

## مقدمة

بدأت لجنة تقييم التخاصية عملها في شهر آذار 2013، وذلك عقب توجيه جلاله الملك عبدالله الثاني ابن الحسين المعظم حفظه الله، ومن خلال كتاب التكليف السامي بتاريخ 12 تشرين أول 2012 لحكومة دولة الدكتور عبدالله النور 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 والإجتماعي على أساس الحقائق وليس الإنطباعات أو الإشاعات، لمعرفة نقاط الضعف والنجاح، وإطلاع المواطنين على نتائجها بكل شفافية، والاستفادة من الدروس المستقاة، وتضمينها في عملية رسم السياسات الإقتصادية والإجتماعية المستقبلية."

وتعكس التوجيهات الملكية قناعة راسخة بأن ما يميز الدول الفاشلة عن الناجحة ليس أن الأولى تخطئ والثانية لا تخطئ بل أن الدول الفاشلة لا تستفيد من تجاربها، وتكرر أخطاءها، في حين تتعلم الدول الناجحة من الأخطاء المرتكبة وتسعى إلى عدم تكرارها. ويسجل للأردن أنه الدولة العربية الأولى التي تجري مراجعة شاملة لتجربة الخصخصة، هذا مع العلم أن معظم الدول العربية مضت في برامج خصخصة فاق حجمها حجم برنامج التخاصية الأردني بكثير. ومن هنا فإن أهم ما في الدراسة هو الاستفادة من الدروس والعبر وتحويلها إلى توصيات حول المستقبل.

والدروس والتوصيات عديدة ومتشعبة، ولكن المحصلة النهائية هي أن التجربة الأردنية، كما هي التجربة الدولية المعاصرة، تؤكد أن الخصخصة وسيلة وليست غاية بحد ذاتها. وهي 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 (البداية بآطار تنظيمي متين، ثم تنظيم السوق فالانتقال إلى نموذج الخصخصة الملائم للقطاع، ثم الرقابة على الأداء) من شأنه أن يزيد فرص نجاح الخصخصة واستدامتها. إن مكتسبات 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.

وقد 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 وإمتيازات ورخص إنتاج وحصص في الشركات الإستراتيجية وثروات وطنية أخرى تفوق قيمتها عشرات أضعاف قيمة ما تم خصصته حتى الآن. فمجموع 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 والإتصالات أكثر من 10 مليارات على مدى العقد القادم.

إن تفادي نقاط الضعف التي شابت بعض عمليات الخصخصة 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، والإستعانة 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.

ولا تدعي اللجنة أن من شأن إبراز الحقائق من خلال تقريرها ان يحسم النقاش حول برنامج الخصخصة، وتداعياته، ومستقبل العلاقة بين القطاعين العام والخاص. فهناك من يؤمن بدور اوسع للدولة في توفير الخدمات والسلع، وهناك من يؤمن بتقليص هذا الدور وزيادة الاعتماد على القطاع الخاص. هذا الاختلاف في وجهات النظر والآراء يعبر عن تعددية طبيعية وصحية ولكن بشرط ان تكون على ارضية مشتركة من المعلومات والحقائق. والهدف النهائي هو حوار وطني يساهم في تحديد أدوار القطاعين العام والخاص وتحسين المال العام وتوخي تعظيم العائد الإستثماري وضمان الشفافية أمام الرأي العام.

ولقد سعت لجنة تقييم التخاصية في سياق المهام الموكلة إليها للإجابة على الأسئلة التالية:

- 1- ما هي المبررات التي دعت الحكومات الأردنية إلى تبني برنامج التخاصية كخيار اقتصادي؟
- 2- ما مدى سلامة الإجراءات المتبعة في عمليات التخاصية من الناحية القانونية والمالية والإدارية؟
- 3- ما مدى كفاءة وشفافية ونزاهة تقدير الأسعار من بدل الأسهم والحصص في المنشآت التي خضعت لعملية التخاصية؟
- 4- ما مدى تحسن المستويات الإدارية والمالية وكفاءة وأداء المنشآت التي خضعت لعملية التخاصية؟
- 5- هل رافق عمليات التخاصية برامج توعية عامة، وما مدى مراعاتها لأسس الشفافية والمكاشفة؟
- 6- ما هي الآثار الاقتصادية والاجتماعية لبرامج التخاصية على النمو الاقتصادي، وعلى الإيرادات، والدين العام، ونوعية الخدمات العامة المقدمة؟
- 7- ما هي الآثار التي رتبها عملية التخاصية على العاملين من حيث مستويات دخولهم الحالية، والنمو في معدل الأجور، والمعايير التي اعتمدت في تعويض من ترك عمله؟
- 8- ما مدى وجاهة وقانونية استخدام عوائد التخاصية؟

ومن خلال الدراسة والمراجعة الشاملة لكافة الوثائق المتوفرة التي تمكنت اللجنة من الإطلاع عليها للإجابة على الأسئلة الثمانية المدرجة أعلاه، فقد خلصت اللجنة إلى أنه من المجحف أن نعت برنامج التخاصية ككل بالنجاح أو الفشل. والأفضل أن نركز على أوجه النجاح أو الفشل في كل عملية على حده وإستخلاص العبر منها. فقد كان هناك تبايناً واضحاً أكان من جانب سلامة التنفيذ أم من جانب الأثر الاقتصادي والاجتماعي، فقد إتسمت بعض العمليات بالشفافية والالتزام بالقوانين واتباع الممارسات الفضلى من جهة، بينما إفتقرت عمليات أخرى إلى أدنى معايير الشفافية أو شابتها مخالفات قانونية أو استخدام للسلطة التقديرية غير منسجم مع روح القانون والممارسات الفضلى من جهة أخرى. ولم تتردد اللجنة في الإشارة إلى النجاحات أينما وجدت كما لم تتردد في بيان الإخفاقات أيضاً وتحديد العيوب وأوجه القصور في برنامج التخاصية سعياً لتفاديها مستقبلاً.

وتضع اللجنة إجاباتها على الأسئلة أعلاه، بما فيها من معلومات ووثائق وتحاليل مالية وقانونية واقتصادية لتكون عوناً للحكومة والجهات المختصة في عمليات التحقيق والمساءلة. وحيث أن اللجنة ليست جهة قضائية ولا تملك صفة الضابطة العدلية للتحقيق أو توجيه الاتهام، فإن مهمتها الأساسية تتمحور في تصنيف عمليات التخاصية من منظور أساسي يتمثل في مدى التزامها بالتشريعات والإجراءات القانونية، ومدى التزامها بالممارسات الفضلى في استخدامها لسلطاتها التقديرية.

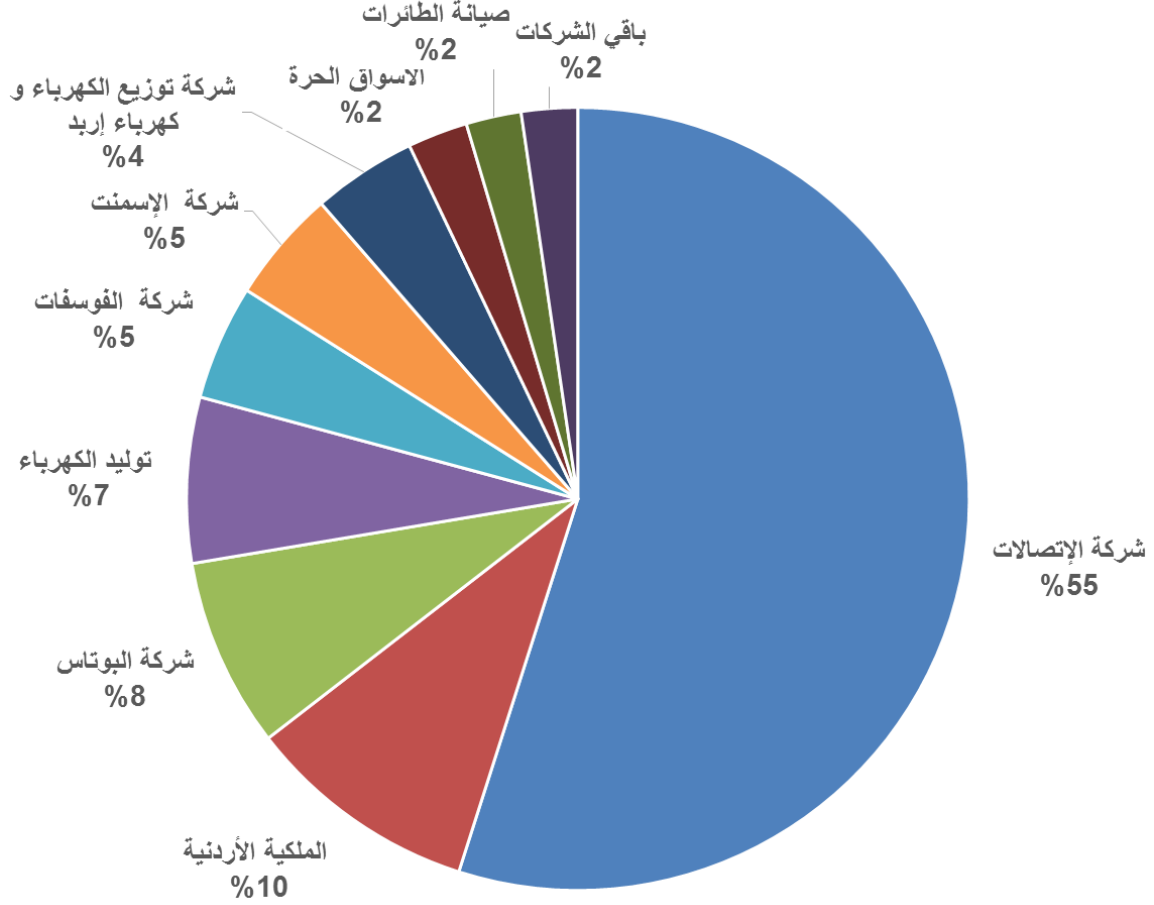
وتأمل اللجنة أن تتم الاستفادة من البيانات والتحليل المرفقة من قبل الجهات المختصة في مكافحة الفساد وعلى محورين: **المحور الأول** محاسبة المتورطين في قضايا الفساد الذين يثبت تورطهم فيها بالبينة وبقرار قضائي، فمكافحة الفساد تتطلب التحقق والتحقيق والمحاكمة، على أساس البينة، ووجود ضمانات المحاكمة العادلة، والإلتزام بمبدأ براءة المتهم حتى تثبت إدانته بحكم قطعي، وذلك استناداً لأحكام الفقرة (4) من المادة 101 من الدستور. في المقابل فمن المهم أن لا تغلق قضية تحوم حولها شبهات فساد دون استيفاء كامل المعلومات والمعطيات التي من شأنها أن تساهم في كشف الحقيقة، وإشاعة جو من الإستقرار والطمأنينة في نفوس المواطنين بأن الدولة تحسن إدارتها للمال العام. أما **المحور الثاني** في مكافحة الفساد فهو سد الثغرات القانونية والإدارية وتطوير الأنظمة نحو تحقيق الحوكمة الرشيدة في إدارة المال العام وحماية مقدرات الوطن مستقبلاً تماشياً مع نهج تعزيز النزاهة. وكما أظهر التقرير في فصوله المختلفة، فقد برزت ثغرات بحاجة إلى المعالجة مستقبلاً على مستوى التشريعات والإدارة وتداخل الصلاحيات المؤسسية والتنفيذ والمتابعة والرقابة.

