

محتويات

الصفحة

157	الفصل العاشر تطورات وإنجازات الخصخصة في.....
157	الدول العربية.....
157	مقدمة.....
158	أولاً: دوافع وأهداف الخصخصة في الدول العربية.....
160	ثانياً: تجارب الخصخصة في الدول العربية.....
165	ثالثاً: أساليب الخصخصة.....
165	البيع لمستثمر رئيسي.....
170	البيع من خلال سوق الأوراق المالية.....
171	أساليب أخرى.....
172	رابعاً: الخصخصة والقطاعات الاقتصادية المختلفة.....
174	خصخصة مرافق البنية التحتية.....
179	الخاتمة.....

الفصل العاشر

تطورات وإنجازات الخصخصة في الدول العربية

مقدمة

اكتسبت خصخصة المؤسسات العامة، أو تحويل ملكيتها أو إدارتها إلى القطاع الخاص، أهمية متزايدة خلال العقد الماضي في إطار الجهود الكبيرة التي أخذت معظم الدول النامية ببذلها لإصلاح أوضاع اقتصاداتها. وأصبح لمسيرة الخصخصة زخم متعاظم مع انخراط روسيا ودول أوروبا الشرقية فيها وظهور النظام المالي والتجاري الدولي الجديد الذي يهدف إلى فتح الاقتصادات على بعضها البعض بحيث يركز التعامل فيما بينها على التنافس وفق آليات السوق.

وتقدر حصيلة الخصخصة الإجمالية في الدول النامية خلال الفترة منذ عام 1990 وحتى نهاية عام 2000 بحوالي 342 مليار دولار أمريكي⁽¹⁾. وخلال هذه الفترة، ارتفعت الحصيلة من 12 مليار دولار في عام 1990 إلى أعلى مستوى بلغته خلال التسعينات وهو حوالي 67 مليار دولار في عام 1997، ثم انخفضت تدريجياً إلى أن بلغت حوالي 35 مليار دولار في عام 2000 نتيجة انخفاض عوائد الخصخصة في دول شرق آسيا بسبب الأزمة المالية التي تمر بها، وإكمال القسم الأكبر من برامج الخصخصة في بعض دول أمريكا اللاتينية.

وبصورة عامة، فإن بروز الخصخصة واكتسابها أهمية متزايدة يعود إلى التحول الكبير الذي حدث في استراتيجية التنمية التي اتبعتها معظم الدول النامية، وذلك من استراتيجية شمولية ارتكزت على التوجيه المركزي للموارد وللإدارة الاقتصادية أدت إلى هيمنة القطاع العام على الاقتصاد وتفشى القيود الإدارية في جميع جوانبه، إلى استراتيجية تركز على آلية السوق في تخصيص الموارد وتستهدف تحرير الاقتصاد من القيود وانفتاحه على الخارج وإفساح مجال أكبر أمام القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي. وقد ساهم في ذلك التحول ضعف الأداء الاقتصادي وبروز الاختلالات المالية والهيكلية وتفاقمها.

وبجانب الحاجة إلى تبني إصلاحات مالية وهيكلية تطول جميع جوانب الاقتصاد، فإن من الأمور التي استدعاها التحول في استراتيجية التنمية إعادة النظر في دور كل من القطاعين العام والخاص في النشاط الاقتصادي. وفي هذا الصدد، أصبح القطاع الخاص مطالب بالقيام بالدور الرئيسي في الإنتاج والتصدير، ولذلك أخذت الدول بالعمل في إطار الاستراتيجية الجديدة على تطبيق السياسات التي من شأنها أن تفسح المجال أمامه للقيام بهذا الدور، ومن أهمها تلك

(1) قاعدة بيانات الخصخصة - البنك الدولي.

المتعلقة بخصخصة المؤسسات العامة. وفي الجانب الآخر، تساهم الخصخصة في تمكين الدولة من القيام بالدور الجديد المطلوب منها وذلك بأبعادها عن المجالات التي نقل فيها كفاءتها ودفعها للتركيز بدلاً عن ذلك على المجالات الهامة المتصلة بها والتي لا يمكن فيها الاعتماد على الأسواق وحدها ومن أهمها إنشاء البيئة الكلية المستقرة المحفزة للنمو والإشراف عليها وتشجيعها.

وفي هذا الإطار، يلقي هذا الفصل الضوء على تجربة الدول العربية في مجال الخصخصة. فيتناول القسم الأول منه الدوافع والأهداف الرئيسية لخصخصة المؤسسات العامة، ويستعرض القسم الثاني بإيجاز تجارب الخصخصة في الدول العربية الرائدة في هذا الشأن. ويتناول القسم الثالث أبرز أساليب الخصخصة التي اتبعتها الدول العربية وعلاقتها بالتدفقات الاستثمارية المباشرة وتطورات أسواق الأوراق المالية العربية. أما القسم الرابع فيستعرض القطاعات الاقتصادية التي ركزت فيها عمليات الخصخصة ويناقش التوجه في العديد من الدول العربية نحو خصخصة مرافق البنية التحتية. وأخيراً، يتناول الفصل أهم العقبات التي تعترض الخصخصة في الدول العربية وأبرز الخطوات التي تتبعها بعض هذه الدول لمواجهة هذه العقبات.

أولاً: دوافع وأهداف الخصخصة في الدول العربية

أدى الاعتماد على القطاع العام كمحرك للنمو الاقتصادي خلال فترة ليست بقصيرة امتدت في معظم الدول العربية إلى أواخر الثمانينات إلى تعاظم سيطرة المؤسسات العامة على اقتصادات هذه الدول وإخضاعها لهيمنتها. وقد حدث ذلك نتيجة للاعتقاد الذي ساد في إطار الاستراتيجية الشمولية التي كانت متبعة بأن آلية السوق ونظام الأسعار لا يمكن لهما القيام بتخصيص الموارد بكفاءة وأن القطاع الخاص ليست لديه القدرة على المساهمة بفاعلية في تطوير القاعدة الإنتاجية وتوفير مستلزماتها. ولذلك، فإن من الأمور التي نادى بها الاستراتيجية وأولتها أهمية كبيرة هو الارتكاز على التخطيط. وفي هذا الخصوص، رأت الاستراتيجية أن عملية التنمية ما هي إلا نتيجة لخطوات وسياسات مدروسة لتحقيق أهداف تم التخطيط لها مسبقاً، وليست نتيجة لعوامل السوق التنافسية. فالتخطيط التنموي، حسب هذه الاستراتيجية، يشمل تنظيم العمليات الإنتاجية، وإتخاذ القرارات الاستهلاكية المتعلقة بالسلع والخدمات التي توفرها الدولة، وتوزيع الموارد المتاحة للاستثمار بين القطاعات المختلفة، ووضع وتنفيذ السياسات المالية والنقدية وسياسات الأجور والأسعار. ولقد أدت تلك الاستراتيجية إلى تعاظم دور القطاع العام وهيمنته على النشاط الاقتصادي، الأمر الذي قاد إلى تفشي القيود الإدارية في شتى مجالات الاقتصاد.

فعلى سبيل المثال، كان القطاع العام في مصر ينتج في أواخر الثمانينات قرابة 40 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي وحوالي 55 في المائة من الناتج الصناعي، وسيطر على 80 في المائة من إجمالي عمليات الاستيراد والتصدير وعلى حوالي 90 في المائة من النظام المصرفي والتأمين. وفي عام 1991 بلغ عدد الشركات التابعة للقطاع العام قرابة 400 شركة تستقطب نحو 35 في المائة من إجمالي العمالة المصرية. وفي تونس، كان القطاع العام ينتج في ذلك الوقت قرابة 30 في المائة من إجمالي الناتج المحلي، كما كانت المؤسسات التي تمتلك الحكومة 34 في المائة أو أكثر من

رأس مالها تحوز على قرابة 40 في المائة من مجموع الاستثمارات في الاقتصاد وتستقطب قرابة 13 في المائة من مجموع العمالة. أما في المغرب، فكان القطاع العام يتألف في منتصف التسعينات من حوالي 800 مؤسسة تحوز الحكومة في حوالي 450 منها على النسبة الغالبة، وينتج قرابة 20 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي ويقوم بتنفيذ حوالي 21 في المائة من مجموع الاستثمارات المنفذة. وفي الأردن، بلغت نسبة مساهمة القطاع العام حوالي 30 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 1997 وقد تركز نشاط المؤسسات العامة في قطاعات التعدين والمحاجر، والكهرباء والمياه، والنقل والمواصلات حيث بلغت مساهمة المؤسسات العامة فيها حوالي 89 في المائة و 77 في المائة و 89 في المائة على التوالي.

وقد أبرزت التجارب أن أداء القطاع العام في معظم الدول العربية كان دون المستوى المتوقع، إذ كانت غالبية مؤسساته تتكبد خسائر كبيرة نظراً لتدني إنتاجيتها وربحياتها، وتعاني من انخفاض شديد في نسبة العائد على استثماراتها ومن ارتفاع مديونيتها، فأصبحت نتيجة لكل ذلك تشكل عبئاً ثقيلاً على موازنات الحكومات. ويعود تدني إنتاجية وربحية المؤسسات العامة إلى عدة عوامل منها إنعدام التنافسية في ظل انغلاق الاقتصاد عن الخارج وراء جدران حمائية في شكل قيود جمركية وغير جمركية، واحتكار القطاع العام للإنتاج والتسويق والتصدير، وتدخل الحكومات في معظم الأحيان في قرارات هذه المؤسسات وخصوصاً تلك المتعلقة بالتسعير والعمالة والأجور والاستثمار، والقصور الذي تعاني منه الإدارة التنفيذية والرقابة الداخلية، بالإضافة إلى ضعف الانضباط المالي بسبب سهولة حصولها على تحويلات حكومية وعلى قروض مصرفية.

ولمعالجة تلك الأوضاع، عمل عدد من الدول العربية منذ العقد الماضي، ضمن جهود الإصلاح الاقتصادي التي تقوم بها، على وضع وتنفيذ خطط لخصخصة عدد من مؤسساتها العامة مستهدفة بذلك تحقيق عدد من الأغراض من أهمها رفع كفاءة هذه المؤسسات وتعزيز قدراتها التنافسية ذلك أن خصخصة هذه المؤسسات يؤدي إلى إخضاع نشاطها لآليات السوق بحيث يصبح من اللازم عليها التجاوب مع التطورات في العرض والطلب على منتجاتها. ويتطلب الإستمرار في البيئة الجديدة إحداث تحول جذري في أسلوب عملها وإتخاذ إصلاحات واسعة تعم جميع جوانبها. وتشمل هذه الإصلاحات تحسين أسلوب الإدارة بما في ذلك تطوير الإدارة الداخلية وزيادة فعاليتها، وإشراك الإدارات المعنية في اتخاذ القرارات، وتفعيل المساءلة لدى الإدارة التنفيذية مما يساهم في رفع إنتاجيتها وترشيد استخدامها للموارد. كما تشمل الإصلاحات التي تفرضها آليات السوق تعزيز قدرة هذه المؤسسات على الوصول إلى مصادر التمويل المختلفة في الأسواق المالية المحلية والعالمية من أجل تمويل أنشطتها والتوسع فيها والمحافظة في الوقت نفسه على أعباء ذلك التمويل في المستوى الذي يتماشى مع أوضاعها المالية وجدوى أنشطتها.

ومن الأغراض التي تسعى الدول إلى تحقيقها من خلال خصخصة مؤسساتها العامة المساهمة في إصلاح أوضاعها المالية. فقد شكلت المؤسسات العامة مصادر نزيه للموازنات الحكومية من خلال التحويلات المباشرة وأوجه الدعم المختلفة التي وفرتها الموازنات لهذه المؤسسات من أجل الإبقاء عليها وتمكينها من الاستمرار في العمل على الرغم من

عدم ربحيتها في الكثير من الحالات. ولذلك، فإن تحويل ملكيتها للقطاع الخاص يستهدف في معظم الأحيان وقف ذلك النزيف وإيجاد مصادر إضافية للإيرادات مما يساعد على تحقيق الانضباط المنشود في الوضع المالي للحكومة.

