سلسلة قضايا التخطيط والتنمية
رقم (١٦٤)

تصورات حول خصخصة بعض مرافق الخدمات العامة

يوليو ٢٠٠٣

المحتـــويـــات

الموضـــــــوع	الصفحة
١- مقدمـــــة	٢
٢- مفهوم وأهداف وإستراتيجية الخصخصة	٣
(١/٢) مفهوم وأساليب الخصخصة	٣
(٢/٢) استراتيجية وأهداف الخصخصة	٥
(٣/٢) إيجابيات وسلبيات الخصخصة من خلال تجارب بعض الدول	٧
(٤/٢) الإجراءات الواجب اتخاذها قبل خصخصة قطاعات البنية الأساسية	١٠
٣. برنامج الخصخصة المصري	١١
٤. تصورات حول خصخصة المرافق العامة المستهدفة بالدراسة	١٤
أولا : مرافق ميـــاه الشـــرب والصرف الصحي	١٤
ثانيا : مرفق السكك الحديدية	٢٦
٥. ملاحـــــق الدراســـــة	٣٢
الملحق الأول: ملخص لتجارب بعض الدول في مجال خصخصة البنية الأساسية	٣٢
الملحق الثاني: مرفق مياه الشرب والصرف الصحي	٥٣
الملحق الثالث: قطاع النقل البرى بالسكك الحديدية	٨٥
٦. الموجـــز والتوصيـــــات	١٠٨
مـــــراجـــع الدراســـــة	١١٥

١- مقدمة :

يعد التوجه نحو نظام آليات السوق الحرة وتفعيل دور القطاع الخاص فى التنمية هو السمة العامة لتوجهات الدول النامية والمتقدمة التى أخذت بنظام التخطيط المركزى لعقود طويلة مضت . وقد يمكن الإدعاء بأن التوجه المشار إليه من قبل هذه الدول يعد فى حكم المحاكاة لمجموعة الدول المتقدمة الآخذة بنظام آليات السوق الحرة إستناداً على ماحققته هذه الدول الأخيرة من نمو وتقدم إقتصادى ، ومن ثم القناعة بأن آليات السوق الحرة تعمل على تحقيق الكفاءة الإقتصادية فى استخدام الموارد ، وتعظيم الرفاهية الإقتصادية بالمجتمع من موارده المتاحة . ولقد أمتد إتجاه مشاركة القطاع الخاص وتفعيل دوره فى النشاط الإقتصادى ليدخل دائرة مرافق المنافع العامة التى تميزت بطبيعتها الإحتكارية من قبل الدولة لعقود طويلة . حيث دخل هذا التوجه حيز التطبيق الفعلى فى الكثير من مرافق المنافع العامة بالدول المتقدمة الآخذة بنظام آليات السوق الحرة ، كما بدأ هذا التوجه أيضا يأخذ طريقه إلى التطبيق فى كثير من مرافق المنافع العامة بالدول التى تحولت أخيراً إلى نظام آليات السوق الحرة ، ويستند هذا التوجه الأخير إلى مبررات يمكن إجمالها فى غياب كفاءة الإدارة الحكومية وقطاعها العام فى إدارة مثل هذه المرافق والتى تنعكس بدورها فى ارتفاع تكلفة الخدمات العامة المقدمة أو تدهور مستواها سواء من حيث الحجم أو الجودة . وهو ما يمكن تجنبه بمشاركة القطاع الخاص فى تملك أو تشغيل هذه المرافق إعتقاداً بكفاءته وبحكم وجود المنافسه، فى نشاطه الإقتصادى. ولقد تباينت تجارب الدول التى إتجهت إلى مشاركة القطاع الخاص فى مجال توفير الخدمات العامة سواء من حيث الأساليب أو من حيث النجاح والفشل من المنظور الإقتصادى والإجتماعى ، ومن ثم خضوع هذه التجارب إلى محاولات التعديل والتطوير.

ولقد كانت مصر من بين مجموعة الدول النامية التى إتجهت مبكراً نحو الأخذ بنظام آليات السوق الحرة وتشجيع القطاع الخاص على القيام بدور مشارك وفعال فى التنمية الإقتصادية والإجتماعية حيث وضعت برامج التكيف الهيكلى والإصلاح الإقتصادى ، والسياسات المحفزة للقطاع الخاص على المشاركة فى الإستثمار والإنتاج ، كما وضعت البرامج لخصخصة الكثير من المؤسسات العامة المشتغلة فى مجال الإنتاج السلعى والخدمى . كما بدأت مصر فى السنوات الأخيرة خطواتها الأولى نحو مشاركة القطاع الخاص فى بعض مجالات الخدمات العامة ، ويثور الآن النقاش والحوار حول إمكانية توسيع دائرة مشاركة القطاع الخاص فى تملك أو تشغيل مرافق المنافع العامة ، وهو ماقد يطرح بدوره الكثير من التساؤلات والتى منها وعلى سبيل المثال : ماهى مجالات الخدمات العامة التى يمكن للقطاع الخاص المشاركة فيها ؟ ... وماهى المتطلبات