وقد شملت الدراسة المنشآت التالية والتي تولت إدارة خصصتها الهيئة التنفيذية للتخاصية:

- 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

ويبين الشكل رقم (1) عوائد التخصيصية من عمليات خصخصة هذه المنشآت:

### الشكل رقم (1)



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

### 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 من القرن الماضي لتبني الخصخصة كخيار اقتصادي، 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. وقد ركز الأردن في بدايات الخصخصة على نموذج نقل الملكية الجزئي أو الكلي، وتوجه لاحقاً لنماذج أخرى من إشراك القطاع الخاص، مثل الإدارة والتشغيل وخصوصاً في قطاع الخدمات والمرافق العامة.

### دستورية الخصخصة (الفصل الثالث):

إن برنامج 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 (1/45) من الدستور، التي تعطي مجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية. أما بعد صدور قانون عام 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 ينطبق على عمليات الخصخصة وصف المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تحكمها الفقرة الثانية من المادة (33) من الدستور كونها لم تبرم مع دولة أو أحد أشخاص القانون الدولي.

أما فيما يتعلق بعقود الإمتياز، 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 وتلك التي انتقصت من الدور المناط بمجلس الأمة بموجب الدستور. ومن ضمن التجاوزات رسالة التعهدات لشركة مناجم الفوسفات والتي تشكلت حقا في امتياز في حال ممارسته ويحتاج الى مصادقة لاحقة من مجلس الأمة (مثال الفوسفات) في حال تم تفعيله. بالإضافة إلى قيام الحكومة على مصادقة عقود إمتياز بقوانين مؤقتة مثل تعديل قانون تصديق امتياز شركة البوتاس المؤقت رقم (23) لسنة 2010<sup>1</sup> وقانون التصديق على اتفاقية التعدين ما بين هيئة الطاقة الذرية وشركة أريفا بموجب قانون مؤقت رقم (20) لسنة 2010. إلا أن التعديلات الدستورية الأخيرة على المادة (94) من الدستور قيدت إصدار القوانين المؤقتة، فلم يعد بمقدور السلطة التنفيذية، كقاعدة عامة، التصديق على عقود الإمتياز بقوانين مؤقتة دون أن تُعرض على مجلس الأمة للموافقة عليها.

<sup>1</sup> شركة البوتاس انشأت بقانون امتياز: قانون تصديق الإمتياز لشركة البوتاس العربية رقم 16 لسنة 1958

## الإجراءات القانونية والمالية والإدارية الناظمة لتنفيذ عمليات الخصخصة (الفصل الرابع):

إن وجود استراتيجية 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 وقطاع الاتصالات، تمت 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 محدّدة الأهداف والمعالم، وهو ما أدى بدوره إلى تبلور احتكار في نشاط انتاج وبيع الإسمنت لعدد محدد من السنوات وضعف تطوير الصناعات المتفرعة عن البوتاس والفوسفات. وبشكل عام، فإن التوجه الاستراتيجي كان موجوداً في معظم القطاعات إلا أنه لم يكن واضحاً ومبلوراً في قطاع التعدين، وبالتالي فقد انعكس هذا على إجراءات التخاصية وأداء القطاع، كما سنرى لاحقاً.

وفيما يتعلق بسلامة إجراءات تنفيذ عمليات الخصخصة، فقد قامت اللجنة، ومن خلال الفريق القانوني، بالتحقق من الإلتزام بالإجراءات الناظمة لسير عمليات الخصخصة ومدى سلامتها قبل صدور قانون التخاصية في العام 2000 وبعد صدور القانون وإنشاء الهيئة التنفيذية للتخاصية. وتتضمن الإجراءات الناظمة لعمليات التخاصية ثلاث مراحل أساسية: (أ) مرحلة بلورة الإستراتيجيات والتوصيات من قبل اللجان المختلفة ورفعها الى مجلس الوزراء، (ب) مرحلة اختيار اللجنة الفنية والائتلاف الإستشاري المسؤول عن تقدير قيمة الشركة وعن تنفيذ عملية التخاصية، (ج) مرحلة تنفيذ عملية التخاصية بما في ذلك إعداد العطاء وطرحه واستلام العروض وتقييمها ورفع التوصيات الى مجلس التخاصية ومن ثم مجلس الوزراء.

وقد تم تقييم تنفيذ عمليات الخصخصة لكل من الشركات على حده بناءً على هذه المراحل. وقد تباين التزام هذه العمليات بقانون التخاصية وطرح عطاء تنافسي وبالإجراءات الناظمة لسير عمليات الخصخصة. فإتسمت الإجراءات المصاحبة لخصخصة شركة الخطوط الجوية الملكية الأردنية وشركة البوتاس العربية بدرجة عالية من الإلتزام بالممارسات الفضلى بينما اتسمت تلك الإجراءات المصاحبة لخصخصة شركة مناجم الفوسفات الأردنية والشركة الأردنية لصيانة الطائرات - جورامكو ورخصة أمنية بقصور واضح ( أنظر النتائج، الفصل العاشر / الجزء الأول).

## تقييم الإتفاقيات (الفصل الرابع):

تركزت مراجعة اتفاقيات بيع ونقل ملكية الأسهم والحصص وغيرها من الإتفاقيات المتصلة بعمليات الخصخصة والمتفرعة عنها 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). وتركزت الملاحظات الجوهرية للفريق القانوني في قطاع التعدين وبالتحديد رسالة التعهدات التي منحها الحكومة لشركة الفوسفات الأردنية، والتي كان من المفروض أن تصدر بموجب

قانون مصادق عليه من قبل مجلس الأمة. وفي قطاع النقل الجوي، فقد تركّزت الملاحظات الجوهرية على تجديد ترخيص شركة الأسواق الحرة للمطارات الأردنية للمستثمر، حيث كان من الأجدى أن يعاد طرح عطاء تنافسي، وأن يعاد النظر بشروط التعاقد في ضوء المستجدات الاقتصادية من قبل مجلس الوزراء بعد إنتهاء مدة الإحتكار التي تمتعت بها الشركة لمدة 12 عام وتم تجديدها بعد إنتائها في العام 2012.

أما في قطاع الإتصالات، فقد انحصرت ملاحظات الفريق في الإتفاق فيما 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 فإن الاتفاقيات جاءت 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 كما سنرى لاحقاً).

#### تقدير قيمة المنشآت (الفصل الخامس):

لقد خلصت اللجنة إلى أن معظم عمليات التقييم اعتمدت منهجية واحدة وهي منهجية "التدفقات النقدية المخصومة"، ومع ان هذه المنهجية معتمدة وهي الأكثر شيوعاً، إلا انه كان 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".

