

الفصل السابع
الجزء الثاني

الإطار الكلي لتأثيرات الخصخصة

المحتويات

- المقدمة
- الإستثمار والمساهمة القطاعية
- الخصخصة وهيكل الاقتصاد
- المالية والخزينة العامة

المقدمة

تعد برامج الخصخصة من البرامج التي يعول عليها كثيراً في عمليات الإصلاحات الهيكلية والمسيرة التنموية، لا سيما في الدول التي يتسع فيها دور القطاع العام، ويتسع فيها نطاق المنشآت المشمولة بهذه البرامج، حيث من المفترض أن تفضي القفزات النوعية في فاعلية وكفاءة المنشآت العامة بعد خصخصتها إلى إحداث نتائج ملموسة على مستوى الإقتصاد الكلي. ولكن درجة تأثر الإقتصاد الأردني كان محدوداً نظراً لأن المنشآت التي شملتها عمليات الخصخصة، على الرغم من أهميتها والأدوار الإستراتيجية التي تضطلع بها، كان عددها محدوداً، ومساهمتها في الناتج محدودة أيضاً.

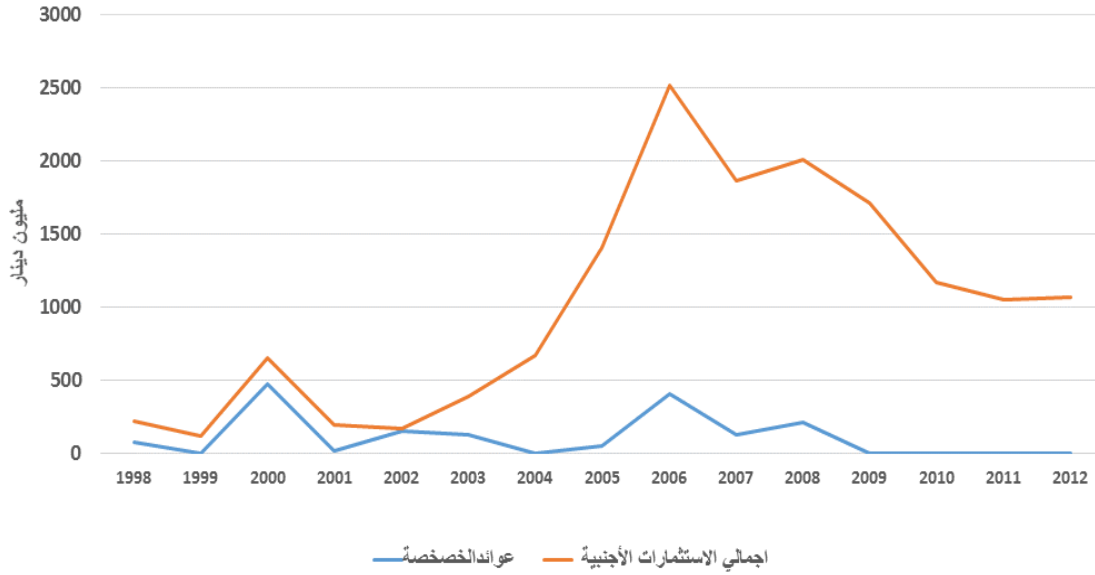
فقطاع الإتصالات، الذي كانت شركة الإتصالات الأردنية تشكل جانباً كبيراً من ناتجه، وقطاع الكهرباء الذي تمت خصخصته بالكامل، وقطاع النقل الجوي الذي كانت الخطوط الجوية الملكية الأردنية تساهم بنسبة كبيرة من ناتجه، وكذلك قطاع التعدين الذي تمت خصخصة جميع المنشآت الرئيسية العاملة فيه، كانت جميعها تشكل أقل من خمس الناتج المحلي الإجمالي للاردن.

