



معهد التخطيط القومي

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية

رقم (١٦٤)

تصورات حول خصخصة بعض مرافق
الخدمات العامة

يوليو ٢٠٠٣

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية
رقم (١٦٤)

تصورات حول خصخصة بعض مرافق
الخدمات العامة

يوليو ٢٠٠٣

المحتويات

الصفحة	الموضوع
٢	١- مقدمة
٣	٢- مفهوم وأهداف وإستراتيجية الخصخصة
٣	(١/٢) مفهوم وأساليب الخصخصة
٥	(٢/٢) إستراتيجية وأهداف الخصخصة
٧	(٣/٢) إيجابيات وسلبيات الخصخصة من خلال تجارب بعض الدول
١٠	(٤/٢) الإجراءات الواجب اتخاذها قبل خصخصة قطاعات البنية الأساسية
١١	٣. برنامج الخصخصة المصري
١٤	٤. تصورات حول خصخصة المرافق العامة المستهدفة بالدراسة
١٤	أولاً : مرافق مياه الشرب والصرف الصحي
٢٦	ثانياً : مرفق السكك الحديدية
٣٢	٥. ملاحق الدراسة
٣٢	الملحق الأول: ملخص لتجارب بعض الدول في مجال خصخصة البنية الأساسية
٥٣	الملحق الثاني: مرفق مياه الشرب والصرف الصحي
٨٥	الملحق الثالث: قطاع النقل البرى بالسكك الحديدية
١٠٨	٦. الموجز والتوصيات
١١٥	مراجع الدراسة

١ - مقدمة :

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

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

اللازمة لذلك؟ ٠٠٠ وماهى الوسائل والأساليب البديلة لمشاركة القطاع الخاص فى توفير الخدمات العامة؟ ٠٠٠ وماهى المعايير الحاكمة لأفضلية هذه البدائل ؟ ٠٠٠ وماهى المحددات أو المعوقلت التى يمكن أن تواجه مشاركة القطاع الخاص فى توفير الخدمات العامة المستهدفة؟ ٠٠٠ وماهى الوسائل والسياسات اللازمة للتغلب عليها؟ ٠٠٠ وماهى الضوابط الحاكمة للأداء المستهدف من القطاع الخاص فى ضوء الإعتبارات الإقتصادية والإجتماعية؟ ٠٠٠ وهل يمكن السماح للقطاع الخاص الأجنبى بالمشاركة فى توفير الخدمات العامة المستهدفة ؟ ٠٠٠ وماهى المبررات التى قد يستند إليها فى قبول أو رفض ذلك ؟ ٠٠٠ وماهى معايير أو مؤشرات قياس إنجازات المنشأة الخاصة فى مجال توفير الخدمات العامة المستهدفة ؟ .

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

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

٢- مفهوم وأهداف وإستراتيجية الخصخصة :

(١/٢) مفهوم وأساليب الخصخصة :

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

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

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

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

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

(٢/٢) إستراتيجيات وأهداف الخصخصة:

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

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

على الرغم من أن تعظيم الكفاءة الإقتصادية عادة ما يكون أحد أهم أهداف برنامج الخصخصة، إلا أن الواقع يشير إلى وجود إعتبارات أخرى سياسية، وإجتماعية، ومالية تؤثر فى إختيار أهداف وأساليب الخصخصة. والخاصة أن أهداف برنامج الخصخصة لاتخرج عن خمسة أهداف رئيسية يندرج تحت كل منها أهداف فرعية، وذلك على النحو التالى :

- تنمية وزيادة كفاءة الإقتصاد الوطنى: ويندرج تحت هذا الهدف مجموعة أهداف فرعية مثل تحقيق إقتصاد السوق، تشجيع المشروعات الخاصة، تحسين الكفاءة والمنافسة، تنمية أسواق مالية مؤثرة، الوصول بالمنتجات المحلية إلى الأسواق الخارجية، تشجيع وزيادة الإستثمارات الأجنبية، تنمية التكامل بين الإقتصاد الوطنى ودمجه مع الإقتصاد العالمى، الحفاظ على تشغيل المشروعات وخلق وزيادة فرص العمل الجديدة.
- تطوير الشركات ورفع كفاءتها: ويندرج تحت هذا الهدف مجموعة أهداف فرعية مثل : الإسراع بتحسين كفاءة المنشأة ومنافستها محليا وعالميا، تشجيع الإبتكار وإدخال تكنولوجيا جديدة، تحسين نوعية المنتجات من السلع والخدمات، إدخال أساليب وكفاءات إدارية جديدة، السماح للشركات بالدخول فى إتحادات محلية ودولية كضرورة لبقائها .
- تحسينات مالية وتطوير الميزانية: ويندرج تحت هذا الهدف مجموعة أهداف فرعية منها: تعظيم الإيرادات الصافية للخصخصة لتغطية وتمويل الإتفاق الحكومى وتخفيض الضرائب، خفض المتطلبات التمويلية لشركات القطاع العام وإلتزامات الدولة نحوها، تشجيع القطاع الخاص على تمويل الإستثمارات، إيجاد مصادر جديدة للموارد الضريبية، الحد من خروج التدفقات المالية وتوطين التدفقات الداخلة لرأس المال الأجنبى .
- إعادة توزيع الدخل: ويندرج تحت هذا الهدف مجموعة أهداف فرعية منها : الإسراع بإنتشار ملكية رأس المال وزيادة رجال الأعمال، تنمية طبقة وسطى وطنية، تشجيع الملكية الخاصة للعاملين، رفع دخول الإداريين أو المنفذين للمشروعات .
- إعتبارات سياسية: ويندرج تحت ذلك مجموعة من الأهداف الفرعية منها : خفض حجم ومجال القطاع العام ومساهمته فى النشاط الإقتصادى، التركيز على أساسيات وظائف الحكومة وخلق بيئة مناسبة للنشاط الإقتصادى الخاص، تقليل فرص الفساد وسوء إستخدام الملكية العامة، تقليل نفوذ أو سلطة حزب معين أو إتحادات العمل على الإقتصاد، زيادة شعبية الحكومة فيما يتعلق بالإنتخابات القادمة.

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

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

• هل الخصخصة في الأساس قضية اقتصادية ؟ ... إن الإجابة على ذلك وبالتأكيد بنعم، إلا أنها قد تبدو أكثر من ذلك وبكثير مع نمو برنامج الخصخصة بدرجة كبيرة حيث تعتبر بذلك عمل سياسي ذات أهمية. فالخصخصة وفي معظم الأحيان ووفقاً للمفهوم السائد تمثل خروجاً عن الأيدولوجية والرمز التاريخي لسيطرة الحكومة أو الدولة على الأصول الإنتاجية للمجتمع، إن عمليات بيع الأصول الإستراتيجية للدولة مثل شركات الطيران الوطنية أو البترول كثيراً ما تحرك الانفعالات السياسية القوية خاصة عندما يكون من بين المشترين مستثمرون أجانب . فالمؤسسات الدستورية في كل من المكسيك وفنزويلا على سبيل المثال منعت خصخصة شركات البترول الاحتكارية حتى بالنسبة للرأسمالية الوطنية . كما أن تحويل الشركات المملوكة للدولة إلى ملكية القطاع الخاص أعاد توجيه أهدافها الأساسية بعيداً عن الهدف السياسي لها والممثل في توفير فرص العمل إلى الهدف الإقتصادي الممثل في تعظيم أرباح وزيادة ثروة أصحاب الأسهم بالقطاع الخاص بما لذلك من تأثيرات جذرية ويومية على المؤسسات والمواطنين العاديين ، فضلاً عن ما قد يترتب على تحول الملكية العامة إلى الملكية الخاصة من تغيرات سريعة وشديدة في سياسات التعويضات والعمل داخل الشركات الخاصة ذاتها وغالباً ما يؤدي هذا التحول إلى اتجاه القوي والسيطرة لصالح الإدارة وبعيداً عن العمال.

• هل تطبيق الخصخصة أساساً في الإقتصاديات النامية وتلك التي في مرحلة

التحول فقط ؟ ... والإجابة على ذلك بالنفي .. حيث بدأت في ألمانيا عمليات الخصخصة في بداية الستينات عندما باعت الحكومة جزء من أسهمها في شركة سيارات " فولكس واجن " والشركة الصناعية فيبا إلى مستثمرين من القطاع الخاص ، كما قامت حكومة حزب المحافظين بقيادة مارجريت تاتشر بتنفيذ أولى العمليات الحديثة للخصخصة حيث بيعت شركة إنتاج الطائرات وشركة الإتصالات السلكية واللاسلكية في عام ١٩٨١ . ولقد أصبحت ظاهرة الخصخصة ظاهرة عالمية مع حلول منتصف عقد الثمانينات حيث طبقت حكومات كثيرة في غرب أوروبا ، وجنوب شرق آسيا وأمريكا اللاتينية وأفريقيا برامج

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

هل الهدف من الخصخصة هو الحصول على الأموال فقط ؟ في الواقع أن ذلك يعد واحداً من الأهداف العديدة للخصخصة والتي قد تشمل إلى جانب ذلك أهداف زيادة الكفاءة الاقتصادية، وخلق التنافس، وتوجيه القطاع العام لتطبيق أساسيات السوق الحرة ، وتشجيع الاستثمار الأجنبي، والإسراع بنشر الملكية المشتركة. وعندما تشكل الخصخصة جزءاً من الإجراءات الكثيرة للإصلاح الاقتصادي الشامل، والتي قد تنطوي على إجراءات مالية قاسية، فإن الحكومات قد ترغب في الإسراع بتحول الملكية العامة إلى الملكية الخاصة حتى لو اقتضى ذلك بيع الشركات بأسعار متدنية، وقد يشمل ذلك أيضاً ما تلجأ إليه الحكومات من أساليب لنشر ملكية أسهم شركات القطاع العام بين العمال المشتغلين بها أو الجمهور بغرض تشجيع الدعم السياسي لبرامج الخصخصة. ومن النماذج على ذلك نظام الكابونات الذي لجأت إليه كل من روسيا وجمهورية التشيك حيث التحول السريع من ملكية القطاع العام إلى ملكية القطاع الخاص. وإن كان من الجدير بالذكر أن هذه البرامج تحولت جميعها في النهاية إلى إخفاق إقتصادي بعد أن كانت مقبولة في البداية سياسياً من الجمهور.

هل تساعد الخصخصة على موازنة ميزانية الحكومة ؟ والإجابة بالتأكيد بنعم ، حيث تمثل إيرادات البيع أو جزءاً كبيراً منها مصدراً من مصادر إيرادات الخزنة العامة للدولة من ناحية ، كما تلغي الخصخصة استمرارية الحاجة إلى تعويض خسائر شركات القطاع العام في صورة دعم تلتزم به الحكومة من ناحية أخرى (حيث بلغ حجم دعم

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

هل تؤدي الخصخصة إلى إنكماش الدور الإقتصادي والإجتماعي للدولة؟:

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

هل تؤدي الخصخصة إلى زيادة الكفاءة الاقتصادية للشركات ؟ وهل تضر

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

الأطفال، والسكن، والتأمينات الصحية) كانوا يتمتعون بها قبل خصخصة هذه الشركات والتي أصبحت تسعى إلى تحقيق الأرباح كما حدث في دول شرق أوروبا .

• **هل تفرز الخصخصة الفساد ؟ والإجابة على ذلك قد تكون بنعم في بعض الحالات، فقد يوجد الفساد مع الخصخصة بالصفقات الخفية أو العمولات، حيث قد تعقد صفقات بيع الأصول بعيداً عن الشفافية، ومن النماذج على ذلك البرنامج الروسي للخصخصة. كما وجد الفساد مع برنامج الكابونات في جمهورية التشيك بسبب التصميم الرديء وعدم وجود هيكل قانوني مناسب، وعلى العكس من ذلك في حالة برامج الخصخصة التي نفذت من خلال أسلوب عرض المساهمات على الجمهور الذي يعد نموذجاً للشفافية .**

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

إن ما سبق ذكره من إيجابيات وسلبيات للتجارب الدولية في مجال الخصخصة في إطار التساؤلات المشار إليها يمكن أن يطرح بدوره التساؤل عن ما هي الإجراءات الواجب اتخاذها قبل خصخصة قطاعات البنية الأساسية لضمان نجاح برنامج خصخصة هذه القطاعات ؟ إن الإجابة على ذلك التساؤل يمكن إيجازها في الإجراءات التي تساعد على تهيئة الظروف السياسية والاجتماعية وإعادة النظر في القوانين والتشريعات السائدة ذات الصلة بالقطاعات المعنية بما يشجع المجتمع والقطاع الخاص على المشاركة الإيجابية في هذه البرامج. ويمكن إيجاز هذه الإجراءات فيما يلي :-

- توفير إطار قانوني وتشريعي بتعديل ما هو قائم وبما يتناسب مع رغبة المجتمع في خصخصة قطاعات البنية الأساسية، حيث قد توجد قيود دستورية أو قانونية تعوق إجراءات الخصخصة.
- التنسيق الجيد والتتابع في الإصلاح القطاعي وبرامج الخصخصة سواء فيما يتعلق بالكيان الخدمي المفرد أو القطاع الذي ينتمي إليه هذا الكيان، كما يجب أن يستمر التنسيق والتتابع قبل وبعد خصخصة قطاعات البنية الأساسية.
- التعريف الواضح لأهداف برنامج الخصخصة منذ البداية .
- العمل على إدخال المنافسة في السوق على أن تقوم الحكومة بوضع الإجراءات والضوابط اللازمة لتشجيع هذه المنافسة .

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

٣- برنامج الخصخصة المصري:

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

- بيع كل أو جزء من الأسهم (رأس المال) من خلال العطاءات إلى القطاع الخاص والعام.
 - بيع جزء في صورة شرائح من الأسهم في سوق المال .
 - بيع كل أو جزء من أصول المنشأة من خلال العطاءات إلى القطاع الخاص والعام .
 - الاستخدام الكلي أو الجزئي للمنشأة من خلال عقود من الباطن أو الإيجار أو عقود الإدارة.
- وفي كل هذه الأحوال يجب على الجهة المسؤولة عن تقييم أصول المنشأة الأخذ في الاعتبار تطوير وتحديث مجالات الإنتاج لهذه المنشآت وتدريب العاملين على التكنولوجيا الحديثة وتطبيقها .

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

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

إن ما سبق الإشارة إليه يمثل جانبا من الجهود التى تبذلها الدولة فى سبيل تهيئة المناخ القانونى، والتشريعى والإجرائى لتشجيع القطاع الخاص على المشاركة فى الاستثمار والتنمية وتحويل الملكية العامة إلى الملكية الخاصة، وإن ركزت بدرجة أساسية على المشروعات الإنتاجية، وبدرجة محدودة من حيث الشمولية على قطاعات البنية الأساسية - وإلى جانب ذلك فقد وضعت

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

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

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

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

وهنا يجدر الإشارة إلى ما تضمنه دليل العولمة لعام ٢٠٠٣ ، والذي تضمن ترتيب ٦٢ دولة من بينها مصر ترتيباً تنازلياً وفقاً لدرجة انفتاحها على العالم (وحيث تشكل الخصخصة محورها على المستوى العالمي) وذلك على أساس تقييم ثلاث عشر مؤشراً تم تصنيفها إلى أربع مجموعات وهي: مجموعة اقتصادية، ومجموعة التعاون أو التكامل السياسي، ومجموعة التكنولوجيا، ومجموعة العلاقات الشخصية، حيث احتلت مصر الترتيب رقم (٤٦) في الترتيب العام، والترتيب رقم (١٠) من حيث الترتيب السياسي، إلا أنها احتلت الترتيب رقم (٥٨) من حيث الترتيب الاقتصادي، والترتيب رقم (٥٦) من حيث الاستثمار الأجنبي المباشر، ثم الترتيب رقم (٥٢) من حيث ترتيب التجارة الدولية. وإذا كان هذا الترتيب يشير ضمناً إلى وجود مصر في مرتبة متأخرة بين مجموعة هذه الدول من حيث الاستثمار الأجنبي المباشر، فإن ذلك ما يشير بالتبعية إلى أن البيئة الاقتصادية وما يصاحبها من تشريعات وقوانين وإجراءات مازالت غير محفزة للاستثمار الأجنبي المباشر.

٤- تصورات حول خصخصة المرافق العامة المستهدفة بالدراسة :

هذا وإذا كان برنامج الخصخصة المصري لشركات القطاع العام الإنتاجية لم يستكمل بعد للأسباب والمعوقات المشار إليها من قبل ، وإذا كانت البيئة الاقتصادية مازالت غير محفزة على الاستثمار الأجنبي المباشر ، فإن التساؤلات التي تطرح نفسها الآن هي: هل يعد التوقيت الحالي مناسباً لدخول مشروعات مرافق المنافع العامة قائمة برامج الخصخصة ؟ ٠٠٠ وهل تتواجد المبررات لخصخصة هذه المشروعات ؟ ٠٠٠ وهل تتوافر في هذه المشروعات مجموعة المعايير المحددة من قبل برنامج الخصخصة (المشار إليها من قبل) والتي تؤهلها للترشيح في قوائم برنامج الخصخصة ؟ ٠٠٠ إن الإجابة على هذه التساؤلات بالنسبة لمرافق المنافع العامة المستهدفة من المرحلة الحالية من الدراسة تفرض الحاجة أولاً إلى التعريف بهذه المرافق تمهيداً للإجابة على هذه التساؤلات ، وهو ما يمكن إيجازه فيما يلي:

أولاً: مرافق مياه الشرب والصرف الصحي : يمكن التعريف بمرافق مياه الشرب والصرف الصحي في ضوء ما توافر للدراسة الحالية من بيانات ومعلومات من خلال مجموعة المؤشرات التالية :

١- الإطار التنظيمي: يضم الإطار التنظيمي لمرافق مياه الشرب والصرف الصحي العديد من الهيئات العامة والشركات تحت مظلة وزارة الإسكان والمرافق والمجمعات الجديدة

ويشاركها في ذلك وزارة التنمية المحلية، والمحليات بالنسبة لبعض الشركات، وذلك على النحو التالي :

(١/١) وزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية: وتتولى إعداد الإستراتيجيات والخطط ورسم السياسات المتعلقة بأداء وتعريف مرافق مياه الشرب ، والصرف الصحى .

(٢/١) الهيئة القومية لمياه الشرب ، والصرف الصحى: وتتولى الإشراف على تنفيذ برامج ومشروعات مرافق مياه الشرب والصرف الصحى فى جميع محافظات الدولة فيما عدا محافظات القاهرة ، والأسكندرية، ومدن القناة الرئيسية.

(٣/١) الهيئة العامة لمرفق مياه القاهرة الكبرى: وتتولى الإشراف على تنفيذ برامج ومشروعات مرافق مياه الشرب فى محافظة القاهرة الكبرى .

(٤/١) الهيئة العامة لمرفق الصرف الصحى بالقاهرة الكبرى: وتتولى الإشراف على تنفيذ برامج ومشروعات الصرف الصحى فى محافظة القاهرة الكبرى.

(٥/١) الهيئة العامة لمرفق مياه الأسكندرية: وتتولى الإشراف على تنفيذ برامج ومشروعات مرافق مياه الشرب فى محافظة الأسكندرية .

(٦/١) الهيئة العامة لمرفق الصرف الصحى بالأسكندرية: وتتولى الإشراف على تنفيذ برامج ومشروعات الصرف الصحى بالأسكندرية .

(٧/١) هيئة قناة السويس: وتتولى الإشراف على تنفيذ وتشغيل وصيانة كل من محطات مياه الشرب ومحطات مياه الصرف بمدن القناة الرئيسية .

(٨/١) الشركات والهيئات الاقتصادية المستقلة لمرافق مياه الشرب والصرف الصحى: مثل شركات مياه الشرب والصرف الصحى المتواجدة فى محافظات دمياط وكفر الشيخ والبحيرة. والهيئات الاقتصادية المستقلة المتواجدة فى محافظات بنى سويف وأسوان والغربية والمنيا والفيوم والشرقية والدقهلية .

(٩/١) مديريات الإسكان والمرافق بالمحليات: وتتولى إدارة وتشغيل وصيانة مرافق مياه الشرب والصرف الصحى والتي لا تغطيها الهيئات العامة بمحافظات القاهرة الكبرى والأسكندرية .

(١٠/١) هيئة المجتمعات العمرانية: وتتولى إدارة جميع مرافق المنافع العامة فى المجتمعات العمرانية .

٢- الاستثمارات والطاقة الإنتاجية :

(١/٢) بلغ إجمالي الاستثمارات التراكمية المنفذة بمرافق مياه الشرب على مستوى الجمهورية حتى عام ١٩٩٩/٩٨ ما يقرب من ١٤,٠٨٢ مليار جنيه تشمل ما يقرب من ٩١٣ مليون جنيه نفدت خلال السنوات السابقة لعام ١٩٨٢/٨١. كما تبلغ جملة الاستثمارات المتوقع إنفاقها على مشروعات هذا المرفق والمدرجة بخطط التنمية خلال الفترة ١٩٩٩/٩٨ - ٢٠٠٧ ما يقرب من ١٥,٣٧٨ مليار جنيه ليصل بذلك تقديرات إجمالي الاستثمارات التراكمية بهذا المرفق حتى عام ٢٠٠٧ ما يقرب من ٢٩,٤٦٠ مليار جنيه. وبالنسبة لإجمالي الاستثمارات التراكمية في مرفق الصرف الصحي على مستوى الجمهورية حتى عام ١٩٩٩/٩٨ فتبلغ ما يقرب من ٢٠,٠٤٢ مليار جنيه تشمل ما يقرب من ٣٢١ مليون جنيه نفدت خلال السنوات السابقة لعام ١٩٨٢/٨١. كما تقدر جملة الاستثمارات المتوقع إنفاقها على مشروعات التوسع في هذا المرفق خلال السنوات ١٩٩٩/٩٨ - ٢٠٠٧ ما يقرب من ٢٥,٥٠٥ مليار جنيه لتصل بذلك تقديرات إجمالي الاستثمارات التراكمية بهذا المرفق حتى عام ٢٠٠٧ ما يقرب من ٤٥,٥٤٧ مليار جنيه. وحيث تصل بذلك إجمالي الاستثمارات التراكمية في مرفقي مياه الشرب والصرف الصحي حتى عام ١٩٩٩/٩٨ ما يقرب من ٣٤,١٢٤ مليار جنيه ، كما تصل تقديرات إجمالي الاستثمارات التراكمية المتوقعة بكلا المرفقين حتى عام ٢٠٠٧ ما يقرب من ٧٥,٠٠٧ مليار جنيه .

ولقد اقتصرت محافظتي القاهرة الكبرى والإسكندرية بنسبة بلغت نحو ٢١,٤% من إجمالي الاستثمارات المنفذة بمرافق مياه الشرب خلال الفترة ١٩٨١ - ٢٠٠١ والبالغة نحو ١٤,٩٦٨ مليار جنيه، على حين بلغ نصيب التعمير والمجتمعات العمرانية الجديدة منها ما نسبته ٣٠,٣% ، أما باقي أقاليم الجمهورية فبلغ نصيبها ما يقرب من ٤٨,٣% منها. أما الاستثمارات في مرفق الصرف الصحي خلال نفس الفترة والبالغة نحو ٢٣,٩٥٧ مليار جنيه فقد بلغ نصيب محافظتي القاهرة الكبرى والإسكندرية منها ما نسبته ٤٦,٢%، كما بلغ نصيب التعمير والمجتمعات العمرانية منها نحو ٦,٣% ، أما باقي أقاليم الجمهورية فقد بلغ نصيبها ما نسبته ٤٧,٦% منها . وحيث يصل بذلك نصيب محافظتي القاهرة الكبرى والإسكندرية من إجمالي الاستثمارات المنفذة بمرفقي مياه الشرب والصرف الصحي خلال هذه الفترة والبالغة نحو ٣٨,٩٢٥ مليار جنيه ما نسبته ٣٦,٦% منها على حين يصل نصيب التعمير والمجتمعات العمرانية الجديدة ما نسبته ١٥,٥% منها، أما باقي الأقاليم فبلغ نصيبها ما يقرب من ٤٧,٩% من هذه الاستثمارات .

(٢/٢) تقدر الطاقة الإنتاجية اليومية لمرفق مياه الشرب على مستوى الجمهورية فى عام ١٩٩٩/٩٨ بما يقرب من ١٧,١١١ مليون متر مكعب وبما يعادل تقريباً نحو ٦,٢٤٦ مليار متر مكعب خلال هذا العام . ويتوقع أن ترتفع الطاقة الإنتاجية اليومية لهذا المرفق مع التوسعات المستهدفة به حتى عام ٢٠٠٧ لتصل إلى ما يقرب من ٢٩,٠٢٧ مليون متر مكعب وبما يعادل نحو ١٠,٥٩٥ مليار متر مكعب خلال هذا العام . أما الطاقة الإنتاجية اليومية لمرفق الصرف الصحي على مستوى الجمهورية فبلغت ما يقرب من ٧,١٤٨ مليون متر مكعب فى عام ١٩٩٩/٩٨ وبما يعادل نحو ٢,٦٠٩ مليار متر مكعب خلال هذا العام . كما يتوقع أن ترتفع الطاقة الإنتاجية اليومية لنفس المرفق مع التوسعات المستهدفة به حتى عام ٢٠٠٧ لتصل إلى نحو ١٨,٩١٥ مليون متر مكعب وبما يعادل نحو ٦,٩٠٤ مليار متر مكعب خلال هذا العام .

