Scopus Journal ESLS
No:422949206 ISSN:Uni:I.U.U/00190
UNV CDAC
No: 402165492

الخصخصة وأثرها على الاقتصاد الأردني

إعداد: إلهام محمود العزام طالبة دكتوراة في الاقتصاد والمصارف الإسلامية /كلية الشريعة – جامعة اليرموك

الملخص

هدفت هذه الدراسة إلى استعراض الأدبيات الاقتصادية حول سياسة الخصخصة كأداة من أدوات الإصلاح الاقتصادي، والتعرف على مفهومها والأهداف المتوخاة منها، والأثار المترتبة عليها، مثل الأثار الاقتصادية والأثار الاجتماعية، وتسليط الضوء على شروط وأدوات نجاحها ومشروعيتها. ومن نتائج هذه الدراسة أن الآثار الاقتصادية للخصخصة إيجابية إلى حد كبير، حيث تعد مطلب أساسي من متطلبات الإصلاح الاقتصادي، حيث تبين أن القطاع الخاص أكثر كفاءة على إدارة الملف الاقتصادي، في حين تتفرغ الحكومة إلى رسم السياسات الإستراتيجية مع التركيز على توفير الخدمات الأساسية مثل الأمن والعدالة والتعليم والصحة. وحتى تنجح الخصخصة ويتم الإستفادة القصوى من آثارها الإيجابية مع التقليل من آثارها السلبية يتعين وجود شروط تتهيأ لها وأهمها: تهيئة الرأي العام للقيام بالخصخصة، تهيئة المناخ العام لتنفيذ برنامج الخصخصة، مثل تدني مستويات الفساد، تطوير السوق المالية، والتخفيف من الأثر الاجتماعي للخصخصة.

الكلمات المفتاحية: الخصخصة، القطاع عام، القطاع خاص، اقتصاد السوق.

Abstract

This study aimed to review the economic literature on privatization policy as a tool for economic reform, and to identify its concept, the objectives sought from it, and its implications, such as economic and social effects, and to shed light on the conditions and tools for its success and legitimacy. Among the results of this study is that the economic effects of privatization are largely positive, as it is a basic requirement for economic reform, as it was found that the private sector is more efficient in managing the economic file, while the government devotes itself to formulating strategic policies with a focus on providing basic services such as security. Justice, education and health.

In order for privatization to succeed and to make maximum use of its positive effects while minimizing its negative effects, conditions must be in place for it, the most important of which are: preparing public opinion to carry out privatization, creating the general climate for implementing the privatization program, such as low levels of corruption, developing the financial market, and mitigating the social impact of privatization. Keywords: privatization, public sector, private sector, market economy.

المقدمة

حظيت سياسية الخصخصة منذ تطبيقها في الدول المتقدمة بجدل كبير، بين من يؤيدها من يعارضها بشدة، في الوقت الذي أصبحت تتسابق فيه الدول المتقدمة إلى اقتحام الميدان الأنجح في مجال الاقتصاد سواء كسياسة عامة أو كعملية مؤقتة لتحقيق غايات وأهداف محددة. وعليه جاءت دول متقدمة مثل بريطانيا واليابان لتطبيق برامج الخصخصة بهدف زيادة الإنتاجية وتحسين الأداء والإستغلال الأمثل للموارد الاقتصادية المتاحة، وتحقيق أهداف اقتصادية ذات اهمية كبرى مثل تخفيف الضغوط الاقتصادية على موازنة الدولة، إضافة إلى رفع مستوى الجودة وتطوير نظم المراقبة والحوكمة داخلها، والتوسع في حجم القطاع الخاص ومساهمته في نمو الاقتصاد الوطني.

خلال عقد الثمانينات نهجت الدول النامية سياسات الإصلاح الاقتصادي على ضوء الأزمات الاقتصادية التي شهدها العالم، ومن ضمن هذه السياسات تطبيق برامج الخصخصة الذي تعد أهم ركائز برامج الإصلاح الاقتصادي. بعدها قامت دول مثل أوروبا الشرقية والاتحاد السوفياتي سابقاً بتحويل نظامها الاقتصادي إلى نظام السوق وتطبيق برامج الإصلاح الاقتصادي التي تعد الخصخصة أهم برامجها ومعززاتها.

لم تكن الدول العربية بمعزل عن الأزمات الاقتصادية التي اجتاحت العالم، فقد مرت بمشاكل اقتصادية عظمى مثل العجز في الميزانية، لذى تبنت العديد من الدول مثل الاردن والجزائر ومصر برامج إصلاح اقتصادي كانت الخصخصة أهم أركانها، والتي تعد حلاً فعالاً من الحلول التي قدمها صندوق النقد الدولي للخروج من الازمات الاقتصادية والنهوض بالاقتصاد المحلي.

يقول الاقتصاديين أن الخصخصة بمفهومها العام هي العملية التي يتم من خلالها نقل الخدمات أو الممتلكات من القطاع الحكومي إلى القطاع الخاص، وبناء عليه يتم بيع كافة الأصول التي تملكها الدولة للجهات الخاصة، أو يتم تخفيف وأحيانا إلغاء القيود والإجراءات التي سبق فرضها على المنافسة بين مؤسسات القطاع العام والخاص، ويكون لهذا الإجراء عادة تأثير مباشر على الاقتصاد الحكومي وتحديداً ما يخص العوائد والإيرادات، وبلا شك فإن هذا التأثير سيكون في صالح أي حكومة رشيدة تتطلع إلى مستقبل زاهر.

وبنظره سريعة على الواقع الاقتصادي، نرى أن الخصخصة قد فرضت نفسها وانتشرت بشكل سريع، مما أدى إلى توسع القطاع الخاص على حساب القطاع العام، فهي اليوم تعد سياسة الواقع، مما يتوجب أن ننظر اليها من ناحية شرعية ايضاً.

مشكلة الدراسة واسئلتها

تتجه دول العالم المتقدمة والنامية إلى تفعيل برامج الإصلاح الاقتصادي، ووجدت في الخصخصة الملاذ الآمن حسب رؤية صندوق النقد الدولي، لتطبيق الإصلاح المنشود، وعليه شرعت دول عربية كثيرة ومن بينها الأردن في تطبيق برامج الخصخصة من خلال خصخصة شركات كبرى مثل شركات الكهرباء والمياه والاتصالات، وشركة البوتاس العربية، وشركة مناجم الفوسفات الاردنية وغيرها الكثير، فكانت المحصلة النهائية هي أن التجربة الاردنية أصبحت تؤكد أن الخصخصة وسيلة وليست غاية، وأن نجاحها أو فشلها يعتمد على البيئة التنظيمية، وبنية السوق ودرجة الشفافية والمنافسة والمحاسبة، وثمة أدلة كثيرة على أن التسلسل بالخطوات من البدء بإطار تنظيمي قوي ومن ثم تنظيم السوق في الانتقال الى نموذج الخصخصة الملائم للقطاع، ثم الرقابة على الاداء الذي من شأنه ان يزيد فرص نجاح الخصخصة وادامتها، لكن تبق مخاطرها كبيرة إذا نفذت بغير هذه الشروط, لذلك يجب العناية بالتفاصيل لتقليل مخاطر الفشل.

