تقييم برنامج الخصخصة المصري والأسلوب الأمثل لإدارة أصول الدولة

إعداد الباحث
أحمد رأفت محمود الطاهر بدران

الملخص:

لاقى مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص اهتماماً كبيراً في العالم عامة وفي مصر خاصة خلال السنوات العشر الأخيرة، خاصة في ظل الاتجاهات الحديثة لتطوير والارتقاء بمستوى الخدمات العامة، والتي تركز على فصل الدولة عن تقديم أغلب الخدمات العامة للمستهلكين وكوسيلة لرفع كفاءة تقديم الخدمات العامة، ونتيجة لذلك انتشرت برامج الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأنواعها المختلفة،

ونظراً لحداثة دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر، فإن من المناسب إخضاع هذه التجربة للتقييم، وذلك للوقوف على الإيجابيات والسلبيات المحققة وقياس مدى فعالية هذه البرامج في تحقيق أهدافها، خاصة في ظل الحاجة المتزايدة لتنمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتمويل احتياجات التنمية والارتقاء بمستوى الخدمات العامة.

يعد الشراكة بين القطاع العام والخاص أحد أهم الاتجاهات الحديثة لتطوير نظم إدارة الخدمات العامة والارتقاء بمستوى الخدمات، وذلك في ظل عجز الموارد المالية المتاحة للدولة عن تلبية الاحتياجات المتزايدة للمواطنين في مجالات الخدمات العامة المختلفة بمستويات الجودة والكفاءة المطلوبة، بالإضافة إلى القصور الإداري بشركات القطاع العام، وفي ظل التوجه لإفساح المجال للقطاع الخاص من أجل مشاركة أكبر في المجالات الإدارية والاقتصادية والإنتاجية والخدمية وغيرها.

وبناءً علي الدراسة الاستطلاعية التي قام بها الباحث بشقيها (تحليل البيانات الثانوية والمقابلات الشخصية) أتضح أن مشكلة البحث في وجود عدد من الظواهر التي تعيق دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر، والتي يرى الباحث أنها تعد منطلقاً للدراسة.

Abstract:

During the 80th of the 20th century, the Egyptian government faced a lot of economical problems. The only solution to improve the economical indicators was to implement a structural reform program; one of its main tools was privatizing the state owned companies.

The Egyptian government put on a plan for privatizing 314 companies during the period from 1992/1993 till 1996/1997.

This study focused on analyzing the planed program , what actually have been realized, and tried to reach the causes of this gap.

To reach that point, this thesis studied legislative, regulatory and administrative steps that the Egyptian government put on to achieve the economical reform, and applied this on case studies of some privatized companies in order to analyze the effects of privatization.

Despite of the improvement that has taken place in some economical indicators, the Egyptian society faced some economical and social problems due to the implementation of the privatization program. These problems were studied, and the thesis presented suggestions to minimize their effects, and avoid their reappearance.

أولا: المقدمة :

في ضوء التطورات والتغيرات التي شهدها العالم خلال العقدين الماضيين، والتغيرات التي طرأت على دور الدولة الاقتصادي، خاصة بعد انهيار النموذج الاشتراكي في الاتحاد السوفيتي سابقاً، وانتشار الدعوة نحو التوجه لآليات السوق، وإفساح المجال للقطاع الخاص ليصبح شريكاً أساسياً في التنمية الاقتصادية من خلال تطوير برامج الخصخصة، وذلك من خلال إتاحة الفرص للقطاع الخاص بالتملك الجزئي أو الكلى لبعض شركات قطاع الأعمال العام بغية تقليل الأعباء الاقتصادية التي تتحملها الدولة ، و الحد من استنزاف مواردها من جراء تحمل الخسائر المستمرة لتلك الشركات ، وسعيا لرفع كفاءتها الإنتاجية والتنظيمية والإدارية ، وإتاحة الفرصة لتلك الشركات لتحسين قراراتها نحو إدارة أصول الدولة ، وما يرتبط بتلك القرارات من تحسين استغلال الموارد و الإمكانات المتاحة وتحقيق أقصى عائد من استثمار وإدارة الأصول العامة للدولة ، وذلك من خلال تصفية بعض شركات قطاع الأعمال العام بصورة تدريجية وفقا لإطار سياسي واقتصادي محدد من قبل الدولة، فقد انتهجت الدولة مجموعة من السياسات المالية و النقدية لتحقيق البيئة الاقتصادية المناسبة لعملية الخصخصة ، و ذلك لتحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة من خلال رفع الكفاءة و تطوير نطاق الملكية ومنح القطاع الخاص العديد من الفرص الاستثمارية الجديدة لتنمية أسواق رأس المال ، والعمل على تخفيض أعباء دعم الدولة للقطاع العام ودعم الموازنة العامة للدولة ، و إعادة التوازن إلى سوق العمل من خلال خلق المزيد من فرص العمل المنتجة و تقليل البطالة ، وكذلك العمل على زيادة الصادرات وخفض الواردات وتنمية قطاعات اقتصادية جديدة.

لقد لاقى مفهوم الخصخصة اهتماماً كبيراً في العالم عامة و في مصر خاصة خلال السنوات العشر الأخيرة، خاصة في ظل الاتجاهات الحديثة لتطوير والارتقاء بمستوى الخدمات العامة، والتي تركز على فصل الدولة عن تقديم أغلب

الخدمات العامة للمستهلكين ، وكوسيلة لرفع كفاءة تقديم الخدمات العامة ، ونتيجة لذلك انتشرت برامج الخصخصة بأنواعها المختلفة، والتي اتخذت أشكالاً وصوراً مختلفة كعقود الخدمة، والإدارة، والتأجير، وعقود B.O.T وغيرها من التطبيقات، لاسيما في ظل الحاجة المتزايدة لتعميق الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص، لتمويل احتياجات التنمية وتحسين خدمات مرافق البنية الأساسية والخدمات العامة.

ونظراً لحداثة التجربة المصرية في هذا الصدد، فإنه من المناسب إخضاع هذه التجربة للتقييم ، وذلك للوقوف على الإيجابيات والسلبيات المحققة وقياس مدى فعالية هذه البرامج في تحقيق أهدافها، خاصة في ظل الحاجة المتزايدة لتنمية الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص لتمويل احتياجات التنمية والارتقاء بمستوى الخدمات العامة.