(٣/٢) بلغت أطوال شبكة مياه الشرب النقية حتى عام ١٩٩٧/٩٦ ما يقرب من ١٥,٢٣ ألف كم، كما بلغت أطوال شبكة الصرف الصحي نحو ١٨,٣ ألف كم مما يشير إلى حجم الأعباء الاستثمارية اللازمة لأعمال الصيانة^(١).

٣- درجة تغطية الخدمة للمجتمعات المستهدفة :

(١/٣) تعد خدمات توفير مياه الشرب النقية ، وخدمات الصرف الصحي من الخدمات التي تسعى الدولة جاهدة توفيرها لتغطية جميع التجمعات السكانية بالمجتمع ، حيث تغطي خدمات مياه الشرب النقية حالياً وبكميات كافية جميع مدن الجمهورية . أما على مستوى القرى الريفية فإن هذه الخدمة تغطي وبكميات كافية ما يقرب من ٣٨,١% من أعداد هذه القرى ، كما تغطي ولكن بكميات غير كافية ما يقرب من ٥٦,٢% من أعداد القرى الريفية، ويظل هناك ما يقرب من ٥,٧% من أعداد هذه القرى ما زالت محرومة من هذه الخدمة . أما بالنسبة لخدمات الصرف الصحي عن طريق الشبكات العمومية فتغطي ما يقرب من ٣٢% من مدن الجمهورية على حين تظل النسبة الباقية منها تعتمد على نظم الصرف الصحي الأخرى . أما على مستوى القرى الريفية فتغطي هذه الخدمة ما يقرب من ٤% من أعداد هذه القرى وتظل النسبة الباقية محرومة منها مع اعتماد جانبها منها على نظم الصرف غير العمومية .

(١) انظر المراجع ، معهد التخطيط القومى ، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط ، المجلد السابع ، العدد الثانى ، القاهرة ، ديسمبر ١٩٩٩ .

(٢/٣) يصل متوسط الفرد من مياه الشرب النقية على مستوى الجمهورية وخلال عام ١٩٩٩/٩٨ ما يقدر بنحو ٢٥٠ لتر يوميا ، ويتوقع أن يزداد مع التوسعات المستهدفة في خدمات هذا المرفق ليصل إلى ما يقرب من ٣٥٠ لتر يوميا مع عام ٢٠٠٧. أما معدل مياه الصرف الصحي من خلال شبكات الصرف العمومية فيصل إلى ما يقرب من ١٥٠ لتر يوميا للفرد في عام ١٩٩٨ / ١٩٩٩ ويتوقع أن يزداد ليصل إلى ما يقرب من ٢٠٠ لتر يوميا للفرد عام ٢٠٠٧ مع التوسعات المستهدفة في خدمات مرفق الصرف الصحي.

(٣/٣) إن المقارنة فيما بين الطاقات الإنتاجية لمرفق مياه الشرب ، والطاقات الإنتاجية لمرفق الصرف الصحي ومعدلات نصيب الفرد من كل منها تشير جميعها إلى تخلف الطاقات الإنتاجية المتاحة بمرفق الصرف الصحي عن الطاقات الإنتاجية المتاحة بمرفق مياه الشرب النقية حيث كبر مخرجات المرفق الأخير عن الطاقة الإنتاجية لمرفق الصرف الصحي. ومن ثم كانت الحاجة إلى التوسعات الكبيرة في خدمات مرفق الصرف الصحي وعلى نحو ما تعبر عنه حجم الاستثمارات الموجهة لهذا المرفق خلال السنوات الأخيرة وعلى نحو ما سبق الإشارة إليه .

٤ - تعريف المياه ونظم التسعير :

يفترض في سياسة تسعير مياه الشرب ، ووفقا للإطار التنظيمي لمرفق مياه الشرب وما يضمنه من هيئات إقتصادية ، وشركات إنتاج أن تحدد تسعيره المياه عند المستوي الذي يضمن تغطية تكاليف الإنتاج وتحقيق عائد مناسب على الاستثمارات بالمرفق، إلا أن الواقع الفعلي يعكس عدم حرية هذه الهيئات والشركات في تحديد تسعيرة المياه عند هذا المستوي لاعتبارات اجتماعية، حيث يتطلب تطبيق تعريف المياه التي ترغب هذه المؤسسات في تطبيقها الحصول على الموافقة المسبقة لرئيس مجلس الوزراء على هذه التعريف ، والتي غالباً لا تلبي طلب هذه المؤسسات أمام ضغوط الأجهزة الشعبية والمحلية بسبب الاعتبارات الاجتماعية^(١). ومن ثم تختلف تسعيرة مياه الشرب من محافظة إلى أخرى تبعاً لهذه الاعتبارات حيث بلغت نحو ٠,١٦ جنية للمتر المكعب من المياه بمرفق مياه القاهرة الكبرى ، ونحو ٢٤٥ و. جنية للمتر المكعب من المياه بمرفق مياه الإسكندرية في نفس الوقت الذي بلغت فيه هذه التعريف ، نحو ٠,٥٣ جنية للمتر المكعب من المياه بالنسبة للمنشآت الخاصة ، ونحو ٠,٢٣ جنية للمتر المكعب بالنسبة للمنشآت العامة في محافظة كفر الشيخ . أما بالنسبة لتعريف الصرف الصحي فتحدد بنسبة معينة من قيمة فاتورة المياه المستهلك والتي بلغت نحو ٢٠% في محافظة القاهرة، ٣٥% في محافظة الإسكندرية^(١).

(١) أنظر المراجع ، معهد التخطيط القومي ، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط ، مرجع سابق ، ص ٢١٧

٥- كفاءة التشغيل :

لقد سبق التنويه إلى تعذر حصول الدراسة على البيانات والمعلومات الكافية لتحقيق أهداف الدراسة ومن بينها ما يتصل بتحديد وقياس المؤشرات التي يمكن من خلالها قياس كفاءة تشغيل هذه المرافق والتي تستند أساساً على مقارنة هذه المؤشرات فيما بين الشركات والهيئات الاقتصادية المختلف المشغلة بتوفير هذه الخدمات، أو المقارنة التاريخية لهذه المؤشرات. إلا أن ما توافر للدراسة من بيانات ومعلومات حول تكاليف ومصروفات التشغيل لمرفق مياه القاهرة الكبرى، والذي يقوم على توفير مياه الشرب النقية لما يقرب من ٢٠% من سكان الجمهورية يمكن أن يعد في حكم العينة لتقدير هذه المؤشرات ، والتي يمكن إيجازها فيما يلي :

(١/٥) متوسط تكلفة إنتاج المتر المكعب من المياه :

يقدر متوسط تكلفة إنتاج المتر المكعب من المياه المباعة بالمرفق ممثلة في مصروفات التشغيل النقدية والقسط السنوي للإهلاك بما يقرب من ٠,٣٥٧٦ جنيه في عام ١٩٩٩/٩٨ انخفض إلى ٣٤٢٥ جنيه في عام ٢٠٠٠/١٩٩٩ ثم إلى ٠,٢٤٣٠ جنيه في عام ٢٠٠١/٢٠٠٠، وهو ما يشير ضمناً إلى ارتفاع كفاءة تشغيل المرفق خلال العام الأخير بالقياس إلى عام ١٩٩٩/٩٨، وهو ما يمكن تفسيره أساساً باحتمالات تخفيض الفاقد من المياه بشبكات التوزيع خلال العام الأخير عنه في عام ١٩٩٩/٩٨، أو زيادة الإنتاج الفعلي من المياه بمعدلات تفوق معدل الزيادة في مصروفات التشغيل النقدية الإجمالية من أجور، ومستلزمات سلعية وخدمية، وكذلك الزيادات في القسط السنوي للإهلاك حيث انعكس ذلك على انخفاض نصيب المتر المكعب من المياه المباعة من تكلفة الأجور، والمستلزمات السلعية، والقسط السنوي للإهلاك على النحو المبين بالجدول التالي، على الرغم من ارتفاع التكلفة الإجمالية لهذه المكونات وعلى النحو الذي يشير إليه الملحق رقم (٢) بالدراسة .

(٢/٥) نسبة الأجور/التكلفة :

على الرغم من انخفاض نصيب المتر المكعب من المياه المباعة في إجمالي تكلفة الأجور بالمرفق إلى ما يقرب من ٠,٠٧٨ جنيه في عام ٢٠٠١/٢٠٠٠ مقابل ٠,١١٤٧ جنيه في عام ١٩٩٩/٩٨، وعلى نحو يشير إلى ارتفاع كفاءة التشغيل من منظور تكلفة عنصر العمل ، ولأسباب المشار إليها في البند السابق، إلا أن نسبة تكلفة الأجور إلى إجمالي تكلفة الإنتاج ظلت ثابتة تقريباً (شأنها شأن نسبة باقى عناصر التكاليف الأخرى) حيث بلغت نحو ٣٢,١% ، وهي نسبة تعد مرتفعة نسبياً بالقياس إلى الحالات المعيارية في مثل هذه المرافق ، وحيث يعزى السبب في ذلك إلى زيادة أعداد العمالة المشغلة بالمرفق عن العدد المناسب للتشغيل الاقتصادي وذلك

لإعتبارات إجتماعية. وقد يؤكد على ذلك ما اشار إليه أحد القادة المسؤولين عن إدارة هذا المرفق فى دائرة حوار^(١) حول ذات المرفق من أن التفكير فى خصخصة هذا المرفق قد يؤدي إلى الأستغناء عن ما يقرب من ١٠ آلاف عامل زيادة عن حاجة التشغيل .

(٣/٥) الفاقد من المياه وتكلفة الإنتاج :

يوصف مرفق المياه خاصة فى محافظة القاهرة الكبرى بارتفاع نسبة الفاقد من المياه المنتجة وغير المباع لأسباب كثيرة متنوعة يأتي فى مقدمتها غياب عدادات المياه بنسبة كبيرة من الوحدات السكنية مع ارتفاع الاستهلاك المنزلى من المياه لهذا السبب إلى جانب تقادم شبكة توزيع المياه وكثرة الأعطال وتسرب المياه منها.

متوسط تكلفة إنتاج المتر المكعب من مياه الشرب المباعة
بالهيئة العامة لمرفق مياه القاهرة الكبرى

البيان	١٩٩٩/٩٨		٢٠٠٠/١٩٩٩		٢٠٠١/٢٠٠٠	
	قرش	%	قرش	%	قرش	%
١- أجور	١١,٤٧	٣٢,٠٧	١١,٩	٣٤,٧٠	٧,٨	٣٢,١
٢- مستلزمات سلعية	١٣,١٦	٣٦,٨	١١,٣١	٣٣,٠	٨,٦	٣٥,٤٠
أ - خامات	٣,٤٨	٩,٧	٢,٤٦	٧,٢	٢,١	٨,٦
- كلور	١,٠٣	٢,٩	٠,٩٨	٢,٩	٠,٧	٢,٩
- شيه	٢,٤٥	٦,٩	١,٤٨	٤,٣	١,٤	٥,٨
ب- كهرباء	٨,٦٢	٢٤,١	٨,٣٠	٢٤,٢	٥,٧	٢٣,٥
ج- أخرى	١,٠٦	٣,٠	٠,٥٥	١,٦	٠,٨	٣,٣
٣- مستلزمات خدمية	٠,٨٩	٢,٥	٠,٩٨	٢,٨٦	٠,٩	٣,٧
٤- الإهلاك	١٠,٢٤	٢٨,٦٤	١٠,٠٦	٢٩,٤	٧,٠	٢٨,٨
جملة	٣٥,٧٩	١٠٠,٠	٣٤,٢٥	١٠٠,٠	٢٤,٣	١٠٠,٠
٥- فوائد	١٨,٣٧	٣٣,٩	٢٠,٣٦	٣٧,٣	١٤,٧	٣٧,٧
٦- مدفوعات تحويلية أخرى	٠,٠٠١	-	٠,٠٠٤	-	٠,٠٠٤	-
الإجمالى	٥٤,١٣١	١٠٠,٠	٥٤,٦٥	١٠٠,٠	٣٩,٠٤	١٠٠,٠

المصدر: الملحق رقم (٢) بالدراسة .

وقد يضاف إلى ذلك أيضاً عدم القراءة المستمرة لعدادات المياه بالوحدات الاستهلاكية وكثرة تعطلها^(١) وتصل تقديرات نسبة الفاقد من المياه المنتجة بالمرفق بسبب هذه العوامل إلى نحو ٤٠% منها، وهو ما يشير بدوره إلى إمكانية تخفيض متوسط تكلفة المتر المكعب من المياه

(١) أنظر المراجع، معهد التخطيط القومي، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، مرجع سابق ص ٢١٦.

(٢) أنظر المراجع، معهد التخطيط القومي، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، مرجع سابق، ص ١٩٢

المباعة إذا أمكن تجنب الفاقد من المياه. وإذا كان وجود الفاقد من المياه المنتجة يمثل هذه المرافق يعد أمراً طبيعياً على المستوى العالمي إلا أن معدلاته المعيارية تقدر بنسبة تتراوح ما بين ١٠% - ١٥%. ومع ذلك إذا ما نفذت الوسائل اللازمة لتخفيض الفاقد من المياه إلى هذه المعدلات المعيارية كان معني ذلك إمكانية تخفيض تكلفة المتر المكعب من المياه المباعة عن تقديراتها في عام ٢٠٠١/٢٠٠٠ والمشار إليها من قبل لتصل إلى نحو ١٧١٥,٠ جنييه أي ما نسبته ٧١% تقريباً من تكلفة المتر المكعب منها في عام ٢٠٠١/٢٠٠٠، وهو ما يعني وبعبارة أخرى إمكانية تخفيض هذه التكلفة بنسبة ٢٩% عن ما هي عليه في هذا العام .

ومما سبق وفي ضوء هذه المؤشرات يمكن أن يستخلص أنه على الرغم من التحسن النسبي في كفاءة تشغيل المرفق في عام ٢٠٠١/٢٠٠٠ عنه في عام ١٩٩٩/٩٨، إلا أن تكلفة الإنتاج به ما زالت أعلى عن حدودها المعيارية بسبب ما يتحمله المرفق من تكلفة إجتماعية ممثلة في تشغيل عمالة زائدة عن مستويات التشغيل الإقتصادي إلى جانب وجود الفاقد من المياه .

٦- المركز المالي والقدرة على التمويل :

(١/٦) إن المقابلة فيما بين متوسط تكلفة المتر المكعب من المياه المباعة بالمرفق ، ومتوسط تعريفه المياه به تشير بوضوح إلى أن التدفقات النقدية الناتجة عن تشغيل المرفق تعبر عن وجود عجز في إيرادات التشغيل عن المصروفات النقدية للتشغيل ، وبنسبة تبلغ نحو ٨,١% من تعريفه المياه. وتزداد نسبة هذا العجز لتصل إلى نحو ٥١,٩% من تعريفه المياه إذا أخذ في الحسبان تكلفة القسط السنوي للإهلاك ، كما يشير إلى ذلك ضمناً الجدول سابق الذكر .

(٢/٦) وتزداد نسبة العجز في التدفقات النقدية بالمرفق مع الأخذ في الحسبان تكلفة فوائد القروض الممنوحة للمرفق لتصل إلى ما يقرب من ١٤٤% من تعريفه المياه ، وعلى نحو ما يشير إلى ذلك ضمناً الجدول سابق الذكر. وحيث يمكن أن يستخلص من ذلك، ارتفاع تكلفة الإنتاج عن تعريفه المياه المحددة يعد مسؤولاً عن قيمة العجز في صافي التدفقات النقدية للمرفق خلال عام ٢٠٠١/٢٠٠٠ بنسبة ٣٦%، على حين تعد فوائد القروض مسنولة عن هذا العجز بنسبة ٦٤% .

(٣/٦) ومما يزيد من قيمة العجز في التدفقات النقدية للمرفق أيضاً وجود وتزايد المتأخرات لدي عملاء المرفق من مستهلكي المياه، حيث ازدادت المتأخرات من ٣٢٨,٦ مليون جنية في عام ١٩٩٨/٩٧ إلى ما يقرب من ٢٢٨٦,٤ مليون جنية في عام ٢٠٠٠ / ١٩٩٩، وحيث تتركز هذه المتأخرات لدي الجهات الحكومية والتي ازدادت المتأخرات لديها من نحو ٢٨٥,٨ مليون جنية في

عام ١٩٩٨/٩٧ وبما نسبته ٨٧% من إجمالي المتأخرات خلال هذا العام إلى نحو ٢٢٢٥,٩ مليون جنية في عام ٢٠٠٠/١٩٩٩ وبما نسبته ٩٧,٤% من إجمالي المتأخرات في نفس العام. أما المتأخرات لدى الجهات غير الحكومية فبلغت نحو ٤٢,٨ مليون جنية وبنسبة ١٣% من إجمالي المتأخرات في العام الأول ازدادت إلى ٦٠,٥٢١ مليون جنية في العام الأخير وبنسبة ٢.٦% من إجمالي المتأخرات خلال هذا العام.

وأخيراً يجدر الإشارة إلى أن ما سبق ذكره من مؤشرات بالنسبة لكفاءة تشغيل مرفق ميله القاهرة الكبرى قد لا يعبر بالضرورة عن كفاءة تشغيل نفس المرفق في المحافظات الأخرى حيث يتوقع أن تكون كفاءة تشغيل هذا المرفق بالمحافظات الأخرى أعلى نسبياً (من منظور الدراسة الحالية) مع قصر أطوال شبكات توزيع المياه على مستوى كل من هذه المحافظات، ومن ثم توقع انخفاض نسبة الفاقد من المياه المنتجة بها عنه في حالة مرفق مياه القاهرة الكبرى. وإلى جانب ذلك أيضاً يتوقع أن تكون صافى التدفقات النقدية بمرافق المياه بالمحافظات الأخرى أفضل نسبياً عنه في حالة مرفق مياه القاهرة الكبرى ليس فقط بسبب توقعات انخفاض تكلفة الإنتاج بها بل بسبب ارتفاع تعريفة المياه بالمحافظات الأخرى عنه في حالة مرفق مياه القاهرة الكبرى.

٧- تصورات حول خصخصة مرفقي مياه الشرب ، والصرف الصحي:

في ضوء النتائج المشار إليها بالنسبة لمرفق مياه القاهرة الكبرى ، وفي ضوء إنجازات برنامج خصخصة شركات ومشروعات القطاع العام وما يواجهه هذا البرنامج من معوقات ومحددات، وكذلك ما تضمنه هذا البرنامج من معايير لاختيار الشركات المرشحة للخصخصة ، يمكن فيما يلي الإجابة على التساؤلات السابق طرحها بشأن خصخصة مرفقي مياه الشرب والصرف الصحي .

(١/٧) هل يعد التوقيت الحالي مناسباً لدخول مرفقي مياه الشرب والصرف الصحي

برنامج الخصخصة ؟ :

إن الإجابة على ذلك ومن منظور هذه الدراسة هي بالتأكيد بالنفي ، وتلك هي الأسباب :

أ - كبير حجم الأصول، ومحدودية الطاقة الاستيعابية للسوق الوطني: فإذا كان برنامج خصخصة الشركات الإنتاجية للقطاع العام لم يستكمل وفقاً للبرنامج المخطط للأسباب المشار إليها من قبل والتي منها محدودية القوة الشرائية بالسوق الوطنية لانخفاض مستوى الدخل ومعدل الادخار إلى جانب عدم وجود سوق مالية نشطة تستوعب ما يطرح من أسهم، فإن طرح مرافق

بلغت استثماراتها ما يقرب من ٧٥,٠ مليار جنيه لا يتوقع أن تجد الاستجابة من قبل المشتريين في مثل هذه السوق خاصة إذا ما كانت تتميز هذه المرافق بضعف المنافسة مع المشروعات الإنتاجية من منظور أفضليات المشتري .

ب - عدم توافر المعايير التي تؤهل هذه المرافق للدخول حالياً إلى برنامج

الخصخصة : لقد حدد برنامج الخصخصة المصري مجموعة من المعايير التي يشترط توافرها في المشروعات المرشحة للخصخصة ، وهي معايير مقبولة وتعد من الأهمية من منظور الدراسة الحالية ، إلا أنها لا تتوافر حالياً في مرفقى مياه الشرب والصرف الصحى والتي توصف بالسّمات التالية :

- ضعف كفاءة تشغيل هذه المرافق للأسباب المشار إليها من قبل .
- وجود الخسائر المستمرة .
- ضعف المراكز المالية لهذه المرافق.
- تحمل هذه المرافق لأعباء إجتماعية ممثلة فى الأعداد الزائدة المشتغلة بها من قوى العمل البشرى .
- غياب البيئة التنافسية المستقرة فى مجال عمل هذه المرافق .

ج - غياب الجاذبية بالنسبة للاستثمار الأجنبي فضلاً عن عدم القبول به فى هذا

المجال : إذا كانت البيئة الاقتصادية الحالية غير جاذبة للاستثمار الأجنبي بالنسبة لشركات القطاع العام الإنتاجية، فإنه لا يتوقع أن تكون نفس البيئة جاذبة لهذا الاستثمار فى مرافق تتصف بوجود الخسائر وضعف مراكزها المالية. كما أن وجود الاستثمار الأجنبي فى مثل هذه المرافق لا يعد مقبولاً من منظور الدراسة الحالية على الأقل . فالاستثمار الأجنبي لا يتوقع أن يقبل الدخول فى هذه المجالات، إلا على أساس تشغيله بأسس اقتصادية تستبعد الاعتبارات الاجتماعية التي قد يقبل الاستثمار الوطنى بها إلى حدود مقبولة من ناحية. كما أن القبول بدخول الاستثمار الأجنبي فى مثل هذه المرافق بحجة تخفيف الأعباء الاستثمارية اللازمة لهذه المرافق أو تكاليف تشغيلها عن ميزانية الدولة لا ينفى حقيقة تزايد التدفقات النقدية من النقد الأجنبي إلى الخارج فيما بعد وبما يزيد عن تكلفة الأعباء الاستثمارية أو تكاليف التشغيل التي يتحملها المستثمر الأجنبي وبفارق العائد الذي يتوقع أن يحققه من الدخول فى مجال عمل هذه المرافق ، والذي يتوقع أن يكون مغالى فيه تحوطاً للمخاطر التي يتوقع أن تواجه الاستثمار الأجنبي بها .

(٢/٧) هل تتواجد المبررات لخصخصة هذه المرافق مستقبلاً ؟

إن الإجابة على هذا التساؤل قد تحتل الإجابة بالنفي ، كما قد تحتل الإجابة بالإيجاب ، وعلى نحو ما يمكن إيجازه في النقاط التالية :

- فإذا كان الدافع أو المبرر لخصخصة هذه المرافق هو رفع كفاءة تشغيلها وتطويرها، فإن في التحسن النسبي في كفاءة تشغيل هذه المرافق في السنوات الأخيرة قد يشير إلى احتمالات رفع كفاءة تشغيلها مستقبلاً إلى مستويات أفضل إذا ما توافرت لديها موارد التمويل الذاتي المناسبة والتي تمكنها بالأخذ بأساليب التطور ورفع الكفاءة . وإذا كان إنخفاض التعريفة المحددة حالياً بكل من مرفقى مياه الشرب والصرف الصحي يعد من العوامل المسئولة عن تحقيق هذه المرافق لخسائر أو تدفقات نقدية سالبة، فإن احتمالات القبول الإجتماعى والسياسى لرفع هذه التعريفة مستقبلاً يعد من الإحتمالات الواردة . فإذا كان التباين الحالى في هذه التعريفات فيما بين هذه المرافق بالمحافظات المختلفة يبرر بإحتمالات التباين في تكلفة تشغيل هذه المرافق فيما بين هذه المحافظات، فإنه يعكس في نفس الوقت القبول السياسى والإجتماعى للتعريفات المحددة عند مستويات مرتفعة في بعض المحافظات ، ومن ثم فإن احتمالات القبول برفع التعريفات المحددة عند مستويات أقل تعد قائمة إستناداً على نفس المبرر ، خاصة وأن التعريفات المحددة تتصف بالجمود وعدم التغير مع إتجاهات أسعار مستلزمات التشغيل والأجور أو دخول المستفيدين من خدمات هذه المرافق . إن القبول الإجتماعى والسياسى لرفع تعريفات المياه والصرف الصحى يصبح من الإحتمالات المؤكدة مع رفض الشركات الخاصة الدخول في هذا المجال مع تحديدها عند المستويات الحالية أو جمودها لفترات طويلة . وإذا كانت هذه الإحتمالات واردة فإن احتمالات توافر مصادر التمويل الذاتى لدى هذه المرافق. من ثم تمكنها من الأخذ بأساليب التطور ورفع الكفاءة تعد قائمة، ومن ثم إنتفاء هذا المبرر لدخولها برنامج الخصخصة.
- قد يكون المبرر أو الدافع لدخول هذه المرافق برنامج الخصخصة هو التخلص من الأعباء المالية التى تفرضها مستقبلاً على الميزانية العامة للدولة، إلا أن هذا الدافع أو المبرر قد ينتفى أيضاً مع احتمالات رفع التعريفة المحددة حالياً ، ومن ثم توافر التمويل الذاتى للاستثمارات وتكاليف تشغيلها ، وعلى نحو ما سبق ذكره في النقطة السابقة .
- قد يكون الدافع أو المبرر لدخول هذه المرافق برنامج الخصخصة هو الحصول على الأموال بغرض تعزيز إيرادات الميزانية العامة للدولة وتمويل الإنفاق الحكومى، وهو يعد

من المبررات المقبولة والدافعة إلى دخول هذه المرافق برنامج الخصخصة مع النظرة قصيرة الأجل، حيث قد ينتفى وجود هذا المبرر مع النظرة طويلة الأجل، إذا ماتحولت هذه المرافق إلى مصدر من مصادر الضرائب على الدخل (الأرباح) مع الإحتمالات المشار إليها في النقاط السابقة .