وبالتالي فإن أي تحسن قد يطرأ على هذه القطاعات ستكون تأثيراته محدودة على المستوى الكلي، ما لم تكن هناك قفزات كبيرة واستثنائية في مستوى أدائها بعد خصخصتها. ولكن السياسات التي ترافقت مع برنامج الخصخصة، لا سيما إلغاء القيود التي كانت تقف عائقاً أمام دخول منافسين جدد إلى هذه القطاعات، ساهمت في توسع هذه القطاعات ونشاطات أعمالها. وهذه الحالة تنطبق بشكل خاص على قطاع الإتصالات الذي شهد نمواً وتوسعاً كبيرين خلال السنوات القليلة التي تلت الخصخصة. وشهد هذا القطاع الحيوي دخول عددٍ من شركات الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وكذلك الأمر في قطاع الكهرباء الذي أفضى تحرير نشاطه التوليدي إلى دخول أربعة منتجين جدد، وقطاع الإسمنت الذي سمح له مؤخراً باستقطاب منتجين ومصنعين جدد، وقطاع الطيران أيضاً، الذي أصبح يُشغل الآن أكثر من شركة طيران واحدة محلية.

الإستثمار والمساهمة القطاعية

لقد تزامن تنفيذ برنامج الخصخصة خلال العقد الماضي مع ارتفاع ملحوظ في حجم تدفقات الإستثمارات الأجنبية المباشرة الداخلة إلى المملكة، حيث بدأ هذا الترابط، وكما يتبين من الشكل أدناه، أكثر وضوحاً خلال الفترة (1998-2001)، التي شهدت خصخصة شركتي الإسمنت والإتصالات إلى مستثمرين أجنيين هما لافارج وفرانس تليكوم، التي شكل حجم إستثماراتها نسبة كبيرة من الإستثمارات الأجنبية المباشرة المتدفقة إلى المملكة خلال هذه الفترة. كما واصلت هذه الاستثمارات نموها بعد هذه الفترة وبلغت ذروتها في عام 2006، والذي شهد دخول نحو 3.5 مليار دولار على شكل استثمارات أجنبية مباشرة.

الشكل رقم (1) تدفق الإستثمار الأجنبي وعوائد التخصية



وقد شهدت القطاعات التي خضعت لهذه البرامج والسياسات خلال العقد الماضي استقطاباً لحجم كبير من الإستثمارات المحلية والأجنبية، ولم تكن هذه الإستثمارات تقتصر على المبالغ التي تم دفعها للاستحواذ على حصص الحكومة المُدرجة ضمن برنامج التخصية، وإنما أيضاً على الأموال التي أصبحت تنفقها المنشآت على مختلف برامجها الإستثمارية بعد خصصتها وإعادة هيكلتها. فعلى مدار الفترة الممتدة من عام 2000 وحتى عام 2012، بلغ إجمالي الأموال التي أنفقتها هذه المنشآت نحو 3 مليار دينار، كان نصيب منشآت البنية التحتية نحو 81% منها.

وهنا يظهر بوضوح أثر تحرير قطاع الإتصالات على مستويات الإستثمار فيه، حيث أسفر دخول مشغلين جدد إليه وخصخصة شركة 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 الشركات العاملة في القطاعات المختلفة، والتي خضعت للخصخصة وبرامج إعادة الهيكلة. ويبين الجدول رقم (1) قيمة إستثمارات الشركات العاملة في الأنشطة التي خضعت لبرنامج التخصية.

الجدول رقم (1): إستثمارات الشركات العاملة في الأنشطة التي خضعت لبرنامج الخصخصة¹

النسبة من الإجمالي	الإستثمار (مليون دينار)	القطاع/ المنشأة
81%	2,416.66	البنية التحتية
63%	1,902.90	الإتصالات توزعت على:
11%	336.70	الخطوط الثابتة
46%	1,368.70	الخلوي
7%	197.50	الإنترنت
12%	359.07	النقل - الملكية الأردنية
2%	64.40	النقل الأنشطة الفرعية
1%	37.29	الأنشطة المساندة للملكية الأردنية
1%	42.00	النقل (ميناء الحاويات)
0%	11.00	المياه
19%	583.95	الأنشطة الإنتاجية
4%	121.76	الإسمنت
4%	119.99	البوتاس
11%	342.20	الفوسفات
100%	3,000.61	إجمالي (البنية التحتية والإنتاجية)

