

غرفة تجارة عمان
ادارة الدراسات والتدريب
وحدة الدراسات والاتفاقيات الدولية

تقرير بشأن

التخصيصة في الأردن

اعداد
وحدة الدراسات والاتفاقيات الدولية
سهر الهنداوي

كانون ثاني 2008

المحتويات

- مقدمة.....صفحة 3
- مفهوم التخاصيةصفحة 4
- العوامل التي ادت الى التوجه نحو التخاصية.....صفحة 5
- أهداف التخاصية.....صفحة 6
- معيقات التخاصية على الصعيد العالمي.....صفحة 7
- قانون التخاصية.....صفحة 7
- مبررات برنامج التخاصية الاردني.....صفحة 8
- اهداف برنامج التخاصية الاردني.....صفحة 8
- المنطلقات العامة لبرنامج التخاصية.....صفحة 8
- طرق واساليب التخاصية.....صفحة 9
- مراحل عملية التخاصية.....صفحة 12
- المشاريع التي تم خصصتها والعوائد الناجمة عنها.....صفحة 15
- الموقف المالي لحساب عوائد التخاصية.....صفحة 18
- خلاصة.....صفحة 20
- المراجع.....صفحة 21

مقدمة:

شهد العالم في العقد الاخير من القرن الماضي العديد من الاحداث الكبرى المفصلية، كانهيار بعض الانظمة الاشتراكية وبروز البديل الاقتصادي الرأسمالي السائد في معظم دول العالم، وتغلغل مفاهيم العولمة عالمياً، وتأسيس الدول علاقاتها التجارية بناءً على اتفاقيات تجارة حرة، وانتشار المعلومات والتقنيات الحديثة، بحيث اصبحت المنافسة اساس الوجود على مختلف الاصعدة والمستويات، مما حدا بالدول لتحسين اداراتها ورفع كفاءاتها بمختلف مستوياتها.

وقد حاول الاردن مواكبة هذه التغيرات وتحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية من خلال تبني الحكومات الاردنية المتعاقبة نظام الاقتصاد الحر الذي يعتمد على التكيف مع عوامل العرض والطلب، والعمل على التصحيح الاقتصادي لرفع المستوى المعيشي ووضع قواعد اساسية للنمو والازدهار. وقام القطاع العام برسم السياسات الاقتصادية وتوجيهها بما في ذلك سياسة الدعم والتسعير للسلع والخدمات ما أمكن ذلك. وامتد دور القطاع العام ليشمل انشاء مشاريع البنية الاساسية وتطويرها وصيانتها، وكذلك مشاركة القطاع الخاص في انشاء المشاريع الانتاجية كالمشاريع التعدينية وخدمات الكهرباء والاتصالات والنقل العام وغيرها.

وبمرور الوقت وتنامي دور القطاع الخاص، وازدياد التوجهات الريادية لدى رجال الاعمال والمستثمرين الاردنيين في الداخل والخارج، وازدياد الابعاء الاقتصادية والاجتماعية والتشريعية والتنظيمية للحكومة، ظهر برنامج الخصخصة في الاردن ليكون اساساً لبرامج الاصلاح الاقتصادي وتشجيع الاستثمارات العربية والاجنبية وفتح الباب امام القطاع الخاص للاستفادة من هذه الفرص.

لقد جاءت عملية الخصخصة جزءاً من حزمة اقتصادية متكاملة تبنتها الحكومة منذ بداية التسعينيات من القرن الماضي في اطار برنامج الاصلاح الاقتصادي والاعتماد على الذات لمعالجة الازمات الاقتصادية التي حلت باقتصادنا الوطني، وما نتج عن ذلك من انفتاح على العالم سواء باتفاقيات الشراكة مع الاتحاد الاوروبي او الانضمام الى منظمة التجارة العالمية او اختراق اسواق عالمية جديدة.

ولم تعتبر عملية الخصخصة نوعاً من التقليد لتجارب الدول الاخرى، وانما جاءت نتيجة لدراسات اجريت على مشاريع القطاع العام التي اتصفت بتدني مستوى كفاءتها الادارية والتشغيلية والترهل الاداري وانخفاض مستوى الخدمات المقدمة وارتفاع حجم مديونيتها، في حين حققت مشاريع القطاع الخاص عوائد ونتائج افضل، وأدت الى ايجاد فرص عمل غزيرة نظراً لارتفاع الكفاءة الادارية والتشغيلية لهذه المشاريع.

مفهوم التخاصية:

للتخاصية مسميات متعددة كالخصخصة والخصوصية ، ولها تعاريف متعددة بحسب مفهومها الضيق أو الشامل، الا ان القاسم المشترك بين جميع التعاريف هو "توزيع الادوار بين القطاعين العام والخاص، ونقل ملكية القطاع العام الى القطاع الخاص، بالتزامن مع فتح باب المنافسة وتفعيل قوى السوق".

ويعني المفهوم الضيق للتخاصية: تحويل حقوق معينة، مثل الملكية و/أو الإدارة و/أو عمليات التشغيل و/أو التطوير و/أو الاستثمار، من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وذلك بشكل جزئي أو كلي، باتباع أساليب مختلفة، أو ترك الحكومة لبعض الحقوق الممنوحة لها بموجب قانون المؤسسة العامة التي تديرها. مما يفيد بأن التخاصية تؤدي إلى تقليص مساهمة القطاع الحكومي في الناتج المحلي الإجمالي والعمالة.

أما بالنسبة للمفهوم الشامل لها: فهي تعني توسيع نشاط القطاع الخاص في مختلف النشاطات الاقتصادية دون أن يؤدي ذلك بالضرورة الى الانتقاص من نشاط القطاع العام، بل الاعتماد بشكل اكبر على القطاع الخاص لتلبية حاجات المجتمع.

ويُعرف قانون التخاصية الأردني رقم (25) التخاصية بأنها (اعتماد نهج اقتصادي يتمثل في تعزيز دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي ليشمل مشاريع القطاع العام التي تقتضي طبيعتها ادارتها على أسس تجارية).