ثانيا: الدراسات الاقتصادية السابقة:

نظراً لكون عنوان الدراسة هو تقييم برنامج الخصخصة المصري وتحديد الأسلوب الأمثل لإدارة أصول الدولة، فإنه يمكن تقسيم الدراسات ذات الصلة إلى محورين أساسين:

*** المحور الأول : دراسات خاصة بتقييم السياسات والبرامج العامة:**

تنوعت هذه الدراسات في طرق معالجتها وتناولها لعملية التقييم سواء من ناحية نماذج التقييم المستخدمة أو من ناحية توقيت إجراء عملية التقييم (قبل – أثناء – بعد تنفيذ البرنامج)، وتتمثل أهم تلك الدراسات في الآتي:-

١- **دراسة أحمد السيد محمد الدقن:-** تناولت الدراسة تقييم الخطط القومية للإصلاح الإداري في مصر في الفترة ١٩٨٧ – ٢٠٠٢، حيث ركزت الدراسة على

الإجابة عن التساؤل الرئيسي، و يتمثل في: هل أحدثت خطط الإصلاح الإداري أثرها المستهدف في إصلاح الجهاز الحكومي في مصر؟ وسعياً للإجابة على هذا السؤال، فقد اعتمد البحث على نموذج تقويم الأثر لدراسة وتحليل مدخلات خطط الإصلاح، والأنشطة، ومخرجات الخطط، وذلك قبل دراسة العوائد والآثار التي أحدثها البرنامج على الجهاز الحكومي، وذلك لتحديد أسباب نجاح الخطط أو عدم نجاحها في تحقيق الآثار المستهدفة، وما إذا كانت هناك عوامل أخرى خارج نطاق الخطط قد أثرت على نجاح هذه الخطط . وقد استخدم الباحث المنهج المقارن لدراسة تجربة دولة واحدة عبر فترات زمنية معينة متتالية، حيث تم توظيف هذا المنهج في إجراء مقارنة بين ثلاث خطط خمسية للإصلاح الإداري في مصر خلال الفترة محل البحث وذلك من أجل تقييم تلك التجربة، وهو يعد بمثابة تقييم بعد التنفيذ.

٢- **تقرير مؤسسة CARANA التابعة لهيئة المعونة الأمريكية :-** تناول التقرير الخاص بتقييم نتائج وآثار برنامج الخصخصة من خلال عدة محاور رئيسية : المالية العامة والاقتصاد، أداء المنظمات بعد الخصخصة، القضايا المرتبطة بالعمل، المستهلكين والأسواق المالية، مدى التطور المؤسسي وإدارة شئون الدولة والمجتمع، وقد قام التقرير بقياس ورصد أثر ما تم إنجازه من برنامج الخصخصة في مصر والذي بلغ ٥٩% منذ بدايته عام ١٩٩٣.

٣- **دراسة د. سالم بن سعيد القحطاني** :- ركزت الدراسة على قياس مخرجات نظام التعليم العالي، معتمدة في ذلك على المنهج الوصفي التحليلي لمعرفة مدى ملائمة مخرجات التعليم العالي لمتطلبات سوق العمل في الملكة العربية السعودية، والتعرف على أسباب عدم التوافق، وذلك من خلال استخدام الأسلوب الميداني. لذا فقد جاء مجتمع البحث بالدراسة عبارة عن شركات ومؤسسات القطاع الخاص والحكومي التي تمثل سوق العمل، ومؤسسات التعليم العالي بالمملكة والتي تعد بمثابة مصدر مخرجات نظام التعليم، وقد تم تقسيم مجتمع العينة إلى ثلاث

مجموعات تم استطلاع رأيها حول موضوع الدراسة ، و تتمثل في مسئولي التوظيف بسوق العمل، وطلاب الجامعات، والمسئولين فيها.

٤- **دراسة د. سلوى شعراوي جمعة:-** تناولت الدراسة استعراض وتحليل السياسات البيئية في مصر ، لتستخدم نموذجا آخر للتقييم وهو نموذج "ماثيو كان"، حيث تستعرض الدراسة مراحل صنع السياسة البيئية (طرح السياسة ووضعها على جدول أعمال الحكومة، صياغة السياسات، صنع القرار، وأخيراً تقويم السياسات)، وبالنسبة لعملية التقييم، فقد استخدمت الدراسة بعضاً من عناصر مؤشر "ماثيو كان" ذات الصلة بالمجتمع المصري، حيث تتعلق هذه العناصر بالمجال الذي تعطيه هذه السياسات وطرق تنفيذها ونتائجها، وتقترب هذه الدراسة في نتائجها من دراسة أجرتها **نجلاء فتحي الدسوقي،** وذلك من حيث اعتمادها على نموذج "ماثيو كان" والذي قامت بتطويره الأستاذة الدكتورة / سلوى شعراوي، لتقييم سياسات ترشيد الطاقة لحماية البيئة بجمهورية مصر العربية ، حيث اعتمدت الدراسة في إجراء التقييم على نموذج "ماثيو كان" والذي يعتمد بصفة أساسية على عدة مؤشرات لتقييم نجاح السياسات، وهذه المؤشرات تتعلق بالمجال الذي تعطيه السياسات وتنفيذها ونتائجها، كما استخدمت الباحثة أسلوب تحليل المؤشرات Trend Analysis وذلك بهدف تحليل الموقف من خلال التعرض لأسباب المشكلة وحجمها والمؤشرات الإيجابية والسلبية التي يجب أخذها في الاعتبار.

٥- **دراسة د. ممدوح إسماعيل**:- تناولت الدراسة استخدام نموذج التحليل المنطقي لتقييم سياسات الخدمة المدنية في مصر، حيث اعتمدت الدراسة على هذا النموذج في تقييم برنامجي الإصلاح وهما برنامجي رفع كفاءة الجهاز الإداري للدولة و تحسين برنامج الحكومة الإلكترونية، ويقوم نموذج التحليل المنطقي على قياس المنطق وراء كل خطوة من خطوات النموذج، حيث تعد كل خطوة بمثابة امتداد أو تسلسل منطقي للخطوة السابقة عليها.