الإطار رقم (1)

أمثلة على حجم خسائر شركات القطاع العام

سجل عدد كبير من شركات القطاع العام في مصر خسائر كبيرة تحملتها الموازنة العامة للدولة. فقد ارتفعت خسائر هذه الشركات بنسبة 66.5 في المائة بين عامي 1987 و 1995 وذلك من 379 إلى 630 مليون جنيه، فبلغت في مجملها نحو 2,150 مليون جنيه. وقد أدى تحمل الموازنة العامة للدولة لهذه الخسائر إلى زيادة عجز الموازنة إذ تشير إحصائيات البنك الدولي إلى أن حوالي 35 في المائة من العجز في موازنة الدولة بمصر في أوائل التسعينات يرجع إلى العجز المالي الذي سجلته شركات القطاع العام.

وفي تونس، تراوح إجمالي الدعم المالي الذي قدمته الحكومة لقطاع المؤسسات العامة ما بين 5 إلى 7 في المائة من إجمالي الناتج المحلي خلال الفترة ما بين عامي 1983 و 1986. وتضمنت هذه التحويلات دعوماً لتغطية عجوزات التشغيل وتحويلات رأسمالية للاستثمار وتسديد أقساط الديون وزيادة في رأس المال بتوفير موارد إضافية جديدة.

كذلك، فإن من الأغراض التي تسعى الدول إلى تحقيقها من خلال الخصخصة تشجيع الاستثمارات المحلية والأجنبية عبر توفير مناخ استثماري جاذب لها، سواء كانت على شكل استثمارات حافظة أو استثمارات أجنبية مباشرة. ويتصل بهذه الأمور الدور الكبير الذي يمكن للخصخصة أن تلعبه في توسيع وتحفيز نشاط أسواق الأوراق المالية في الدول العربية التي لا تزال تتصف بالضيق الكبير وذلك من خلال توفير العرض من الأسهم بما يسهم في حشد المدخرات المحلية منها والأجنبية لتوفير التمويل بأجل طويلة تتفق مع احتياجات القطاعات الإنتاجية.

ثانياً: تجارب الخصخصة في الدول العربية

تشير البيانات المتوفرة إلى أن حصيلة الخصخصة في الدول العربية بلغت خلال الفترة ما بين عامي 1990 و 2001 حوالي 17.5 مليار دولار أمريكي، كما يتضح من الجدول رقم (1). فمن مجرد مليونين دولار فقط تحققت في تونس عام 1990، ارتفعت حصيلة الخصخصة بصورة متصاعدة في السنوات اللاحقة إلى أن بلغت نحو 2.5 مليار دولار في عام 1997، قبل أن تتراجع بعد ذلك تدريجياً في ضوء التباطؤ الذي حدث في النمو الاقتصادي العالمي إلى أن بلغت حوالي 1.8 مليار دولار في عام 2000. وفي عام 2001، ارتفعت هذه الحصيلة إلى نحو 3 مليار دولار، وهو أعلى مستوى تحققه منذ بدء تنفيذ برامج الخصخصة الأمر الذي يعود بصورة رئيسية إلى حصيلة الخصخصة في المغرب التي بلغت 2.1 مليار دولار وكانت نتيجة لبيع الحكومة لنسبة 35 في المائة من حصتها في شركة الاتصالات. وقد شكلت الحصيلة في المغرب حوالي 70 في المائة من مجمل إيرادات الخصخصة في الدول العربية في ذلك العام.

الجدول رقم (1)
حصيلة الخصخصة في الدول العربية
2001-1990

(مليون دولار)

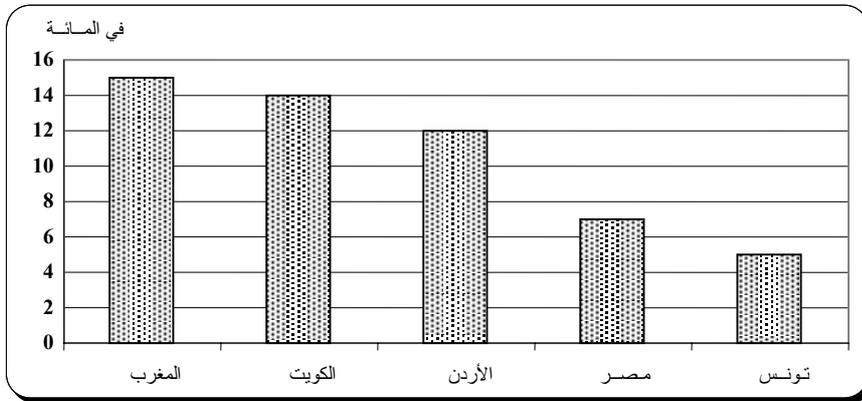
المجموع	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	
5,206	2,104	-	1,163	92	716	271	240	347	273	-	-	-	المغرب
5,186	294	718	857	539	855	1,150	262	393	118	-	-	-	مصر
3,964	537	-	-	345	835	898	1,097	252	-	-	-	-	الكويت
1,049	-	781	107	102	33	11	15	-	-	-	-	-	الأردن
975	89	313	58	364	3	36	32	-	-	61	17	2	تونس
1,166	-	-	46	772	38	21	212	42	26	9	-	-	دول أخرى*
17,546	3,024	1,812	2,231	2,214	2,480	2,387	1,858	1,034	417	70	17	2	المجموع

المصادر: قاعدة بيانات الخصخصة لدى البنك الدولي، ووزارة الخصخصة في المغرب، ووحدة تنسيق الخصخصة في مصر، وجهاز الاستثمار في الكويت، والهيئة التنفيذية للخصخصة في الأردن ووزارة التنمية الاقتصادية في تونس والنشرة الفصلية التابعة لصندوق النقد العربي.

* تشمل الجزائر ولبنان وسلطنة عُمان وقطر والإمارات.

وتعتبر المغرب ومصر والكويت وتونس والأردن من الدول العربية الرائدة في مجال الخصخصة من حيث الإيرادات، حيث بلغت إيراداتها حوالي 93 في المائة من مجمل إيرادات الخصخصة في الدول العربية. وقد بلغت نسبة إيرادات الخصخصة في كل من المغرب ومصر حوالي 30 في المائة من مجمل إيرادات الخصخصة في الدول العربية وبلغت نسبة إيراداتها في الكويت حوالي 23 في المائة ونسبة الإيرادات في كل من الأردن وتونس حوالي 6 في المائة من مجمل الإيرادات في الدول العربية. وتجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من كبر حجم إيرادات الخصخصة في مصر فإن هذه الإيرادات شكلت حوالي 7 في المائة فقط من متوسط الناتج المحلي الإجمالي بين عامي 1990 و2001، في حين أن إيرادات الخصخصة في الكويت شكلت نحو 14 في المائة من متوسط الناتج المحلي الإجمالي وشكلت إيرادات الخصخصة في الأردن حوالي 12 في المائة من متوسط الناتج المحلي الإجمالي، كما يتبين من الشكل (1).

الشكل (1): نسبة حصيلة الخصخصة إلى متوسط الناتج المحلي الإجمالي بين عامي 1990 و2001



المصدر: راجع المصدر بالجدول رقم (1).

والجدير ذكره أن برنامج الخصخصة في المغرب كان قد انطلق في عام 1989 حين صادقت الحكومة على القانون رقم 93 الذي أذن ببيع 112 مؤسسة، منها 37 مؤسسة فندقية و75 مؤسسة تعمل في قطاعات مختلفة. وفي عام 1994، أضافت الحكومة إلى هذه اللائحة مؤسستين لتكرير البترول. ومنذ بداية تنفيذ برنامج الخصخصة، وحتى نهاية عام 2001، تمت خصخصة حوالي 65 مؤسسة، من بينها 26 فندقاً بمبلغ إجمالي يقدر بحوالي 5.2 مليار دولار. وقد شكلت إيرادات خصخصة قطاع الاتصالات قرابة 61 في المائة من مجمل إيرادات الخصخصة، وتشمل حصيلة بيع الحكومة لنسبة 35 في المائة من حصتها في شركة الاتصالات إلى شركة فرنسية مقابل 2.1 مليار دولار في عام 2001، كما سبقت الإشارة إليه، بالإضافة إلى الرسوم التي حصلت عليها في عام 1999 مقابل منحها ترخيصاً لشركة أجنبية أخرى لتوفير خدمات الهاتف النقال والتي تقدر بحوالي 1.1 مليار دولار.

وفي مصر، بدأ تنفيذ برنامج الخصخصة عام 1991 مع صدور القانون رقم 203 الذي حدد قائمة تضم 314 شركة تعمل في القطاع العام، تدار من خلال 17 شركة قابضة، قررت الحكومة تحويل ملكيتها إلى القطاع الخاص بصورة كاملة أو جزئية. وتميزت مسيرة الخصخصة في مصر خلال الفترة 1996-1999 بالقوة والاستمرارية في ظل تنامي قدرة سوق الأوراق المالية على استيعاب المعروض من الأسهم. وقد تمت خلال هذه الفترة خصخصة قرابة 116 مؤسسة بشكل جزئي أو كلي بقيمة إجمالية بلغت نحو 3.3 مليار دولار. واعتباراً من نهاية عام 1999، تراجعت وتيرة الخصخصة مع توجه الحكومة نحو خصخصة شركات تعمل في قطاعات مختلفة منها الغزل والنسيج والتشييد والصناعات الغذائية تعاني من مشكلات فنية ومالية الأمر الذي جعلها أقل جاذبية للمستثمرين. وفي عام 2000، تم خصخصة نحو 23 شركة بقيمة إجمالية بلغت نحو 718 مليون دولار، في حين تم خصخصة نحو 15 شركة فقط خلال عام 2001 بقيمة إجمالية بلغت قرابة 294 مليون دولار. وتجدر الإشارة إلى أن حصيلة بيع شركتين لإنتاج الإسمنت في أوائل عام 2000 شكلت نحو 70 في المائة من مجمل إيرادات الخصخصة لذلك العام. هذا، وبصورة إجمالية تم خصخصة قرابة 185 مؤسسة بشكل جزئي أو كلي منذ بدء البرنامج وحتى نهاية عام 2001 وبقيمة إجمالية بلغت نحو 5.2 مليار دولار. وقد كان من المتوقع أن تنتهي الحكومة في تنفيذ برنامج الخصخصة في نهاية عام 2002 إلا أن التباطؤ في تنفيذ البرنامج أرجأ هذا الموعد إلى أجل غير محدد.

وفي الكويت، نشأت المساهمة الحكومية الكبيرة في أسهم الشركات المحلية نتيجة لمساندة الحكومة للأنشطة الاقتصادية المختلفة بالإضافة إلى استثمارها لعائدات البترول. وقد توسع نطاق هذه المساهمة بصورة أكبر نتيجة لتدخل الحكومة مرتين في سوق الأوراق المالية، أولهما في أعقاب أزمة عام 1976، والثانية بعد انهيار سوق المناخ في عام 1982. وقد بدأ بتنفيذ برنامج الخصخصة في الكويت في عام 1994 مع قيام الهيئة العامة للاستثمار ببيع الأسهم المملوكة للدولة في الشركات المحلية في سوق الأوراق المالية بالإضافة إلى حصصها في شركات أخرى غير مدرجة. غير أن ضعف القدرة الاستيعابية لسوق الأوراق المالية أدى إلى إبطاء مسيرة الخصخصة. ومنذ أوائل عام 2001، أخذ برنامج الخصخصة بالتسارع إذ مثل إعلان الحكومة عن خططها الخمسية التي يشارك فيها القطاع الخاص مشاركة فعالة دفعة إيجابية للبرنامج حيث أعلنت الحكومة عن عزمها خصخصة 70 مؤسسة تعمل في قطاعات مختلفة، كما باعت جزءاً من أسهمها في شركة الاتصالات. هذا، وقد تم منذ بدء تنفيذ برنامج الخصخصة في عام 1994 وحتى نهاية عام

2001، بيع جزء أو كل حصص الدولة في حوالي 33 مؤسسة وبقيمة إجمالية بلغت حوالي 4 مليار دولار أمريكي. وتمتلك الحكومة حالياً أسهم في نحو 21 شركة مدرجة في البورصة وتتراوح حصتها من القيمة السوقية لهذه الشركات ما بين 5 في المائة في بعض منها إلى 88 في المائة في بعضها الآخر. وتقدر القيمة السوقية لحصة الحكومة في هذه الشركات بنحو مليار دولار، أي ما يمثل حوالي 15 في المائة من القيمة السوقية الإجمالية للشركات المدرجة في البورصة. والجدير ذكره أن قرابة 70 في المائة من القيمة السوقية لحصة الحكومة تتمثل في أسهم الحكومة في ثلاث شركات هي بنك الكويت والشرق الأوسط وبيت التمويل الكويتي وشركة الاتصالات المتنقلة.