لذلك جاءت هذه الدراسة للإجابة على الأسئلة التالية:

- ماهي الخصخصة وما هو موقف الرأي العام منها؟
- هل حققت الخصصة الأهداف المنشودة كنوع من أنواع برامج الإصلاح الاقتصادي؟
- ما هي نتائج الخصخصة في الواقع الاردني وهل عملت على رفع الكفاءة الإنتاجية للمشروعات وتعزيز القدرة التنافسية من خلال إزالة التشوهات الاقتصادية؟
- هل عملت الخصخصة على معالجة هدر المال العام وتحفيز الإدخارات المحلية وجذب الإستثمارات الخارجية وهل زادت برامج الخصخصة من الإيرادات الحكومية؟
- ما هو موقف الفكر الإسلامي من برامج الخصخصة؟

أهداف الدراسة

- تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على مفهوم الخصخصة، وعلى الدور الذي يقوم به القطاع الحكومي والقطاع الخاص في النشاط الاقتصادي، وماهي الدوافع والأسباب التي تدفع الحكومات إلى التخلي عن جزء أو كل ملكيتها وإدارتها لصالح القطاع الخاص سواء كانوا محليين أو حتى مستثمرين أجانب.
- كما جاءت هذه الدراسة لإلقاء الضوء على موقف الرأي العام من برامج الخصخصة من الناحية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وتوضيح أثار الخصخصة في الاقتصاد الأردني.
- وتهدف الدراسة إلى إلقاء الضوء على نتائج الخصخصة من حيث تحقيق الاهداف المرجوة منها مثل زيادة الإنتاجية والإيرادات الحكومية.
- وتهدف هذه الدراسة أيضاً إلى معرفة موقف الفكر الإسلامي من برامج الخصخصة والإصلاح الاقتصادي والأثار المترتبة على ذلك.

أهمية الدراسة

تكمن أهمية هذه الدراسة في الجمع بين توضيح لمفهوم الخصخصة بشكل عام وإلقاء الضوء على تقارير لجنة التخاصية الصادر عن لجنة التخاصيه في رئاسة الوزراء وبيان الأثار الاقتصادية لبرامج الاصلاح الاقتصادي والتي تعد الخصخصة أهم ركائزها على الاقتصاد الاردني، كما تركز الدراسة على بيان أثر الخصخصة على النمو الاقتصادي ومستويات البطالة بشكل خاص.

فرضية الدراسة

- الفرضية الأولى تفترض الدراسة عدم وجود علاقة ذات دلالة احصائية بين برامج الخصخصة وبين النمو الاقتصادي عند مستوى الدلالة $(\alpha \geq 0.05)$.
- الفرضية الثانية عدم وجود علاقة ذات دلالة احصائية بين يرامج الخصخصة وانخفاض معدلات البطالة عند مستوى الدلالة $(\alpha \geq 0.05)$.

الاطار النظري والدراسات السابقة

الإطار النظري

الخصخصة من أهم ركائز برامج الإصلاح الاقتصادي التي تبناها كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، لكن تنفيذها ليس بالأمر السهل وتحتاج الى وقت كافٍ، فهي عملية معقدة ولها أبعاد تشريعية وسياسية واقتصادية واجتماعية، لذا وقبل اتخاذ قرار الخصخصة يجب أن ينظر الى الظروف والمتغيرات الوطنية عند وضع استراتيجية وبرنامج الخصخصة، وعليه يجب أولاً التعرف على مفهوم الخصخصة.

مفهوم الخصخصة

في بداية الثمانينات ظهرت كلمة privatization في الادبيات السياسية والاقتصادية، وقد تُرجم إلى اللغة العربية إلى لفظ الخصخصة أو التخاصية، وقد تعدد تعريفها وفقا لتعدد المجالات التي تنفذ هذه الاستراتيجية.

يستخدم **مفهوم الخصخصة** أو التخاصية لأداء معنى تحويل الملكية أو الإدارة العامة الى القطاع الخاص (privatization), أو تحويل شركات القطاع العام إلى قطاع خاص، وذلك بهدف تحسين الإنتاج وتشغيل أكبر قدر من الأيدي العاملة، لتطوير الإنتاج وتحسينه (عمر، 2008).

وورد في تعريف الخصخصة أنها إحدى أدوات السياسة الاقتصادية التي تقضي بتحويل الملكية أو التحكم بالموجودات المستخدمة لتسليم السلع وتقديم الخدمات من القطاع العام إلى القطاع الخاص (شحادة،2002).

وقد يستعمل المفهوم للإشارة إلى الإجراءات التي تتخذها الحكومة لزيادة دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي، لذا اتخذت دول مثل مصر والاردن وتونس إجراءات للإنتقال من اقتصاد يخضع لسيطرة الحكومة إلى اقتصاد يخضع ويعتمد على السوق، فالخصخصة هي مجموعة السياسات المتكاملة التي تستهدف للتحول بشكل جزئي أو كلي لمؤسسات انتاجية او خدمية تملكها الدولة إلى القطاع الخاص، لتفعيل آليات السوق وتحقيق الميزات التنافسية، والاستفادة من مبادرات القطاع الخاص، من اجل تحقيق التنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية (ثابت،2004).

تتعد الرؤى التي من خلالها يمكن تفسير سياسة الخصخصة وتختلف باختلاف الدول التي نهجت هذه السياسة، ففي الدول المتقدمة تعتبر الخصخصة ضرورة وظيفية وحاجة مجتمعية لبلدان بلغت مرحلة معينة من التنمية الاقتصادية، فالتفسير الوظيفي للخصخصة هو حل عملي لعدد من المشكلات التي ظهرت في الدول الصناعية المتقدمة مثل تراجع الاستثمارات وارتفاع البطالة فجاءت وظيفة الخصخصة من أجل رفع الكفاءة الاقتصادية وزيادة التنافسية وتوسيع قاعدة الملكية. وقد يختلف الأمر في الدول النامية حيث فرض عليها تطبيق برامج الإصلاح الاقتصادي للخروج من أزمة الديون واستعادة النمو الاقتصادي بعدما تعثر الكثير من اقتصاديات العديد من الدول، والتي خضعت لهيمنة الرأسمالية، وهكذا تكون دخلت في دائرة التبعية للدول الكبرى التي أصبحت تدير الاقتصاد العالمي.

في خضم الحديث عن الخصخصة، وجب أيضا التطرق إلى مفهوم اقتصاد السوق والاقتصاد المختلط، لتحقيق فهم أعمق لموضوع الدراسة.

