنتاج كهرباء بالكامل، بما فيها الأصول، وإعطاءها فترة امتياز محدودة غير قابلة للتجديد، ماذا سيحل بالأصول الإنتاجية والعاملين في الشركات عند إنتهاء فترة الإمتياز⁸.

إن مراجعة تجربة خصخصة قطاع الكهرباء تظهر جلياً أن الخصخصة بحد ذاتها لم تنجح في تحقيق الأهداف الإقتصادية المرجوة، أكانت بتعظيم الإستثمار الإستراتيجي، أو بحماية الخزينة من تبعات زيادة كلفة الوقود، أو بزيادة كفاءة القطاع، أو تنوع مصادر الطاقة. ويعزى ذلك إلى مجموعة من العوامل من بينها التوجّه نحو مستثمر مالي بدلاً عن مستثمر إستراتيجي في قطاع الإنتاج والتوزيع، والفرق كبير بين الإثنين (أنظر التوصيات). كما أن إصلاح قطاع الطاقة يتجاوز الشركات نفسها ويتطلب مراجعة شاملة تشمل تنوع مصادر الطاقة، ومعالجة العبء الذي تحمله شركة مصفاة البترول للقطاع والاقتصاد الوطني ككل، وبدائل أخرى للمشاركة بين القطاع العام والخاص لا تتطلب الخصخصة الكاملة للأصول بل التركيز على الإدارة والتشغيل (أنظر التوصيات).

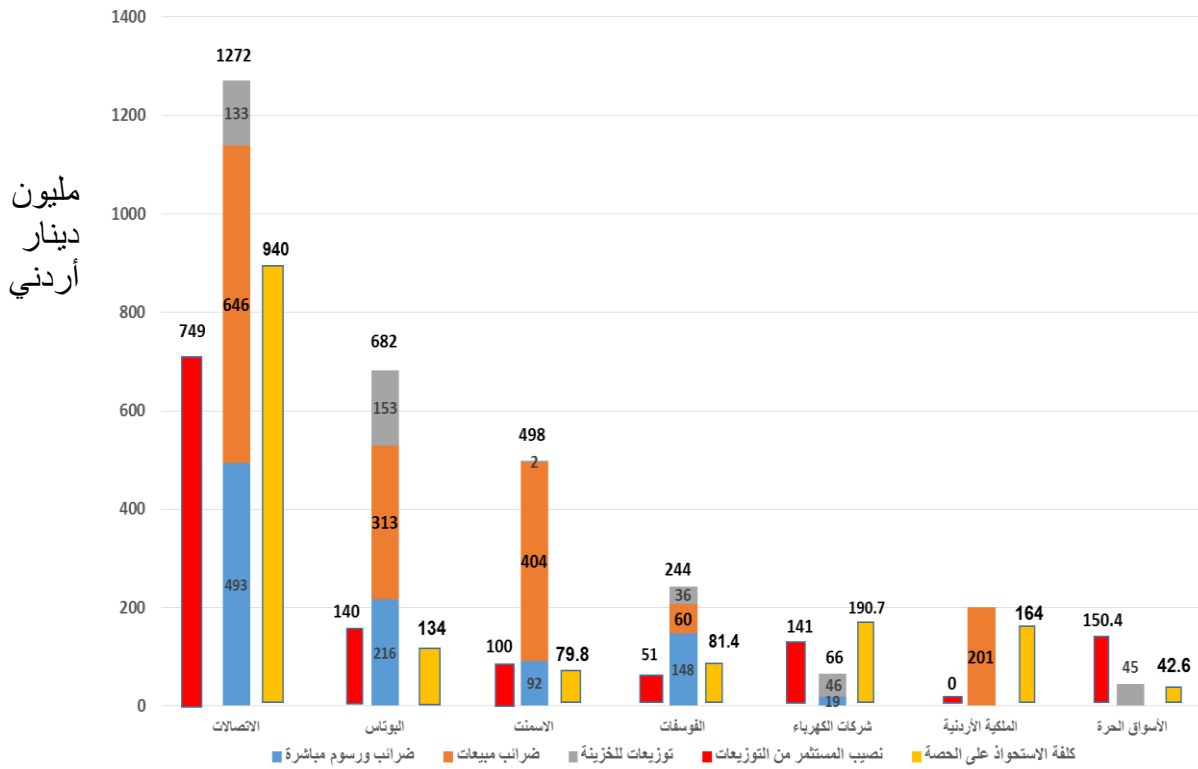
وأخيراً تأتي مراجعة مجموعة من العمليات التي، وبعكس عمليات الخصخصة السابقة، لم تتضمن بيعاً للأصول، وإنما أبقّت على الملكية للدولة واقتصرت على البناء والإدارة والتشغيل ضمن عقود وامتيازات محدودة المدة. وتظهر نجاعة هذا الأسلوب جلياً في المرافق العامة كالمطار وميناء الحاويات، وخدمات البنية التحتية كميّاه الشرب، فقد اتسمت هذه العمليات بدرجة عالية من الشفافية والتنافسية، وأدت إلى تحسين أداء الشركات بشكل ملحوظ، إن كان على مستوى زيادة الإنتاجية والكفاءة (في حالة المطار وميناء الحاويات) أو تخفيض الفاقد (في حال شركة مياها). وقد انعكس ذلك إيجاباً على إيرادات الخزينة وعلى كفاءة هذه القطاعات الهامة للإقتصاد الوطني.

⁷ هناك أربع شركات تتولى توليد الطاقة الكهربائية في المملكة، وشركة واحدة للنقل وهي شركة الكهرباء الوطنية، وثلاث شركات للتوزيع تتقاسم توزيع الكهرباء جغرافياً. وتتولى الشركة الوطنية للكهرباء، وهي شركة مساهمة عامة مملوكة بالكامل للحكومة عملية شراء الكهرباء من شركات التوليد ومن ثم بيعها لشركات التوزيع الثلاثة.

⁸ وهذا السؤال مطروح فعلاً الآن حول مصير شركة توليد الكهرباء المركزية.

إن إيرادات الخزينة من عوائد التخصيص وفق الشكل رقم (4) لم تقتصر على بيع جزء من ملكية الحكومة في المنشآت التي تمت خصصتها وإنما إستمرت إلى ما بعد الخصخصة على شكل أرباح وضرائب ورسوم مختلفة، فلقد حققت خزينة الدولة إيرادات بلغت 3.5 مليار دينار أردني من هذه المنشآت منذ بداية برنامج التخصيص في العام 1998 ولنهاية العام 2012، مقارنة مع عوائد التخصيص والتي بلغت 1.7 مليار دينار. وهذا إن دل على شيء، فإنه يدل على أهمية العناية بالضرائب والرسوم في تحصيل إيرادات مستدامة للخزينة العامة. كما أن نصيب المستثمر من توزيع الأرباح والذي يقل عن إيرادات الحكومة المتحققة من أرباح وضرائب ورسوم مختلفة.

الشكل رقم (4) أثر الخصخصة على إيرادات الخزينة⁹



قطاع التعدين

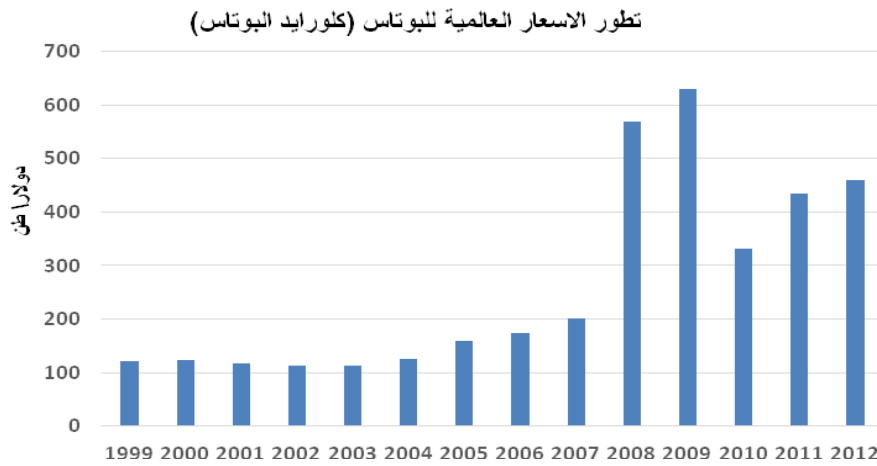
شركة مصانع الإسمنت الأردنية: شهدت الشركة بعد الخصخصة تحسناً ملحوظاً في أدائها المالي حيث أصبحت تحقق معدلات ربحية تزيد عن مستوياتها لما قبل الخصخصة. إلا أن جانباً كبيراً من هذا التحسن يُعزى بشكل أساسي إلى إستمرار تمتع الشركة بحصرية إنتاج الإسمنت لمدة تقارب التسع سنوات وقيامها برفع أسعار مادة الإسمنت بشكل تدريجي بعد الخصخصة. فقد بلغ معدل ارتفاع هذه المادة خلال السنوات الخمسة الأولى بعد الخصخصة نحو 42%، مما أثر سلباً على قطاع الإنشاءات في المملكة. وعليه، فقد تنامت عائدات الخزينة من هذه الشركة من رسوم وضرائب (دخل ومبيعات) تجاوزت مستوياتها السنوية تلك العوائد لما قبل الخصخصة، فقد بلغت 26 مليون دينار في العام 1998 في حين وصل أقصاها إلى 55 مليون دينار في

⁹ لم يتوفر لدى اللجنة معلومات حول كيفية توزيع أرباح شركة الأسواق الحرة للمطارات الأردنية

عام 2008، ولكن بعد السماح بدخول منتجين جدد إلى هذا القطاع بطاقات إنتاجية تفوق بكثير مستوى الطلب على هذا المنتج بعد العام 2009، وارتفاع حدة التنافس بين المنشآت العاملة في هذا النشاط، أصبحت الشركة تعاني من أوضاع مالية صعبة تمثلت في تحقيقها لخسائر سنوية متكررة على مدار السنوات الأربعة الماضية. بالمحصلة، فإن غياب استراتيجية واضحة للقطاع تحدد الأهداف واحتياجات السوق من هذا المنتج وأساليب التعامل مع التحديات التي تواجهه قد تفسر جانباً كبيراً من المشاكل التي يعاني منها القطاع حالياً.

شركة البوتاس العربية: بعد الخسارة التي تعرضت لها الشركة في نفس عام خصصتها عن مساهمتها في إحدى الشركات التابعة لها وهي شركة مغنيسيا الأردن، استطاعت الشركة ابتداءً من العام التالي لخصصتها استعادة وضعها المالي، وعادت لتحقيق أرباحاً معتدلة من عملياتها التشغيلية، تجاوزت مستوياتها قبل الخصخصة. وبعد أربع سنوات من الخصخصة، وجدت الشركة نفسها أمام مستجدات ومنغيرات خارجية وضعتها أمام منعطف هام على صعيد أدائها المالي، فالإرتفاع غير المتوقع للأسعار العالمية للبوتاس، وارتفاع الطلب العالمي عليه لتلبية الاحتياجات المتنامية لتصنيع الأسمدة الزراعية في أعقاب أزمة الغذاء العالمية، مكنت الشركة من تحقيق أرباح كبيرة وصلت في عام 2008 إلى حوالي 311 مليون دينار، لتشكل ضعفي مستوياتها عن العام 2006، وأكثر من 20 ضعف مستواها في العام الذي سبق الخصخصة، علماً بأن مستويات مبيعات الشركة من البوتاس في هذه السنوات كانت متقاربة. واستمرت الشركة في تحقيق أرباح قياسية وصل متوسطها السنوي إلى حوالي 198 مليون دينار، وهي بذلك تتجاوز أضعاف مستوياتها عند الخصخصة.