وفي الأردن، بدأت الخصخصة في عام 1996 وبلغت حصيلتها حتى نهاية عام 2001 حوالي مليار دولار. وعلى الرغم من صغر حجم برنامج الخصخصة في الأردن مقارنة ببعض الدول الأخرى، إلا أنه يعتبر من أنجح البرامج في الدول العربية نظراً للسرعة التي تم فيها تنفيذه. فقد قامت الحكومة خلال الفترة ما بين عامي 1996 و2001 ببيع أسهمها في 21 شركة تمتلك فيها 5 في المائة أو أقل من الأسهم، و12 شركة تمتلك فيها بين 5 و10 في المائة من الأسهم، و11 شركة تمتلك فيها أكثر من 10 في المائة من الأسهم. ويتوقع أن ينتهي تنفيذ برنامج الخصخصة في الأردن في نهاية عام 2002.

الإطار رقم (2) نتائج الخصخصة في الأردن

تشير التقديرات إلى أن تنفيذ برنامج الخصخصة في الأردن ساهم في تحسين الوضع المالي للحكومة وفي تخفيض مستوى الدين العام. فقد ارتفعت إيرادات الحكومة من جراء حصيلتها خصخصة عدد من شركات القطاع العام وارتفاع الضرائب المترتبة على الشركات التي تمت خصصتها نتيجة لزيادة أرباحها. فعلى سبيل المثال، زادت أرباح شركة الإسمنت بحوالي 50 في المائة في العام التالي لبيع 33 في المائة من أسهم الشركة إلى شركة فرنسية الأمر الذي أدى إلى زيادة الضرائب المترتبة عليها بحوالي 3.5 مليون دولار. ومن جهة أخرى، انخفضت نفقات الحكومة نتيجة لإزالة أعباء خسائر عدد من مؤسسات القطاع العام التي تم خصصتها عن كاهل موازنة الحكومة. فعلى سبيل المثال، بعد خصخصة كل من مؤسسة سكة حديد العقبة ومؤسسة النقل العام لم تعد الحكومة تتحمل أعباء خسائر هاتين المؤسستين والتي تقدر بحوالي 6.9 و21 مليون دولار على التوالي. كما تراجعت النفقات الاستثمارية الحكومية من حوالي 7.7 في المائة من الناتج المحلي عام 1996 إلى 6.3 في المائة عام 1999 وإلى 4.9 في المائة عام 2000 نتيجة لقيام القطاع الخاص بجزء من الاستثمارات وخصوصاً في المشاريع التي تمت خصصتها كالاتصالات والنقل العام.

وبالنسبة لأثر الخصخصة على الدين العام، فقد قامت الحكومة بتسديد جزء من الدين العام الداخلي والخارجي من عوائد الخصخصة كما عملت في سبيل ذلك على تحويل بعض الديون الخارجية إلى إستثمارات مباشرة في المؤسسات العامة التي تم خصصتها.

وبالإضافة إلى الآثار الإيجابية على ميزانية الحكومة، أدت خصخصة عدد من شركات القطاع العام وفتح قطاعات اقتصادية للشراكة مع القطاع الخاص إلى رفع كفاءة هذه الشركات ومستوى الخدمات التي تقدمها لا سيما في قطاعات الاتصالات وصناعة الإسمنت والنقل العام والمياه والسياحة.

ففي قطاع الاتصالات، على سبيل المثال، ارتفع معدل انتشار الخدمات الهاتفية، وانخفضت مدة الانتظار للحصول على هذه الخدمات من بضعة أعوام إلى بضعة أسابيع، وأنشئت نحو 32 شركة اتصالات تقدم مختلف خدمات ترأسل المعلومات والإنترنت وغيرها مما أدى إلى توفير حوالي 6,000 فرصة عمل جديدة، وتم وضع خطط استثمارية في هذا القطاع تقدر بحوالي 350 مليون دولار.

أما في تونس، فقد بدأ تنفيذ برنامج الخصخصة في عام 1989 إثر مصادقة مجلس النواب على القانون رقم 9-89. وقد تميزت تجربة تونس بانطلاقها في مراحلها الأولى من غير الاعتماد على قائمة منشورة بالمؤسسات المرشحة للخصخصة نظراً لحرص الحكومة على عدم تحويل اهتمام المستثمرين في المشاريع الجديدة إلى المؤسسات المزمع تخصيصها. ومع تقدم برنامج الخصخصة، عدلت الحكومة سياستها فحددت في عام 2000 برنامجاً يشمل 44 مؤسسة عامة يراد خصصتها، منها بورصة تونس والخطوط التونسية وشركة التأمين وبنك الاتحاد و20 شركة صناعية وعدة شركات عقارية وعدد من الفنادق. ومنذ بدء البرنامج وحتى نهاية عام 2001، تمت خصخصة حوالي 138 مؤسسة عامة وبمبلغ إجمالي يقدر بحوالي مليار دولار أمريكي. وتجدر الإشارة إلى أن حصيلة بيع أربع شركات متوسطة الحجم لإنتاج الإسمنت في الفترة ما بين عامي 1998 و2001 تشكل أكثر من 50 في المائة من مجمل إيرادات الخصخصة في حين تتكون باقي الإيرادات من حصيلة بيع نحو 146 شركة صغيرة تنتمي إلى قطاعات مختلفة.

وبالنسبة إلى الدول الأخرى، فما زالت الخصخصة في مراحلها المبكرة. ففي الجزائر، كانت الحكومة قد أعلنت عن بدء تنفيذ برنامج الخصخصة في عام 1995، كما تمت بعض عمليات الخصخصة في عام 1996. وتمهد الحكومة حالياً للإسراع في تنفيذ برنامج الخصخصة الذي تنوي إنجازه في عام 2011. وفي السودان، تمكنت الحكومة من خصخصة حوالي 17 مؤسسة خلال الفترة ما بين عامي 1993 و1995 إلا أن الخصخصة لم تكتسب بعد زخماً كافياً. وفي لبنان، فإنه يتوقع أن يتم خصخصة بعض المؤسسات العامة التي تعتبر أصلاً قليلة العدد بالمقارنة بالدول العربية الأخرى قبل نهاية عام 2002 نظراً لحاجة الدولة الماسة إلى الإيرادات المتوقع أن تؤول إلى الحكومة نتيجة الخصخصة. ومن ناحية أخرى، يجري في كل من السعودية وعمان وقطر والإمارات إعداد القوانين والدراسات اللازمة للمضي في خصخصة مرافق البنية التحتية وغيرها من المؤسسات العامة. وكانت قد تمت خصخصة بعض مرافق البنية التحتية، خصوصاً في مجال الطاقة، في كل من عمان وقطر والإمارات.

الإطار رقم (3) الخصخصة في الجزائر

في إطار برامج الإصلاح الاقتصادي والهيكلية التي بدأت الحكومة الجزائرية بتنفيذها منذ بدايات العقد الماضي، أولت إهتماماً كبيراً لتحسين مناخ الإستثمار وتشجيع القطاع الخاص وتبنت مسار الخصخصة كأحدى الوسائل لتحقيق هذه الأغراض. وقد حدد القانون الصادر عن الحكومة في عام 1995 أهداف ووسائل برنامج الخصخصة، ومسؤوليات الشركات القابضة التي ستتولى تهيئة المؤسسات العامة تمهيداً لخصصتها، كما صنف المؤسسات العامة إلى ثلاثة فئات هي مؤسسات صحية قادرة على الاستمرار، ومؤسسات يمكن مساعدتها على الاستمرار ومؤسسات تواجه صعوبات. وأعلنت الحكومة عن نيتها خصخصة نحو 41 مؤسسة من بينها 38 مؤسسة صغيرة ومتوسطة يقل عدد العاملين فيها عن 400 فرد وتعتبر صحية وقادرة على الاستمرار، وإعادة هيكلة المؤسسات التي هي بحاجة إلى مساعدة ومن ثم خصصتها وتشمل نحو 61 مؤسسة من بينها 26 مؤسسة صغيرة ومتوسطة، وتصفية المؤسسات التي تواجه صعوبات مع ضمان حقوق العاملين فيها.

وتمت في عام 1996، تصفية حوالي 41 مؤسسة عامة معظمها في قطاعات البناء والنسيج والصناعات التحويلية والاستغناء عن خدمات نحو 60 ألف عامل فيها وإغلاق نحو 60 وحدة إنتاجية غير قادرة على الاستمرار ضمن المؤسسات العامة القائمة.

وعقب عمليات التصفية الواسعة هذه، تراجعت وتيرة الخصخصة خلال الفترة ما بين عامي 1996 و2001 واقتصرت على بيع الحكومة 20 في المائة من حصصها في ثلاثة شركات هي شركة ارياد سليف لإنتاج القمح، وشركة سيدال للأدوية وفندق كراسي، كما تم بيع حصة الحكومة في الشركة العامة لإنتاج الحديد إلى شركة خاصة يمتلك غالبيتها مستثمر أجنبي.

ولإعطاء دفعة جديدة لمسيرة الخصخصة، تم إتخاذ عدد من الإجراءات لتخفيف الضوابط الموجودة على الاستثمار الخاص، كما سمح للقطاع الخاص بالمشاركة في معظم القطاعات الاقتصادية بما في ذلك الاتصالات والتعدين، فيما يجري الإعداد لفتح مجالي الطاقة والهيدروكاربونييات أمام القطاع الخاص. إلا أنه وعلى الرغم من هذه الخطوات، فإن مسيرة الخصخصة في الجزائر لا تزال تسير بخطى بطيئة، فالحكومة تسيطر على الاقتصاد وتستهلك قرابة 18 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي وتوظف حوالي 60 في المائة من العمالة في 950 مؤسسة عامة.

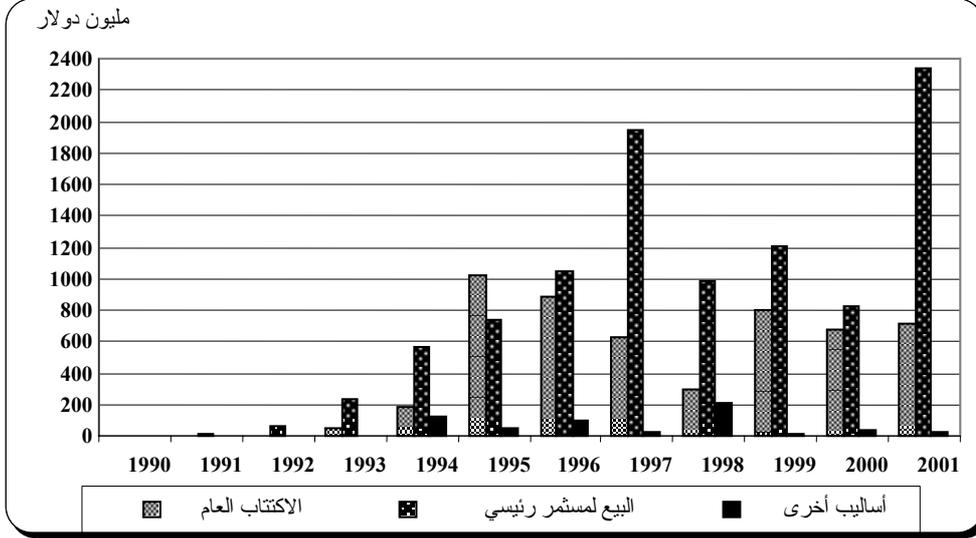
ثالثاً: أساليب الخصخصة

تتبع الدول بصورة عامة أساليب مختلفة لخصخصة مؤسساتها استناداً إلى عوامل عديدة منها طبيعة الأطر القانونية المرعية التي تحدد قواعد وإجراءات الخصخصة، ومدى رغبة الحكومة في إبقاء سيطرتها على المؤسسات العامة، والسرعة المبتغاة في تنفيذ الخصخصة، بالإضافة إلى خبرة الحكومة في مجالات الترويج والتفاوض وإبرام العقود. كما تشمل هذه العوامل حجم أسواق الأوراق المالية المحلية وقدرتها على استيعاب المطروح من أسهم المؤسسات العامة، والوضع المالي والإداري لهذه المؤسسات وانعكاسه على جاذبيتها بالنسبة للمستثمرين المحليين والأجانب، وموقف الرأي العام ونقابات العاملين من الخصخصة. وفي الواقع، فإن الاختيار قد لا يقتصر على أسلوب واحد من أساليب الخصخصة، وإنما قد يمتد إلى مزيج منها حسب حالة كل مؤسسة وطبيعة نشاطها الاقتصادي وحسب حاجة الدولة إلى فئة معينة من المستثمرين.