اللازمة لذلك؟ ... وماهى الوسائل والأساليب البديلة لمشاركة القطاع الخاص فى توفير الخدمات العامة؟ ... وماهى المعايير الحاكمة لأفضلية هذه البدائل ؟ ... وماهى المحددات أو المعوقات التى يمكن أن تواجه مشاركة القطاع الخاص فى توفير الخدمات العامة المستهدفة ؟... وماهى الوسائل والسياسات اللازمة للتغلب عليها ؟... وماهى الضوابط الحاكمة للأداء المستهدف من القطاع الخاص فى ضوء الإعتبارات الإقتصادية والإجتماعية ؟... وهل يمكن السماح للقطاع الخاص الأجنبى بالمشاركة فى توفير الخدمات العامة المستهدفة ؟ ... وماهى المبررات التى قد يستند إليها فى قبول أو رفض ذلك ؟ ... وماهى معايير أو مؤشرات قياس إنجازات المنشأة الخاصة فى مجال توفير الخدمات العامة المستهدفة ؟ .

إن الإجابة على هذه التساؤلات وعلى غيرها من التساؤلات التى يمكن أن تطرح فى هذا الشأن تفرض الحاجة إلى ضرورة تحديد مفهوم الخصخصة ومبرراتها وأساليبها إلى جانب ضرورة التعرف على التجارب الدولية فى هذا الشأن والدروس المستفادة منها، مع التعريف ببرنامج الخصخصة المصرى، وهو مايعد من الأهداف الرئيسية المخططة للدراسة الحالية إلى جانب طرح تصوراتها بشأن مشاركة القطاع الخاص فى تملك أو تشغيل مرافق المنافع العامة فى مجالات مياه الشرب والصرف الصحى، والسكك الحديدية والكهرباء كمرحلة أولى من مراحل هذه الدراسة، وفى ضوء ماتوافر لديها من معلومات وبيانات لازمة لتحقيق أهداف الدراسة. حيث تسجل الدراسة تعذر حصولها على جميع البيانات والمعلومات الضرورية للإجابة على جميع التساؤلات المشار إليها من قبل .

ولقد شارك في إعداد هذه الدراسة السيد الأستاذ الدكتور عبد القادر محمد دياب والأستاذ الدكتور سيد حسين أحمد والدكتور ياسر كمال السيد .

٢- مفهوم وأهداف وإستراتيجية الخصخصة :

(١/٢) مفهوم وأساليب الخصخصة :

إن مفهوم الخصخصة قد يعنى في معناه الضيق نقل الملكية العامة إلى الملكية الخاصة، إلا أن التطبيق الفعلي والأكثر شيوعا لمصطلح الخصخصة – وفقا للتجارب الدولية – فيتضمن أيضاً أي إجراء ينتج عنه تحول مؤقت أو مرحلي للأنشطة الجارية بالقطاع العام إلى القطاع الخاص، حيث يمكن أن يشمل أيا من الأساليب التالية : (١) عقود التنفيذ من الباطن، حيث تسند أنشطة تنفيذ الخدمة العامة بالكامل أو جزء منها إلى مجموعات من القطاع الخاص،(٢) عقود الإدارة، حيث يتم تحويل مؤقت لمسئولية الإدارة من القطاع العام إلى القطاع الخاص دون تحويل حقوق الملكية (٣)

الإدارة، حيث يتم تحويل مؤقت لمسئولية الإدارة من القطاع العام إلى القطاع الخاص دون تحويل حقوق الملكية، (٣) عقود الإيجار: حيث يتم تأجير المنشأة المملوكة للدولة إلى القطاع الخاص بغرض التشغيل ، وقد يكون ذلك تمهيداً للبيع، (٤) تصريح الامتياز: كما هو الحال في عقود البناء، والتشغيل لفترات محددة تم نقل الملكية إلى الدولة ، حيث يستخدم هذا الأسلوب غالبا في عمليات خصخصة قطاعات البنية الأساسية ذات الطابع الاحتكاري للدولة. (٥) عقود البناء، والتملك، والتشغيل : حيث تمنح التراخيص للبناء ، والتملك والتشغيل ، وحيث تبقى ملكية المنشأة وفقا لهذه العقود في أيدي القطاع الخاص، وذلك على عكس حالة العقود السابقة .

وهناك مستوى آخر لمفهوم أو تعريف الخصخصة ، وهو ما يقصد به خصخصة القطاع (وليس المنشأة) حيث يتوقع إنشاء أو إقامة كيان خاص جديد على المستوى الكلى للقطاع، وذلك بإلغاء الاحتكارات العامة للدولة أو أي قيود أخرى تحول دون قيام الكيان الخاص الجديد. وقد يتسع مصطلح الخصخصة ليشمل الاقتصاد بكامله، حيث تعتمد درجة الخصخصة في أي اقتصاد على حجم ملكية الدولة، ومدى سيطرة الدولة، ومجال برنامج الإصلاح الاقتصادي المقترح. ولقد تبنت بعض الدول التي في مرحلة التحول برامج عامة للخصخصة تشكل فيها خصخصة المنشأة والقطاع جزءاً متكاملاً، كما تبنت دول أخرى برامج أخرى لتحويل اقتصادياتها إلى اقتصادا السوق الحرة ، ومنها وعلى سبيل المثال برنامج الحكومة النيوزيلندية والذي ركز على ثلاث اتجاهات: (١) تحرير التجارة الخارجية (٢) الأسواق المالية (٣) خلق فرص للعمالة، كما ركز البرنامج وبنفس القدر على برامج إصلاح قطاعات الاتصالات، والنقل الجوى، وإعادة هيكلة وخصخصة الكثير من المشروعات والأنشطة العامة .