وعلاوة على الحجم الكبير من الإستثمارات الجارية التي قامت بها المنشآت القائمة في قطاعات البنية التحتية والإنتاجية، فقد تأثر إنفاقها على المشاريع الجديدة (Greenfield Projects) في قطاع البنية التحتية بشكل مباشر ببرنامج الخصخصة والسياسات المرتبطة به، فهذه القطاعات شهدت إستثمارات في مشاريع جديدة وصل إجماليها إلى نحو 4 مليار دينار، تركز جزء كبير منها في قطاع الإتصالات الذي استقبل عدداً من المشغلين الجدد، وقطاع النقل الذي شهد خلال تلك الفترة عمليات تطوير كبيرة لمطار الملكة علياء الدولي ضمن إطار إتفاقيات البناء والتشغيل.

كما شهد قطاع الطاقة مشاريع جديدة بلغ إجمالي الإستثمار فيها نحو 789 مليون دينار، جميعها في نشاط التوليد لقطاع الكهرباء. كما تم خلال الفترة نفسها إنفاق حوالي 929 مليون دينار على شكل إستثمارات في قطاع المياه والصرف الصحي، حيث يندرج 15% منها فقط في إطار إتفاقيات الإمتياز.

¹ تم احتساب المبالغ من الميزانيات السنوية للشركات.

الجدول رقم (2): الإنفاق على المشاريع المستحدثة في أنشطة البنية التحتية (2000-2012)²

القطاع	اتفاقيات الامتياز	مشاريع جديدة	الإجمالي
الطاقة	0	789.42	789.42
الإتصالات	0	1153.33	1153.33
النقل	1105.9	0	1105.9
المياه والصرف الصحي	135.936	792.96	928.896
الإجمالي	1241.83	2735.71	3977.54

الخصخصة وهيكل الاقتصاد

إن تتبع تطور القطاعات والأنشطة التي شملها برنامج الخصخصة يشير بوضوح إلى أن هذا البرنامج لم يحدث تغيرات اقتصادية هيكلية، وهذا إلى حد ما متوقع كون أن عدد المنشآت التي تمت خصخصتها كان محدوداً ومساهمتها في الناتج المحلي كان محدوداً أيضاً.

أما بالنسبة لتأثير الخصخصة على القطاعات الأخرى، فتنشأ علاقة التأثير من ما يعرف بالترابطات الأمامية (Forward Linkages)، أي تلك التي تعتمد في إنتاجها على المنتجات والخدمات التي تقدمها القطاعات والأنشطة التي تمت خصخصتها، أو تلك الأنشطة التي تزود هذه المنشآت باحتياجاتها ومدخلات إنتاجها من السلع والخدمات (Backward Linkages). فعلى سبيل المثال، 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. ويضاف 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 المرتبطة به³.

وتشير إحدى الدراسات التي أعدت لقياس التأثيرات المباشرة وغير المباشرة لقطاع الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات إلى أن هذا القطاع يساهم بشكل غير مباشر بنسبة 7.7% من إنتاجية قطاع الصناعة التحويلية، ويدعم تشغيل 2900 عامل، ويساهم بنحو 22% من إنتاجية قطاع التعليم ودعم تشغيل 11700 عامل فيه، ونسبة 41.6% من إنتاجية قطاع الخدمات المالية الوسيطة، ودعم تشغيل 9900 عامل فيه⁴. تؤكد هذه المعطيات والحقائق على أن تأثيرات الخصخصة وسياسات الإنفتاح التي تم تطبيقها على عدد من القطاعات

² World Bank, Private participation in infrastructure database.

