

الفصل العاشر
الجزء الثاني

التوصيات

المحتويات

- المقدمة
- التوصيات في الجانب الإستراتيجي
- التوصيات في الجانب التشريعي والمؤسسي
- التوصيات في الجانب التنفيذي

المقدمة

قد يتساءل البعض عن جدوى تقييم عملية التخاصية، بل والخروج منها بتوصيات واقتراحات بعد أن تمت خصخصة معظم ممتلكات الدولة الإنتاجية. وقد يكون هذا التساؤل في مكانه لو نظرنا حصرياً إلى الشركات التي كانت الحكومة تملكها وتم بيعها، إلا أن الواقع يشير إلى أن ما تملكه الدولة من حقوق تعدينية وامتيازات ورخص إنتاج تفوق قيمتها عشرات الأضعاف قيمة ما تم خصصته حتى الآن. فمجموع قيم ما تم بيعه من خلال عمليات التخاصية المختلفة على مدى العقدين الماضيين بلغ حوالي 1.7 مليار دينار، في حين تقدر قيمة المشاريع الوطنية المستقبلية، والتي تشمل المشاريع التعدينية وإنتاج الطاقة والنقل العام والاتصالات أو الإدارة أكثر من 10 مليارات على مدى العقد القادم. ولتفادي نقاط الضعف التي شابته بعض عمليات الخصخصة، فإن هذا يتطلب تحديد دور كل من القطاعين العام والخاص، أكان على مستوى التمويل أو التنفيذ أو الإدارة، والذي بدوره يتطلب أيضاً تطوير التشريعات التي تحقق الصالح العام والاستعانة بالكوادر البشرية المؤهلة والإدارة المالية الحكيمة. ومن هنا تأتي أهمية التوصيات أدناه والتي تتعلق بالجانب الإستراتيجي والتشريعي والمؤسسي والتنفيذي لعملية التخاصية. فهذه التوصيات لا تهدف إلى وضع وصفة محددة للمستقبل، وإنما لتؤسس لحوار وطني جاد حول البدائل المختلفة، وسبل تعظيم الدور التكاملي للقطاعين العام والخاص في التنمية مستقبلاً.

التوصيات في الجانب الإستراتيجي

1. لا بديل عن المصداقية: أهمية التوعية العامة حول الأهداف، الشفافية حول الإجراءات، والمكاشفة

حول النتائج

لعل من أهم مواطن الضعف في برنامج التخاصية في الأردن ضعف التواصل مع الرأي العام، وخصوصاً العاملين في المنشآت العامة والمستهلك على حدٍ سواء، ذلك أن توضيح أهداف أي سياسة اقتصادية أو اجتماعية لها مساس بالثروة الوطنية، ولها آثار على شرائح المجتمع المختلفة ومن ضمنها عمليات الخصخصة، يعد خطوة أساسية وضرورية لبناء جسور الثقة والمصداقية بين الحكومة والمواطن.

وفيما يتعلق بإجراءات التخاصية، فإن الإلتزام بالقوانين والأنظمة والتعليمات هو الضمانة الأساسية لسلامة ونزاهة عمليات الخصخصة وتحقيق الصالح العام، فلا مبرر لإعطاء صفة "السرية" لأية إتفاقية اقتصادية تتعلق بالمرافق العامة واستثمار المناجم والمعادن. بل على العكس، فإن الواجب يقضي الإعلان عن تلك الاتفاقيات، وإتاحة المجال للجميع للإطلاع عليها، وبالأهم السلطة التشريعية لكي تمارس دورها التشريعي والرقابي عليها.

أما في تقييم النتائج الاقتصادية والاجتماعية للتخاصية، فيجب أن يتم توخي الدقة والموضوعية فيها والابتعاد عن الإشاعات والانتطاعات العامة. وفي هذا السياق تكون المسؤولية مشتركة، السلطة التنفيذية مسؤولة عن توفير المعلومة الموثقة للمواطن كي لا يقع فريسة الإشاعات والأقاويل، ومسؤولية المواطن في التحقق من كل ما يسمع ويقراء، وأن لا يلجأ إلى التعميم والتهويل غير المبرر. كما أنه من الضروري أن يتم التقييم من جهات مستقلة، وأن يكون الهدف منه استخلاص الدروس والعبر وليس تصيد الأخطاء. فالقرار الخاطيء، وإن جاء نتيجة لاجتهاد ضمن السلطة التقديرية للموظف العام، فهو مقبول إن كان قد توخى في قراره الصالح العام وضمن

المعطيات المتوفرة، في حين أن الخطأ المؤخذ عليه في القرارات هو الخطأ الجسيم الذي لا يمكن فيه تبرير الحياد عن المسار المرسوم.

2. لا يجدر أن يُنظر للخصخصة على أنها غاية بحد ذاتها، وإنما هي وسيلة لتحقيق هدف تنموي محدد
إن الخصخصة لا تعني بالضرورة تحويل الملكية من القطاع العام الى الخاص، فهي سياسة تتضمن مجموعة من الوسائل والمنهجيات للمشاركة في تحمل المسؤوليات والمخاطر بين القطاعين العام والخاص، بما في ذلك عقود التأجير والتشغيل والإدارة وغيرها من صيغ الشراكة بين القطاعين العام والخاص. لذا لا يجوز أن تكون التخصيصية هدفا بحد ذاتها، وإنما وسيلة لتحقيق الصالح العام، سواء كان ذلك من خلال زيادة الإستثمار في قطاع ما، أو من خلال إدخال شريك استراتيجي لديه الإمكانيات والقدرة والمعرفة على تطوير الإنتاج وفتح أسواق جديدة، أو من خلال تحسين وضع المنشأة أو تخفيف العبء على الموزانة العامة للدولة. وفيما يتعلق بالتجربة الأردنية في مجال التخصيصية، فقد اختلطت أحيانا الوسائل بالغايات، فأصبحت الخصخصة والإسراع في تنفيذها غاية بحد ذاتها، بغض النظر عن طبيعة المستثمر والتسهيلات المقدمة إليه. كما كان أسلوب تحويل الملكية إلى القطاع الخاص (خصوصا في المراحل الأولى) هو النهج السائد على أساليب المشاركة الأخرى. والعبرة هنا أن تحديد الهدف ووضوحه هو بحد ذاته خطوة أساسية لتحديد المنهجية، فهل تسعى الحكومة إلى الحد من دعمها المالي للنشاط أم زيادة الاستثمار فيه أم زيادة المنافسة في القطاع الذي يعمل فيه هذا النشاط، وتحسين مستوى الخدمات؟ وفي ضوء ذلك، هل تبحث الحكومة عن مستثمر مالي أم استراتيجي، وهل تسعى لبيع الأصول أم لإبرام عقود إدارة وتشغيل، وهل تعفي الحكومة المستثمر من الرسوم والضرائب أم تعظمها؟ إن الإجابة على تلك التساؤلات يمليه وضوح الهدف الذي تسعى الحكومة إلى تحقيقه، وهو الأمر الذي يجب أن تقوم الحكومة بتوضيحه ووضعه أمام الرأي العام بمنتهى الشفافية.