وعلى الرغم من أن المستويات الثلاث للخصخصة (المنشأة /القطاع / الاقتصاد) تبدو مستقلة كل منها عن الأخرى، إلا أنها تعكس تداخلاً فيما بينها. فالإستراتيجية المطبقة للمستويات العليا من الخصخصة (الاقتصاد أو القطاع) تحدد وبدرجة كبيرة ما يطبق على المستويات الدنيا (المنشأة أو المشروع)، حيث يجب أن تتناسق إستراتيجية الخصخصة لأي منشأة أو مشروع قطاع عام مع الإستراتيجية القطاعية والكلية للدولة . وتتدرج الأساليب المستخدمة في الخصخصة فيما يتعلق بطبيعتها ومستوياتها من الأسلوب الأسهل إلى الأسلوب الأكثر تعقيداً حتى الوصول إلى الخصخصة الكاملة بنقل حقوق الملكية إلى القطاع الخاص. فقد تبدأ عمليات الخصخصة بعقود المساعدات الفنية أو عقود التنفيذ من الباطن حيث تتطلب هذه الأساليب القليل من الاستثمارات، كما تقترن بالقليل من المخاطر ، وقد تمتد إلى تطبيق أساليب عقود الإدارة والتي تتطلب استثمارات أكثر وتحمل بعض المخاطر، ثم إلى تطبيق أسلوب الإيجار ثم أساليب البناء، والتشغيل ثم تحويل

الملكية أو التملك. وقد يضاف إلى هذه الأساليب أساليب أخرى للخصخصة مثل الشركات المشتركة حيث ملكية الأفراد من القطاع الخاص لأسهم في شركات القطاع العام، أو أسلوب الترويج لمنشأة جديدة من خلال التصاريح ، والتخصيص لفترات مختلفة تمنح للقطاع الخاص.

(٢/٢) إستراتيجيات وأهداف الخصخصة:

إن تحديد الإستراتيجية التي بموجبها يمكن تنفيذ برنامج للخصخصة تعد هي الخطوة الأولى في وضع هذا البرنامج . كما أن تحديد هذه الإستراتيجية يتطلب بالضرورة التحديد المسبق لأهداف الخصخصة ، وحيث أن معظم برامج الخصخصة تعد جزءاً متكاملاً مع برامج الإصلاح الاقتصادي الشامل فيجب على الحكومة أولاً تحديد الأهداف الرئيسية التي تسعى إلى تحقيقها فيما يتعلق بالبرنامج الاقتصادي الشامل ومن ثم تصبح إستراتيجية الخصخصة جزءاً من إستراتيجية برنامج الإصلاح الاقتصادي الشامل .

إن تحديد أهداف برنامج الخصخصة يعد هو الخطوة الأولى في بناء إستراتيجية تنفيذ هذا البرنامج ، كما يعد تحليل القيود والمعوقات التي يتوقع أن تحول دون تنفيذ البرنامج هي الخطوة الثانية في بناء هذه الإستراتيجية ، ثم تأتى الخطوة الثالثة في تحديد الأساليب اللازمة لتحقيق هذه الأهداف في ضوء القيود أو المعوقات السابق تحديدها. إن تحديد أهداف برنامج الخصخصة يجب أن يأتي في وقت مبكر كلما أمكن ذلك حيث أن نجاح برنامج الخصخصة يعتمد على الأهداف الواضحة والمقنعة ، كما يجب أن تكون هذه الأهداف متناسقة فيما بينها ومع الأهداف الأخرى لبرنامج الإصلاح الإقتصادى الشامل. كما أن الطبيعة المتبادلة والمتعارضة لهذه الأهداف تفرض بالضرورة ترتيب أولويات هذه الأهداف ، وهو ما يعتبر فى الأساس شأن سياسى يتطلب المساومة والترجيح فيما بين هذه الأهداف. كما أن تحديد الأساليب والإتجاهات المناسبة فى بناء هذه الإستراتيجية يستلزم تناسق هذه الأساليب مع الأهداف المخططة للبرنامج. فإذا ماكانت الأهداف المخططة – وعلى سبيل المثال – تحقيق الكفاءة الإقتصادية، وتعظيم إيرادات الخصخصة فإن الدعوة للعطاءات بغرض البيع عادة ماتفضل المفاوضات المباشرة مع المستثمرين الأفراد. أما فيما يتعلق بأساليب الخصخصة الأخرى مثل الكابونات الحرة، ومساهمة العاملين فقد لاتكون بالوسائل المناسبة إذا كان الهدف هو تعظيم الإيرادات، إلا أنهما يخدمان جيداً الأهداف السياسية لبرنامج الخصخصة . وبالمثل أيضا فإن تعميم ملكية الأسهم للجمهور قد يتناسب مع هدف الترويج الواسع للملكية ولأسواق المال، إلا أنه قد لا يتناسب مع هدف تحقيق الكفاءة ونقل التكنولوجيا .