البيع لمستثمر رئيسي

يعتبر أسلوب الخصخصة عبر البيع لمستثمر رئيسي أكثر الأساليب شيوعاً في الدول العربية، كما يبين الشكل رقم (2)، إذ يقدر نصيب هذا الأسلوب بحوالي 63 في المائة من مجمل إيرادات الخصخصة، أو بنحو 11 مليار دولار. ومن مجمل إيرادات الخصخصة، ساهم أسلوب البيع لمستثمر رئيسي بحوالي 90 في المائة في كل من تونس والمغرب، وبحوالي 41 في المائة في مصر، وبحوالي 25 في المائة في الكويت.

الشكل (2) : حصيلة الخصخصة في الدول العربية
حسب أسلوب البيع (1990-2001)



المصدر: راجع المصدر بالجدول رقم (1).

ويتخذ أسلوب البيع لمستثمر رئيسي أشكالاً عدة، منها نظام العطاءات الذي يتم بموجبه دعوة الجهات الراغبة في شراء المؤسسة المعنية بالتقدم بعروضها للشراء. والجدير بالذكر أن هذه العروض تختلف من نظام إلى آخر، حيث تشمل في أبسط صورها على مجرد سعر الشراء، في حين أنها تشمل في صورها المركبة أموراً أخرى تتضمن مواصفات المنتجات وأسعارها وكذلك سقف الإنتاج. ويعد هذا الأسلوب مناسباً لجذب عروض الشراء من مستثمرين تتوفر لديهم الخبرات الفنية والمالية والإدارية اللازمة لرفع كفاءة المؤسسة وكذلك المعلومات اللازمة لحسن تقدير قيمتها مما يساعد في حصول الدولة على سعر مناسب من بيعها. ويتم تنفيذ هذه العطاءات في الكثير من الحالات من خلال العروض المفتوحة التي تسمح بتحقيق درجة كبيرة من الشفافية إذ تتيح لكل جهة مشاركة في العطاء التعرف على العروض التي يقدمها المنافسون الآخرون وتعديل عرضها في ضوء تلك العروض. وبذلك، يساهم هذا الأسلوب في منع التواطؤ.

وبالإضافة إلى نظام العطاءات، فإن من الأشكال الأخرى الذي يأخذ أسلوب البيع لمستثمر رئيسي هو البيع بشكل مباشر إلى المستثمرين الإستراتيجيين الذين يملكون الخبرة اللازمة لإدارة المؤسسة المراد خصصتها أو الذين يقدمون التقنية المتطورة اللازمة لتعزيز إنتاجية المؤسسة ودرجة تنافسها.

وبصورة عامة، فإنه وبغض النظر عن الشكل الذي يأخذه أسلوب البيع لمستثمر رئيسي، فإن أهمية هذا الأسلوب تكمن في كونه يشكل محوراً هاماً لجذب الاستثمار الأجنبي. وقد أظهرت التجارب في الدول النامية وجود علاقة وثيقة بين الخصخصة وتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، وهو ما يشير إليه الأداء الجيد نسبياً للبلدان التي طبقت برامج الخصخصة في اجتذاب تدفقات ضخمة من هذه الاستثمارات. ويعود ذلك إلى أنه بالإضافة إلى جاذبية بعض المؤسسات

المطروحة للخصخصة بالنسبة للمستثمرين الأجانب، فإن الخصخصة تساهم في الإعلان بشكل مقنع عن التزام الدولة باقتصاد السوق بقيادة القطاع الخاص. وعلى الرغم من أن مشاركة رأس المال الأجنبي قد تأخذ شكل استثمار أجنبي مباشر أو استثمارات حافظة، إلا أن التقديرات تشير إلى أن قرابة 75 في المائة من التدفقات الاستثمارية إلى الدول النامية والتي مصدرها أنشطة الخصخصة قد أخذت شكل استثمارات أجنبية مباشرة في الفترة ما بين عامي 1990 و 1999، كما يوضح الجدول رقم (2)، وذلك نتيجة لضعف أسواق الأوراق المالية في معظم الدول النامية بالإضافة إلى رغبة المستثمرين الأجانب بالسيطرة على إدارة المؤسسات المستثمر فيها. ومما يضيف إلى أهمية التدفقات من الاستثمارات الأجنبية المباشرة التي يتم اجتذابها نتيجة تنفيذ برامج الخصخصة أنها لا توفر فقط موارد الدولة عند بيع الدولة لأسهمها في المؤسسات المعنية، ولكن وبالإضافة إلى ذلك، فإن من المنافع اللاحقة هي الاستثمارات والجهود التي يقوم بها المستثمرون الأجانب من أجل تطوير هذه المؤسسات وتوسيع أنشطتها وزيادة قدرتها التنافسية، وهي التي تشكل بصورة عامة المنافع الإدارية والتقنية المصاحبة لهذه الاستثمارات.

الإطار رقم (4)

دور الخصخصة في التدفقات الاستثمارية إلى الأردن

تشير التقديرات إلى أن حجم تدفقات رؤوس الأموال إلى الأردن المرتبطة بشكل مباشر بعمليات الخصخصة قد بلغ بصورة إجمالية قرابة 500 مليون دولار، وتشمل استثمارات في قطاعي السياحة والاتصالات، بالإضافة إلى استثمارات في قطاعات أخرى، ومنح وقروض من المؤسسات الدولية دعماً منها لبرنامج الخصخصة في الأردن. ومن المتوقع أن يبلغ مجموع الاستثمارات في الأردن المرتبطة بشكل مباشر بعمليات الخصخصة خلال السنوات الأربعة القادمة حوالي 2.1 مليار دولار، وذلك بمعدل سنوي يقدر بحوالي 7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وتشمل هذه التدفقات استثمارات بنحو 400 مليون دولار في قطاع الاتصالات، وحوالي 300 مليون دولار في قطاع الكهرباء، وحوالي 120 مليون دولار لتطوير سكة حديد العقبة وبناء وصلتي الشيدية وميناء العقبة. كما يتوقع أن يبلغ حجم الاستثمارات لإنشاء محطة تنقية المياه العادمة في منطقة التربة السمراء وفقاً لنظام "التشييد والتشغيل والنقل" نحو 150 مليون دولار، ستقوم الحكومة بتمويل جزء منها، يقدر بحوالي 75 مليون دولار عن طريق منحة قدمتها الوكالة الأمريكية للإنماء الدولي دعماً لبرنامج الخصخصة، في حين سيمول القطاع الخاص الجزء المتبقي.

وقد بذلت الدول العربية جهوداً كبيرة لتخفيف القيود على الاستثمار الأجنبي ولسن التشريعات الجاذبة له ولتفعيل دوره في أنشطة الخصخصة. إلا أنه وعلى الرغم من ذلك، فإن حجم تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الدول العربية والتي كان مصدرها أنشطة خصخصة شركات ومؤسسات عامة فيها، يعتبر متدنياً بالمقارنة مع الدول النامية الأخرى سواء من ناحية قيمته المطلقة أو بما يشكله من نسبة إلى إجمالي إيرادات الخصخصة المتحصلة، كما يتضح في الجدول رقم (2). ويعزى ذلك إلى عدد من الأمور تأتي في مقدمتها ضآلة أنشطة الخصخصة في الدول العربية بالمقارنة مع مجموعات الدول الأخرى من حيث عدد وحجم المؤسسات التي تجري خصخصتها. ومن هذه الأمور أن معظم هذه

المؤسسات ليست فقط صغيرة في حجمها بل أيضاً ذات أهمية استراتيجية أقل للمستثمرين الأجانب. وبجانب ذلك، فإن من الأمور التي يعزى إليها تدني التدفقات الاستثمارية المباشرة في إطار نشاط الخصخصة وجود القيود المحددة لها سواء التشريعية منها أو الإجرائية وضعف النشاط الترويجي من جانب الدول العربية لغرض الاستثمار في المشاريع التي يتم خصصتها.

الجدول رقم (2)
المشاركة الأجنبية في حصيلة الخصخصة
1999-1990

(مليون دولار)

1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	
5,500	1,091	10,385	2,680	5,410	5,508	7,155	5,161	834	376	شرق آسيا والمحيط الهادي
4,982	1,082	3,775	1,990	2,026	4,036	4,156	1,556	102	1	إيرادات الخصخصة
										مساهمة الاستثمار الأجنبي
10,335	8,002	16,537	5,446	9,742	3,957	3,988	3,626	2,551	1,262	أوروبا ووسط آسيا
6,503	5,190	8,874	1,880	4,778	1,588	2,932	3,069	1,892	586	إيرادات الخصخصة
										مساهمة الاستثمار الأجنبي
23,614	37,685	33,892	14,142	4,616	8,199	10,488	15,560	18,723	10,915	أمريكا اللاتينية والبحر
19,567	21,535	12,486	6,448	2,206	5,058	3,765	4,037	7,384	6,358	الكاربيبي
										إيرادات الخصخصة
										مساهمة الاستثمار الأجنبي
2,213	2,214	2,480	2,387	1,858	1,034	417	70	17	2	الشرق الأوسط وشمال
1,871	603	603	16	109	325	138	19	3	-	أفريقيا*
										إيرادات الخصخصة
										مساهمة الاستثمار الأجنبي
1,859	174	1,794	889	916	2,666	974	1,557	996	29	جنوب آسيا
104	11	1,043	528	38	997	16	44	4	11	إيرادات الخصخصة
										مساهمة الاستثمار الأجنبي
694	1,356	2,348	745	473	605	641	207	1,121	74	أفريقيا
418	694	1,969	299	275	453	566	66	5	38	إيرادات الخصخصة
										مساهمة الاستثمار الأجنبي

المصادر: قاعدة بيانات الخصخصة لدى البنك الدولي وتقديرات صندوق النقد العربي.
• تشمل المغرب ومصر والكويت والأردن وتونس والجزائر ولبنان وعمان والإمارات.

ففي المغرب، تم في عام 1995 رفع العديد من القيود سواء فيما يتعلق بالملكية أو بالقطاعات والأنشطة المسموح للمستثمرين الأجانب الدخول فيها. ومن بين نحو 39 مؤسسة و 26 فندقاً تمت خصصتها قبل نهاية عام 2001، تم بيع 18 مؤسسة و 4 فنادق إلى مستثمرين أجانب بطريقة كلية أو جزئية. وتشكل إيرادات الخصخصة عن طريق البيع لمستثمرين أجانب حوالي 80 في المائة من مجمل إيرادات الخصخصة. وعلى الرغم من ذلك، فما زالت عوامل عدة، من أهمها ضعف وعدم كفاية آليات التسوية وحل النزاعات ونقص الشفافية المرتبطة بالأحكام والقوانين والإجراءات، تحد من نمو التدفقات الاستثمارية المباشرة.

وفي مصر، بلغت حصيلة ما تمت خصصته من خلال البيع لمستثمر رئيسي حتى نهاية عام 2001 حوالي 2,126 مليون دولار، أو ما نسبته 41 في المائة من إجمالي حصيلة الخصصة. ويشكل نصيب المستثمرين الأجانب من هذه الحصيلة حوالي 1,297 مليون دولار أمريكي، أي 61 في المائة من إجمالي قيمة البيع لمستثمر رئيسي. ويذكر أن الحكومة المصرية كانت قد أقرت مجموعة من القوانين الجديدة في عام 1997 المشجعة للاستثمار الأجنبي والمنظمة له بالإضافة إلى إدخالها تعديلات على التشريعات والقوانين السائدة بالشكل الذي ينسجم مع تفعيل النشاط الاستثماري. وعلى الرغم من ذلك، فما زالت الحكومة تضع العديد من القيود والضوابط على شراء المستثمرين الأجانب للمؤسسات العامة وتحدد القطاعات التي تخشى من أن يؤدي الاستثمار الأجنبي فيها إلى الهيمنة والاحتكار.