3. الحاجة إلى هيكلة القطاع وضمان التنافس العادل

إن من أخطر التداعيات السلبية لعملية التخصيصية تحول الاحتكار العام إلى احتكار خاص. وهذا تماما ما حصل في شركة مصانع الإسمنت الأردنية، حيث تمتعت شركة الإسمنت باحتكار دام حوالي تسع سنوات نعمت به بأرباح احتكارية على حساب قطاع الإنشاءات والمستهلك. وقد كانت عملية تخصيصية شركة الإسمنت هي الأولى في برنامج الخصخصة، لذا استفادت الحكومة من ذلك الدرس بحيث قلّصت فترات الاحتكار في المناسبات التي تلتها، ونظّمت عملية دخول الشركات المنافسة، وهو ما طبق بشكل أكبر في قطاع الإتصالات، حيث يعد هذا القطاع في الوقت الحالي من أفضل القطاعات من حيث الأسعار والجودة في العالم العربي والدول المتوسطة الدخل، فالأردن يعتبر ثاني أكبر سوق تنافسي عربي بعد المملكة العربية السعودية، والتعرفة في الأردن تعتبر الأقل عربياً.

4. أهمية ربط خيار التوجه نحو مستثمر مالي أو مستثمر استراتيجي بالهدف الأساسي من الخصخصة
كما ذكرنا سابقاً، فإن الخصخصة وسيلة وليست غاية بحد ذاتها. إلا أنه وفي كثير من الأحيان اختلط الأمران مع بعضهما البعض، فأصبحت الخصخصة غاية بحد ذاتها. وقد تمثل ذلك الأمر غالباً في قرار قبول مستثمر مالي بعد فقدان الأمل في جذب مستثمر استراتيجي. والواقع أن الأول ليس بديلاً للثاني على الإطلاق فيما يتعلق بالغاية والهدف من الخصخصة، فإن كان الهدف من التخصيصية نقل التكنولوجيا الحديثة، أو فتح أسواق

جديدة، أو تعظيم الإنتاجية، فإنه لا بديل عن المستثمر الاستراتيجي صاحب الخبرة. أما إذا كان الهدف مجرد إطفاء الدين العام أو تسديد ديون المنشأة من خلال بيعها للسعر الأعلى، فإن المستثمر المالي قد يكون أفضل خياراً، إلا أن التزامه بالاستثمار الطويل الأمد ونقل التكنولوجيا سيكون على الأرجح أقل وأضعف.

إن مراجعة تجربة التخصيص في الأردن تشير بوضوح إلى أن عمليات التخصيص التي تمت مع مستثمرين استراتيجيين (مثل البوتاس والاتصالات) كانت في الغالب أكثر نجاحاً من تلك التي تمت مع مستثمر مالي غير متخصص في القطاع (كما هو الحال في شركة الفوسفات الأردنية وقطاع الكهرباء). وقد اضطرت الحكومة في بعض الأحيان إلى اللجوء إلى مستثمر مالي لعدم إبداء المستثمرين الاستراتيجيين اهتمامهم بالمشاركة، وأصبحت بذلك معرضة إلى مخاطر ناتجة إما عن رغبة المستثمر المالي في تحقيق الربح السريع والخروج من الاستثمار، أو عن عدم قدرته على إدارة تلك المنشأة أو نقل المعرفة والتكنولوجيا اللازمة، وبالتالي الاخفاق في رفع كفاءة وإنتاجية المنشأة. والبديل في هذه الحالة مستقبلاً يكمن في إمكانية فصل مصدر التمويل عن عملية الإدارة والتشغيل. فإن كانت المنشأة الاقتصادية أو الخدمة العامة بحاجة إلى تمويل لا قدرة للحكومة عليه، فإنه بالإمكان استحداث صندوق لتمويل مشاريع البنية التحتية والمرافق العامة (انظر المقترح ادناه)، وأن تتعاقد الحكومة مع الجهة المؤهلة لإدارة المنشأة أو المرفق أو الخدمة من خلال عقود تأجير، أو تشغيل، أو إدارة وبموجب معايير أداء واضحة وحوافز لتحسين الخدمة والكفاءة.

5. قطاع الخدمات والمرافق العامة: خصخصة الملكية ليست الحل الأمثل بالضرورة وإعطاء الأولوية لعقود البناء والإدارة والتشغيل

لقد أبرزت التجربة الأردنية أسوة بتجارب دول أخرى في العالم أن صيغ الشراكة بين القطاعين العام والخاص قد تبنى على عناصر القوة لدى الطرفين، كما أن صيغ شراكة قد لا تتطلب الخصخصة الكاملة وخصوصاً في قطاعات الخدمات والمرافق العامة. وقد برزت هذه الإيجابيات جلياً في قطاع المياه من خلال عقد الإدارة الذي أبرم بين الحكومة وشركة ليما، وكذلك الحال في ميناء الحاويات في العقبة. بينما برزت سلبيات الخصخصة الكاملة في قطاع الكهرباء، وخصوصاً في ملكية الشركات المنتجة للطاقة للأصول (الأرض والمباني والمعدات) حيث تعارض ذلك مع اتفاقيات الإنتاج محدودة الزمن، والتعامل مع الاستثمار بغية الربح السريع، والخروج من السوق في حالة شركات التوزيع. وهذا لا يعني بالضرورة أن أي عقد شراكة سيتكلل بالنجاح، وأن أي خصخصة كاملة ستفشل، ولكن من المجدي لوضع السياسات مستقبلاً دراسة جدوى كافة بدائل الشراكة بين القطاعين العام والخاص قبل اللجوء إلى خيار الخصخصة وفتح الباب أمام الإستثمارات الجديدة في إنتاج الطاقة مع تخفيض الضمانات المقدمة للمستثمر والمرتبطة بحجم الطلب تدريجياً.