على الرغم من أن تعظيم الكفاءة الإقتصادية عادة مـايكون أحـد أهـم أهـداف برنـامج الخصخصة، إلا أن الواقع يشير إلى وجود إعتبارات أخرى سياسية، وإجتماعية، ومالية تؤثر فـى إختيار أهداف وأساليب الخصخصة. والخلاصة أن أهداف برنامج الخصخصة لاتخرج عن خمسـة أهداف رئيسية يندرج تحت كل منها أهداف فرعية، وذلك على النحو التالى :

- تنمية وزيادة كفاءة الإقتصاد الوطنى: ويندرج تحت هذا الـهدف مجموعـة أهـداف فرعية مثل تحقيق إقتصاد السوق، تشـجيع المشـروعات الخاصـة، تحسـين الكفـاءة والمنافسة، تنمية أسواق مالية مؤثرة، الوصول بالمنتجات المحلية إلى الأسواق الخارجية، تشجيع وزيادة الإستثمارات الأجنبية، تنمية التكامل بين الإقتصاد الوطنـى ودمجـه مـع الإقتصاد العالمى، الحفاظ على تشغيل المشروعات وخلق وزيادة فرص العمل الجديدة.
- تطوير الشركات ورفع كفاءتها: ويندرج تحت هذا الهدف مجموعة أهداف فرعية مثل : الإسراع بتحسين كفاءة المنشأة ومنافستها محليا وعالميـا، تشـجيع الإبتكـار وإدخـال تكنولوجيا جديدة، تحسين نوعية المنتجات من السلع والخدمات، إدخال أساليب وكفـاءات إدارية جديدة، السماح للشركات بالدخول فى إتحادات محلية ودولية كضرورة لبقائها .
- تحسينات مالية وتطوير الميزانية: ويندرج تحت هذا الهدف مجموعة أهداف فرعيـة منها : تعظيم الإيرادات الصافية للخصخصة لتغطية وتمويل الإنفاق الحكومـى وتخفيـض الضرائب، خفض المتطلبات التمويلية لشركات القطاع العام وإلتزامـات الدولـة نحوهـا، تشجيع القطاع الخاص على تمويل الإستثمارات، إيجاد مصادر جديدة للموارد الضريبيـة، الحد من خروج التدفقات المالية وتوطين التدفقات الداخلة لرأس المال الأجنبى .
- إعادة توزيع الدخول: ويندرج تحت هذا الهدف مجموعة أهداف فرعية منها : الإسـراع بإنتشار ملكية رأس المال وزيادة رجال الأعمال، تنمية طبقة وسطى وطنية، تشجيع الملكية الخاصة للعاملين، رفع دخول الإداريين أو المنفذين للمشروعات .
- إعتبارات سياسية: ويندرج تحت ذلك مجموعة من الأهداف الفرعية منها : خفض حجـم ومجال القطاع العام ومساهمته فى النشاط الإقتصادي، التركيز علـى أساسـيات وظـائف الحكومة وخلق بيئة مناسبة للنشاط الإقتصادي الخاص، تقليل فرص الفساد وسوء إستخدام الملكية العامة، تقليل نفوذ أو سلطة حزب معين أو إتحادات العمل على الإقتصـاد، زيـادة شعبية الحكومة فيما يتعلق بالإنتخابات القادمة.

(٣/٢) إيجابيات وسلبيات الخصخصة من خلال تجارب بعض الدول:

هذا وإذا كانت الأهداف المشار إليها تمثل الأهداف العامة لبرامج الخصخصة ، فإن التساؤل الذي يطرح نفسه الآن : ما هي التجارب الدولية فى هذا الشأن وما هي السلبيات والإيجابيات ؟ ... وفى الواقع إن الإجابة على هذا التساؤل تكمن فى الإجابة على بعض التساؤلات الفرعية والتي تشمل :