ففي قطاع التعدين، اعتمد التقييم على منهجية واحدة لكل من شركات التعدين الثلاث. وفي قطاع النقل الجوي، فقد تم تقدير قيمة الخطوط الجوية الملكية الأردنية على أكثر من منهجية، وهذا يتوافق مع الممارسات الفضلى. أما تقييم الشركات التي انبثقت عن إعادة هيكلة الملكية الأردنية، اعتمدت منهجية واحدة فقط. ولم يتمكن فريق العمل من الحصول على تقرير التقييم لبعض الشركات وهي الشركة الأردنية لتموين الطائرات، الشركة الأردنية لتدريب الطيران والتدريب التشبيهي وكلية الملكة نور الفنية للطيران المدني. وفي قطاع الإتصالات، فقد بيعت أسهم شركة الإتصالات على أربع مراحل، وبالرغم من اعتماد أكثر من منهجية إلا أنه اتسم كل منها بنقاط ضعف. وفي قطاع الكهرباء، فقد اعتمدت منهجية واحدة في تقييم شركة توليد الكهرباء المركزية، أما شركات التوزيع فتم اعتماد أكثر من منهجية لتقدير القيمة.

ومع أن استخدام عدد من المنهجيات لا يضمن تقييماً أعلى لقيمة المنشأة ولا سعراً أفضل (وخصوصاً في حال العطاءات التنافسية)، إلا أن اعتماد أكثر من منهجية يعطي مزيداً من الشفافية. كما أنه تم إغفال تقييم قيمة الأراضي في تقدير قيمة شركة مصانع الإسمنت الأردنية وشركة الإتصالات الأردنية، وقد تم تدارك هذا الأمر في العمليات التي تلت وخاصة أن هذه العمليات هي أول عمليات خصخصة تمت (الأولى عام 1998، والثانية مطلع العام 2000) وقبل صدور قانون التخاصية. وتقترح اللجنة هنا إعادة تنظيم إستخدامات هذه الأراضي

حصرياً في المجال التشغيلي لهذه الشركات وعدم السماح ببيعها أو استثمارها لإستخدامات أخرى إلا إذا تم تحصيل عوائد تنظيم للحكومة ناجمة عن تغيير صفة استعمال الاراضي.

أما فيما يتعلق بالسعر النهائي للمنشأة، فتحكمه عوامل عديدة، أهمها حجم التنافس ما بين المتقدمين للعطاء بالإضافة إلى الشروط التي من شأنها تغيير قيمة المنشأة مثل الإعفاءات الضريبية، ومدة الإحتكار، والإستثمارات المالية المطلوبة مستقبلاً من المستثمر...إلخ. وبالتالي فتعظيم السعر النهائي قد يكون على حساب مكتسبات للمستهلك والاقتصاد الوطني على المدى المتوسط والبعيد.

### التوعية العامة (الفصل السادس):

لم تكن هناك برامج توعية تُذكر حول الخصخصة 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 وعدد من الوحدات الإستثمارية المنبثقة عنها وشركة الإتصالات وشركة توزيع كهرباء إربد، وأن البرنامج السنوي للهيئة التنفيذية للتخاصية تركّز حول مفهوم التخاصية وبرنامج التخاصية والآثار المترتبة على تنفيذه بشكل عام.

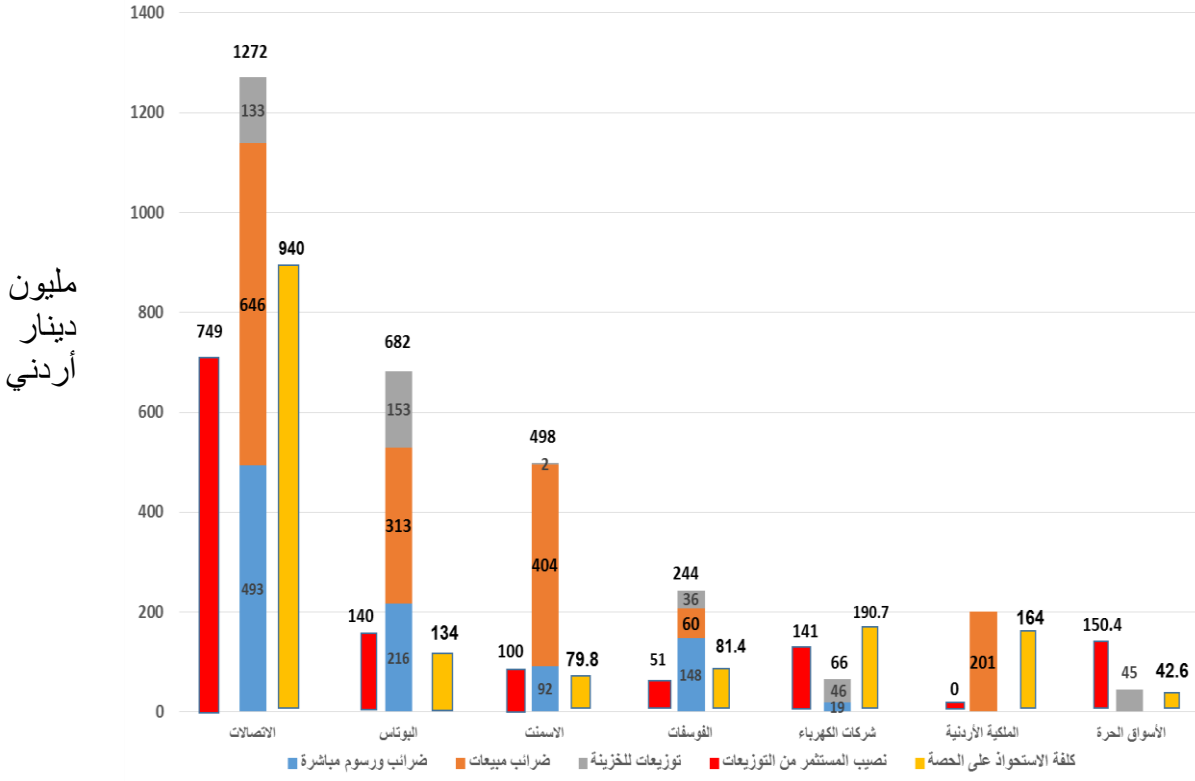
واللجنة ترى بأن برامج التوعية العامة، وبالأخص ما قامت به الهيئة، اتسمت بالعمومية ولم تواكب كل مرحلة من مراحل خصخصة الشركات للتواصل حول الأهداف الاستراتيجية أولاً، ومن ثم كل مرحلة من مراحل التنفيذ لضمان الشفافية حول الإجراءات والمكاشفة حول النتائج. وكما في العديد من الدول النامية التي تبنت نهج الخصخصة،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

### أثر الخصخصة على أداء المنشآت وإيرادات الخزينة العامة (الفصل السابع):

إن إيرادات الخزينة من عوائد التخاصية لم تقتصر على بيع جزء من ملكية الحكومة في المنشآت التي تمت خصصتها وإنما استمرت إلى ما بعد الخصخصة على شكل أرباح وضرائب ورسوم مختلفة وفق الشكل رقم (2)، فلقد حققت خزينة الدولة إيرادات بلغت 3.5 مليار دينار أردني من هذه المنشآت منذ بداية برنامج التخاصية في العام 1998 ولنهاية العام 2012، مقارنة مع عوائد التخاصية 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 يشير الشكل رقم (2) إلى نصيب المستثمر من توزيع الأرباح والذي يقل عن إيرادات الحكومة المتحققة من أرباح وضرائب ورسوم مختلفة.



## الشكل رقم (2) أثر الخصخصة على إيرادات الخزينة<sup>2</sup>



لقد تبين أن تحسّنا ملحوظا طرأ على الأداء المالي لمجموعة من الشركات التي تمت خصصتها. ولكن هذا التحسّن في قطاع التعدين كان يُعزى بشكل أساسي للقوة الاحتكارية لشركة مصانع الإسمنت على مدى تسع سنوات، وللزيادات الكبيرة في الأسعار العالمية لمادتي البوتاس والفوسفات. وقد انعكست هذه الإيرادات إيجابا على الخزينة من خلال الضرائب والرسوم في كل من الإسمنت والبوتاس، بل أن الضرائب والرسوم على البوتاس ازدادت لتصبح من أعلى النسب عالميا. إلا أن إيرادات الحكومة من شركة الفوسفات لم ترتفع بالشكل المتوقع، فمعدلات الرسوم والضرائب التي تفرضها الحكومة على أرباح وإنتاج الشركة تقل بكثير عما تنقاضه من الشركات الأخرى العاملة في قطاع التعدين، كالبوتاس والإسمنت على وجه التحديد. وي طرح هذا تساؤلاً حول نظام الرسوم والضرائب الأمثل الذي من شأنه ضمان استفادة الخزينة من الأرباح الرأسمالية الكبيرة، وغالبا غير المتوقعة نتيجة تقلب الأسعار العالمية التي قد تجنيها شركات التعدين في مثل هذه الحالة (أنظر التوصيات، الفصل العاشر/الجزء الثاني).