التوصيات في الجانب التشريعي والمؤسسي

6. ضرورة الإلتزام بأحكام الدستور نصاً وروحاً

هناك جدل قائم حول دستورية العديد من عمليات التخصيص التي تتعلق باستثمار المناجم والمعادن والمرافق العامة. وبغض النظر عن الإجتهاادات المتباينة، فإن اللجنة ترى أن السلطة التنفيذية اقتربت، وفي عدة مناسبات، من مخالفة المادة 117 من الدستور الأردني والتي تنص على أن "كل امتياز يعطى لمنح أي حق يتعلق باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة يجب أن يصدق عليه بقانون". فهناك امتيازات قد صدرت

على شكل قوانين مؤقتة، وقوانين أخرى صدرت وطبقت بأثر رجعي للمصادقة على امتيازات تم منحها كما هو الحال في امتياز مرفق المطار¹. كما صدرت كتب تعهدات تعطي حق الامتياز لشركات أجنبية على ضوء شرائها لأسهم في شركات أردنية حاملة لامتياز، كما في حالة شركة مناجم الفوسفات الأردنية. فهذه الممارسات الحكومية قد لا تكون كلها مخالفة للقانون، لكنها تثير شبهات مخالفة نصوص الدستور ومبادئه والتي من ضمنها مبدأ الفصل بين السلطات، واحترام اختصاص كل سلطة في الدستور. فالغاية من توزيع الأدوار بين السلطتين التنفيذية والتشريعية هو ضمان الرقابة الشعبية على أعمال الحكومة وعدم التقريب بالثروة الوطنية من خلال تفرد السلطة التنفيذية في إدارتها بمعزل عن السلطة التشريعية. بالتالي، فإن تغول أي سلطة على سلطة أخرى أو تسليم سلطة مقاليدها لسلطة أخرى يخالف المغزى من مبدأ الالتزام بفصل السلطات والذي من أهم مظاهره المادة 117 من الدستور.

وفي هذا السياق، تجد اللجنة أنه من الضروري تكريس المفاهيم الواردة في المادة 117 من الدستور الخاصة باستثمار المناجم والمعادن والمرافق العامة، وذلك من خلال تحديد المقصود بالمناجم والمعادن والمرافق العامة لغايات التصديق على أي استثمار يتعلق بها بقانون. وهذا الأمر من شأنه أن يؤسس لنظام قانوني ودستوري واضح يحكم جميع الاتفاقيات ذات الصلة بالمناجم والمعادن والمرافق العامة وذلك من أجل توحيد الممارسات، فلا يثور الخلاف حول ما إذا كانت تلك الاستثمارات بحاجة أن يتم التصديق عليها بقانون، أم أنها مجرد منح حقوق تعدين أو رخص تنقيب تتم بموجب الإجراءات المحددة في قانون سلطة المصادر الطبيعية. كما يجب الإتفاق على ماهية المرافق العامة التي يجب التصديق على استثمارها بقانون، وذلك لضمان أن جميع المرافق العامة التي يتم ترتيب حق امتياز عليها تخضع لأحكام المادة 117 من الدستور.

7. ضرورة التوازن بين السلطة المقيدة والسلطة التقديرية للحكومات، "فلا إسراف في اللين ولا غلو في الشدة"

هناك فرق كبير بين ممارسة الحكومة لصلاحيات وسلطات مقيدة ومحددة بشكل يمنع الاجتهاد من جهة، وبين ممارستها لصلاحيات وسلطات غير مقيدة إلا بأطر عامة واسعة حيث تمارس من خلالها الحكومة سلطاتها التقديرية من جهة أخرى. فلكل من السلطة المقيدة والسلطة التقديرية مخاطرها، وعلى الرغم من أن السلطة المقيدة هي السلطة المفضلة نظريا لصيانة الحقوق وضمان الشفافية والمساءلة، إلا أن المغالاة فيها تحيل السلطة التنفيذية إلى آلة صماء أو أداة لتنفيذ التشريعات بشكل حرفي قد لا يحقق الصالح العام في ضوء عدم القدرة على الإجهاد لمعالجة أي مستجدات. في المقابل، فإن السلطة التقديرية تمكّن الحكومات من التعامل مع الحثيات والمستجدات تحقيقا للصالح العام، مع بقاء خطر أن التوسع في ممارسة هذه السلطة التقديرية قد يقود إلى التعسف والمحاباة والفساد.

ويكمن التحدي في تحقيق التوازن بين السلطة المقيدة والسلطة التقديرية، إذ لا غنى عن السلطة التقديرية لتحقيق المصلحة العامة، ولكن في حدود المساحة التي يجيزها التشريع. وكلما اعتمدت الحكومات على السلطة

¹ علماً بأن إتفاقية المطار دخلت حيز التنفيذ في شهر تشرين ثاني 2007 وبعد مصادقة مجلس الأمة على قانون الطيران المدني والذي صدر في شهر آب 2007.

التقديرية، كلما احتاجت إلى مزيد من المكاشفة والتسبب لتبرير القرارات التي تصدر عنها، لا أن تلجأ إلى التستر، كما جرى سابقا في بعض القرارات الخلافية. بالتالي فالعيب يقع على الحكومات في تبرير وتسبب قراراتها وتبيان الصالح العام المبتغى منها بقدر عال من الشفافية والمكاشفة. بالمقابل، فإنه يتوجب على السلطات الرقابية تمكين وحتى دعم الحكومات في ممارستها لسلطاتها التقديرية ضمن الحدود المرسومة في القانون، إن كانت مبررة ومسيبة وتحقق الصالح العام. أما عند غياب ما أسلفنا، فإننا نرى أن الخطر يكمن في سلطات إدارية تمتع عن اتخاذ القرارات ضمن سلطاتها التقديرية التي منحها إياها القانون خوفا من العواقب.