وبذلك فإن التخاصية بمفهومها الواسع تتضمن ما يلي:

- تقليص العجز في الموازنة عن طريق تحسين آليات جباية الضرائب والموارد الحكومية من ناحية، والتحكم في الانفاق وتوجيهه من ناحية اخرى.
- اعادة النظر في المؤسسات والشركات التي تملكها الحكومة كلياً او جزئياً، واعداد ترتيب حساباتها وموازناتها للتعرف على امكاناتها الحقيقية وانجازاتها الفعلية.
- اعادة النظر في آليات التسعير ومدى عدالتها وخدمتها للمستهلك.
- اعادة النظر في ملكية الحكومة لأسهمها في الفنادق والاستراحات والشركات الصغيرة، ومدى نجاعة التمثيل الحكومي في مجالس إدارات هذه الشركات.
- قياس إنجاز الشركات الكبرى التي تساهم الحكومة فيها بمبالغ ضخمة، ومقارنة إنجازها بشركات اخرى يديرها القطاع الخاص الذي يتحمل وحده نتائج مخاطرها واحتمالات خسارتها.
- مراجعة الميزان التجاري وزيادة الصادرات الخارجية.

- إعادة النظر في نظم الحوافز الضريبية للمؤسسات والشركات، والتأكد من جدواها.
- قياس الأداء الحكومي ومدى استجابته لحاجات المواطنين، وبخاصة تلك التي يدفعون مقابلها الرسوم والضرائب من أجل الحصول عليها.
- مراجعة أنظمة اللوازم والشراء والتأكد من تحقيقها للمردود الأعلى مقابل الكلفة الأدنى.
- التأكد من جدوى إجراءات التنافسية ومنع الاحتكار.
- معرفة مدى توفر آليات المراجعة والتدقيق ومدى نجاعتها.
- قياس قدرة الجهاز المصرفي على توفير الموارد المالية للمشروعات المجدية.
- مراجعة نظم حماية الممتلكات والأفكار والإنتاج الإبداعي، وقياس مدى تطبيقها.
- قياس قدرة الحكومة على الإشراف على إيصال الخدمات بدون هدر والتأكد من تحصيلها للعوائد المستحقة.

وعليه فإن التخاصية بمفهومها الواسع هي " عملية منهجية منظمة مدعومة بارادة سياسية ثابتة تهدف الى إعادة بناء مرافق الإنتاج والخدمات في الدولة، وتأهيلها لتحقيق اعلى معدلات النمو الممكنة بين مختلف فئات المجتمع من خلال إعادة تقسيم الأدوار بين القطاعين العام والخاص".

العوامل التي أدت الى التوجه نحو التخاصية:

- هناك عدة عوامل أثرت في التوجه نحو التخاصية، وتبنيها كعنصر أساسي للتنمية الاقتصادية على المستوى العالمي، أهمها ما يلي:
- تفاقم أزمة المديونية العالمية لدى الدول النامية، وبشكل خاص نتيجة ارتفاع خسائر المشروعات العامة واقتراض هذه الدول لسد عجز هذه الخسائر.
- ارتفاع الطلب على الموارد العامة من خلال التزايد السكاني المتواصل، والحاجة الى توفير بيئة جاذبة للعمل التجاري والاستثماري، وایجاد بنية تحتية متقدمة ومتطورة.
- إنحدار الأداء العام للمشروعات العامة على المستوى الدولي، وخاصة في الدول التي تطبق اسلوب التخطيط المركزي، وعدم نجاح الحلول التي اقترحتها المنظمات الدولية لرفع أداء تلك المشروعات من خلال إعادة هيكلتها وبناء عملها على أسس تجارية مع الاستمرار في امتلاك الحكومات لهذه المشاريع وادارتها، في الوقت الذي بدأت ضغوط المنافسة فيه تزداد لتوفير مشروعات ذات كفاءة عالية بأقل تكاليف ممكنة وبالتالي خروج المشاريع الخاسرة من السوق.

- تغيير الفكر الاقتصادي العالمي الذي اعطى أهمية كبيرة لتغيير شكل الملكية في تحسين الأداء العام للشركات، وقد أشار عدد من الدراسات الى تفوق أداء الشركات الخاصة على مثيلاتها في القطاع العام، من حيث:
 1. اتخاذ القرارات بشكل أسرع وبمرونة أكثر.
 2. الاستقلالية في اتخاذ القرارات والتخلص من الروتين.
 3. توفير أنظمة الرقابة والحوافز للكوادر العاملة.
 4. ترشيد استخدام الموارد الاقتصادية وارتفاع الانتاجية.
 5. استخدام أحدث التقنيات التكنولوجية وأرقى انماط الادارة والتسويق.

أهداف التخاصية:

- تتمثل الاهداف الرئيسة للتخاصية بما يلي:
 - **تحسين كفاءة الاقتصاد بشكل عام:** يتسم القطاع العام بتدني مستوى كفاءة ادائه بسبب المشاكل التي يواجهها، من حيث:
 1. تدني مستوى الاجور والحوافز.
 2. محدودية رأس المال.
 3. الروتين والبيروقراطية.
 4. التركيز على المركزية في اجراءات العمل.
 وتسعى التخاصية لمعالجة هذه الاشكالات مما ينعكس بصورة ايجابية على كفاءة الاقتصاد بعامّة.
 - **جذب الاستثمار الخارجي المباشر وغير المباشر:** وذلك من خلال استقطاب مؤسسات استثمار اجنبية، وتوسيع القاعدة الانتاجية والتخفيف من البطالة.
 - **التوسع في البنية التحتية:** استغلال الزيادة في الايرادات الحكومية لمشاريع البنية التحتية من خلال الاستثمارات والمشاريع الجديدة.
 - **تطوير اسواق المال المحلية:** تعمل الخصخصة على تطوير اسواق المال من خلال جذب الاستثمار الاجنبي وزيادة الملكية الاجنبية، وتعمل ايضا على:
 1. جذب المستثمرين الذين يرغبون بتنويع محافظهم المالية، والذين يبحثون عن ادارات الشركات الخاصة.
 2. ايجاد حالة من الاستقرار والتوازن بين البنوك والسوق المالي.
 - **تعزيز وضع المالية العامة للدولة:** وذلك من خلال:
 1. العمل على خفض عجز الموازنة، والزيادة في ايرادات الدولة.
 2. العمل على زيادة ايرادات عوائد التخاصية التي يمكن استخدامها لسد ديون الدولة، وتقوية وضعها المالي والنقدي.
 3. استغلال عوائد التخاصية في مشاريع البنية التحتية.