- هل الخصخصة في الأساس قضية اقتصادية ؟ ... إن الإجابة على ذلك وبالتأكيد بنعم، إلا أنها قد تبدو أكثر من ذلك وبكثير مع نمو برنامج الخصخصة بدرجة كبيرة حيث تعتبر بذلك عمل سياسى ذات أهمية. فالخصخصة وفى معظم الأحيان ووفقا للمفهوم السائد تمثل خروجاً عن الأيدولوجية والرمز التاريخي لسيطرة الحكومة أو الدولة على الأصول الإنتاجية للمجتمع، إن عمليات بيع الأصول الإستراتيجية للدولة مثل شركات الطيران الوطنية أو البترول كثيراً ما تحرك الانفعالات السياسية القوية خاصة عندما يكون من بين المشترين مستثمرون أجانب . فالمؤسسات الدستورية فى كل من المكسيك وفنزويلا على سبيل المثال منعت خصخصة شركات البترول الاحتكارية حتي بالنسبة للرأسمالية الوطنية . كما أن تحويل الشركات المملوكة للدولة إلى ملكية القطاع الخاص أعاد توجيه أهدافها الأساسية بعيداً عن الهدف السياسى لها والممثل فى توفير فرص العمل إلى الهدف الإقتصادي الممثل فى تعظيم أرباح وزيادة ثروة أصحاب الأسهم بالقطاع الخاص بما لذلك من تأثيرات جذرية ويومية على المؤسسات والمواطنين العادين ، فضلاً عن ما قد يترتب على تحول الملكية العامة إلى الملكية الخاصة من تغيرات سريعة وشديدة فى سياسات التعويضات والعمل داخل الشركات الخاصة ذاتها وغالبا ما يؤدي هذا التحول إلى إتجاه القوي والسيطرة لصالح الإدارة وبعيداً عن العمال.
- هل تطبق الخصخصة أساساً فى الإقتصاديات النامية وتلك التي فى مرحلة التحول فقط ؟ ... والإجابة على ذلك بالنفي .. حيث بدأت فى المانيا عمليات الخصخصة فى بداية الستينات عندما باعت الحكومة جزء من أسهمها فى شركة سيارات " فلوكس واجن " والشركة الصناعية فيبا إلى مستثمرين من القطاع الخاص ، كما قامت حكومة حزب المحافظين بقيادة مارجريت تاتشر بتنفيذ أولى العمليات الحديثة للخصخصة حيث بيعت شركة إنتاج الطائرات وشركة الإتصالات السلكية واللاسلكية فى عام ١٩٨١. ولقد أصبحت ظاهرة الخصخصة ظاهرة عالمية مع حلول منتصف عقد الثمانينات حيث طبقت حكومات كثيرة فى غرب أوروبا ، وجنوب شرق آسيا وأمريكا اللاتينية وأفريقيا برامج

كاملة لنقل ملكية القطاع العام عن طريق الخصخصة . كما طبقت اليابان أيضاً الخصخصة ببيع شركة نيبون للتلغراف والتليفون. كما طبقت دول وسط وشرق أوروبا بعد سقوط أوروبا الشرقية برامج الخصخصة بدرجات متفاوتة من التأييد والحماس . وتشير تقديرات عوائد عمليات الخصخصة وتوزيعها الأقليمي خلال الفترة ١٩٨٨- ١٩٩٨ إلى أن النصيب الأكبر منها قد أختصت به أوروبا الغربية (٥٢%) ثم يليها فى ذلك آسيا والباسفيك بنسبة ٢٣%، ثم أمريكا اللاتينية بنسبة ١٥% ثم أوروبا الشرقية والإتحاد السوفيتي بنسبة ٤%، وحيث يأتي بعد ذلك الشرق الأوسط وأفريقيا بنسبة ٣%، وأمريكا الشمالية، وكندا بنسبة ٣%، أما توزيع عائدات الخصخصة خلال هذه الفترة قطاعيا فيشير إلى أن قطاع الإتصالات قد حظي بالنسبة الأكبر منها والتي تبلغ نحو ٣٠% ثم يليه فى ذلك قطاع الكهرباء بنسبة ١٧% ثم قطاع البنوك بنسبة ١٢% ثم قطاع البترول والغاز بنسبة ١٠%، على حين تبلغ نسبة القطاعات الأخري نحو ٣٠% منها .

- <u>هل الهدف من الخصخصة هو الحصول على الأموال فقط</u> ؟ ..... فى الواقع أن ذلك يعد واحداً من الأهداف العديدة للخصخصة والتي قد تشمل إلى جانب ذلك أهداف زيادة الكفاءة الاقتصادية، وخلق التنافس، وتوجيه القطاع العام لتطبيق أساسيات السوق الحرة ، وتشجيع الاستثمار الأجنبي، والإسراع بنشر الملكية المشتركة. وعندما تشكل الخصخصة جزءاً من الإجراءات الكثيرة للإصلاح الاقتصادي الشامل، والتي قد تنطوي على إجراءات مالية قاسية، فإن الحكومات قد ترغب في الإسراع بتحول الملكية العامة إلى الملكية الخاصة حتى لو اقتضى ذلك بيع الشركات بأسعار متدنية، وقد يشمل ذلك أيضاً ما تلجأ إليه الحكومات من أساليب لنشر ملكية أسهم شركات القطاع العام بين العمال المشتغلين بها أو الجمهور بغرض تشجيع الدعم السياسي لبرامج الخصخصة. ومن النماذج على ذلك نظام الكابونات الذي لجأت إليه كل من روسيا وجمهورية التشيك حيث التحول السريع من ملكية القطاع العام إلى ملكية القطاع الخاص. وإن كان من الجدير بالذكر أن هذه البرامج تحولت جميعها فى النهاية إلى إخفاق إقتصادي بعد أن كانت مقبولة فى البداية سياسياً من الجمهور.
- <u>هل تساعد الخصخصة على موازنة ميزانية الحكومة</u> ؟ ..... والإجابة بالتأكيد بنعم ، حيث تمثل إيرادات البيع أو جزءاً كبيراً منها مصدراً من مصادر إيرادات الخزانة العامة للدولة من ناحية ، كما تلغي الخصخصة استمرارية الحاجة إلى تعويض خسائر شركات القطاع العام فى صورة دعم تلتزم به الحكومة من ناحية أخري (حيث بلغ حجم دعم