وفي تونس، بلغت مساهمة المستثمرين الأجانب حوالي 65 في المائة من مجمل إيرادات الخصصة التي بلغت نحو 975 مليون دولار. والجدير بالذكر أن حوالي 90 في المائة من مساهمة المستثمرين الأجانب أتت نتيجة شرائهم لأربعة مؤسسات لإنتاج الإسمنت خلال فترة 1998-2001، في حين أتت باقي المساهمات نتيجة شرائهم لمؤسسات تعمل في قطاعات أخرى كالتجارة والسياحة والنقل. ويذكر أن الحكومة التونسية كانت قد أزلت في عام 1993 القيود المتعلقة بالملكية وبالأنشطة المسموح للمستثمرين الأجانب الدخول فيها، كما تم منذ ذلك الوقت منح المزيد من التسهيلات والحوافز الضريبية وغير الضريبية للمستثمرين الأجانب مما يعزز من مردودية استثماراتهم.

أما في دول مجلس التعاون الخليجي، حيث لا تزال مسيرة الخصصة تعتبر في معظمها في مراحلها المبكرة، فقد أصدر البعض منها قوانين لتحسين المناخ الاستثماري لمساندة برامج الخصصة. ففي هذا الشأن، فإنه وكما سبقت الإشارة إليه، فقد أقرت الحكومة الكويتية القانون رقم 8 لسنة 2001 في شأن تنظيم الاستثمار المباشر لرأس المال الأجنبي في الكويت. وكانت السلطات قد أقرت أيضاً القانون رقم 20 لسنة 2000 بشأن السماح لغير الكويتيين بتملك الأسهم في شركات المساهمة الكويتية. وتتضمن السماح للمستثمرين الأجانب امتلاك نسبة تصل إلى 100 في المائة من أسهم المشاريع التي يقيمونها في الكويت، والمشاركة في مشاريع القطاعات الأساسية في الاقتصاد، ومنحهم إعفاءات ضريبية لعشر سنوات، وتبسيط إجراءات الترخيص والإجراءات الإدارية الأخرى المتعلقة بالاستثمار الأجنبي. وفي السعودية، فإنه ولمساندة برنامج الخصصة، تم في عام 2000 إصدار قرار يتضمن العديد من الحوافز والتسهيلات والضمانات والإعفاءات للمستثمرين الأجانب، من ضمنها السماح لهم بامتلاك شركات بشكل كامل وبالتمتع بجميع المزايا والحوافز والضمانات التي يتمتع بها المستثمرون السعوديون. كما سمح القانون بحرية حركة رؤوس الأموال الأجنبية المتعلقة بالاستثمارات وبتملك المستثمرين الأجانب للعقارات اللازمة للمشاريع الاستثمارية، وتقديم إعفاءات ضريبية للمستثمرين في المناطق النائية. وبالإضافة إلى ذلك، عززت الحكومة السعودية مساعيها الرامية إلى فتح المجال أمام القطاع الخاص وأمام الاستثمارات الأجنبية إذ أنشأت "المجلس الأعلى لشؤون البترول والمعادن" للموافقة على الاتفاقات والعقود اللازمة مع الشركات الاستثمارية في كافة المراحل اللاحقة لإنتاج البترول الأمر الذي دفع بعض الشركات العالمية المتخصصة للتقدم بطلبات الاستثمار. ويعتبر هذا الإجراء أحد العوامل الرئيسية وراء حصول السعودية على الحصة الأكبر من مجمل التدفقات الأجنبية المباشرة إلى الدول العربية في عام 2001، إذ بلغ نصيب السعودية حوالي 40 في المائة من هذه التدفقات والتي بلغت حوالي 2.6 مليار دولار.

البيع من خلال سوق الأوراق المالية

وبالإضافة إلى أسلوب الخصخصة عن طريق البيع لمستثمر رئيسي، تعتمد الدول العربية على أسلوب البيع من خلال سوق الأوراق المالية (البورصة) كما هو مبين في الشكل (2) الذي يتم بموجبه تحويل المؤسسات المراد خصصتها إلى شركات مساهمة وطرح أسهمها للاكتتاب العام. وفي الحالات التي تطرح فيها الحكومة نسبة صغيرة من أسهمها في المؤسسة العامة للبيع، تصبح ملكية هذه المؤسسة مشتركة بين القطاعين العام والخاص. وقد يكون الغرض من هذا الترتيب رغبة الحكومة بالاحتفاظ بجزء من ملكية وإدارة المؤسسة، أو قد يكون هذا الترتيب بمثابة الخطوة الأولى نحو خصخصة المؤسسة بالكامل.

وتشير تجارب الدول النامية في هذا الشأن إلى وجود علاقات متبادلة بين الخصخصة وتطور أسواق الأوراق المالية، بحيث يعزز كل من هذين النشاطين الآخر من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية النهائية. فوجود سوق نشط للأوراق المالية يستند على القواعد التشريعية الضرورية وتتوفر لديه الخدمات المالية المتطورة يساعد جهد الخصخصة في تحقيق الأهداف النهائية، وهي زيادة الكفاءة الاقتصادية والرفاهية الاجتماعية، عن طريق نقل الملكية إلى القطاع الخاص في إطار يتصف بدرجة عالية من الشفافية والإفصاح لضمان تسيير هذه المؤسسات وفق أسس سليمة وإفساح المجال أمام جميع المواطنين لامتلاك أسهمها من أجل توسيع قاعدة الملكية والحيلولة دون تركها لدى القليل من ذوي النفوذ وبأسعار تقل عن مستوياتها الحقيقية. ومن ناحية أخرى، تشكل الخصخصة حافزاً فعالاً لتطوير وإصلاح أسواق الأوراق المالية من خلال تعزيزها لحجم المعروض من الأسهم وجذبها لإستثمارات الحافظة إلى هذه الأسواق ومن ضمنها استثمارات المغتربين الموجودة حالياً في أسواق مالية أجنبية.

وقد عملت الحكومات في عدد من الدول العربية منذ بداية التسعينات على تطوير أسواق الأوراق المالية التابعة لها بتنفيذ إصلاحات واسعة غطت جميع جوانب هذه الأسواق وإدخال العمل فيها بالأساليب والمعايير المتعارف عليها دولياً من أجل الارتقاء بأدائها وتمكينها من حشد المدخرات الداخلية وجذب الاستثمارات الخارجية. وقد شملت هذه الإصلاحات الجوانب التشريعية والتنظيمية بما في ذلك أسلوب التعامل بالأوراق المالية وآليات التسوية والمقاصة بالإضافة إلى الوساطة المالية. ونتيجة لذلك، أصبحت لهذه الأسواق أهمية متزايدة في تنفيذ برامج الخصخصة، إذ بلغت إيرادات ما تمت خصصته من خلالها قرابة 33 في المائة من مجمل إيرادات الخصخصة في الدول العربية حتى نهاية عام 2001.

ففي الكويت، تمكنت الهيئة العامة للاستثمار من بيع أسهم الدولة في حوالي 26 شركة مدرجة أو أدرجت في البورصة، أي حوالي 80 في المائة من مجموع الشركات التي تم التعامل فيها منذ بدأ البرنامج عام 1993 وحتى نهاية عام 2001. كما بلغ مجمل حصيلة بيع أسهم الدولة من خلال سوق الأوراق المالية حوالي 2,973 مليار دولار، أي بنسبة 75 في المائة من مجمل إيرادات الخصخصة في الكويت. وتشير البيانات المتوفرة إلى أن حوالي 775,645 مستثمر جديد قام بشراء أسهم الدولة المطروحة في سوق الأوراق المالية منذ بدأ البرنامج، إما عبر اكتتاب عام أو عبر مزاد علني، كما

أن طلبات الاكتتاب بهذه الأسهم بلغت نحو 40 ضعف عدد الأسهم المطروحة للبيع. وفي مصر، تم تحصيل قرابة 40 في المائة من مجمل إيرادات الخصخصة، والبالغة حوالي 5.2 مليار دولار، عبر البورصة منذ بدأ تنفيذ برنامج الخصخصة وحتى نهاية عام 2001. وقد تمت أول عملية خصخصة لمؤسسة حكومية من خلال طرح أسهمها للاكتتاب العام في عام 1996، عند طرح قرابة 75 في المائة من أسهم "مدينة نصر للإسكان والتعمير" التي لاقت إقبالا جماهيرياً واسعاً ثم تلى ذلك عمليات طرح أسهم لشركات أخرى.

أما في المغرب وتونس، فقد كانت مساهمة أسواق الأوراق المالية في تنفيذ عمليات الخصخصة متواضعة نسبياً. ففي المغرب، فإنه ومنذ بدء برنامج الخصخصة عام 1993 وحتى نهاية عام 2001، تمكنت الدولة من الإدراج في بورصة الدار البيضاء نحو 15 شركة فقط من أصل 80 شركة بيعت حصص الدولة فيها، كما بلغت مساهمة البيع عبر الاكتتاب العام قرابة 8 في المائة فقط من مجمل إيرادات الخصخصة. وفي تونس، تعتبر حصيلة الخصخصة عبر البورصة محدودة نسبياً، إذ يقدر نصيبها بحوالي 6 في المائة من مجمل إيرادات الخصخصة البالغة قرابة 975 مليار دولار منذ بدأ تنفيذ البرنامج في عام 1989 وحتى نهاية عام 2001. وقد تمكنت الحكومة من بيع حصص لها في نحو 110 مؤسسة صغيرة معظمها تم بيعها عبر نظام العطاءات في حين تمكنت من بيع حصصها في حوالي 20 مؤسسة متوسطة الحجم عبر البورصة.

أساليب أخرى

وبالإضافة إلى الأسلوبين سالف الذكر، تتبع الدول العربية أساليب متعددة أخرى لخصخصة مؤسساتها العامة. ومن هذه الأساليب بيع جزء من أسهم الشركة إلى العاملين فيها بشروط ميسرة حيث يتم سداد قيمة الأسهم على فترات طويلة وذلك مراعاة لمصالح العاملين وحماية لمستقبلهم. ويعتبر هذا الأسلوب أكثر شيوعاً في مصر منه في الدول الأخرى نظراً لارتفاع عدد العاملين في القطاع العام فيها مقارنة مع الدول العربية الأخرى، وقد بلغ نصيبه حوالي 6 في المائة من مجمل إيرادات الخصخصة. ومن هذه الأساليب أيضاً لجوء السلطات، في حالة تعذر بيع المؤسسة بشكل جزئي أو كلي بسبب وضعها المالي المتردي، أو كبر حجمها وتنوع نشاطاتها، إلى حل المؤسسة العامة المعنية وتصفيتها وبيع أصولها إلى المستثمرين في القطاع الخاص الذين يقومون عادة بتأسيس شركة جديدة تقوم بكل أو بعض الأنشطة التي كانت تمارسها المؤسسة. وقد شكل هذا الأسلوب حوالي 5 في المائة من مجمل إيرادات الخصخصة في مصر في حين شكل نحو 3 في المائة من مجمل إيرادات الخصخصة في تونس.

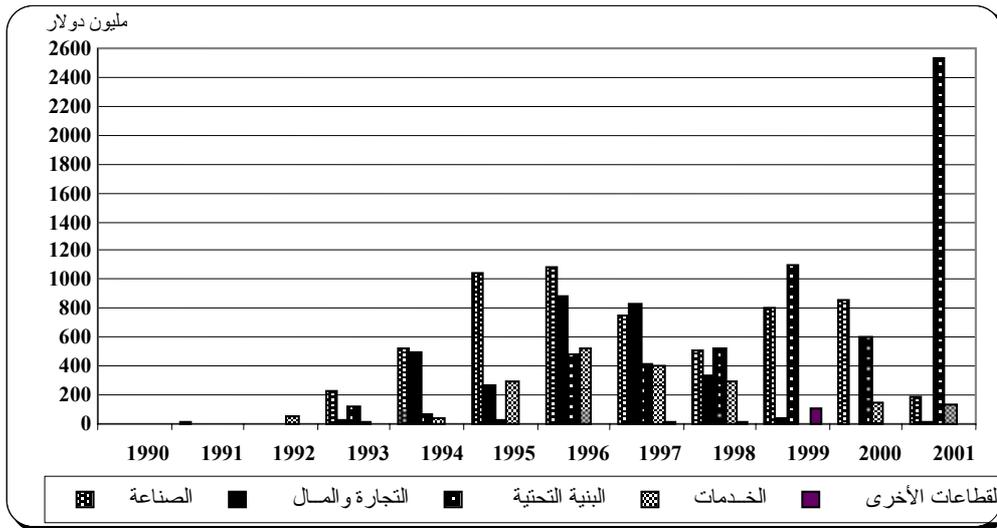
كذلك، فإن من أساليب الخصخصة نقل إدارة المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص بموجب عقود إدارة مع إبقاء حق الملكية في يد الدولة. وقد تستعيز الدولة بهذا الأسلوب عن أسلوب البيع لعدم قدرة السوق على استيعاب بيع المؤسسات المعنية، أو لصعوبة إيجاد مشترر بسبب خسائرها الضخمة أو رغبة من الحكومة في المحافظة على ملكية هذه المؤسسات. وقد يتم نقل الإدارة أما عن طريق تأجير المؤسسة مقابل رسوم ثابتة تحصل عليه الدولة، ويتحمل المستثمر في المقابل المخاطر التجارية، أو من خلال عقد إدارة يتولى القطاع الخاص بموجبه إدارة المنشأة على أن

يُقاسم الربح الصافي مع الدولة، أو عبر عقود امتياز وفقاً لنظام "التشييد والتشغيل والنقل" (BOT) أو نظام "التشييد والامتلاك والتشغيل ثم النقل" (BOOT)، كما قد يسمح للقطاع الخاص بالاستثمار بمشاريع مستقلة وخاصة في مجال الطاقة (IPP-Independent Power Projects). وتكمن جاذبية هذه الأساليب الثلاثة من وجهة نظر المستثمرين في أنها تغنيهم عن شراء منشآت تعاني من مشكلات فنية وإدارية. أما من وجهة نظر الحكومات، فإن هذه الأساليب تحافظ على ملكية الدولة وتجنبها المعارضة العمالية والشعبية التي قد تنتج عن بعض عمليات الخصخصة وخصوصاً تلك المتعلقة بمرافق البنية التحتية التي تعتبر قطاعات استراتيجية والتي ترتفع الكثافة العمالية فيها.