٦- **دراسة أ. نجوى إبراهيم محمود** :- اعتمدت الدراسة في تقييمها لسياسات الإسكان في مصر على الأهداف المعلنة، وما تحقق منها بالفعل، ومدى استفادة فئة الدراسة المستهدفة من تلك السياسة، وطرح البدائل المختلفة أمام صانعي السياسة الإسكانية، وتشير الدراسة إلى أن هناك دراسة مقدمة من معهد التخطيط القومي اهتمت بتحديد حجم الفجوة بين الأهداف المخططة والنتائج المحققة، حيث ربطت الدراسة مشكلة الإسكان بالخطة الخمسية واستخدمت نوعيات الإسكان المنفذة، وكذا دور كل من القطاع العام والخاص كمؤشر على أولويات السياسات العامة، وتوجهاتها خلال الفترة محل البحث.

٧- **دراسة د. هبة أحمد نصار**:- تناولت الدراسة تقييم السياسة الصحية في مصر، والتي يمكن تقييمها من أكثر من زاوية، كمفهوم التكلفة – العائد، التكلفة – الكفاءة. وهناك مداخل أخرى للتقييم من خلال تحديد مدى تأثير برنامج ما على حل إحدى المشكلات الصحية، ويستخدم البنك الدولي أسلوب المؤشرات الإحصائية في تقييم مخرجات السياسات الصحية، وتشير الدراسة إلى مخاطر الاعتماد الكلي على المؤشرات الاجتماعية نظراً لصعوبة وعدم دقة قياسها، ويمكن للدراسات الوصفية أن تساهم في تقييم السياسات والبرامج الصحية، وذلك باستخدام مفهوم حد أدنى للاحتياجات الأساسية، حيث يمكن المقارنة بين الحدود الدنيا لتوفير بعض البرامج والخدمات الصحية وتلك المتاحة في مصر. وأكدت الدراسة على أهمية المدخل الاجتماعي في تقييم البرامج والسياسات الصحية، فبرامج الرعاية الصحية لن تنجح إلا إذا أخذت في اعتبارها التفاعل القائم بين مجموعة من العوامل الاجتماعية والثقافية كالتعليم، والمحاكاة، وأثر السكن في مناطق الإيواء على مستوى التغذية.

٨- **دراسة سوزان أنيس مسيحه** :- تناولت الدراسة سياسات الدعم في قطاع الطاقة بجمهورية مصر العربية، وقد ركزت الدراسة على الجانب الاقتصادي لقضية الدعم، حيث ترى الدراسة أن سياسات دعم المنتجات البترولية أدت إلى

وجود تشوهات سعرية في الاقتصاد المصري، بالإضافة إلى تأثيرها السلبي على كفاءة تخصيص الموارد، وزيادة عجز الموازنة، وزيادة معدلات التضخم. وخلصت الدراسة إلى التوصية بإعادة النظر بشأن إصلاح أسعار المشتقات البترولية.

٩- **دراسة د. اعتدال عبد الله معروف**:- تناولت الدراسة تقييم برنامج إصلاح الرعاية الصحية ببريطانيا، حيث تثير الدراسة إلى إشكالية المعايير التي ينبغي استخدامها لتقييم أثر البرنامج، فإذا كانت المعايير طبقاً للأهداف الواردة بالوثائق الرسمية للبرنامج، فإن هذه الأهداف يغلب على صياغتها العمومية والغموض (تقديم رعاية صحية أفضل – قناعة أو رضا أكبر .. الخ)، وحتى في حالة وجود أهداف واضحة محددة بالبرنامج، فإنه لا ينبغي الركون إليها فقط، لأن أحياناً ما تكون الحكومة لديها hidden agenda لا تفصح عنها. وسواء كانت أهداف الحكومة واضحة ومحددة أم لا، فإنها لا ينبغي أن تكون هي المعيار الوحيد الذي يستند إليه التقييم؛ فهناك فئات وجماعات أخرى خارج إطار الحكومة لها أهداف ومصالح من السياسة المطروحة أو البرنامج، لذا فإنه من الضروري تحديد مجموعة شاملة من المعايير، وهو ما اعتمدت عليه الدراسة لتقييم أثر البرنامج، وشملت تلك المعايير ما يلي: كفاءة تقديم الخدمة، نطاق الاختيار والمفاضلة بالنسبة لمتلقي الخدمة، العدالة، وأخيراً أثر البرنامج على ثقافة مفهوم "خدمات الرعاية الصحية الوطنية" وذلك من حيث جعلها على نمط إدارة الأعمال.

وتشير الدراسة إلى أهمية ضرورة اشتراك جميع الأطراف في عملية صنع السياسة العامة، فعلى الرغم من أن البرنامج موضوع الدراسة محل جدل وخلاف ما بين مؤيد ومعارض وتعرض لانتقادات شديدة، إلا أن النقد الأكبر كان موجها للطريقة نفسها التي خرج بها البرنامج للرأي العام البريطاني، حيث تميزت عملية الصنع بذات الملامح التي ميزت عملية صنع السياسة العامة في عهد مارجريت تاتشر من حيث التكتم والسرية، وانتصرت عملية الطرح على مجموعة صغيرة

من الوزراء والمستشارين برئاسة رئيس الوزراء، ولم تكن هناك استشارات أو مداولات رسمية مع الفئات المتأثرة بالبرنامج وبالطبع فقد أثر ذلك بالسلب ليس فقط على مرحلة التنفيذ، لكن أيضاً امتد ليشمل مرحلة التقييم ذاتها، حيث فوضت جميع الجهود والمحاولات الرامية إلى الوصول إلى حكم متوازن بشأن الأثر الذي أحدثه البرنامج.