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 التي انبثقت عن إعادة هيكلة

<sup>2</sup> إن اللجنة لم تتطلع على كيفية توزيع أرباح شركة الأسواق الحرة للمطارات الأردنية

الملكية الأردنية وهي (شركة الأسواق الحرة للمطارات الأردنية، الشركة الأردنية لصيانة الطائرات، والشركة الأردنية لصيانة محركات الطائرات، والشركة الأردنية لتموين الطائرات، والشركة الأردنية لتدريب الطيران والتدريب التشبيهي) والتي تمت خصصتها جميعاً، فقد حققت مستوى جيداً من الربحية، وخصوصاً 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 الملكية الأردنية، والذي كان يشكل تحدياً للخزينة العامة كونها الضامنة لهذه المديونية. أما الشركات التابعة، فأعلاها دخلاً للخزينة كانت شركة الأسواق الحرة الأردنية. أما عوائد الخزينة من باقي شركات الأنشطة المساندة للملكية الأردنية فقد كانت معظمها متواضعة لاستفادتها من المزايا الممنوحة لمؤسسة المناطق الحرة العاملة في المملكة بعدما تم ادراجها تحت مظلة هذه المناطق.

وفي قطاع الاتصالات، فقد نجحت عملية إعادة الهيكلة وتحرير القطاع في تحويل شركة الاتصالات الأردنية من شركة احتكارية تدر دخلاً احتكارياً للخزينة على حساب السعر للمستهلك ونوعية الخدمة، إلى شركة تحقق ربحية في قطاع حيوي ومنافس يقدم خدمات مميزة ويدر دخلاً على الخزينة من خلال الضرائب والرخص والرسوم، مشكلاً إحدى أهم مصادر دخل الخزينة الضريبية.

وفي قطاع الكهرباء، يرتبط تقييم الآثار المترتبة على خصخصة قطاع الكهرباء بهيكلية وآليات تنظيم القطاع، وبالتالي فإن الأرباح التي حققتها الشركات المخصصة كانت في الغالب أرباحاً مرتبطة بتحديد مسبق للأسعار من قبل هيئة تنظيم قطاع الكهرباء وليس بزيادة الكفاءة أو الإنتاجية. كما أن الإتفاقيات لا تحفز الشركات المخصصة على توفير استهلاك الطاقة ولا تسمح لها (في حالة شركات إنتاج الطاقة) بالاستثمار طيلة فترة الإمتياز، مما يطرح تساؤلاً حول جدوى خصخصة شركات إنتاج الكهرباء بالكامل، أي بما فيها الأصول، بدلاً من عقد إتفاقيات بناء وإدارة وتشغيل ولفترة محددة، وماذا سيحل بالأصول الإنتاجية والعاملين في الشركات عند انتهاء فترة الإمتياز.

إن مراجعة تجربة بيع الحكومة جزء من ملكياتها في إنتاج وتوليد وتوزيع الكهرباء لا تُظهر أن هذه العمليات حققت الأهداف الإقتصادية المرجوة منها، سواء كانت بتعظيم الإستثمار الاستراتيجي، أو بحماية الخزينة من تبعات زيادة كلفة الوقود، أو بزيادة كفاءة القطاع، أو تنويع مصادر الطاقة. ويعزى ذلك إلى مجموعة من العوامل من بينها التوجّه نحو مستثمر مالي بدلاً من مستثمر استراتيجي في قطاع الإنتاج والتوزيع، والفرق كبير بين الإثنين (أنظر التوصيات). كما أن إصلاح قطاع الطاقة يتجاوز الشركات نفسها ويتطلب: أ- مراجعة شاملة تشمل تنويع مصادر الطاقة، ب- معالجة العبء الذي تحمله شركة مصفاة البترول للقطاع والإقتصاد الوطني ككل، ج- النظر في بدائل أخرى للشراكة بين القطاعين العام والخاص لا تتطلب الخصخصة للأصول بل التركيز على الإدارة والتشغيل (أنظر التوصيات - الفصل العاشر/الجزء الثاني). ومن المؤمل مستقبلاً أن يساهم تحرير قطاع الكهرباء في مجال التوليد برفع الكفاءة والتنافسية.

وأخيراً تأتي عمليات الخصخصة التي لم تتضمن بيعاً للأصول، وإنما أقيمت على الملكية للدولة. وبعكس عمليات الخصخصة السابقة فقد اقتصر هذه على إشراك القطاع الخاص في البناء والإدارة والتشغيل ضمن عقود وامتيازات محدودة المدّة. 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 الى تحسين أداء الشركات بشكل ملحوظ، إن كان على مستوى زيادة الإنتاجية والكفاءة (في حالة مطار الملكية علياء وميناء الحاويات) أو تخفيض الفاقد (في حال شركة مياها) ونقل عبء الاستثمار من الخزينة العامة إلى القطاع الخاص. وقد انعكس ذلك إيجاباً على إيرادات الخزينة وعلى كفاءة هذه القطاعات الهامة للإقتصاد الوطني.

### أثر الخصخصة على الإقتصاد الكلي (الفصل السابع):

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 التخصيص في إطفاء جانب من الدين الخارجي للمملكة، وهو ما أفضى بالتالي 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 الخارجي. وعلى أهمية الفرق بين الإقتراض الخارجي والداخلي، إلا أن نسبة المديونية إلى الناتج المحلي عادت إلى الإرتفاع بسبب تنامي الإنفاق الحكومي<sup>3</sup>.

ويبقى الأثر الإيجابي الأكبر لبرنامج التخصيص في قطاع الخدمات، وخصوصاً في قطاعات الإتصالات والنقل الجوي واللوجستي وتوليد الكهرباء (IPPs) حيث لم تعد هذه القطاعات تشكل عبئاً إستثمارياً مباشراً على الحكومة وانعكست كفاءة قطاع الإتصالات والنقل على القطاعات الأخرى. وفي المحصلة، فقد أثبتت التجربة أن الخصخصة لا يمكن أن تُحدث تغييرات مستدامة في هيكلة الإقتصاد الوطني ما لم تتوافق مع سياسات وبرامج هيكلية متوسطة وطويلة الأمد باتجاه تعزيز الإقتصاد الإنتاجي وتنويع مصادر الطاقة وضبط الإنفاق الحكومي.

### أثر الخصخصة على العاملين (الفصل الثامن):

لقد كان للخصخصة أثراً إيجابياً عاماً على مستوى أجور العاملين وعلى إستحداث فرص عمل مباشرة وغير مباشرة في القطاعات التي خضعت لإعادة الهيكلة. ولكن اختلف أثر الخصخصة على العاملين في المنشآت التي تمت خصصتها من شركة الى أخرى ومن قطاع إلى آخر، وأيضاً من عامل إلى آخر.

<sup>3</sup> مع الإشارة إلى أن جزءاً كبيراً من إرتفاع الإنفاق الحكومي يعزى إلى إرتفاع أسعار المشتقات النفطية وتوقف الغاز المصري.

وبشكل عام، استفاد العاملون الذين تم تثبيتهم في وظائفهم بشكل كبير من حيث الرواتب والمزايا والتدريب ونسبتهم 80.6%، فقد ارتفعت أجورهم السنوية بأكثر من معدلها العام على مستوى المملكة في غالبية الشركات بمعدلات تتراوح من 9% - 22% سنوياً مقارنة بالمعدل العام البالغ 5% سنوياً.

أما العمال المسرّحين منهم، والذين حصلوا على رواتب تقاعدية، فنسبتهم تصل إلى 9% من إجمالي عدد الموظفين عند بدء برنامج الخصخصة، حيث تم تحفيزهم على التقاعد لقاء تعويضات مالية بمعدل 31 ألف دينار لكل منهم (مع التباين الكبير بين شركة وأخرى) وبمجموع حوافز مالية بلغت 189 مليون دينار دفعتها الشركات. أما الفئة الأقل حظاً، فكانت مجموعة من العمال المسرّحين وتبلغ نسبتهم 10.4% والذين لم يستوفوا شروط التقاعد، بل تم تسريحهم لقاء حوافز مالية ولم يتمكنوا من إيجاد عمل بديل. ففي الوقت الذي عادت فيه عمليات التخاضية بالنفع على الفئة الأولى من العاملين وعلى الفئة الثانية في أغلب الأحيان، إلا أنها أضرت بالفئة الأخيرة منهم.

وهنا يجب التمييز بين أهمية رفع إنتاجية المنشأة من جهة وضرورة رفع إنتاجية الإقتصاد ككل من جهة أخرى. فمن منظور المنشأة، تكون الأولوية للإحتفاظ بالعمالة المنتجة فقط، والتخلص من العمالة الفائضة مما سيمكنها من رفع إنتاجيتها وتحسين تنافسيتها مع المنشآت الأخرى. أما من وجهة نظر الإقتصاد ككل، فإن الإنتاجية لا تزيد إلا في حالة أن العامل المسرّح قد حصل على عمل آخر، وأصبح أكثر إنتاجية. لذلك تركّز الدول على إعادة تأهيل العمال المسرّحين، 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 مع المسرّحين الذين لم يعودوا الى سوق العمل في الأردن).