الحكومة للشركات المملوكة للدولة بالمكسيك وعلى سبيل المثال نحو ١٢% من الناتج المحلي الإجمالى فى عام ١٩٨٢) أضف إلى ذلك ما يمكن أن تمثله الشركات المباعة من مصادر ضريبية وموردا من موارد الإيراد للخزينة العامة للدولة بعد الخصخصة .

- هل تؤدي الخصخصة إلى إنكماش الدور الإقتصادي والإجتماعي للدولة؟:

والإجابة على ذلك لا يمكن القطع بها بنعم أو لا . فمن الطبيعي أن يصاحب نقل ملكية شركات القطاع العام إلى الملكية الخاصة انخفاض مساهمة ما تحوزه الدولة من شركات أو أصول فى الناتج المحلي الإجمالي وتقلص دورها في الإنتاج المباشر للسلع والخدمات ، إلا انه قد يقابل ذلك من جهة أخري تركيزها على الخدمات والمدفوعات التحويلية (المعاشات وشبكات الضمان الإجماعي) بصورة أكبر . فقد انخفضت مساهمة الشركات المملوكة للدولة في الناتج المحلي الإجمالي بالدول المتقدمة - على سبيل المثال - من نحو ٩% فى أواخر السبعينات إلى نحو ٦% فى بداية التسعينات ، ومع ذلك ازدادت نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي في بعض اقتصاديات أوروبا الغربية لتصل إلى أكثر من ٥٠% ، كما ظلت هذه النسبة ثابتة تقريباً دون تغير يذكر في الدول النامية على الرغم من انخفاض مساهمة الشركات المملوكة للدولة في الناتج المحلي الإجمالي من ١٦% في عام ١٩٨٠ إلى أقل من ٨% افي عام ١٩٩٤ - كما أن الخصخصة أدت أيضاً إلى تغير الدور الذي تلعبه الحكومات من خلال تطبيق أطر إدارية وإشرافية جديدة مثل الإشراف على وتنظيم الشركات التى تم خصخصتها حديثاً .

* هل تؤدي الخصخصة إلى زيادة الكفاءة الاقتصادية للشركات ؟ وهل تضر بالعاملين ؟: والواقع إن الإجابة على ذلك ليست بالبساطة. حيث تشير الدراسات الى ظهور الكثير من الشركات التى حققت زيادات واضحة وسريعة فى الإنتاج، والكفاءة ، والربحية والإنفاق الاستثماري مع خفض معنوي فى مديونياتها، إلا أنه يقابل ذلك من ناحية أخري فقد الكثيرين من العمال لوظائفهم. ومن الأمثلة على ذلك ما ترتب على خصخصة شركة السكك الحديدية بالأرجنتين من الأستغناء عن ما يقرب من ٧٩% من العاملين بالشركة. كما تشير دراسة أخري إلى أن خصخصة ما يقرب من ٢٠٠ شركة قطاع عام بالمكسيك ترتب عليها فقد ما يقرب من نصف مليون عامل لوظائفهم بعد الخصخصة . أضف على ذلك أيضا ما قد يترتب على الخصخصة من تكاليف إجتماعية أخري ممثلة فيما يفقده العاملين بالشركات المباعة من مزايا إجتماعية (مثل رعاية

الأطفال، والسكن، والتأمينات الصحية) كانوا يتمتعون بها قبل خصخصة هـــذه الشـركات والتي أصبحت تسعي إلى تحقيق الأرباح كما حدث فى دول شرق أوروبا .

- هل تفرز الخصخصة الفساد ؟ والإجابة على ذلك قد تكون بنعم فى بعض الحالات، فقـد يوجد الفساد مع الخصخصة بالصفقات الخفية أو العمولات، حيث قد تعقـد صفقـات بيـع الأصول بعيداً عن الشفافية، ومن النماذج على ذلك البرنامج الروسي للخصخصة. كما وجد الفساد مع برنامج الكابونات فى جمهورية التشيك بسبب التصميم الردئ وعدم وجود هيكل قانوني مناسب، وعلى العكس من ذلك فى حالة برامج الخصخصة التي نفذت مـن خـلال أسلوب عرض المساهمات على الجمهور الذي يعد نموذجاً للشفافية .