رابعاً: الخصخصة والقطاعات الاقتصادية المختلفة

سعت الدول العربية، كغيرها من الدول النامية، إلى خصخصة المؤسسات التي تعمل في قطاعات تنافسية كالصناعة والزراعة والسياحة في المراحل الأولى من تنفيذ برامج الخصخصة، في حين أُرجأت خصخصة المؤسسات التي تعمل في قطاعات أقل تنافسية، كمرافق البنية التحتية، إلى المراحل اللاحقة. ويعود ذلك إلى أن خصخصة مرافق البنية التحتية تتطلب إجراءات أكثر تعقيداً كسن قوانين خاصة بهذا الشأن وإجراء إصلاحات ضخمة مكلفة. كما أن بعض الدول تتخوف من المعارضة العمالية للخصخصة نظراً لاستيعاب المرافق لأعداد كبيرة من العاملين، كما تتخوف من أن تؤدي الخصخصة إلى رفع أسعار الخدمات الأساسية التي تقدمها هذه المرافق. ولذلك، تفضل الدول عادة إرجاء هذه الأمور إلى المراحل المتقدمة من تنفيذ برامج الخصخصة بعد أن تكون قد اكتسبت الخبرة اللازمة لمعالجتها. ويوضح الشكل (3) توزيع إيرادات الخصخصة في الدول العربية حسب القطاعات الاقتصادية المختلفة.

الشكل (3) : حصيلة الخصخصة في الدول العربية حسب القطاعات (1990-2001)



المصدر: راجع الجدول رقم (1).

ففي المغرب، شملت الخصخصة قرابة 65 مؤسسة بما في ذلك 26 فندقاً و15 مؤسسة تعمل في قطاعي النفط والغاز و9 مؤسسات تعمل في قطاع إنتاج واستخراج المعادن و8 مؤسسات مالية ومصرفية بالإضافة إلى مؤسسات أخرى تعمل في قطاعات مختلفة منها صناعة الأنسجة والجلود وإنتاج مواد البناء والأسمدة الزراعية. وفي مصر، بلغت حصيلة خصخصة المؤسسات التي تعمل في قطاعات التعدين ومواد البناء، والكيمائيات، والصناعات الغذائية والزراعية أكثر من ثلثي مجمل إيرادات الخصخصة منذ بدأ البرنامج وحتى نهاية عام 2001. فقد بلغ نصيب إيرادات خصخصة المؤسسات التي تعمل في قطاع التعدين ومواد البناء قرابة 41 في المائة من مجمل إيرادات الخصخصة، في حين بلغ نصيب خصخصة المؤسسات التي تعمل في المواد الغذائية والزراعية 14 في المائة وخصخصة مؤسسات إنتاج الكيمائيات 12 في المائة. وتوزعت الإيرادات المتبقية على قطاعات السياحة، والإسكان، والتجارة، والتشييد، وغزل النسيج والقطن وإنتاج الأدوية. أما في الكويت، فقد شمل برنامج الخصخصة قرابة 33 مؤسسة تتضمن نحو 6 مؤسسات تعمل في قطاع الخدمات و5 مؤسسات عقارية و4 مؤسسات للخدمات المالية و4 بنوك بالإضافة إلى مؤسسات تعمل في قطاعات التأمين والصناعة والتجارة. وفي تونس، شكلت حصيلة بيع أربعة شركات لإنتاج الأسمت في الفترة ما بين عامي 1998 و2001 والتي بلغت نحو 600 مليون دولار، قرابة 60 في المائة من مجمل إيرادات الخصخصة في حين بلغت حصيلة خصخصة المؤسسات السياحية نحو 14 في المائة من مجمل إيرادات الخصخصة ومؤسسات قطاع الصناعات الكيماوية نحو 7 في المائة. وتوزعت الإيرادات المتبقية على المؤسسات التي تعمل في قطاعات النسيج والزراعة والصيد البحري والصناعات الغذائية.

الإطار رقم (5)

خصخصة المصارف في الدول العربية

تشير البيانات المتوفرة إلى أن القطاع العام مازال يهيمن على الجهاز المصرفي في عدد من الدول العربية. فعلى سبيل المثال، تمتلك المصارف الأربعة التابعة للقطاع العام في مصر حوالي 57 في المائة من مجمل أصول الجهاز المصرفي، و70 في المائة من الودائع، ونحو 60 في المائة من القروض. وفي تونس، يسيطر القطاع العام على المصارف التجارية الثلاثة الكبرى، وعلى مصارف التنمية وشركات التأمين. وفي الجزائر، تمتلك الحكومة المصارف الستة الكبرى من بين 17 مؤسسة مصرفية مرخص لها، في حين يتبع الجهاز المصرفي بأكمله للحكومة في سورية إذ ليس هناك وجود للمصارف الخاصة.

وتعاني المصارف الحكومية من الدول العربية من مشكلات عدة أبرزها تدني أجور العاملين وضعف كفاءاتهم، وقلة الشفافية وغياب التدقيق الداخلي، ومحدودية الخدمات والمنتجات وعدم تطورها، وضعف الرسمة وتدني مستوى الأداء المالي، وتراكم الديون المشكوك فيها والتي تمثل التسهيلات الممنوحة لمؤسسات القطاع العام جزءاً كبيراً منها، الأمر الذي أدى إلى تقليص السيولة المتوفرة لدى المصارف وزيادة كلفة عملياتها.

ولمواجهة هذه الصعوبات، اتخذت بعض الدول العربية في السنوات القليلة الماضية عدداً من الخطوات لإصلاح وتطوير الجهاز المصرفي تضمنت خصخصة بعض المصارف العامة أو جزءاً من ملكية الحكومة فيها. ففي مصر، على سبيل المثال، أعلنت الحكومة في أواخر التسعينات عن نيتها خصخصة مصارف القطاع العام، بعد أن كانت قد أفسحت المجال أمام القطاع الخاص للدخول في القطاع المصرفي في أوائل الثمانينات.

وبالإضافة إلى ذلك، قامت الحكومة خلال السنوات الأخيرة الماضية ببيع أجزاء من حصصها في عدد من المصارف. كما تدرس مشروعاً لدمج بعض مصارف القطاع العام. وعلى الرغم من هذه الخطوات الإيجابية التي قادت حصة القطاع العام من مجمل أصول الجهاز المصرفي بحوالي 23 في المائة مقارنة بعام 1990، إلا أن تشابك مصالح هذه المصارف مع مصالح المؤسسات والشركات التابعة للدولة إلى جانب كثافة عدد الموظفين وتدني مستوى خبرتهم، لازالت تشكل عوامل أساسية تعيق مسيرة الإصلاح وتحول دون جذب الاستثمار الخاص إلى هذه المصارف.

وفي تونس، اتخذت الحكومة خطوات عدة لإصلاح مصارف القطاع العام تمهيداً لخصصتها. ففي هذا الصدد، أعلنت الحكومة في عام 1998 عن برنامج لتسديد ديون مؤسسات القطاع العام إلى المصارف، والبالغة نحو 720 مليون دينار تونسي، وذلك على مدى 25 عاماً. كما قامت الحكومة ببعض الإصلاحات الهيكلية التي تضمنت دمج ثلاثة مصارف مملوكة بشكل جزئي من قبل الحكومة مما أدى إلى نشوء مصرف يعتبر الأكبر في تونس، وتعترم الحكومة خصصته خلال الفترة القادمة.

أما في الجزائر، فعلى الرغم من استبعاد الحكومة خصصة مصارف القطاع العام في المستقبل القريب، إلا أنها اتخذت عدداً من الخطوات لإصلاح الجهاز المصرفي، نذكر منها السماح بإنشاء مصارف خاصة ابتداءً من عام 1990 وإصدار عدد من القوانين والتشريعات التي تضمن استقلالية السلطات النقدية، وإعادة هيكلة مصارف القطاع العام مع التشديد على تعزيز رأسمالها، وتحديث انظمتها الإدارية، واعتماد مفاهيم حديثة لإدارة المخاطر، وإدخال التدقيق الداخلي إليها. كما تنظر الحكومة حالياً إلى إمكانية فتح المجال أمام المستثمرين الأجانب للمساهمة في رأسمال مصارف القطاع العام. ونظراً للتباطؤ الذي يتم فيه تنفيذ هذه الإصلاحات، ما تزال مصارف القطاع العام تمتلك حتى نهاية عام 2001 حوالي 90 في المائة من مجمل أصول الجهاز المصرفي.

وفي محاولة لإصلاح الجهاز المصرفي في سورية، أصدرت الحكومة قراراً في عام 2000 يسمح بفتح فروع لمصارف القطاع الخاص في المناطق الحرة، ثم ألحقته في عام 2001 بقرار يسمح بإنشاء مصارف خاصة في كافة أرجاء سورية، وهي المرة الأولى التي يسمح للمصارف الخاصة بالعمل في سورية منذ نحو 20 عاماً.

خصصة مرافق البنية التحتية

تسارعت جهود خصصة مرافق البنية التحتية في الدول العربية في السنوات القليلة الماضية، كما يوضح الشكل (3). وقد بلغت حصيلة خصصة هذه المرافق بين عامي 1997 و 2001 قرابة 5.6 مليار دولار مشكلة بذلك حوالي 50 في المائة من مجمل إيرادات الخصصة. والجدير ذكره أن جانباً كبيراً من هذه الحصيلة يعود إلى عائدات منح السلطات المغربية في عام 1999 ترخيصاً لمجموعة تتألف من عدة شركات أجنبية لتوفير خدمات الهاتف النقال والتي بلغت 1.1 مليار دولار وعائدات بيعها لنسبة 35 في المائة من حصتها في شركة الاتصالات والتي بلغت 2.1 مليار دولار.

ويعزى تسارع جهود خصصة مرافق البنية التحتية إلى نشوء احتياجات كبيرة لتطوير هذه المرافق نتيجة للنمو الاقتصادي والسكاني الذي شهدته معظم الدول العربية، وخصوصاً دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، في الوقت

الذي أدى فيه نقص التمويل الملائم وقصور إدارة المرافق إلى انخفاض كفاءتها. وتجدر الإشارة إلى أن البنك الدولي يتوقع أن تبلغ نسبة سكان المدن في الدول العربية حوالي 70 في المائة في عام 2020، مما يدل على الضغوط الهائلة التي ستعرض لها مرافق البنية التحتية في السنوات القادمة. ففي قطاع الكهرباء، تشير بعض التقديرات إلى أن حاجة الدول العربية الإضافية ستصل إلى نحو 100,000 ميغاوات خلال السنوات العشر القادمة وبتكلفة تصل إلى نحو 100 مليار دولار، وستتم هذه الاحتياجات بحوالي 10 في المائة سنوياً في بعض الدول، في الوقت الذي يقل إنتاج الكهرباء في معظم الدول العربية مقارنة بمتوسط البلدان ذات الدخل المماثل. أما في مجال الاتصالات، فتشير التقديرات إلى أن قرابة 60 في المائة فقط من الطلب على الهاتف قد تمت تلبيةه. كما يعتبر أداء خدمات النقل ضعيفاً في معظم الدول العربية، فخدمات النقل العام شبه معدومة. وفي حالة وجودها، فإن تدني مستوياتها يدفع المواطنين إلى الاعتماد على وسائل النقل الخاصة بشكل متزايد. وبالإضافة إلى ذلك، فإن شبكة الطرقات الموجودة حالياً لا تلبي احتياجات كافة المناطق وخصوصاً الريفية منها، في حين تكتظ الحركة عليها ولا تتم صيانتها بشكل منتظم مما يؤدي إلى ارتفاع تكلفة المواصلات وكثرة الحوادث. وفي قطاع المياه، تعاني الدول العربية بشكل عام من مشاكل عدة، من أهمها عدم قدرة الإمدادات الحالية للمياه على تلبية الطلب المتزايد عليها، وتدني نسبة مياه الصرف الصحي التي تخضع للمعالجة، ونضوب مصادر المياه التي يسهل الوصول إليها مما يتطلب إنشاء شبكات جديدة لنقل المياه عبر مسافات طويلة.