وقد حددت المادة 13/د من قانون التخاضية أوجه استخدام عوائد التخاضية في مجالات محددة منها "إعادة تأهيل وتدريب العاملين في المؤسسات والهيئات التي تتم إعادة هيكلتها أو تخاضيتها". وهذه المادة القانونية لم يتم تفعيلها من قبل الحكومات المتعاقبة إلا بمبادرات خاصة في بعض المنشآت المخصصة ومن موازنتها الخاصة، حيث قامت بتشجيع الموظفين المسرّحين منها على تأسيس مشاريع خاصة بهم من خلال تمويل هذه المشاريع، وتدريبهم على إدارتها. كما حددت المادة 13/د من قانون التخاضية وجهاً آخر لإنفاق عوائد التخاضية يتمثل في "شراء سنوات خدمة للموظفين في المؤسسات التي تتم خصصتها والذين سيتم إخضاعهم لقانون الضمان الإجتماعي".

وفي واقع الحال، فقد حُرِم بعض المسرّحين والمتقاعدين من إعادة التأهيل والتدريب، كما حُرِم آخرون من القدرة على جمع سنوات عملهم بين الضمان الإجتماعي والخدمة المدنية، مما عرّضهم لفقدان حقهم في راتب تقاعدي من كلا الجهتين. من هنا فإن التعويض المالي، على الرغم من أهميته، لا يعوّض عن الراتب التقاعدي، ولا عن الأثر المعنوي لهؤلاء الراغبين في الاستمرار في العمل.

## أوجه وقانونية إنفاق عوائد التخاصية (الفصل التاسع):

أما فيما يتعلق بأوجه قانونية إنفاق واستخدام عوائد التخاصية، فقد حددت المادة 13/د من قانون التخاصية أوجه إنفاق واستخدام عوائد التخاصية 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. وتندرج كافة هذه الأوجه ضمن المعايير العالمية الفضلى بحصر استخدام عوائد التخاصية بتخفيض المديونية وتعظيم الموجودات من خلال الإستثمار الرأسمالي أو البشري وعدم التوجه لزيادة النفقات الجارية بشكل غير قابل للإستدامة. ولذلك فقد وضعت المادة عدداً من الضوابط من خلال إنشاء صندوق خاص، واشترط الإستثمار في المشاريع بعمل دراسات جدوى وإدراجها بالموازنة.

وبالفعل فقد تم تحويل عوائد التخاصية الى الصندوق، بقيمة 1763.6 مليون دينار. وقد تم استخدام معظم عوائد التخاصية وفق المادة 13/د من قانون التخاصية في سداد وشراء ومبادلة وإعادة هيكلة ديون الحكومة الأردنية وبما مجموعه 1562.6 مليون دينار وفق بيانات وزارة المالية أي ما نسبته 88.6% من إجمالي العوائد وهذا ينسجم مع الممارسات الفضلى في إعطاء الأولوية لإطفاء الدين. وقد تم استخدام المبالغ المتبقية، أي حوالي 200 مليون دينار في تمويل المشاريع التنموية بما فيها برنامج التحوّل الإقتصادي (40 مليون دينار). ولم تُستخدَم العوائد في أي من البندين الأخيرين (إعادة التدريب والتأهيل للعاملين أو شراء سنوات خدمة في الضمان الإجتماعي).

أما نقاط الضعف الأساسية فتبرز في كيفية التعامل مع المشاريع التنموية، حيث افتقر الصندوق إلى التوثيق السليم والمنظم والأرشفة للقرارات والوثائق. فعلى الرغم من أن مجلس الوزراء اتخذ القرارات بالإتفاق، إلا أن هذه القرارات افتقرت إلى متطلبات أساسية في القانون، مثل إجراء دراسات الجدوى وإدراج المشاريع في الموازنة. ومع أن كافة المؤشرات تشير إلى إنفاق العوائد في الأوجه المشار إليها (تسديد ديون ومشاريع تنموية)، إلا أن عدم الإلتزام بإعداد الدراسات وإدراجها في الموازنة أضعف الضوابط التي وضعها المشرع لضمان الإستخدام الأمثل لهذه العوائد.

## النتائج (الفصل العاشر):

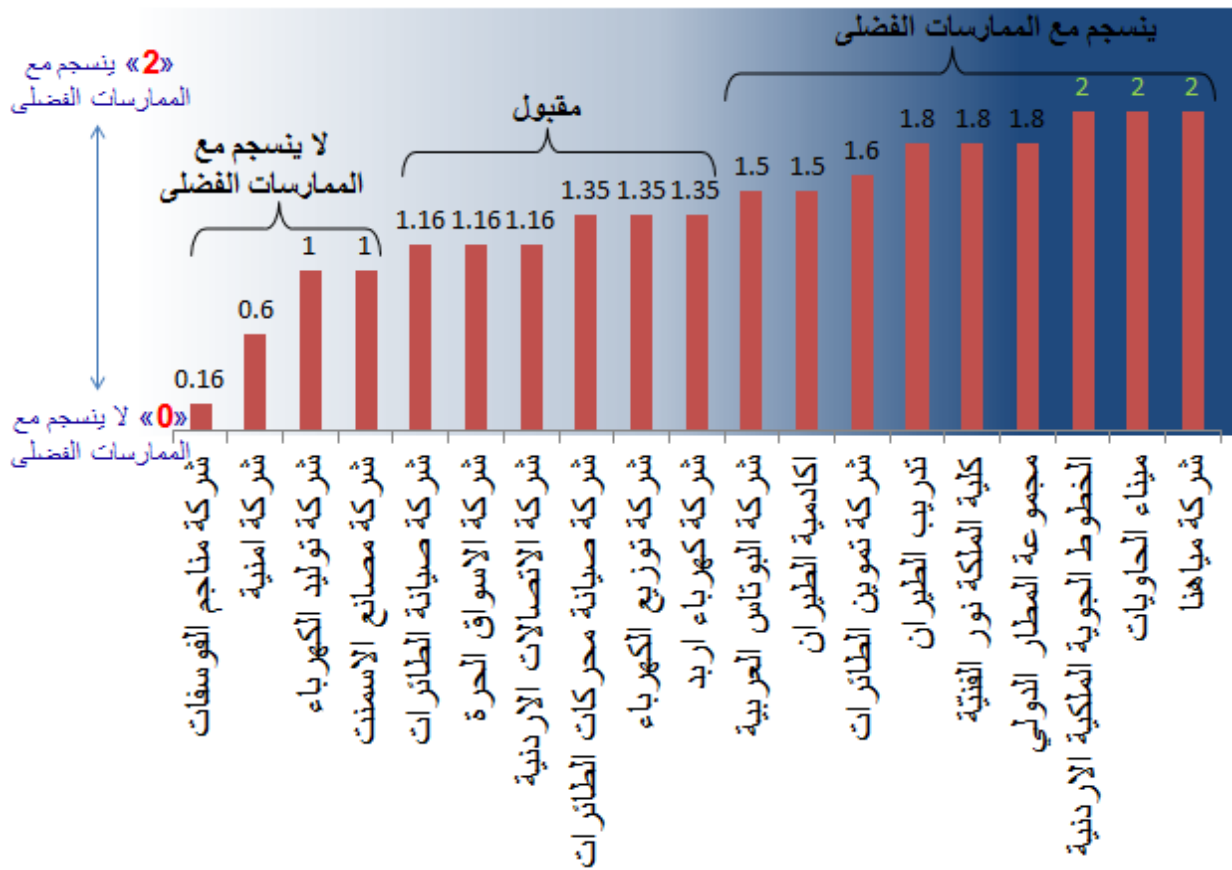
لتسهيل استخلاص النتائج من هذه المراجعة الشاملة، فقد تم إعطاء علامة معيارية ضمن منهجية واضحة ومحددة ليسهل مقارنة نتائج عمليات الخصخصة بعضها ببعض، واستخلاص الدروس والعبر عن برنامج الخصخصة برمته (أنظر الفصل رقم (10) الجزء الأول والملحق رقم (9)). فقد تم في جانب تقييم التنفيذ إعطاء علامة معيارية (من 0 - 2)<sup>4</sup> لكل من المعايير

<sup>4</sup> معيار العلامة حسب التنفيذ: 0 غير مستوفية المعايير، 1 مستوفية إلى حد ما، 2 مستوفية للمعايير

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 (3)، والذي يظهر تباين جودة عمليات التنفيذ. وترى اللجنة أن العمليات التي تميزت بممارسات فضلى في التنفيذ هي ميناء الحاويات، وشركة مياهنا، 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.