*** المحور الثاني :دراسات خاصة بالتغير في دور الدولة والشراكة مع القطاع الخاص لتقديم الخدمات العامة:**

وهي دراسات جاءت لتواكب التحديات التي تواجهها الدولة لتوفير الخدمات العامة للمواطنين في ظل قصور الموارد المالية وفي ضوء التحول الذي طرأ على دور الدولة، وهي بذلك تسعى نحو تطوير بدائل مناسبة لإدارة وتقديم الخدمات العامة للمواطنين في ضوء تغير دور الدولة، و تتمثل أهم تلك الدراسات في الاتى:-

١- **دراسة د. اعتدال معروف**:- تناولت الدراسة البحث في إمكانية إدارة المرافق العامة الخدمية وفقاً لآليات السوق، وذلك عن طريق استخدام عدد من المداخل لتحقيق استقلالية هذه المنظمات في ضوء إعادة تعريف وترتيب دور الدولة وفكرها وتوجها الإداري في تقديم هذه الخدمات وذلك بالتطبيق على هيئة مياه الإسكندرية، وقد تمثلت هذه المداخل في أسلوب استرداد التكلفة، والعمل بأسلوب اقتصادي، والحق في تحصيل الرسوم. وقد انتهت الدراسة إلى أنه في ضوء حتمية تغير دور الدولة نتيجة للضغوط الخارجية، والضغوط الداخلية نتيجة القصور الإداري وعجز الموارد المالية، فإنه يتعين على الدولة أن تتخلى عن الأنشطة التنفيذية وتركها لمؤسسات حكومية لها استقلالية مالية وإدارية، أو مؤسسات خاصة تعمل وفق مبادئ وآليات القطاع الخاص، وذلك تحت إشراف الدولة ووفقاً لتوجهاتها.

٢- **دراسة ربيع صادق دحلان**:- تناولت الدراسة تطبيق أساليب إدارة الأعمال على أجهزة الإدارة العامة الإيرادية، حيث ترى الدراسة وجوب خصخصة المرافق العامة الإيرادية، وقامت الدراسة بالتطبيق على مرافق الاتصالات السعودية ، مستعرضة بالتحليل صور وأشكال التحول نحو القطاع الخاص، وترى الدراسة أن المرافق العامة الخدمية يجب أن تدار بأسلوب اقتصادي وتحت إشراف الدولة، وأن أفضل نمط إداري لذلك هو أسلوب الشركات المساهمة بين الحكومة والقطاع الخاص والأفراد، نظراً لأن ذلك النمط يحول دون تحول الملكية بالكامل إلى القطاع الخاص مما قد ينجم عنه احتكار ذلك النشاط، فضلاً عما يوفره هذا النمط من قدرة على تمويل وتوفير الاستثمارات الضخمة اللازمة لتطوير ومد الخدمات المقدمة من تلك السلطات.

٣- **دراسة أ.د حسن عبد المطلب العلواني:-** تناولت الدراسة صور وبدائل مشاركة القطاع الخاص، وقد ركزت الدراسة بصفة خاصة على مشاركة القطاع الخاص في إدارة خدمات مياه الشرب والصرف الصحي في مصر. وقد تعرضت الدراسة لتقيم الوضع الحالي في قطاع مياه الشرب والصرف الصحي، حيث رصدت عدة مشاكل أبرزها تلوث مياه الشرب، ارتفاع نسبة الفاقد في مياه الشرب، التفتت التنظيمي ما بين جهات مركزية ومحلية، التفاوت في مستوى تقديم الخدمة، قصور التمويل، كما استعرضت الدراسة بعد ذلك الصور والأشكال المختلفة السائدة في العالم لمشاركة القطاع الخاص في تقديم خدمات مياه الشرب والصرف الصحي والتي تتراوح بين عقود الخدمة، عقود الإدارة، التأجير، عقود الامتياز، نظم الـ B.O.T .وقد أوضحت الدراسة مميزات كل أسلوب وكذا الظروف الحاكمة التي ترجح اختيار أو تفضيل أسلوب على غيره من الأساليب. فمثلاً يفضل اللجوء إلى نظام الـ B.O.T في حالة الحاجة إلى ضخ استثمارات ضخمة تفوق قدرة

الموازنة العامة لدولة، وذلك مع مراعاة اتخاذ كافة التدابير التنظيمية والقانونية والمالية والفنية والرقابية، وكذا الموائمة بين مصالح كافة الأطراف المعنية، مع التأكيد على مراعاة النقد الاجتماعي، وقد انتهت الدراسة إلى أنه بغض النظر عن مشاركة القطاع الخاص من عدمه في قطاع مياه الشرب والصرف الصحي، فإنه لابد من إصلاح هيكل التعريفة وذلك لضمان توفير خدمات كافية لمحدودي الدخل من خلال تحديد حد أدنى لشرائح الاستهلاك والدعم، مع توفير حوافز لتشجيع ترشيد استهلاك المياه.

٤- **دراسة عبد العزيز على الصقر :-** تناولت الدراسة تطوير أداء المنظمات العامة في ضوء تغير دور الدولة، وقد ركزت الدراسة على تطوير الخدمات البلدية بمنطقة عسير بالمملكة السعودية، وترى الدراسة أنه لابد من بلورة سياسة واضحة للتعامل مع المجالات البديلة لسياسة الخصخصة مثل(تحويل ملكية رأسمال المشروعات العامة كلياً أو جزئياً إلى القطاع الخاص، تحويل ملكية بعض أو جزء من المشروعات العامة الخدمية إلى القطاع الخاص، عقود تسليم مثل النظافة العامة، رصف الطرق، توريد الأغذية، إنشاء مباني)، قيام الحكومة بتسعير الخدمات التي تقدمها على أسس تجارية كتلك التي يعمل بها القطاع الخاص وذلك في مجالات مثل النقل والمواصلات والبريد والرعاية الصحية، كذلك خلصت الدراسة إلى أنه لابد من تطوير دور المجتمع المدني وبناء قدرات مؤسساته، وتطوير التشريعات، وضرورة التنسيق بين مجالس المناطق والبلديات في تقديم الخدمات العامة.

٥- **دراسة فهد حسن حمزة بافقيه:-** تناولت الدراسة تحليل أثر برنامج الخصخصة على كفاءة إيصال الخدمات العامة. فعلى الرغم أن الدراسة تولي أهمية خاصة للعلاقة التي يمكن وصفها بأنها طردية موجبة بين نوع الملكية وكفاءة إيصال الخدمات العامة، وأيضاً العلاقة الطردية الموجبة بين الإدارة الناجحة لبرنامج خصخصة المرافق والخدمات العامة وكفاءة إيصال تلك

الخدمات، إلا أن الدارسة انتهت إلى أنه لا يمكن التعويل على الخصخصة كمدخل جامع مانع لرفع كفاءة إيصال الخدمات العامة، بل اشترطت الدراسة أنه لنجاح الخصخصة كسياسة فلابد أن تحقق الخصخصة مزيداً من المنافسة، فهي ليست هدفاً في حد ذاتها، بل هي وسيلة لمزيد من الفاعلية والكفاءة وتحسين الأداء.