- زيادة تفرغ الحكومة للأنشطة المختلفة: تعمل التخاصية على توجيه الحكومة لزيادة انتاجية ورفع كفاءة بعض القطاعات كالتعليم، والصحة ، والرعاية الاجتماعية، وتحسين البنية التحتية، ورفع كفاءة القطاع العام بشكل عام.

معيقات التخاصية على الصعيد العالمي:

- يعترض عملية التخاصية عدد من المعوقات، وهي:
- محدودية الثروة الوطنية واسواق المال المحلية وعدم قدرتها على استيعاب المشاريع الكبيرة.
- تدني مستوى جودة موجودات المؤسسات الحكومية، واتسام مشاريعها بانخفاض مستواها نتيجة لتحديد الأسعار والترهل الإداري.
- الصراع مع تدابير منع الاحتكار، حيث تتمتع العديد من المشروعات في الدول الرأسمالية والشيوعية والاشتراكية والنامية بمراكز احتكارية، وبالتالي عند محاولة خصخصة هذه المشروعات تتجابه هذه العملية مع هيئات التنظيم والرقابة التي تسعى الى تطبيق مبادئ التنافسية ومتابعة تنفيذها والرقابة على جودة اسعار الخدمات والمحافظة على مصالح المستهلكين والمستثمرين.
- ضعف الارادة السياسية للسير في برامج الخصخصة وخاصة من جانب القوى والاحزاب المعارضة وبعض جماعات الضغط مما يؤدي الى البطء في اتخاذ القرار وفي التنفيذ.

قانون التخاصية:

- قامت الحكومة، استناداً الى الاستراتيجية الوطنية للتخاصية، باصدار قانون التخاصية رقم (25) لسنة 2000، ليتضمن الأمور التالية:
- انشاء مجلس التخاصية خلفاً للجنة الوزارية العليا للتخاصية ليعمل على تحديد السياسات العليا والموافقة على المشاريع المنوي تنفيذها.
- انشاء الهيئة التنفيذية للتخاصية لتكون الخلف الواقعي للوحدة التنفيذية للتخاصية.
- العمل على تحديد مفهوم التخاصية الذي يتبناه البرنامج.
- تحديد اساليب خصخصة المؤسسات العامة او مشاريع القطاع العام.
- انشاء صندوق لعوائد التخاصية واعتماد أسس ومناهج محددة لاستخدامات تلك العوائد.
- السماح للحكومة بالاعتراض على مشاريع الخصخصة التي تؤثر على المصلحة الوطنية العليا، وبموافقة مجلس الوزراء.

مببرات برنامج التخاصية الاردنى:

قرر الاردن، اعتبارا من مطلع العام 1985 ، تبني وتطبيق التخاصية لتشجيع القطاع الخاص للاسهام في عملية التنمية الاقتصادية في معظم القطاعات، وذلك نظراً للاختلالات التي حدثت في الاقتصاد الوطني نتيجة لتوسع دور القطاع العام في مشاريع البنية الاساسية كالاتصالات والطاقة والنقل والمياه اضافة الى التعليم والصحة، وإحجام القطاع الخاص عن الاستثمارات التي تتطلب رؤوس اموال كبيرة بسبب مخاطرها.

وبعد تعثر عملية التخاصية نتيجة للاشكالات القانونية، وحدوث الازمة الاقتصادية في اواخر الثمانينيات وتدهور سعر الدينار الاردني وتدني مستويات المعيشة للمواطن الاردني، وفي نفس الوقت حدوث تغييرات اساسية على الصعيد العالمي ادت الى تحرير التجارة الدولية وثورة المعلومات، بدأ الاردن بتنفيذ برامج وطنية للاصلاح الاقتصادي وتحقيق الاستقرار المالي، وبناء اقتصاد وطني ناجح قادر على المنافسة الدولية والتكيف مع المتغيرات العديدة وتوفير بيئة استثمارية جاذبة.

اهداف برنامج التخاصية الاردنى:

- رفع كفاءة المشروعات الاقتصادية وزيادة انتاجيتها وقدرتها التنافسية.
- تطوير سوق رأس المال وتوجيه المدخرات الخاصة نحو الاستثمارات طويلة الامد.
- جذب الاستثمارات العربية والدولية.
- تخفيف العبء المالي عن الخزينة العامة.
- ادارة المشاريع الاقتصادية باساليب متطورة قادرة على المنافسة في الاسواق العالمية.

المنطلقات العامة لبرنامج التخاصية:

للبدء ببرنامج التخاصية كان لابد من تحديد المنطلقات والمبادئ التي ستبناها الحكومة لتنفيذ البرنامج، وقد حددت وثيقة الاستراتيجية الوطنية للتخاصية المنطلقات التالية:

1. انشاء هيئات مستقلة للرقابة على القطاعات المخصصة للقيام بمنح التراخيص ومراقبة الجودة وضبط الاجراءات الاحتكارية لضمان مصالح المستهلكين.
2. التدرج في عملية التخاصية وتطوير ثقافة العمل واستخدام الاساليب التجارية والمالية المتبعة لدى القطاع الخاص.
3. اختيار الاسلوب المناسب للتخاصية لكل مشروع بما يناسب متطلبات المشروع والقطاع المختص لتحقيق الاهداف المطلوبة لنجاح عملية التخاصية.