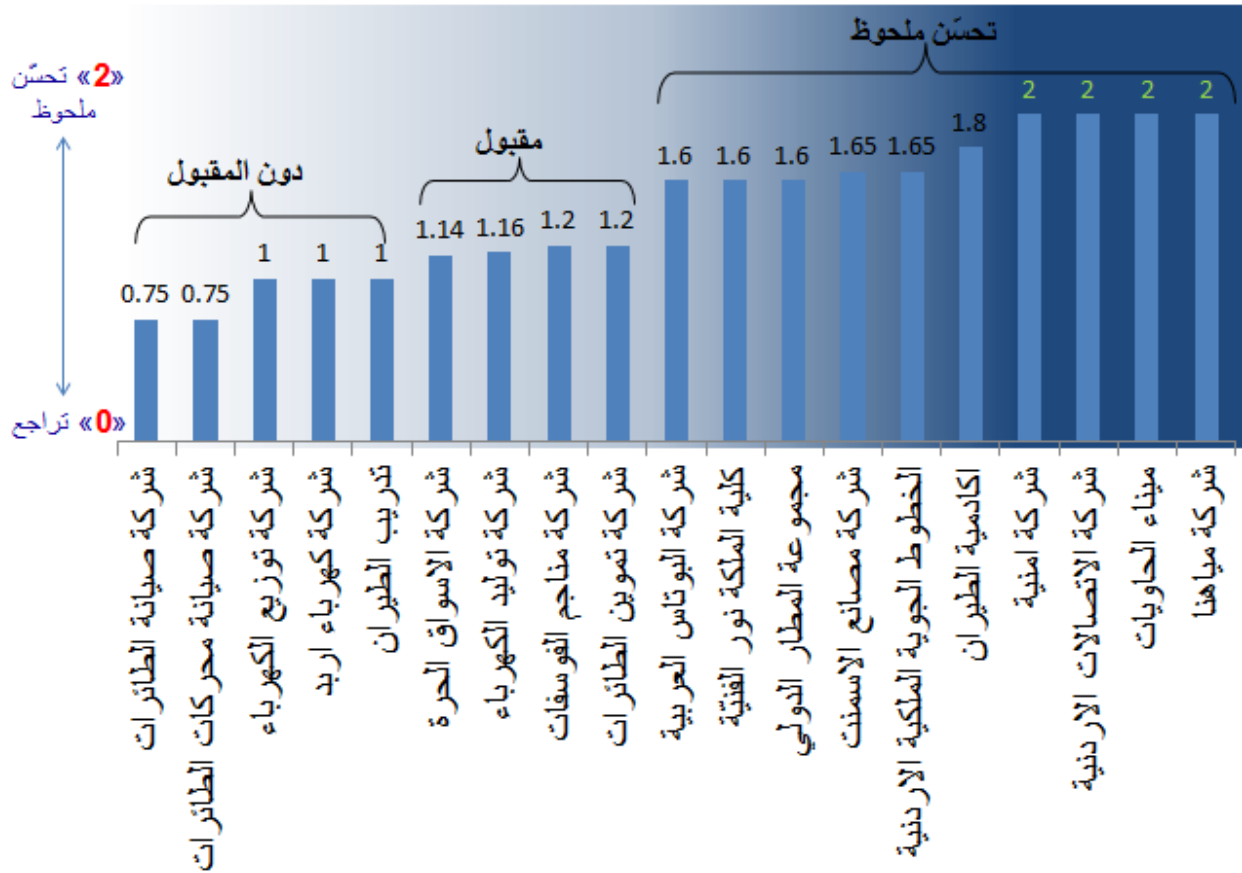
الشكل رقم (3) تصنيف الشركات حسب سلامة التنفيذ



وفي جانب الأثر الإقتصادي والاجتماعي، فقد تم تقييم كل عملية خصخصة بإعطاء علامة معيارية (من 0 – 2)<sup>5</sup> لكل من المعايير التالية: أ) الأثر على الأداء المالي للشركة، ب) الأثر على عائدات الخزينة، ج) الأثر على المستهلك، د) الأثر على الموظفين، هـ) 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 (4)، 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 مؤشراتها أي تحسناً فكانت شركة توزيع الكهرباء، وتوزيع كهرباء إربد، والتدريب التشبيهي وصيانة محركات الطائرات، وصيانة الطائرات.

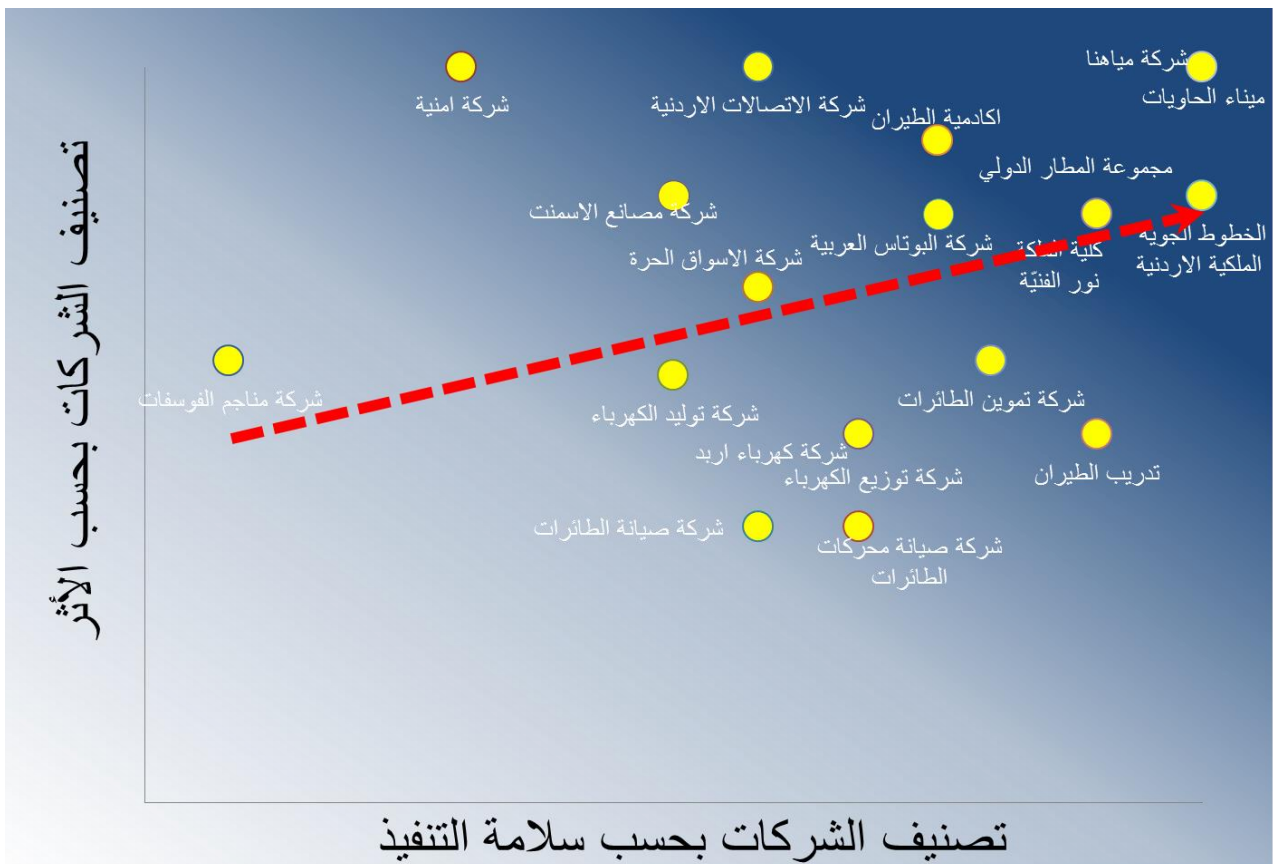
الشكل رقم (4) تصنيف الشركات حسب الأثر



<sup>5</sup> معايير العلامة حسب الأثر: 0 تراجع، 1 لا تغير، 2 تحسن ملحوظ

ويلخص الشكل أدناه عملية التقييم للتنفيذ والأثر في آن واحد، حيث يمثل الإحداثي السيني (الأفقي) التقييم النهائي لكل عملية من عمليات المخصصة 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 الإقتصادية والإجتماعية ما بين التحسن والتراجع عما كانت عليه قبل المخصصة. ويجب التنويه هنا الى أن هذه النتيجة النهائية لعمليات التقييم الممثلة في الشكل أدناه لا تغني بأي شكل من الأشكال عن العودة الى الفصول المختلفة التي تحدد بتفاصيلها وعمقها مكامن القوة والضعف التي اكتتفت كل عملية من عمليات التخاصية وأثارها الإقتصادية والإجتماعية (أنظر الملحق 9 جداول التقييم).

### الشكل رقم (5): العلاقة بين سلامة تنفيذ عمليات التخاصية والأثر المترتب عليها



ويظهر الشكل رقم (5) أعلاه بشكل عام وجود علاقة طردية بين جودة تنفيذ عملية المخصصة من جهة وجودة الأثر الإقتصادي والإجتماعي للشركة المخصصة من جهة أخرى وإن غالبية العمليات تمتعت بحسن التنفيذ وبأثر إيجابي في آن واحد. وهذا متوقع حيث أنه كلما تمت العملية بدرجة عالية من الشفافية والالتزام بالقوانين والمعايير، كلما كانت الإحتمالات أكبر لتحصيل سعر عادل وجلب مستثمر معروف وذو خبرة. والعكس صحيح، فكلما ابتعدت الصفقة عن الشفافية والالتزام بالقوانين والمعايير الفضلى، كلما كانت إحتمالات تحصيل سعر عادل أضعف، وإحتمالات جلب مستثمر يسعى الى الكسب السريع بدلاً من الإستثمار طويل الأمد أكبر على حساب الأثار الإقتصادية والإجتماعية المرجوة من الشركة، حيث يؤثر ذلك سلباً على أداء الشركة ويشغلها بمواجهات مع الجهات الرقابية والقانونية.