وتشير توقعات البنك الدولي إلى أن الدول العربية تحتاج إلى استثمارات تصل إلى حوالي 370 مليار دولار في مجال البنية التحتية قبل عام 2006. وفي ضوء التطورات الاقتصادية في الدول العربية والجهود الرامية لضبط أوضاع المالية العامة والأدوار المطلوبة من القطاع الخاص القيام بها خلال المرحلة القادمة، فإن من المتوقع أن تمويل الحكومات والمؤسسات المانحة حوالي 85 في المائة من كلفة هذه المشروعات كحد أقصى، وأن يشارك القطاع الخاص بحوالي 15 في المائة من كلفة المشروعات، أو بنحو 60 مليار دولار.

وقد تركزت أنشطة خصخصة البنية التحتية بشكل أساسي في قطاعي الكهرباء والاتصالات وذلك نظراً للتطورات الكبيرة والمتلاحقة في التكنولوجيا المستخدمة في هذين القطاعين والتي أدت إلى انخفاض حجم وتكلفة الشبكات المتعلقة بهما. ومن أبرز التطورات في هذا الشأن، فوز شركة فرنسية بعقدين لإنشاء محطتين لإنتاج الكهرباء في مصر وفق نظام "التشييد والتشغيل والنقل"، وبالتحديد في منطقتي بورسعيد وخليج السويس. ومن المتوقع أن تباشر هاتان المحطتان أعمالهما خلال عام 2002. كما أعلنت الحكومة المصرية عن عزمها منح نحو 15 امتيازاً لإنشاء محطات الكهرباء في كافة أرجاء مصر وذلك قبل حلول عام 2010، بالإضافة إلى نيتها بيع 15 في المائة من حصتها في شركة توزيع الكهرباء. وفي الأردن، سمحت السلطات في عام 1999 بإنشاء أول محطة كهرباء خاصة بتكلفة 300 مليون دولار، كما تم إعادة هيكلة سلطة الكهرباء الوطنية عبر تحويلها إلى شركة وتجزئتها إلى ثلاث شركات تعنى إحداها بالتوليد والثانية بالنقل والثالثة بالتوزيع. ويجري حالياً التحضير لبيع نحو 60 في المائة من رأسمال شركة التوليد وكامل شركة التوزيع، في حين تعتزم الحكومة الإبقاء على كامل ملكيتها في شركة النقل.

وفي عُمان، قامت الحكومة في عام 1994 بأول خطوة من نوعها في دول الخليج إذ منحت امتيازاً لشركة خاصة لإنشاء محطة كهرباء في المناح وفق نظام "التشييد والتشغيل والنقل"، كما سمحت خلال الفترة ما بين عامي 2000 و 2001 لمستثمرين استراتيجيين بإنشاء محطات للكهرباء في كل من الشرقية وبركاء وكامل. وفي عام 2001، قامت الحكومة بأول خطوة من نوعها في الدول العربية إذ منحت امتيازاً لمدة 20 عاماً لامتلاك وإدارة قطاع الكهرباء في منطقة صلالة إلى شركة خاصة، تمتلك شركة أجنبية حوالي 81 في المائة من رأسمالها في حين تمتلك الباقي شركة عمانية. ووفقاً لهذا الامتياز ستتولى الشركة تشغيل وصيانة الشبكة الموجودة حالياً لإنتاج وتوزيع الكهرباء، وستطورها من خلال إنشاء محطة جديدة، كما ستتولى تحصيل رسوم الكهرباء من المشتركين البالغ عددهم 36,000. وتعترم الحكومة الانتهاء من خصخصة قطاع الكهرباء خلال السنتين القادمتين.

وفي السعودية، تم دمج شركات الكهرباء العشر في شركة واحدة في عام 2000 تمهيداً لخصخصتها، كما تم تأسيس أول شركة لإنتاج وتوزيع الكهرباء يمتلك غالبيتها القطاع الخاص، لتخدم منطقتي جبيل وينبع. وفي الإمارات، تم إنشاء محطة كهرباء خاصة في منطقة الطويلة في عام 2000 كما تجري الاستعدادات لإنشاء محطتين أخريين في كل من الشويبات وجبل علي. ويجري في دول أخرى، منها الجزائر وليبيا ولبنان والبحرين والكويت واليمن، اتخاذ الترتيبات اللازمة لفتح المجال أمام شركات خاصة للاستثمار في قطاع الكهرباء.

وفي مجال الاتصالات، منحت الحكومة المغربية في عام 1999، كما سبقت الإشارة إليه، ترخيصاً لمجموعة تتألف من عدة شركات أجنبية لتوفير خدمات الهاتف النقال، وباعت 35 في المائة من حصتها في شركة الاتصالات إلى شركة فرنسية، كما أعلنت عن عزمها بيع جزء آخر من حصتها في هذه الشركة خلال عام 2003 بقدر بحوالي 15 في المائة من رأسمالها. وفي مصر، طرحت السلطات في عام 1998 حوالي 30 في المائة من أسهمها في الشركة المصرية للهواتف النقالة للاكتتاب العام، كما تم بيع ترخيصين لتوفير خدمات الهاتف النقال، أحدهما لمجموعة تتألف من عدة شركات أجنبية والأخر لشركة مملوكة من قبل شركات أوروبية ومحلية. وبالإضافة إلى ذلك، فقد تم توقيع عقد في عام 1998 مع شركة محلية تقوم بمقتضاه بإدارة وتشغيل الهواتف العمومية لمدة عشر سنوات. ومن ناحية أخرى، فازت شركة مصرية في عام 2001 بترخيص لتوفير خدمات الهاتف النقال في الجزائر بقيمة 737 مليون دولار. وفي تونس، قامت الحكومة في عام 1998 ببيع 40 في المائة من حصتها في شركة الاتصالات، والتي تقدر بحوالي 76 في المائة من رأسمال الشركة، عبر اكتتاب عام مقابل 3.4 مليون دولار، و38 في المائة من حصتها إلى شركة اتصالات أخرى تمتلكها الدولة، و15 في المائة إلى البنك التونسي السعودي للاستثمار، وحوالي 7 في المائة إلى البنك التونسي العربي. وفي الأردن، باعت الحكومة في عام 2000 حوالي 49 في المائة في حصتها في شركة الاتصالات بمبلغ يقدر بحوالي 658 مليون دولار، وقد تم بيع نحو 40 في المائة من حصة الحكومة إلى شركة فرنسية مقابل 508 مليون دولار، و8 في المائة إلى مؤسسة الضمان الاجتماعي، و1 في المائة إلى صندوق ادخار موظفي الشركة. وفي الكويت، باعت الهيئة العامة للاستثمار في عام 2001 نحو 113 مليون سهم من أسهمها في شركة الاتصالات عبر اكتتاب عام، وبقيمة إجمالية بلغت نحو 535 مليون دولار. وفي قطر، قامت الحكومة في عام 1998 بأول عملية بيع لجزء من حصتها في إحدى المؤسسات العامة، إذ باعت نحو 45 في المائة من أسهمها في شركة الاتصالات القطرية. وفي سورية، فازت في

أوائل عام 2001 شركتان بعقدين لإقامة شبكتين لتوفير خدمات الهاتف النقال وبسعة 850 ألف رقم لكل شبكة وذلك طبقاً لنظام "التشييد والتشغيل والنقل". وتستعد دول أخرى، منها لبنان والسعودية وعمان والسودان لخصخصة شركاتها العاملة في مجال الاتصالات، إلا أن الأحوال الاقتصادية العالمية المتردية تحول دون الإسراع في تنفيذ هذه العمليات.

وفيما يخص قطاع النقل، فإن من أبرز التطورات في الأردن تشغيل ثلاث شركات خاصة لأربع وحدات من خطوط النقل العام ابتداء من عام 1998 ولمدة عشر سنوات، والاتفاق في عام 1999 مع شركة خاصة لاستثمار سكة حديد العقبة لمدة 25 عاماً. وفي مصر، وافقت وزارة النقل في 2000 على تولي القطاع الخاص إدارة 3 طرق وفق نظام "التشييد والتشغيل والنقل" مقابل مبلغ معين يتم سداؤه إلى خزينة الدولة على أن تعاد الطرق مرة أخرى إلى الدولة بعد انتهاء مدة الامتياز. كما فازت شركة أسبانية بمد خط سكك حديدية من الإسكندرية إلى القاهرة. وتمهد كل من الجزائر والسعودية لخصخصة شبكات خطوط الحديدية.

وفي مجال النقل الجوي، قامت السلطات في الأردن بإعادة هيكلة مؤسسة الخطوط الجوية الملكية الأردنية حيث تم تجزئتها إلى عدة شركات، منها الأسواق الحرة، ومركز تموين الطائرات، ومركز تدريب الطيارين ومركز الصيانة ومركز ترميم المحركات. وقد تم بيع كل من شركة الأسواق الحرة وشركة تموين الطائرات فيما تم تسجيل شركة الطيران كشركة مساهمة مملوكة بالكامل للحكومة تمهيداً لخصخصتها. وفي مصر، وفي خطوة لتحرير قطاع النقل الجوي، سمحت الحكومة في أوائل عام 2000 لجميع شركات الطيران العالمية بالقيام برحلات إلى كافة مطارات مصر، كما سمحت للقطاع الخاص بإنشاء شركات طيران للنقل الداخلي. ومن ناحية أخرى، أعلنت الحكومة عزمها بناء 7 مطارات خاصة في كافة أرجاء مصر وفقاً لنظام "التشييد والتشغيل والنقل"، هذا وقد تم افتتاح أول هذه المطارات في منطقة مرسى علم خلال عام 2001. وفي المغرب، أرجأت الحكومة قرارها خصخصة شركة الطيران الوطنية إلى سنة 2004 كي يتسنى للشركة رفع إيراداتها أثر الخسائر التي تكبدتها خلال عامي 1999 و2000 نتيجة لزيادة أسعار الوقود. وكانت الحكومة تنوي بيع 40 في المائة من أسهم الشركة إلى مستثمر رئيسي وطرح الجزء الآخر في بورصة الدار البيضاء. وتستعد دول أخرى، منها السعودية والجزائر والأردن ولبنان والكويت لخصخصة شركات الطيران الوطنية، كما تستعد كل من عمان وقطر والكويت والسعودية لإشراك القطاع الخاص في مشاريع توسيع وتطوير عدد من مطاراتها الإقليمية.

ومن ناحية أخرى، ما تزال خصخصة المؤسسات التي تعمل في قطاع المياه محدودة في معظم الدول العربية وذلك لاعتبارها مورداً حساساً واستراتيجياً، إلا أنه نظراً لارتفاع تكلفة تلبية احتياجات المواطنين المتزايدة، فإنه من المتوقع أن تتسارع وتيرة الخصخصة في هذا القطاع خلال السنوات القليلة الماضية. ومن الإنجازات الهامة في هذا المجال، منح الحكومة الكويتية خلال عام 2001 امتيازاً لشركة خاصة يخولها إنشاء محطة مياه الصرف الصحي وإدارتها على مدى ثلاثين عاماً وفقاً لنظام "التشييد والتشغيل والنقل"، وهو أول امتياز من نوعه يمنح في الدول العربية. وفي مصر، فازت شركة كندية بامتياز مدته 25 عاماً لتطوير محطة مياه الشرب الموجودة حالياً في مدينة العاشر من رمضان ولبناء وإدارة محطة جديدة تلبى احتياجات المدينة المتزايدة بالإضافة إلى بناء شبكة لنقل مياه الشرب من مدينة العاشر

من رمضان إلى المنطقة الصناعية في منطقة العين السخنة. وفي الأردن، تم التوقيع مع شركة خاصة في عام 1999 لعقد إدارة مياه وصرف الصحي في عمّان، كما تمهد الحكومة لخصخصة محطة تنقيه المياه العامة. هذا، وقد أعلنت دول أخرى، منها تونس ولبنان وقطر، عن نيتها خصخصة بعض مؤسسات المياه.