اقتصاد السوق

يشير هذا المصطلح إلى النظام الاقتصادي الذي يعتمد على مؤشرات الأسعار في اتخاذ قرارات الاستثمار والإنتاج والتوزيع التي تخلقها قوى العرض والطلب. يُعد وجود أسواق عناصر الإنتاج إحدى أبرز سمات اقتصاد السوق، وتلعب تلك الأسواق دورًا رئيسًا في تخصيص السلعة الرأسمالية وعوامل الإنتاج. تتدرج اقتصادات السوق من الأقل تنظيمًا، كالسوق الحر وأنظمة الاقتصاد القائمة على مبدأ عدم التدخل، حيث ينحصر نشاط الدولة في توفير السلع العامة والخدمات العمومية وحماية الملكية الخاصة، إلى نماذج قائمة على التدخل الاقتصادي حيث تلعب الحكومة دورًا نشطًا في تصحيح إخفاقات السوق ودعم الرعاية الاجتماعية. يمتاز الاقتصاد الموجه من طرف الدولة بدور الدولة التوجيهي في قيادة النمو الكلي للسوق عبر تنمية وتطوير السياسة الصناعية أو التخطيط التأشيري مثلًا –توجّه الاقتصاد لكنها لا تحل محل التخطيط الاقتصادي– وهو نموذج من الاقتصاد يُشار إليه أحيانًا بالاقتصاد المختلط.

ومن أبرز خصائص السوق، التنافس بين مزويدي السلع والخدمات الذي بدوره يدفع إلى زيادة جودة الإنتاج وتخفيض الثمن، أما تدني وقلة التنافس بوجود منتج واحد أو عدد قليل من المنتجين يدفع نحو تحقيق الربح عن طريق زيادة السعر وليس تحسين السلعه أو الخدمة.

الاقتصاد المختلط

وللاقتصاد المختلط مفهومان:

اولاً :المفهوم السياسي للاقتصاد المختلط الذي يشير إلى درجة تدخل الدولة في اقتصاد السوق، إذ يصور الدولة على أنها تتدخل في السوق على افتراض أن السوق هو الآلية الطبيعية لتخصيص الموارد ويقتصر التعريف السياسي على الاقتصاد الرأسمالي ويستبعد الامتداد للأنظمة غير الرأسمالية، إذ يهتم بالسياسة العامة ونفوذ الدولة في السوق.

ثانياً: المفهوم غير السياسي للاقتصاد المختلط والذي يشير إلى خلط الملكية العامة والخاصة للمؤسسات في الاقتصاد ولا يهتم بالأشكال السياسية والسياسة العامة.

وفيما يتعلق بموضوع الدراسة **(الخصخصة)** فقد أدى الصراع الإيديولوجي بين الفكر الرأسمالي والفكر الماركسي في أواخر القرن التاسع عشر، والذي تطور إلى صراع فعلي بين الرأسمالية والإشتراكية خلال القرن العشرين، إلى إعطاء تفسير واضح لمفهوم القطاع العام والقطاع الخاص، فاعتبر الفكر الماركسي أن ملكية القطاع العام لوسائل الإنتاج تمثل قمة التحرر الإنساني من قيود التبعية لأصحاب رؤوس الأموال. في المقابل اعتبر الفكر الرأسمالي أن الملكية الخاصة والسوق الحر يمثلان قمة الحرية للإنسان، حيث يمتلك كل إنسان إنتاج ما تصنعه يداه وتقوم آلية السوق بتوزيع الموارد بين المنتجين "اليد الخفية" وبشكل مثالي لتصل إلى المستهلك.

وتقوم سياسات وإجراءات الخصخصة بمعناها الدقيق على تطبيق النظرية الاقتصادية الليبرالية القائمة على أن النشاط الاقتصادي يكون عند حده الأقصى من الكفاءة حين تسود المنافسة التامة، أي يكون الاقتصاد في حالة التوازن التنافسي الذي تنظمه آلية السعر. وعليه ليست سياسة الخصخصة إلا جانباً من السياسية الليبرالية التي تسعى إلى تحرير الأسوق جميعها وتحقيق كفاءة الاداء الاقتصادي من خلال تحقيق شروط التنافس الحر.

وعندما يتم التساؤل لماذا الخصخصة؟ نقول أن هناك العديد من الدوافع والأسباب التي تقف وراء اتخاذ قرار الخصخصة ولعل أبرزها:

- وجود حماس قوي ورغبة حقيقة من الحكومة لإنهاء مهامها والتزاماتها في أنشطة معينة.
- تلجأ الحكومات للخصخصة عند التضارب الخطير أو التأثير السلبي على أسعار الأسهم؛ حيث تحتاج العديد من الشركات إلى إعادة بناء هيكلي ومالي لعملياتها لإنقاذ الأسهم.
- تتعاظم الحاجة للخصخصة عند وجود عرضٍ مغري للدخول في الشراكات أو شراء أسهم مؤسسات القطاع الخاص أو حتمية الإندماج المؤسسي.

وفيما يخص الطريقة التي تتم فيها الخصخصة وماهي سبل تطبيقها، فمهما اختلفت أشكال ومظاهر الخصخصة باختلاف الدول واختلاف توجهات الحكومات وأهدافها وتطلعاتها، ومدى تقبل الرأي العام الداخلي أشكال وأساليب الخصخصة مثل:

1. الخصخصة الكاملة وهو بيع الأصل للقطاع الخاص الداخلي أو الخارجي مثل قطاع الإتصالات.
2. خصخصة العمليات ويقصد بها تخلي الحكومة عن بعض الوظائف والأنشطة للقطاع الخاص بهدف رفع الكفاءة الاقتصادية لإدارة الاموال داخل الدولة.

3. الخصخصة بطريقة الامتيازات وهو قيام القطاع الخاص بإدارة خدمة عامة مثل قطاع النقل.
4. نظام العقود (عقود الإدارة – عقود الايجار) ويعني السماح للقطاع الخاص باستثمار الموارد المملوكة للقطاع الحكومي.
5. البيع الجزئي للأسهم أو الحصص والذي تتطلبها المرحلة الانتقالية للخصخصة.
6. خصخصة الاكتئاب وتعني طرح اسهم شركة للبيع إلى العاملين في المؤسسة وإدارتها.
7. لبيع الكلي المباشر، وهو الشكل الأشهر في عمليات الخصخصة ويتم عن طريق أو المزادات العلنية في الأسواق المالية، كما يمكن أن يتم البيع أحياناً مقابل الديون الخارجية للدولة.

المتطلبات الأساسية لنجاح الخصخصة

يتطلب إنجاح سياسة الخصخصة توافر عدة شروط وتتضمن

- الإفصاح عن الوضع المالي للشركات المراد خصخصتها.
- الشفافية يعني الإتفاق على أساليب الخصخصة والإعلان منذ البداية وتحديد الجهات المختصة بتطبيق هذه الأساليب والمعايير المطبقة في الإختيار والتفاوض، بالإضافة إلى العلنية والبعد عن الغموض والسرية في الطرق والأساليب يعطي برامج الخصخصة المساندة المطلوبة بين أجهزة الإعلام والرأي العام.