- قد توجد دوافع أو مبررات أخرى سياسية وإجتماعية لدخول هذه المرافق برنامج الخصخصة مثل خفض حجم ومجال مساهمة القطاع العام في النشاط الإقتصادي بغرض تشجيع وتنمية مساهمة القطاع الخاص، أو التخفيف من أعباء العمل الوظيفي الحكومي ، أو تقليل فرص الفساد وسوء استخدام الملكية العامة، أو توسيع دائرة الملكيات الخاصة وغيرها. ومن ثم فإن المساومة أو التفاوض حول هذه المبررات والدوافع فى مقابل المبررات والدافع المشار إليها فى النقاط السابقة هى التى تحكم القرار حول دخول هذه المرافق مجال الخصخصة من عدمه .

(٣/٧) التطوير مطلباً حتمياً وليس بغرض الإعداد للخصخصة فقط :

بغض النظر عن تغلب أى من المبررات أو الدوافع لدخول هذه المرافق برنامج الخصخصة أو مبررات ودوافع عدم دخولها ، فإن تطوير هذه المرافق يعد مطلباً أساسياً بغرض رفع كفاءة تشغيلها وقدراتها الذاتية على تمويل استثماراتها وتكاليف تشغيلها حتى مع فرضية بقاءها فى حيازة ملكية القطاع العام . كما أن تطويرها بغرض توفير المعايير اللازمة والضرورية لدخولها برنامج الخصخصة لا يعد ضرورة لهذا الغرض فقط بل أنه يعد مطلباً أساسياً لتحديد شروط مناسبة لمناقصات عرضها للخصخصة ، وجذب عطاءات مقبولة . وفى هذا الشأن يمكن للدراسة الحالية طرح تصوراتها حول الخطوط العريضة لهذا التطور فيما يلى:

- القبول السياسى والإجتماعى برفع التعريفه المحددة عن مستوياتها الحالية وعدم جمودها باعتبارها المفتاح الأساسى لتهيئة الظروف المالية التى تمكن هذه المرافق من الأخذ بأساليب وعوامل التطور ورفع الكفاءة .
- فصل نشاط الإنتاج، عن نشاط النقل والتوزيع ووجود الشركات المسنولة عن كل نشاط منها مع تحديد مسؤوليات وواجبات كل منها والضوابط والمعايير الحاكمة لجودة الخدمات التى تقدمها .
- تقسيم المرافق المتواجدة فى المدن والتجمعات السكانية الكبيرة على أكثر من شركة سواء فى مجال الإنتاج أو فى مجال التوزيع بغرض خلق بيئة تنافسية فيما بينها .

- وضع أطر محاسبية واحدة لكل من شركات الإنتاج ، والتوزيع بغرض المساعدة على تقييم الأداء ، والمقارنة بين الشركات .
- إختيار وتحديد الطريقة المناسبة لسداد المستفيدين من الخدمة لتكلفة الخدمة من بين البدائل المطروحة لهذه الطرق وفقا للظروف الإقتصادية والإجتماعية لكل منطقة من مناطق عمل هذه الشركات (أنظر الملحق الثانى من الدراسة).
- السماح للشركات بتحقيق مبدأ العدالة فى تحصيل تكلفة الخدمة ، وذلك بمعنى عدم التمييز بين المؤسسات الحكومية وغير الحكومية فى تحصيل التكلفة حيث إمكانية حرمان المتأخر فى السداد من الخدمات المقدمة .
- قيام الدولة بمسئولياتها وإجبار المؤسسات الحكومية بدفع المتأخرات لديها إلى الشركات المسئولة عن هذه المرافق .
- تحمل الدولة لأعباء خدمات الديون المستحقة على هذه المرافق للبنوك فى الوقت الحاضر أو تأجيل سدادها وبدون فوائد إلى حين تحقيق هذه الشركات لتراكمات نقدية تمكنها من السداد.
- تكوين جهاز مؤسسى لمتابعة وتقييم أداء الشركات المقترحة سواء من حيث جودة الخدمات المقدمة أو من حيث تطبيقها للأطر المحاسبية المقترحة ، وقياس العائد المحقق فى كل منها بغرض المساعدة على وجود المناخ التنافسى .

ثانياً: مرفق السكك الحديدية :

يمكن التعريف بمرفق السكك الحديدية في ضوء ما توافر للدراسة الحالية من بيانات ومعلومات من خلال مجموعة المؤشرات التالية والواردة بالملحق رقم (٣) بالدراسة.

١- الهيئة القومية لسكك حديد مصر وإطارها التنظيمى:

انشىء مرفق السكك الحديدية كمصلحة حكومية وظل كذلك حتى صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٦٦ لعام ١٩٥٦ بإنشاء الهيئة العامة لشئون السكك الحديدية هيئة ذات شخصية اعتبارية مستقلة ثم صدر القانون رقم ١٥٢ لعام ١٩٨٠ بإنشاء الهيئة القومية لسكك حديد مصر بهدف إدارة المرفق على أسس تجارية متحررة من القيود الحكومية ، وحيث تختص الهيئة وفقاً لهذا القانون بالواجبات والمسئوليات التالية :

- إنشاء وتشغيل شبكات السكك الحديدية على المستوى القومى وتطوير هذه الشبكات.
- وضع الخطط والبرامج وتتبع فى ذلك أساليب الإدارة التى تتفق ونشاطها دون التقيد باللوائح والقواعد الحكومية .

- إنشاء شركات مساهمة بمفردها أو مع الغير ويجوز تداول أسهم هذه الشركات بمجرد تأسيسها ويكون للعاملين في الهيئة الأولوية في شراء تلك الأسهم .
- يكون لها موازنة خاصة يتم إعدادها تبعا للقواعد التي تحددها اللوائح الداخلية للهيئة ودون التقيد بالقوانين واللوائح المنظمة لإعداد موازنة الدولة .
- يعفى من الضرائب والرسوم الجمركية ما تستورده الهيئة من المعدات والآلات والأجهزة اللازمة لتشغيل مشروعاتها .
- يقترح مجلس إدارة الهيئة أسعار أداء الخدمات التي تقوم بها وفقا لنظم التكاليف المحاسبية السليمة والأسس التي يقرها مجلس الإدارة . وفي حالة قيام الدولة بتحديد أسعار الخدمات بأقل من الأسعار المعتمدة تتحمل الموازنة العامة للدولة الفروق الناتجة عن ذلك ، ويتعين إدراجها في موازنة الهيئة عن السنة المالية للهيئة .

ويتشكل الإطار التنظيمي للهيئة من مجلس إدارة، وأربعة إدارات مركزية الأولى منها لشئون رئاسة الهيئة، والثانية للمعلومات والحاسب الآلي، والثالثة لشئون التدريب، والرابعة للشئون الطبية. كما يضم هذا الإطار أيضاً سبع نواب لرئيس مجلس الإدارة، إلى جانب رئيس جهاز تشغيل مترو الأنفاق. وكل منهم مسئول عن قطاع من قطاعات الهيئة التي تضم : قطاع التشغيل والشئون التجارية، قطاع الشئون والمشروعات والمخازن، قطاع هندسة السكة والإشارات، قطاع الإشاءات، قطاع الشئون المالية والحسابات المالية والتكاليف، قطاع شئون المناطق، قطاع الشئون الإدارية. ويلاحظ من هذا التنظيم تدرج وتعدد الإدارات المركزية، والإدارات العامة والفرعية وفقا للتسلسل الوظيفي ومسئوليات وواجبات كل مدير وإدارة مركزية وإدارة عامة. وبالرغم مما يشير إليه هذا التنظيم من تقسيم المسئوليات وتوزيع العمل، إلا أنه قد يلاحظ تضخمه بما قد يعوق الأداء فضلاً عن زيادة العمالة وارتفاع تكلفة الأجور (أنظر الملحق الثالث بالدراسة لمزيد من التفاصيل).

٢- وسائل الخدمة والتشغيل على شبكة السكك الحديدية :

- تتكون شبكة الخطوط الحالية من ٤٣ خط بخلاف الخطوط الجاري إنشائها. وتبلغ أطوال هذه الخطوط حوالي ٤٩٠٠ كم بالإضافة إلى أطوال الخطوط الفرعية والتي تبلغ نحو ٢٩٠٠ كم . وتستوعب هذه الخطوط تشغيل حوالي ١٩٥٠ قطار ركاب، ٤٨٠ قطار بضائع في اليوم

الواحد . ويبلغ عدد المحطات على هذه الخطوط ٧٨٥ محطة. أما عربات مترو الأنفاق فتبلغ ١٥٢ عربة .

• يتكون أسطول الوحدات المتحركة من ٦٧٤ قاطرة تتراوح قدرتها ما بين ١٦٥٠ - ٢٤٥٠ حصان. إلا أن نحو ٦٦% من هذه القاطرات تجاوزت موعد إجراء العمرة الشاملة لها والتي تتم كل ١٢ عام. ولا تتوافر بالهيئة قاطرات مناورة، والتي تقدر إحتياجات الهيئة منها بنحو ١٠٠ قاطرة بغرض تجنب إهدار طاقة الجر. كما يتواجد بالهيئة ثلاث وحدات ديزل توربيني، ٣١٥٣ عربة ركوب متنوعة، بالإضافة إلى ١٢ ألف عربة نقل بضائع مختلفة الطرازات والحمولات. ويتضمن أسطول نقل البضائع نوعين من القطارات الأول منها قطارات بضائع موحدة لنقل السلع من نقطة الشحن إلى التفريغ، وتشكل الأوزان المنقولة من هذا النوع نسبة تبلغ ٩٥-٩٨% من جملة الشحن بالسكة الحديد، حيث تشمل قطارات نقل الغلال وخام الحديد والفوسفات والمواد البترولية والمنتجات الصناعية مثل الأسمدة، والأسمت والسكر . أما النوع الثاني فيشمل قطارات بضائع عادية لنقل الرسائل الصغيرة والتي تمثل نحو ٢-٥% من الشحن حيث يتم تشغيلها وفقا للطلب عليها .

• يخدم أسطول الوحدات المتحركة ٢١ ورشة منها ٨ ورشات رئيسية للعمرات الشاملة، والتجديد وإنتاج بعض قطع الغيار، ١٣ ورشة صيانة بالمناطق. وتعد هذه الورش في حاجة إلى تطوير البنية الأساسية بها، وإمكاناتها الفنية على النحو الذي يؤهلها للقيام ببرامج الصيانة بمستوي الجودة والكفاءة الفنية المطلوبة.

٣- حركة نقل الركاب والبضائع :

• تشير اتجاهات نقل الركاب بالسكك الحديدية خلال الفترة ١٩٩٣/٩٢ - ١٩٩٩/٩٨ إلى زيادة حجم الطلب على هذه الخدمة في السنة الأخيرة عنه في السنة الأولى وحيث وصل عدد الركاب بها في عام ١٩٩٩/٩٨ نحو ١٣٩٥ مليون راكب مقابل ٩٦٩ مليون راكب في عام ١٩٩٣/٩٢، وقد شملت الزيادة في الطلب على خدمة نقل الركاب جميع الخطوط حيث بلغ عدد الركاب بالخطوط الرئيسية نحو ٥٦٤ مليون راكب في عام ١٩٩٩/٩٨ مقابل ٤٣٩ مليون راكب في عام ١٩٩٣/٩٢ . كما بلغ عدد الركاب بخطوط الضواحي نحو ٢٦٨ مليون راكب في عام ١٩٩٩/٩٨ مقابل ٢٢٦ راكب في عام ١٩٩٣/٩٤. أما ركاب مترو الأنفاق فقد ازدادت أعدادهم من ٣٠٦ مليون راكب في عام ١٩٩٣/٩٢ إلى نحو ٥٦٣ مليون راكب في عام ١٩٩٩/٩٨ . ويمثل عدد ركاب الدرجة الثالثة بالخطوط الرئيسية ما نسبته ٧٥,٥%

من جملة عدد الركاب بهذه الخطوط في عام ١٩٩٩/٩٨ مقابل نسبة بلغت نحو ٦٥% في عام ١٩٩٦/٩٥ .

ولقد بلغت نسبة إشغال المقاعد بكل من الدرجات الأولى ، والثانية ، والثالثة ، ومetro الأنفاق في عام ١٩٩٣/٩٢ ما يقرب من ٢٨,١% ، ٦٧,٢% ، ١٤٧,٥% ، ١٦٥,٨% على الترتيب، ازدادت إلى ٣٣,٩% ، ٧٦,٥% ، ١٧٦,٠% في حالة كل من الدرجات الأولى، والثانية، والثالثة وعلى الترتيب في عام ١٩٩٩/٩٨. أما في حالة Metro الأنفاق فبلغت هذه النسبة خلال هذا العام نحو ١٤٤,٤% .

إن في الإتجاهات المشار إليها سواء في عدد الركاب أو نسبة شغل المقاعد وإن كانت تشير إلى تزايد حجم الطلب على خدمة نقل الركاب بالسكك الحديدية، والتحسين النسبي في خدمة نقل الركاب بمترو الأنفاق، إلا أنها تشير ضمناً إلى زيادة التزامم بخطوط الدرجة الثانية والثالثة على نحو يعكس القصور في أداء الخدمة بالجودة المطلوبة بالنسبة لركاب هذه الدرجات .

• بالنسبة لنقل البضائع فقد بلغت أوزان البضائع المنقولة من نحو ١٠,٣ مليون طن في عام ١٩٩٣ ازدادت إلى نحو ١٢,٠ مليون طن في عام ١٩٩٧ .

٤- الإيرادات ، والأوضاع المالية:

• بلغت إيرادات السكة الحديدية خلال عام ١٩٩٣ ما يقرب من ١٨,١ مليون جنية تمثل قيمة أجور نقل الركاب بها ما نسبته ٧٧,٢% منها على حين تمثل أجور نقل البضائع ما نسبته ٢٢,٨% منها. وازدادت هذه الإيرادات لتصل إلى نحو ٦٣٥,٥ مليون جنية في عام ١٩٩٧ تمثل أجور نقل الركاب بها ما نسبته ٧٥,٦% ، على حين تمثل أجور نقل البضائع ما نسبته ٢٤,٤% منها، وهو ما يشير ضمناً إلى ازدياد إيرادات نقل البضائع بمعدلات أكبر نسبياً عن معدلات الزيادة في إيرادات نقل الركاب فيما بين العاملين المشار إليها. كما تقدر نسبة الزيادة في إيرادات الهيئة خلال العام الأخير عنه في العام الأول بنحو ٥٢% تقريباً .

• يقدر رأس المال المستثمر بالهيئة بما يقرب من ١٤ مليار جنية .

• على الرغم من زيادة إيرادات المرفق من نحو ٦٢٣ مليون جنية في عام ١٩٩٥/٩٤ إلى نحو ٧٧٦ مليون جنية في عام ٢٠٠٠/٩٩، إلا أن مصروفات وتكاليف التشغيل به ازدادت بمعدلات أكبر حيث بلغت نحو ١١٦٠ مليون جنية خلال العام الأخير مقابل ما يقرب من ٨١٨ مليون جنية خلال عام ١٩٩٥/٩٤، وهو ما انعكس بدوره في انخفاض نسبة تغطية الإيرادات للمصروفات لتصل إلى نحو ٦٧% في عام ٢٠٠٠/٩٩ (بلغت هذه النسبة نحو

٥٦,٥% في نشاط نقل الركاب ، ٦٨,٣% في نشاط نقل البضائع (مقابل نسبة بلغت نحو ٧٦% في عام ١٩٩٥/٩٤ .

• تمثل تكلفة الأجور بالمرفق ما يقرب من ٣٩,٢% من إجمالي مصروفات وتكاليف التشغيل خلال عام ١٩٩٩ / ٢٠٠٠ ، على حين تمثل تكلفة الإهلاك ما يقرب من ٢٨,٩% من إجمالي تكاليف التشغيل خلال هذا العام حيث بلغت تكلفة الأجور ٤٥٥,١ مليون جنيه، على حين بلغت قيمة قسط الإهلاك خلال هذا العام نحو ٣٣٤,٨ مليون جنيه، وحيث تصل بذلك تكلفة الأجور وقسط الإهلاك ما قيمته ٧٨٩,٩ مليون جنيه وما نسبته ٦٨,١% من جملة مصروفات وتكلفة التشغيل. أما المصروفات النقدية الجارية خلال هذا العام فبلغت ما قيمته ٣٧٠,١ مليون جنيه وما نسبته ٣١,٩% من تكاليف التشغيل. وحيث تشير هذه المؤشرات إلى ارتفاع نسبة تمثيل تكلفة الأجور في إجمالي تكاليف التشغيل بالقياس إلى نسبة تمثيل قسط الإهلاك، والمصروفات النقدية على المستلزمات السلعية والخدمية، مما يعكس بدوره احتمالات وجود فائض بالعمالة المشتغلة بالمرفق .

• وجود عجز بالميزانية العمومية المعدلة في ٢٠٠٠/٦/٣٠ يقدر بنحو ٣,٢ مليار جنيه يمثل مجموع عجز النشاط الجاري المرحل من موازنة العام السابق والذي كان يجب أن تموله الدولة خلال سنوات تنفيذ برنامج الإصلاح المالي للهيئة والذي بدأ عام ١٩٩١/٩٠ .

• تعزي أسباب العجز في إيرادات الهيئة عن تكاليف التشغيل بها إلى عوامل كثيرة منها :

* القيود على زيادة أجور السفر وتعريفه الركوب والنقل حيث تم تجميد تعريفه النقل تقريباً منذ عام ١٩٩٥ دون تعويض الهيئة بالفروق بين التكاليف والتعريف ، وأجور السفر الإجتماعية التي تتمسك بها الدولة لصالح الفقراء .

* منح الهيئة لتخفيضات وإمتيازات في أجور السفر للعديد من الفئات حيث تتراوح هذه التخفيضات ما بين ٢٥% - ٨٧% ، وقد تصل نسبة التخفيض إلى أكثر من ذلك بالنسبة لإشتراكات الكلية وهو ما يؤثر سلباً على الإيرادات.

* وعلى الجانب الأخر هناك بعض العوامل والاعتبارات الأخرى التي ساهمت في زيادة مصروفات تكاليف التشغيل ومنها :

١- تحصيل وزارة المالية للضرائب والرسوم الجمركية على ما تستورده الهيئة من آلات ومعدات وأجهزة فنية بالمخالفة لما نص عليه القانون رقم ١٥٢ لسنة ١٩٨٠ . وقد قدرت الضرائب على واردات الهيئة لعام ١٩٩٩/٢٠٠٠ بحوالي ١٢٠ مليون جنيه .

٢- تراكم مستحقات الهيئة لدي الغير خاصة مستحقات نقل البضائع للعملاء (هيئة السلع التموينية، وشركة النصر لصناعة الكوك ، وشركة الحديد والصلب) حيث بلغ رصيد المتأخرات لدي العملاء فى ٢٠٠٠/٦/٣٠ نحو ٤٣٨ مليون جنية وهو ما يترتب عليه عدم توفر السيولة المالية واضطرار الهيئة إلى السحب على المكشوف وتحمل أعباء مالية إضافية .

٣- ارتفاع تكلفة أجور القوي العاملة من الجهاز الفني والإداري (وعلى نحو ما سبق ذكره) وتزايدها السنوي .

٤- ارتفاع تكاليف التشغيل فيما يتعلق بصيانة الوحدات المتحركة ، وعدم تطوير نظم الإدارة والتشغيل لرفع كفاءة المرفق، واستغلال الطاقات المتاحة فى مجال نقل البضائع .

٥- تحمل الهيئة لتكاليف إنشاء وصيانة خطوط السكك (الترنكات) والمنشآت الثابتة مثل الكباري ونظم الإشارات وما يتبع ذلك من تحملها أعباء مخصصات الإهلاك لهذه الأصول، بينما تتحمل الدولة أعباء إنشاء وصيانة الطرق البرية والمائية، وهو ما يجعل الهيئة فى وضع منافسة غير عادلة مع وسائل النقل الأخرى .

(٥) تصورات الدراسة حول خصخصة السكة الحديد :

إن التعريف بمرفق السكك الحديدية من خلال المؤشرات السابق ذكرها يعكس تماثل ظروف هذا المرفق مع ظروف مرفقي مياه الشرب والصرف الصحي سواء من حيث كفاءة التشغيل أو الأوضاع المالية، ومن ثم تماثل تصورات الدراسة حول خصخصة هذا المرفق مع التصورات السابق طرحها حول خصخصة مرفقي مياه الشرب والصرف الصحي، سواء بالنسبة لعدم مناسبة التوقيت الحالى لدخول هذا المرفق برنامج الخصخصة ولنفس الاعتبارات السابق ذكرها، أو بالنسبة لمبررات ودوافع خصخصة هذا المرفق مستقبلاً ثم الحاجة إلى تطوير هذا المرفق ورفع كفاءته بالأساليب والأدوات التي تتلاءم مع ذلك.

ملاحق الدراسة

الملحق الأول

ملخص لتجارب بعض الدول في مجال خصخصة البنية الأساسية

أدى انتشار برامج الخصخصة، كجزء أساسي من برامج الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي خلال العقدين الماضيين، إلى إجراء العديد من البحوث والتحليلات الجادة التي عكس بعضها تجارب كثير من الدول النامية والمتقدمة على حد سواء. فقد تحولت ظاهرة خصخصة المشروعات المملوكة للدولة (شركات القطاع العام) خلال العقدين الماضيين من إجراء اقتصادي إلى مذهب أو ظاهرة عالمية. حيث قامت أكثر من مائة حكومة ببيع حصصها وأسهمها في مؤسسات وشركات الدولة إلى مستثمرين من القطاع الخاص، وحصلت هذه الحكومات على ما يقرب من تريلون دولار أمريكي (أي ألف مليار دولار) وأدت عمليات البيع إلى تغيير الدور الاقتصادي للدولة عن مفهومه الذي ساد لفترات طويلة.

وقد تبنى البنك الدولي (World Bank) وصندوق النقد الدولي (IMF) برامج الخصخصة كجزء أساسي من برامج الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي لاقتصاديات الدول النامية¹، حيث أشادت هاتان المؤسساتان بنتائج عمليات الخصخصة من حيث أنها تؤدي إلى تحسين كفاءة الحكومات وتشجع على الاستثمار (خاصة الاستثمار الأجنبي المباشر) وتزيد من معدلات النمو وخلق فرص العمل. هذا بالإضافة إلى أن هذه المزايا تساعد على تحرير الموارد الاقتصادية للدول بغرض تحسين قطاعات البنية الأساسية والبرامج الاجتماعية. وقد أشارت معظم الدراسات الصادرة عن هاتين المؤسستين إلى إيجابيات وسلبيات الخصخصة كما حددت بعض الدراسات عاملين يؤثران في نجاح برامج الخصخصة، الأول يتعلق بالأسواق التي يتم فيها تحويل المشروع من القطاع العام إلى القطاع الخاص، والثاني يتعلق بالبيئة الاقتصادية للدولة متمثلة في السياسات الاقتصادية الوطنية والإجراءات والتشريعات والقواعد التي تؤثر على مشروعات القطاع الخاص. كما أشارت بعض الدراسات أيضا إلى الخطوط العريضة التي يجب على الحكومات تطبيقها لخصخصة شركات القطاع العام (SOEs) وأوصت بالخطوات التي يجب اتباعها لنجاح عمليات الخصخصة والتي تتضمن التمويل، الإعداد للبيع، الأسعار والتقييم (التقييم)، إدارة عمليات البيع. هذا إلى جانب ما أشارت إليه بعض الدراسات الأخرى من حصر للأساليب الحديثة للخصخصة التي استخدمت في دول شرق أوروبا والاتحاد السوفيتي السابق ووسط آسيا وأمريكا اللاتينية.

¹ أنظر ال مراجع الملحق الأول.

وبالرغم من أن الخصخصة دائما ما تكون مصحوبة ببيع شركات الدولة المنتجة للسلع أو الخدمات مثل شركات الكهرباء والغاز والطيران والبنوك، فإن بعض الدول بدأت أيضا في خصخصة الأنشطة التقليدية ليس فقط خدمات البنية الأساسية بل أيضا الخدمات الاجتماعية، حيث أن الحاجة إلى تحسين مستوى كفاءة هذه الخدمات دفع الحكومات بالدول النامية والمتقدمة على حد سواء إلى خصصتها. فقد حولت بعض الدول خدمات التعليم والصحة وحتى نظم الأمن والتأمينات الاجتماعية (كما في حالة شيلي عام ١٩٨١) إلى القطاع الخاص. ومما تجدر الإشارة إليه في هذا المجال أن القطاع الخاص المصري يقوم بدوره في توفير خدمات التعليم والصحة منذ زمن طويل وساهم أخيرا في توفير خدمات التعليم الجامعي.