٦- **دراسة ماجدة أحمد محمود :-** وتدور هذه الدراسة حول برنامج السياسة العامة للتحول نحو القطاع الخاص في القطاع المصرفي، حيث ترى الدراسة أن أي محاولة لإصلاح القطاع المصرفي لا بد أن تكون عن طريق تحريره، وإصلاح سياسات القطاع المالي وتعديل التشريعات المنظمة لعمله بما يحقق فعالية هذه السياسات.

٧- **دراسة محمود أمين البتاتوني :-** وتركز الدراسة على فعالية التحول نحو القطاع الخاص كلية لرفع كفاءة الأداء الحكومي في القطاع السياحي، مع الاعتماد على أسلوب الإسناد إلى الغير كأحد الوسائل الفعالة في هذا الشأن.

٨- **دراسة مهيب محمود حجازي** :- وتركز الدراسة التي تتعلق بإدارة عملية الخصخصة في قطاعي مياه الشرب والري، على استخدام أسلوب الإسناد إلى الغير وذلك ضمن أساليب وأشكال التحول نحو القطاع الخاص، وقد جاءت مجموعة من الدراسات المتخصصة التي تناولت عملية الإسناد إلى الغير في تقديم الخدمات العامة الحكومية والتي ركزت على متطلبات التطبيق الجيد للمفهوم، وصعوبات ومعوقات التطبيق.

٩- **دراسة Alesandro Ancarani** :- وتناولت الدراسة عملية الإسناد إلى الغير كوسيلة لتحسين الأداء في قطاع مياه الشرب بإيطاليا، وذلك باعتبارها

نموذج للاحتكار الطبيعي للدولة لاعتبارات اقتصادية، وإلى جانب التعرض لمتطلبات التطبيق الجيد للمفهوم، فإن الدراسة ركزت على معوقات التطبيق.

١٠- **دراسة Donald F. Kettl :-** وتتعرض الدراسة لعملية الإسناد إلى الغير في نطاق التحول نحو القطاع الخاص، وتثير الدراسة قضيتي المنافسة والمساءلة في إطار تطبيق المفهوم في مجال الخدمات العامة.

١١- **دراسة Paul Seudenstar :-** تناولت الدراسة استعراض أسباب ودوافع وأساليب الإسناد إلى الغير، وانعكاسها على التكلفة ومستوى الأداء وذلك في مجالات الصحة والنظافة العامة والسجون، كما تتطرق الدراسة لآليات الإسناد إلى الغير وصعوباته وآثاره.

في ضوء ما سبق، فإن الدراسة المقترحة تتميز بأنها تتعرض بالتقييم لتجربة الخصخصة القائمة في مصر، مما يتطلب قدراً من الدقة لرصد وتقييم النتائج والآثار وقت إجراء التقييم، مما يضفي على الدراسة خاصية هامة، وهي استخدام نتائج التقييم لتصويب التجربة القائمة، بينما تتعرض معظم الدراسات التقيمية إلى دراسة وتحليل التجارب الدولية بعد انتهاء البرنامج لرصد النتائج والآثار المحققة.

ثالثا: مشكلـــة البحـــث:

تتضح مشكلة البحث في أنه على الرغم من تطبيق الدولة لبرنامج الخصخصة منذ عام ١٩٩١ ، إلا أنه على الرغم من مرور ما يقرب من ٢٠ عاما على بداية تنفيذ هذا البرنامج ، فقد تبين أن التجربة المصرية في تطبيق برامج الخصخصة قد حققت نتائج أقل من المستهدف ، مما دفع الباحث للقيام بالدراسة لدراسة البدائل التالية:-

* **البديل الأول:** مدى ملائمة التجربة الحالية وإمكانية استمرارها أو تكرارها لتطبيقها في تنفيذ خطة الدولة بشأن التوسع في تنفيذ برنامج الخصخصة في مصر.

* **البديل الثاني** : مدى الحاجة إلى تطوير البرنامج الحالي وتعديله ليصبح أكثر فاعلية، ويكون بمثابة البديل الأمثل لتنفيذ برنامج الخصخصة في مصر.

* **البديل الثالث:** دراسة إمكانية التخلي عن أسلوب البيع الجزئي أو الكلى لشركات القطاع العام في مصر، والبحث عن بدائل أخرى وانتقاء أفضلها لتنفيذ الخطة القومية للدولة المشار إليها.

رابعا: أهداف البحث :

تهدف الدراسة إلى تحقيق الاتى :

١. تقييم برنامج الخصخصة في مصر من خلال مقارنة برنامج الدولة المقترح في تنفيذ الخطة الأولية لبرنامج الإصلاح الاقتصادي بما تم تنفيذه فعليا خلال الإطار الزمني للدراسة.
٢. تقييم دور الدولة في إدارة برنامج التحول نحو القطاع الخاص من خلال دراسة نتائج لبرنامج الإصلاح الاقتصادي خلال الإطار الزمني للدراسة ، الوقوف على الإيجابيات والسلبيات المحققة من التجربة و تحديد كيفية مواجهة التحديات التي ظهرت خلال تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي في مصر.
٣. تصويب البرنامج الحالي وتصحيح مساره إذا أسفرت نتائج التقييم عن ضرورة ذلك.
٤. توظيف نتائج تقييم التجربة محل الدراسة والتقييم كمدخل للاسترشاد به في تنفيذ برامج للخصخصة.

خامسا: فــروض الدراسة :

تقييم برنامج التخصصية في مصر يتطلب اختبار الفرض الرئيسي:

التخصصية لها تأثير إيجابي على الكفاءة الاقتصادية للاقتصاد المصري سواء كانت كفاءة تخصيص الموارد التي تنجم عن تعديل أسعار المنتجات أو الكفاءة الإنتاجية التي تنتج من الاستخدام المثل لعوامل الإنتاج ، **و ينقسم هذا الفرض إلى**:

(أ) **فرض العدم** : التخصصية ليس لها أي اثر إيجابي على كفاءة تخصيص الموارد أو الكفاءة الإنتاجية للاقتصاد المصري.