8. مكافحة الفساد تتطلب سد الثغرات مستقبلا ومحاسبة الفاسدين

تضع اللجنة جملة من المعلومات والوثائق والتحليل المالية والقانونية والإقتصادية لتكون عوناً للجهات المختصة في تحقيقاتها في أي شبهات فساد في عمليات التخاصية. وحيث أن اللجنة ليست جهة قضائية ولا تملك صفة الضابطة العدلية للتحقيق أو توجيه الإتهام، فإن مهمتها الأساسية تتمحور في تصنيف عمليات التخاصية من منظور أساسي يتمثل في مدى التزامها بالتشريعات والاجراءات القانونية، ومدى التزامها بالممارسات الفضلى في استخدامها لسلطاتها التقديرية. وتأمل اللجنة أن يتم الإستفادة من البيانات والتحليل المرفقة من قبل الجهات المختصة في مكافحة الفساد وعلى محورين: الأول محاسبة المتورطين في قضايا الفساد الذين يثبت تورطهم بالبيئة وبقرار قضائي، حيث يعد الشرط الأساسي لذلك عدم أخذ الناس بالشبهات، أو الحكم عليهم على أساس الإشاعة والأقويل. فمكافحة الفساد تعني التحقق والتحقيق والمحاكمة، على أساس البيئة، ووجود ضمانات المحاكمة العادلة، والالتزام بمبدأ براءة المتهم حتى تثبت إدانته بحكم قطعي، وذلك استنادا لأحكام الفقرة (4) من المادة 101 من الدستور. في المقابل، فإنه من غير المقبول أن تغلق قضية تحوم حولها شبهات فساد دون إستيفاء كامل المعلومات والمعطيات التي من شأنها أن تساهم في كشف الحقيقة، وإشاعة جو من الاستقرار والطمأنينة في نفوس المواطنين بأن الدولة تحسن إدارتها للمال العام.

أما المحور الثاني في مكافحة الفساد فيتمثل في سد الثغرات القانونية والإدارية وتطوير الأنظمة نحو تحقيق الحوكمة الرشيدة في إدارة المال العام وحماية مقدرات الوطن مستقبلا. وكما أظهر التقرير في فصوله المختلفة، فقد برزت الثغرات ليس فقط على مستوى التشريعات فحسب، وإنما على مستوى الإدارة وتداخل الصلاحيات المؤسسية وضعف التنفيذ والمتابعة والرقابة. وهذا ما دعى إليه ميثاق النزاهة الوطنية الصادر عام 2013.

ومن المهم أن نتذكر أن ما يميز الدول الفاشلة عن الناجحة ليس في أن الأولى تخطئ والثانية لا تخطئ، بل في أن الدول الفاشلة لا تستفيد من تجاربها، وتكرر أخطاءها، في حين تتعلم الدول الناجحة من الأخطاء المرتكبة وتسعى إلى عدم تكرارها.

9. الحاجة إلى قانون ينظم مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص

في ضوء متطلبات الإستثمار الرأسمالي من قبل القطاع الخاص مستقبلا ومشاركته في تقديم الخدمات المختلفة، تبرز ضرورة إصدار قانون تنظيم مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ويشمل مفهوم الشراكة هنا المشاريع الطويلة الأمد التي يقوم القطاعان العام والخاص بتحمل جزء من المسؤولية والعبء المالي والفني والمخاطر المتعلقة بالإستثمار فيها، أو الخدمة المقدمة لقاء إيرادات من الجهة المتعاقدة و/أو رسوم من المشتري

أو متلقي الخدمة. وهذا بدوره يتطلب وضع إطار مؤسسي واضح يعتمد على مجلس الوزراء أو لجنة وزارية منبثقة عنه كمرجعية لكافة قرارات الشراكة ضمن إطار الدستور، وجهة تنفيذية مرجعيتها المجلس، وليس وزارة المالية كما يتم التفكير حالياً، إذ يفضل أن لا تكون هذه الوحدة تابعة لوزارة المالية، وذلك لكي يبقى هدفها تنموياً طويلاً الأمد، وأن لا يتأثر بتأمين مصادر دخل لدعم الموازنة على المدى القصير. وتعمل هذه الوحدة كسكرتاريا للمجلس ومناطق بها تقديم الدعم الفني للحكومة فيما يتعلق بقرارات الشراكة، بما فيها تحديد الأولويات لكل قطاع وبرامج الشراكة، والتنسيق بمقترحات لمشاريع مشتركة، ومراجعة دراسات الجدوى وقيمتها، ومتابعة تنفيذ برامج الشراكة وخصوصاً مدى التزام الأطراف المتعاقدة بشروط العقود والاتفاقيات المبرمة. ويفضّل عدم استحداث وحدة جديدة لهذه الغاية، بل يمكن أن تتم إعادة هيكلة هيئة تنفيذ التخصيص القائمة حالياً للقيام بهذه الأعمال كونها تملك خبرة متراكمة حول هذا الموضوع.

10. إنشاء صندوق وطني للمساهمة في تمويل مشاريع البنية التحتية والمرافق العامة

تتبع أهمية هذه التوصية من واقع عدم قدرة الحكومة الأردنية منفردة على تمويل مشاريع البنية التحتية الكبرى في مجالات الطاقة والمياه والمواصلات وغيرها وذلك بسبب عجز الموازنة المتمثل بضعف القاعدة الضريبية، وتضخم النفقات الجارية، ولجوءها إلى مستثمرين ماليين لتملك مشاريع البنى التحتية والمرافق العامة. وهنا تبرز إمكانية إنشاء صندوق وطني لتمويل مشاريع البنية التحتية والمرافق العامة تشارك به الحكومة، والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، والبنوك التجارية الأردنية، والجهات المانحة، والمواطنون وذلك من خلال صكوك أو سندات تصدر لهذه الغاية. ويمكن لهذا الصندوق مراجعة المشاريع المقدمة من قبل وحدة تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص (المقترحة أعلاه) بهدف تقديم التمويل المباشر أو تقديم ضمانات ائتمانية تسهل تأمين التمويل من مصادر أخرى. ومن شأن هذا الصندوق تأمين التمويل لدراسات الجدوى والتمويل طويل الأمد للمشاريع الكبرى، وتعظيم التنافسية وتخفيف المخاطر التي تواجهها الحكومة في طرح عطاءات مشاريع البنية التحتية والمرافق العامة. كما يمكن لهذا الصندوق أن يستثمر في مشاريع الطاقة البديلة ذات العائد المجدي على المدى البعيد.