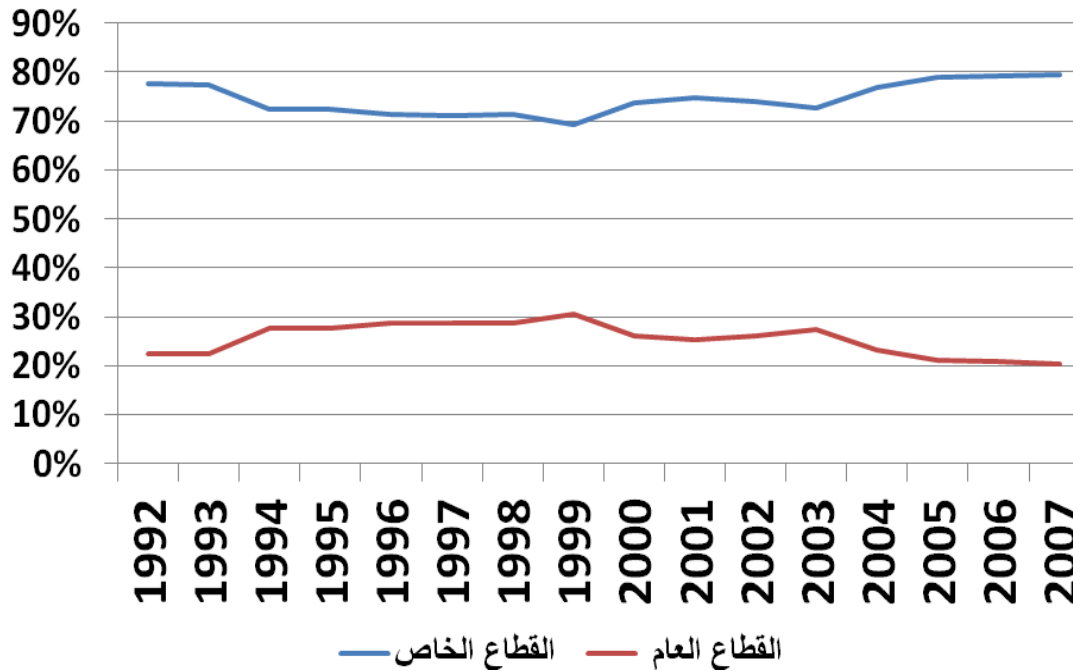
³ Oxford Economics, "Economic Benefits from Air Transport in Jordan", Jordan Country Report, 2011.

⁴ MOICT, "Assessment of the Economic Impacts of ICT in The Hashemite Kingdom of Jordan Project", 2009.

والأنشطة الإستراتيجية لا تتحصر فقط بما شهدته هذه الأنشطة من تطور في مستويات الإنتاج والتشغيل والإنتاجية وغيرها من الإعتبارات، وإنما تمتد تأثيراتها أحيانا بشكل أكبر على القطاعات المرتبطة بها، وهذه الحالة تنطبق بشكل كبير على قطاعات خدمية شهدت تطورات ملحوظة في خدماتها كقطاع الاتصالات.

وينظر كلية، فقد ترتب على تطبيق سياسات الخصخصة في المملكة والسياسات الاقتصادية الأخرى وغيرها من الظروف والاعتبارات، ارتفاع مساهمة القطاع الخاص في إجمالي تكوين رأس المال الثابت من 69.5% في عام 1995 إلى 74.9% في عام 2007، وارتفع الإنفاق 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 إجمالي العمالة المحلية استقرت تقريبا عند مستوياتها قبل الخصخصة (منتصف التسعينيات).