ولقد عرف مصطلح الخصخصة (Privatization) بمعاني مختلفة إلا أن المفهوم يعبر فسى نهاية عن نقل الملكية العامة إلى الملكية الخاصة. فقد تكون خصخصة شركات أو مشروعات القطاع العام إما من خلال نقل حقوق الملكية بالكامل إلى القطاع الخاص، وهو ما يعرف بـ (Divestiture)، أو بأي أسلوب آخر مرحلي يؤدي في النهاية إلى نقل الملكية إلى القطاع الخاص. ويستخدم مصطلح (divestiture) بالتحديد في النقل الكامل لحقوق ملكية الأوراق المالية (الأسهم والسندات) والأصول من القطاع العام إلى القطاع الخاص. وعلى ذلك فإن زيادة رأس المال تعتبر خصخصة Privatization وليست Divestiture. ويعنى مفهوم الخصخصة إلغاء السيطرة الكاملة والدائمة للدولة إما نتيجة لنقل حقوق الملكية من مؤسسات الدولة العامة إلى واحد أو أكثر من مستثمري القطاع الخاص، أو لزيادة رأس المال من خلال ترك بعض أسهم مؤسسات القطاع العام للاكتتاب بواسطة أفراد من القطاع الخاص سواء عن طريق البيع المباشر أو بوسائل أخرى (كالتوزيع الحر للأسهم). أما المفهوم الأكثر شيوعا للخصخصة فيتضمن أي إجراء ينتج عنه تحول مؤقت أو مرحلي للأنشطة الجارية بالقطاع العام إلى القطاع الخاص، ويشمل هذا المفهوم تطبيق أساليب مختلفة، وفقا لظروف الدولة ولكل حالة من حالات الخصخصة، منها:

○ عقود التنفيذ من الباطن (Sub-Contracting) وتغطي هذه العقود الخدمة العامة بالكامل أو جزء منها كما هو في أنشطة مياه الشرب والكهرباء والغاز فيما يتعلق بتحصيل الرسوم (الاستهلاك) مثلا.

○ عقود الإدارة (Management Contracts – MC) وعقود الإدارة بالإجاز (Performance based MC) وتعتبر هذه العقود خطوة للتحويل الكامل للملكية، حيث يتم تحول مؤقت لمسئولية الإدارة من القطاع العام إلى الخاص دون تحول في حقوق الملكية أو السيطرة الحقيقية على المنشأة .

○ عقود الإيجار (Leasing) أي تأجير المنشأة المملوكة للدولة إلى القطاع الخاص، حيث يتم تأجير المعدات والأصول الثابتة بما في ذلك التشغيل و يطلق عليه Affermage Contracts بالنسبة لقطاعات البنية الأساسية إذا ما تضمن الإيجار خيار البيع (بمعنى الإيجار تمهيدا للبيع).

○ تصريح بالامتياز (Concessions) كما هو الحال في عقود البناء والتشغيل والنقل (BOT) والتي تؤول الملكية في النهاية للدولة. ويستخدم هذا الأسلوب غالبا في عمليات خصخصة قطاعات البنية الأساسية ذات الطابع الاحتكاري (أي الخدمات التي تحتكر الحكومة أو القطاع العام بنائها وإدارتها لضمان توفيرها للمواطنين، فقد تسمح الحكومة للقطاع الخاص بالبناء والتشغيل لمدة محددة ثم تؤول ملكية منشأة الخدمة إلى الدولة بعد انقضاء مدة الامتياز).

ان منح ترخيص للاتصالات الخلوية (المحمول) مثلا أو لخطوط الملاحة الجوية يعتبر نقل لحقوق الملكية (Divestiture) سواء أكان ذلك نقل كامل للملكية أو نقل جزء من التشغيل المستقر والثابت. وبالمثل يمكن دعوة المنتجون للقوى المحركة (الكهرباء) لتشييد وتشغيل محطات القوى بدون أي تغيير لحقوق الدولة في ملكية تلك المحطات وذلك باستخدام أسلوب عقود البناء والتملك والتشغيل (BOO) حيث تعتبر هذه العقود أحد الأدوات المستخدمة لخصخصة قطاعات البنية الأساسية. ويجدر الإشارة الى أن عقود (BOO) تختلف عن عقود (BOT) حيث تظل ملكية المنشأة وفقا لعقود النوع الأول في أيدي القطاع الخاص، بينما تظل الملكية للدولة بالنسبة لعقود النوع الثاني. كما أنه عند تنفيذ عقود (BOT) أو عقود (BOO) بواسطة عقد شراء شامل تمت الموافقة عليه من منشأة الخدمة العامة المحلية فان هذه العقود تعتبر شكل من أشكال عقود التنفيذ من الباطن (Sub-Contracting).

وقد يتسع مصطلح الخصخصة ليشمل ليس فقط خصخصة المنشأة أو المشروع والقطاع ولكن أيضا خصخصة الاقتصاد بكامله. حيث تعتمد درجة الخصخصة في أي اقتصاد على حجم ما تمتلكه الدولة، ومدى سيطرة الدولة، ومجال برنامج الإصلاح الاقتصادي المقترح. لقد تبنت الدول التي في مرحلة التحول برامج عامة من هذا النوع الذي تشكل فيه خصخصة المنشأة (أو المشروع) والقطاع جزء متكامل، ولكن تبنت دولا أخرى أيضا إصلاحات صعبة أو بعيدة المنال لتحويل اقتصادياتها إلى السوق الحرة. فبرنامج الحكومة النيوزيلندية مثلا ركز على ثلاثة اتجاهات شملت (١) تحرير التجارة الخارجية (٢) الأسواق المالية (٣) خلق فرص للعمالة. وركز البرنامج وبنفس القدر على برامج إصلاح قطاعات الاتصالات والنقل الجوي وإعادة هيكلة وخصخصة الكثير

من المشروعات والأنشطة العامة. وبالرغم من أن هذه المستويات الثلاث للخصخصة تبدو مستقلة كل منها عن الأخرى إلا أنها تعكس تداخلا بينها، فالاستراتيجية المطبقة للمستويات العليا من الخصخصة (خصخصة الاقتصاد ككل أو القطاعات مثلا) سوف تحدد لدرجة كبيرة ما يطبق على المستويات الدنيا (خصخصة المنشأة أو المشروع). ويجب أن تتناسق استراتيجية الخصخصة لأي منشأة أو مشروع قطاع عام مع كل من استراتيجية القطاع واستراتيجية الدولة. فعادة ما يكون خصخصة المشروع مقبولا فقط لكونه جزء أو مكون من برنامج قطاعي أو كلي، ولذلك فإن الخصخصة تعد أداة لهذه الأساليب الشاملة عنها كونها نهاية في حد ذاتها.

ويمكن تقسيم الأساليب المطبقة في الخصخصة طبقا لمستوى المسؤولية الاستثمارية، ودرجة تحويل المخاطر إلى القطاع الخاص، وعدم الرجوع في عمليات الخصخصة نسبيا. وترتبط هذه العوامل الثلاثة بالتالي ارتباطا مباشرا وإيجابيا بحجم الالتزامات المالية التي يتعهد بها القطاع الخاص، وحيثما يكون مناسباً، بالفترة الزمنية لتحويل المسؤولية من القطاع العام إلى القطاع الخاص. وتندرج الأساليب المختلفة التي تستخدم في عمليات الخصخصة فيما يتعلق بطبيعتها ومستوياتها من الأسلوب الأسهل إلى الأكثر تعقيدا حتى تحقيق الخصخصة الكاملة بنقل كامل حقوق الملكية إلى القطاع الخاص.

ومن الملاحظ كذلك أن مفهوم ما يطلق عليه خصخصة (Privatization) يمكن أن يوجد في بعض الدول تحت مسميات أخرى، وذلك بسبب أن الخصخصة عادة ما تكون غير مرغوبة من وجهة النظر السياسية. فمثلا يطلق على هذا المفهوم في بوليفيا مسمى الرأسمالية (Capitalization) وفي سيرالنكا يعرف بالجماهيرية (Peopleization) وفي فيتنام يطلق عليه مسمى المساواة (Equalization) وفي كندا عرف بالتجارية (Commercialization) عندما تم خصخصة شركة السكك الحديدية الكندية، كما عرف في بلجيكا بالتجمع الاستراتيجي (Strategic Consolidation) عندما تم خصخصة شركة الاتصالات. أما في هولندا فقد أستخدم مصطلح الخصخصة (Privatization) ليس فقط لنقل الملكية من القطاع العام إلى الخاص، ولكن أيضا لوصف عملية التحويل إلى هيئة مشتركة لشركات القطاع العام أي ما يطلق عليه مؤسسة (Corporatization) حتى تظل هذه الشركات مملوكة للدولة، ولا تزال هذه العملية دائرة حتى الآن.

○ الخطوات التي يجب تطبيقها في برامج الخصخصة:

إن الخطوة الأولى في برنامج الخصخصة هي تحديد الاستراتيجية التي بموجبها يمكن تنفيذ البرنامج، وحيث أن معظم برامج الخصخصة تعتبر جزء متكامل للإصلاح الاقتصادي الشامل فإنه

يجب أولاً تحديد الأهداف الرئيسية التي تسعى الحكومة إلى تحقيقها فيما يتعلق بالبرنامج الاقتصادي الشامل، ومن ثم تصبح استراتيجية الخصخصة جزءاً من استراتيجية البرنامج الاقتصادي الشامل.

ويتطلب التعرف على إستراتيجية الخصخصة أولاً تحديد أهداف الحكومة، ثم تحليل القيود والمعوقات التي تحول دون تنفيذ البرنامج، ثم إقرار الأسلوب اللازم لتحقيق هذه الأهداف آخذاً في الاعتبار هذه القيود أو المعوقات. ويجب تحديد أهداف الخصخصة في وقت مبكر كلما أمكن ذلك، حيث أن نجاح برامج الخصخصة يعتمد على الأهداف الواضحة والمقنعة. ومن جهة أخرى فإن تحديد الأهداف ليس بالأمر السهل نظراً لوجود أهداف متعددة و متضاربة في نفس الوقت، كما أن هناك اختلاف وتضارب فيما يتعلق باهتمامات المسؤولين عن برامج الخصخصة. فقد يكون هناك قائمة من الأهداف المقنعة التي تشجع على تطبيق برامج الخصخصة، إلا أن العمليات الجارية حالياً للخصخصة تستهدف بدرجة كبيرة التغلب على الأزمات التمويلية التي تواجهها كثير من الدول، و بالتالي فإن قضايا الميزانية و تعظيم الإيرادات على المدى القصير تعتبر من أهم مشاكل تحديد الأهداف المناسبة لكثير من الحكومات. و قد أشار بعض الباحثين إلى أن تطبيق الخصخصة يؤدي فقط إلى الحصول على الأموال اللازمة، ولكن تطبيقها لا يعتمد على نظرة شمولية عن كيفية إداره الاقتصاد و بالتالي تعتبر الخصخصة أسلوب غير مجدي بل قد يؤدي إلى الفشل السريع لبعض الدول. إن تدنى كفاءة شركات القطاع العام و عدم قدرتها على المنافسة في البيئة الدولية يعتبران أيضاً من ضمن المبررات التي تستدعي تطبيق الخصخصة، و قد يأخذ هذين العاملين أولوية عليا في قائمة الأهداف، و لذا يجب إعطاء الأولوية في عملية الخصخصة إلى الأساليب التي يمكن أن تعظم الكفاءة الاقتصادية، و على ذلك يعتبر تحرير الاقتصاد و التنافس الدولي و إزالة المعوقات و إلغاء الاحتكارات من أهم المعايير في هذا المجال.

و يجب على الحكومات اختيار الأساليب والاتجاهات المناسبة لتحقيق الكفاءة الاقتصادية للاقتصاد القومي إلى جانب تعظيم إيرادات الخصخصة، و قد تفضل طرح العطاءات (بغرض البيع) من خلال المفاوضات المباشرة مع المستثمر الفرد، إلا أن ذلك يتوقف على عوامل كثيرة منها هدف الحكومة و الحالة الاقتصادية و أوضاع السوق. أما فيما يتعلق بأساليب الخصخصة فقد لا يكون نظام الكابونات (Vouchers) أو مساهمة العاملين (employee shares) أدوات مناسبة إذا ما كان الهدف الأساسي هو تعظيم الإيرادات من عمليات الخصخصة، ولكنهما يخدمان جيداً الأهداف السياسية لبرنامج الخصخصة. وبالمثل فقد يكون التعميم للجُمهور (public flotation) أسلوب صحيح للترويج الواسع للملكية بالمساهمة و جذب الأسواق المالية، ولكن يتضمن ذلك الاتجاه

التقليل بأهمية المساهمة في رأس المال وبالتالي إدارة الشركة وهذا لن يؤدي بالضرورة إلي أفضل أسلوب لنقل التكنولوجيا. إن توزيع الأسهم على شرائح كبيرة من المواطنين قد يحقق أهداف توزيع أكبر للملكية و حيثما كان مناسباً يسرع و لكن لن يحسن من الكفاءة وتعظيم الإيرادات وجذب رؤوس الأموال الأجنبية أو نقل التكنولوجيا.

وعادة ما يتطلب تعظيم الكفاءة الاقتصادية إلى إجراء إصلاحات تسبق برامج الخصخصة مثل التخلص من شركات القطاع العام للإسراع بتطبيق المنافسة وإلغاء الاحتكارات والقيود الأخرى للانفتاح على العالم الخارجي. أما في حالات خصخصة الأنشطة الحكومية الاحتكارية كقطاعات البنية الأساسية فيضاف إلي ما سبق ضرورة إقامة إطار أجراءي وتشريعي قبل البدء بالخصخصة. وبالرغم من أن تعظيم الكفاءة الاقتصادية عادة ما تكون أحد أهم الأهداف لبرنامج الخصخصة فإن الواقع يشير إلي وجود اعتبارات أخرى سياسية واجتماعية ومالية تؤثر في اختيار أهداف وأساليب الخصخصة، فالجدل الذي دار حول برنامج الخصخصة في إنجلترا كان نتيجة واضحة لاختيار الأهداف المتباينة والمتضاربة. حيث تم بيع كثير من الشركات الكبرى التي تم خصصتها على أنها احتكارية أو قريبة من الاحتكار (خاصة شركتي الاتصالات والغاز) أو بيعت وفقاً لظروف متحيزة في الأسواق (مثل شركة الطيران). وقد تضمنت مبررات تطبيق هذا الأسلوب دائماً الرغبة في سرعة إجراء الخصخصة لضمان تعاون مديري شركات القطاع العام المباع حتى لا يعيقوا برنامج الخصخصة ولجذب أعداد كبيرة من المساهمين الصغار وتعظيم إيرادات البيع. ويعتقد كثير من الاقتصاديين في هذا المجال أنه كان يجب على الحكومة البريطانية العمل على إيجاد منافسة أكبر في تلك القطاعات قبل تنفيذ برنامج الخصخصة حتى لو كان ذلك على حساب فترة أطول لتقسيم هذين القطاعين إلي شركات أصغر حجماً بهدف إيجاد بيئة تنافسية أكبر. كما قامت الحكومة البريطانية بتنظيم ووضع الإجراءات المناسبة قبل تنفيذ برنامج الخصخصة الأمر الذي قلل من مجال ومدة الاحتكارات التي كانت سائدة في الأصل لضمان نجاح برنامج الخصخصة.

وخلاصة القول أن أهداف برامج الخصخصة لا تخرج عن خمسة أهداف رئيسية يندرج تحت كل منها عدة أهداف فرعية على النحو التالي:

(١) تنمية وزيادة كفاءة الاقتصاد وندرج تحت ذلك:

- تحقيق اقتصاد السوق، وهو الهدف الأساسي في الدول التي تمر بمرحلة التحول.
- تشجيع المشروعات الخاصة والتوسع في القطاع الخاص بصفة عامة.
- تحسين الكفاءة والمنافسة فيما يتعلق بالاقتصاد ككل أو قطاعاً ته.

- الإسراع بالتطوير والمرونة الاقتصادية واستبعاد القيود التي تحول دون ذلك.
- تنمية أسواق مالية مؤثرة والسماح بزيادة المدخرات المحلية وحرية انتقالها.
- إيجاد الطرق والأساليب لوصول المنتجات المحلية إلي الأسواق الخارجية.
- تشجيع وزيادة الاستثمارات الأجنبية.
- تنمية التكامل للاقتصاد القومي ودمجه مع الاقتصاد العالمي.
- الحفاظ على تشغيل المشروعات و خلق وزيادة فرص عمل جديدة.

(٢) تنمية الشركات وزيادة كفاءتها ويندرج تحت ذلك:

- الإسراع بتحسين كفاءة المنشأة و منافستها محليا وعالميا.
- إدخال تكنولوجيا جديدة وتشجيع الابتكار.
- تحديث الشركة (أو المشروع) ومعداتها.
- زيادة الإنتاجية بما في ذلك استغلال الطاقات التصنيعية.
- تحسين نوعية المنتجات من السلع والخدمات.
- إدخال أساليب وكفاءات إدارية جديدة.
- السماح للشركة بالدخول في اتحادات محلية ودولية كضرورة لبقائها.

(٣) التحسينات المالية وتطوير الميزانية ويندرج تحت ذلك:

- تعظيم الإيرادات الصافية للخصخصة لتغطية وتمويل الإنفاق الحكومي وتخفيض الضرائب وتقليل عجز القطاع العام وسداد ديونه.
- خفض المتطلبات التمويلية لشركات القطاع العام والتزامات الدولة نحوها (في صورة دعم، ضرائب غير مدفوعة، أقساط الديون، الضمانات الممنوحة وغيرها).
- تشجيع القطاع الخاص على تمويل الاستثمار والذي لا تستطيع الحكومة تمويله مستقبلا.
- إيجاد مصادر جديدة للموارد الضريبية.
- الحد في المستقبل من مخاطر زيادة الطلب التمويلي لقطاع الأعمال الحكومي بما في ذلك الحاجة لتمويل التوسعات أو مواجهة ما قد يطرأ من خسائر مالية.
- الحد من خروج التدفقات المالية وتوطين تدفقات رأس المال الأجنبي الداخلة.

(٤) إعادة توزيع الدخل ويندرج تحت ذلك:

- الإسراع بانتشار ملكية رأس المال وتنمية رجال الأعمال.
- تنمية طبقة وسطى وطنية.
- الإسراع بالتنمية الاقتصادية لمجموعة معينة في المجتمع.

- تشجيع الملكية الخاصة للعاملين (وهي هامة أيضا لأسباب تتعلق بالكفاءة).
- حفظ كامل حقوق المالكين السابقين في النظم السابقة.
- رفع دخول الإداريين أو المنفذين لمشروعات الخصخصة.

(٥) اعتبارات سياسية ويندرج تحت ذلك:

- خفض حجم ومجال القطاع العام أو مساهمته في النشاط الاقتصادي.
- إعادة تعريف مجال نشاط القطاع العام والتخلي عن مهام الإنتاج مع التركيز على أساسيات وظائف الحكومة بما في ذلك خلق بيئة مناسبة للنشاط الاقتصادي الخاص.
- تقليل أو إلغاء الجهود المتوقعة للحكومات المتعاقبة مستقبلا فيما يتعلق بتغيير المعايير التي اتخذتها الحكومة السابقة بهدف ضمان استمرار تغيير دور الدولة في الاقتصاد.
- تقليل فرص الفساد وسوء استخدام الملكية العامة بواسطة موظفي الحكومة ومديري شركات القطاع العام.
- تقليل نفوذ أو سلطة حزب معين أو مجموعة حزبية اشتراكية أو اتحادات العمال على الاقتصاد.

- زيادة شعبية الحكومة فيما يتعلق بالانتخابات القادمة.

○ نظرة موجزة لحصيلة تجارب الخصخصة على المستوى العالمي:

انتشرت ظاهرة الخصخصة على مستوى العالم في نهاية حقبة الثمانينات وخلال حقبة التسعينات بشكل كان يصعب تصديقه في حقبة السبعينات وما قبلها. وقد قدر العائد الإجمالي السنوي من عمليات الخصخصة على مستوى العالم لعام ١٩٩٤/١٩٩٥ بحوالي ٨٠ بليون دولار أمريكي بالمقارنة بحوالي ٢٥ بليون دولار في عام ١٩٨٩. إن ظاهرة الخصخصة تحدث، بشكل أو بآخر، في كل الأوقات، فمثلا أصدر رئيس وزراء تايلاند عام ١٩٦١ إجراءات تتعلق ببيع أسهم المشروعات المملوكة للدولة (SOEs). كما طبقت جمهورية شيلي برنامج للخصخصة (غير ناجح تماما) في عام ١٩٧٤، وقامت رئيسة وزراء إنجلترا (مار جريت تاتشر) بتطبيق برنامجها للخصخصة عام ١٩٨٠، وقامت ألمانيا (بعد اندماج شطريها) بتطبيق برامج الخصخصة خلال الفترة ١٩٩٠ - ١٩٩٤، وأخيرا قامت معظم دول الاتحاد السوفيتي بما فيها روسيا الاتحادية حاليا بتطبيق برامج الخصخصة بعد الأخذ بمبدأ اقتصاد السوق الحرة.

لا تنحصر ظاهرة الخصخصة فقط على الدول التي أخذت حديثا بالفكر الاقتصادي الحر ولكن طبقت معظم برامج الخصخصة أيضا في الدول ذات التقاليد الرأسمالية العريقة وفي الدول التي دخلت مرحلة التحول من الاقتصاد المركزي المخطط إلى اقتصاد السوق الحرة بما في ذلك بعض الدول

النامية أو التي لا تزال تحت النظام الشمولي (الشيوعي) لآن مثل الصين وكوبا. وبرامج الخصخصة للدول التي في مرحلة التحول، وكما هو متوقع، غالباً ما يكون طموح للغاية، ومع ذلك فإن بعض الدول الصناعية مثل نيوزيلاند وإنجلترا وبعض الدول النامية بما في ذلك الأرجنتين والمكسيك نفذوا برامج صارمة للخصخصة وذلك فيما يتعلق بمستوى أو مضمون أو حدود هذه الخصخصة. ومعظم برامج الخصخصة غير متجانسة، فهناك كثير من الاستراتيجيات التي طبقت ونفذت، كما استخدمت أساليب فنية عديدة ومتنوعة استندت إلى التجارب مع مؤسسات متخصصة في الدمج والملكية، وأبرزت بعض التجارب أساليب فنية حديثة التصميم تتناسب مع أهداف محددة للخصخصة. وقد أخذ مبدأ المشاركة الواسعة في الملكية في الانتشار سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة من خلال برامج الخصخصة المكثفة في الدول التي دخلت المرحلة الانتقالية، ومن خلال برامج الرسملة كما في دولة بوليفيا، ومن خلال حوافز التمويل التي تقدم للعاملين وصغار المساهمين في كثير من الدول ومنها مصر.

تؤثر الخصخصة على كل القطاعات الاقتصادية، حيث أصبحت بعض الدول تعرض على القطاع الخاص المساهمة في كافة أنشطة الاقتصاد القومي بما في ذلك الأنشطة التقليدية كالبنية الأساسية من المرافق العامة وغيرها التي لا تزال تحت سيطرة القطاع العام. فقد تمت خلال السنوات القليلة الماضية عمليات الخصخصة لبعض القطاعات الاستراتيجية والتي كانت تقليدياً تحت سيطرة القطاع العام مثل المرافق العامة كالاتصالات والطاقة والغاز والموارد الطبيعية (المناجم) والسكك الحديدية والصلب والخدمات التمويلية (البنوك والتأمين). بالرغم من هذا الانتشار السريع لظاهرة الخصخصة فإن بعض قطاعات الاقتصاد العامة القوية لا تزال كما هي تحت سيطرة القطاع العام، خاصة في الدول النامية حيث لا تزال تقوم ميزانية الدولة بدعم تلك القطاعات التي تغطي كثير من الأنشطة الحيوية.

لقد أظهرت دراسة حديثة للبنك الدولي¹ أنه بالرغم من مساهمة المشروعات المملوكة للدولة في الاقتصاد من خلال بيع بعض الشركات الكبرى، فإن اقتصاد السوق بالدول النامية ظلت كما هي عليه منذ بداية الثمانينات، حيث قدرت مساهماتها بنحو ١١% من إجمالي الناتج المحلي، بينما انخفضت في الدول الصناعية من نحو ٩% إلى نحو ٧%. وتجدر الإشارة إلى إن قطاع المشروعات المملوكة للدولة يعتبر من القطاع الكبيرة الذي يواجه مشاكل أكثر صعوبة في الدول النامية الأكثر فقراً، حيث تشكل هذه المشروعات نحو ١٤% من الناتج المحلي الإجمالي. ويمكن القول أنه بالرغم من احتمالات الفائدة المتوقعة من عمليات الخصخصة (بيع شركات القطاع العام)

¹ أنظر مراجع الملحق الأول.

والإصلاحات الاقتصادية الأخرى والتي تعتبر ضرورية، فإن قليل من الدول النامية أمكنها إصلاح وضبط إيقاع المشروعات المملوكة للدولة بنجاح. إلا إن ظاهرة الخصخصة كانت على أجنده الإصلاحات الاقتصادية لجميع الحكومات لأكثر من عشر سنوات حتى الآن ويتوقع أن تستمر كأداة للسياسة الاقتصادية في كثير من الدول على مدى السنوات القادمة.