4. تهيئة الظروف لايجاد بيئة تنافسية متطورة، للاستفادة من المزايا التي تمنحها المنافسة فيما يتعلق برفع الكفاءة الادارية.
5. تقييم موجودات المشاريع التي ستتحول للقطاع الخاص وفقاً للاسس المحاسبية المتبعة.
6. بناء الاطار التشريعي والتنظيمي لعملية التخاصية، مع اجراء التعديلات على التشريعات القائمة او سن تشريعات جديدة.
7. الشفافية في اتخاذ القرارات والاجراءات المختصة بعملية التخاصية.
8. تحفيز العاملين في مشاريع الخصخصة وتخصيص أسهم لبيعها لهم بأسعار تشجيعية ومنح تسهيلات للسداد.
9. التعريف بأهداف التخاصية والاجراءات المنوي القيام بتنفيذها لإضفاء الشفافية على العملية.
10. الاستعانة بالمستشارين المتخصصين حسب الحاجة، وذلك في حالات اعداد الدراسات المطلوبة.
11. المحافظة على حقوق جميع الاطراف، وخاصة العاملين في المشاريع التي تتم خصصتها وفقاً للقوانين والتشريعات الجديدة.

طرق وأساليب التخاصية:

يمكن تنفيذ التخاصية بأساليب مختلفة، فما يصلح لدولة قد لا يصلح لأخرى، وما يصلح لمشروع معين قد لا يصلح لآخر، وقد اعتمد الاردن اساليب مختلفة في تطبيق التخاصية، وفقاً للخصائص والمعطيات المتعلقة بكل قطاع او مشروع مما تطلب اعتماد استراتيجية تخاصية مناسبة واختيار الاسلوب الأكثر ملاءمة.

وقد تضمن قانون التخاصية الاردني رقم (25) لسنة 2000 الأساليب التي تتم من خلالها تخاصية المؤسسات العامة والمشاريع التي يمتلكها القطاع العام، وهي:

1. نقل ملكية الأسهم او الحصص التي تمتلكها الحكومة في الشركات المساهمة الى القطاع الخاص لبيعها كلياً او جزئياً.
2. نقل ادارة المشروع من القطاع العام الى القطاع الخاص عن طريق اتفاق يعطي للقطاع الخاص حق التشغيل والادارة.
3. نقل ملكية المؤسسة او المشروع من القطاع العام الى الخاص بعد تحويله الى شركة طبقاً للتشريعات، واعادة هيكلته لاتمام عملية التخاصية فيه.
4. اعتماد احدى الادوات التالية لاقامة مشاريع استثمارية وفقاً لاتفاقيات تعقد بين القطاعين العام والخاص:

- انشاء القطاع الخاص للمشروع والتنازل عن ملكيته للقطاع العام مع الاحتفاظ بحق استغلاله وتشغيله لمدة زمنية معينة محددة.

- انشاء القطاع الخاص للمشروع لاستغلاله وتشغيله لمدة زمنية محددة والتنازل عنه للقطاع العام عند انتهاء هذه المدة.
 - انشاء القطاع الخاص للمشروع وتملكه وتشغيله لحسابه.
 - انشاء القطاع الخاص لمشروع وتملكه وتشغيله ثم التنازل عنه ونقل ملكيته للقطاع العام.
5. منح القطاع الخاص حق انشاء مشروع معين واستغلاله بشكل منفرد بموجب عقد ترخيص او اتفاق مع الحكومة لهذه الغاية.
6. أي اسلوب آخر يقرره مجلس الوزراء.

وفيما يلي بعض الاساليب الاخرى لخصخصة المشاريع وتنفيذها: ❖ الشراكة الاستراتيجية:

يتم عقد هذا النوع من الشراكة في حالة وجود شريك لديه الخبرة من الناحية الفنية والادارية والمستوى العالي من التكنولوجيا واستخدام الاساليب التقنية المتطورة التي يحتاجها المشروع لرفع انتاجيته وتنافسيته .
وتتوفر هذه الخبرات عادة في الشركات الكبيرة ذات الخبرة الواسعة على المستوى العالمي، مما يعطيها القدرة على تطوير المشروع الذي ستتم خصصته.

❖ اسلوب البناء والتشغيل والتحويل:

احتل اسلوب البناء والتشغيل والتحويل اهتماماً واسعاً كونه يتضمن اهم صيغ المشاركة بين القطاعين العام والخاص، وفيه يسمح للقطاع الخاص بتطوير المرافق العامة والبنية الاساسية للمشروعات العامة، حيث يقوم بتصميم وادارة وتشغيل مشروع معين، ويتسلم بعد انتهاء المشروع المقابل المادي المتفق عليه لهذه الخدمة، وفي العادة تتراوح المدة الزمنية لخصخصة المشروع ضمن هذا الاسلوب ما بين 30-40 سنة ، وبعد انتهاء هذه المدة تتم اعادة هذا المشروع للحكومة.

ويكون التمويل عادة على شكل إئتلافات من مستثمرين وبنوك وشركاء استراتيجيون يقدمون خبراتهم في البناء او تقديم الآلات او المعدات.

ويتميز هذا النوع بفوائد مختلفة منها جذب خبرات القطاع الخاص واستثماراته لتصميم وادارة هذه المشاريع، وتجنيب القطاع العام مخاطر الاستثمار والادارة المكلفة، وبالنتيجة رفع العبء عن المال العام، وكذلك تشجع هذه المشاريع على استخدام التقنيات الحديثة والمعدات المتطورة.

وبالمقابل فإن لهذه المشاريع بعض المساوئ، منها ارتفاع كلفتها بسبب ارتفاع ميزانياتها، مما ينعكس على تكلفة الخدمات المقدمة، بالإضافة الى طول الفترة الزمنية للاتفاقيات والذي يتسبب بعدم المرونة وخاصة في حالة تغير الطلب والاسعار.