الشكل رقم (2)



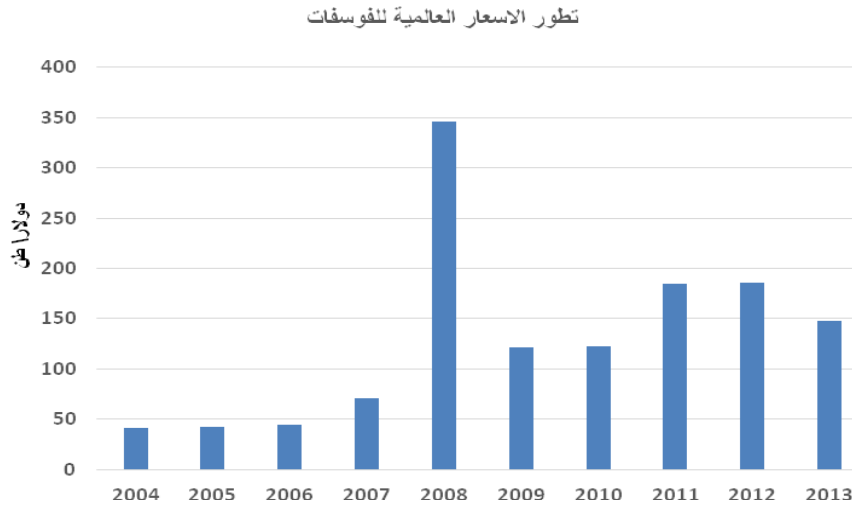
وقد ارتفعت عائدات الحكومة من رسوم التعدين التي تفرضها على منتجات الشركة من المواد الخام إرتفاعاً كبيراً في مستوياتها بسبب الإرتفاع الكبير في دخل الشركة جراء تصاعد أسعار البوتاس عالمياً، وأيضاً بسبب قيام الحكومة برفع رسوم التعدين من 8 دنانير عن كل طن مترّي في العام 2007 إلى 125 دينار في العام 2008، وذلك بهدف الوصول بعوائدها من هذه الشركة إلى السقف المحدد والبالغ 25% من دخلها الصافي بعد أن وصل في عام 2006 إلى 17.6%. إن الوصول بالعائدات الحكومية إلى السقف المحدد عند 25% من الدخل الصافي لشركة البوتاس يعني أن إجمالي ما ستتحمله الشركة من عوائد واقتطاعات للحكومة ستصل إلى

42.6% (15% ضريبة دخل، 25% رسوم تعدين، 2.6% رسوم وضرائب أخرى) وهو ما يجعل الأردن الأكثر فرضاً للضرائب (بعد ألمانيا) بين الدول الخمسة الرئيسة المصدرة للبتواس في العالم.

وبالمحصلة، فقد رفدت الشركة الخزينة منذ خصصتها وحتى نهاية 2012 مبلغ 715.7 مليون دينار، شكلت الرسوم والضرائب حوالي 80% منها، والباقي تمثل حصة الخزينة من الأرباح عن نسبة ملكيتها في الشركة.

شركة مناجم الفوسفات الأردنية: على نحو مماثل لشركة البوتاس، ساهم الإرتفاع المفاجيء غير المتوقع للأسعار العالمية لخام الفوسفات وسماد فوسفات الأمونيوم بنحو 60% بعد خصصتها من نحو 44.2 دولار للطن خلال عام 2006 إلى 70.9 دولار في العام 2007 ومن ثم إلى 345 دولار للطن في العام 2008، في تمكين الشركة من تحقيق قفزة ملحوظة في أدائها المالي، حيث ارتفعت إيراداتها التشغيلية من حوالي 290 مليون دينار في العام 2006 إلى 355 مليون دينار في العام 2007، ومن ثم إلى 847 مليون دينار في العام 2008، في حين كان هناك تراجع في مستوى إنتاج الشركة في ذلك العام. إلا أن تأثر صادرات وأسعار الفوسفات بأزمة الركود العالمي بعد عام 2008 حالت دون تمكن الشركة من الاستمرار على المستوى ذاته من معدلات الربحية، حيث تراجع معدل العائد على الموجودات والعائد على المبيعات تدريجياً إلى أن استقر دون 20% خلال السنوات الثلاث الماضية. وعلى أية حال، تبقى مستويات ربحية الشركة ومعدلاتها أفضل بكثير من مستوياتها قبل الخصخصة، مدفوعة بشكل أساسي بارتفاع الأسعار العالمية للفوسفات وفق الشكل رقم (3).

الشكل رقم (3)



وعلى الرغم من ارتفاع ربحية الشركة بوتيرة متسارعة على مدار السنوات التي تلت خصصتها، إلا أن إيرادات الحكومة من هذه الشركة لم تنمو بالشكل المتوقع، فمعدلات الرسوم والضرائب التي تفرضها الحكومة على أرباح وإنتاج الشركة تقل بكثير عما تتقاضاه من الشركات الأخرى العاملة في قطاع التعدين، كالبوتاس والإسمنت على وجه التحديد. فمنذ خصصتها في العام 2006 ولغاية اليوم، بلغ إجمالي عائدات الخزينة في المتوسط من شركة الفوسفات على شكل رسوم تعدين وضرائب نحو 18% من أرباحها السنوية، في حين بلغ إجماليها من

شركة البوتاس نحو 28.1%. وعلى الرغم من تجاوز إجمالي مجموع الأرباح الصافية التي حققتها شركة الفوسفات منذ خصصتها مبلغ 600 مليون دينار، إلا أن الخزينة لم تتقاضى خلال الفترة نفسها سوى 28 مليون دينار عن حصتها البالغة 26% من أسهم الشركة. وبشكل عام فقد بلغ إجمالي ما تلقتته الخزينة من شركة الفوسفات منذ خصصتها وحتى يومنا هذا من مختلف المصادر (رسوم وضرائب وتوزيعات أرباح) 244 مليون دينار، وهو مبلغ يقل بكثير عن المبلغ الذي تلقتته الخزينة من شركة البوتاس والذي تجاوز 700 مليون دينار من تاريخ خصصة الشركة ولنهاية العام 2012.

قطاع النقل الجوي

شركة الخطوط الجوية الملكية الأردنية: كانت الملكية الأردنية قبل هيكلتها وخصصتها تعاني من تحديات صعبة ومشاكل مالية كبيرة، ولم تكن تتلقى الدعم المالي من الحكومة إبان تحقيقها للخسائر المتكررة، إلا أن تعاضم حجم مديونية الشركة كان يشكل تحدياً للخزينة العامة كونها الضامنة لهذه المديونية. ومن الواضح أن إعادة هيكلة الشركة والشروع باستخدام عوائد التخاصية المتأتية من الأنشطة المساندة لها في سداد جانب من مديونيتها ساهما في جعل الشركة والحكومة في وضع مالي أفضل، فقد انخفضت مديونية الشركة وأصبحت الحكومة ضامنة لمستوى أقل من الديون.

وقد ساهمت عمليات خصصة الأنشطة المساندة لشركة الخطوط الجوية الملكية الأردنية وتسخير عائداتها لسداد جزء من الديون المترتبة على الشركة الأم، في تحسين الوضع المالي للشركة وزيادة جاذبيتها أمام المستثمرين، حيث تم استخدام نحو 101 مليون دينار من عائدات الخصصة خلال الفترة الممتدة بين عامي 1999 و 2009 لإعادة هيكلة مديونية الملكية الأردنية التي انخفضت من نحو 336 مليون دينار في عام 2000 بما نسبته 150% من موجوداتها إلى 167.3 مليون دينار عند خصصتها في عام 2007، أي ما نسبته 51.3% من الموجودات. إلا أن انفصال الأنشطة المساندة عن الملكية الأردنية حرماها من العوائد المالية التي كانت تجنيها من هذه الأنشطة، فجميعها كانت مربحة وداعمة لحركة التدفقات النقدية فيها. وعلى الرغم من ذلك، فقد استطاعت الملكية الأردنية بعد إعادة هيكلتها بسنوات قليلة من المحافظة على أداء مالي متزن ومقبول إلى حد ما، إذا ما قورن بأدائها في مرحلة ما قبل الهيكلة.

فخلال الفترة الممتدة من 2004-2007 تمكنت الشركة من تحقيق عوائد مناسبة من عملياتها التشغيلية، فالعائد على الموجودات بلغ في المتوسط 5.8%، وعلى المبيعات نحو 3.8%، فيما بلغ متوسط العائد على حقوق الملكية 19%. إلا أن السنوات اللاحقة حملت عدد من التحديات للشركة والتي جاءت متزامنة مع خصصتها، فالأزمة المالية وأزمة الركود الإقتصادي التي ألمت بمعظم دول العالم، وارتفاع أسعار الوقود كان لها تأثير كبير على أنشطة الطيران في معظم دول العالم، والملكية الأردنية لم تكن استثناءً من ذلك. فالعلاقة العكسية بين أسعار الوقود وأرباح شركات الطيران تعد نمطاً مألوفاً في صناعة النقل الجوي، وكذلك حالات الركود الإقتصادي التي تؤثر سلباً على حركة النشاط السياحي، والتي تعتبر بدورها من أبرز محددات الطلب على خدمات النقل الجوي. هذا بالإضافة إلى حدة المنافسة على المستوى الإقليمي مع عدد من الشركات العاملة ضمن نفس الخطوط بعد أن تم منح هذه الشركات رحلات إضافية إلى نفس النقاط التي تخدمها الملكية

الأردنية، مما يؤكد الحاجة إلى وجود استراتيجية شاملة لقطاع النقل الجوي في المملكة، يأخذ بعين الاعتبار حاجة السوق ومصالحه المشغلين المحليين، ويضمن المنافسة العادلة ومصالحه الإقتصاد الوطني.

وعلى الرغم من جميع هذه التحديات واحتدام المنافسة بين المشغلين في المنطقة، فقد استطاعت الملكية الأردنية ابتداءً من خصصتها في عام 2007، الإرتقاء بمعدل إشغال مقاعدها، وهو ما يعرف بـ Load Factor، حيث ارتفع هذا المعدل من 67.3% خلال الفترة 2003 - 2006 إلى 70.7% خلال الفترة 2007 - 2012، وهو ما يشير إلى أن الشركة استطاعت إلى حد ما النهوض بأدائها التشغيلي، وإن لم ينعكس ذلك على أدائها المالي¹⁰.

أما على صعيد التدفقات النقدية، فجميع المؤشرات تشير إلى أن خصصة الملكية الأردنية لم تحدث تغييرات ملحوظة على هذا الصعيد. فالشركة لم تقم منذ زمن بعيد، سواء كان ذلك قبل خصصتها أو فيما بعدها، بتوزيع أي أرباح على المساهمين، كما لا تقوم الشركة بدفع أي ضرائب مباشرة للدولة، وإنما تتولى تحصيل الرسوم والضرائب (الرسوم على التذاكر ورسوم المغادرة وغيرها) غير المباشرة المستحقة على عملائها وتحويلها للخزينة والتي بلغت 200 مليون دينار إردني من تاريخ خصصتها في العام 2007 لنهاية 2012.

خصصة الأنشطة المساندة والتي انبثقت عن الملكية الأردنية وهي:

- شركة الأسواق الحرة للمطارات الأردنية (Airport Duty Free Shops)
- الشركة الأردنية لصيانة الطائرات (JORAMCO)
- الشركة الأردنية لصيانة محركات الطائرات (JALCO)
- الشركة الأردنية لتموين الطائرات (ALPHA)
- الشركة الأردنية لتدريب الطيران والتدريب التشبيهي (JATS)

وبشكل عام، تمكنت معظم هذه المنشآت بعد خصصتها من تحقيق أرباح وأداء متميز، إلا أن شركة تموين الطائرات وشركة الأسواق الحرة للمطارات كانت أفضلهما على هذا الصعيد، فالأولى تمكنت من تحقيق أرباح صافية بلغ مجموعها نحو 34 مليون دينار خلال الفترة 2008-2012 في حين حققت شركة الأسواق الحرة للمطارات أرباحاً بلغ مجموعها 70.2 مليون دينار خلال نفس الفترة. كما تعد الأرباح التي تحققت لباقي الأنشطة، على الرغم من تواضع أحجامها، مجزية إذا ما تم الأخذ بعين الاعتبار السعر الذي بيعت على أساسه هذه الشركات. فعلى سبيل المثال، بلغ إجمالي الأرباح الصافية لشركة التدريب على الطيران (JATS) نحو 7.7 مليون دينار خلال الفترة 2008-2012 مشكلة بذلك 50% من السعر الذي خصصت على أساسه الشركة.

¹⁰ وقد يعزى جانب من ارتفاع معدل إشغال طائرات الملكية إلى انضمامها في العام 2007 إلى تحالف (One World)، والذي يفترض أنه ساهم في تعزيز قدرة الشركة على اجتذاب المزيد من الركاب والمسافرين.

أما ما يتعلق بالأثر المالي لخصخصة هذه الأنشطة على الخزينة العامة، فقد كانت أعلاها على هذا الصعيد شركة الأسواق الحرة للمطارات التي رفدت الخزينة خلال الأعوام (2008-2012) بنحو 30.1 مليون دينار على شكل نسب مشاركة وضرائب، مشكلة بذلك نحو 30% من إجمالي الأرباح التي حققتها الشركة خلال الفترة نفسها، وهي نسبة مرتفعة إلى حد ما إذا ما قورنت بالنسب التي تتحملها معظم الشركات العاملة في المملكة. أما عوائد الخزينة من باقي شركات الأنشطة المساندة للملكية الأردنية، فقد كانت معظمها متواضعة وأحيانا معدومة لاستفادتها من المزايا الممنوحة للمناطق الحرة العاملة في المملكة بعدما تم إدراجها تحت مظلة هذه المناطق.