الشكل رقم (2): تطور مساهمة القطاعين العام والخاص في الناتج المحلي

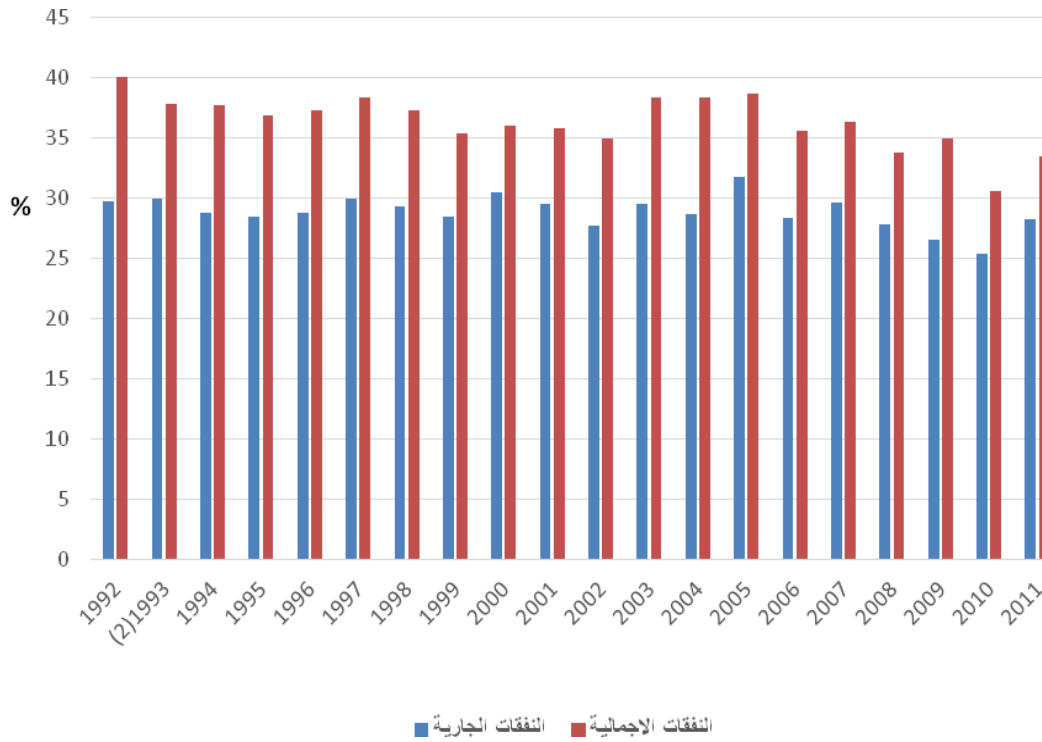


المالية والخزينة العامة

وفيما يتعلق بتأثيرات الخصخصة على وضع المالية العامة (الخزينة)، فيتبين من مراجعة وتحليل تطور النفقات والإيرادات العامة للدولة أنها لم تسفر عن إحداث تغييرات ملحوظة في هيكل الموازنة العامة. فعلى الرغم من استخدام جزء كبير من عوائد التخصيص لسداد جزء من مديونية الخزينة، وما لذلك من تأثيرات إيجابية مفترضة على خدمة الدين العام، إلا أن النفقات العامة للدولة استمرت عند مستوياتها المرتفعة التي تتقارب مع مستوياتها قبل الخصخصة، وتجاوزت في جميع السنوات مستوى 30% من الناتج المحلي. ويعزى عدم تأثر النفقات العامة بشكل ملحوظ ببرنامج الخصخصة إلى انحسار حجم الإنفاق الحكومي على المنشآت العامة التي شملها

البرنامج قبل خصصتها. فتأثير المنشآت العامة قبل خصصتها على الخزينة العامة كان يتركز في العبء الذي كانت تلقيه مديونية هذه المنشآت على الخزينة العامة باعتبارها الضامنة لها، وهذه بدورها كانت تؤثر سلباً في قدرة الحكومة على الإقتراض لاسيما من الخارج، وأحياناً في كلف اقتراضها.