(ب) **الفرض البديل** : التخصصية لها اثر إيجابي على كفاءة تخصيص الموارد أو الكفاءة الإنتاجية للاقتصاد المصري.

سادسا: أهميــة البحــث :

تتضح أهمية البحث في ظل حداثة تجربة تقييم تجربة التخصصية وتقييم إدارة الأصول العامة للدولة في مصر، وتتضح أهمية البحث في حجم العوائد المتوقعة من الخصخصة، والمتمثلة في زيادة الإنتاجية وتخفيض العجز في الموازنة العامة للدولة وتحسين تخصيص الموارد من خلال تحديد دور الدولة في إدارة المال العام على النحو الذي يتفق ومتطلبات التنمية ، بالإضافة إلى منع تحول الاحتكار العام إلي احتكار خاص مما يؤدى إلى الإضرار بمصالح المستهلكين ، وذلك في ظل ضعف القدرة على الرقابة على الاحتكارات الخاصة في مصر.

وتكمن الأهمية العملية للدراسة في أن التجربة محل التقييم لا تزال قائمة، وبالتالي فإن عملية التقييم لها فائدة مزدوجة : فمن ناحية، يعد إجراء تقييم لتجربة أو برنامج قائم (أثناء التنفيذ) نوع من أنواع المتابعة، بما يسمح بتصويب وتصحيح مسار البرنامج الحالي.

سابعا: منهــج البحــث :

اعتمدت الدراسة على أكثر من منهج، وذلك على النحو التالي :

١- منهج تحليل النظم : والذي تعبر عنه أدبيات تقييم السياسات والبرامج العامة بنموذج الأثر "Impact Model"، ويستخدم هذا المنهج لقياس العوائد والآثار التي أحدثها البرنامج، كالعوائد التي حققها البرنامج ، وآثاره الاقتصادية المحققة. وسوف تستخدم الدراسة بعض المؤثرات الاقتصادية كالقيمة الحالية لصافي التدفقات النقدية SPV، ومعدل العائد الداخلي IRR ، وذلك لتقييم وقياس فاعلية برنامج الخصخصة في استخدام الأسلوب الأمثل لإدارة أصول الدولة .

٢- منهج دراسة الحالة: ويتم استخدامه لدراسة برنامج الخصخصة من خلال دراسة عدد من شركات القطاع العام التي تم بيعها لشركات القطاع الخاص في مختلف مدن ومحافظات الجمهورية خلال فترة الدراسة.

حيث تعتمد الدراسة على تحليل برنامج الخصخصة من خلال تحليل الأدبيات الاقتصادية التي تناولت موضوع الدراسة ومن خلال دراسة مراحل تخطيط و تنفيذ و تقييم آثار برنامج الخصخصة في مصر وعدد من الدول العربية والأجنبية.

و قد سعى الباحث إلى استخدام نموذج تقييم ماثيو كان Mathew Cahn لتحليل سياسة التحول نحو القطاع الخاص ، خاصة أنه على الرغم من أن التجربة المصرية في برنامج الخصخصة في مراحلها الأولى ، إلا أنها قد قطعت شوطا يسمح بتوافر بيانات مناسبة للدراسة.

و يتفق تطبيق هذا النموذج و طبيعة المشكلة البحثية و أهداف الدراسة التي تتركز في دراسة أثر سياسة الخصخصة ، حيث يسهم في تحديد عوامل نجاح تلك السياسة ، و ما استتبعها من خطط لتحقيق الأهداف المعلنة لبرنامج الإصلاح الاقتصادي في مصر للتحول للقطاع الخاص من خلال توسيع قاعدة الملكية.

ثامنا: التساؤلات البحثية:

تدور الدراسة حول تساؤل رئيسي يتمثل في السؤال التالي: ما هي أسباب الفجوة بين الخطط الموضوعة و الجداول الزمنية المحددة لبرنامج الخصخصة والنتائج المحققة.

و يطرح هذا التساؤل الرئيسي عدة تساؤلات فرعية ، و تتمثل في الاتى :

١- هل تم تنفيذ البرنامج كما هو مخطط له؟

٢- هل حقق البرنامج الأهداف المنشودة؟

٣- هل حدث تغير في النتائج المحققة عن المستهدفة؟

٤- هل هناك أثار سلبية أو ايجابية لبرنامج الخصخصة؟

٥- ما هي المعوقات التي تؤثر على نجاح البرنامج و كيف يمكن تلافيها؟

٦- إلى أي مدى نجح برنامج الخصخصة في مصر في تحقيق أهدافه ؟

٧- هل كانت مدخلات البرامج المادية والبشرية مناسبة لبلوغ أهداف البرنامج وإحداث الآثار المرغوبة؟

٨- هل عبرت الخطط عن تطلعات واحتياجات وظروف برنامج الخصخصة؟

٩- ما هي العقبات التي واجهت تنفيذ برنامج الخصخصة وكيفية تغلب الدولة عليها؟

تاسعا: أسلوب جمع البيانات والمعلومات :

اعتمدت الدراسة على العديد من وسائل جمع البيانات، لعل من أهمها ما يلى :

١- **المصادر الأولية** : قام الباحث بإجراء مقابلات مع عدد من مسئولي الشركات العامة و قيادات وزارة قطاع الأعمال العام وخبراء المكتب الفني لوزير قطاع الأعمال العام لجمع البيانات اللازمة للدراسة ، والمرتبطة ببرنامج الخصخصة وعمليات التقييم المالي وإعادة هيكلة شركات القطاع العام ، وهذا فضلا عن المقابلات التي أجريت مع عدد من الباحثين

الأكاديميين المعنيين بموضوع الدراسة. و قد استهدفت هذه المقابلات جمع البيانات من عينة من القائمين على اتخاذ القرار وتقييم الشركات و العاملين بسوق المال ، وجمع القوانين و اللوائح الداخلية المنظمة والمراكز المالية للشركات.