أكاديمية الطيران الملكية الأردنية وكلية الملكة نور الفنية للطيران المدني: أدت عملية خصخصة هاتين الشركتين إلى تحسن ملحوظ في أدائهما المالي، فالأكاديمية الملكية للطيران تمكنت بعد خصخصتها في عام 2003 من الإرتقاء بعوائدها بشكل ملحوظ وقامت بتحويل أرباح للخزينة لقاء مساهمة الحكومة فيها، في حين لم تقم كلية الملكة نور بتحويل أي عوائد للخزينة.

قطاع الاتصالات

شركة الاتصالات الأردنية: ساهم الوضع الاحتكاري الذي كانت تتمتع به الشركة قبل خصخصتها في تقديم خدمات الاتصالات الثابتة والاتصالات الدولية في تمكين الشركة من تحقيق عوائد مجزية من عملياتها التشغيلية، حيث كان صافي العوائد السنوية للشركة خلال السنوات القليلة التي سبقت خصخصتها يتجاوز 30% من مبيعاتها السنوية، ويتجاوز 11% و 20% من موجوداتها وحقوق ملكيتها على التوالي. وبالرغم من هذا الأداء المالي الجيد، إلا أنه كان على حساب المستهلك والإقتصاد بشكل عام حيث ارتفعت أسعار المكالمات وتدنى مستوى الخدمة.

وعلى الرغم من التراجع الطفيف الذي طرأ على مؤشرات ربحية الشركة في السنوات القليلة التي تلت خصخصتها، إلا أنها استطاعت استرداد وضعها المالي المتميز بعد فترة قصيرة نسبياً من الزمن. فالتراجع المشهود في ربحية الشركة كان مرحلياً ومدفوعاً بشكل أساسي بتنامي حجم نفقاتها خلال تلك الفترة، والذي قد يعزى جزء كبير منها إلى حزم المنافع التي قدمتها الشركة لمجموعة من العاملين لقاء تسريحهم من العمل، ويعزى أيضاً إلى الآثار المالية المترتبة على زخم الإنفاق الرأسمالي الذي قامت به الشركة خلال السنوات الأولى من خصخصتها، لا سيما في عام 2001 حيث وصلت نسبة هذا الإنفاق إلى موجودات الشركة نحو 16.6%، وهي أعلى نسبة إنفاق قامت بها الشركة على مدار السنوات الخمسة عشر الماضية. كما أصبحت الشركة تعاني من تباطؤ معدلات الطلب على خدمات الهاتف الثابت، وهو النشاط الرئيس لها إبان تلك الفترة، إلا أنها تمكنت من تعويض ذلك من خلال توسعها في تقديم خدمات الاتصالات الخلوية والخدمات الأخرى لاسيما خدمات البيانات (الإنترنت). ومن هنا استطاعت الشركة بعد سنوات قليلة من خصخصتها من الإرتقاء بمؤشرات ربحيتها، فقد نمت مبيعاتها بشكل مضطرب على مدار السنوات الماضية مما ساهم في تمكين الشركة من تحقيق معدلات عوائد مرتفعة على حقوق المساهمين فيها وعلى موجوداتها. فعلى سبيل المثال، وصلت مبيعات الشركة في عام 2012 نحو ضعفي حجمها السنوي في السنوات القليلة التي سبقت عملية الخصخصة.

أما فيما يتعلق بالأداء التشغيلي للشركة، فإن تسريح عدد من العاملين في الشركة في الفترة التي تلت عملية الخصخصة ساهم في إظهار المؤشرات التشغيلية للشركة في وضع أفضل مما كانت عليه قبل الخصخصة. فقد ارتفع معدل المبيعات لكل عامل بشكل مضطرب على مدار السنوات التي تلت عملية الخصخصة، فبعد أن كان العامل يساهم في المتوسط بنحو 58 ألف من المبيعات السنوية، وصلت مساهمته فيها إلى نحو 174 ألف دينار سنوياً في عام 2012. وعلى نحو مماثل، ارتفع عدد عملاء الشركة من مختلف الخدمات من نحو 170 عميل لكل عامل في عام 2000 إلى أكثر من 1700 عميل في عام 2012.

وقد أفضى السماح بدخول مشغلين جدد إلى قطاع الاتصالات بالتزامن مع التطور التكنولوجي في هذا القطاع، لا سيما خدمات الاتصالات الخلوية والإنترنت إلى اتساع نطاق المستفيدين من خدماته، وساهم أيضاً في زيادة حدة التنافس بين المشغلين على نحو أفضى إلى انخفاض أسعار الخدمات التي يقدمها القطاع للشرائح المختلفة من المستهلكين. فشركة الاتصالات، المشغل والموفر الوحيد لخدمة الهاتف الثابت، استطاعت بعد خصخصتها من تحسين فاعلية ونوعية الخدمات التي تقدمها. فبعد أن كان يتعين على العميل الانتظار لسنوات عديدة للحصول على خط ثابت، أصبح بإمكانه الآن الحصول عليه خلال أيام قليلة، وأصبحت نسبة المستفيدين من خدمات الخط الثابت مرهونة بنمو الطلب لا بتوافر العرض (الخطوط) كما هو في السابق. فخدمات الهاتف الثابت أصبحت متوفرة لكل من يطلبها في أي منطقة من مناطق الأردن يقطنها 300 فرد فأكثر.

كما شهدت أسعار الخدمات التي تقدمها الشركة خصوصاً بعد دخول شركة أمنية إلى القطاع، إنخفاضاً ملحوظاً منذ خصخصة الشركة، ويعود ذلك إلى توسع هامش المنافسة في هذا القطاع، واحتدامها بين عدد من المشغلين لا سيما على صعيد تقديم خدمات الاتصالات الخلوية وخدمات البيانات بمختلف أشكالها. فعلى سبيل المثال، انخفض متوسط تعرفه الدقيقة الواحدة من الاتصالات الخلوية من 27 فلس في عام 2007 إلى 9.5 فلس في عام 2012.

وشهدت عائدات الخزينة من شركة الاتصالات الأردنية بعد خصخصتها تنامياً في مستوياتها من سنة إلى أخرى، فبعد أن كانت العوائد نحو 45 مليون دينار في العام 2000، أصبحت في نهاية 2012 نحو 120 مليون دينار. ولم يؤثر بيع كامل حصة الحكومة في الشركة على إيرادات الخزينة منها، ذلك أن توقف الخزينة عن تلقي حصتها في أرباح الشركة قد تم تعويضه من خلال فرض الرسوم والضرائب على هذا النشاط. كما أصبحت الخزينة تتلقى إيرادات إضافية من قطاع الاتصالات تتمثل بشكل أساسي بالضرائب المفروضة على أرباح وخدمات باقي شركات الاتصالات العاملة في المملكة. وتتلقى الخزينة أيضاً رسوم التراخيص لخدمات هذه الأنشطة التي تتقاضاها هيئة تنظيم قطاع الاتصالات بين الفينة والأخرى، لاسيما عند دخول مشغل جديد، أو طرح خدمة جديدة إلى خدمات هذا القطاع، بالإضافة إلى عوائد بيع أسهم الحكومة في شركة الاتصالات الأردنية خلال الفترة الممتدة بين عام 2000 و 2008 والتي بلغت نحو 940 مليون دينار. وبالمحصلة، فقد رفدت شركة الاتصالات الأردنية خزينة الدولة منذ تاريخ خصخصتها وحتى نهاية العام 2012 ما مجموعه 1.27 مليار دينار أردني، هذا فضلاً عن الرسوم التي تقاضتها الهيئة من المشغلين الآخرين. وعلى الرغم من تنامي عوائد الخزينة من هذا القطاع وتحميل الشركات العاملة فيه لأشكال مختلفة من الرسوم والضرائب، إلا أن هناك حاجة لدراسة ربحية القطاع ومقارنتها مع العوائد المتحققة من باقي الأنشطة والقطاعات، والتأكد من قدرة

الأسس والقواعد التنظيمية المعمول بها في قطاع الإتصالات على تحقيق المنافسة الفاعلة في السوق وتمكين القطاع من تحقيق أرباح معتدلة، وهذا قد يستدعي إعادة النظر في الآليات والأسس المالية القائمة بين الحكومة والشركات العاملة في القطاع على نحو يفضي إلى عدالة وفاعلية أكبر في توزيع المنافع المالية التي تتمخض عن هذا القطاع.

كما أن هناك جدلاً قائماً حول جدوى دخول مشغل رابع لنشاط الإتصالات الخلوية ومدى تأثير أداء المشغلين الآخرين بذلك، حيث لا يتبين ما إذا كانت هيئة تنظيم قطاع الإتصالات قد قامت بإجراء الدراسة الملائمة لتقييم الكلف والمنافع التي قد تترتب على دخول مشغل رابع للإتصالات الخلوية.

قطاع الكهرباء

إن تقييم الآثار المترتبة على خصخصة قطاع الكهرباء هي مسألة ترتبط بهيكلية وآليات تنظيم القطاع. فإستثمار وربحية الشركات محددة ضمن اتفاقيات خاصة. فهناك أربع شركات مستقلة تتولى توليد الطاقة الكهربائية في المملكة، وشركة واحدة للنقل هي شركة الكهرباء الوطنية، وثلاث شركات للتوزيع تنقسم توزيع الكهرباء جغرافياً، واحدة للعاصمة وإقليم الوسط، وواحدة لمنطقة الشمال والأخرى للمنطقة الجنوبية من المملكة. فالشركة الوطنية للكهرباء، وهي شركة مساهمة عامة مملوكة بالكامل للحكومة، تتولى عملية شراء الكهرباء من شركات التوليد ومن ثم بيعها لشركات التوزيع الثلاثة. كما تتحدد أسعار بيع الكهرباء إلى شركة الكهرباء الوطنية بناءً على اتفاقيات ثنائية تبرم بينها وبين شركات التوليد كل منها على حده، تتعهد بموجبها الشركة الوطنية بتزويد هذه الشركات باحتياجاتها التشغيلية من الوقود، فيما تتولى هيئة تنظيم قطاع الكهرباء عملية تحديد أسعار بيع الكهرباء من شركة الكهرباء الوطنية إلى شركات التوزيع، وأيضاً عملية تحديد تعرفه الكهرباء للمستهلكين، حيث تتم مراجعتها في كانون ثاني من كل عامين. وبالتالي فإن شركة الكهرباء الوطنية هي في المحصلة الجهة الوحيدة التي تتحمل المخاطر المالية المترتبة على العمليات التشغيلية لهذا القطاع.

شركة توليد الكهرباء (CEGCO): يلحظ المتتبع لتطور الأوضاع المالية للشركة تحسن الأداء المالي للشركة بعد خصخصتها. فبعد سنوات متكررة من الخسائر، تمكنت الشركة من تحقيق أرباح معتدلة على موجوداتها ومبيعاتها وعلى حقوق ملكيتها، فمتوسط العائد على الموجودات ارتفع من نحو -0.7% خلال الفترة 2003-2004 إلى 1.6% خلال الفترة اللاحقة 2008-2009، أي في الفترة التي تبعت خصخصة الشركة. وكذلك الحال بالنسبة لمتوسط العائد على المبيعات الذي ارتفع من -1.5% في الفترة السابقة للخصخصة إلى 1.9% في الفترة اللاحقة، ومتوسط العائد على حقوق الملكية الذي ارتفع أيضاً من -1.4% إلى 6.4% خلال الفترة التي تبعت خصخصتها.

ولكن يتوجب التنويه هنا إلى أن تطور الأوضاع المالية للشركة لا يعكس بالضرورة تحسناً في أدائها التشغيلي، لسبب رئيسي هو أن الأرباح التي يمكن أن تحققها الشركة تتحدد بشكل مسبق وفقاً للآلية التي تحددها هيئة تنظيم قطاع الكهرباء، وأن أي انحراف لمستويات الربحية عما هو مستهدف، سواء كان ذلك بالزيادة أو النقصان، يعود بالأساس إلى اعتبارات خاصة بالمعادلة التسعيرية المعتمدة لشركات التوليد.