❖ اسلوب التأجير والاستغلال والاستثمار او التأجير والتطوير والاستثمار:

يمكن للحكومة من خلال هذا الاسلوب ان تقوم بتطوير بعض المشروعات ذات المستوى المتدني من الكفاءة والتي تحتاج الى استثمارات وخبرة لا تستطيع الحكومة توفيرها، وفي هذه الحالة تقوم الجهات المستثمرة باستئجار المشروع بهدف استغلاله من خلال التمويل اللازم لتطوير وتحديث وتشغيل المشروع واستخدام التقنيات الحديثة لرفع كفاءة المشروع لتقديم سلع وخدمات بمواصفات متميزة، ويتم استرداد قيمة هذه الاستثمارات من العوائد عند تشغيل المشروع خلال مدة متفق عليها بين الحكومة والمستثمر قد تصل الى 40 سنة، تحدد وفقا لنماذج مالية للاستثمار، ويسمح للشركة خلال هذه الفترة بتحصيل نسبة من الايرادات من الحكومة او من المستفيدين المباشرين. ومن المتوقع ان تكون عملية تطوير وتحديث المشاريع أقل كلفة واكثر كفاءة من قيام القطاع العام بتنفيذها، وذلك بسبب التمويل من قبل الشركة مما يخفف العبء عن الحكومة ويوقف النزف من المال العام في حالة خسارة المشروع او تعثره.

ولهذا الاسلوب عدد من الايجابيات، هي:

1. ازدياد فرص التطوير والتحديث للقطاع وبسرعة كبيرة، حيث انها لا تحتاج لانتظار التمويل من الحكومة.
2. تشجيع القطاع الخاص وتعزيز مبادراته والاستفادة من استثمارات وخبراته والتقنيات الحديثة لتخفيض التكاليف وخفض المدة الزمنية اللازمة للتطوير.
3. تخفيف العبء المالي عن الحكومة بحيث يكون القطاع الخاص هو الممول والمستثمر وبالتالي يقل حجم الانفاق من قبل الحكومة.

❖ عقود الادارة:

يُعد هذا الاسلوب من الاساليب الشائعة عالمياً بدرجة كبيرة، حيث يقوم القطاع الخاص بادارة المرفق او المشروع مع الابقاء على ملكيته للحكومة، ويتم تنفيذه عن طريق ابرام عقد ادارة مع شركة او ائتلاف يمتلك الخبرات الادارية والفنية لرفع ادائه ونتاجيته، او عن طريق تشغيله على اساس تجارية مقابل رسوم معينة او مبلغ مالي محدد يتقاضاه المشغل لمدة محددة.

وبعد انتهاء المدة المحددة، تؤول إدارة المشروع ثانية الى الحكومة وبخاصة اذا ما تم تأهيل وتدريب الكوادر العاملة في المشروع بمستوى مماثل من الكفاءة، او يتم تجديد العقد مع المشغل ذاته لفترة زمنية اخرى، او يتم انهاء العقد وطرح عطاء عقد الادارة من جديد.

مراحل عملية التخاصية:

تتعدد اساليب التخاصية وتختلف باختلاف طبيعتها، الا أن اية عملية تخاصية لا بد أن تتضمن المراحل الآتية:

المرحلة الأولى: التحضير، ويشمل ما يلي:

- دراسة وضع المؤسسة المراد خصصتها من المؤسسة نفسها او عن طريق مستشارين مختصين.
- اتخاذ قرار من قبل مجلس الوزراء وبتنسيب من مجلس التخاصية، لتبني استراتيجية مناسبة لتخاصية هذه المؤسسة.
- وضع الخطوط العريضة والسياسة العامة للتخاصية عن طريق لجنة برئاسة الوزير المختص او المدير العام المعني او لجنة عطاءات خاصة يترأسها احد كبار المسؤولين في الحكومة وذلك بالتنسيق مع مختلف الاطراف ذات العلاقة، ومن ثم رفع التوصيات الى مجلس التخاصية.
- تقويم عملية التخاصية ومتابعتها عن طريق فريق فني أو لجنة فنية ذات كفاءة عالية وكوادر ذوي اختصاص وموظفين من الهيئة التنفيذية للتخاصية.

المرحلة الثانية: توظيف المستشارين الماليين او الفنيين او القانونيين، ويشمل:

- تقييم مدى الحاجة للاستعانة بالمستشارين على اختلافهم وفقا لحجم الصفقة او طبيعة المشروع، ومن الممكن ان يكون المستشار المالي بنكا او مؤسسة استثمارية او استشارية او مستشار فرد.
- تحديد مصدر تمويل الاستشارات المالية والفنية والقانونية، كما يلي:
 1. فيما اذا سيتم الدفع كمساعدة من منظمة دولية او منحة من مصادر اخرى.
 2. فيما اذا سيتم دفع اتعاب المستشار من موازنة الحكومة او المشروع.
 3. التأكد من توفر التمويل الكافي للخدمات الاستشارية قبل الانتقال للخطوة الاخرى.
 4. دراسة الشروط الخاصة والإجراءات المتعلقة بتوفير التمويل من مصادر خارجية.
 5. توفير مسودات الاتفاقيات الخاصة بالتمويل من المصادر المانحة او العمل على تحضير اتفاقيات محلية تتعلق بتمويل هذه الخدمات.
- وضع الشروط المرجعية لاختيار المستشارين الماليين او الفنيين لقيادة عملية التخاصية من خلال اللجنة الفنية او فريق العمل، ودراسة المؤسسات الاستشارية والمالية والقانونية للاستعانة بها لتنفيذ عملية التخاصية.
- الاعلان عن التوجه لتخاصية مشروع معين في وسائل الاعلام مثل الصحف المحلية والعالمية لاستقبال العروض من قبل المؤسسات المالية والاستشارية المهتمة، او بالامكان مراسلة مرشحين معينين، ومن الافضل اعطاء فترة (4) اسابيع للاستجابة.