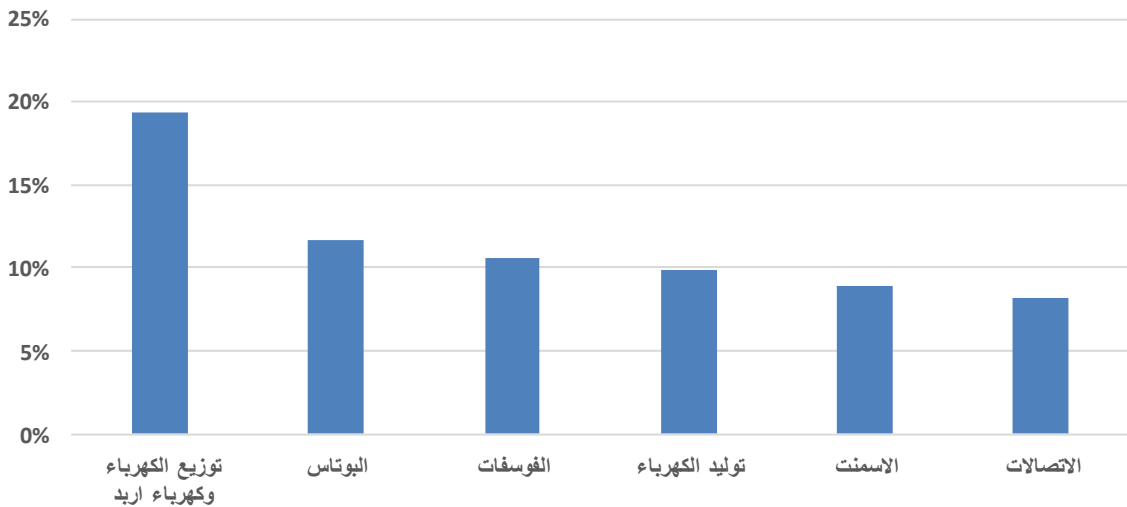
ومن الشركات التي تميزت إيجاباً، أكان من ناحية التنفيذ أو الأثر، هي شركات مياهننا، ميناء الحاويات، والمطار (وكلها بالمناسبة شركات للإدارة والتشغيل ولم تشمل بيعاً للأصول). كما جاءت عملية تنفيذ خصخصة الخطوط الجوية الملكية الأردنية منسجمة مع التشريعات والممارسات الفضلى في الخصخصة، إلا أن تقييم الأثر الاقتصادي لخصخصة هذه الشركة أظهر تراجعاً على الصعيد المالي، ولكن لأسباب كان معظمها خارجاً عن سيطرة الشركة (مثل أسعار الوقود والمنافسة الإقليمية).

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 عملية منح رخصة شركة أمنية الأولى، والتي اعترتها الكثير من العيوب، مع أن أثرها الاقتصادي اللاحق كان إيجابياً 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. وكان من الأجدى التوجه نحو عقود الإدارة والتشغيل في شركات إنتاج وتوزيع الكهرباء القائمة، بدلاً من الخصخصة للأصول واستقطاب مستثمرين لمشاريع جديدة لإنتاج الطاقة (IPPs) والتي شكّلت قصص نجاح لتطوير مشاريع بنى تحتية على أساس الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

أما فيما يتعلق بعدالة أسعار بيع المنشآت، فإن إحتساب العائد مقارنة بقيمة الاستثمار، يظهر أن معظم الشركات وزعت على المستثمرين أرباحاً غير مبالغ فيها، وبهوامش تزيد أو تقل بنحو نقطتان مؤويتان عن 10% سنوياً. إلا أن شركات توزيع الكهرباء مكنت المستثمرين فيها من تحقيق معدل عائد سنوي بلغ في المتوسط 20%، وهذه النسبة تعتبر مرتفعة لشركات لا تتحمل حجم كبير من المخاطر الاستثمارية كونها مبيعاتها وأرباحها مضمونة، في المقابل فإن شركة الخطوط الجوية الملكية الأردنية لم تقم بتوزيع أية عوائد على المستثمرين بسبب العوامل الخارجية المؤثرة على القطاع وفق ما هو مبين في الشكل رقم (6).

## الشكل رقم (6)

المتوسط السنوي للتوزيعات كنسبة من كلفة الاستحواذ



## التوصيات (الفصل العاشر):

### التوصيات في الجانب الاستراتيجي:

1. لا بديل عن المصادقية: أهمية التوعية العامة حول الأهداف، والشفافية حول الإجراءات، والمكاشفة حول النتائج.

لعل من أهم مواطن الضعف في برنامج التخاصية في الأردن هو ضعف التواصل مع الرأي العام، والذي أدى الى خلق إنطباعات بناءً على الإشاعات وليس على الحقائق والأرقام. فالتوعية مطلوبة مستقبلاً فيما يتعلق بالغاية المتوخاه من إشراك القطاع الخاص، والشفافية مطلوبة في كافة مراحل التنفيذ، والتقييم المستقل لاحقاً مطلوب للتعلم من التجارب وضمان عدم تكرار الأخطاء.

2. عدم النظر إلى الخصخصة على أنها غاية بحد ذاتها، وإنما كوسيلة لتحقيق هدف تنموي محدد لتحقيق الصالح العام.

يشكل تحديد الهدف ووضوحه خطوة أساسية لتحديد المنهجية، فهل تسعى الحكومة إلى تخفيض عجزها أو زيادة الإستثمار، أو زيادة المنافسة في القطاع، أو زيادة النمو، أو تحسين 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 هذه التساؤلات يملئها 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 التخاصية تحول الإحتكار العام الى احتكار خاص، وهذا تماماً ما حصل في شركة مصانع الإسمنت الأردنية ولمدة تسع سنوات. وفي المقابل، فإن قطاع الإتصالات هو مثلاً يحتذى به في فتح وتوسيع باب المنافسة كلما ثبت جدوى ذلك. لذلك فإن هيكلة القطاع لضمان سوق تنافسي وتقليص فترة الإحتكار هو من أهم الإجراءات التي من شأنها تحفيز النمو والكفاءة في الإقتصاد.

4. أهمية ربط خيار التوجه نحو مستثمر مالي أو مستثمر استراتيجي بالهدف الأساسي من الخصخصة.

تشير مراجعة تجربة التخاصية في الأردن بوضوح الى أن عمليات الخصخصة التي تمت مع مستثمرين استراتيجيين (مثل البوتاس والإتصالات) 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 باستثناء مشاريع توليد الكهرباء الجديدة/ IPPs). وقد اضطرت الحكومة في بعض الأحيان إلى اللجوء إلى مستثمر مالي لعدم إبداء المستثمرين الاستراتيجيين اهتمامهم بالمشاركة. والبديل في هذه الحالة مستقبلاً يكمن في إمكانية فصل مصدر التمويل عن عملية الإدارة والتشغيل. فإن كانت المنشأة الإقتصادية أو الخدمة العامة بحاجة إلى تمويل لا قدرة للحكومة عليه، فإنه بالإمكان استحداث صندوق لتمويل مشاريع البنية التحتية والمرافق العامة وفق التوصية رقم (10).

## 5. قطاع الخدمات والمرافق العامة: خصخصة الملكية ليس 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. ولكن من المجدي لوضع السياسات مستقبلاً دراسة جدوى كافة بدائل الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بما فيها عقود الإدارة والتشغيل، قبل اللجوء إلى خيار الخصخصة، وفتح الباب أمام الاستثمارات الجديدة في إنتاج الطاقة.

### التوصيات في الجانب التشريعي والمؤسسي:

## 6. ضرورة الالتزام بأحكام الدستور نصاً وروحاً.

لقد اقتربت السلطة التنفيذية، وفي بعض الحالات، من مخالفة المادة (117) من الدستور الأردني، والتي تنص على أن "كل امتياز يُعطى لمنح أي حق يتعلق باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة يجب أن يصدق عليه بقانون". وأخذت الممارسات إما شكل القوانين المؤقتة، أو رسائل التعهدات خارج صلاحيات الحكومة (الفوسفات)، أو امتيازات تمت المصادقة عليها لاحقاً بقانون دائم صادر عن مجلس الأمة (المطار)<sup>6</sup>. وهذا يستدعي الالتزام بمبدأ 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 التفريط بالثروة الوطنية من خلال تفرد السلطة التنفيذية في إدارتها بمعزل عن السلطة التشريعية. كما أنه ومن الضروري تحديد الفرق بين حق الإمتياز وحق التعدين، وتحديد المقصود بالمناجم والمعادن والمرافق العامة، وذلك تأسيساً لنظام قانوني ودستوري واضح لا لبس فيه حول ما إذا كانت الإستثمارات بحاجة إلى مصادقة بقانون خاص أم منح حقوق بموجب قانون عام. وقد يكون القدرة على إحتكار السوق هي المعيار الأهم الذي يحدد فيما إذا كان الإمتياز أو المرفق العام يستوجب الخضوع لقانون عام أو خاص.

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

أهمية تحقيق التوازن بين السلطة المقيدة والسلطة التقديرية للحكومات، إذ أنه لا غنى عن السلطة التقديرية لتحقيق المصلحة العامة، ولكن في حدود المساحة التي يجيزها التشريع. وكلما اعتمدت الحكومات على السلطة التقديرية، كلما احتاجت إلى مزيد من المكاشفة والتسبب لتبرير القرارات التي تصدر عنها.