وتظهر البيانات المالية أن الشركة تمكنت من تحقيق أرباح صافية تجاوزت مستوياتها قبل الخصخصة، وهذا بطبيعة الحال يبدو طبيعياً باعتبار أن الشركة كانت قبل خصصتها مملوكة بالكامل للحكومة، والهدف الرئيسي للحكومة كان بالأساس التأكد من توفر امدادات الكهرباء وليس بالضرورة تحقيق الأرباح. فخلال الفترة من عام 2008 وحتى 2012 تمكنت الشركة من تحقيق أرباح صافية (بعد الضريبة) بلغت 69.8 مليون دينار، حصة الحكومة منها نحو 27.9 مليون دينار. في مقابل ذلك وكما أشرنا سابقاً، لا تظهر المؤشرات التشغيلية الأساسية للشركة أنها حققت تحسناً ملحوظاً في أدائها. وهذا يعني أن الحكومة ممثلة بالشركة الوطنية للكهرباء هي من تتحمل بالمحصلة جزءاً كبيراً من عبء هذه الأرباح ما دامت الشركة غير قادرة على تخفيض الكلفة التشغيلية.

شركة توزيع الكهرباء (EDCO): منذ خصصتها في العام 2008، أخذت العوائد الصافية للشركة بالتزايد بشكل مضطرد وأصبحت تتجاوز بكثير مستوياتها في السنوات التي سبقت خصصتها. فخلال الفترة 2008-2012 تمكنت الشركة من جني أرباح صافية وصلت إلى نحو 54.5 مليون دينار، وهذه وحدها تشكل نسبة 54.9% من إجمالي قيمة بيع شركة توزيع الكهرباء بالكامل و 55.4% من أسهم شركة توزيع كهرباء إربد. فالشركة بعدما كانت تحقق أرباحاً صافية لا تتجاوز 0.6% من موجوداتها أصبحت تحقق أرباحاً تتراوح بين 2-6% من موجوداتها، وهذا الإرتفاع يعكس بالأساس الهامش الربحي الذي أصبحت تتلقاه الشركة على مبيعاتها، حيث ارتفع في المتوسط من نحو -0.5% خلال السنوات الثلاثة التي سبقت الخصخصة إلى 5.5% في السنوات الثلاث التي تلتها.

إن التحسن الملحوظ في الأداء المالي للشركة لا يعزى إلى تحسن أدائها التشغيلي، وإنما بالأساس إلى منهجية تحديد أسعار بيع الكهرباء من شركة الكهرباء الوطنية إلى شركات التوزيع. فتمكن شركة مثل شركة توزيع الكهرباء من تحقيق أرباح مرتفعة بين ليلة وضحاها تجاوزت في عدد من السنوات 30% من حقوق ملكيتها، يمكن أن يعزى بشكل أساسي إلى ارتفاع مستويات التكاليف المقدرة من قبل الشركة (بشكل مسبق) عن مستوياتها الفعلية وأيضاً إلى التفاوت بين حجم الطلب الفعلي والطلب المقدر الذي من شأنه تمكين الشركة من تحقيق أرباح تتجاوز المستويات المعتمدة لها. وفي المحصلة، فإن الحكومة ممثلة بالشركة الوطنية هي من تتحمل أعباء هذا الإرتفاع في الأرباح بحسب المنهجية المتبعة للتسعير.

شركة توزيع كهرباء إربد (IDECO): منذ خصصتها في العام 2008 شهدت الشركة تنامياً ملحوظاً في معدلات عوائدها وصل إلى أضعاف مستوياتها قبل الخصخصة، فمتوسط معدل العائد على موجودات الشركة ارتفع من أقل من 1.3% خلال السنوات الأربع التي سبقت الخصخصة إلى 5% خلال السنوات الأربع التي تلتها، وهذا يعكس بالأساس ارتفاع العائد على مبيعات الشركة من أقل من 2% إلى 5.5% خلال الفترة ذاتها. وقد تمكنت الشركة خلال الأعوام 2008-2010 من تحقيق أرباح صافية بلغت 31.3 مليون دينار وهي مستويات متقاربة من إجمالي ربحية شركة الكهرباء الأردنية التي وصلت إلى 40.8 مليون دينار خلال الفترة نفسها، علماً بأن موجودات هذه الشركة تعادل أضعاف موجودات شركة التوزيع وشركة توزيع كهرباء إربد، ومبيعاتها كذلك. وشأنها شأن شركة توزيع الكهرباء، فإن ارتفاع أرباح الشركة دون أن يرتبط ذلك مع تحسن أدائها التشغيلي سيعني في المحصلة تحمل شركة الكهرباء الوطنية المصاريف الإضافية لهذه الأرباح بحسب آلية تحديد التعرفة وهيكلية القطاع.

عقود الإدارة والتشغيل

تميزت هذه العمليات عن سابقتها بأنها لم تتضمن بيعاً للأصول، إنما تم استخدام أسلوب مختلف من الخصخصة يتمثل في عمليات البناء والإدارة والتشغيل دون بيع أصول الدولة، حيث أظهرت المؤشرات الإيجابية لهذا النوع من الخصخصة مدى نجاعته وفق ما هو موضح تالياً:

مطار الملكية علياء الدولي: تمكن المشغل الخاص الذي يتولى إدارة وتشغيل المطار بموجب اتفاقية الإمتياز الممنوحة له من الإرتقاء بشكل ملحوظ في الأداء التشغيلي له من ضمنها السنوات الخمس قبل افتتاح المبنى الجديد. فقد تضاعفت أرباح المطار بنحو الضعف من نحو 12.3 مليون دينار في عام 2008 إلى 25.9 مليون دينار في عام 2012. وهذه الزيادة في الأرباح كانت مدفوعة بشكل أساسي بارتفاع عائدات المطار المرتبطة بحركة الطيران بأكثر من 17 ضعف، حيث ارتفعت هذه الإيرادات من نحو 4.8 مليون دينار في عام 2007 إلى 82.5 مليون دينار في عام 2012، فيما ارتفعت إيرادات الأنشطة التجارية والأنشطة الأخرى للمطار من 1.1 مليون إلى 10.8 مليون دينار خلال الفترة نفسها.

وقد جاءت هذه التطورات ترجمةً للتحسن في العمليات التشغيلية للمطار ومرافقه المختلفة، فقد ارتفعت أعداد المسافرين بنحو الضعف من 3.7 مليون مسافر في عام 2007 إلى 6.2 مليون مسافر في عام 2012. كما شهدت إنتاجية العامل الواحد مقاسة بعدد المسافرين لكل عامل من 10.4 الف إلى 16.6 ألف مسافر لكل عامل عن نفس الفترة. ويضاف إلى كل ذلك، التحسن المشهود في رضا العملاء بحسب ما أظهرته المسوحات التي تم إجراؤها على هذا الصعيد، والتحسن المشهود في واقع السلامة الجوية والبيئة والسلامة المهنية، حيث سجلت إصابات العمل في المطار انخفاضاً ملموساً منذ أن تولى المشغل الخاص إدارته.

وقد استفادت الخزينة العامة من اتفاقية الإمتياز التي تم توقيعها مع المشغل الخاص وبشكل تنافسي بناءً على القيمة العظمى التي يمنحها المشغل للخزينة من الإيرادات الإجمالية. وقد خلصت الاتفاقية إلى تخصيص ما نسبته 54% من الإيرادات الإجمالية للمطار، حيث ارتفعت عائدات الخزينة خلال الفترة 2008 - 2012 بأكثر من ثمانية أضعاف، من نحو 3.2 مليون دينار لتصل إلى 58.8 مليون دينار في نهاية العام 2012.

ميناء الحاويات في العقبة: تمكن المشغل الخاص شركة A.P. Moller العالمية من تطبيق أبرز المعايير العالمية المعمول بها في مثل هذا النوع من الأنشطة ومن أحداث التطوير المطلوب على مرافق الميناء ومواكبة تنامي الطلب على خدماته، فقد استمر حجم المناولة في الميناء في الإرتفاع بعد استلام المشغل الخاص إدارة الميناء في العام 2004، حيث ارتفعت من نحو 405 ألف وحدة مكافئة (حاوية 20 قدم) إلى 817 ألف وحدة في عام 2012، أي بمتوسط معدل نمو 10.9% سنوياً، علماً بأن الميناء كان قبل خصصته قادراً أيضاً على تلبية الطلب المتنامي على خدماته، حيث تمكن خلال الفترة الممتدة من عام 2000 وحتى عام 2004، من استيعاب النمو المشهود في حجم المناولة، والذي بلغ في المتوسط نحو 13.6% سنوياً.

أما على صعيد الكفاءة والفاعلية، فقد تمكن المشغل الجديد للميناء من الإرتقاء بشكل واضح بأدائه واستطاع خلال فترة قصيرة من الزمن تقليص فترة مكوث الحاوية في الميناء من نحو 15 يوم في بدايات العقد الماضي

إلى نحو 8 أيام في العام 2013، علماً بأن فترة مكوث الحاويات في الميناء كانت تعد من أبرز التحديات والمشاكل التي استدعت اللجوء إلى مشغل خاص. كما استطاع المشغل الخاص منذ توليه زمام الأمور في الميناء من الإرتقاء بشكل ملحوظ في أدائه وفعاليتيه وفق أحد المؤشرات المعتمدة لذلك، فانتاجية الرافعات زادت في العام الأول من تولي المشغل الخاص مسؤولياته في الميناء بأكثر من 50%، أي من 13 حركة لكل ساعة في عام 2003 إلى 21 حركة لكل ساعة في عام 2004، ومن ثم استمر التحسن تدريجياً على مدار السنوات اللاحقة إلى أن وصل إلى 30 حركة لكل ساعة في عام 2012، وهو بذلك تجاوز المعدل المستهدف البالغ 25 حركة لكل ساعة.

أما في ما يتعلق بعوائد الخزينة من الميناء، فقد ارتفعت من 12.9 مليون دينار في عام 2007 إلى 18.4 مليون دينار في عام 2012.

شركة مياها: تشير البيانات حول نشاط توزيع المياه في محافظة العاصمة إلى حدوث نقلة نوعية في الأداء التشغيلي في هذا النشاط، أهمها تراجع مستويات الفاقد من المياه عن مستوياتها في ظل الإدارة الحكومية السابقة قبل عقد الإدارة والتشغيل. فبعد أن كانت نسبة الفاقد تتجاوز نصف ما يتم ضخه في الشبكات (54%) في عام 1999، أخذت هذه النسبة بالتراجع تدريجياً في عهد إدارة شركة ليما حتى وصلت في عام 2006 إلى 42.1%. كما واصلت شركة مياها من بعدها جهودها المبذولة لتخفيض هذا الهدر في المياه إلى أن وصلت ما نسبته 32.1% من إجمالي الكمية التي يتم ضخها في شبكات مياه محافظة العاصمة، وهي نسبة تنخفض بشكل ملحوظ عن مستوياتها لدى شركة مياه اليرموك (في حدود 40%) إلا أنها تزيد عن مستوياتها في شركة مياه العقبة والتي وصلت في عام 2010 نحو 20.7%. وقد وفر هذا التحسن بطبيعة الحال على الشركة مبالغ طائلة، والأهم من ذلك فإنه يحافظ على استمرارية وديمومة المخزون المائي في المملكة.

كما شهدت خدمات المياه في العاصمة تحسناً ملحوظاً على صعيد سرعة الاستجابة إلى الشكاوى والإصلاحات، فبعد أن كانت الاستجابة للشكاوى والإصلاحات تستغرق نحو 7.35 ساعة في المتوسط، تمكنت شركة ليما من خفض هذه المدة تدريجياً إلى أن وصلت بها في عام 2006 إلى النصف وواقع 3.7 ساعة، كما واصلت هذه المدة انخفاضها في عهد شركة مياها إلى أن وصلت إلى 3.2 ساعة في عام 2012.

خامساً: برامج التوعية العامة ومدى مراعاتها لأسس الشفافية والمكاشفة (الفصل السادس)

لقد قام فريق العمل في لجنة تقييم التخاصية بمراجعة برامج التوعية العامة التي رافقت عمليات التخاصية لكل منشأة إذا ما تمت، ومدى مراعاتها لأسس الشفافية والمكاشفة، حيث تم تناول هذه البرامج ضمن محورين:

- 1- برامج توعية عامة للجمهور تتعلق بتخاصية المنشأة وسير عمل إجراءات التخاصية.
- 2- برامج توعية الموظفين بالآثار التي قد تترتب على المنشآت والمؤسسات عند خصصتها وتوعيتهم بالتغيرات التي قد تطرأ على أوضاعهم الوظيفية والحقوق والواجبات المتعلقة بهم.