- دراسة العروض المقدمة ووضع قائمة فيها للبدء بإرسال طلبات العروض إليها.
- تعديل الشروط المرجعية في حالة الضرورة طبقاً لملاحظات المستشارين، ويجب في هذه الحالة التنبيه للنقاط التالية:
- 1. تحضير الشروط المرجعية لتوظيف المستشار بشكل دقيق مع الأخذ بعين الاعتبار سير عملية الخصخصة.
- 2. تحديد اتعاب المستشار بحيث تتألف من مبلغ ثابت مقطوع ومكافأة على نجاح الصفقة، وتكون هذه المكافأة نسبة من العوائد المقبوضة وتدفع منها.
- 3. الحصول على عرض مالي واحد عن طريق تثبيت الاتعاب المقطوعة ودعوة المستشار لتقديم عرض على نسبة المكافأة.
- 4. تقديم العرض في جزئين: الفني والمالي وتقديمهما في مغلفين منفصلين.
- 5. التحضير لمعايير التقييم للعروض ووضعها في وثائق دعوة العروض.
- اعلام المؤهلين للتقدم للعتاء وارسال الشروط المرجعية مع الوثائق اللازمة ومسودات الاتفاقيات واية كفالات او ضمانات مصرفية للدخول في العطاء، والطلب منهم تقديم عروضهم الفنية والمالية خلال فترة محددة.
- اعلام الذين لم يتأهلوا بنتيجتهم.
- استلام العروض الفنية والمالية من المؤسسات المتقدمة وبحضور مندوبي هذه المؤسسات.
- تقييم العروض الفنية ومدى مطابقتها للشروط المرجعية ووضع قائمة بالمتقدمين المؤهلين فنياً، وذلك عن طريق لجنة فنية متخصصة.
- امكانية الطلب من المتقدمين المؤهلين فنياً ان يقوموا بتقديم محاضرات او ايضاحات عن العرض الفني.
- بناءً على تقييم العرض الفني، يتم اعداد قائمة نهائية مختصرة بالمؤهلين فنياً.
- فتح العروض المالية للمؤسسات المؤهلة فنياً، ويتم اختيار المنافس الاكبر الذي يقدم اقل عرض مالي، وتعاد العروض المالية غير مفتوحة لغير المؤهلين فنياً.
- اعداد مسودات الاتفاقيات في صورتها النهائية مع توقيعها على ان يبدأ عمل المستشار كما يرد في الاتفاقية.

المرحلة الثالثة: تحضير وثائق العطاء او نشرة المعلومات، وتشمل:

- قيام المستشار بدراسة المشروع المنوي خصصته بشكل مفصل وبحث كل جوانبه من حيث مشاكله المالية والفنية والموظفين والقروض والاسعار ومدة الامتياز، و عمل التقييم بالطرق المختلفة للوصول الى السعر العادل للسهم او الحصة، ومن ثم تقرير الصيغة المناسبة لتخصيته سواء بالبيع او التأجير او الشراكة الفنية او اتفاقيات الامتياز.

- قيام المستشار باعداد الوثائق الضرورية اللازمة لاتمام عملية التخاصية مثل الاتفاقيات المنوي عقدها بين الاطراف كاتفاقيات الشراكة والشروط الواجب الالتزام بها من قبل الاطراف المتعاقدة.
- قيام المستشار المالي باعداد نشرة المعلومات عن المشروع المعني، والتي تتضمن جميع المعلومات والوثائق التي يفترض انسجامها مع التشريعات النافذة.

المرحلة الرابعة: تنفيذ عملية التخاصية:

فيما يلي الخطوات الرئيسية لتنفيذ عملية التخاصية، والتي تعمل على ضمان الحد الأقصى من الشفافية والعدالة:

■ الاعلان عن المشروع المنوي خصصته:

تهدف هذه الخطوة الى الاعلان عن المشروع المنوي خصصته قدر الامكان بين المستثمرين المحليين، ومن الممكن ان يكون الاعلان بوسائل النشر المدفوعة او غير المدفوعة، ويهدف الاعلان عادة الى جذب الاهتمام بالصفقة وليس التقدم للطاء، ويمكن ان يكون الاعلان قصيرا ومعبرا عن الصفقة، ومن الضروري ان يكون جاذبا لانتباه الاطراف المستهدفة بشكل كافٍ لحثهم على ارسال مجموعة الوثائق التفصيلية والتي تسمى "وثائق العطاء".

■ استلام عروض ابداء الاهتمام والتأهيل المسبق للمستثمرين:

تهدف هذه الخطوة الى اختيار مجموعة من المستثمرين لتحقيق اهداف تخاصية المشروع وتنطبق عليهم شروط التأهيل، ولتحقيق ذلك يتم فرز عروض ابداء الاهتمام وتحضير قائمة بالمستثمرين الأكثر أهلية والمسموح لهم بالتقدم للطاء. وتقوم الجهة المختصة بالمشروع بارسال مجموعة كاملة من وثائق العطاء للمجموعة المؤهلة.

■ مؤتمر المستثمرين قبل تقديم العروض:

تعمل هذه الخطوة على اعطاء فرصة للمستثمرين المؤهلين مبدئياً للإدلاء بأرائهم بمحتويات طلبات العروض ووضع الجهة المختصة بالتخاصية بصورة الوضع العام في السوق. ويعطي المؤتمر المشاركين في العطاء فرصة لفحص الموجودات بكل جوانبه من التزامات قانونية ومالية.

■ ارسال الطلبات المعدلة لتقديم العروض الى المستثمرين المؤهلين مبدئياً:

يتم وضع القواعد والاسس لتخاصية المشروع في صيغتها النهائية في ضوء الاستفسارات والاقتراحات التي ابداهها المستثمرون، وذلك بعد دراستها واخذ ما هو مقبول منها.

■ تحديد الموعد النهائي لتقديم العروض:

تعتبر هذه الخطوة اهم الخطوات، اذ يعتمد نجاح التخاصية او فشلها على هذه المرحلة، ومن الضروري المتابعة الفعالة للعملية لتأكيد نجاح عملية التخاصية، ومن المهم استلام العروض بشفافية لزيادة ثقة المواطن في المشروع.

■ تقييم العروض:

يتم تقييم العروض المقدمة على مرحلتين، الأولى للعرض الفني والثانية للعرض المالي، ويتم تحديد معايير التقييم للجانبين كليهما والاهمية النسبية لكل منهما. ومن الضروري بيان وايضاح معايير التقييم والاهمية النسبية في وثائق الصفقة.