## 8. مكافحة الفساد تتطلب سد الثغرات التشريعية مستقبلاً ومحاسبة الفاسدين.

إن مكافحة الفساد تعني التحقق والتحقيق والمحكمة، على أساس البيئة، ووجود ضمانات المحاكمة العادلة، والالتزام بمبدأ براءة المتهم حتى تثبت إدانته بحكم قطعي،

<sup>6</sup> 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.

وأن لا يتم إغلاق القضايا من دون إستكمال كامل المعلومات التي من شأنها أن تكشف الحقيقة لكي لا يتم أخذ الناس بالشبهات. كما تتطلب مكافحة الفساد سد الثغرات القانونية والإدارية وتطوير الأنظمة وبناء القدرات المالية والفنية لأجهزة الدولة المعنية لتحقيق الحوكمة الرشيدة في إدارة المال العام وحماية مقدرات الوطن مستقبلاً. وهذا ما دعى إليه ميثاق النزاهة الوطنية وخطته التنفيذية التي تم وضعها من قبل اللجنة الملكية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية عام 2013.

**9. الحاجة إلى قانون ينظم مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.**  
يتطلب تنظيم العلاقة بين القطاعين العام والخاص في المشاريع الإستثمارية المتعلقة بتطوير البنية التحتية والمرافق والخدمات العامة إصدار قانون وإطار مؤسسي واضح للشراكة، يعتمد على مجلس الوزراء أو لجنة وزارية منبثقة عنه كمرجعية لكافة قرارات الشراكة ضمن إطار الدستور ومنظومة تشريعية تحقق الصالح العام، وجهة تنفيذية مرجعيتها مجلس الوزراء، وتوصي اللجنة بأن تكون وحدة مستقلة وتحل محل الهيئة التنفيذية للتخصيص.

**10. إنشاء صندوق وطني للمساهمة في تمويل مشاريع البنية التحتية والمرافق العامة.**  
بهدف تمويل المشاريع التنموية والبنية التحتية وإعداد دراسات الجدوى اللازمة، يُقترح إنشاء صندوق تشارك فيه الحكومة، والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، والبنوك التجارية الأردنية، والجهات المانحة، والمواطنون، وذلك من خلال صكوك أو سندات للمساهمة في تقديم التمويل المباشر أو تقديم ضمانات ائتمانية تسهل تأمين التمويل من مصادر أخرى للمشاريع الكبرى.

**11. دمج هيئات تنظيم القطاعات الخدمية وتقوية أدائها وترسيخ استقلاليتها قرارها.**  
في ضوء التّضخّم الكبير والتباين الواسع في كفاءات وقدرات هيئات تنظيم القطاعات الإقتصادية والخدمية المختلفة، توصي اللجنة بدمج هيئات تنظيم الإتصالات والطاقة والمياه في هيئة واحدة، ولو بالتدرج، وذلك ابتداءً بدمج الكهرباء والمياه ومن ثم الإتصالات. فالممارسات العالمية الفضلى، وخصوصاً في دول صغيرة كالأردن، تقضي بضرورة توحيد تنظيم تلك القطاعات الخدمية الثلاثة. وسيتيح ذلك بناء هيئة واحدة ذات قدرات قانونية ومالية ورقابية عالية، مع نوافذ متخصصة قطاعياً، مما يدعم قدرة وأداء الهيئة ويدعم استقلاليتها قراراتها وموضوعيتها أمام كل من الوزارات المعنية والمستثمرين والمشغلين.

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

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 للوطن وللأجيال المقبلة. وبالتالي تتطلب إدارتها مستوى متقدم من الشفافية والمساءلة، وأن تلتزم الدول الأعضاء فيها بالإفصاح عن بيانات الرسوم والضرائب المدفوعة من الشركات والمحصلة من الحكومات.

## التوصيات في الجانب التنفيذي:

**13. ضرورة طرح العطاءات عن طريق التنافس العادل وتفادي التفاوض المباشر.**  
ضرورة طرح العطاءات على أساس التنافس العادل وبشروط واضحة، والتفويض بعدم تغيير شروط العطاء، وعدم اللجوء إلى التفاوض المباشر إلا في أضيق الحدود وبشروط توضيح الأسباب.

**14. السعر ليس العنصر الوحيد في تقييم نجاعة الخصخصة.**  
بمقدار ما هو مهم 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 تتهم الحكومات بالتفريط 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 وبشفافية المنافسة بين المتقدمين.

**15. أهمية الأمن الوظيفي والعناية بموضوع العمال المسرّحين والمتقاعدين.**  
ترى اللجنة ضرورة حماية حقوق الموظفين المسرّحين في الجمع بين فترات اشتراكهم في الضمان الإجتماعي ونظام الخدمة المدنية. كما تدعو اللجنة الى التمييز بين أهمية رفع إنتاجية المنشأة من جهة وضرورة رفع إنتاجية الإقتصاد ككل من جهة أخرى فيما يتعلق بالعمالة المسرّحة، وبالتالي إيلاء الأهمية الكبرى لموضوع إعادة تأهيل العمال المسرّحين، وإعادة 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 إلا بتحول العمالة الفائضة على مستوى المنشأة إلى قوى منتجة على مستوى الإقتصاد.

**16. ضرورة متابعة مدى تنفيذ الشركات لالتزاماتها ما بعد الخصخصة.**

هناك فجوة كبرى في متابعة وتقييم عمل المنشآت بعد الخصخصة، وتبرز هنا ضرورة تشكيل وحدة متخصصة والتي تم الإشارة إليها 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.**

هناك حاجة لوضع معايير محددة وواضحة في أعضاء هذه اللجان تتمثل في المؤهلات العلمية والخبرات المتراكمة بما فيها المالية والفنية والقانونية، التي ستمكنهم من متابعة أعمال المستشارين الخارجيين لأي مشروع مستقبلي، بما يخدم الغاية من تعيينهم، وكذلك اتخاذ القرارات المناسبة ورفع توصياتهم إلى الجهات ذات الإختصاص.

**18. أهمية وضع معايير لاختيار ممثلي الحكومة في مجالس إدارات الشركات المملوكة بالكامل أو جزئياً من قبل الحكومة ومراقبة أدائهم.**

هناك ضعف شديد في أداء ممثلي الحكومة في عضويات مجالس إدارة الشركات التي ما زالت الحكومة تملك حصة فيها وتدخلات غير مبررة في قرارات التعيين وغيرها من القرارات الإدارية، مما يستدعي وضع معايير واضحة لممثلي الحكومة في مجالس إدارة الشركات التي تمت خصصتها، سواء المملوكة بالكامل من الحكومة، أو تلك التي تملك الحكومة حصة فيها. وأن يكون هناك وحدة خاصة (المشار إليها في التوصية رقم (9)) تتولي مهام وضع معايير اختيار ممثلي الحكومة في مجالس الإدارة وتأهيلهم والرقابة عليهم، وتقييم أدائهم في تلك المجالس، والتنسيق بإعفائهم من مناصبهم إذا دعت الحاجة لذلك. ويمكن أن يشكل السهم الذهبي المشار إليه في المادة 14 من قانون التخاصية رقم 24 لسنة 2000 بديلاً بمنح الحكومة القدرة على التدخل في القرارات ذات البعد الإستراتيجي والوطني.

**19. ضبط إجراءات وآليات عمل صندوق عوائد التخاصية والتدقيق عليه.**

لقد افترق صندوق عوائد التخاصية إلى الإدارة السليمة من حيث التوثيق السليم والمنظم والأرشفة للقرارات والوثائق. كما أن بعض النفقات من عوائد التخاصية، وخصوصاً تلك التي تندرج تحت بند المشاريع التنموية وبرنامج التحول الإقتصادي، قد افترقت إلى إجراءات تطلبها قانون التخاصية، مثل إدراج المشاريع التنموية المتنوعة في قانون الموازنة العامة. 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.

**20. إعادة النظر في رسوم التعدين.**

إعادة النظر بنظام الرسوم المستندة إلى الكمية وإستبدالها بنظام رسوم يستند إلى السعر أو الربح، حيث أنها تغبن الدولة إذا ارتفعت الأسعار بشكل كبير، وتغبن الشركة إذا انخفضت بشكل كبير. وعلى الرغم 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، أو إلى الربح الصافي للشركة. وفي الأردن، وحيث أن ضريبة الدخل على الشركات مطبقة، فإنه من الضروري تقدير العبء الضريبي الكلي على منشآت التعدين والقطاعات الأخرى، ومقارنته بقطاعات أخرى في المملكة، وأيضاً بدول أخرى تنتج الفوسفات والبوتاس والإسمنت.

## 21. إعتقاد آلية التنافس في تجديد العقود المرتبطة بفترة زمنية وفي منح رخص جديدة.

غالباً ما يتركز الإهتمام بالمرحلة الأولى من الخصخصة على الجهة التي يتم إحالة العطاء عليها دون النظر إلى كيفية تجديد العطاء بعد انتهاء 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). وتبرز الأهمية هنا إلى ضرورة طرح عطاءات جديدة ضمن إجراءات تنافسية وبشروط فضلى، لا سيما تلك العقود التي مر على إحالتها عقد من الزمن.