وبعد الإطلاع على الوثائق والمعلومات المتوفرة التي أتاحتها هيئة تنفيذ التخاصية والأطراف المعنية بموضوع التوعية العامة، فقد تبين أنه لم تكن هنالك برامج توعية تذكر حتى إنشاء هيئة تنفيذ التخاصية في العام 2000، والتي قامت بدورها بإعداد برنامج إعلامي سنوي شمل العديد من برامج التوعية العامة والنشاطات لتوضيح مفهوم التخاصية والآثار المترتبة على المنشآت التي تمت خصصتها، والأثر الكلي على الإقتصاد الوطني. أما على مستوى الشركات التي خضعت للخصخصة، فقد كانت هناك بعض الجهود في برامج التوعية العامة قام بها عدد محدود من الشركات وهي: شركة الخطوط الجوية الملكية الأردنية شملت عدد من الوحدات الإستثمارية المنبثقة عنها وشركة الإتصالات وشركة توزيع كهرباء إربد.

وترى اللجنة بأن برامج التوعية العامة، وبالأخص ما قامت به الهيئة، اتسم بالعمومية ولم يواكب كل مرحلة من مراحل خصخصة الشركات للتواصل حول الأهداف الاستراتيجية أولاً، ومن ثم كل مرحلة من مراحل التنفيذ وذلك لضمان الشفافية حول الإجراءات والمكاشفة حول النتائج. وكما في العديد من الدول النامية التي تبنت نهج الخصخصة، فقد سادت الإشاعة في غياب المعلومة، ولم يساهم في بناء ثقة المواطن في عملية الخصخصة تسرب أنباء عن اتفاقيات أو رسائل تعهدات اتسمت بالسرية، فضعت ثقة المواطن بالعملية برمتها وازدادت شكوكه باتسامها بالفساد.

وفيما يلي استعراض للبرامج التي قامت بها بعض المنشآت فيما يتعلق ببرامج التوعية العامة للجمهور والموظفين، وكذلك برامج التوعية العامة التي قامت بها الهيئة التنفيذية للتخاصية:

المنشآت التي لم تنفذ أية برامج توعية عامة للجمهور أو للموظفين هي:

- شركة مصانع الإسمنت الأردنية.
- شركة البوتاس العربية.
- شركة مناجم الفوسفات الأردنية.
- شركة توزيع الكهرباء المركزية.
- أكاديمية الطيران الملكية الأردنية.
- كلية الملكة نور الفنية للطيران المدني.
- شركة الأسواق الحرة للمطارات الأردنية.

المنشآت التي نفذت برامج توعية للموظفين فقط هي:

- شركة توليد الكهرباء

حيث قامت الشركة بجهود محدودة ومتواضعة من خلال عقد لقاءات اقتصر على الموظفين فقط لإعلامهم بالتغيرات الإدارية التي ستطرأ على الشركة والآثار التي قد تتجم جراء خصصتها.

المنشآت التي نفذت برامج توعية عامة للجمهور وأخرى للموظفين هي:

شركة الخطوط الجوية الملكية الأردنية

حيث قامت الشركة ببرامج توعية عامة للجمهور ولل موظفين تتعلق بإعادة هيكلتها وبرنامج التخصصية الخاص بها شملت الوحدات الاستثمارية التي انبثقت عن إعادة هيكلتها وهي:

- الشركة الأردنية لتمويل الطائرات.
- شركة صيانة محركات الطائرات.
- الشركة الأردنية لصيانة الطائرات.
- الشركة الأردنية للتدريب على الطيران والتدريب التشبيهي.

وقد شمل البرنامج الذي قامت به الشركة توعية عامة للجمهور والذي بدأ مطلع العام 2001 حول برنامج خصخصة الملكية الأردنية والشركات التي انبثقت عن إعادة هيكلتها، باستثناء شركة الاسواق الحرة للمطارات الأردنية والتي تمت خصصتها في العام 2000. وشمل البرنامج التعريف بخطة إعادة هيكلة الشركة والخطوات والمراحل التي تسير عليها والشركات التي انبثقت عن إعادة هيكلتها من خلال التواصل المستمر من قبل إدارات الملكية المتعاقبة مع وسائل الإعلام وكتاب الأعمدة في الصحف المحلية والعربية والدولية والمهتمين بالشأن الاقتصادي، وعقد المؤتمرات الصحفية واللقاءات الإعلامية.

كما قامت الشركة بجهود جيدة في مجال برامج التوعية للموظفين يتعلق بتوعيتهم عن سير عملية تخصصية الشركة والآثار التي قد تترتب عليها، بالإضافة إلى التواصل معهم وتوعيتهم بأوضاعهم الوظيفية والتغيرات التي ستطرأ عليهم بموجبها، حيث قامت الشركة بعقد لقاءات دورية معهم ومع من يمثلونهم وتوجيه رسائل مباشرة للموظفين، ومن خلال النشرة الشهرية التي تصدرها الملكية وتوزع على كافة الموظفين. كما كانت هناك جهود لتوعية الموظفين بموضوع الأسهم المجانية التي تم توزيعها عليهم في إطار عملية الخصخصة والتي بلغت 7.7% من رأس مال الشركة.

شركة الاتصالات الأردنية

قامت إدارة الشركة في مطلع العام 2000 بحملة توعية عامة للجمهور استمرت لعدة سنوات وذلك من خلال التواصل المباشر مع الجمهور، وعقد لقاءات في مختلف محافظات المملكة استهدفت كافة شرائح المجتمع المحلي للتعريف ببرنامج التخصصية والآثار المترتبة على دخول شريك استراتيجي للشركة، والتطلعات والتوجهات المستقبلية للشركة، هذا بالإضافة إلى تواصل الشركة المستمر مع الإعلام المحلي والعربي. كما تواصلت الشركة مع موظفيها من خلال توجيه رسائل دورية مباشرة لهم، وإعداد فيلم وثائقي يوضح تقدم سير عمل إجراءات تخصصية الشركة، وما سيتربط عليها وعلى العاملين فيها من آثار. كما تم الإشارة إلى عقد لقاءات مع الموظفين من خلال النقابة والتي نتج عنها توقيع اتفاقيات نظام الحوافز لتسريح الموظفين.

شركة توزيع كهرباء إربد

قامت الشركة ببرامج توعية عامة للجمهور من خلال الزيارات ميدانية شملت شرائح مختلفة من المجتمع المحلي منها المدارس التابعة لمنطقة الشركة اضافة إلى مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الحكومية والجامعات والمستشفيات والمراكز والمحلات التجارية والمطاعم الرئيسية، بهدف توعيتهم حول برنامج خصخصة الشركة ، إضافة إلى عقد ندوة تعريفية مع نواب محافظات الشمال. أما برامج توعية خاصة بالموظفين، فقد شملت عقد برامج توعية للإدارات العليا والمتوسطة والموظفين للتعريف ببيئة العمل والمعايير الجديدة للعمل.

البرامج التي قامت بها الهيئة التنفيذية للتخاصية:

قامت الهيئة التنفيذية للتخاصية منذ إنشائها في العام 2000 بإعداد برنامج إعلامي سنوي شمل العديد من برامج التوعية والنشاطات لتوضيح مفهوم التخاصية والآثار المترتبة على المنشآت التي تمت خصصتها، والأثر الكلي على الإقتصاد الوطني. وتلخصت نشاطات الهيئة في "مجال التوعية العامة" بعقد لقاءات وورشات عمل استهدفت مختلف شرائح المجتمع المحلي منها اللجان المالية في مجلسي النواب والأعيان، الأئمة والوعاظ، إعلاميين، الجامعات الحكومية والخاصة، البلديات، النقابات، جمعيات رجال الأعمال، بالإضافة إلى المؤتمرات الصحفية وتحديث دوري للموقع الإلكتروني، ونشرات تثقيفية، وإصدار أقرص مدمجة. كما قامت الهيئة بالتعاقد مع مستشار دولي متخصص في الإعلام حول موضوع التخاصية.

سادساً: الآثار الإقتصادية الكلية من حيث الأثر على النمو الإقتصادي، والإيرادات، والدين العام، ونوعية الخدمات العامة (الفصل السابع / الجزء الثاني)

إن مساهمة الخصخصة في إعادة هيكلة الإقتصاد الكلي بقيت محدودة نظراً لأن المنشآت التي شملتها عمليات الخصخصة على الرغم من أهميتها كان عددها محدوداً ومساهمتها في الناتج المحلي محدوداً أيضاً مقارنة بدول المنطقة. ففي جانب الإستثمارات الأجنبية المباشرة، شهدت المملكة، تزامناً مع تنفيذ البرنامج، تدفقات نقدية كبيرة نسبياً من الخارج، جاءت لتمول عمليات الإستحواذ لجانب من ملكيات الحكومة في عدد من الشركات التي تمت خصصتها، كما ترافقت أيضاً مع زيادة عامة في الإستثمار الأجنبي ترافقت مع إلغاء القيود التي كانت تقف عائقاً أمام دخول منافسين جدد إلى هذه القطاعات. إلا أن هذه الوتيرة من التدفقات لم يُكْتَب لها الإستمرار والإستقرار، خصوصاً في ظل الأزمة المالية العالمية سنة 2008، والتي ساهمت في تراجع الإستثمارات الخارجية إلى مستويات تقارب مستوياتها قبل الخصخصة.

ومن جانب المديونية العامة، فقد شرعت الحكومة باستخدام غالبية عوائد التخاصية في إطفاء جانب من الدين الخارجي للمملكة، وهو ما إفضى إلى انخفاض حجم مديونيتها الخارجية. وكان من الممكن أن يكون ذلك إنجازاً مهماً لولا أنه لم يكن مقترناً بزيادة كبيرة في الإنفاق والتحول إلى الإقتراض الداخلي بدلاً من الخارجي¹¹. وعلى أهمية الفرق بين الإقتراض الخارجي والداخلي، إلا أن الإستدامة المالية لم تتحقق على المدى المتوسط أو الطويل.

وأخيراً، فإن مساهمة الخصخصة في إعادة هيكلة الإقتصاد الكلي بقيت محدودة نظراً لأن المنشآت التي شملتها عمليات الخصخصة على الرغم من أهميتها كان عددها محدوداً ومساهمتها في الناتج المحلي محدوداً أيضاً. ويبقى الأثر الإيجابي الأكبر لبرنامج التخاصية في قطاع الخدمات، وخصوصاً في قطاعي الإتصالات والنقل الجوي حيث إنعكست زيادة الكفاءة في هاذين القطاعين على القطاعات الأخرى والخدمات العامة المقدمة.

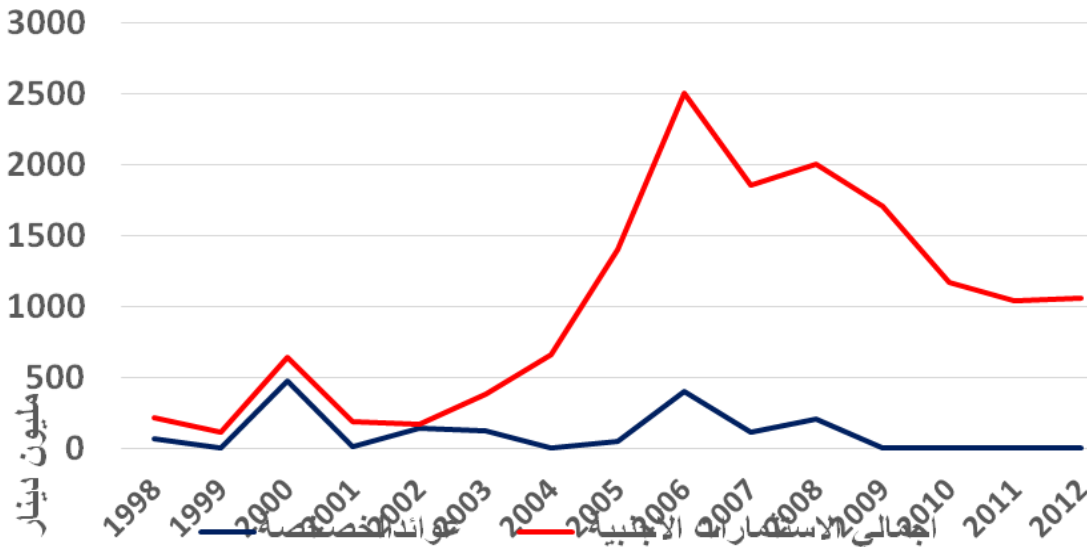
¹¹ مع الإشارة إلى أن جزءاً كبيراً من إرتفاع الإنفاق يعزى إلى إرتفاع أسعار المشتقات النفطية وتوقف الغاز المصري.