11. دمج هيئات تنظيم القطاعات الخدمية وتقوية أدائها وترسيخ استقلاليتها قرارها

هناك تضخم كبير وتباين واسع في كفاءات وقدرات هيئات تنظيم القطاعات الاقتصادية والخدمية المختلفة، والحل لا يكمن في إلغائها وضمها إلى الوزارات ذات الصلة، ذلك أن الوزارة تختلف عن هيئة التنظيم من حيث أن دور الوزارة يتمثل في وضع السياسات العامة، في حين يناط بالهيئة تنفيذ تلك السياسات ومراقبة أداء مزودي ومشغلي ومقدمي الخدمات. وفي هذا السياق، تقترح اللجنة دمج هيئات تنظيم الاتصالات، والطاقة، والمياه في هيئة واحدة، ولو بالتدرج، وذلك ابتداءً بدمج الكهرباء والمياه ومن ثم الاتصالات. فالممارسات العالمية الفضلى، وخصوصاً في دول صغيرة كالأردن، تقضي بضرورة توحيد تنظيم تلك القطاعات الخدمية الثلاثة. وبالطبع هناك مهام وقضايا فنية مختلفة تخص كل قطاع لا يجوز إغفالها، ولكن بناء هيئة واحدة ذات قدرات قانونية ومالية ورقابية عالية، مع نوافذ متخصصة قطاعياً، يدعم قدرة وأداء الهيئة ويدعم استقلاليتها وقراراتها وموضوعيتها أمام كل من الوزارة والمستثمرين والمشغلين. كما يمكن النظر في دمج هيئات النقل المختلفة في هيئة واحدة للنقل، وهيئات المناطق التنموية والحرّة. وينطبق هذا أيضاً على قطاعات اقتصادية ومالية وتنموية، على أن تتجاوز القضية الدمج الإداري ليشمل توحيد الرؤية المستقبلية وتنسيق السياسات.

12. الإلتزام بالمعايير العالمية الفضلى في حوكمة وضمنان شفافية عوائد الصناعات التعدينية

لقد تطورت الممارسات الفضلى العالمية تطوراً كبيراً فيما يتعلق بحوكمة وشفافية موارد الصناعات الإستخراجية كالفسفات والبوتاس والإسمنت وغيرها. وتنطلق هذه الممارسات من أن هذه القطاعات تعد جزءاً لا يتجزأ من الثروة الوطنية، وبالتالي فإن تعظيم الثروة الوطنية وحماية حقوق الأجيال المقبلة يتطلب الشفافية القصوى في العطاءات، والنظام الضريبي ورسوم التعدين المثلى، واستخدام العوائد المالية في استثمارات تنمية عائدها يفوق أو يساوي القيمة الحقيقية المستقبلية للمورد الطبيعي المستغل، وليس في الإستهلاك فقط. ومن هذا المنظور للثروة الوطنية، تقترح اللجنة تبني مبادئ "مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية" Extractive Industry Transparency Initiative, EITI) وهي مبادرة عالمية انطلقت عام 2003 تعتبر أن الثروات الطبيعية في الدولة هي ملك لكافة المواطنين، وبالتالي تتطلب إدارتها مستوى متقدم من الشفافية والمساءلة، وأن تلتزم الدول الأعضاء فيها بالإفصاح عن بيانات الرسوم والضرائب المدفوعة من الشركات والمحصلة من الحكومات. كما تشتمل المبادرة على قائمة مبادئ، وقائمة متطلبات على كل دولة عضو الإلتزام بهما (أنظر قائمة المبادئ أدناه).

مبادئ الشفافية العالمية للصناعات التعدينية

- 1- نحن نؤمن أن استغلال الثروة الطبيعية هي مورد رئيس للنمو الاقتصادي المستدام والذي يساهم في تطور مستمر وتقليل من نسبة الفقر. ولكن إذا لم يتم إدارته بصورة سليمة فإن نتائجه ستكون سلبية على المستويين الإقتصادي والإجتماعي
- 2- نحن نؤكد أن إدارة الثروة الطبيعية هي مصدر هام للمواطنين وعلى الحكومات أن تديرها بما يخدم الصالح العام.
- 3- نحن ندرك أن فائدة عوائد التقيب عن الموارد الطبيعية على مدى سنوات عديدة تعتمد بشكل كبير على سعر المادة.
- 4- نحن ندرك أن معرفة المواطنين لعوائد ومصاريف الحكومات يمكن أن يساعد على فتح قنوات الحوار والتعبير عن الرأي ليساهم في وضع خيارات واقعية للنمو المستدام.
- 5- نحن نؤكد على أهمية الشفافية والمكاشفة من قبل الحكومات والمنشآت العاملة في قطاع التعدين وضرورة رفع كفاءة إدارتها المالية ومساءلتها.
- 6- نحن ندرك أن الوصول إلى درجة عالية من الشفافية يجب أن تكون من خلال احترام القوانين والعقود.
- 7- نحن ندرك أن الشفافية المالية هي ناتج طبيعي من خلال زيادة كفاءة البيئة الإستثمارية لجذب استثمارات مباشرة محلية ودولية
- 8- نحن نؤمن أن للمواطنين حق بمساءلة الحكومات عن العوائد والمصروفات العامة.
- 9- نحن ملتزمون بتشجيع أعلى درجات الشفافية والمساءلة في الحياة العامة والإجراءات الحكومية والأعمال.
- 10- نحن نؤمن بضرورة الاستمرار في الإفصاح بشكل واسع وعملي للمدفعات والعوائد بشكل واضح وسهل.
- 11- نحن نؤمن أن على الحكومة أن تفصح عن كافة المدفوعات من قبل جميع المنشآت التعدينية من دون أي استثناء.
- 12- نحن نؤمن بالدور الهام ومساهمة كافة الأطراف سواء الحكومات والهيئات الرقابية والمنشآت التعدينية، والخدمية، والمؤسسات الدولية، والمؤسسات المالية، والمستثمرين ومؤسسات القطاع المدني في إيجاد الحلول.