وتجدر الإشارة هنا أيضا إلى أن الموجة الحالية لظاهرة الخصخصة ظهرت بعد فترة زمنية طويلة تميزت بظاهرة تأمين ونمو جزء من القطاع العام في الاقتصاد القومي، وهو ما تشمله الخصخصة اليوم، حيث شمل التأمين في السابق كل نشاط من الأنشطة الاقتصادية في كثير من الدول. وكان التأمين في هذه الدول، باستثناء الولايات المتحدة الأمريكية، لمشروعات القطاع الخاص بغرض سيطرة الدولة على الموارد الاقتصادية وإدارتها لصالح المجتمع ككل. حيث تم تأمين قطاع السكر في غرب أوروبا مباشرة قبل الحرب العالمية الثانية وأستمر بعد نهاية الحرب. كما بدأت أول عمليات التأمين في فرنسا عام ١٩٣٦ / ١٩٣٧ لقطاعات الملاحة والسكة الحديد وصناعة الأسلحة. أما في إيطاليا فقد سيطرة الدولة على الاقتصاد قبل بداية الحرب العالمية الثانية حيث أنشئت الحكومة شركة قابضة قطاع عام (IRI) والتي أصبحت بحلول عام ١٩٣٩ تضم أكبر البنوك وأكبر أسهم في صناعة الحديد والصلب من بين صناعات أخرى. وأصبح التأمين خلال عقد الثلاثينات ذات صلة مباشرة، في كثير من الدول، بظهور القومية.

كما كان التأمين في وسط وشرق أوروبا نتيجة للنفوذ السوفيتي بعد الحرب العالمية الثانية، وخلال نفس الفترة قررت كثير من دول أمريكا اللاتينية تطبيق سياساتها التنموية على أساس المشروعات المملوكة للدولة. فقد أمتت الأرجنتين على سبيل المثال شركة التليفونات عام ١٩٤٦ وفي نفس الوقت تم تأمين ست شركات للسكك الحديدية كانت مملوكة لمستثمرين من إنجلترا وفرنسا والأرجنتين، كما تم تأمين قطاع الطاقة لاحقا.

لقد صاحبت حركات التحرير في أفريقيا و آسيا بعد ذلك ظهور ونمو ظاهرة التأمين كاتجاه جديد تستطيع به هذه الدول السيطرة على الأصول الإنتاجية من المستثمرين الأجانب. وقد أخذت مصر في نفس هذه الفترة بمبدأ التأمين ومن أبرزها تأمين شركة قناة السويس وبنك مصر وشركاته وشركة الكهرباء وغيرها. كما طبقت كثير من الدول الأفريقية خلال مرحلة التحرر في حقبة الستينات والسبعينات برامج التأمين على نطاق واسع. وقد كان لتطبيق مبدأ التأمين مبرراته الاقتصادية والسياسية حيث لم يكن لهذه الدول الحديثة الاستقلال سيطرة على موارد الدولة الاقتصادية لتحقيق أهداف الخطط التنموية والتحررية، هذا على الرغم من تدهور إدارة هذه الموارد وتدننى إنتاجيتها لأسباب كثيرة لا يمكن مناقشتها في هذا السياق.

ويمكن القول أنه خلال العشرين عاما الماضية ومنذ بداية الثمانينات شهد العالم تراجع حاد عن اتجاه التأميم مدعم ببيئة اقتصادية وسياسية عالمية جديدة وبعوامل أخرى ساهمت في التحول من التأميم إلى الملكية الخاصة (الخصخصة). ومن أهم أسباب ذلك التحول، والتي قد تختلف من دولة لأخرى وحتى من مشروع لآخر، أن المؤسسات المملوكة للدولة أي ما يسمى بالقطاع العام لم تحقق النجاح الذي كان متوقعا منها في كثير من الأحيان. وقد استطاعت بعض هذه المؤسسات الاستمرار من خلال فرض الحماية الجمركية (ضد الواردات المنافسة) وإعطاء الأفضلية لها عند طرح العطاءات العامة، وإتاحة مصادر التمويل والائتمان لها (من خلال بنوك القطاع العام) مع الضمانات الحكومية، ومنحها كافة الحقوق والإعفاء من الرسوم الجمركية إلى جانب الدعم الحكومي لها.

وقد استطاعت كثير من هذه المؤسسات في بعض الدول التغلب على مشاكل القطاع الخاص وساهمت في نشر التنمية في كافة أنشطة الاقتصاد القومي وأسّرت من معدلات النمو، إلا أنها غالبا ما تخدم أهداف سياسية وبالتالي عانت من التدخل الحكومي والبيروقراطية. وقد ساعدت بعض تلك المؤسسات في دول أخرى في إعادة توزيع الدخل ولكن لصالح الفئات ذات الدخل المرتفع ضد الفئات الفقيرة ذات الدخل المنخفض والتي تمثل أساسا الغالبية العظمى من السكان، وقد ترتب على ذلك غياب أثر هذه المؤسسات فيما يتعلق بتوفير فرص العمل وتدهور نوعية المنتجات مما أدى إلى عدم قدرتها على منافسة المنتجات المستوردة. وغالبا ما سببت هذه المؤسسات تحمل الدولة لأعباء مالية (مديونيات) كبيرة أصبحت بمرور الوقت غير محتملة لكثير من الدول النامية. والسؤال هنا هل الخصخصة هي الوسيلة الوحيدة لإصلاح القطاع العام والتغلب على مشاكله؟

لقد اختلفت نتائج كثير من الدراسات التي تعرضت لمقارنة إنجازات القطاعين العام والخاص، فالبعض خلص إلى أن كفاءة أي مشروع لا تقدر فقط بما إذا كان مشروع قطاع عام أو خاص ولكن بهيكلة التنظيمي والإجرائي ودرجة التنافس في البيئة التي يوجد بها المشروع، والبعض الآخر خلص إلى أن الملكية الخاصة تؤدي إلى إنتاجية مرتفعة. وقد اقترحت بعض الإجراءات الإصلاحية التي تسمح ببعض الاستقلالية للمشروعات المملوكة للدولة وتؤهلهم للمنافسة بدون تطبيق الخصخصة (أي التحول للملكية الخاصة). وقد أظهرت هذه الإجراءات نتائج مشجعة. إلا أنه في كثير من الأحوال أثبتت هذه الإجراءات عدم قدرتها على الاستمرار، حيث تبدأ في التحسن النسبي ثم تتدهور أكثر مما كانت عليه بعد ذلك. ويتمثل التحدي هنا في أن تؤدي هذه الإصلاحات إلى تحسن مستمر ومستقر في الإنجاز، إلا أن الحكومات حاليا تنظر إلى عملية الخصخصة على

اعتبارها الأسلوب الوحيد المتاح لتحقيق تحسن في إنجاز مشروعات القطاع العام. أما السبب الآخر لتطبيق الخصخصة هو أن كثير من الحكومات تواجه عجزا شديدا في الموازنة العامة لدولهم وأزمات مالية للقطاع العام ولا توجد لدى هذه الحكومات الموارد المالية اللازمة سواء لسداد العجز في الموازنة وخسائر القطاع العام أو لتوفير زيادة في رأس المال الضروري لأحداث التنمية، وبالتالي يمكن أن تكون الخصخصة هي الحل لهذه المشاكل، وأوضح مثل ذلك حالة إنجلترا حيث كلفت شركات القطاع العام التي تم خصصتها عام ١٩٨١ ميزانية الدولة ٥٠ مليون جنيه إسترليني أسبوعيا، في حين أن نفس هذه الشركات تساهم حاليا في حصيللة الضرائب بحوالي ٥٥ مليون جنيه أسبوعيا.

يتضمن الإصلاح الجذري للتمويل العام (Public Finance) إحلال تام للقطاع العام وقد يكون مطلوباً أيضا لتحقيق التزامات دولية أو طموحات سياسية. وينطبق ذلك على وجه الخصوص على الدول الأعضاء بالاتحاد الأوروبي (EU Member Countries) الذين يخضعون لقواعد الاتحاد فيملأ يتعلق بقدرتهم على دعم مشروعات القطاع العام ويجب عليهم الإذعان للمتطلبات المادية التي تنص عليها معاهدة ماسترخت حتى يمكنهم التأهل لعضوية الاتحاد النقدي. وينطبق أيضا على الدول التي تعهدت بتنفيذ برامج التكيف الهيكلي مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

لقد ساعد التحول السريع في الاقتصاد العالمي أيضا على إيقاف التدهور في مؤسسات القطاع العام. فقد أدى عولمة الاقتصاد إلى الإسراع بالاختراعات التكنولوجية ونمو التكامل بالأسواق مما أدى بمشروعات الأعمال لتطبيق استراتيجيات مرنة واستمرار تعديل هياكلها لتغيير أوضاعها المالية. وقد يتطلب ذلك مع عوامل أخرى تكوين تحالفات مع شركاء أجانبا في مجالات التكنولوجيا وطرح العطاءات أو التجارة أو حتى من خلال التكامل في مجموعات دولية.

إن الحوار الأيدولوجي الدائر حاليا عن الإدارة الاقتصادية والخصخصة (تحول الملكية العامة إلى ملكية خاصة) أدى إلى نشر وزيادة التوجه نحو عولمة الاقتصاد ونهاية الحرب الباردة والمواجهة بين التنمية الاشتراكية والتنمية الرأسمالية. وقد نتج عن ذلك الاتجاه نحو الإصلاح الاقتصادي والذي تشكل الخصخصة جزء منه، وقد قوى هذا الاتجاه بسبب التجارب الإيجابية للخصخصة. فقد قامت مجموعة من الباحثين بإجراء دراسة نشرت عام ١٩٩٤ تضمنت تحليل شامل لتأثير اثني عشرة عملية خصخصة تمت في أربعة دول (شيلي، ماليزيا، المكسيك، إنجلترا). حيث قاموا بتحليل عمليات الخصخصة لأربع شركات للطيران (الخطوط الجوية البريطانية، المكسيكية، الماليزية، المكسيكية للملاحة الجوية) وعمليات لخصخصة شركات الطاقة وعملية خصخصة للنقل والشحن (القومية للشحن) وكذلك ميناء الحاويات في كيلانج. وقد كان هدف هذه

الدراسة مقارنة الوضع قبل وبعد الخصخصة باستخدام نموذج افتراضي يمثل ما هو محتمل حدوثه في حالة عدم خصخصة هذه الشركات. وقد سعى الباحثون للتفرقة بين المكاسب والخسائر نتيجة الخصخصة وبين تلك الناتجة عن عوامل أخرى بخلاف الخصخصة. وقد قدروا تأثير بيع هذه الشركات على الدولة وعلى المشتري (المحلي والأجنبي) وعلى العمالة وعلى المستخدمين لهذه الخدمات والعملاء (المحليين والأجانب) وعلى المنافسين للشركات التي تم خصخصتها. وقد كانت محصلة نتائج تأثير الخصخصة إيجابية (لأحدى عشرة حالة من الأثنى عشرة حالة التي تم بحثها) سواء بالنسبة للشركات أو للاقتصاد القومي والاقتصاد العالمي¹. وكان الاستثناء الوحيد خصخصة شركة الطيران المكسيكية، حيث كان التأثير السلبي على المشتري والمستخدمين للخدمة مساويا مع الفوائد التي جنتها الحكومة، كما كان التأثير على العاملين بهذه الشركات معدوما (أي مساوي للصفر). وقد أثرت هذه العملية سلبا على الاقتصاد والمشتريين الأجانب والمستخدمين للخدمة. وقد وجد أن أحوال العاملين في كل هذه الحالات الأثنى عشرة أسوأ مما كانت عليه قبل الخصخصة. لقد أكدت الدراسة أيضا على الفوائد الأساسية لمعايير التحرر الاقتصادي التي صاحبت عمليات الخصخصة وعلى الإطار الإجرائي الذي طبق لخصخصة شركات البنية الأساسية. إلا أنه لا يمكن مع ذلك الوصول إلى نتائج مستخلصة تشير إلى أن الخصخصة سيكون لها آثار إيجابية على الدوام. فالوضع بالنسبة للدول الأربعة التي درست (دولة صناعية وثلاث دول قطعت شوطا في التنمية) قد يكون مختلفا لدرجة كبيرة بالمقارنة بالدول الفقيرة أو تلك الدول التي لا تزال في مرحلة التحول.

وفي دراسة أخرى نشرت عام ١٩٩٤ أيضا عن الإنجاز المالي والتشغيل للشركات الحديثة الخصخصة^٢، قام الباحثون بمقارنة الإنجاز قبل وبعد الخصخصة في ٦١ شركة عامة في دول مختلفة (١٨ دولة) تم خصخصتها ما بين عام ١٩٦١، ١٩٩٠ بعرضها للبيع للمشتريين من القطاع الخاص. لقد خلص الباحثون إلى أن هذه الشركات ككل حققت مكاسب لإنجاز واضح (تمثل في زيادة المبيعات والاستثمار والإنتاجية والأرباح والعائد على المساهمين ونقص المديونية) وذلك بعد إعادة هيكلة هذه الشركات، وقد صاحب هذه المكاسب زيادة في فرص العمل.

٥ الإجراءات الواجب اتخاذها قبل خصخصة قطاعات البنية الأساسية:

يقتضي نجاح برامج الخصخصة، كأداة للإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي، تهيئة الظروف السياسية والاجتماعية وإعادة النظر في القوانين والتشريعات السائدة بما يشجع القطاع الخاص والمجتمع على المشاركة الإيجابية في تلك البرامج. أن تهيئة المناخ المناسب لخصخصة

^١ أنظر مراجع الملحق الأول.

^٢ أنظر مراجع الملحق الأول.

مشروعات البنية الأساسية من المرافق العامة التي كانت حكرا على الدولة منذ فترات طويلة لا يتطلب فقط ما قامت به الدول من إجراءات لتطبيق برامج خصخصة شركات القطاع العام غير الاحتكارية، ومنها مصر والسابق الإشارة إليه، وإنما يتطلب أيضا توفير الإطار القانوني (الشرعية (Legality) وتهئية المناخ العام للمجتمع لقبول خصخصة القطاعات الاحتكارية من البنية الأساسية (المشروعية (Legitimacy) قبل البدء في عمليات وإجراءات الخصخصة. والمقصود هنا بشركات القطاع العام غير الاحتكارية الشركات التي تنتج أساسا السلع وينافسها في ذلك شركات القطاع الخاص، أما القطاعات أو الشركات الاحتكارية فيقصد بها قطاعات ومشروعات البنية الأساسية التي تحتكر الحكومة إنشائها وإدارتها ولا ينافسها القطاع الخاص.

فإذا كان لا بد من توافر مقومات اقتصادية وفنية رئيسية وقانونية تشريعية عند طرح وحدات من شركات القطاع العام للبيع في السوق، منها مثلا أسلوب التقييم أو طريقة طرح الأسهم للبيع أو توقيت وتنظيم عمليات البيع وما يرتبط بها من شفافية في إعداد الوثائق وطرحها في السوق وإعادة تطوير أسواق الأوراق المالية وغير ذلك من الإجراءات القانونية مثل قوانين التحرر الاقتصادي وأسواق المال والخصخصة السابق الإشارة إليها في الفصل ٢ . ١، فإن الأمر يتطلب بالضرورة أيضا توفير الشرعية والمشروعية لعمليات وإجراءات الخصخصة سواء لشركات القطاع العام أو لقطاعات البنية الأساسية. فالشرعية تتناول مراعاة القواعد القانونية السائدة وما يستلزم ذلك من إعادة النظر في القوانين أو بعض مواد ونصوص القانون السائد بما يتيح الإطار القانوني لعمليات الخصخصة، فمثلا فيما يتعلق بخصخصة شركات القطاع العام في مصر صدر قانون قطاع الأعمال العام كخطوة مبدئية لتطبيق برامج خصخصة شركات القطاع العام. كما صدرت أيضا قوانين جديدة لأسواق الأوراق المالية والبورصة وقانون الاستثمار وجرى العمل على تعديل قانون البنوك. إن إصدار قوانين جديدة أو تعديل القوانين المالية والاقتصادية التي كانت سائدة تهئ المناخ والبيئة المناسبة لنجاح برامج الخصخصة، خاصة فيما يتعلق بقطاعات البنية الأساسية. أما المشروعية فأنها تتطلب ضرورة توفير القبول الاجتماعي (consensus) لإجراءات برامج الخصخصة، بمعنى اتفاق المجتمع مع الإرادة السياسية للحكومة فيما يتعلق بتطبيق الخصخصة كأداة للإصلاح الاقتصادي. وهذا يتجاوز توفير الإطار القانوني المناسب إلى ضرورة خلق شعور عام بأن الخصخصة للصالح العام في إطار من العدالة ودون محاباة أو تمييز لطرف أو فئة على حساب الأخرى، وبأن اختيار الشركات والمشروعات العامة وقطاعات البنية الأساسية المزمع خصصتها يتم وفقا لمعايير اقتصادية سليمة وليس لصالح فئة معينة أو لحماية مصالح مجموعة خاصة.

إذا كانت هذه المبادئ الأساسية ضرورية لتهيئة الظروف المناسبة لخصخصة شركات ومشروعات القطاع العام غير الاحتكارية، فأنها ضرورية بدرجة أكبر قبل التفكير في خصخصة قطاعات البنية الأساسية التي تحتكرها الحكومات منذ فترة طويلة. ومما تجدر الإشارة إليه أن نظام اقتصاد السوق لم ينشأ تاريخياً بقرار سياسي وإنما كان محصلة تطور طويل المدى في مختلف المجتمعات وفقاً للظروف والأوضاع الخاصة لكل مجتمع. وقد كان يعتقد أنه يكفي تحرير الأسعار من خلال قوى العرض والطلب وإلغاء الأسعار الإدارية وأشكال الدعم حتى تقوم سوق اقتصادية حرة، ولكن أتضح أنه يجب خلق المؤسسات المناسبة لاقتصاد السوق، حيث تعتبر تلك المؤسسات الأساس في عمليات الإصلاح الاقتصادي وخلق الأسواق التنافسية.

إذا كان الهدف الأساسي من خصخصة قطاعات البنية الأساسية من خدمات المرافق العامة، التي احتكرتها الحكومات لفترات طويلة كاحتكارات عامة، هو إيجاد بيئة تنافسية تحقق لأفراد المجتمع مستوى جيد ومتطور من هذه الخدمات بالإضافة إلى تحقيق الكفاءة الاقتصادية في استغلال موارد المجتمع، فإنه يجب خلق المناخ المناسب وتهيئة الظروف لتطبيق إجراءات الخصخصة، خاصة في الدول النامية التي يعتبر البعد الاجتماعي فيها من أهم العوامل المؤثرة على الاستقرار والتنمية. ويتضمن ذلك وجود الإرادة السياسية وإجراء الإصلاحات الهيكلية والقانونية لقطاعات البنية الأساسية والخدمات العامة. فيجب إجراء الإصلاحات الهيكلية المؤسسية والتنظيمية، بعد التأكد من وجود إرادة سياسية للمجتمع على خصخصة قطاعات البنية الأساسية، بحيث تؤدي هذه الإصلاحات في نهاية المطاف إلى إمكانية نقل الملكية جزئياً أو كلياً إلى القطاع الخاص. وحيث أن هذا يعني تهيئة ظروف السوق للمنافسة فإنه يجب النظر إلى هيكل السوق واحتمالات خلق المنافسة قبل نقل الملكية مع إيجاد معيار أو دليل للمنافسة كأداة منظمة للسوق. وقد أشار الباحثون¹ إلى ضرورة تقييم مثل هذه الإصلاحات واتخاذ قرار بشأنها قبل اتخاذ القرارات النهائية فيما يتعلق بنقل الملكية، فمن الأسهل تغيير إطار المنافسة والقواعد المنظمة قبل الخصخصة.

كما أشار الباحثون² إلى أن خصخصة احتكار عام رئيسي في مجال البنية الأساسية يتساوى مع خصخصة القطاع الذي يديره هذا الاحتكار، ولذلك يجب أن تسبق قضايا الاستراتيجية وتلك المتعلقة بالسياسات قضية الخصخصة. إذ ينبغي أن تستند استراتيجية إصلاح هياكل البنية الأساسية إلى تحليل عميق لهياكل السوق الفعلية والمتوقعة وكذلك المدى الممكن الوصول إليه في تحقيق المنافسة. هذا بالإضافة إلى تقييم التكاليف والمنافع فيما يتعلق بإلغاء الاحتكار القائم (أي سيطرة

¹ أنظر Yarrow بمراجع الملحق الأول.

² أنظر Pierre بمراجع الملحق الأول.

الدولة على خدمات البنية الأساسية). حيث تتولد المنافع من المنافسة المباشرة وغير المباشرة، أما التكاليف فقد تشمل تكاليف فترة الانتقال والتكاليف المرتفعة لعقد وتنفيذ الصفقات وتكاليف التنسيق بالنسبة للتخطيط على مستوى الخدمات الأكثر تعقيدا والتنميط الفني الأكثر صعوبة والتناقض الحاد بين المشاركين وغير ذلك. ويجب الموازنة بين تلك التكاليف ومزايا النظام الأكثر تنافسية كتلك المتعلقة بالاستثمار والجودة (تحسين مستوى الخدمة) والسعر (تكلفة الخدمة للمستخدمين لها) والاختيار (تنوع الاختيار أمام المستخدمين للخدمة) وإشباع طلب المستخدمين وما إلى ذلك.

ولتحديد هذه التكاليف يمكن تقسيم القطاع أو كيان الخدمة العامة إلى الأنشطة أو الأجزاء التي يتكون منها وفصل الأنشطة الاحتكارية الرئيسية من الأنشطة ذات الصلة التنافسية. ويمكن تجزئة حزمة الأنشطة بالفصل الرأسي، أي في سلسلة الإنتاج أو بين البنية الأساسية والخدمات. فقد أشار الباحثون¹ أيضا أنه يمكن تجزئة قطاع الطاقة على سبيل المثال إلى ثلاثة أنشطة مميزة تتعلق بتوليد الطاقة، ونقل الطاقة، والتوزيع (والإمداد بها). أما بالنسبة لقطاع السكك الحديدية فإنه يمكن أن تؤدي هذه التجزئة إلى الفصل في المسؤولية بين الخدمات الخاصة بالخطوط الحديدية وتلك الخاصة بالنقل والشحن. ويمكن أن تكون التجزئة بالفصل الأفقي الذي ينتج عن تقسيم النشاط المحتكر إلى شركات منفصلة قد تتنافس مباشرة في السوق كما في قطاع الطاقة، حيث يمكن الفصل بين توليد الطاقة أو توزيعها، أو تقسيم إلى شركات منفصلة تحتفظ كل منها بخدمة منطقة جغرافية وتتنافس فقط بطريقة غير مباشرة، كما هو الحال بالنسبة لتوزيع الطاقة. ولقد طبقت مصر هذا الأسلوب عند خصخصة بعض أنشطة قطاع الكهرباء، حيث أنشأت عدة شركات للتوزيع على أساس المناطق الجغرافية تحت إشراف الحكومة.

وقد أشار بعض الباحثين إلى أن مكونات البنية الأساسية تتصف بخصائص احتكارية بينما تتصف الخدمات التي تنشأ عنها بأنها ذات خصائص تنافسية. لذلك يجب الفصل بين كل من البنية الأساسية المادية (Physical Infrastructure) وبين الخدمات التي تنشأ عنها (Services) حتى يمكن تجزئتها. فإن تحليل إلى أي مدى يمكن أن يكون الفصل بين البنية الأساسية المادية وبين الخدمات فعالا، سيفتح المجال لحلول لم يكن من الممكن تحديدها أو التفكير فيها قبل التحليل. حيث يتوقف على هذا الفصل تحديد ومعرفة الحلول الممكنة لخصخصة تلك القطاعات. فالخصائص الاحتكارية ترتبط عادة بارتفاع التكاليف الاستثمارية الثابتة السابق إنفاقها (أي Sunk Costs) على البنية الأساسية وليس بالضرورة على ما تقدمه هذه البنية من خدمات. فمثلا حيثما يكون لشبكات

¹ انظر Pierre بمراجع الملحق الأول.

توزيع التليفون والكهرباء أو شبكات خطوط السكك الحديدية خصائص احتكارية قوية، فإن تنظيم استخدامها يمكن أن يكون على أساس تنافسي. وتشير الدلائل إلى أنه كلما وجدت المنافسة في السوق أمكن الحد من التدخل الحكومي لضمان سلامة أداء السوق لوظائفها، إلا أن تدخل الحكومة يكون مطلوباً فقط عند وضع اشتراطات ومعايير فنية لتطبيق قواعد المنافسة وكذلك لسن القوانين التي تمنع الاحتكار ومتابعة تنفيذها. كما يمكن للحكومة أن تختار بين تقديم الخدمة بواسطة القطاع العام أو الخاص عندما تكون خصائص النشاط احتكارية، على أن تأخذ دور القطاع الخاص في الاعتبار إذا ما أرادت إتاحة الظروف لتنظيم المنافسة لخلق اقتصاد السوق من خلال العطاءات، إلا أنها لا يجب أن تتدخل في السوق. بمعنى أنه يجب على الحكومة التفرقة بين مفهوم السوق من أجل خلق اقتصاد السوق وبين مفهوم المنافسة في السوق أو المنافسة في القطاعات والخدمات ذات الشبكات.