وفي المحصلة، فقد أثبتت التجربة أن الخصخصة لا يمكن أن تُحدث تغييرات مستدامة في هيكله الإقتصادي الوطني ما لم تترافق مع سياسات وبرامج هيكلية متوسطة وطويلة الأمد باتجاه تعزيز الإقتصاد الإنتاجي وتنويع مصادر الطاقة وضبط الإنفاق الحكومي.

ومن المبررات الرئيسية التي سبق ذكرها في هذا التقرير، والتي دعت الحكومات الأردنية إلى تبني نهج الخصخصة كخيار اقتصادي، هي تخفيف الأعباء المالية على الخزينة العامة ووقف تقديم الدعم والقروض للمشاريع المتعثرة والخاسرة وتشجيع الاستثمارات المحلية والأجنبية من خلال توفير مناخ استثماري جاذب مما سيساهم في أثر إيجابي على مؤشرات الإقتصاد الكلي. ومن خلال مراجعة اللجنة لهذه المبررات والمؤشرات الإقتصادية منذ العام 1989، التي شهدتها المملكة منذ انطلاق برنامج التصحيح الإقتصادي وما رافقه من إعادة هيكلة القطاعات المختلفة، وبالأخص قطاعات التعدين والنقل الجوي والإتصالات والكهرباء وما شهده الإقتصاد الوطني من تداعيات نتيجة الأوضاع الإقتصادية والسياسية في تلك الفترة، والتي سبق أن تم ذكرها في الفصل الثاني من هذا التقرير، فقد تبين للجنة بأن مؤشرات الآثار الإقتصادية الكلية كانت على النحو التالي:

- لقد شهد العقد الماضي ارتفاعاً ملحوظاً في حجم الإستثمارات الأجنبية المباشرة، وتحديدأً خلال الفترة التي شهدت خصخصة شركتي مصانع الإسمنت الأردنية وشركة الإتصالات، والتي نتج عنها ارتفاع تدفق نسبة الإستثمار الأجنبي المباشر إلى المملكة. وقد واصلت هذه الإستثمارات نموها بعد هذه الفترة، وبلغت ذروتها في العام 2006، والذي شهد دخول حجم استثمار أجنبي بنحو 3.5 مليار دولار وفق الشكل رقم (4).

الشكل رقم (4): تدفق الإستثمار الأجنبي وعوائد الخصخصة

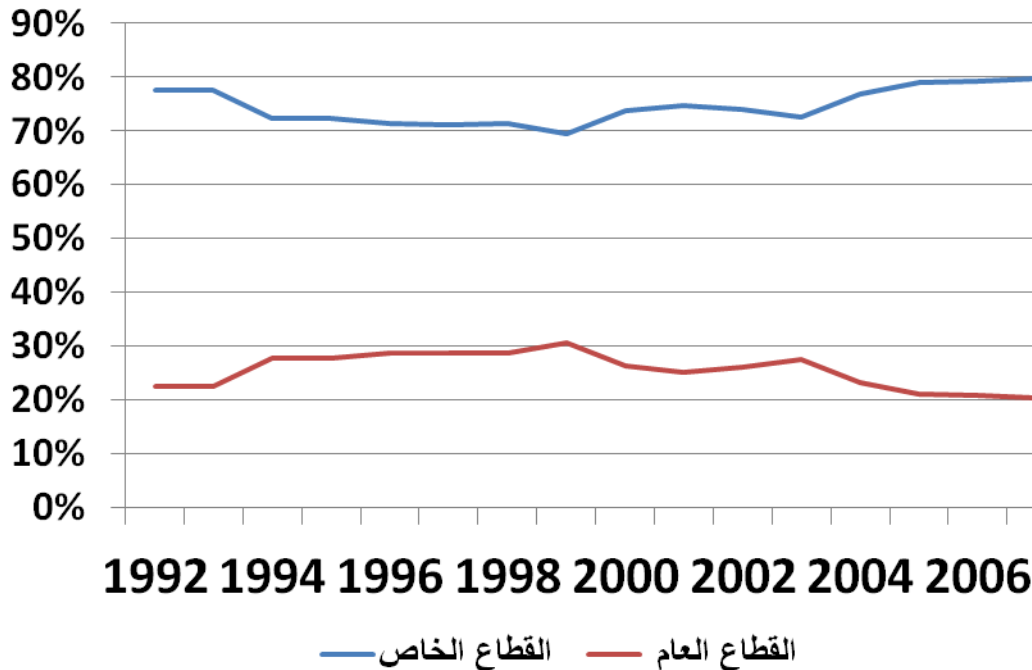


كما لم تقتصر الاستثمارات على المبالغ التي دفعت للاستحواذ على حصص الحكومة في المنشآت التي تمت خصصتها فحسب، وإنما امتدت لتشمل الأموال التي أصبحت تتفقها المنشآت على مختلف برامجها ومشاريعها

الإستثمارية. فخلال الفترة 2000 - 2012 بلغ إجمالي الأموال التي أنفقتها هذه المنشآت نحو 3 مليار دينار، كان نصيب قطاع البنية التحتية منها نحو 81%. وأسفر دخول مشغلين جدد إلى قطاع الإتصالات عن قيام الشركات العاملة في هذا القطاع باستثمارات تجاوزت 1.9 مليار دولار عن تلك الفترة، مشكلة بذلك نحو 63% من إجمالي الإستثمارات التي قامت بها المنشآت التي خضعت لبرنامج الخصخصة. وشهدت قطاعات أخرى تدفق استثمارات جديدة مثل قطاع النقل الذي شهد خلال تلك الفترة عمليات تطوير كبيرة لمطار الملكة علياء الدولي ضمن إطار اتفاقيات البناء والتشغيل، وقطاع الكهرباء الذي شهد مشاريع جديدة بلغ إجمالي الإستثمار فيها نحو 789 مليون دينار، جميعها في نشاط التوليد لقطاع الكهرباء.

- وبمنظرة كلية، فقد ترتب على تطبيق سياسات الخصخصة في المملكة والسياسات الاقتصادية الأخرى وغيرها من الظروف والاعتبارات، ارتفاع مساهمة القطاع الخاص في اجمالي تكوين رأس المال الثابت من 69.5% في عام 1995 إلى 74.9% في عام 2007، وارتفع الانفاق الاستهلاكي الخاص من 73.3% في عام 1995 إلى 81.8% في عام 2011، وفي المحصلة فقد ارتفعت مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي للمملكة من نحو 72.3% في عام 1995 إلى 79.6% في عام 2007. وعلى الرغم من هذه التطورات على مساهمة القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني، إلا أن مساهمة القطاعين العام والخاص في اجمالي العمالة المحلية استقرت تقريبا عند مستوياتها قبل الخصخصة (منتصف التسعينيات).

الشكل رقم (5): تطور مساهمة القطاعين العام والخاص في الناتج المحلي



- إن برامج الخصخصة وسياسات الانفتاح التي تم تطبيقها على عدد من القطاعات والأنشطة الاستراتيجية لا تنحصر فقط بما شهدته هذه الأنشطة من تطور في مستويات الإنتاج والتشغيل والإنتاجية وغيرها من الاعتبارات، وإنما تمتد تأثيراتها على القطاعات المرتبطة بها، وهذه الحالة تنطبق بشكل خاص على

القطاعات الخدمية والتي شهدت تطورات ملحوظة في خدماتها، كقطاعي الإتصالات والنقل الجوي. فقد امتدت تأثيرات برامج الخصخصة على الأنشطة التي تزود المنشآت التي خضعت لبرامج الخصخصة بمدخلات الإنتاج. وقد بلغت المساهمة المباشرة لقطاع النقل الجوي بشقيه الأرضي والجوي في عام 2010 نحو 193 مليون دينار، في حين وصلت مساهمته غير المباشرة في العام نفسه حوالي 119 مليون دينار، يضاف إلى ذلك تأثير النفقات التي يقوم بها العاملون في هذا القطاع والأنشطة المرتبطة به على الناتج المحلي، والتي وصلت إلى نحو 205 مليون دينار في العام ذاته. كما تشغل المنشآت العاملة في هذا القطاع حوالي 12 ألف عامل، موزعة بالتساوي على أنشطته الأرضية والجوية، كما يساهم في تشغيل 11 ألف عامل في القطاعات المرتبطة¹² به. وتشير الدراسات إلى أن التأثيرات المباشرة وغير المباشرة لقطاع الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات تساهم بشكل غير مباشر بنسبة 7.7% من إنتاجية قطاع الصناعة التحويلية، وتدعم تشغيل 2900 عامل، وتساهم بنحو 22% من إنتاجية قطاع التعليم ودعم تشغيل 11700 عامل فيه، ونسبة 41.6% من إنتاجية قطاع الخدمات المالية الوسيطة ودعم تشغيل 9900 عامل فيه¹³.

- لقد ترتب على تطبيق سياسات الخصخصة في المملكة والسياسات الاقتصادية الأخرى وغيرها من الظروف والاعتبارات إرتفاع مساهمة القطاع الخاص في إجمالي تكوين الرأس المال الثابت من 69.5% في عام 1995 إلى 74.9% في عام 2007، وارتفع الانفاق الاستهلاكي الخاص من 73.3% في العام 1995 إلى 81.8% في عام 2011. وبالمحصلة، فقد ارتفعت مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي في المملكة من 72.3% في عام 1995 إلى 79.6% في عام 2007. وعلى الرغم من هذه التطورات في مساهمة القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني، إلا أن مساهمة القطاعين العام والخاص في إجمالي العمالة المحلية إستقرت تقريباً عند مستوياتها قبل الخصخصة (منتصف التسعينات).

- أما في ما يتعلق بتأثيرات الخصخصة على الخزينة العامة، فيتبين من مراجعة البيانات بأن عوائد الخصخصة ساهمت بداية بتحسين الوضع المالي الصافي للخزينة، باعتبارها تمثل زيادة في جانب الموجودات الحكومية. وبعد قيام الحكومة بالتصرف في هذه العوائد وإنفاقها في المجالات المختلفة، أصبح تأثيرها أكثر وضوحاً على الخزينة العامة وعلى المديونية العامة على وجه الخصوص، حيث استخدمت الحكومة ما نسبته 88.6% من إجمالي العوائد، أي نحو 1562.2 مليون دينار لتمويل عمليات شراء الديون ومبادلتها، وكان آخرها عملية شراء الديون مع نادي باريس التي حصلت الحكومة بموجبها على خصم بلغ 11% على الرصيد المسدد، حيث قامت بدفع 1.9 مليار دولار لسداد 2.15 مليار دولار من ديونها للنادي، وهذا ما ساهم في خفض الدين العام الخارجي بشكل ملحوظ وبنحو 20 نقطة مئوية من الناتج المحلي، أي من 43% في عام 2007 إلى 23% في عام 2008. كما يعزى التراجع المشهود في نسبة الدين العام الخارجي على مدار السنوات الماضية إلى تحوّل الحكومة نحو الاقتراض المحلي بدلا من الاقتراض الخارجي. وبشكل عام، فقد استمر إجمالي الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي

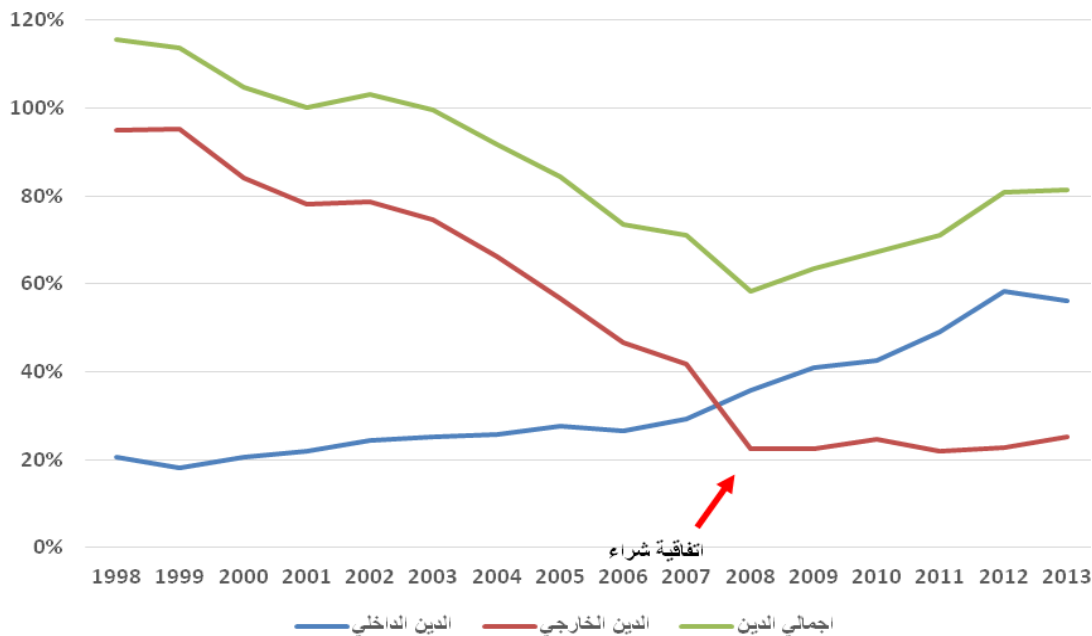
¹² Oxford Economics, "Economic Benefits from Air Transport in Jordan", Jordan Country Report, 2011.