Extractive Industries Transparency Initiative "EITI" The EITI Principles, Lancaster House Conference, June 2003 <http://eiti.org/eiti/principles>

التوصيات في الجانب التنفيذي

13. ضرورة طرح العطاءات عن طريق التنافس العادل وتفادي التفاوض المباشر

إن أهم عامل لضمان الشفافية والكفاءة وتحقيق السعر العادل هو التنافس بين المستثمرين أو بين مقدمي الخدمات. وعلينا الإقرار بأن ذلك ليس بالأمر السهل، خصوصاً في قطاعات التعدين والمرافق العامة حيث يتضاءل عدد المنشآت الناشطة في هذه المجالات. ومع ذلك، فإن التجارب السابقة تشير إلى أنه كلما كانت إجراءات العطاءات أكثر شفافية، كلما زاد عدد المهتمين والمشاركين، وبالتالي زادت المنافسة وارتفعت إمكانية تحقيق السعر العادل. وبغير ذلك، وخصوصاً في إطار التفاوض المباشر وإعادة التفاوض حول شروط العطاء، بما فيها مدة الحصرية، والرسوم والضرائب، والأصول المشمولة بالعطاء، فإن تقدير السعر "العادل" يصبح أمراً في غاية الصعوبة ومبتعداً عن أسس الشفافية والعدالة. لذلك توصي اللجنة بضرورة طرح العطاءات على أساس التنافس العادل وبشروط واضحة، والتقيّد بعدم تغيير شروط العطاء، وعدم اللجوء إلى التفاوض المباشر إلا في أضيق الحدود وبشروط توضيح الأسباب والتبعات. وفي كثير من الأحيان قد يكون من الأجدى التريث وإعادة طرح العطاء (كما حدث فعلاً في بعض الحالات) بدلاً من القبول بعرض واحد فقط قد لا يحقق السعر العادل أو الاستثمار المطلوب والمنافع المتوخاة.

14. السعر ليس العنصر الوحيد في تقييم نجاعة الخصخصة

بمقدار ما هو مغلر قياس فعالية الخصخصة وفقاً لسعر البيع، فإن الأهم هو تأثيرها البعيد المدى في نوعية الخدمة المقدمة وكلفتها على المستهلك ومساهمتها في تحفيز النمو والتنمية الاقتصادية. وبينما قد تنهم الحكومات بالتقريط في المال العام إذا كان سعر البيع "منخفضاً جداً"، غير أن الحافز إلى زيادة سعر البيع قد يكون على حساب إدخال تحسينات على الخدمة في المستقبل. فبإمكان الحكومات أن تعظم سعر البيع عن طريق منح ضمانات إحتكارية، أو عن طريق تخفيض حجم الاستثمارات المطلوبة مستقبلاً من المستثمر، أو عدم وضع أي ضوابط على سعر الخدمات المقدمة، أو إعفائه من الضرائب وما إلى ذلك من إمتيازات، والتي من شأنها أن ترفع من سعر البيع ولكنها في نفس الوقت تقلل من العائد الوطني على المدى المتوسط والبعيد. نعم، سعر البيع عنصر أساسي للتفاوض ولكن ليس بمعزل عن العناصر الأخرى كضمان تنافسية القطاع. وهذا يستدعي دراسة شروط العطاء من وجهة نظر إستراتيجية، وعدم تعديلها بالتفاوض المباشر إلا في أضيق الحدود، وبما لا يخل بالتوجه الإستراتيجي وشفافية المنافسة بين المتقدمين.

15. أهمية الأمن الوظيفي والعناية بموضوع العمال المسرّحين والمتقاعدين

إن أثر الخصخصة على العاملين في المنشآت التي تمت خصخصتها اختلف بشكل كبير من شركة إلى أخرى ومن قطاع إلى آخر، وأيضاً من عامل إلى آخر. وبشكل عام، فالعاملون الذين تم تثبيتهم في وظائفهم استفادوا بشكل كبير من حيث الرواتب والمزايا والتدريب، فقد زادت أجورهم السنوية بأكثر من معدلها العام على مستوى المملكة، وخصوصاً في تسع شركات حيث ارتفعت بمعدلات تتراوح من 9-22 بالمئة سنوياً، مقارنة مع المعدل العام البالغ 5 بالمئة سنوياً. أما المسرحون منهم، فنسبة كبيرة منهم وخاصة الخاضعين لشروط التقاعد المبكر تم تحفيزهم على التقاعد لقاء تعويضات مالية بمعدل 31 ألف دينار لكل منهم (مع التباين الكبير بين شركة وأخرى)

و بمجموع حوافز مالية بلغت 189 مليون دينار . أما الفئة الأقل حظاً، فكانت من العاملين المسرحيين الذين لم يستوفوا شروط التقاعد، وإحيلوا إلى الإستيداع، أو حصلوا على تعويض ولم يتمكنوا من إيجاد عمل بديل . ففي الوقت الذي عادت فيه عمليات التخاصية بالنفع على الفئة الاولى من العاملين وعلى الفئة الثانية في أغلب الأحيان، فهي قد أضرت بالفئة الأخيرة منهم.

لذا يجب التمييز بين أهمية رفع انتاجية المنشأة من جهة وضرورة رفع انتاجية الاقتصاد ككل من جهة أخرى. فمن منظور المنشأة، تكون الأولوية هي الإحتفاظ بالعمالة المنتجة فقط، والتخلص من العمالة الفائضة مما سيمنحها من رفع إنتاجيتها وتحسين تنافسيتها مع المنشآت الأخرى. أما من وجهة نظر الإقتصاد ككل، فإن الإنتاجية لا تزيد إلا في حالة أن العامل المسرح قد حصل على عمل آخر، وأصبح أكثر إنتاجية. لذلك تركز الدول على إعادة تأهيل العمال المسرحيين، وعلى ضرورة إعادة استيعابهم في سوق العمل، سواء كعاملين في منشآت أخرى منتجة، أو لحسابهم الخاص. فالزيادة في إنتاجية المنشآت المخصصة لا تنعكس بالضرورة إيجاباً على إنتاجية الإقتصاد ككل عندما تتحول العمالة الفائضة على مستوى المنشأة إلى قوى غير منتجة على مستوى الإقتصاد (وهو ما حصل في الأردن).