فيلاحظ مثلاً أنه يمكن تجزئة قطاع المرافق العامة ثلاثة حزم رئيسية هي البنية الأساسية المادية (Physical Infrastructure) والخدمات (Services) واختيارات السوق (Market Options). حيث تختلف كل من هذه الحزم في خصائصها فيما يتعلق بالمكونات التنافسية والمكونات الاحتكارية*. فإذا ما قامت الحكومة بتنظيم المنافسة لإيجاد السوق من خلال العطاءات، فقد يؤدي تقديم القطاع الخاص للخدمة (بعد الدخول في منافسة من خلال العطاءات للحصول على العقد) إلى تحسينات جوهرية في مستوى الخدمة والإنتاجية ضمن المزايا الأخرى، فالمنافسة سوف تعود على المستخدمين للخدمة بمنافع ومزايا، كما سوف يسعى مقدمي الخدمة إلى تخفيض تعريفات سعر الخدمة مع المحافظة على مستوى الجودة (وهذا هو الذي يحكم اختيار المستخدم) في ظل المنافسة للحصول على نصيب أكبر في السوق. أما إذا كان التنظيم واختيار الحكومة مبنياً على القيمة (الثمن) فقد يكون مقدمو الخدمة على استعداد لدفع الثمن للحكومة من أجل الحصول على حق توفير الخدمة (مثلاً من خلال الامتياز أو رسم الترخيص أو مبالغ مقدمة للتخلي عن الملكية)، ونتج عن ذلك أن تحول، المنافسة للحصول على السوق، هذه العوائد الاحتكارية (أي عائد أو ريع منح الامتيازات أو التراخيص) أو جزء منها من حائز الاحتكار إلى السلطة العامة.

ويجب عند التصميم لطرح العطاءات أن يؤخذ في الاعتبار الاستنتاج أو الرؤيا السليمة منذ البداية لما سوف تؤول إليه هذه الإيرادات الاحتكارية. وتعتبر مشكلة قياس المنافسة في السوق من أهم المشاكل التي تواجه قطاعات البنية الأساسية عند التفكير في خصصتها، إلا أن مبدأ التجزئة الأفقية لحزم توفير الخدمات الاحتكارية قد يتيح حل هذه المشكلة، فتجزئة حزم توفير الخدمات بين

* لمزيد من التفاصيل حول هذا التحليل أنظر Pierre Guislain. مراجع الملحق الأول.

شركات إقليمية مختلفة (أي التقسيم على أساس جغرافي) يؤدي إلى تعدد مصادر البيانات عن قطاع هذه الخدمات والأساليب التكنولوجية الحديثة والطرق المستخدمة لتخفيض تكاليف خدمات التشغيل. وبذلك يستطيع المسئولين عن وضع القواعد المنظمة لهذه الخدمات (عادة الحكومة) ممارسة الرقابة على مشروعات الخدمات الخاضعة لهذه القواعد بكفاءة أكثر، كما يمكن قياس الأداء بالنسبة لبعضها البعض. وربما تساعد التجزئة على ضخ موارد مالية وبشرية إضافية وتنوع الأساليب التكنولوجية والإدارية وتوزيع المخاطر.

لقد كانت الأرجنتين (التي تنصدر كل من شيلي وإنجلترا في مجال إصلاح البنية الأساسية) من أول الدول التي طبقت هذا الأسلوب في قطاعات عديدة. فقد قسمت الحكومة الأرجنتينية الاحتكارات القائمة على أساس جغرافي لخلق معيار أو مقياس للمنافسة في معظم قطاعات البنية الأساسية، هذا إلى جانب إدخال المنافسة في السوق كلما أمكن لها ذلك. فمثلا بالنسبة لقطاع الاتصالات قررت الحكومة عدم التسرع في إدخال المنافسة المباشرة في خدمات التليفون الأساسية التي كانت تقدمها شركة " Entel " ، وقسمت خدمات هذه الشركة بين منطقتين جغرافيتين (شمال وجنوب مع تقسيم العاصمة بيونس أيريس إلى منطقتين) تخدمهما شركتان متخصصتان ومنفصلتان. وقد أدى ذلك إلى مقارنة كل من الجمهور (المستخدم للخدمة) و المسئولين عن التنظيم أداء كل من الشركتين وممارسة الضغوط على أقلهما كفاءة لتحسين أدائها. وقد طبقت الحكومة نفس المبدأ على شركات توزيع الغاز والكهرباء ، كما بحث تطبيقه على قطاع توزيع مياه الشرب. وتخوض مصر حاليا تجربة إدخال المنافسة في السوق لقطاع الاتصالات (التليفون المحمول) حيث منحت الحكومة المصرية أول الأمر ترخيص لشركة قطاع خاص بإدخال هذه التكنولوجيا (شركة موبينيل) ثم منحت ترخيص إلى شركة كليك التي اندمجت بعد ذلك مع خبرة عالمية في إطار شركة فودافون وجارى الإعداد لمنح ترخيص لشركة محمول ثالثة بغرض توسيع نطاق المنافسة.

ونظرا لحدائثة عمليات خصخصة البنية الأساسية في كثير من الدول التي طبقت هذا المبدأ، فإن الأمر يتطلب تقييم ومقارنة التجارب المتعددة لهذه الدول خلال العقدين الماضيين ليس فقط بهدف المقارنة ولكن أيضا لاختيار أفضل وأنسب الإجراءات والطرق والأساليب تحت ظروف مختلفة من الكفاءة ونوعية الخدمة والابتكار وإشباع الطلب للمستفيدين من تلك الخدمة والخدمات الأساسية عموما. كما يجب عند المقارنة الأخذ في الاعتبار الظروف الاقتصادية والاجتماعية والقانونية للدولة، نظرا لاختلاف تلك الظروف من دولة لأخرى. ويمكن تلخيص الإجراءات الواجب اتخاذها قبل الأقدام على اتخاذ قرار خصخصة قطاعات البنية الأساسية في مصر فيما يلي:

○ الحاجة إلى إطار قانوني وتشريعي أو تعديل ما هو قائم بما يتمشى مع رغبة المجتمع في خصخصة قطاعات البنية الأساسية. فقد توجد قيود دستورية أو قانونية تعوق إجراءات الخصخصة. فهناك مثلا نصوص خاصة في دساتير وقوانين بعض الدول التي خاضت التجربة تمنع خصخصة قطاعات السكك الحديدية والاتصالات السلكية واللاسلكية والطاقة. فقد أشار الباحثون الى وجود نص في دستور السلفادور، على سبيل المثال، لا يجيز زيادة مدة الامتيازات الممنوحة لتشغيل خدمات المنافع العام بواسطة القطاع الخاص كالسكك الحديدية وأرصفة المواني عن خمسين عاما، بينما جرى العرف أن يكون حق الانتفاع ٩٩ عاما في دول أخرى. أما في الفلبين فيوجد قيود دستورية بشأن تشغيل المنافع العامة وملكية الأجانب لها حيث يحق للمواطنين فقط تشغيلها بشرط أن تكون ملكية القطاع الخاص الوطني ٦٠% من رأس المال على الأقل، كما لا يسمح للقطاع الخاص في تقديم الخدمات البريدية حيث تقوم بهذه الخدمات الحكومة أو الهيئات العامة. أما في المكسيك فقد تم تعديل المادة ٢٨ من الدستور عام ١٩٨٣ لإعطاء الحكومة سلطات منح الامتيازات والتي لم ينص عليها في الدستور، وقد أدى ذلك التعديل إلى خصخصة " تليمكس Telmex" عام ١٩٩٠، ثم عدلت نفس المادة عام ١٩٩٥ للسماح بمنح امتيازات في قطاع السكك الحديدية لمستثمرين من القطاع الخاص. أما في البرازيل فقد نص الدستور على إعطاء الحكومة الفدرالية فقط حق تشغيل محطات الكهرباء والسكك الحديدية والنقل الجوي والمائي داخل المقاطعات والطرق الدولية والمواني، ويمكن للحكومة الفدرالية تفويض تشغيل هذه المرافق من خلال الامتيازات أو بالإجابة أو السماح بذلك. أما الدستور الإيطالي فتتص المادة ٤٣ منه على احتفاظ الصالح العام (القطاع العام أو الجمعيات) ببعض الأنشطة أو أجزاء من الأنشطة المتعلقة بالخدمات العامة الرئيسية مثل الطاقة وغيرها. وقد تضمنت القوانين المصرية أيضا بعض القيود على ملكية وتشغيل الخدمات العامة الرئيسية مثل السكك الحديدية والمطارات والمواني وغيرها، فعلى سبيل المثال بالرغم من قيام القطاع الخاص المصري (جمعية مصدري الحاصلات البستانية HEIA) بالاستثمار في إنشاء الصالة المبردة بمطار القاهرة الدولي فلم تستطع تملكها أو تشغيلها، انما تقوم الجمعية بتشغيلها بالانابة عن هيئة الرقابة على الصادرات والواردات (هيئة قطاع عام يسمح لها القانون فقط بتشغيل الصالة بالمنطقة الحرة بالمطار) نظرا لعدم وجود نص بالقانون يسمح للقطاع الخاص بالتملك أو الإدارة والتشغيل داخل المنطقة الحرة بالمطار. وقد قامت الحكومة المصرية بإصدار وتعديل كثير من القوانين لإتاحة الفرصة للقطاع

الخاص بإنشاء وتشغيل ونقل بعض قطاعات البنية الأساسية كمحطات الطاقة والمطارات الفرعية بالمناطق العمرانية الجديدة النائية. ولا تزال هناك قوانين يتطلب الأمر مراجعتها لتهيئة المناخ لخصخصة بعض الخدمات العامة الرئيسية إذا ما وجدت الإرادة السياسية.

○ الحاجة إلى التنسيق الجيد والتتابع في الإصلاح القطاعي وبرامج الخصخصة سواء فيما يتعلق بالكيان الخدمي المفرد أو القطاع الذي ينتمي إليه هذا الكيان ككل. ويجب أن يستمر التنسيق والتتابع قبل وبعد خصخصة قطاعات البنية الأساسية وهو الدور الذي يجب أن تقوم به الحكومة. وقد يقترح في هذا الصدد قيام الحكومة (كمرحلة أولية لتهيئة المناخ لخصخصة قطاعات المرافق العامة الأساسية) بإنشاء شركة قابضة وشركات تابعة بدلا من الهيئات الاقتصادية العامة التي تحتكر خدمات البنية الأساسية كالسكك الحديدية مثلا، بحيث تؤدي كل من هذه الشركات أنشطة الخدمات التي يمكن أن تعتبر ذات خصائص تنافسية.

○ الحاجة إلى تعريف واضح للأهداف منذ البداية حيث يعتبر ذلك ذات أهمية قصوى عند خصخصة قطاعات البنية الأساسية. فإذا كانت الأهداف هي تحسين مستويات الخدمة وإشباع الأعداد المتزايدة من المنفعين ودعم المنافسة المحلية والدولية لخدمات البنية الأساسية وبالتالي للاقتصاد القومي، فإن نقل الملكية (مع العائد الذي ينتج عن ذلك) سوف يكون غالبا أقل أهمية في حد ذاته من كسر احتكار والسماح لشركات جديدة بالتنافس مع الكيان المحتكر للخدمة (سواء كيان عام أو خاص أو متخصص) وكذلك مع المنضمين الجدد. ويجب التأكيد على أن الهدف الأساسي من الخصخصة ليس نقل الملكية والإدارة من القطاع العام المحتكر إلى القطاع الخاص، ولكن إدخال المنافسة في السوق والتوسع فيها كلما أمكن ذلك.

○ العمل على إدخال المنافسة في السوق، قبل الخصخصة، على أن تقوم الحكومة بوضع الإجراءات والضوابط لتشجيع تلك المنافسة. وقد سبق التعرض لذلك عالية، إلا أنه يجب أن تفرق الحكومة بين مفهوم السوق ومفهوم المنافسة. ومع ذلك فإنه يفترض مسبقا أن تكون الحكومة على استعداد لتقبل مثل هذا التنافس (بالطرق والأساليب المشار إليها سابقا) الذي ربما يقلل من سعر بيع المشروع أو كيان الخدمة العامة المملوكة للدولة. هذا الانخفاض في الفوائد بالنسبة للخزانة العامة يمكن تعويضه من خلال نمو اقتصادي سريع نتيجة لتشغيل قطاعات البنية الأساسية التي تم خصصتها بكفاءة أكثر وتحصيل ضرائب على أرباح القطاع الخاص الذي يدير هذه الخدمات العامة. وحيث لا يمكن إدخال المنافسة في السوق لبعض القطاعات كمياه الشرب مثلا فإنه يجب إدخالها في السوق بغرض إتاحة

الحق في تقديم الخدمة على أساس مطلق. ويمكن أن تتيح العطاءات المعدة جيدا بواسطة الحكومة اقتطاع جزء من الإجراءات الاحتكارية لصالح الخزانة العامة والمستفيدين من الخدمة. كما يمكن استخدام المنافسة القياسية بعد ذلك كأداة تنظيمية للمقارنة بين أداء المديرين (سواء المدير الحكومي أو المديرين الآخرين) في المناطق الجغرافية المختلفة ووفقا للمعايير الدولية. ويستطيع المنظمون (الحكوميين) استخدام مثل هذه المعلومات لتحديد أهداف الأداء الأكثر صعوبة وإجراء تعديلات في التعريف عند إعادة النظر في التنظيم.

ومن مهام الحكومة، في كل الأحوال عند إعداد برامج خصخصة المرافق العامة، إدخال درجة من المنافسة والنفوذ للأسواق ذات الأفضلية للدولة وإيجاد التوازن المناسب بين التراخيص والامتيازات وبين نظام أكثر مرونة يكون للهيئة المنظمة فيه سلطات أوسع في إطار من الانسجام مع مجال التنافس داخل القطاع وقواعد المنافسة (القوانين واللوائح) والقدرات المؤسسية وأعراف الدولة (المؤسسات).

○ الحاجة إلى تكييف الإطار المؤسسي والتنظيمي ليلام الظروف الوطنية، لذلك يجب أن يؤخذ تصميم الإطار التنظيمي في الاعتبار القدرات المؤسسية إلى جانب اللوائح الإدارية والتشريعية. ويستلزم الأمر وجود خيارات بين الأجهزة التنظيمية التي لديها سلطات اتخاذ القرار وتلك التي لا تملك إلا إبداء المشورة، وبين الوكالات متعددة القطاعات وتلك ذات القطاع الواحد، وبين الهيئات التي يرأسها مدير وتلك التي ترأسها لجنة. كما يجب في جميع الأحوال الحفاظ على وحدة العملية التنظيمية وفقا لقواعد (تضعها الحكومة) تضمن التصميم الجيد وتحمل المسؤولية.

○ الحاجة لوجود ضمانات على الاستثمار في قطاعات البنية الأساسية (الخدمات العامة الرئيسية) حيث أن طبيعة الاستثمارات في هذه القطاعات تتصف بالمدى البعيد، لذلك يحتاج المستثمرون فيها إلى ضمانات أكثر من أي قطاع آخر. وأفضل ضمان لتلك الاستثمارات وجود هيكل تنظيمي جيد يقوم على أسس قانونية وتشريعية ويسانده التزام سياسي قوى. ويجب معرفة هذا الإطار قبل بدأ الإعداد لعملية طرح العطاءات أو منح الامتيازات والتراخيص. وغلبا ما يسعى المستثمرون للحصول على مزايا إضافية من خلال النص في العقود التي يبرمونها مع الحكومة (التي تقوم بالخصخصة) على خصائص تنظيمية أساسية (مثل نظام الأسعار وتعريف الخدمة) وعدم تنفيذ الحكومة لمثل تلك النصوص يعطى للمستثمرين الحق في المطالبة بعد ذلك عن طريق التحكيم.

الملحق الثاني

مرفق مياه الشرب والصرف الصحي

تعد الموارد المائية من أهم الموارد الطبيعية في العالم كما تعتبر مياه الشرب من أكثر المنافع العامة التي يتوقف عليها حياة البشر وكافة الكائنات على سطح الأرض. وتتعدد استخدامات المياه باعتبارها عنصر الحياة فيما بين القطاعات الاقتصادية فهي لا غنى عنها في قطاع مياه الشرب والزراعة، كما أنها ضرورية للصناعة والملاحة النهرية. وتزداد أهمية المياه كمورد إستراتيجي في حالة الندرة وفي المجتمعات الصحراوية. وشاء الله تعالى أن يكون النيل هبة مصر، فقد عانت دول القارة الأفريقية من الجفاف على مدى عدة سنوات، ولولا وجود السد العالي والخزانات المائية الأخرى على نهر النيل لعانت مصر من ذلك الجفاف. وليس أدل من أهمية المياه كمورد إستراتيجي من احتمالات ظهور صراعات إقليمية ودولية لتأمين وضمان الاحتياجات المائية الضرورية لدول الجوار بصفة خاصة ودول العالم بصفة عامة.

لا شك أن اتجاه الحكومة نحو الخصخصة في المنافع العامة أو مشاركة القطاع الخاص يثير العديد من التساؤلات حول مدي قدرة القطاع الخاص على توفير وتقديم مثل تلك الخدمات في كل الظروف وتحديد تعريفة أو أسعار المياه كمنفعة عامة للمستفيدين من هذه الخدمات، وما ينتج عن ذلك من آثار اجتماعية وسياسية واقتصادية محتملة.

التعريف بمرفقي مياه الشرب والصرف الصحي في إطار مفهوم المنافع العامة:

- لا توجد سمة واحدة تميز شركات المنافع العامة عن باقي الشركات المساهمة أو الشركات الأخرى في السوق، إلا أن هناك مجموعة من الخصائص التي إذا تم توافرها مجتمعة فإنه يمكن تمييز شركة المنافع العامة عن غيرها من الشركات، وتتضمن هذه الخصائص ما يلي:
- المنافع العامة بطبيعتها احتكارية كشركات الكهرباء والغاز والمياه و التليفونات .
- يتم تحديد أسعار خدمات المنافع العامة من قبل الحكومة .
- يجب أن تقدم وتتوفر الخدمة لكل من يطلبها وبالسعر المحدد من الحكومة .
- تعطي خدمات المنافع العامة لمن يوفرها ميزة احتكارية بالمناطق التي يقدمون الخدمة لها
- تخضع المنافع العامة إلى بعض القوانين والإجراءات الإضافية غير المطلوبة في الشركات الأخرى مثل إجراءات وقوانين النظم المحاسبية، وإجراءات الأمان لاستمرار تقديم الخدمة، بالإضافة إلى بعض التقارير الإضافية عن الأنشطة الأخرى.

■ يجب أن تقدم خدمات المنافع العامة بما يتناسب ومتطلبات الحياة العصرية، إلا أن هذا الشرط يصعب تحقيقه في الواقع العملي .

أما فيما يتعلق بأنواع الخدمات العامة فهناك أسلوب آخر لتعريفها وذلك بتحديد نوع الخدمة المقدمة، فقد قسمت المنافع العامة إلى قسمين، الأولى خدمات مباشرة تقدمها الشركات أو المشاريع بصورة مستمرة خلال اتصال مباشر بين مقدمي الخدمة والمستهلكين، والثانية خدمات المواصلات العامة. وتعد خدمات الكهرباء والغاز والتليفون والتلغراف والمياه من ضمن القسم الأول، بينما تعد خدمات الطيران وخطوط السكك الحديدية وتوزيع المياه وأنابيب البترول من ضمن القسم الثاني. ولقد قام الاقتصاديون بطرح وجهة نظر أخرى، حيث يرى البعض أن الكهرباء حالياً لا تتميز بطبيعتها بالاحتكارية، ولذلك يجب إعادة النظر في كونها من ضمن المنافع العامة. أما فيما يتعلق بالمنافع العامة والبيئة الخارجية فإن العلاقة التشابكية بينهم تشير إلى ما يلي:

■ يقوم الملاك والدائنون بتوفير رأس المال والأرض والآلات والمعدات وفي المقابل يحصلوا على أرباح وفوائد.

■ تقوم لجان التشريع بعملية التنظيم والرقابة حيث أنها تحدد عائد مناسب على رأس المال يتناسب مع تقديم الخدمة وعلى الجانب الآخر تتأكد من جودة الخدمة.

■ يقوم المشرعون بسن القوانين والتشريعات اللازمة .

■ تتولى المحاكم الخاصة بالدولة مهمة مراجعة واقتراح القوانين واللوائح والتشريعات .

■ تقوم هيئات وشركات المنافع العامة بتوفير الخدمة إلى مختلف فئات المستهلكين وفي المقابل تحصل على أجر مقابل هذه الخدمة .

■ تقوم المصانع والشركات التجارية ومستهلكي المنازل بتقديم الشكاوى والمقترحات الخاصة بالتعريفية وتوزيع الخدمة .

■ بالرغم من أن التشريع يسمح في بعض المناطق بالمنافسة إلا أنها محدودة للغاية في قطاع مياه الشرب.

ويعتقد أن العامل المحدد لاعتبار الخدمة من المنافع عامة هو القانون، فمثلاً إذا تم تطبيق الشروط المشار إليها في خصائص خدمات المنافع العامة فإن عملية استخراج البترول تعد من المنافع العامة، بينما لا يمكن اعتبار صناعة استخراج البترول من المنافع العامة إلا بصدر القوانين واللوائح والتعليمات، وعلى هذا يمكن اعتبار أن المنافع العامة وليده القانون .

وتجدر الإشارة إلى أن قطاع المياه، وخاصة مياه الشرب تختلف عن باقي خدمات المنافع العامة. فهناك فجوة كبيرة بين الأسواق المنافسة في المنافع العامة والأسواق الاحتكارية التي تعد المياه الأولى فيها. لذلك تعد المنافسة في المياه غير ذي موضوع لكونها منفعة عامة لا غنى عنها للبشر بصفة خاصة ولا يمكن أن تكون تحت احتكار أحد، حيث أن الاحتكار قد يؤدي إلى تقديم الخدمة دون المستوي المطلوب أو عدم تقديمها إلا بشروط .

○ أهمية المياه والطلب عليها ومسئولية الحكومة:

حدد الباحثون^١ بعض الأهداف التي يجب تحقيقها فيما يتعلق بخدمات المنافع العامة بصفة عامة وبالمياه بصفة خاصة، وتتضمن هذه الأهداف مراجعة السعر، مستويات خدمة المستهلك، المنافسة، سياسة سداد تكلفة الخدمة، نظام مفتوح للمعلومات. وحيث أن المياه عنصر ضروري ليس فقط للشرب ولكن لإحداث تنمية زراعية فيما توفره من مياه الري، وحيث أن التلوث البيئي الناتج من المستهلكين أو الصناعة قد يكون له تأثير سلبي للغاية على تلك المياه وبالتالي على الإنسان والنبات والحيوان المستخدم لها، وباعتبارها مصدر طبيعي تتوقف عليه الحياة فإنه يحتاج إلى إدارة حكيمة ورشيده بالإضافة إلى دقة في التنظيم. وعلى الرغم من أن الطبيعة يكون لها القدرة على معالجة التلوث البيئي، فإن زيادة الطلب على المياه تتطلب معرفة كاملة عن دورة المياه ومستوى جودتها وصلاحيتها للشرب وللإستخدامات الزراعية والصناعية وفي الملاحة وتوليد الطاقة وغيرها.

يواجه القرن الحادي والعشرين زيادة مطردة في الطلب على المياه وذلك نتيجة الزيادة المستمرة في تعداد السكان بمعدلات تزيد عن معدلات تنمية وتوفير الموارد المائية. ونظرا للزيادة المطردة في تعداد السكان بمصر فإنها تواجه ضغوطا متزايدة لترشيد استخدامات المياه، فقد زاد عدد السكان من نحو ٥٥ مليون نسمة عام ١٩٩٤ إلى نحو ٦٣ مليون نسمة عام ٢٠٠٠، ويتوقع أن يصل إلى نحو ٨٦ مليون في عام ٢٠٢٥، وبالتالي يتوقع زيادة الطلب على المياه بمعدلات مرتفعة مستقبلا. وعلى الرغم من الزيادة المتوقعة على الطلب على المياه إلا أن هناك العديد من المحاور التي يمكن استخدامها لمواجهة هذه الزيادة منها: (١) زيادة التوعية عن أهمية المياه خلال المعسكرات العامة، (٢) تشجيع الأفراد والشركات والمصانع على عدم الإسراف في المياه، (٣) تركيب عدادات لجميع الوحدات المنزلية والتي يمكن أن تؤدي إلى خفض الطلب على المياه بمقدار ١٠%، (٤) زيادة أسعار بيع المياه تدريجيا، (٥) الرقابة الصارمة على

^١ انظر BYATT مراجع الملحق الثاني.

استعمال المياه خلال فترات الجفاف، (٥) إدارة المياه بأسلوب علمي رشيد لتقليل التسرب والفاقد من المياه، فمثلاً يوجد فاقد في مياه الشرب من خلال التسرب يقدر بنحو ٤٠% من إنتاج الهيئة العامة لمرفق مياه القاهرة الكبرى (وهي الهيئة المسنولة عن توفير المياه لنحو ٢٥% من سكان مصر).

تركز المحاور الحديثة لمواجهة زيادة الطلب على المياه، على إعادة توزيع المياه بين مستخدميها فضلاً عن تنمية وإيجاد موارد جديدة، وفي نفس الوقت تبحث الحكومات عن بدائل أخرى لتمويل وإدارة البنية الأساسية الحالية للمياه وبناء بنية أساسية جديدة. ويمكن تقسيم هذه البدائل أو المحاور المختلفة إلى ثلاثة أقسام^١ هي: (١) سياسات التسعير، (٢) أسواق المياه غير الرسمية، (٣) أسواق المياه الرسمية. وتعتبر الحكومات، في كثير من الدول النامية، أن المياه مورد طبيعي أو خدمة يصعب تركها إلى القطاع الخاص لإدارتها. ويجب أن تتولى الإدارة العامة إصدار القرارات حول من يحصل على المياه وكيف يتم توزيعها على استخداماتها وبأي سعر. وعلى الرغم من أن الدولة تظل مالكة للأصول إلا أن القطاع الخاص، كالمزارعين والمصانع وشركات المياه والطاقة، قد يقوم ببعض الأعمال الخاصة مثل استخراج المياه الجوفية أو المياه المعدنية أو العادية وتعبئتها في زجاجات.