ومن أبرز التطورات في قطاع النفط، إعلان الحكومة الكويتية في عام 2000 عن نيتها خصخصة شركة نفط الكويت ومؤسسة البترول الكويتية، كما أعلنت عن نيتها دعوة الشركات الخاصة إلى المساهمة في تطوير خمسة حقول لإنتاج النفط لتعمل على مضاعفة إنتاجه ليصل إلى 900 ألف برميل في العام 2006. وفي السعودية، تم إنشاء "المجلس الأعلى لشؤون البترول والمعادن" في عام 2000 للموافقة على الاتفاقيات والعقود اللازمة مع الشركات الاستثمارية في كافة المراحل اللاحقة لإنتاج النفط. وفي اليمن، وافقت الحكومة على إنشاء أول مصفاة للنفط عن طريق شركة خاصة مملوكة من قبل مستثمرين عرب وأجانب ستتولى تمويل وبناء وتشغيل وصيانة المصفاة التي ستنشأ في مدينة المكلا في حضرموت وبتكلفة تصل إلى 890 مليون دولار. وفي هذا السياق، قامت الحكومة المغربية ببيع نحو 15 شركة تعمل في قطاعي النفط والغاز في الفترة ما بين عامي 1993 و1999 وبمبلغ إجمالي بلغ حوالي 817 مليون دولار، كما باعت الحكومة المصرية في عام 1998 شركة لتكرير البترول عبر اكتتاب عام مقابل 105 مليون دولار.

الإطار رقم (6) مبادرة الغاز السعودية

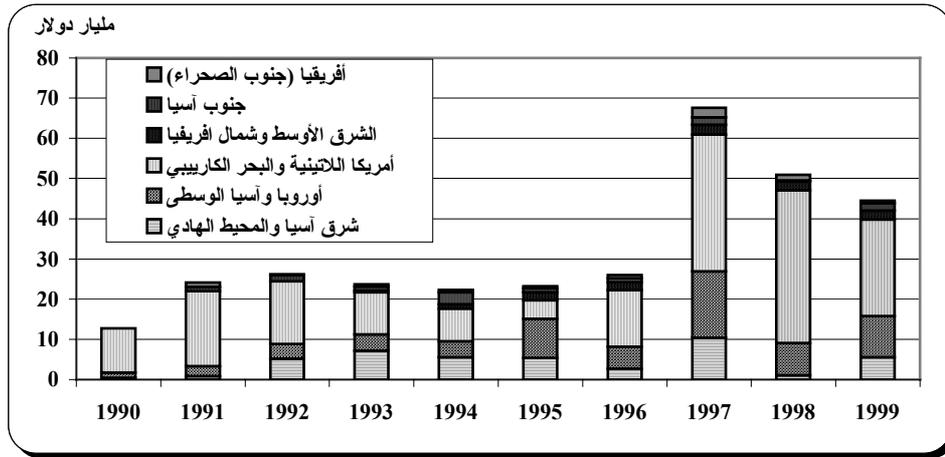
بدأت عملية الانفتاح في قطاع الغاز الطبيعي في السعودية في عام 1998 حين دعت الحكومة شركات النفط الأجنبية للتقدم باقتراحاتهم المتعلقة باستثمار الاحتياطيات الكبيرة من الغاز الطبيعي الموجودة في السعودية والتي تقدر بحوالي 6 آلاف مليار متر مكعب مشكلة بذلك رابع أكبر كتلة غازية في العالم بعد روسيا وإيران وقطر. وبعد دراسة العروض المقدمة وإجراء المفاوضات مع الشركات المهتمة، اختارت الحكومة في أواخر عام 2000، 10 شركات أجنبية للعمل على ثلاثة مشاريع متكاملة هي مشروع تطوير واستثمار منطقة جنوب حقل الغوار وبناء معمل لمعالجة الغاز ومن ثم بناء مصنعين أحدهما لإنتاج البتروكيماويات والثاني لتوليد الكهرباء، ومشروع تنفيذ عمليات استكشاف الغاز في المنطقة الشمالية الغربية وتطوير بعض الحقول المكتشفة هناك ومد الغاز المنتج إلى مصانع لإنتاج الطاقة والبتروكيماويات، بالإضافة إلى مشروع تطوير واستثمار الغاز المنتج من الحقول المتواجدة في شرق الربع الخالي ومد أنابيب الغاز للاستهلاك في المنطقة الشرقية من السعودية. وتجري الحكومة حالياً مفاوضات مع الشركات المختارة للتوصل إلى صيغة نهائية لتنفيذ المشاريع المطروحة.

وتكمن أهمية هذا المشروع في الاستثمارات الضخمة التي يتطلبها والتي قد تصل إلى 25 مليار دولار وتؤدي إلى زيادة إنتاج الغاز الطبيعي إلى ما بين 12-14 مليار قدم مكعب في اليوم، كما يتوقع نشوء العديد من المشاريع والخدمات التابعة لهذا المشروع والتي قد تستقطب أكثر من 150 مليار دولار وتؤدي إلى خلق عشرات الآلاف من الوظائف. وفي هذا السياق تجدر الإشارة، إلى أن هذا المشروع أدخل الشركات الأجنبية قطاع الغاز السعودي للمرة الأولى، وشكل أكبر خطوة لتوسيع استغلال موارد الغاز الطبيعي في السعودية منذ منتصف السبعينات.

الخاتمة

على الرغم من المراحل التي قطعتها مسيرة الخصخصة في الدول العربية، فهي لا تزال تتسم بالضعف فيما يتعلق بالتنفيذ والمجالات التي تغطيها خصوصاً إذا ما قورنت مع الدول في المناطق الأخرى كدول أمريكا اللاتينية أو دول أوروبا الشرقية أو دول شرقي آسيا، في الوقت الذي ما تزال فيه نسبة مشاركة القطاع العام في الاقتصاد في الدول العربية من أعلى النسب في العالم. ففي عام 1999، بلغ نصيب الدول العربية قرابة 5 في المائة من مجمل عائدات الخصخصة في العالم، في حين بلغ نصيب دول شرق آسيا 12 في المائة، ودول أوروبا ووسط آسيا 23 في المائة ودول أمريكا اللاتينية 54 في المائة، بينما كان نصيب دول جنوب آسيا 4 في المائة ودول أفريقيا 2 في المائة. ويبين الشكل (4) إيرادات دول هذه المناطق من مجمل إيرادات الخصخصة السنوية خلال التسعينات.

الشكل (4): حصيلة الخصخصة، مجموعات في الدول النامية 1990 - 1999



المصدر: راجع المصدر بالجدول رقم (1).

ويعود بطء الخصخصة في الدول العربية إلى عدد من المشاكل الشائعة بين الدول بدرجات متفاوتة، يتعلق بعضها بالمؤسسات في حد ذاتها وبعضها الآخر بالوضع العام الاقتصادي والسياسي والاجتماعي. فعلى سبيل المثال، تعاني الخصخصة في معظم الدول العربية من مشكلات قانونية. فتنفيذ الخصخصة يستدعي تهيئة الأطر والأنظمة التشريعية التي تخول الحكومات نقل ملكية المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص، كما يستدعي سن القوانين التجارية اللازمة المتعلقة بطبيعة ونطاق عمل القطاع الخاص. ونظراً لهيمنة البيروقراطية على الإجراءات والقرارات الحكومية فقد يستدعي إقرار مثل هذه القوانين والتشريعات وقتاً طويلاً، وقد أثبتت التجارب ضرورة وجود التزام سياسي من قبل

الدولة بضرورة تنفيذ برنامج الخصخصة لضمان اشتراك كافة أجهزة الدولة في تنفيذ الخصخصة بأقل قدر من المعوقات وبأسرع وقت ممكن.

ومن هذه المشاكل، مشكلة التقييم أو تحديد قيمة المؤسسة بالأسعار السائدة في السوق. فتحديد قيمة مرتفعة للمؤسسة قد يؤدي إلى انتقادات حادة من جانب المستثمرين فضلاً عن عدم إقبالهم على شراء أصول مغالى في قيمتها، في حين يعني تحديد قيمة أقل من القيمة الحقيقية للمؤسسة ضياع أموال على المؤسسة وعلى الحكومة. وفي محاولات لمواجهة هذه المشكلات تعتمد بعض الدول على نظام المزايدات حيث يتم تحديد قيمة المؤسسة في السوق، كما تعتمد دول أخرى كالمغرب والكويت على بيع المؤسسة على دفعات، بحيث يبدأ البيع بمجموعة محدودة من الأسهم ثم تتزايد الأسهم المطروحة للبيع بشكل تدريجي لإتاحة الوقت أمام السوق للتكيف معها ولتمكين الحكومة من الحصول على سعر أفضل.

وتعاني الخصخصة من ضعف التمويل اللازم لإعادة الهيكلة المالية والفنية لعدد من الشركات لتنمية عائداتها وجعلها أكثر جاذبية للمستثمرين عند طرحها. وتتضمن إعادة الهيكلة إصلاح الهياكل المالية للمؤسسات وتخفيف عبء الديون عليها، التي تؤثر سلباً على نتائج أعمالها، والتحديث التقني ووضع برامج مكثفة للتدريب وبرامج التنمية البشرية.

ومن المشكلات أيضاً، مواقف إدارة المؤسسات العامة وموظفيها والتي غالباً ما تكون معارضة للخصخصة بسبب التخوف من أن تؤدي تصفية المؤسسات إلى تسريح الموظفين وفقدانهم لأهم مصدر لرزقهم. وقد يسعى المسؤولون والموظفون إلى اقتراح برامج بديلة لمعالجة الوضع المتردي في المؤسسات العامة للحيلولة دون خصخصتها مما يؤدي في كثير من الأحيان إلى تردد السلطات في أخذ قرار حاسم لخصخصة المؤسسات العامة أو العدول عن هذه القرار. وإدراكاً من السلطات في بعض الدول العربية لهذه التخوفات، فقد اعتمدت في تنفيذ الخصخصة في معظم الأحيان على توفير مجموعة من الخيارات للموظفين والتي تشمل التقاعد المبكر، والتعيين في مؤسسات أخرى، وتوفير وسائل التمويل لإنشاء مشاريع فردية أو اجتماعية، والتسريح النهائي مع التعويض.

وأخيراً، فإن من هذه المشكلات، نقص الكفاءة لدى المسؤولين عن تنفيذ الخصخصة مما يؤدي إلى مشاكل في تسويق الشركات المراد خصخصتها، وعدم توفير المعلومات الكافية للمستثمرين، والاستعمال المحدود لمختلف أساليب الخصخصة.

وعلى الرغم من ذلك، فقد أصبح لدى المسؤولين ما يكفي من القناعة بأن الخصخصة لم تعد خياراً بالنسبة للدول العربية، بل أصبحت ضرورة من أجل تحسين المناخ الاستثماري، ورفع كفاءة المؤسسات العامة وتحقيق المزيد من العدالة الاجتماعية، ورفع معدلات النمو الاقتصادي وجعل الاقتصادات الوطنية أكثر تماشياً مع الاقتصادات العالمية. ومن المتوقع أن تبرز الدول العربية تقدماً في مجال الخصخصة في السنوات القادمة، على الرغم من وجود العقبات سابقة الذكر والتي من المتوقع لها أن تؤدي إلى إطالة فترة تنفيذ برامج الخصخصة في الدول العربية مقارنة بالدول الأخرى. كما أنه من المتوقع أن يؤدي تباطؤ نمو النشاط الاقتصادي العالمي إلى تأجيل بعض أنشطة الخصخصة

الهامة، كذلك المتعلقة بقطاع الاتصالات الذي يشهد ركوداً عالمياً. وتتجه الأنظار حالياً نحو دول الخليج التي تتمتع بمجالات واسعة للاستثمار بما في ذلك مرافق البنية التحتية والقطاعات النفطية.