وقد حددت المادة 13/د من قانون التخاصية أوجه استخدام عوائد التخاصية في مجالات محددة منها "إعادة تأهيل وتدريب العاملين في المؤسسات والهيئات التي تتم إعادة هيكلتها أو تخاصيتها". وهذه المادة القانونية لم يتم تفعيلها من قبل الحكومات المتعاقبة إلا بمبادرات خاصة في بعض المنشآت المخصصة ومن موازنتها الخاصة، حيث قامت بتشجيع الموظفين المسرحيين منها على تأسيس مشاريع خاصة بهم من خلال تمويل هذه المشاريع، وتدريبهم على إدارتها.

كما حددت المادة 13/د من قانون التخاصية وجهاً آخر لإنفاق عوائد التخاصية يتمثل في "شراء سنوات خدمة للموظفين في المؤسسات التي تتم خصصتها والذين سيتم إخضاعهم لقانون الضمان الاجتماعي". وفي واقع الحال، فقد حُرِم بعض المسرحيين والمتقاعدين من إعادة التأهيل والتدريب، كما حُرِم آخرون من القدرة على جمع سنوات عملهم بين الضمان الاجتماعي والخدمة المدنية، مما عرضهم لفقدان حقهم في راتب تقاعدي من كلا الجهتين. من هنا فإن التعويض المالي، على الرغم من أهميته، إلا أنه لا يعوض عن الراتب التقاعدي، ولا عن الأثر المعنوي لهؤلاء الراغبين في الاستمرار في العمل.

وعليه، فإن اللجنة تقترح تشكيل لجنة مشتركة من وزارة تطوير القطاع العام، ووزارة العمل، والضمان الاجتماعي، والخدمة المدنية لتوفير التدريب اللازم للراغبين في الاستمرارية في سوق العمل، وأيضاً للإنفاق على الآلية المناسبة لشراء سنوات خدمة في الضمان الاجتماعي لأولئك الأشخاص الذين تأثروا من جراء عملية التخاصية.

16. ضرورة متابعة مدى تنفيذ الشركات للالتزامات ما بعد الخصخصة

إن الفجوة الكبرى في برنامج الخصخصة لا تتمثل في عمليات الخصخصة بحد ذاتها والتي نفذت بمستوى معقول وإن كان متباين من الدقة، وإنما تكمن في محدودية القدرة على متابعة وتقييم عمل المنشآت بعد الخصخصة. فهناك الكثير من اتفاقيات الخصخصة التي أبرمت بين الحكومة ومستثمرين تتضمن التزامات متبادلة تتعلق

بالأداء والاستثمار، ومع ذلك، لا توجد هناك جهة حكومية محددة مناط بها متابعة تنفيذ تلك الإتفاقيات، وتحديد مدى التزام المستثمرين بما جاء فيها من شروط، فدور هيئة تنفيذ التخاصية ينتهي بمجرد توقيع الاتفاقية، ولم يعطها قانون التخاصية سلطة متابعة تنفيذ تلك الإتفاقيات. وعليه، فإن اللجنة ترى ضرورة أن يكون وحدة متخصصة (الوحدة المذكورة في التوصية رقم 9) لمتابعة مدى التزام المستثمرين بالشروط التعاقدية التي أبرمت معهم وتقيدهم بتنفيذ ما جاء في الإتفاقيات التي تمت على أساسها عمليات الخصخصة أو الشراكة.

17. أهمية وضع معايير لتشكيل اللجان الفنية والمالية والقانونية المناط بها دراسة العطاءات وإحالتها

من خلال مراجعة عمليات التخاصية التي تمت، برزت أهمية عمل اللجان الفنية والمالية والقانونية التي تم تشكيلها من قبل اللجنة التوجيهية العليا للتخاصية، والتي يترأسها رئيس الوزراء، والتي تقوم بوضع معايير اختيار المستشارين الخارجيين (المالي والفني والقانوني) سواء الدوليين أو المحليين، إضافة إلى إعداد وثائق العطاء لاختيار هؤلاء المستشارين، والتنسيق باختيار العرض الأفضل. كما أن لهم دور بارز في التعاون مع المستشارين الخارجيين في إعداد وثائق العطاء الرئيسية وتقييم العروض الفنية والمالية المقدمة، إنتهاءً بإعداد الإتفاقيات النهائية مع المستثمرين. وعليه، فلا بد من وجود معايير محددة وواضحة يجب توافرها في أعضاء تلك اللجان، تتمثل في المؤهلات العلمية والخبرات المتراكمة التي ستمكنهم من متابعة أعمال المستشارين الخارجيين، بما يخدم الغاية من تعيينهم، وكذلك إتخاذ القرارات المناسبة ورفع توصياتهم إلى الجهة ذات الاختصاص.

18. أهمية وضع معايير لاختيار ممثلي الحكومة في مجالس إدارة الشركات المملوكة بالكامل أو جزئياً

من قبل الحكومة ومراقبة ادائهم

من خلال مراجعة عمليات الخصخصة التي تمت على الشركات التي ما زالت الحكومة تحتفظ بحصة فيها، فإنه يبرز ضعف شديد في أداء ممثليها في عضويات مجالس إدارة تلك الشركات، وهو ناجم أحياناً عن عدم الإختصاص ونقص الخبرة اللازمة في القطاع، وأحياناً أخرى عن ضعف المرجعية في توجيههم بخصوص القرارات المهمة مثل توزيع الأرباح والتوسع الاستثماري وزيادة رأس المال وتدخلات غير مبررة في قرارات التعيين وغيرها من القرارات الإدارية. وأمام هذا الخلل، تبرز الحاجة لوضع معايير واضحة لممثلي الحكومة في مجالس إدارة الشركات التي تمت خصصتها سواء المملوكة بالكامل من الحكومة، أو تلك التي تملك الحكومة حصة فيها. كما ترى اللجنة أهمية وجودة وحدة (المذكورة في التوصية رقم 9) تتولي مهام وضع معايير اختيار ممثلي الحكومة في مجالس الإدارة وتأهيلهم والرقابة عليهم، وتقييم أدائهم في تلك المجالس، وإعائهم من مناصبهم إذا دعت الحاجة لذلك، بالإضافة إلى ضرورة قيام هؤلاء الممثلين للحكومة بتقديم تقارير دورية عن أداء المنشآت التي تمت خصصتها وأهم القرارات التي يتم إتخاذها في مجالس الإدارة، وخصوصاً تلك المتعلقة برفع رؤوس الأموال، والأداء المالي والإداري للشركة، وعائدات خزينة الدولة من الأرباح والرسوم والضرائب وغيرها من الحقوق والالتزامات المالية كحقوق التعدين وحقوق الإمتياز. ويمكن أن يشكل السهم الذهبي في المادة 14 من قانون التخاصية رقم 25 لسنة 2000 بديلاً يمنح الحكومة القدرة على التدخل في القرارات ذات البعد الإستراتيجي والوطني.