2.2 الدراسات السابقة

يوجد العديد من الدراسات العالمية عن تطبيق برامج الخصخصة في بلدانهم وسبل نجاحها في إنعاش الاقتصاد لديهم ومن هذه الدراسات :

ناقش Dieter (1991) كل من النهج الإيجابية والرفاهية الاقتصادية للتعامل مع المشاكل المعقدة للإنتقال من الملكية العامة إلى الملكية الخاصة مثل توقع زيادة الكفاءة والتنظيم، كما أشار إلى دور النقابات العمالية في عملية الخصخصة.

وأشار كل من Robert W & Poole,Jr (1996) في كتابهم The Privatization Process A Worldwide Perspective أن الحكومات في جميع أنحاء العالم تقوم بتقليص حجمها وإعادة هيكلتها, وان المصطلح الأكثر شيوعا لوصف عملية نقل الاصول والوظائف من القطاع العام الى الخاص هو الخصخصة.
حيث أظهرت دراستهم إلى أنه تم بيع ما قيمته 80 مليار دولار من الشركات المملوكة لدولة الولايات المتحدة إلى المستثمرين في جميع انحاء العالم وبذلك يصل إجمالي ما بيع في السنوات العشر الأخيرة إلى نحو 468 مليار دولار.

أضاف كل من Bortolottu & Siniscalco(2004) أن بريطانيا شرعت في أول برنامج خصخصة واسع النطاق في آواخر سبعينات القرن العشرين، حيث لم تكن نظريات الخصخصة تطورت بعد، وكان السبب في الشروع بها هو عدم الرضا عن أداء قطاع الشركات المملوكة للدولة والحاجة الى تسوية المالية العامة.

وفي دراسة ل Estrin & pelletier (2018) استعرضوا الادلة التجريبية حول الخصخصة في البلدان النامية، مع التركيز بشكل خاص على الأثار التوزيعية للخصخصة، حيث أشاروا أيضاً إلى أنه لم تعد الملكية الخاصة وحدها قادرة على توليد مكاسب اقتصادية، بل أنه يجب توفر شروط مثل البنية التحتية التنظيمية المناسبة، وتحقيق اصلاحات جيدة وتنفيذ سياسات تكميلية والإهتمام بالفقر والأثار الاجتماعية لتحقيق أثر إيجابي وهذه الشروط يصعب تحقيقها في البلدان النامية.

واخيراً اضاف Xoliqulova(2022) في دراسة له عن أثر برامج الخصخصة في اوزبكستان والمشاكل التي واجهتها ونتائج العمل المستمر لمعالجتها، حيث تم إنشاء نظام من المؤسسات لإدارة املاك الدولة وتحويلها إلى أشكال أخرى من الملكية كطريق للإصلاح الاقتصادي.

يرى "Badushiba "مدير البنك المركزي الإيطالي أن الخصخصة "هي سياسة ومرحلة من سياسات التحرر الاقتصادي, تعمل على تحويل المشروعات العامة إلى مشروعات خاصة, باستخدام العديد من الأساليب المتاحة والملائمة". وبالمقابل عرف البنك الدولي الخصخصة على انها "الزيادة في مشاركة القطاع الخاص في إدارة وملكية الأنشطة والأصول التي تسيطر عليها الحكومة وتملكها"(لطفي 2010, حبش 2011).

وما يميز هذه الدراسة عن غيرها أنها تتطرق إلى الأثار الاقتصادية والاجتماعية على المجتمع الاردني، وهل كان هناك أثر على متغيرات الدراسة (النمو الاقتصادي، مستويات البطالة).

الخصخصة في الاردن

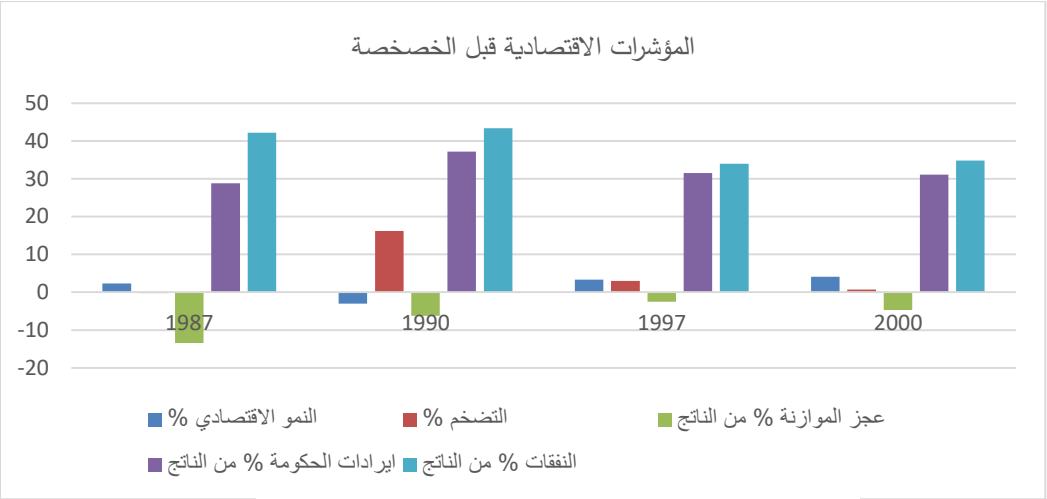
الخصخصة في الاقتصاد الأردني

شهد الأردن في خمسينات القرن الماضي إنشاء عدد من شركات القطاع الخاص، منها شركات الفوسفات وشركة الطيران وشركة النقل (شركة باصات عمان) وشركة الكهرباء الاردنية وغيرها، لكن محدودية إمكانيات القطاع الخاص والأوضاع السياسية آنذاك استدعت تدخل الدولة بشكل كبير في النظام الاقتصادي من اجل توفير الخدمات العامة للمجتمع، وفي الستينات قامت الحكومة بالإستحواذ على عدد من الشركات الإستراتيجية مثل شركة الإسمنت ومصفاة البترول، واستمرت الحكومة ببسط نفوذها بشكل أكبر خاصة بعد تدفق المساعدات من الخارج مع ارتفاع اسعار النفط العالمية والتي كانت تسمى(طفرة النفط 1973-1979).

وبالثمانينات وقع الاردن بأزمة اقتصادية وكان من أهم أسبابها تفاقم مستويات الانفاق العام بحجم أكبر من موارده ومقوماته المحلية، وتراجع حوالات العاملين في الخارج ونقص حجم طلب الاسواق الخليجية على الصادرات الاردنية، وهذا بدوره أثر سلباً على ميزان المدفوعات والاحتياطي من العملات الأجنبية، ولم تفلح المساعدات الخارجية بتغطية هذه النفقات التي كانت تعتبر من أعلى النسب على مستوى دول العالم في تلك الفترة، وتفاقم الوضع الاقتصادي بعد تراجع قيمة الدينار الاردني أمام الدولار بعد ازمة 1988، وبعد سنوات من الأزمة وعجز الموازنة وعجز الحساب الجاري، أصبحت الاردن بحاجة الى مجموعة من الاصلاحات الاقتصادية خاصة بعد تداعيات حرب الخليج 1990 (رئاسة الوزراء،2014).