الشكل رقم (3): تطوّر النفقات الجارية والعامة كنسبة من الناتج



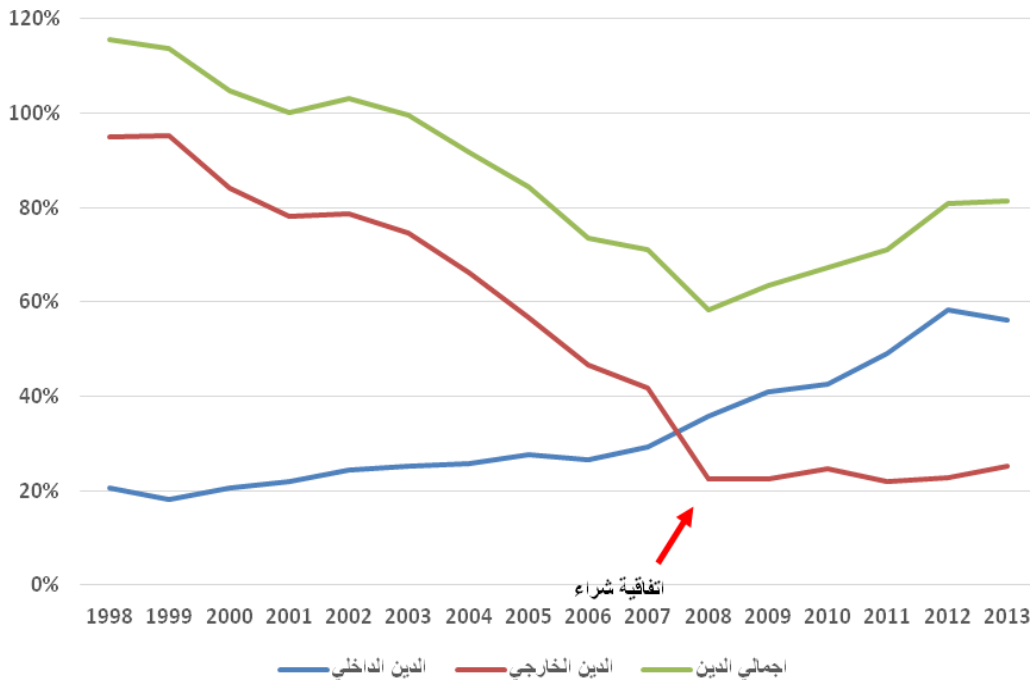
وقد ساهمت عوائد الخصخصة بداية وقبل التصرف بها بتحسين الوضع المالي الصافي للخزينة، باعتبارها تمثل زيادة في جانب الموجودات الحكومية التي تطرح في المحصلة من إجمالي مطلوبات الجهاز الحكومي للحصول على صافي المديونية الحكومية. وبعد قيام الحكومة بالتصرف في هذه العوائد وإنفاقها في المجالات المختلفة، أصبح تأثيرها أكثر وضوحاً على الخزينة العامة وعلى المديونية العامة على وجه الخصوص، حيث شرعت الحكومة باستخدام 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 2006 إلى 23% في عام 2008.

إن التراجع المشهود في نسبة الدين العام الخارجي على مدار السنوات الماضية يعزى جانباً منه إلى تحوّل الحكومة نحو الإقتراض المحلي بدلاً من الخارجي، فخلال السنوات العشر الماضية، واصلت نسبة الدين الداخلي ارتفاعها إلى أن وصلت إلى 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 الإحتياطات الأجنبية، كما أنه يعمق سوق رأس المال المحلي. إلا أن ما يؤخذ على تحول الحكومة للإقراض من السوق المحلي بدلاً من الخارجي، إمكانية مزاحمتها للسيولة المحلية، وما لذلك من تأثيرات سلبية على فرص نمو وتطور القطاع الخاص.

وبشكل عام، فقد استمر اجمالي الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي بالتراجع تدريجياً خلال السنوات الأولى من العقد الماضي مستكملاً في ذلك التراجع المشهود في نسبته على مدار السنوات الأولى من برنامج التصحيح الاقتصادي الذي شرعت المملكة بتطبيقه في مطلع التسعينيات من القرن الماضي، إلا أن اجمالي الدين العام (المحلي والخارجي) عاود الارتفاع تدريجياً ابتداء من العام 2008 حتى وصلت نسبته نحو 65.9% من الناتج المحلي في عام 2011.

الشكل رقم (4): تطور الدين العام الخارجي للحكومة المركزية كنسبة من الناتج المحلي



إن إيرادات الخزينة من عوائد التخصيص لم تقتصر فقط على بيع نسب 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.

الشكل رقم (5) أثر الخصخصة على إيرادات الخزينة