■ احالة العطاء:

يتم احالة العطاء على المستثمر المقدم للعرض الافضل، ومن الضروري التنويه هنا الى انه من المفروض ان تكون المفاوضات غير جوهرية وخاصة بعد اعلان المستثمر الفائزة، وخاصة وان مسودة الاتفاقية التي يتم توقيعها مع المستثمر تكون جزءاً من وثائق العطاء، ويجب اتباع العدالة مع جميع المستثمرين وعدم ادخال تعديلات جذرية على الاتفاقية المقترحة في هذه المرحلة.

■ تنفيذ الاتفاقية:

تعتبر هذه الخطوة الاخيرة، وعلى الفريقين المتعاقدين تنفيذ الشروط المتفق عليها قبل التوقيع على الاتفاقية، والبدء بتنفيذها بأقصر فترة ممكنة.

المشاريع التي تمت خصصتها، والعوائد الناجمة عنها:

بلغ مجموع عوائد مشاريع التخاصية خلال الشهور العشرة الأولى من العام 2007 ما قيمته (684.8) مليون دينار، مقارنة مع (611.8) مليون دينار في نهاية العام الماضي.

واوضحت بيانات وزارة المالية ان مجموع المقبوضات من " عوائد التخاصية" بلغ (1.31) مليار دينار خلال الفترة من 1998 حتى نهاية تشرين الاول 2007.

أما المصروفات فسجلت خلال الفترة من 1998 حتى تشرين الاول 2007 (625.2) مليون دينار .

وقد تمت خصصة (30) مشروع من قبل الهيئة التنفيذية للتخاصية، وهي:

- شركة الاسمنت: تمت خصصتها على مرحلتين، الأولى في العام 1998 حيث تم بيع (33%) من اسهم الشركة لمصلحة شركة (لافارج) الفرنسية بمبلغ (102) مليون دولار، وتم تخصيص (1%) من اسهمها لموظفي الشركة بسعر تفضيلي. والمرحلة الثانية في العام 2002 حيث تم بيع باقي حصة الشركة والبالغة (14.3%) الى مؤسسة الضمان الاجتماعي بصفقة بلغ حجمها (29.5) مليون دينار، لتصبح بذلك مملوكة بالكامل للقطاع الخاص.

- **مياه ومجاري عمان الكبرى:** تم توقيع عقد لإدارة مياه ومجاري عمان الكبرى مع مستثمر فرنسي في العام 1999 لمدة اربع سنوات وتم تمديده لسنتين بعد ذلك.
- **شركة الاتصالات الاردنية:** تمت خصخصة الشركة على مرحلتين، ففي العام 2000 تم بيع (40%) من اسهم الشركة لائتلاف (فرانس تيليكوم) والبنك العربي، بالاضافة الى بيع (8%) من أسهم الشركة لمؤسسة الضمان الاجتماعي، وفي العام 2002 تم بيع (10.5%) من اسهم الشركة المملوكة للحكومة من خلال اسلوب الطرح العام بمبلغ إجمالي قدره (61.6) مليون دينار، وفي العام 2006 تم تنفيذ المرحلة الثانية من خصخصة الشركة حيث تم بيعها لعدد من المستثمرين المحليين العرب والاجانب، وبلغت عوائد التخصيص منها في نهاية العام نفسه (313.7) مليون دينار.
- **الاسواق الحرة في المطارات الاردنية:** تم بيع الاسواق الحرة في العام 2000 الى شركة اسبانية بمبلغ (60.1) مليون دينار بيعاً كاملاً اضافة الى منحها امتيازاً لفترة 12 عاماً.
- **شركة تزويد وتموين الطائرات:** تم بيع (80%) من اسهم الشركة في العام 2001 لمستثمر بريطاني بمبلغ (20) مليون دولار، فيما تبقى (20%) من اسهم الشركة لملكية شركة الملكية الاردنية.
- **مشروع تنقية المياه العادمة في الخربة السمرعاء:** تمت احالة عطاء تنفيذ المشروع الى ائتلاف فرنسي اميركي في العام 2002.
- **شركة البوتاس العربية:** تم بيع ما نسبته (26%) من اسهم الشركة الى شركة كندية في العام 2003، وبلغت عوائد التخصيص منها (122.9) مليون دينار، فيما تبلغ حصة الحكومة حالياً في الشركة (26.9%).
- **ميناء الحاويات في العقبة:** تم توقيع عقد ادارة لمدة سنتين مع شركة دانماركية لميناء الحاويات في العام 2004.
- **الشركة الاردنية لصيانة الطائرات:** تم بيع ما نسبته (80%) من اسهم الشركة الاردنية الى شركة اماراتية في العام 2005، وتم تخصيص (20%) من اسهم الشركة لمصلحة شركة "الملكية الاردنية".

- **شركة مناجم الفوسفات الاردنية:** تم بيع (40%) من اسهم شركة مناجم الفوسفات الاردنية لمصلحة وكالة الاستثمار في بروناي في العام 2006، وقد بلغ حجم الصفقة حينها (78.7) مليون دينار.
- **المؤسسة الاردنية للاستثمار في الشركة الاردنية لتسويق وتصنيع المنتجات الزراعية:** تم بيع كامل حصة المؤسسة الاردنية الى مستثمر عربي مقابل (9.2) مليون دينار.
- **مشروع النقل العام في منطقة عمان الكبرى:** شمل عقد انتفاع وتشغيل لمستثمرين محليين، حيث قاموا باستثمار (60) مليون دينار في شراء الحافلات الجديدة.
- **منتجات حمامات ماعين:** تأجير واستثمار منتجات حمامات ماعين لمدة (30) عاما من طرف شركة فرنسية ومستثمر محلي، حيث بلغت قيمة استثمار الائتلاف (5) ملايين دينار.
- **مشروع اعادة هيكلة وتشغيل قطار السكة الخفيف بين عمان والزرقاء.**
- **شركة توليد الكهرباء المركزية:** تم بيع (51%) من شركة توليد الكهرباء المركزية لمصلحة شركة "انارة العربية" بصفقة بلغت (320) مليون دولار، وتخصيص (200) مليون دولار لسداد الديون المترتبة على الشركة.
- **مطار الملكة علياء الدولي:** فوز ائتلاف مطارات باريس بعطاء مشروع توسعة واعادة تأهيل وتشغيل مطار الملكة علياء الدولي بحجم استثمار نحو (500) مليون دولار.
- **اكاديمية الطيران الملكية الاردنية:** تم بيع كامل حصة الحكومة في اكااديمية الطيران الملكية الاردنية الى شركة الاردن الدولية للاستثمارات السياحية والعقارية بمبلغ (4.118) مليون دينار.
- **صيانة محركات الطائرات "جالكو":** تم بيع كامل حصة الحكومة في صيانة محركات الطائرات "جالكو" الى الاكاديمية الدولية لتكنولوجيا الطيران بصفقة بلغت (11.1) مليون دولار، كما باعت الحكومة (80%) من شركة التدريب على الطيران التشبيهي الى الشركة الشرقية للاستثمار والتطوير السياحي.