ودفع التراجع في المؤشرات الاقتصادية الأردن بعد عام 1994 إلى توقيع اتفاقية مع البنك الدولي سميت بملحق التسهيلات التمويلية، وتنص هذه الإتفاقية على تبني الأردن لحزمة من الإصلاحات والسياسات لمعالجة الإختلالات الهيكلية التي يعاني منها الاقتصاد الأردني وتعزيز فرص النمو الاقتصادي على المدى البعيد. والجدول (1) والشكل (1) يوضحان بعض المؤشرات الاقتصادية قبل سياسة الخصخصة.

المؤشر%	1987	1990	1997	2000
النمو الاقتصادي	2.3	-3	3.3	4.1
التضخم	-0.2	16.2	3	0.7
عجز الموازنة من الناتج	-13.4	-6.2	-2.5	-4.7
ايرادات الحكومة من الناتج	28.8	37.2	31.5	31.1
النفقات من الناتج	42.2	43.4	34	34.8
الاحتياطات من العملة الاجنبية /مليون دينار	413	848	2200	3331



الشكل (1) من إعداد الباحثة

وفي سنة 1996 أدرجت سياسة الخصخصة كمكون أساسي لبرنامج الإصلاح الاقتصادي، وفي عام 1998 بدأ الأردن برنامج الخصخصة في إطار خطة لإعادة هيكلة الاقتصاد وتحقيق استقرار مالي ونقدي. ويليه في عام 1999 أقرت الحكومة قانون التخاصية والذي يتضمن مبررات لسلوك هذا النهج من الإصلاح الاقتصادي وفق المادة 3 من قانون التخاصية الاردني رقم 25 لسنة 2000 وهي :

1. رفع كفاءة المشاريع الاقتصادية وزيادة قدرتها الانتاجية والتنافسية.
2. الإسهام في تشجيع الاستثمارات المحلية والعربية والدولية وتوفير مناخ استثماري جاذب.
3. تحفيز الإدخارات الخاصة وتوجيهها نحو الإستثمار تعزيزاً لسوق رأس المال المحلي.
4. تخفيف العبء المالي على خزينة الدولة.
5. إدارة المشاريع الاقتصادية بأساليب حديثة واستخدام تقنية متطورة بهدف تمكين المشاريع من إيجاد أسواق مستقرة وقدرتها على المنافسة في الأسواق العالمية.

أساليب التخاصية

ومن أهم الأساليب المتبعه في تنفيذ برامج التخاصية وكما نص عليه القانون الاردني المادة رقم25:

- تحويل ملكية المشروعات العامة إلى خاصة كلياً أو جزئياً مثل شركة الإتصالات .
- اتفاقيات الإمتياز وحقوق الإنتفاع مثل مطار الملكة علياء الدولي .
- عقود التأجير مع الحفاظ على الملكية الحكومية مثل السوق الحرة .
- عقود الإدارة مع الإبقاء على الملكية الحكومية مثل شركة مياهنا.
- البناء والتشغيل وإعادة الملكية B.O.T .(وهو من الأنظمة الحديثة التي تعتمدها الدول لتنفيذ المشاريع الضخمة في البنية التحتية وغيرها، حيث يُمنح إمتياز لبناء مشروع معين وتنفيذه وتشغيلة لشركة متخصصة، بعد أن تكون الدولة قد قررت خطوطه العريضه وأهدافه (علال.2020).

كما يوجد أنظمة أخرى مثل نظام (B.O.O) ويعني البناء / التملك / التشغيل بدون تعهد بالتحويل إلى الحكومة، نظام (B.O.O.T) ويعني أن المستثمر يمتلك المشروع لفترة معينة ثم يتم تحويله للحكومة، ونظام (B.T.O) ويعني البناء/ التحويل والتشغيل، ويوجد أنظمة كثيرة على نفس السياق (B.O.R /B.R.T/B.L.T/D.B.F.O.....)، أن مثل هذه العقود تسمح للقطاع الخاص بتطوير المرافق ومشروعات البنية التحتية حيث يأخذ على عاتقه التصميم والبناء والتشغيل(تقرير التخاصية،2014).

بعد أن رافق لغط وشكوك حول آليات تنفيذ برامج التخاصية، قامت الحكومة بتشكيل لجنة تابعة لرئاسة الوزراء فيعام 2014 برئاسة دولة الدكتور عمر الرزاز لتقييم أثر الخصخصة على الاقتصاد الوطني، ويعد تقرير هذه اللجنة هو آخر تقرير تم إصداره والذي قام بالقاء الضوء على القطاعات التي تم خصخصتها، وعلى الأثار المترتبة على مشروع التخاصية سواء على المنشأة أو العاملين أو الاقتصاد ككل، ومن أبرز المشاريع التي تم خصخصتها (قطاع التعدين، قطاع النقل الجوي، قطاع الإتصالات، قطاع الكهرباء، قطاع الإدارة والتشغيل). وتم القاء الضوء على نقاط القوة والضعف في عمليات الخصخصة التي تمت في الاردن، حيث اقر التقرير سلامة وقانونية غالبية الاجراءات بإستثناء بعض الشركات.

ومؤخراً تم إنشاء وحدة الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص تحت ما يسمى P.P.P (Public–Private partnership) ويمثل هذا النوع من الشراكة عادة تمويلاً خاصاً للمشروعات والخدمات الحكومية مباشرة، ثم أخذ الضرائب من دافعي الضرائب أو المستخدمين بموجب عقد الشراكة.

بالنسبة للعوائد فلا يوجد مقارنة ما بين ما كانت تتقاضاه الخزينة قبل التخاصية وبعدها، فعوائد الإتصالات وحدها بلغت عشرة أضعاف عما كانت عليه قبل التخاصية، وأعداد العاملين ارتفعت لعشرات الآلاف، والاستثمارات الإجماليّة أصبحت تتجاوز الـ400 مليون دولار على أقل تقدير، والأمر لا يختلف بالنسبة للمطار الذي كانت الحكومة في السابق تقدم دعما له يقترب من 18 مليون دينار سنوياً، في حين أن الخزينة الآن تتقاضى أكثر من2.55 مليار دينار بمساهمة تقدر 8.9% من الناتج المحلي الإجمالي، ولا تتحمل أي كلف تشغيلية أو استثمارية لكامل مشروع المطار الذي تديره وتشغله مجموعة استثمارية فرنسية ينتهي عقدها التشغيلي في العام 2032.