(٤/٢) الإجراءات الواجب اتخاذها قبل خصخصة قطاعات البنية الأساسية:

إن ما سبق ذكره من إيجابيات وسلبيات للتجارب الدولية فى مجال الخصخصة فـى إطـار التساؤلات المشار إليها يمكن أن يطرح بدوره التساؤل عن ما هي الإجراءات الواجب اتخاذها قبـل خصخصة قطاعات البنية الأساسية لضمان نجاح برنامج خصخصة هذه القطاعـات ؟ إن الإجابـة على ذلك التساؤل يمكن إيجازها فى الإجراءات التي تسـاعد علـى تهيئـة الظـروف السياسـية والاجتماعية وإعادة النظر فى القوانين والتشريعات السائدة ذات الصلة بالقطاعات المعنيـة بمـا يشجع المجتمع والقطاع الخاص على المشاركة الإيجابية فى هذه البرامج. ويمكـن إيجـاز هـذه الإجراءات فيما يلى :-

- توفير إطار قانوني وتشريعي بتعديل ما هو قائم وبما يتناسب مع رغبـة المجتمـع فـى خصخصة قطاعات البنية الأساسية، حيث قد توجد قيـود دسـتورية أو قانونيـة تعـوق إجراءات الخصخصة.
- التنسيق الجيد والتتابع فى الإصلاح القطاعي وبرامج الخصخصة سواء فيما يتعلق بالكيـان الخدمي المفرد أو القطاع الذي ينتمي إليه هذا الكيان، كما يجب أن يستمر التنسيق والتتابع قبل وبعد خصخصة قطاعات البنية الأساسية.
- التعريف الواضح لأهداف برنامج الخصخصة منذ البداية .
- العمل على إدخال المنافسة فى السوق على أن تقوم الحكومة بوضع الإجراءات والضوابـط اللازمة لتشجيع هذه المنافسة .

- تكييف الإطار المؤسسي، والتنظيمي ليتلاءم مع الظروف الوطنية، حيث يجب أن يأخذ تصميم الإطار التنظيمي في اعتباره القدرات المؤسسية إلى جانب اللوائح الإدارية والتشريعية .
- توفير الضمانات على الاستثمار في قطاعات البنية الأساسية المستهدفة ببرنامج الخصخصة ، لما تتصف به هذه الاستثمارات بالأجل الطويل .

٣- برنامج الخصخصة المصري:

أما بالنسبة للبرنامج المصري للخصخصة فقد بدأ مع تطبيق برامج الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي وتشجيع القطاع الخاص على المشاركة في الاستثمار والتنمية من خلال تملك وإدارة مشروعات القطاع العام. حيث وضعت الدولة الإطار القانوني لتهيئة المناخ للتحول من القطاع العام إلى الخاص فأصدرت قوانين الاستثمار كما أصدرت قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١، وكذلك القواعد والإجراءات التنفيذية المنظمة له. ووفقا لهذا القانون قامت الحكومة بتقدير نسبة مساهمة القطاع الخاص في ملكية هذه الشركات وفقا لكل حالة على حدة كما أنشئت وزارة قطاع الأعمال العام التي تتولى مسئولية تنفيذ برنامج الخصخصة لشركات القطاع العام سواء الشركات القابضة أو الشركات المساهمة التابعة لها، وفى حالة بلوغ أسهم القطاع الخاص إلى أكثر من ٥١% من رأس المال فإن الشركة تخضع عندئذ إلى قانون الشركات (وليس لقانون قطاع الأعمال العام)، ويمكن لأسهم الشركات المباعة وفقا لهذا القانون أن تتداول فى سوق الأوراق المالية. وقد تتضمن برنامج الخصخصة أشكال وأساليب لنقل ملكية شركات القطاع العام إلى القطاع الخاص ومنها ما يلى :

- بيع كل أو جزء من الأسهم (رأس المال) من خلال العطاءات إلى القطاع الخاص والعام.
- بيع جزء فى صورة شرائح من الأسهم فى سوق المال .
- بيع كل أو جزء من أصول المنشأة من خلال العطاءات إلى القطاع الخاص والعام .
- الاستخدام الكلى أو الجزئى للمنشأة من خلال عقود من الباطن أو الإيجار أو عقود الإدارة.

وفى كل هذه الأحوال يجب على الجهة المسئولة عن تقييم أصول المنشأة الأخذ فى الاعتبار تطوير وتحديث مجالات الإنتاج لهذه المنشآت وتدريب العاملين على التكنولوجيا الحديثة وتطبيقها .