¹³ MOICT, "Assessment of the Economic Impacts of ICT in The Hashemite Kingdom of Jordan Project", 2009.

بالتراجع تدريجياً خلال السنوات الأولى من العقد الماضي، مستكملاً بذلك التراجع المشهود في نسبته على مدار السنوات الأولى من برنامج التصحيح الاقتصادي الذي شرعت المملكة بتطبيقه في مطلع التسعينيات من القرن الماضي، إلا أن إجمالي الدين العام (المحلي والخارجي) عاود الإرتفاع تدريجياً، ابتداءً من العام 2008 حتى وصلت نسبته نحو 65.9% من الناتج المحلي في عام 2011.

1 وخلال السنوات العشر الماضية، واصلت نسبة الدين الداخلي ارتفاعها إلى أن وصلت 48.8% في عام 2011، مرتفعة بذلك بأكثر من 28 نقطة مئوية من الناتج المحلي عن مستواها في عام 2000. وفي هذا المجال، يشار إلى أن الاعتماد على سوق الإقراض المحلي بدلاً من الخارجي يمكن النظر إليه بإيجابية، على اعتبار أنه يخفف من الضغط على سعر الصرف وعلى الاحتياطيات الأجنبية، كما أنه يعمق سوق رأس المال المحلي. إلا أن ما يؤخذ على تحول الحكومة للاقتراض من السوق المحلي بدلاً من الخارجي، إمكانية مزاحمتها للسيولة المحلية وما لذلك من تأثيرات سلبية على فرص نمو وتطور القطاع الخاص.

الشكل رقم (6): تطور الدين العام الخارجي للحكومة المركزية كنسبة من الناتج المحلي



سابعاً: تأثر أعداد ومستويات أجور العاملين والأسس والمعايير التي اعتمدت في عمليات التسريح (الفصل الثامن)

لقد كان للخصخصة تأثير كبير على العاملين في هذه القطاعات من حيث عدد العاملين ومستوى الأجور والمنافع للعاملين، والحوافز المقدمة للذين تم تسريحهم. وقد تباين الأثر بين منشأه وأخرى، وأيضاً بين عامل وآخر. وبشكل عام فإنه يمكن تصنيف تأثر العاملين ببرامج الخصخصة ضمن ثلاثة مجموعات رئيسية:

1. المجموعة الأولى، وهي تمثل النسبة العظمى من العاملين الذين استمروا في إشغال وظائفهم في المنشآت التي تمت خصصتها واستفادوا من كافة المزايا الوظيفية الجديدة التي شرعت المنشآت بمنحها للموظفين بعد الخصخصة وتبلغ نسبتهم 80.6% من إجمالي عدد موظفي الشركات التي تم خصصتها عند بدء البرنامج.
2. المجموعة الثانية والتي تم تسريحها وحصلت على راتب تقاعدي، وقد بلغت نسبة هذه المجموعة 9% من إجمالي عدد موظفي الشركات التي تم خصصتها عند بدء البرنامج.
3. المجموعة الثالثة، وهي مجموعة جزئية من المسرحين وتبلغ نسبتهم 10.4% من إجمالي عدد الموظفين في المنشآت التي تمت خصصتها عند بدء البرنامج، وقد حصلت على حوافز مالية مقابل التسريح لكنه لم يحصلوا على رواتب تقاعدية بسبب إما وجود فترتي خدمة لهم (الأولى) على نظام التقاعد المدني و(الثانية) على نظام الضمان الإجتماعي أو فترة واحدة في إحدى النظامين وغير مؤهلة للتقاعد.

وبشكل عام، نستنتج أن الغالبية العظمى من العاملين الذين استمروا على راس عملهم استفادوا من خصخصة الشركات، وأن غالبية الذين تم تسريحهم تلقوا حوافز وتعويضات متباينة، بعضها سخي جداً ولكن ليس كلها. إلا أن غالبيتهم لم تنخرط في سوق العمل في مجال منتج آخر، مما أدى إلى استنفاد التعويضات، خصوصاً لهؤلاء غير المستوفين لشروط التقاعد. ويذكر في هذا المجال أن الحكومة لم تقم بتفعيل أي برامج مباشرة لإعادة تأهيل وتدريب العمالة المسرحة على نحو يسمح بالاستفادة منهم في منشآت وأنشطة أخرى، وتحسين فرص استفادة المجتمع من مساهماتهم المحتملة¹⁴. وتبقى أبرز المشاكل التي ترافقت مع بعض عمليات الخصخصة انتقال بعض الموظفين من مظلة قانون التقاعد المدني إلى مظلة قانون الضمان الإجتماعي أو العكس، مما حال دون تمكنهم من جمع الفترات التي تؤهلهم لاستحقاق راتب تقاعدي في أي منهما.

وقد اعتمدت لجنة تقييم التخاصية في معرض دراستها للآثار المترتبة على الموظفين العاملين في المنشآت التي تمت خصصتها على بيانات الرواتب وأعداد الموظفين من واقع قاعدة بيانات المؤسسة العامة للضمان الإجتماعي للفترة 1996-2012، علماً بأن بعض المنشآت لا تتوفر حولها بيانات عن كامل الفترة، كونها استحدثت خلال تنفيذ برنامج الخصخصة، ولم تكن قائمة قبل خصصتها. كما تم الحصول على ما تبقى من البيانات والتي تتعلق بالحوافز والتدريب والامتيازات من المنشآت ذات العلاقة. وقد تركزت الدراسة والمراجعة على تقييم الآثار المترتبة ضمن خمسة محاور رئيسية:

- مستوى أجور العاملين والنمو في هذه الأجور.
- التعليم والتدريب ونقل الخبرات.
- الإمتيازات الوظيفية.

¹⁴ خصوصاً أن المادة (13/د) من قانون التخاصية حددت برامج إعادة تأهيل وتدريب العاملين في المؤسسات العامة التي تتم إعادة خصصتها ضمن أوجه استخدام عوائد التخاصية، إلا أن هذه المادة لم يتم تفعيلها والاستفادة من هؤلاء المسرحين، واقتصر الأمر على مبادرات خاصة قامت بها إحدى المنشآت وهي شركة مصانع الإسمنت الأردنية من خلال تشجيعها للموظفين المسرحين على تأسيس مشاريع خاصة بهم بتمويل وتدريب من الشركة.

- التسريح من العمل والحوافز المقدمّة.
- النمو في أعداد الموظفين.

- وبعد الدراسة والمراجعة للبيانات والمعلومات التي تم الإطلاع عليها، فقد خلصت اللجنة إلى النتائج التالية:
- تبين بأن متوسط أجور العاملين في معظم المنشآت التي تمت خصصتها تتجاوز متوسطات أجور جميع العاملين في المملكة وفي القطاعات والأنشطة التي تندرج ضمنها هذه المنشآت.
 - شهدت أجور العاملين في (9) منشآت من أصل (18) منشأة نمواً سنوياً في مستوياتها تجاوزت متوسطات نمو أجور العاملين في المملكة بنسب تراوحت بين 9.5% و 22.4% سنوياً خلال الخمس سنوات الأخيرة، في حين نمت أجور العاملين في المملكة بنحو 5% سنوياً.
 - قامت معظم المنشآت بالاستثمار في تطوير الموارد البشرية من خلال إشراك الموظفين في برامج متنوعة للتدريب والتطوير. فعلى سبيل المثال، قامت شركة الإتصالات الأردنية على مدى عدد من السنوات بإنفاق حوالي 18.5 مليون دينار على تدريب وتأهيل الموظفين وإنشاء مركز تدريبي متخصص في عمان لهذه الغاية. كما ارتفعت أعداد الموظفين المتدربين بشكل ملحوظ في معظم المنشآت الكبرى، كما هو الحال في شركة الخطوط الجوية الملكية الأردنية من 1443 متدرب في العام 2007 إلى 5690 متدرب في العام 2012. كما ركزت بعض المنشآت، وخاصة تلك العاملة في قطاع التعدين على التدريب في مجال الصحة والسلامة المهنية.
 - بالنسبة للإمتيازات الوظيفية، فقد جاءت متنوعة ومتسعة النطاق لتشمل عدداً من المزايا الممنوحة للموظفين أثناء عملهم في هذه المنشآت، وتمتد في بعض المنشآت إلى ما بعد التقاعد. كما تعتبر الإمتيازات والحوافز التي تقدمها المنشآت، وخاصة الكبرى منها أعلى وأفضل بكثير من الحوافز الممنوحة في معظم الشركات العاملة في الأردن، وكذلك المؤسسات والدوائر الحكومية والعامّة.
 - على صعيد برامج تسريح العاملين والحوافز المقدمة للموظفين بموجبها، فقد قامت خمسة منشآت بتبني مثل هذه البرامج بعد عملية الخصخصة، حيث كانت عمليات التسريح تتم بموجب اتفاق ثلاثي الأطراف (الشركات، النقابة ذات العلاقة، الموظفين)، حيث بلغ إجمالي هذه الحوافز المالية في جميع المنشآت 189.3 مليون دينار أردني، وعلى النحو التالي:
 - شركة الإتصالات الأردنية: 56.8 مليون دينار مقابل تسريح 3230 موظف أي بمعدل 17.5 ألف دينار لكل موظف.
 - شركة مناجم الفوسفات: 16.9 مليون دينار مقابل تسريح 200 موظف أي بمعدل 84.5 ألف دينار لكل موظف.
 - شركة البوتاس العربية: 17.9 مليون دينار مقابل تسريح 282 موظف أي بمعدل 63.4 ألف دينار لكل موظف.
 - شركة الإسمنت الأردنية: 93 مليون دينار مقابل تسريح 1908 موظف أي بمعدل 48.7 ألف دينار لكل موظف.
 - شركة توليد الكهرباء: 4.4 مليون دينار مقابل تسريح 381 موظف أي بمعدل 11.5 ألف دينار لكل موظف.

- تراجع عدد العاملين في المنشآت التي تمت خصصتها بما فيها (شركة مجموعة المطار وشركة مياهنا وميناء الحاويات في العقبة) من نحو 27.8 ألف موظف في العام الذي سبق بدء تنفيذ برنامج الخصخصة إلى 24 ألف موظف في العام 2012 أي بتراجع بنسبة 13.8% خلال هذه السنوات، حيث تركّز التراجع في كل من شركات الإتصالات والفوسفات والبوتاس والإسمنت وتوليد الكهرباء.
- وعلى الرغم من التراجع في أعداد الموظفين في بعض المنشآت التي تمت خصصتها، إلا أن القطاعات التي تعمل بها هذه المنشآت شهدت نمواً ملحوظاً في إجمالي أعداد العاملين فيها بسبب تحرير هذه القطاعات والسماح بدخول منافسين جدد إليها، والتي كانت جزءاً من استراتيجيات إعادة هيكلة القطاعات. فعلى سبيل المثال تمكن قطاع الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات من استحداث حوالي 84 ألف وظيفة مباشرة وغير مباشرة منذ النصف الثاني من التسعينيات. كما شهد نشاط صناعة الإسمنت دخول 4 منشآت جديدة قامت بتوفير حوالي 1000 فرصة عمل مباشرة. ويدعم قطاع النقل الجوي تشغيل أكثر من 11 ألف عامل ضمن الأنشطة والخدمات المرتبطة به¹⁵.
- إن من أبرز المشاكل التي ترافقت مع بعض عمليات الخصخصة الأنظمة التقاعدية التي كان وأصبح يخضع إليها الموظفون، حيث أن انتقال بعض الموظفين من مظلة قانون التقاعد المدني إلى مظلة قانون الضمان الإجتماعي أو العكس، حالت دون تمكنهم من جمع الفترات التي تؤهلهم لاستحقاق راتب تقاعدي في أي منهما. ويذكر في هذا المجال أن قرار مجلس الوزراء الأردني رقم 1457 تاريخ 2012/4/10 عالج هذه المشكلة من خلال موافقته على تصويب أوضاع موظفي بنك تنمية المدن والقرى والحالات المماثلة في المؤسسات الأخرى التي تواجه نفس المشكلة، فهذا القرار جاء ليضع قاعدة عامة للراغبين في الجمع ما بين فترات خدماتهم المشمولة بالضمان الإجتماعي والتقاعد المدني، شريطة عدم تحمّل الخزينة الأردنية أي عبء ينتج عن هذا الجمع. وتجدر الإشارة في هذا المجال إلى أن المادة 13/د من قانون التخصيصية تجيز شراء سنوات خدمة للموظفين في المنشآت التي تتم خصصتها من عوائد التخصيصية، إلا أن هذه المادة لم تقمّل، وتم تحميل كلف الإستفادة من هذه النافذة للمنشآت نفسها أو للعاملين لديها بشكل اختياري.