كذلك الأمر بالنسبة لوضع الحكومة في شركات التعدين وغيرها من الشركات التي ما زالت الحكومة تحتفظ بحصص استراتيجية بالشراكة مع مستثمرين أجانب، وعوائد الخزينة كبيرة من تلك المساهمات إضافة لرسوم التعدين والضرائب المختلفة والرسوم الجمركية، فالبوتاس على سبيل المثال تورد للخزينة ما يقارب الـ112 مليون دينار ما بين توزيعات أرباح وضرائب ورسوم، وهو أضعاف ما كانت تتقاضاه الخزينة قبل خصخصتها. وإذا امعنا النظر أكثر في الوضع المالي لبعض الشركات قبل وبعد الخصخصة لوجدنا الفرق على إيرادات الدولة واضحة فمثلاً:

اولاً: قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات

كانت شركة الاتصالات الأردنية تعاني من ضعف واضح في الاداء، ولم تكن قادرة على تلبية المتطلبات المتنامية للعملاء، وكان نطاق إنتشارها محدوداً، وكانت تغطي 60 خط /1000 من السكان، وهي نسبة قليلة جداً، كما يتطلب الحصول على خط هاتف الإنتظار سنوات، بالإضافة إلى سوء في نوعية الخدمة، عدا عن إرتفاع تكلفة الإتصال خاصة الدولية منها، وهذا حمل الاقتصاد كلفاً عالية، وبناءاً عليه تم خصخصة الشركة على أربع مراحل منذ عام 2000 حتى عام 2008 لصالح شركة فرانس تيليكوم ومجموعة مستثمرين بقيمة سوقية لامست المليار دينار، ويعد قطاع الاتصالات من أنجح القطاعات التي تم خصخصتها، وتعد من أسرع القطاعات نمواً في الاقتصاد الأردني، حيث تساهم بنسبة9.8 % من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي بإسعار الاساس، ومعدل نمو 3.4% وإيرادات سنوية تتجاوز 2.3 مليار دولار، وتوظف بشكل مباشر حوالي 24.7 الف موظف(تقرير البنك المركزي،2022).

وتشير إحدى الدراسات إلى وجود أثر المباشر وغير مباشر لقطاع الاتصالات على القطاعات الأخرى، وهذا ما يعرف بالترابطات الأمامية والخلفية(forward and backward linkages) حيث يساهم هذا القطاع بنسبة 7.7% في انتاجية قطاع الصناعات التحويلية، ويساهم بنحو 22%من إنتاجية قطاع التعليم، و41.6% من انتاجية قطاع الخدمات المالية الوسيطة. لكن استمرار الحكومة في بيع كامل أسهمها في شركة الاتصالات الأردنية

بعد تخاصيتها يعد خطأ إستراتيجي حكومي ليس له علاقة بالخصخصة، بقدر ما هو رغبة حكومي في توفير مخصصات مالية لتمويل نفقاتها المتزايدة.

ثانياً: قطاع التعدين الصناعات الاستخراجية والتحويلية (الاسمنت، البوتاس، الفوسفات)

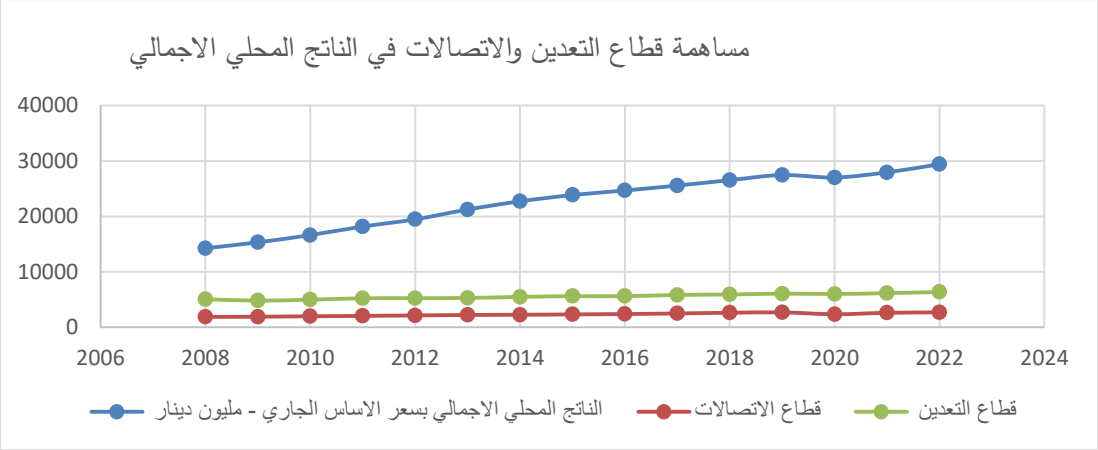
يعد قطاع التعدين أحد أكبر القطاعات الصناعية وتشكل الفوسفات والبوتاس أهم الموارد الطبيعية في الأردن، وعلى الرغم من هذه الشركات كانت تغطي نفقاتها في معظم السنوات، إلا أنها كانت عاجزة عن دفع الفوائد السنوية التي كانت تقدر 90 مليون دولار مما حمل الشركات مديونية ضمنية بنسبة ملكيتها، وبلغت خسائر شركة البوتاس 56 مليون دينار في عام 2003 وهو العام الذي تم فيه خصخصتها بسبب أطفاء ديونها السابقة، وشركة الفوسفات تم خصخصتها في عام 2006 بنسبة استحواذ بلغت 75% لصالح شركة بروناي التي حققت أرباح قياسية خلال سنتين تتجاوز أرباحها على مدى سنوات الشركة قبل الخصخصة مع انخفاض مديونيتها إلى النصف خلال سنة من بيعها، أما شركة الاسمنت فتم خصخصتها عام 2008 لصالح شركة لافارج بنسبة استحواذ بلغت 51%(رئاسة الوزراء،2014).

في حين بلغت مساهمة قطاع التعدين 9.5% من الناتج المحلي الإجمالي، وقيمة صادرات بلغت 30.4% من حجم الصادرات الوطنية، مع تشغيل 10 الاف شخص، وبلغت ايرادات القطاع 3.11 مليار دينار وبلغت ايرادات الصناعات التحويلية 1.94 مليار دينار والصناعات التحويلية بلغت 1.16 مليار دينار. إن الخصخصة في الاردن كانت ومازالت محل جدل، خاصة حول نقطة الرفض لتنازل الحكومة عن كامل اسهمها في الشركات، وانسحاب الحكومة من النشاط الاقتصادي، أو حول سعر البيع(وكالة الأنباء الاردنية،2019).

نلاحظ في الجدول رقم (2) والشكل رقم (2) مدى مساهمة كل من قطاع التعدين وقطاع الإتصالات في الناتج المحلي الإجمالي من عام 2008 –2022.