وتعد عملية توزيع المياه من أهم المسؤوليات والواجبات التي تقوم بها الحكومات، وتشمل عملية التوزيع ملكية وإدارة وبناء البنية الأساسية للمياه كتشييد وبناء السدود والحواجز وشق القنوات وغيرها. وقد أشار الباحثون إلى أن كثير من الدول، في العصر الحديث، بدأت في التنازل عن حقوق تشغيل وإدارة المياه إلى السلطات المحلية أو إلى اتحادات المستهلكين أو كليهما. وتعد اتحادات المستهلكين من أمثلة الأسواق غير الرسمية للمياه والتي تلعب دوراً كبيراً في توزيع المياه من القنوات أو الأنهار. كما أن بعض الدول مثل المكسيك وشيلي يقوم اتحادات المستهلكين فيها بتحديد وتحصيل تعريفه المياه بالإضافة إلى التشغيل وصيانة البنية الأساسية لمشروعات المياه. ومن الملاحظ أن الرقابة الحكومية لم تكن فعالة في التأكد من أن الفقراء يحصلون على المياه الضرورية لسد حاجاتهم. كما أن الفقراء في بعض الدول النامية قد لا يكون لديهم خطوط رئيسية أو فرعية متاحة لخدمة توصيل المياه، ولذلك يضطرون إلى شراء المياه بأضعاف مضاعفة للسعر الذي يدفعه الأغنياء في سبيل الحصول على المياه. كما أن هناك بعض الفئات من المزارعين لديهم نفوذ سياسي يستطيعون استغلاله في تيسير الحصول على المياه ويمكن أن تكون بالمجان بخلاف المزارعين الذين ليس لديهم نفوذ ويدفعون السعر العادي.

^١ انظر THOBANI برامج الملحق الثاني.

○ نظام المياه في مصر:

إذا لم تنجح مصر في وضع وتنفيذ سياسات لتنمية واستخدام الموارد المائية المحدودة والمتاحة لها في ضوء ما هو متاح من المياه والطلب المتزايد عليها، فقد تواجه مشاكل اجتماعية واقتصادية وسياسية تؤثر في مسيرة التنمية. فمن المتوقع أن ينخفض متوسط نصيب الفرد من المياه من نحو ٩٢٢ متر^٣ في عام ١٩٩٠ إلى نحو ٣٣٧ متر^٣ في عام ٢٠٢٥. كما يتوقع عدم زراعة ما يقرب من نحو ٦٠% من الأراضي الزراعية في حالة حدوث عجز مائي نتيجة لزيادة الطلب على المتاح من المياه. ويعتبر نظام الري في مصر من النظم المعقدة للغاية، حيث يتضمن السدود (وأهمها السد العالي) والخزانات الرئيسية (ثمانية خزانات) وحوالي ٣٠٠ ألف كيلو متر من شبكات الري العامة وحوالي ١٧ ألف كيلو متر في المصارف العامة وحوالي ٨٠٠٠ كيلو متر من ترع وقنوات حقلية خاصة وحوالي ٤٥٠ ألف آلة رفع مياه خاصة و ٦٧٠ محطة لضخ المياه اللازمة لعمليات الري. ويتدفق خلال هذا النظام حوالي ٥٩ بليون متر^٣ من مياه سنوياً ليس فقط للري ولكن للشرب وللاستخدامات الصناعة وتوليد الطاقة والملاحة النهرية وغيرها.

ويعتبر وزير الموارد المائية والري هو المسئول الأول عن الموارد المائية والسدود وشبكات التوزيع الرئيسية والفرعية، كما أنه الوحيد الذي لديه سلطة توزيع الاستخدامات المائية وفقاً للاحتياجات المختلفة سواء من النيل أو من المياه الجوفية. ولكن هناك أيضاً عدد من الوزارات التي تساهم في عملية إدارة المياه باعتبارها مستخدمة لها كوزارة الزراعة واستصلاح الأراضي (حيث تستهلك الزراعة وحدها نحو ٨٥% من الموارد المائية) وكذلك وزارات الصناعة والإسكان والمجتمعات العمرانية الجديدة الصحة والسياحة والطاقة والنقل. ويوجد ثلاث لجان للتنسيق الكامل بين الوزارات والهيئات المسؤولة عن إدارة الموارد المائية واستخداماته، ويطلق على إحدى هذه اللجان لجنة تخطيط المياه الوزارية الداخلية وتم تأسيسها عام ١٩٧٧ بالإضافة إلى أن هذه اللجنة تعمل على التنسيق بين الوزارات فإنها تركز على عملية التخطيط وهي مسؤولة عن وضع ومراجعة أهداف خطط التنمية.

لقد أشار الباحث (HVIDT) في دراسته التي صدرت عام ١٩٩٨ إلى ثمانية خصائص^١ تتعلق بتحليل الموارد المائية في مصر حالياً وهي:

- الانتقال من سمة الوفرة المائية إلى العجز المائي.
- أهمية التعاون الدولي مع دول الجوار المشاركة في حوض نهر النيل.
- تحيز العرض.

^١ أنظر مراجع الملحق الثاني.

- الاهتمامات الحديثة بالبيئة .
- النقص في السياسات والمعلومات .
- وضع أولويات للاستخدامات غير الزراعية من المياه .
- التأخير في تطبيق أدوات ووسائل التخطيط الحديثة .
- إدارة غير واضحة لتخطيط الموارد المائية .

ويمكن تقسيم مشكلة المياه في مصر إلى ثلاثة أقسام: (أ) مواجهة زيادة الطلب على المياه، (ب) مشاكل تمويلية، (ج) سوء الإدارة الخاصة بالمياه. وتتصدر معدلات الزيادة السكانية واحتياجات الزراعة العوامل المسببة لمشكلة زيادة الطلب على المياه. كما أن هناك مشاكل أخرى تتعلق بمياه الشرب وتتمثل في عدم كفاءة نرقف مياه الشرب فيما يختص بتوزيع المياه من حيث نقص خطوط الإمداد وعدم وجود عدادات لقياس الاستهلاك الفعلي والتقدير الجزافي لاستهلاك المياه وغيرها من المشاكل التي تظهر عدم كفاءة تشغيل هذا المرفق. لقد كانت المشاكل المتعلقة بالمياه في الماضي مشاكل فنية تتمثل في الارتباط والاتصال بين الخدمات، إلا أنها أصبحت اليوم مشاكل متعلقة بالتمويل والتخطيط وتلبية احتياجات المستهلك وما يتطلبه ذلك من مستوى جودة الخدمة وسرعة توفيرها.

○ الإطار التنظيمي والمؤسسي لقطاع مياه الشرب والصرف الصحي:

يضم الإطار التنظيمي لمرفق مياه الشرب والصرف الصحي العديد من الهيئات العامة والشركات تحت مظلة وزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية، ويشاركها في ذلك وزارة التنمية الريفية والمحليات بالنسبة لبعض الشركات، وعلى نحو ما يلي :

أولاً : الجهات الحكومية المركزية: تتمثل في سبعة جهات، فيما يلي نبذة مختصرة عن دور كل منها :

- وزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية: تتولى إعداد الخطط والإستراتيجيات ورسم السياسات المتعلقة بأداء وتعريف مرافق مياه الشرب والصرف الصحي .
- الهيئة القومية لمياه الشرب والصرف الصحي: تتولى الإشراف على تنفيذ برامج ومشروعات مرافق مياه الشرب والصرف الصحي في جميع المحافظات باستثناء القاهرة والإسكندرية ومدن القناة الرئيسية .
- الهيئة العامة لمرفق مياه القاهرة الكبرى: تتولى الإشراف على تنفيذ برامج ومشروعات مرافق مياه الشرب في محافظة القاهرة الكبرى. وتعد الهيئة العامة لمرفق مياه

القاهرة الكبرى من أهم الجهات الحكومية المركزية لإدارة المياه حيث أنها تمد ٢٥% من سكان جمهورية مصر العربية بخدمات المياه .

• الهيئة العامة لمرفق الصرف الصحي بالقاهرة الكبرى: تتولى الإشراف على تنفيذ برامج ومشروعات الصرف الصحي في محافظة القاهرة الكبرى .

• الهيئة العامة لمرفق مياه الإسكندرية: تتولى الإشراف على تنفيذ برامج ومشروعات مرافق مياه الشرب في محافظة الإسكندرية .

• الهيئة العامة لمرفق الصرف الصحي بالإسكندرية: تتولى الإشراف على تنفيذ وبرامج مشروعات الصرف الصحي في محافظة الإسكندرية .

• هيئة قناة السويس: تتولى الإشراف على تنفيذ وتشغيل وصيانة كل من محطات مياه الشرب وكذلك محطات الصرف الصحي بمدن القناة الرئيسية .

ثانياً : الجهات الحكومية المحلية : وتتمثل في سبع جهات هي:

▪ شركات مياه الشرب والصرف الصحي كشركة مياه الشرب والصرف الصحي بدمياط وشركة مياه الشرب والصرف الصحي بكفر الشيخ وشركة مياه الشرب والصرف الصحي بالبحيرة .

▪ هيئة المجتمعات العمرانية ويقتصر نشاطها على إدارة كافة المنافع العامة في المجتمعات العمرانية الجديدة.

▪ الهيئات الاقتصادية المستقلة لمرافق مياه الشرب والصرف الصحي الموجودة في محافظات بني سويف وأسوان والغربية والمنيا والفيوم والشرقية والدقهلية .

▪ مديريات الإسكان والمرافق وتتولى إدارة وتشغيل وصيانة عمليات المياه التي لا تغطيها الهيئات العامة .

▪ المحليات وتتولى إشراف وإدارة مرافق مياه الشرب والصرف الصحي فيما عدا القاهرة والإسكندرية .

▪ وزارة التنمية الريفية وتشرف على إقامة الخدمات العامة في بعض القرى والوحدات المحلية.

▪ الجهاز المركزي للتعمير .

ثالثاً : شركات خاصة :

تمثل الشركات الخاصة نسبة ضئيلة جدا في عملية إدارة قطاع مياه الشرب فقط ويقتصر دورها على تحلية مياه البحر ثم توزيعها. وتتميز هذه الشركات بأنها تدار على أسس اقتصادية

بمعنى أن تعريفة مياه الشرب تحدد طبقاً لمبدأ العائد والتكلفة (أي يجب أن تغطي التعريفة التكلفة الجارية وجزء من التكلفة الاستثمارية بالإضافة إلى تحقيق عائد مناسب للشركات الخاصة).

إنجازات قطاع مياه الشرب والصرف الصحي:

يمكن تتبع تطور هذا القطاع باستعراض ما تم إنجازه في مجال مياه الشرب والصرف الصحي منذ بداية الخمسينات وحتى الآن والمنتظر إنجازه حتى عام ٢٠٠٧، وكما هو موضح بالجدول التالي:

الفترة	مياه الشرب	الصرف الصحي
ما قبل ١٩٥٢	بلغت الطاقة الإنتاجية من محطات مياه الشرب ١٢٦٩ ألف متر ^٣ / يوم باستثمارات قدرها ٨٦ مليون جنية بمعدل استهلاك للفرد ٥٥ لتر / يوم	بلغت الطاقة الاستيعابية لمحطات الصرف الصحي ٣٦٣ ألف م ^٢ / يوم باستثمارات ٨٤ مليون جنية بمعدل تصرف للفرد ١٥ لتر/ يوم
١٩٥٢ - ١٩٨١	تم إضافة طاقة جديدة قدرها ٤٤٧٦ ألف متر ^٣ / يوم باستثمارات قدرها ٨٢٧ مليون جنية ليرتفع نصيب الفرد إلى ١٣٠ لتر / يوم	تم إضافة طاقة جديدة قدرها ٦٣٢ ألف م ^٢ / يوم باستثمارات قدرها ٢٣٧ مليون جنية ليرتفع نصيب الفرد إلى ٢٥ لتر/ يوم
١٩٨١ - ١٩٩٩	تم إضافة طاقة جديدة قدرها ١١٣٦٦ ألف م ^٢ / يوم باستثمارات قدرها ١٣١٦٩ مليون جنية ليرتفع نصيب الفرد إلى ٢٥٠ لتر/ يوم	تم إضافة طاقة جديدة قدرها ٦١٥٣ ألف م ^٢ / يوم باستثمارات قدرها ١٩٧٢١ مليون جنية ليرتفع نصيب الفرد إلى ١٥٠ لتر/ يوم
الخطة المستقبلية حتى عام ٢٠٠٧	منتظر إضافة طاقة جديدة من المشروعات الجارية تنفيذها حتى عام ٢٠٠٧ قدرها ١١٩١٦ ألف م ^٢ / يوم باستثمارات قدرها ١٥٣٧٨ مليون جنية ليرتفع نصيب الفرد إلى ٣٥٠ لتر/ يوم	إضافة طاقة جديدة من المشروعات الجارى تنفيذها حتى عام ٢٠٠٧ قدرها ١٧٦٧ ألف متر ^٢ / يوم باستثمارات ٢٥٥٠٥ مليون جنية ليرتفع تصرف الفرد إلى ٢٠٠ لتر/ يوم

أما فيما يتعلق بتطور الطاقة الإنتاجية لمياه الشرب الطاقة الاستيعابية للصرف الصحي ومعدل نصيب الفرد من خدمة مياه الشرب والصرف الصحي واستثمارات كل نشاط من عام ١٩٥٢ الى عام ٢٠٠٧ فيوضحها الجدول التالي رقم (٢-١):

البيان	عدد المشروعات تراكمي		الطاقة الإنتاجية (ألف م ^٢ / يوم) تراكمي		معدل نصيب الفرد (لتر / يوم)		الاستثمارات بالمليون جنية	
	مياه	صرف	مياه	صرف	مياه	صرف	مياه	صرف
حتى ١٩٥٢	٢٥٢	٨	١٢٦٩	٣٦٣	٥٥	١٥	٨٦	٨٤
حتى ٨٢/٨١	٨٦٩	٣٦	٥٧٤٥	٩٩٥	١٣٠	٢٥	٩١٣	٣٢١
حتى ٩٩/٩٨	٢٣٥٩	٢٤٥	١٧١١١	٧١٤٨	٢٥٠	١٥٠	١٤٠٨٢	٢٠٠٤٢
حتى ٢٠٠٧	٣١٦٢	١١٨٨	٢٩٠٢٧	١٨٩١٥	٣٥٠	٢٠٠	٢٩٤٦٠	٤٥٥٤٧

المصدر: WWW.SHOURA.GOV.EG \\ HTTP

○ ضعف القدرة التمويلية لقطاع مياه الشرب والصرف الصحي:

تشير بيانات وزارة الإسكان والتعمير إلى أن ما تم تخصيصه من استثمارات لقطاع مياه الشرب والصرف الصحي، على مدي العقدين الأخيرين من القرن العشرين، بلغ ٣٨٩٢٥ مليون جنية مصري. ويوضح الجدول رقم (٢ - ٢) توزيع هذه الاعتمادات على المناطق المختلفة بالجمهورية. وعلى الرغم من ضخامة الاستثمارات إلا أن قطاع مياه الشرب والصرف الصحي يتصف بضعف قدرته التمويلية للاستثمارات وتمويل مصروفاته الجارية، إلا أنه يمكن زيادة القدرة التمويلية عن طريق زيادة الإيرادات المالية أو التوجه نحو ترشيد تكاليفه الاستثمارية وتخفيض مصروفاته الجارية^١. وحتى يتسنى زيادة القدرة التمويلية لابد من التعرف على المشكلات الحقيقية التي يعانيها القطاع ويعتقد أن هذه المشكلات تتلخص في المحاور التالية:

- نظام التكاليف في المياه ومشاكله .
- طرق، تسعير مياه الشرب والصرف الصحي (الدفع) .
- التفاوت في تقديم الخدمة .
- الفاقد في مياه الشرب .
- متأخرات التحصيل .

جدول رقم (٢ - ٢) : إجمالي الاستثمارات في قطاع مياه الشرب والصرف الصحي

في مصر (١٩٨١ - ٢٠٠١)

المنطقة	مياه الشرب		صرف صحي		إجمالي	
	مليون جنية	%	مليون جنية	%	مليون جنية	%
الأقاليم	٧٢٣٦	٤٨,٣	١١٣٩٧	٤٧,٦	١٨٦٣٣	٤٧,٩
القاهرة الكبرى	٢٣٨٩	١٦	٩٢٣٩	٣٨,٦	١١٦٢٨	٢٩,٩
الإسكندرية	٨٠٩	٥,٤	١٨١٥	٧,٦	٢٦٢٤	٦,٧
التعمير	٢٧٠٧	١٨,١	٥٢١	٠,٢	٣٢٢٨	٨,٣
المجتمعات العمرانية	١٨٢٧	١٢,٢	٩٨٥	٤,١	٢٨١٢	٧,٢
إجمالي	١٤٩٦٨	١٠٠	٢٣٩٥٧	١٠٠	٣٨٩٢٥	١٠٠

المصدر : حسن العلواني (٢٠٠٢) - " مشاركة القطاع الخاص في إدارة خدمات مياه الشرب والصرف الصحي

في مصر " ، ص ٥

^١ أنظر مراجع الملحق الثان عبد القادر وآخرون ، ١٩٩٩ .

٥ نظام التكاليف في المياه ومشاكله:

لا يوجد نظام جيد وفعال لنظام التكاليف وذلك لغياب معيار ملائم وجيد لمخرجات النظام. وهناك تفاصيل دقيقة عن المصروفات ولكن غالباً ما يتم مقارنتها مع الموازنة ولا يتم مقارنتها مع أساس تكلفة الوحدة. وهناك العديد من التساؤلات حول أنظمة التكاليف في قطاع المياه مثل دور توزيع التكلفة. فمن المعلوم أن توزيع التكلفة لها وظائف عديدة منها أنها مطلوبة للتقارير الخارجية. والسؤال الذي يفرض نفسه لماذا؟ وذلك لأن توزيع تكلفة الإهلاك يعد من أهم العوامل في حساب التكلفة، كما أن توزيع التكلفة يساعد في اتخاذ العديد من القرارات داخل الشركة مثل قرار التسعير، كما أن توزيع التكلفة مطلوبة للأسباب التالية:

- أ- إمكانية الإدارة والرقابة على مشاكل عملية التصنيع .
- ب- للمحافظة على النظام وتشجيعه على العمل بكفاءة أكبر .
- ج- لتنظيم الأنشطة التي تتولها الوحدات المنفصلة .
- د- لتوفير المعلومات اللازمة والملائمة لعملية التسعير .

وهناك بعض المشاكل التي تتعلق بتوزيع التكاليف، معظم يرجع إلى الفروض التي تبني عليها طريقه توزيع التكلفة منها مثلاً (أ) عدم وجود تكاليف مرتبطة، (ب) التكلفة الحدية والمتوسطة متساوية، (ج) هناك تعديل لحظي في كل المدخلات، (د) وجود معلومات كاملة. ولا تطبق أي من هذه الشروط في الواقع العملي، فمعظم المنافع العامة تعتمد على وجود تكاليف مرتبطة. وربما تضع الشركة هدف آخر بخلاف تحقيق أعلى ربح مثل وضع سعر عادل أو تقديم خدمة مميزة إذا كانت لها حق في المنافسة. وهناك عدة مفاهيم للعدالة فمثلاً قد تكون المشاركة في بعض التكاليف أو الأرباح بين المنتجات المنافسة حسب قواعد معينة. الخدمة المميزة تحتوي على بعض العناصر المشتركة ولها متوسط بالنسبة للمستهلك مع تكاليف مختلفة. وتستطيع قواعد وإجراءات التكلفة الإجابة على الأسئلة التالية :

■ ما هي الدرجة التي يجب أن يرتبط بها السعر بالتكلفة لكي يحقق كل من الكفاءة والمستوي المطلوب من الإيرادات والربحية؟

■ ما هي درجة الدعم الذي يحتويها السعر الحالي؟ وهذا يعني أن القواعد واضحة بدقة؟ وتشتمل عملية اتخاذ القرار على خطوتين: (أ) أي درجة منافسة يجب أن يصرح بها، (ب) ما هي درجة الرقابة على السعر المطلوبة للتأكد من تحقيق العدالة؟ وهذا الوضع أثار عدة نقاط تتمثل في:

■ هل خصائص التكلفة لمنتجات معينة أو جزء من المنتجات تجعلها بطبيعتها احتكارية؟

هل المنافسة تسبب مخاطر بالنسبة للمنتجات المميزة ؟ إذا كانت المنافسة تؤدي إلى وجود أسواق لبعض المنتجات وأخرى لا فكيف يتم تحديد مقدار الدعم للمنتجات خاصة إذا كانت الشركة تنتج كلا من المنتجين؟

وتوجد طرق عديدة لتوزيع التكلفة، وتعتبر طريقة توزيع التكلفة الكلية إحدى هذه الطرق وتعتمد هذه الطريقة على أربعة فروض هي^١: (أ) المخرجات مرتبطة بالتكاليف (ب) يتم أخذ الإيراد الإجمالي (ج) يتم أخذ الإيراد الصافي، (د) تكاليف خاصة بالمنتجات. وتعطى هذه الطريقة نتائج مختلفة، فقد قام الاقتصاديون بنقد طريقة التكلفة الكلية بشدة، وكان من أهم هذه الانتقادات أن طريقة التكلفة الكلية تعتمد على الطريقة التقليدية ولا تتبع طريقة السببية من أجل التكلفة. فالتكلفة الوحيدة التي لها هدف حقيقي هي التكلفة التي توضح السببية بين الشراء والنتائج منه. وطريقة توزيع التكلفة التي لا تبني على علاقة السببية هي تكاليف ليس لها هدف حقيقي، بالإضافة إلى أنها غير مرتبطة بالسعر. كما أن طريقة التكلفة الكلية لا تشجع على إدخال طريقة التكلفة الحدية أو تحقيق الكفاءة الاقتصادية، كما أشار الباحثون^٢ إلى أنه ليس هناك أي سبب على الإطلاق يدل على أن السعر الذي سوف يبني على أساس التكلفة الكلية سوف يؤدي إلى تحقيق الكفاءة في استخدام الموارد .

○ طرق تسعير مياه الشرب والصرف الصحي (الدفع) :

تجرى المحاسبة لفواتير المياه في مصر على أساس معدل استهلاك ثابت *RATABLE VALUE* بالإضافة إلى فئة قليلة يتم محاسبتها على أساس " عدادات المياه " وفي الحالة الأخيرة فإن الفاتورة تشتمل على عنصرين : الأول جزء صغير ثابت ، والثاني جزء متغير يعتمد على كمية المياه المستهلكة (*THE "VOLUMETRIC" CHARGE*) . والمحاسبة على أساس عدادات المياه يمكن تفسيرها على أساس اقتصادي وبيئي، كما أنها تؤدي إلى تحفيز البواعث للكفاءة بين المستهلكين وهيئات (شركات) المياه. ويمكن توضيح هذه العلاقة من خلال شكل رقم (٢ - ١) . ويعتقد أنه من المفيد تحديد تكلفة وتعريفه المتر المكعب من مياه الشرب حتى يتسنى المقارنة بين إيرادات وتكاليف المتر^٣ من مياه الشرب .

○ أوجه النقص (النقد) في طرق الدفع الحالية (المعدل الثابت):

هناك مجموعة من الانتقادات التي توجهت إلى طرق المحاسبة على أساس المعدل الثابت *RATABLE VALUE* " هذه الانتقادات يمكن تلخيصها كما يلي^٣ :

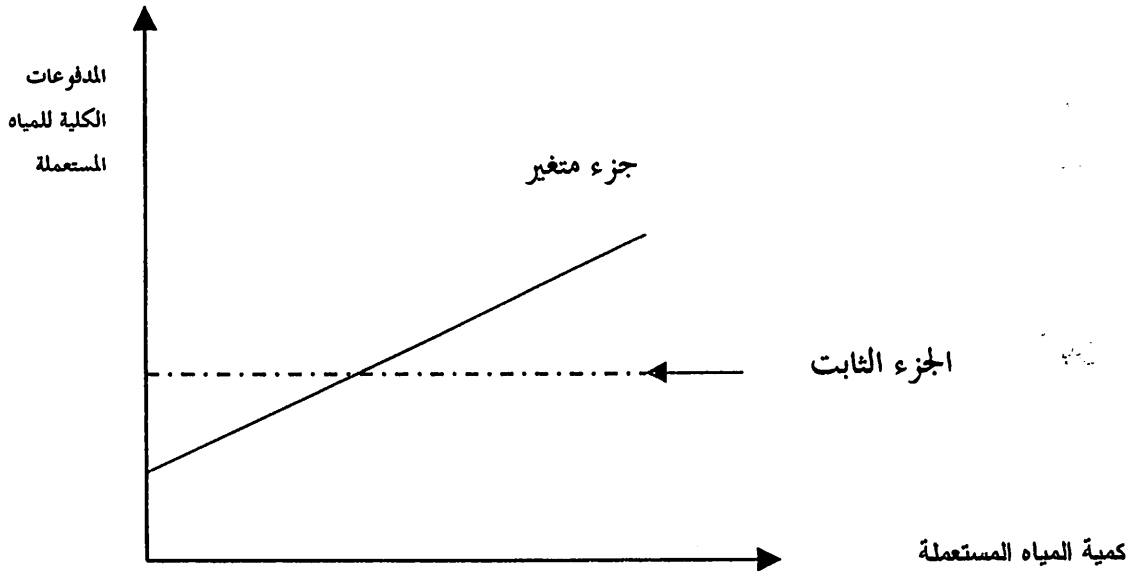
^١ انظر *KAHN & SHEW* بمراجع الملحق الثانى:

^٢ انظر *BAUMOL* بمراجع الملحق الثانى.