ومن الجدير بالذكر أن عمليات التسريح التي قامت بها هذه المنشآت حملت المؤسسة العامة للضمان الإجتماعي أعباء مالية تمثلت في ارتفاع الفاتورة السنوية للرواتب التقاعدية بنحو (11) مليون دينار، حيث شكلت أعداد المتقاعدين من هذه المنشآت ما نسبته 8% من إجمالي المتقاعدين مبكراً خلال الفترة 1999 - 2012.

ثامناً: أوجه وقانونية استخدام عوائد التخصيصية

حددت المادة 13/د من قانون أوجه إنفاق واستخدام عوائد التخصيصية بموجب قرار من مجلس الوزراء في: (أ) سداد وشراء الديون المترتبة على الحكومة والمؤسسات الخاضعة للخصخصة، (ب) الإستثمار في الأصول المالية، (ج) تمويل النشاطات الإقتصادية والإستثمارات الجديدة في قطاعات البنية التحتية، (د) إعادة تأهيل وتدريب العاملين في المؤسسات الخاضعة للخصخصة، (هـ) شراء سنوات خدمة للموظفين الذين سيتم إخضاعهم للضمان الإجتماعي نتيجة الخصخصة.

¹⁵ Oxford Economics, "Economic Benefits from Air Transport in Jordan" 2011.

وتندرج كافة هذه الأوجه ضمن المعايير العالمية الفضلى بحصر استخدام عوائد التخصيصية بتخفيض المطالبات وتعظيم الموجودات من خلال الإستثمار الرأسمالي أو البشري، وعدم التوجه لزيادة النفقات الجارية بشكل غير قابل للإستدامة. ولذلك وضعت المادة عدداً من الضوابط من خلال إنشاء صندوق خاص، واشترط الإستثمار في المشاريع بعمل دراسات جدوى وبيادراجها بالموازنة.

وبالفعل فقد تم تحويل عوائد التخصيصية إلى صندوق العوائد¹⁶ والبالغة 1763.6 مليون دينار، وتم إستخدام معظم عوائد التخصيصية وفق المادة 13/د من قانون التخصيصية في سداد وشراء ومبادلة وإعادة هيكلة ديون الحكومة الأردنية وبما مجموعه 1562.6 مليون دينار أي ما نسبته 88.6% من إجمالي العوائد وفق بيانات وزارة المالية. كما تم استخدام المبالغ المتبقية، أي حوالي 200 مليون دينار في تمويل المشاريع التنموية بما فيها برنامج التحول الإقتصادي (40 مليون دينار). ولم تستخدم العوائد في أي من البندين الأخيرين (إعادة التدريب والتأهيل للعاملين أو شراء سنوات خدمة في الضمان الإجتماعي).

وتبرز نقطة الضعف الأساسية في إدارة الصندوق في كيفية التعامل مع المشاريع التنموية، حيث افتقر الصندوق إلى التوثيق السليم والمنظم والأرشفة للقرارات والوثائق. كما افتقرت القرارات نفسها، الصادرة عن مجلس الوزراء لمتطلبات أساسية في القانون مثل إجراء دراسات الجدوى وإدراج المشاريع في الموازنة. ومع أن كافة المؤشرات تشير إلى إنفاق العوائد في الأوجه المشار إليها، إلا أن عدم الالتزام بإعداد الدراسات والإدراج في الموازنة أضعف الضوابط التي وضعها القانون لضمان الاستخدام الأمثل لهذه العوائد.

وقد أنشئ بموجب المادة 13 من قانون التخصيصية رقم 25 لسنة 2000 "صندوق عوائد التخصيصية"، ليتم إيداع كافة عوائد عمليات التخصيصية فيه، وبموجب هذه المادة تم إصدار نظام صندوق عوائد التخصيصية لسنة 2002 لتنظيم وبيان الإشراف على صندوق عوائد التخصيصية. وقد حددت المادة 13/د من القانون أوجه إنفاق واستخدام عوائد التخصيصية بموجب قرار من مجلس الوزراء في الأغراض التالية:

- 1- سداد الديون التي تتحملها الحكومة والمرتتبة على المؤسسات أو المشاريع التي تتم إعادة هيكلتها وإجراء التخصيصية عليها وتغطية النفقات المترتبة على ذلك.
- 2- شراء الديون المترتبة على الحكومة للاستفادة مما يتأتى لها من خصم على هذه الديون أو تسديدها عن طريق المبادلة أو أي طريقة أخرى يقرها المجلس ويوافق عليها مجلس الوزراء.
- 3- الإستثمار في الأصول المالية.
- 4- تمويل النشاطات الإقتصادية والإستثمارات الجديدة في قطاعات البنية التحتية ذات المردود الإقتصادي والإجتماعي المجدي والتي تساعد على تحقيق التنمية المستدامة على أن تدرج في قانون الموازنة العامة.
- 5- إعادة تأهيل وتدريب العاملين في المؤسسات والهيئات التي تتم إعادة هيكلتها أو تخصصيتها وتسوية حقوقهم المالية المترتبة تجاه هذه الجهات.

¹⁶ مع بعض الإستثناءات في بداية عمل الصندوق، حيث تم تحويل العوائد الى الخزينة أو تسديد الفوائد وحقوق عمالية بشكل مباشر.

6- شراء سنوات خدمة للموظفين في المؤسسات التي تتم تخاصيتها والذين سيتم إخضاعهم لقانون الضمان الإجتماعي.

بعد اطلاع اللجنة ومراجعتها لكافة البيانات والوثائق المتوفرة لدى وزارة المالية حول كيفية استخدام عوائد الخصخصة، تبين أن كافة عوائد التخاصية والبالغة 1763.6 مليون دينار أردني قد تم تحويلها إلى حساب صندوق عوائد التخاصية باستثناء المبالغ التالية:

- مبلغ 5.8 مليون دينار من بيع شركة الأسواق الحرة (المعابر) تم استخدامه مباشرة لدفع تعويضات ومستحقات موظفي شركة الخطوط الملكية الأردنية في العام 2002.
- مبلغ 8.9 مليون دينار تم استخدامه لسداد التزامات وأقساط وفوائد لقروض مستحقة على الشركة الأردنية لتسويق وتصنيع المنتجات الزراعية (أمبكو)، بما لا ينسجم مع أحكام المادة (13/د) من قانون التخاصية ونظام عوائد التخاصية لسنة 2002.
- مبلغ 22.5 مليون دينار المتأتية من بيع باقي أسهم الحكومة في شركة مصانع الإسمنت الأردنية إلى مؤسسة الضمان الإجتماعي، تم تحويله إلى حساب الخزينة العامة وفق بيانات وزارة المالية، مع أن ذلك لا يتوافق وأحكام المادة (13/د) من قانون التخاصية رقم 25 لسنة 2000.

وبالتالي، فإن إجمالي المبلغ المودع في حساب صندوق عوائد التخاصية هو 1726.4 مليون دينار.

- لقد تبين للجنة بأن معظم عوائد التخاصية قد تم استخدامها وفق المادة 13/د من قانون التخاصية في سداد وشراء ومبادلة وإعادة هيكلة ديون الحكومة الأردنية، فقد تم استخدام ما مجموعه 1562.6 مليون دينار من عوائد التخاصية وفق بيانات وزارة المالية في سداد وشراء ومبادلة الديون. وقد تم التمكن من التدقيق على ما مجموعه 1416.5 مليون دينار فقط من هذا البند، حيث لم يتمكن الفريق من الإطلاع على قرارات مجلس الوزراء المتضمنة كيفية إنفاق الفرق ما بين المبلغين.
- تم استخدام جزء من عوائد التخاصية لتمويل بعض المشاريع التنموية وفق المادة 13/د من قانون التخاصية، والتي تنص على جواز استخدام عوائد التخاصية بموافقة مجلس الوزراء في تمويل المشاريع التنموية ذات الجدوى الإقتصادية والإجتماعية، شريطة إدراجها في قانون الموازنة العامة، حيث تبين للجنة بأنه تم صرف مبلغ 40 مليون دينار لتمويل بعض مشاريع برنامج التحول الإقتصادي بموافقة مجلس الوزراء كسلفة مستردة. لم تتمكن من الإطلاع على أية دراسات تبين الجدوى الإقتصادية والإجتماعية من هذه المشاريع وفق ما تنص عليه المادة (13/د)، أو الإطلاع على أية وثائق تبين ما إذا تم إدراجها في قانون الموازنة العامة أم لا، كما أنه لم يتبين من خلال الوثائق في وزارة المالية ما إذا تم استرداد هذا المبلغ أم لا.
- تم استخدام مبلغ 153.3 مليون دينار لتمويل مشاريع تنموية أخرى، إلا أنه ووفقاً لبيانات وزارة المالية التي تم تدقيقها، لم تتمكن من الحصول على القرارات التي تجيز صرف مبلغ 109.67 مليون دينار على هذه المشاريع وجدواها الإقتصادية والإجتماعية، وإذا ما تمت بموجب قرارات من مجلس الوزراء، وفيما إذا تم إدراجها في قانون الموازنة العامة. وهذا هو الحال بالنسبة لبند المصاريف المتنوعة، حيث لم توضح البيانات الواردة من وزارة المالية ماهية هذه المصاريف، وقيمتها الإجمالية، أو الأسس القانونية التي تم بموجبها إنفاق هذه المصاريف المتنوعة.

ويُلخص الجدول التالي ما تم تدقيقه من البيانات المتوفرة لدى وزارة المالية فيما يتعلق باستخدامات عوائد التخصيصية:

ملاحظات	المبلغ الذي لم تتمكن اللجنة من تدقيقه	إجمالي المبلغ المدقق عليه من قبل اللجنة	إجمالي المخصص	أوجه الأنفاق والسند القانوني
الوثائق حول فرق المبلغ غير متوفرة لدى وزارة المالية	146.1 مليون دينار	1416.5 مليون دينار	1562.6 مليون دينار	سداد وشراء ومبادلة وإعادة هيكلة الديون المادة (13/د) البندين (1،2) من قانون التخصيصية
تم الإطلاع على قرارات مجلس الوزراء إلا أنه لم يتم الإطلاع على الوثائق التي تشير إلى سترداد المبلغ، ولا إدراجها في قانون الموازنة العامة أو الجدوى الاقتصادية من هذه المشاريع وفق المادة (13/د)	0	40 مليون دينار (قرار مجلس الوزراء بمنحه كسلفة للبرنامج)	40 مليون دينار	برنامج التحول الاقتصادي المادة (13/د) البند (4) من قانون التخصيصية
قرارات مجلس الوزراء بخصوص فرق المبلغ غير متوفرة لدى وزارة المالية ولا يوجد ما يشير إلى الجدوى الاقتصادية أو إدراجها في قانون الموازنة العامة لكامل المبلغ	109.7 مليون دينار	43.63 مليون دينار	153.3 مليون دينار	مشاريع تنموية متنوعة المادة (13/د) البند 4

وفي المحصلة، فإن المشكلة الأساسية التي واجهت الفريق القانوني والمالي ليست في إيداع عوائد التخصيصية في الصندوق، وإنما في استخدام بعض العوائد، سواء من حيث موافقة مجلس الوزراء على الإستخدام أو من حيث إدراج المشاريع التنموية المتنوعة في قانون الموازنة العامة، إستناداً للمادة (13/د) من قانون التخصيصية وبدون دراسة جدوى هذه المشاريع. كما أن الصندوق افتقر إلى التوثيق السليم والمنظم والأرشفة للقرارات والوثائق.