وقد بلغت العوائد المتأتية من بيع أسهم الحكومة في (53) شركة في محافظة المؤسسة الاردنية للاستثمار (165) مليون دولار.

ويوجد حالياً نحو (14) مشروع قيد التحضير والتنفيذ ضمن برنامج التخصية، منها البيع الكامل لشركة توزيع الكهرباء، وبيع (55.4%) من شركة كهرباء اربد، و(74%) من شركة الخطوط الجوية الملكية الاردنية، ومشروع تخصية سلطة الطيران المدني، وسكة حديد العقبة، وشركة البريد الاردني، وشركة مطاحن الجودة، وغيرها.

الموقف المالي لحساب عوائد التخصية:

فيما يلي بيان للموقف المالي التراكمي لحساب عوائد التخصية حتى نهاية ايلول 2007:

أولاً: مقبوضات عوائد التخصية: بلغ المجموع التراكمي لمقبوضات عوائد التخصية حتى نهاية شهر أيلول للعام 2007 ما مقداره (1221.3) مليون دينار، وقد توزعت على النحو التالي:

(مليون دينار)

مقبوضات عوائد التخصية	
الشركة	الرصيد التراكمي حتى 2007/9/30
عوائد تخصية شركة الاتصالات الاردنية	804.3
عوائد تخصية شركة الملكية الاردنية	120.9
عوائد تخصية شركة الاسمنت الاردنية	79.8
عوائد تخصية شركة البوتاس العربية	124.8
عوائد تخصية شركة امبكو	2
عوائد تخصية شركة الفوسفات	78.7
عوائد تخصية اكاديمية الطيران المدني	4.1
عوائد تخصية الشركات الاخرى	6.7
المجموع	1221.3

ثانياً: مصروفات عوائد التخاصية: بلغ المجموع التراكمي لمصروفات عوائد التخاصية حتى نهاية شهر أيلول للعام 2007 ما مقداره (625.2) مليون دينار، وقد توزعت على النحو التالي:

(مليون دينار)

مصروفات عوائد التخاصية	
الاستخدامات	الرصيد التراكمي حتى 2007/9/30
شراء ومبادلة واعادة هيكلة ديون	449.1
استرداد ضمانات سند بريدي	156.7 -
سداد قروض وفوائد الملكية الاردنية	101.4
مشاريع برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي	40
سداد قرض شركة امبكو	3.9
تمويل مشاريع تنوية واخرى	124.2
مشاريع صناديق الاسكان المدني والعسكري	26.5
مخصص برنامج دعم التمويل الاسكاني	50
تسديد اقساط قروض (صندوق الاسكان)	13.2 -
المجموع	625.2

خلاصة:

بالرغم من الجدل الواسع الذي اثارته التخاصية منذ عقد السبعينيات من القرن الماضي، بين مؤيد أو معارض ، الا انها برزت بوصفها أحد العناصر الأساسية لبرامج التصحيح الاقتصادي والتحول الى الاقتصاديات الرأسمالية التي تقوم على المبادرة الفردية والادارة الخاصة، مع تطور مفهوم "العولمة" الاقتصادية في السنوات العشرين الأخيرة.

فالذين يؤيدون التخاصية، يرون انها تحقق منافع اقتصادية مهمة، منها رفع كفاءة ومستوى اداء المنشآت عن طريق زيادة الانتاجية وتعظيم الارباح وتحسين مستوى جودة السلع والخدمات وتنوعها، واجتذاب رؤوس الاموال المحلية والاجنبية، وتوسيع قاعدة الملكية ومشاركة المجتمع في المشروعات العامة.

أما الذين يعارضونها فيركزون على الطابع الاحتكاري للمشاريع المخصصة وانتقال هذا الاحتكار (بدرجة أو بأخرى) من القطاع العام الى القطاع الخاص، الى جانب ارتفاع اسعار السلع والخدمات التي تنتجها هذه المشاريع، وازدياد حجم البطالة بسبب الاستغناء عن جزء من العمالة في هذه المشاريع، وتقلص فرص العمل نتيجة استخدام التكنولوجيا الحديثة في تسيير أعمالها.

وبالمحصلة، فان الاستفادة من التخاصية لمصلحة الوطن أولاً وقبل كل شيء، تتطلب ضمان سيطرة الدولة والقطاع العام على الموارد الأساسية للبلاد والتي لا يجوز أن تنتقل ملكيتها لاية جهة أخرى بوصفها ملكية عامة.

كما تتطلب ضمان تكامل دور القطاعين العام والخاص على أساس من الشراكة المتوازنة التي تخدم الاقتصاد الوطني، وتحمي مصالح شرائح المجتمع كافة.

المراجع:

- "أثر التخاصية في الأردن" / الهيئة التنفيذية للتخاصية / ايلول 2006.
- "التخاصية في الاردن" / الهيئة التنفيذية للتخاصية / حزيران 2006.
- الملفات والتقارير المتوفرة لدى وحدة الدراسات والاتفاقيات الدولية.