ولقد تلى صدور قانون قطاع الأعمال العام (رقم ٢٠٣ لعام ١٩٩١) صدور عدة قوانين لتسهيل تطبيق برنامج الخصخصة فى كثير من المجالات من بينها بعض قطاعات البنية الأساسية، ولتشجيع القطاع الخاص على المشاركة في الاستثمار والتنمية. ومن هذه القوانين ما يمكن ذكره فيما يلى:

- القانون رقم ٩٥ لعام ١٩٩٢ بشأن أسواق المال ولائحته التنفيذية التى صدرت فى عام ١٩٩٣ .
- القانون رقم ١ لسنة ١٩٩٦ الذى سمح بإنشاء الموانى الخاصة .
- القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩٦ الذي نظم الملكية الخاصة للأراضي الصحراوية المملوكة للدولة.
- القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٦ الذى سمح لشركات القطاع الخاص بالمساهمة فى النقل البحرى ، وتملك أنواع من البواخر ، وتوفير الخدمات البحرية .
- القانون رقم ٣ لسنة ١٩٩٧ الذى منح القطاع الخاص الحق فى البناء والتشغيل ثم تحويل الملكية فيما يتعلق بالمطارات وممرات الإقلاع والهبوط .
- قرار رقم ٢١٠٨ لسنة ١٩٩٧ لرئيس مجلس الوزراء بشأن الإجراءات التنفيذية لقانون حوافز وضمانات الإستثمار، والقرار رقم ٢٨٧٩ لنفس العام بشأن إنشاء لجنة لدراسة موضوعات الخصخصة .
- القانون رقم ١٨لسنة ١٩٩٨ والخاص بتعديل القانون رقم ١٢ لعام ١٩٩٦ بشأن إنشاء هيئة كهرباء مصر فيما يتعلق بإقامة محطات توليد الطاقة وشركات توزيع الكهرباء .
- القانون رقم ١٥٥ لعام ١٩٩٨ الذى ينظم مساهمة القطاع الخاص فى رأس مال بنوك القطاع العام .
- القرار رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٨ لرئيس الجمهورية بشأن إنشاء كيان لتنسيق أنشطة الإتصالات .
- قرار رقم ٢٨٨٦ لعام ١٩٩٧ لرئيس الوزراء بشأن إنشاء لجنة لدراسة تنقيح وتطوير الإجراءات القانونية .

إن ما سبق الإشارة إليه يمثل جانبا من الجهود التي تبذلها الدولة في سبيل تهيئة المناخ القانوني، والتشريعي والإجرائي لتشجيع القطاع الخاص على المشاركة في الاستثمار والتنمية وتحويل الملكية العامة إلى الملكية الخاصة، وإن ركزت بدرجة أساسية على المشروعات الإنتاجية، وبدرجة محدودة من حيث الشمولية على قطاعات البنية الأساسية – وإلى جانب ذلك فقد وضعت

الحكومة المصرية في برنامجها للخصخصة مجموعة معايير لاختيار شركات القطاع العام التي يتوقع أن تكون مؤهلة للانضمام لبرنامج الخصخصة مع بيان الأسباب والمبررات لهذا الاختيار . ومن ضمن ما شملته هذه المعايير ما يلى :

- حجم المشروع وما يتضمنه من أنشطة .
- الجدوى الاقتصادية للمشروع بحيث تظهر المؤشرات الأساسية، وقوة المركز المالى.
- الربحية ، والكفاءة بحيث تعكس المؤشرات جاذبية معدل العائد المحقق خلال السنوات القليلة السابقة للبيع ومشجعاً للمستثمرين على الشراء. وأن تكون نسبة الديون إلى قاعدة الملكية مقبولة ، وأن تعكس المؤشرات المالية كفاءة واضحة فى التشغيل .
- تهيئة بيئية تنافسية مستقرة بمعنى عدم وجود الاحتكار، وأن تعمل الشركات المختارة فى سوق تتوافر به المنافسة .
- تهيئة ظروف عمل مستقرة، وذلك بمعنى أن لا تمنح الشركات التي يتم اختيارها أي مزايا خاصة من قبل الحكومة ، ويمكن أن تلغى مستقبلاً.
- محدودية المشاكل العمالية ، وذلك بمعنى تجنب الشركات التي قد تؤدى خصخصتها إلى تفاقم مشاكل عمالية قد تزيد من مشكلة البطالة وتؤثر سلبا على برنامج الخصخصة.

هذا وعلى الرغم من النجاح النسبي لبرنامج الإصلاح الاقتصادي المصري، إلا أن برنامج الخصخصة والذى بدأ بخصخصة شركات القطاع العام الإنتاجية لم يستكمل بعد لأسباب عديدة ومشكلات، وقيود فنية وإدارية، وقانونية وتشريعية مازالت الحكومة تبذل الجهود فى سبيل التغلب عليها. ولقد لخص الباحثون أهم المعوقات التى تواجه برنامج الخصخصة المصرى فيما يلى :

- مشكلة البطالة المصاحبة لنقل الملكية إلى القطاع الخاص .
- مدى توافر الإدارة المؤهلة والقادرة على فهم إحتياجات المشروع، واستيعاب متطلبات المجتمع ، مع توافر الخبرة والمعرفة الفنية والإدارية بطبيعة وبيئة المشروع .
- عدم وجود أسواق مالية نشطة تستوعب ما يطرح من أسهم ، وتحافظ على استقرار العرض والطلب ، وتوازن أسعار الأسهم بما يؤدى إلى استمرارية وتطور هذه الأسواق وتشجع عملية نقل الملكية والاستثمار .
- عدم وجود قوة شرائية نتيجة لانخفاض مستوى الدخل ، ومعدل الادخار .