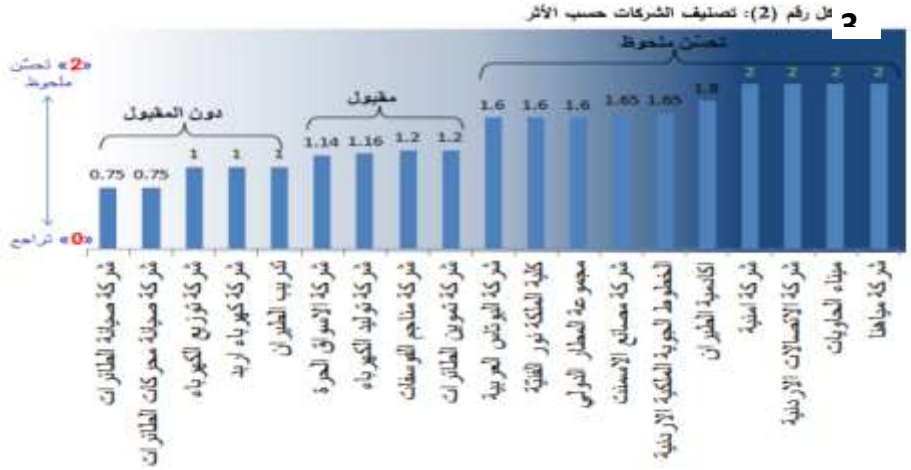
سنة	الناتج المحلي الاجمالي بسعر الاساس الجاري – مليون دينار	قطاع الاتصالات	قطاع التعدين
2008	14264.5	1876.61274	5066.365
2009	15331.6	1909.316403	4815.077
2010	16640.6	1993.872567	4982.78
2011	18176.4	2059.792293	5237.828
2012	19475.1	2142.519649	5253.366
2013	21250.2	2226.475447	5297.363
2014	22724.4	2263.550373	5488.415
2015	23858.2	2329.552643	5616.781
2016	24678.6	2396.514393	5613.629
2017	25570.8	2500.43566	5839.429
2018	26548.8	2622.337467	5923.96
2019	27474.7	2690.1849	6074.167
2020	27024.5	2360.8742	6014.407
2021	27956.8	2616.3358	6163.986
2022	29424.2	2704.561712	6366.243

(الجدول (2)البنك المركزي الأردني،2023)



من إعداد الباحثة

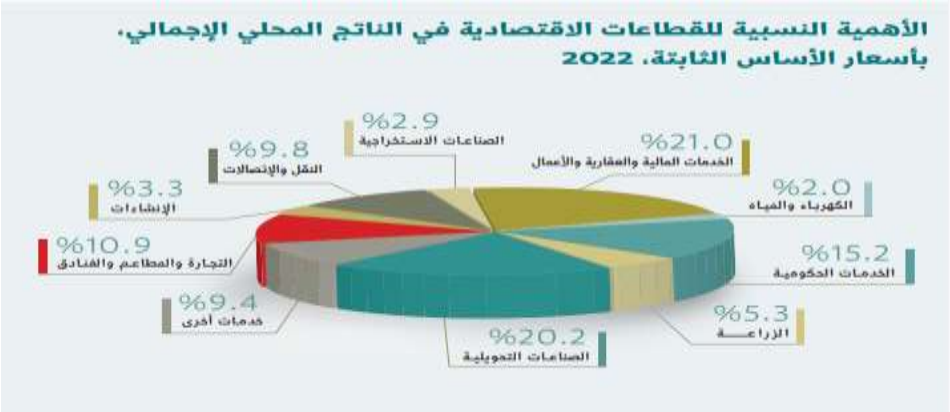
ومن الجدير بالذكر ان بعض المشروعات التي تم خصخصتها قد تم إعادة هيكلتها إداريا ومالياً من أجل تهيئتها للخصخصة، وبالنظر للأثر الاقتصادي والاجتماعي للشركات التي تم خصخصتها حسب تقرير لجنة التخاصية فهناك شركات كان لها تحسن ملحوظ في ادائها وشركات كان أثرها مقبول وشركات كانت دون المقبول الشكل(3).



(لجنة التخاصية،2014)

نستنتج مما سبق ارتفاع مساهمة كل من قطاع الإتصالات وقطاع التعدين في الناتج المحلي الإجمالي، وإن من المبررات الأساسية والتي دعت الحكومة الأردنية إلى تبني ساسة الخصخصة كجزء من برنامج الإصلاح الاقتصادي هو التخفيف من أعباء الخزينة، ووقف الدعم للمشاريع المتعثرة وتشجيع الاستثمار المحلي والخارجي علاوة على توفير مناخ إستثماري جاذب، مما يسهم بأثار إيجابية على مؤشرات الاقتصادية الكلية، فقد ترتب على تطبيق الخصخصة إلى ارتفاع مساهمة القطاع الخاص في إجمالي في تكوين رأس المال الثابت، وارتفعت مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي من 72.3% عام 1995 إلى 84.8% عام 2022 (البنك المركزي،2022).

الشكل(3)



البنك المركزي،2022

الخصخصة في نظر الإسلام

تعد الخصخصة جزء من موضوع واسع يتعلق بوظائف الدولة في المجتمع، فالخصخصة تتعلق بالجانب الاقتصادي، وهنالك جدل حول شرعيتها، منهم من نادي إلى وجوب أن تفرض الدولة هيمنتها على الجانب الاقتصادي، وتهميش دور القطاع الخاص، وهذا يتوافق مع الفكر الإشتراكي، الذي يعتبر الثروة ملكاً للجميع، فالخصخصة تتناقض مع النظام الإشتراكي، ومنهم من اعتبرها تهميش لدور الدولة وانسحابها من التدخل الاقتصادي، وهذا يتوافق مع الفكر الرأسمالي، وعلية تعتبر الخصخصة وليدة النظام الرأسمالي، ومنهم من ينظر لها على أنها إعادة هيكلة لدور الحكومة في الجانب الاقتصادي، فالنظام الإسلامي يقر جميع أشكال الملكية العامة والخاصة، فالإسلام ينظر إلى سياسة الخصخصة على أنها تحول مقبول لسياسة اقتصادية في إطار الشريعة الإسلامية وعلى أسس محددة وبشكل لا يتعارض مع مبادئه، فالخصخصة في النظام الإسلامي الاقتصادي لا تعتبر مرفوضة رفضاً قطعياً، لكنها مقبولة ضمن عدة شروط.(إبراهيم،2011) أهمها:

- إعتبار المال وسيلة وليس غاية، وأن المال الذي ينبغي تأمينه يجب أن يعود بالنفع على المجتمع.
- تحديد الكيف، فقد نهى الإسلام عن بعض المعاملات التي تكون مضرة للمجتمع وتحديد الكيف الذي يتضمن تحديد الكم ومثاله تحريم الربا.
- تحديد ضريبة ثابتة وضريبة على الشركات التي تم خصخصتها متحركة لتأمين النفقات العامة في المجتمع.

فالإسلام يقر الملكية الخاصة مع استمرار قوامته على اداء القطاع الخاص، ووضع الضوابط الشرعية للنشاط الاقتصادي، ومراقبة تنفيذ الأحكام الشرعية.