19. ضبط إجراءات وآليات عمل والتدقيق على صندوق عوائد التخاصية

تميز قانون عوائد التخاصية الأردني بالدقة في تحديد مصادر صندوق عوائد التخاصية وأوجه الإنفاق منه وآلياته. وعلى الرغم من أن معظم عوائد الخصخصة تودع في ذلك الصندوق بموجب القانون وأن غالبية النفقات تستخدم في الأوجه المحددة في القانون، إلا أن الصندوق قد افتقر إلى الإدارة السليمة من حيث التوثيق السليم والمنظم والأرشفة للقرارات والوثائق. كما أن بعض النفقات، وخصوصاً تلك التي تندرج تحت بند المشاريع التنموية وبرنامج التحول الإقتصادي، قد افتقرت إلى إجراءات تطلبها القانون مثل إدراج المشاريع التنموية المتنوعة في قانون الموازنة العامة إستناداً للمادة (13/د) من قانون التخاصية ودراسة جدوى تلك المشاريع. ومن الواضح أيضاً للجنة أن الصندوق لم يحصن بما يكفي من النظم والتعليمات والممارسات لحوكمة وترشيد عمله، ومن ثم تقييم استخداماته بأثر رجعي. لذلك توصي اللجنة بتكليف ديوان المحاسبة بمراجعة حسابات الصندوق لمطابقة الإيرادات والنفقات بشكل كامل، والتحقق من أن النفقات تمت حصراً في الأوجه التي حددها قانون التخاصية، ووفق الإجراءات الواردة في القانون والأنظمة المنبثقة عنه.

20. إعادة النظر في رسوم التعدين

لقد طغى أسلوب فرض رسوم التعدين بناء على الوزن لفترة طويلة في الأردن وفي معظم دول العالم في فترات كانت فيها أسعار المواد الخام مستقرة. إلا أن تزايد الأسعار بشكل كبير عام 2008 جراء تزايد الطلب على الفوسفات والبوتاس أدى إلى تعظيم أرباح تلك المنشآت بشكل غير متوقع عالمياً في كافة دول العالم، ومن ضمنها الأردن. وبذلك حُرِمَت الدول التي كانت تعتمد الوزن كأساس للرسوم من أرباح طائلة رافقت فقاعة الأسعار في تلك المرحلة. وقد تنبّهت دول العالم مؤخراً إلى ضرورة إعادة النظر بنظام الرسوم المستندة إلى الوزن، حيث أنها تغبن الدولة إذا ارتفعت الأسعار بشكل كبير وتغبن الشركة إذا انخفضت بشكل كبير. وعلى الرغم من أن هذا النظام كان متبعاً عالمياً، إلا أن الوثبات الاستثنائية في أسعار المعادن دفعت دول العالم مؤخراً إلى استبدال ذلك النظام بأنظمة رسوم مستندة إما إلى القيمة المضافة، وإما إلى الربح الصافي للشركة. وفي الأردن، وحيث أن ضريبة الدخل على الشركات مطبقة، فإنه من الضروري العبء الضريبي الكلي على منشآت التعدين، ومقارنته بقطاعات أخرى في المملكة، وأيضاً بدول أخرى تنتج الفوسفات والبوتاس والإسمنت.

21. اعتماد آلية التنافس في تجديد العقود المرتبطة بفترة زمنية ومنح رخص جديدة

غالباً ما يتركز اهتمام الحكومة والإعلام والرأي العام بالمرحلة الأولى من الخصخصة على الجهة التي يتم إحالة العطاء عليها دون النظر إلى كيفية تجديد العطاء بعد إنتهاء مدة العقد أو الإمتياز. فالكثير من الإتفاقيات مرتبطة بفترة زمنية محددة، وتتطلب التجديد بموافقة الطرفين بعد انتهاء مدتها. ففي بعض الحالات تم التجديد تلقائياً ومن دون تنافس (مثل شركة الأسواق الحرة)، وفي حالات أخرى لا تسمح الإتفاقيات بتجديد العقد (مثل شركات توليد الكهرباء) مما يشكل إرباكاً في العمل وخصوصاً أن الشركات تمتلك الأصول التشغيلية. وفي كلتا الحالتين تبرز الفرصة لتجديد العقد مع المشغل الحالي، أو إحالته على مشغل آخر ضمن إجراءات تنافسية وبشروط أفضل من خلال طرح عطاءات جديدة، مما سيؤدي بالنتيجة إلى تحسين الشروط التعاقدية بما يخدم الصالح العام، لا سيما تلك العقود التي مر على إحالتها عقد من الزمن.

كما وأصبح من الممكن الآن طرح عطاءات الترددات الجديدة عن طريق التنافس الإلكتروني الآني وفتحته لمشغلين حاليين، و/أو داخليين جدد إلى سوق الإتصالات. ومن شأن هذا الأسلوب الجديد في طرح الترددات ضمان الشفافية وعدم المحاباة، وأيضاً تحصيل أعلى عائد ممكن للدولة. وتشير التجارب العالمية بوضوح إلى تفوق هذا الأسلوب وشفافيته، حيث يحظى بثقة المتقدمين والحكومة والرأي العام. وهنا يجب الابتعاد تماماً عن التفاوض المباشر، والاعتماد على دراسات الجدوى في فتح السوق لمنافسين جدد من حيث أثر ذلك على المستهلك وعلى تنافسية القطاع.