٢- **المصادر الثانوية** : و هي تتمثل في البيانات الواردة في الإحصاءات وتقارير الجهات الحكومية والبنك الدولي والجهات الرقابية المصرية مثل مجلس الوزراء ومعهد التخطيط القومي ووزارة التنمية الإدارية والجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ، وكذلك الكتب والدوريات و الأبحاث والرسائل العلمية التي تناولت قضايا ذات علاقة بموضوع الدراسة.

عاشرا: حـــدود البحـــث:

وتتمثل حدود البحث فيما يلي:

حدود زمنية: وهي الفترة من عام ١٩٩١ حتى٢٠١١

ينحصر الإطار الزمني للدراسة من الفترة من يونيو ١٩٩١، وهو البداية لبرنامج التحول للقطاع الخاص في مصر، وذلك بصدور قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لعام ١٩٩١، وحتى عام ٢٠١١

حدود مكانية: يتناول هذا البحث بعض وحدات قطاع الأعمال العام في مصر.

ويتناول الباحث بالدراسة والتحليل عينة من الشركات والدول كأمثلة تطبيقية، ويرجع اختيار تلك الشركات إلى تنوع أنشطتها وانعكاس سياسات الدولة في تنفيذ برنامج الخصخصة.

حادي عشر: تقسيمات الدراسة :

تقع الدراسة في أربعة فصول تتصدرها مقدمة وتعقبها خاتمة على النحو التالي:

الفصل الأول: أسس و مبررات الخصخصة

يسعى هذا الفصل إلى دراسة برنامج الخصخصة في مصر بمفهومه الشامل الذي يهدف إلى إعادة تنظيم و تطوير القطاع العام من ناحية و إعطاء دور متزايد و حيوي للقطاع الخاص من ناحية أخرى ، للعمل على الاقتصاد المصري طبق لأسس اقتصادية سليمة وذلك من خلال دراسة مفهوم الخصخصة ، نشأته ، و تطوره ، و كذا العوامل الداخلية و الخارجية التي دعت إلى تطبيقه ، و الأهداف المتوقعة كنتاج للتطبيق.

الفصل الثاني: تخطيط البرنامج المصري للخصخصة

يتم التعرض من خلال هذا الفصل إلى دراسة مراحل إدارة الدولة لبرنامج الخصخصة ، والتي تتمثل في مراحل التخطيط والتي تتمثل في رسم الإطار العام الذي يسعى البرنامج إلى التوصل إليه ،وتحديد احتياجات المجتمع ، مع تصميم مجموعة من الأهداف قصيرة وبعيدة المدى و كيفية تحقيقها والتوقيت اللازم للتنفيذ ، والآليات اللازمة لتهيئة المناخ لتطبيق البرنامج من جوانب مالية و نقدية وإدارية وتشريعية ، و كذا الهياكل التنفيذية التي ستتولى مسئولية وضع الخطط محل التنفيذ.

الفصل الثالث: البرنامج المصري للخصخصة و محاور تنفيذه

يهدف هذا الفصل إلى دراسة مرحلة تنفيذ برنامج الخصخصة مع التأكيد على خصوصية البرنامج المصري و تحليل سماته والعوامل المؤثرة عليه ، ثم يتطرق الباحث إلى دراسة الجوانب الإجرائية و أساليب الخصخصة المستخدمة ، و تحديد معايير اختيار شركات قطاع الأعمال العام المخطط خصخصتها ، مع تحليل مراحل تنفيذ برنامج الخصخصة.

الفصل الرابع: تجارب الخصخصة في بعض الدول

يهدف ذا الفصل إلى دراسة تجارب عدد من الدول العربية والأجنبية في

تنفيذ برامج الخصخصة وتحليل سماتها والعوامل المؤثرة عليها، وتحليل مراحل تنفيذ برنامج الخصخصة للتعرف على تجارب هذه الدول في هذا المجال والإفادة منها.

الفصل الخامس: تقييم برنامج الخصخصة

يقوم الباحث في هذا الفصل بتحليل ودراسة و مقارنة انجازات برنامج الخصخصة و النتائج المحققة عن طريق دراسة مؤشرات الأداء و تحليل المعوقات التي واجهت الدولة في تفعيل برنامج الخصخصة و مدى فعالية الأساليب التي استخدمتها في التطبيق.

النتائج والتوصيات

توصل الباحث من خلال تحليل المستقصي منهم واختبار صحة الفروض إلي مجموعة من النتائج والتوصيات منها:

أولاً: النتائج

١. اختلاف نتائج الدراسات السابقة حول أهمية وجدوي مشروعات الشراكة وإبراز دور الدولة كمحتكر طبيعي للقطاعات من حيث تملكها وتمويلها وتشغيلها لاحتفاظ الدولة بدورها الاجتماعي.
٢. اختلاف عقود الشراكة من دولة إلى أخرى وبالتالي لا يوجد نمط موحد لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
٣. من تجارب الدول والدراسات يتمثل دور الحكومة في مشروعات الشراكة في ممارسة الإشراف العام طوال عمر المشروع والرصد والتنظيم.
٤. أهمية وجود التشريعات والالتزام السياسي قبل استخدام برامج الشراكة واستقرار الأطر القانونية والمؤسسية.

٥. توزيع المخاطر بين الدولة والمستثمر أمر حيوي، وقياس وتوزيع وإدارة هيكل المخاطر يعتبر الركيزة التي تعتمد عليها الدولة في نجاح مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

ثانياً: التوصيات

نستخلص من الدراسة العديد من التوصيات:

١. القيام بعمل تحليل يفصل المخاطر المختلفة المحيطة بالمشروع من مخاطر اقتصادية ومخاطر فنية واجتماعية وكذلك المخاطر السياسية على أن يتم تخصيص المخاطر للطرف الأفضل.
٢. أهمية تحديد إطار رقابي لمشروعات الشراكة ووجود مراقبة فعالة وقوية على مقاولي القطاع الخاص.
٣. العمل على توفير حوافز اقتصادية لتشجيع القطاع الخاص للدخول في المخاطر الاقتصادية.
٤. حصر التجارب الناجحة والتي خاضتها الدول الأخرى من خلال الشراكة مع القطاع الخاص وتقييمها والاستفادة من الإيجابيات والعمل على تلافي السلبيات الناجمة عنها.
٥. القيام بعمل دراسة لجدوى المشروع قبل الطرح للتعاقد، وكذلك تحليل التكلفة والعائد الناتج عن المشروع.
٦. وجود دعم استشاري مناسب سواء كان قانوني أو فني أو مالي من أخصائيين ذوي خبرة لفحص مشروعات الشراكة والعمل على اكتشاف الخلل في العقود وذلك قبل التنفيذ.
٧. يتعين على الدولة أن تتخلى عن الأنشطة التنفيذية وتركها لمؤسسات خاصة تعمل وفق مبادئ وآليات القطاع العام وذلك تحت إشراف الدولة ووفقاً لتوجيهاتها في ذلك.