وفيما يتعلق بالأردن فقد تم إصدار قانون صكوك التمويل الإسلامي رقم 2012/30 لتفعيل الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص بموجب تمويل مشاريع حكومية من خلال صكوك اسلامية ويشترط القانون على وجود وثائق متساوية القيمة تمثل حصصا شائعة في ملكية المشروع تصدر بأسماء مالكيها مقابل ما يقدمون من اموال لتنفيذ المشروع واستغلاله وتحقيق العائد لمدة تحدد في نشرة الاصدار وفق مبادئ الشريعة الاسلامية واحكامها.

النتائج والتوصيات

النتائج

منذ نهاية سبعينيات القرن العشرين انتشرت سياسة التخاصية في اغلب دول العالم، وتبنت الحكومة الأردنية سياسة الخصخصة منذ أواخر عام 1996 بصفتها جزءاً من سياسة الإصلاح الاقتصادي، المدعومة من صندوق النقد الدولي. وذلك لتحقيق عدد من الاهداف الاقتصادية أهمها رفع كفاءة المشروعات المختلفة، وتحسين وتوسيع القاعدة الإنتاجية، والقدرة التنافسية، ووقف هدر المال العام، والحد من اللجوء إلى الإقتراض الخارجي، كل هذا من أجل تحقيق النمو الاقتصادي. أن الخصخصة جاءت في توقيتها المناسب، وأنها قرار حكومي مميز وناجع وأحدثت وفورات حكومية وجودة أداء، ساهمت في استحداث وظائف جديدة ورفع مستوى الخدمات المقدمة للمواطن الأردني.

- ارتبط مفهوم الخصخصة عند شريحة واسعة من المجتمع بقيام الدولة بتحويل أصولها في المنشآت الإنتاجية والخدمية للقطاع الخاص، وتخليها عن الإلتزامات المترتبة عليها تجاهها والحقوق المترتبة لها كالإيرادات والأرباح وغيرها.
- الخصخصة في واقع الحال لا تعني بالضرورة تخلي الدولة عن ملكيتها لنشاط أو منشأة معينة، إذ يمكن أن تكون من خلال الإضطلاع بأدوار محددة على الصعيد التشغيلي أو الإداري وغيرها من أوجه المشاركة الفاعلة. فعلى مدار العقود السابقة، تطورت أنماط متعددة للكيفية التي يمكن للدولة من خلالها التخلي عن بعض أدوارها لصالح القطاع الخاص، تراوحت بين إناطة جانب من إدارة المنشآت الحكومية لهذا القطاع من خلال ما أصبح يعرف بعقود الإدارة أو الخدمات، وبين تخلي الدولة عن ملكيتها في هذه المنشآت لصالح ذلك القطاع لقاء أثمان معينة .
- لا تكمن أهمية الخصخصة فيمن يملك أو من يدير، وإنما تكتفي بتوزيع المسؤوليات والمخاطر التي تترتب على كل من أنماطها المختلفة، وطبيعة الحوافز التي تتولد عنها.

التوصيات

من أبرز هذه التوصيات

- ضرورة متابعة الشركات التي تم خصخصتها في الإلتزام بتنفيذ الشروط المتفق عليها قبل التعاقد وأهمها حقوق العاملين في هذه الشركات وضمان عدم التسريح لهم، وذلك لأن قيام بعض الشركات بتسريح عدد من موظفيها بعد الخصخصة مثل شركة الإسمنت.
- إختيار ممثلين للحكومة ذات كفاءة عالية في مجالس إدارة الشركات التي تم خصخصتها لمراقبة أداء الشركات بكفاءة عالية.
- النظر إلى نوعية الخدمة المقدمة للمواطنين وكلفتها على المستهلك ومساهمتها في تحفيز النمو والتنمية الاقتصادية.
- التنبه إلى مخاطر الخصخصة التي تكمن بالتثمين الغير سليم للأصول، وعدم الشفافية في عملية تقديم العطاءات.

قائمة المصادر والمراجع

ابراهيم، عبداللطيف.2011. الخصخصة بين الاقتصاد الاسلامي والاقتصاد الوضعي دراسة مقارنة. دبي. ص65.

تقرير لجنة التخاصية لرئاسة الوزراء.2014.

تقرير وزارة التخطيط والاستثمار،2022.

تقرير البنك المركزي،2022.

ثابت، عبد الحميد،2014، ترويج قضايا الخصخصة (تجارب عالمية)، المؤتمر العالمي الثالث للاقتصاد الاسلامي، جامعة أم القرى، مكة المكرمة، ص7-9.

الجليطي، الجوهرة،(2018)،الخصخصة الاثر الاقتصادي والرؤية الوطنية، صحيفة مال.

حبش, ح. (2011). الخصخصة واثرها على حقوق العاملين بالقطاع العام. سوريا, منشورات الحلبي الحقوقية.

شحادة، كمال، 2002، "عبر عن الخصخصة" خواطر برسم الدول العربية، برنامج الامم المتحدة للتنمية، وحدة معلومات التنمية للدول العربية، ص8.

صابر، سلوى، 2011، تأثير برنامج الخصخصة على اقتصاديات الدول العربية، المجلة العلمية لقطاع كليات التجاره، جامعة الازهر، ص436-49

علال، نزيهة.2020. عقد البناء والتشغيل ونقل الملكية (B.O.T) كنظام للشراكة العمومية الخاصة في مشاريع البنية التحتية. مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية. الجزائر. ص94.

عمر، احمد،(2008)، معجم اللغة العربية المعاصرة، عالم الكتاب، الطبعة الاولى.

كنعان. طاهر، رحاحلة. حازم، (2016) الدولة واقتصاد السوق: قراءات في سياسات الخصخصة وتجاربها العالمية والعربية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات.

لطفي, ع. (2010). برنامج الخصخصة في الوطن العربي. العراق, دار الفلاح للنشر.

محمد، سهير ،2014، الخصخصة وأثرها التوزيعية تحليل اجتماعي مع دراسة حالة خصخصة قطاع الاسمنت في مصر، المجلة العلمية لقطاع كليات التجارة، جامعة الازهر، ص24-87.

الدعجة، هديل.2019 وكالة الأنباء الأردنية. مقال.

المراجع الاجنبية

Bortolotti,Bernardo. & Siniscalco, Domenico.2004. The Challenges of Privatization an International Analysis. Published in United States by Oxford University.

Bos, Dieter, 1991. "Privatization: A Theoretical Treatment," OUP Catalogue, Oxford University Press.

Estrin, Saul. Pelletier, Adeline. 2018. Privatization in Developing Countries: What Are the Lessons of Recent Experience?.World Bank Research Observer.Volume 33 Issue 1. Pages 65-102.

Fran M. Collyer, Theorising Privatization Policy, Network Analysis and Class , Electronic Journal of Sociology, 2003, www.sociology.org/content/vol./7.3/01-collyer.

Terry L.Anderson, Peter J.Hill, 1996, Privatization Process A Worldwide Perspective. Rowman & Littlefield Publishers,Inc.

Xoliqulova ,Yulduz, 2022. Steps In The Process Of Denationalization and Privatization of Property in Uzbekistan.