قائمـــة المراجـــع

(١) الكتب :

١- د. سلوى شعراوي جمعة، صنع السياسات البيئية في مصر (القاهرة : الجامعة الأمريكية – مركز البحوث الاجتماعية، ١٩٩٧).

(٢) الدوريات :

٢- أحمد السيد محمود الدفن، تقويم الخطط القومية لإصلاح الإداري في مصر في الفترة ١٩٨٧ – ٢٠٠٢ (جامعة القاهرة : كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – سلسلة قضايا إدارية يصدرها مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، العدد العاشر، أكتوبر ٢٠٠٤).

٣- د. سالم بن سعيد القحطاني، مدى ملائمة مخرجات التعليم العالي لمتطلبات سوق العمل : دراسة استطلاعية على جامعة الملك سعود وقطاع الأعمال بمدينة الرياض (الرياض : مجلة الإدارة العامة، المجلد (٣٨) – العدد الثالث، أكتوبر ١٩٩٨).

٤- د. ممدوح إسماعيل، سياسات الخدمة المدنية في مصر : رؤية تقيمية، بحث مقدم في منتدى السياسات العامة (جامعة القاهرة : كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – إصدار مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة – الحلقة ٢٥، ٢٠٠٤).

(٣) الأبحاث والمؤتمرات :

١- د. اعتدال عبد الله معروف، دراسة تحول دور الدولة بالتطبيق على هيئة مياه الإسكندرية، المؤتمر السنوي الثاني حول القيادات الإدارية في القرن الواحد والعشرون (القاهرة : أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، ديسمبر ١٩٩٥).

٢- د. حسن العلواني، مشاركة القطاع الخاص في إدارة خدمات مياه الشرب والصرف الصحي في مصر، بحث مقدم ضمن مشروع بحثي مشترك بعنوان "دور الدولة في

عالم متغير" (جامعة القاهرة : كلية الاقتصاد والعوم السياسية – إصدار مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، ٢٠٠٤).

٣- د نجوى إبراهيم محمود ، دراسة قضايا السياسات العامة للإسكان في مصر، ورقة مقدمة ضمن فعاليات ندوة تحليل السياسات العامة في مصر ، جامعة القاهرة – كلية الاقتصاد و العلوم السياسية – مركز البحوث و الدراسات السياسية ، ١٩٨٨.

٤- هبة أحمد نصار، مراجعة نقدية للدراسات السابقة عن السياسات الصحية فى مصر ، ورقة مقدمة ضمن فعاليات ندوة تحليل السياسات العامة في مصر ، جامعة القاهرة – كلية الاقتصاد و العلوم السياسية – مركز البحوث و الدراسات السياسية ، ١٩٨٨.

(٤) الرسائل العلمية :

١- ربيع صادق دحلان، تطبيق أساليب إدارة الأعمال على أجهزة الإدارة العامة الإيرانية وأثر ذلك على الكفاءة والإنتاجية، دراسة تحليلية مع التطبيق على المملكة العربية السعودية، رسالة دكتوراه في إدارة الأعمال (جامعة القاهرة : كلية التجارة، ١٩٨٨).

٢- عبد العزيز على الصقر، التغير في دور الدولة وتطوير أداء المنظمات العامة الخدمية في المملكة العربية السعودية – مع التطبيق على الخدمات العامة البلدية بمنطقة عسير، رسالة دكتوراه في الإدارة العامة (جامعة القاهرة : كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – قسم الإدارة العامة، ٢٠٠٤).

٣- فهد حسني حمزة، أثر برنامج الخصخصة على كفاءة إيصال الخدمات بالمملكة العربية السعودية : دراسة تطبيقية على مرفق الاتصالات السعودي بمحافظات جدة والعاصمة المقدسة والطائف، رسالة ماجستير في الإدارة العامة (جامعة القاهرة : كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – قسم الإدارة العامة، ١٩٩٩).

٤- محمود أمين البتاتوني، القطاع العام السياحي والفندقي وإمكانات ترشيده باتباع سياسة التخصيصية، رسالة ماجستير في الاقتصاد (جامعة عين شمس : كلية التجارة، ١٩٩٥).

٥- مهيب محمود حجازي، إمكانية تطبيق التخصيصية في مصر في قطاعي مياه الشرب ومياه الري في ظل سياسة الإصلاح الاقتصادي، رسالة ماجستير في الاقتصاد (جامعة عين شمس : كلية التجارة، ١٩٩٨).

٦- نجلاء فتحي الدسوقي، تقييم سياسات ترشيد الطاقة لحماية البيئة في جمهورية مصر العربية، رسالة ماجستير في الإدارة العامة (جامعة القاهرة : كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – قسم الإدارة العامة، ٢٠٠١).

- **ثانياً : المراجع باللغة الإنجليزية :**

1- Books:

1- Donald F. Ken!. Sharing Power: Public Governance and Private Markets (Washington D.C.: The Brooking Institution. (1993).

2- Paul Seidenstate Contracting Out Government Services (New York Prargar Pub. 1999).

2-Thesis:

1- Suzanne Anis Messiha. Egypt Subsidy Policy: Case" Study, The Energy Sector, PhD Thesis (Cairo University: Faculty of Economics & Political Science - Economics Department, 1985).

3- World Wide Web Sites & Documents:

1- Alesandro Ancarani, Contracting out in Public Water Services in Italy (The 10th International Annual IPSERA Conference, April 8-11, 2001).

www. iLla.lin.se/gorgo/erp/ipsera01.pdf

Accessed on: 27/2/2005.

2- CARANA Corporation, Special Study: The Results and Impact of Egypt's Privatization Program.

http://\vww.carana.com/pcsu

Accessed on : 2/5/2005