^٣ انظر المراجع بالملحق الثانى.

- تم تحديد المعدل الثابت منذ أكثر من 1/4 قرن (٢٥ عام) .
- هناك انفصال تام بين سعر المياه وكمية المياه المستعملة . وهذا يجعل تحقيق الكفاءة خلال الحوافز المالية شبه مستحيل .
- معدل الأساس الثابت يتعارض مع معنى " العدالة في تسعير المياه " . يعنى الباحث بكلمة العدالة بصفة عامة " نظام تسعير المياه يعكس خدمة تكلفة المياه والصرف الصحي إلى مختلف المستهلكين " . من هذا المفهوم للعدالة يجب أن منزلين يستعملا نفس كمية المياه أن يدفعوا نفس المبلغ . تحت معدل الأساس الثابت المنزلين يدفعوا مبالغ مختلفة إذا كانا يعيشا في منزلين مختلفين الحجم .
- ويجب من المنظور الاقتصادي أن يعكس السعر التكلفة، بمعنى أن يغطي السعر التكلفة سواء كان المستهلك فقيرا أو غنيا . هذا المفهوم لا ينطبق في تسعير المرافق العامة (PUBLIC SERVICES (UTILITIES وبالرغم من خصخصة المنافع العامة في معظم الدول الأوروبية (المياه في إنجلترا عام ١٩٨٩) فما زالت النظرة إليها على أنها منافع عامة .

شكل رقم (٢ - ١) : طرق الدفع الحالية



٥ تحليل تكلفة المتر المكعب من مياه الشرب:

سوف يقتصر هذا التحليل على تكلفة المتر المكعب من مياه الشرب للهيئة العامة لمرفق مياه القاهرة الكبرى، وذلك لعدة أسباب منها:

١. تعتبر الهيئة العامة لمرفق مياه القاهرة أول شركة تأسست للمياه في مصر وبالتالي فهي تمثل الخبرة الماضية والحاضرة والمستقبلية للمياه في مصر.
٢. تمت الهيئة نحو ٢٥% من سكان جمهورية مصر العربية بمياه الشرب بالإضافة إلى أن لديها أفضل معمل لتحليل المياه في الشرق الأوسط تبلغ تكلفته ٢٥ مليون جنية مصري .
٣. وجود فجوة كبيرة بين مصروفات الهيئة وإيراداتها، حيث بلغت تكلفة م^٣ من مياه الشرب نحو ٣٩ قرش في عام ٢٠٠٠/٢٠٠١ بينما بلغت تعريفة م^٣ للاستهلاك المنزلي ١٦ قرش، لذلك لا يمثل السعر أي حافز لتحقيق الكفاءة.
٤. تقدر نسبة الفاقد بنحو ٤٠% من الإنتاج وتبلغ تكلفته حوالي ٢٥٠ مليون جنية مصري.

يوضح الجدول (٢-٣) بيان عناصر تكلفة المتر المكعب من مياه الشرب للهيئة العامة لمرفق مياه

القاهرة الكبرى عن أعوام ٩٩/٩٨ و ٢٠٠٠/٩٩ و ٢٠٠٠/٢٠٠١. يتضح من الجدول ما يلي :

- بالرغم من أن إجمالي الأجور يمثل ٢٠% من إجمالي التكلفة لعام ٢٠٠١/٢٠٠٠ إلا أن هناك ترشيد في تكلفة الأجور حيث انخفضت تكلفة الأجور من ٢١,١٩% من إجمالي التكلفة لعام ٩٨ / ١٩٩٩ إلى ٢٠% من إجمالي التكلفة لعام ٢٠٠١/٢٠٠٠ .
- بالرغم من الوزن النسبي الضئيل لتكلفة الخامات (الشبه والكلور) إلى إجمالي التكلفة إلا أنه من الملاحظ أنها انخفضت في عام ٢٠٠٠/٩٩ عن عام ٩٨ / ١٩٩٩ ثم عادت مرة أخرى ارتفعت في عام ٢٠٠١/٢٠٠٠ عن عام ٢٠٠٠/٩٩ وقد يرجع ذلك إلى تذبذب أسعار الخامات وخلافه .
- تكلفة متر المياه لعام ٢٠٠١/٢٠٠٠ بلغت نحو ٣٩ قرش تتضمن نحو ١٤,٥% كهرباء . ويعني ذلك أن تكلفة الكهرباء تمثل مرتين ونصف تكلفة الخامات. وكانت هناك محاولات عديدة مع شركة الكهرباء لتخفيض ذلك إلا أنها لم تكن ناجحة. لذلك حرصت الهيئة على العمل على تقليل استخدام الكهرباء بقدر المستطاع حيث انخفضت من ١٥,٩% عام ١٩٩٨/١٩٩٩ إلى ١٤,٥% عام ٢٠٠١/٢٠٠٠ .

* (الأجور ٧,٨ + الكهرباء ٥,٧ + الموارد ٣,٨ + أخرى ٠,٠٤ + فوائد محلية وخارجية ١٤,٧ + الإهلاك ٧)

- تمثل الفوائد العبد الأكبر من إجمالي التكلفة حيث بلغ نصيب الفوائد المحلية والخارجية من إجمالي التكلفة لعام ٢٠٠٠ / ٢٠٠١ ٣٧,٦ % . ومن الملاحظ أن الفوائد في اتجاه تصاعدي.

جدول رقم (٢-٣): تكلفة المتر المكعب من مياه الشرب

للهيئة العامة لمرفق مياه القاهرة الكبرى

عام ٢٠٠١/٢٠٠٠			عام ٢٠٠٠/١٩٩٩			عام ١٩٩٩/٩٨			البيان
التكلفة بالقرش	%	القيمة بالآلاف الجنيه	التكلفة بالقرش	%	القيمة بالآلاف الجنيه	التكلفة بالقرش	%	القيمة بالآلاف الجنيه	
٧,٨	٢٠,٠	١٤٤٦٥٢,٧	١١,٩	٢١,٨	١٤٥٣٤٦,٢	١١,٥	٢١,٢	١٣٦٢٩٠,٥	الاجور
٨,٦	٢١,٩	١٥٨٥٥٤,٧	١١,٣	٢٠,٧	١٣٧٨٧٣,٩	١٦,٦	٢٤,٣	١٥٦٢٨٦,٤	المستلزمات السلعية
٢,١	٥,٤	٣٨٥٧٤,٦	٢,٥	٤,٥	٣٠٢٦٤,٢	٣,٥	٦,٤	٤١٣٠٦,١	الخامات
٠,٧	١,٨	١٢٨٨٠,٧	١,٠	١,٨	١١٩٣٤,٥	١,٠	١,٩	١٢٢٩٩,١	كلور
١,٤	٣,٦	٢٥٦٩٣,٨	١,٥	٢,٧	١٨٣٢٩,٦	٢,٥	٤,٥	٢٩٠٠٧,٠	شبة
٥,٧	١٤,٥	١٠٥٠٠٣,٥	٨,٣	١٥,٢	١٠٠٩٠٢,٤	٨,٦	١٥,٩	١٠٢٣٦٧,٠	كهرباء
٠,٨	٢,٠	١٤٩٧٦,٦	٠,٦	١,٠	٦٧٠٧,٣	١,١	٢,٠	١٢٦١٣,٣	مستلزمات سلعية
٠,٩	٢,٤	١٧٠٢٤,٤	١,٠	١,٨	١١٧٢٩,٥	٠,٩	١,٦	١٠٦٢٩,٣	المستلزمات الخدمية
									المصروفات
٧,٠	١٨,٠	١٣٠٠٠٨,٤	١٠,١	١٨,٤	١٢٢٩٥٤,٥	١٠,٢	١٨,٩	١٢١٧١٣,٩	الاهلاك
١٤,٧	٣٧,٦	٢٧١٩٩٥,٩	٢٠,٣	٣٧,٢	٢٤٨٣٤٠,٠	١٨,٣	٣٣,٩	٢١٨١٨١,٤	الفوائد
١٤,٢	٣٦,٣	٢٦٢٧٨٦,٣	١٩,٨	٣٦,٢	٢٤١٥٧٠,٣	١٧,٨	٣٢,٩	٢١١٣٧٥,٣	فوائد محلية
٠,٥	١,٣	٩٢٠٩,٦	٠,٦	١,٠	٦٧٦٩,٧	٠,٦	١,١	٦٨٠٦,١	فوائد خارجية
٠,٠	٠,١	١٠٨٣,٩	٠,٠	٠,١	٤٨٥,٤	٠,٠	٠,٠	٢٤,٣	مصروفات تحويلية
٣٩,٠	١٠٠,٠	٧٢٣٣٢٠,٠	٥٤,٠٦	١٠٠,٠	٦٦٦٧٢٩,٥	٥٤,١	١٠٠,٠	٦٤٣١٢٥,٧	الاجمالي

ومن البديهي أن الفوائد ترجع إلى القروض، وفي محاولة للتوصل إلى تخفيض القروض تبين أنها عملية صعبة للغاية وذلك لعدة أسباب منها أن وزارة التخطيط تتبارى مع الهيئة لتقليل الاعتمادات لأقل ما يمكن لذا تلجأ الهيئة إلى القروض . وتمثل القروض الخارجية والمنح الباب الوحيد لإنشاء محطات مياه في القاهرة. أما القروض المحلية فيتم توجيهها إلى الأعمال المدنية والإنشائية وخطوط المواسير .

٥ تحليل تعريفية بيع مياه الشرب والصرف الصحي :

تعتبر تعريفية تقديم خدمة مياه الشرب والصرف الصحي بالقاهرة من أقل التعريفات عند مقارنتها بالهيئات أو الشركات الأخرى. ويمكن توضيح ذلك من خلال الجدول (٢-٤):

جدول رقم (٢ - ٤) تعريفية بيع مياه الشرب للمنازل

كفر الشيخ	الهيئة العامة لمرفق مياه الإسكندرية	الهيئة العامة لمرفق مياه القاهرة الكبرى
٥٣ قرش للخاص ٢٣ قرش للعام	٢٤,٥ قرش	١٦ قرش

ان الحكم على مدي ملائمة هيكل التعريفية يتطلب مراعاة كل من البعد الاجتماعي الاقتصادي، فمن الناحية الاقتصادية تعد التعريفية أقل من متوسط تكلفة المتر المكعب من المياه المباعة مما يؤدي إلى عدم قدرة الهيئة على تغطية تكاليفها الجارية ومن ثم اللجوء إلى بنك الاستثمار القومي للحصول على قروض وبالتالي ترتفع الفوائد وترتفع تكلفة متر المياه. أما من الناحية الاجتماعية فيجب مقارنة متوسط تكلفة المتر المكعب من المياه بمتوسط دخل الفرد (المستهلك).

٥ التفاوت في تقديم الخدمة:

هناك تباين في تقديم خدمة مياه الشرب بين كل من المدن والريف ويمكن توضيح ذلك من

الجدول (٢-٥) :

جدول رقم (٢ - ٥) نسبة التغطية بخدمات مياه الشرب بين المدن والريف

نسبة التغطية	مدن	%	قرى	%
مغطاة بكميات كافية	٢١٣	١٠٠	١٦٠٧	٣٨,١
مغطاة بكميات غير كافية	-	-	٢٣٦٨	٥٦,٢
محرومة من المياه النقية	-	-	٢٤٠	٥,٧
الإجمالي	٢١٣	١٠٠	٤٢١٥	١٠٠

المصدر : حسن العلواني (٢٠٠٢) - مشاركة القطاع الخاص في إدارة خدمات مياه الشرب والصرف الصحي في مصر.

يتضح من الجدول أن ١٠٠% من المدن مغطاة بكميات كافية بينما ما يقرب من ٦٢% من القرى غير مغطاة بكميات كافية من مياه الشرب أو محرومة. ويزداد الأمر سوءاً بالنظر إلى خدمات الصرف الصحي ، ويتضح ذلك من الجدول (٢-٦) الذي يشير إلى أن أكثر من ثلثي المدن غير مغطاة بخدمة الصرف الصحي وحوالي ٩٦% من القرى غير مغطاة بخدمات الصرف الصحي. ويعني ذلك أن هناك فجوة بين ما يتم توفيره من استثمارات لقطاع مياه الشرب والصرف الصحي وبين الاستثمارات المطلوبة لهذا القطاع. هناك عدة دراسات معتمدة على البيانات الموجودة في وزارة التخطيط والهيئات والشركات الموجودة في الهيكل

التنظيمي لقطاع مياه الشرب والصرف الصحي لتحديد حجم الاستثمارات المطلوب لتغطية مصر بخدمات مياه الشرب والصرف الصحي تغطية كاملة . وكانت نتيجة هذه الدراسة إلى أن حجم الاستثمارات الموجودة يمثل ٥/١ حجم الاستثمارات المطلوبة لتغطية مياه الشرب والصرف الصحي. ويعني ذلك أن الاستثمارات المطلوبة ٥ أمثال ما هو موجود بالخطة الخمسية لتغطية مصر بخدمات مياه الشرب والصرف الصحي تغطية كاملة . والسؤال الذي يطرح نفسه هو إذا كانت الاستثمارات الموجودة غير كافية فما هو البديل الأخر اللازم لتمويل خدمات مياه الشرب والصرف الصحي ؟

جدول رقم (٢ - ٦) : نسبة التغطية بخدمات الصرف الصحي بين المدن والريف

نسبة التغطية	مدن	%	قرى	%
مغطاة بالخدمة	٦٧	٣٢	١٧٠	٤
محروما من الخدمة	١٤٦	٦٨	٤٠٤٥	٩٦
الاجمالي	٢١٣	١٠٠	٤٢١٥	١٠٠٠

المصدر : حسن العلواني (٢٠٠٢) - " مشاركة القطاع الخاص في إدارة خدمات مياه الشرب والصرف الصحي في مصر .

٥ الفاقد في مياه الشرب:

تبلغ كمية المياه العذبة الصالحة للشرب حوالي ٥,٩ بليون متر^٣ سنويا، غير أن هذه الكمية المنتجة تفقد جزءا كبيرا منها . فمثلا نسبة الفاقد في الهيئة العامة لمرفق مياه القاهرة ٤٠% وتتفاوت هذه النسبة من مدينة إلى أخرى. وعلى فرض أن نسبة الفاقد في مياه الشرب في مصر تتفق مع نسبة الفاقد للمعدلات العالمية (نحو ١٠ : ١٥% فاقد طبيعي) من الإنتاج، فإن تكاليف الفاقد في مياه الإنتاج يزيد عن حوالي ١,٥ مليار جنية سنويا ، هذا بالإضافة إلى أن الاستثمارات المقدر لإنتاج نفس الكمية المهذرة تبلغ حوالي ٨ مليارات جنية. وهذا يعني أيضا أن تكلفة م^٣ من مياه الشرب للهيئة عام ٢٠٠٠ / ٢٠٠١ (والمقدر بحوالي ٣٩ قرش) لا يعبر عن التكلفة الحقيقية. حيث أنها تبلغ حوالي ٢٩,٥٥ قرش عند تقدير التكلفة الحقيقية آخذين في الاعتبار نسبة الفاقد الطبيعي. و يعني هذا أن هناك زيادة في تكلفة المتر المكعب لمياه الشرب تصل إلى نحو ٢٤,٥% ناتجة عن الفاقد غير الطبيعي. ولا يقف الأمر عند هذا الحد فحسب، فقد بلغت نسبة الفاقد في القطاع الحكومي من نحو ٦٠-٨٠% ، وقد أوضحت دراسة أخرى على مجمع التحرير منذ سنوات قليلة أن استهلاك المياه يوم الجمعة (يوم العطلة) يصل إلى نحو ٨٠% من الاستهلاك اليومي، ويعني ذلك أن الفاقد قد يصل إلى نحو ٨٠%. وأظهرت دراسات أخرى أن

الفاقد في بعض الأماكن يمكن أن يصل إلى نحو ٦٠% أو ٧٠%. ويعنى ذلك زيادة الأعباء المالية بسبب هدر المبالغ التي تنفق على الفاقد من المياه، والحاجة إلى استثمارات جديدة لتوفير الاحتياجات. كما يشكل هذا الفاقد أيضاً عبأ على شبكة الصرف الصحي والذي يمكن تجنبه وفي نفس الوقت توفير هذا الفاقد ليستفيد منه السكان الذين في حاجة إلى هذه المياه.

٥ متأخرات التحصيل:

نتيجة لعدم توافر البيانات عن الشركات والهيئات الأخرى فسوف يقتصر هذا التحليل على الهيئة العامة لمرفق مياه القاهرة الكبرى، حيث يوضح جدول (٢-٧) إجمالي المتأخرات الحكومية وغير الحكومية لأعوام ٩٧/٩٨، ٩٩/٩٨، ٢٠٠٠/٩٩.

جدول رقم (٢-٧) : متأخرات التحصيل للهيئة العامة لمرفق مياه القاهرة الكبرى

(القيمة بالمليون جنيه)

البيان / العام	١٩٩٨ / ٩٧	١٩٩٩ / ٩٨	٢٠٠٠ / ٩٩
إجمالي المتأخرات الحكومية	٢٨٥,٨	١٩٥٩,١	٢٢٢٥,٩
إجمالي المتأخرات غير الحكومية	٤٢,٨	٤٧,٩	٦٠,٥
إجمالي المتأخرات	٣٢٨,٦	٢٠٠٧,٠	٢٢٨٦,٤

ويشير الجدول إلى أن هناك اتجاه تصاعدي لإجمالي المتأخرات سواء الحكومية وغير الحكومية. ويعني ذلك إلى أن هناك اتجاه تصاعدي في إجمالي المتأخرات. ويدل ذلك على عدم كفاءة التحصيل للهيئة العامة لمرفق مياه القاهرة الكبرى. والسؤال الذي يطرح نفسه إذا كانت الهيئة العامة لمرفق مياه القاهرة الكبرى تدار على أسس اقتصادية أو قطاع خاص فهل سوف تكون المتأخرات بهذه النسبة أم لا.

ويستخلص مما سبق أن قطاع مياه الشرب والصرف الصحي لديه مشاكل جوهرية تتطلب طرح السؤال الآتي "هل يتم خصخصة مياه الشرب والصرف الصحي أم لا؟". وحتى يتسنى الإجابة على هذا السؤال كان من الأجدر عرض تجارب دول أخرى ومختلفة في إدارة مياه الشرب والصرف الصحي. ويرى الباحث أنه من المفيد النظر إلى إدارة قطاع مياه الشرب والصرف الصحي في كل من بريطانيا التي قامت بعملية الخصخصة لحل المشاكل والمعوقات التي تشابه في مضمونها مع مصر، وفرنسا التي قامت بتطبيق نظام يجمع بين الملكية العامة والخاصة.

٥ الدروس المستفادة من تجارب الدول الأخرى:

أولاً: تجربة إدارة المياه في إنجلترا:

أشار الباحث (WHITEHEAD) عام ١٩٦٧ إلى أنه تم في إنجلترا اقتراح بعض المعايير للتسعير والاستثمار، كما أتجه القطاع العام الصناعي بإنجلترا إلى الأخذ بالمعايير الاقتصادية والتجارية بدلاً من الأخذ بالمعايير الاجتماعية. وقام حزب المحافظين البريطاني الحكومي في بداية الثمانينات بالتفكير في عمل تغييرات جوهرية في إدارة المنافع العامة، ويرجع ذلك إلى اعتقاده بأن تقديم السلع والخدمات بواسطة القطاع العام غير كفاء. ولقد كانت البداية الحقيقية لذلك هي زيادة الحاجة من الخزنة العامة للدولة لتغطية خسائر وتمويل عمليات تشغيل هيئات وشركات المياه. لذا قررت الحكومة اتخاذ إجراءات تصحيحية لتحقيق الكفاءة وتحسين الأداء.

ولقد أشار الباحثون^١ أنه نتيجة لصعوبة قياس الكفاءة والإنتاجية وعمل مقارنة بين القطاع العام والقطاع الخاص اعتقدت الحكومة أن توفير السلع والخدمات بواسطة القطاع الخاص أفضل بكثير. وأكد كثير من الباحثين^٢ أن الهدف من الخصخصة هو خلق منافسة حقيقية، إلا أن خلق منافسة حقيقية تم تجاهلها والتي ترجع لعدة أسباب منها: تأثير الإدارة العليا والقطاع المالي المسؤولين عن المياه وعدم اهتمام الإدارة العليا ووزارة المالية بالملكية الخاصة. ولقد كان اهتمام وزارة المالية بزيادة الإيرادات من خلال بيع أصول المنافع العامة بالإضافة إلى أنها كانت مؤمنة أن إدارة القطاع الخاص أفضل من إدارة القطاع العام الاحتكاري. أما الإدارة العليا فقد كانت في اتجاه مضاد لأي تغيير. قام بعض رؤساء الإدارات المحلية في بداية الاتجاه لسياسة الخصخصة بنقد السياسة الحكومية. ولقد كان رؤساء الإدارات المحلية مشجعين لسياسة الدولة التي تشجع القطاع العام. إلا أن هؤلاء الرؤساء كما أشار الباحثون^٣ بدعوا في التخلي عن اتجاههم بسبب العجز المتتالي والمتزايد في معظم أنشطة القطاع العام وسوء الإدارة وظهور المنافسة.

ولقد حدد الباحثان^٤ هدف التحول من الملكية العامة إلى الملكية الخاصة في قطاع المنافع العامة والذي تمثل في "تحقيق ربح وخلق قيمة مضافة للمساهمين". كما أرجع بعض الباحثون الحافز وراء دفع الحكومة بعجلة الخصخصة إلى إيمانها بأنها سوف تحقق مزيد من الكفاءة وتحسين مستوى أداء الخدمة أو السلعة خلال مزيد من المنافسة والأسواق الرأسمالية. لقد رسخ هذا المفهوم في الحكومة نتيجة إلى إيمانها بأن قدرة القطاع الخاص في توفير السلع والخدمات

^١ انظر الى (KAY ET AL (VICKERS & WRIGHT, AND UTTON), مراجع الملحق الثاني.

^٢ انظر الى ((KAY & THOMPSON, BISHOP & KAY, HEALD & STEEL, AND VICKERS & YARROW), مراجع الملحق الثاني.

^٣ انظر الى (MITCHELL, VICKERS & WRIGHT, HEALD, HILLS, UTTON), مراجع الملحق الثاني.

^٤ انظر الى (OGDEN & ANDERSON), مراجع الملحق الثاني.

أفضل من القطاع العام. كما يري البعض أن الإدارة في ظل القطاع العام هي إدارة تشغيل وتنمية للبيروقراطية والبعد عن الإدارة الرشيدة وبالتبعية سوف يؤدي ذلك إلى البعد عن الكفاءة والفاعلية وعدم القدرة على الاستجابة للتغيرات التكنولوجية والتغيرات في اتجاهات المستهلك. وقد نصت إحدى الأوراق البحثية على أن " إزالة تدخل الحكومة وتأثيرها السياسي في إدارة المياه سوف يؤدي إلى تحسن أداء الإدارة. كما رأيت الورقة أن " تحرير السلطات من القيود التي فرضتها عليها الدولة المالكة سوف يساعدها على تحقيق واجبها ومهمتها على أكمل وجه " . وأشار الباحثون¹ إلى أن عملية الخصخصة تؤدي إلى أن يصبح المشروع أكثر مرونة وتعد مدخل للتجديد والتحديث أكثر من المشروع العام. كما أن الخصخصة تعطي للإدارة والموظفين العمل على تحقيق الكفاءة. ويمكن أن يتم ذلك من خلال المنافسة. إلا أن بعض الباحثين² أشاروا إلى أنه في حالة خصخصة المنافع العامة لم يحدث ذلك مما أدى إلى التعرض لنقد شديد وبالتالي فإن سمات المنافع العامة لم تتغير مع الخصخصة .

وأشار البعض الآخر³ إلى الخصخصة يمكن أن تؤدي إلى تحقيق الكفاءة كما أنها تؤدي إلى تحقيق العديد من المنافع. حيث أدت خصخصة المنافع العامة إلى زيادة أرباح المساهمين ومكاسب للإدارة العليا، وزيادة المخصصات المالية الخاصة بالبحوث والتنمية، وانخفاض عدد الموظفين بنحو ٢٥%. ولقد تم خصخصة خدمات المنافع العامة للمياه في إنجلترا عام ١٩٨٩، والتلغراف عام ١٩٨٤، والغاز عام ١٩٨٦، وتوزيع الكهرباء والطاقة عامي ١٩٩٠، ١٩٩١. كما تم في عام ١٩٨٩ خصخصة عشر سلطات مائية، تسعة منها في إنجلترا وواحدة في ويلز. ولقد نشأت هذه السلطات المائية عن إعادة تنظيم المياه في عام ١٩٧٣. وتختلف هذه السلطات من حيث الحجم، حيث أن أكبر هذه الشركات من حيث الإيرادات هي شركة THAMES WATER التي بلغت إيراداتها حوالي ١,٣٦٧,٨ مليون جنيه إسترليني في عام ٢٠٠٠، وبلغ عدد موظفيها ٩٩٩٥ عامل، بينما كانت أصغر هذه الشركات هي شركة K SOUTH WEST، حيث بلغت إيراداتها حوالي ٤٦٧ مليون جنيه إسترليني، وعدد موظفيها ٣٥٠٠ عامل.

٥ تأثير الخصخصة على الأداء:

تستهدف السوق، سواء عام أو خاص، إشباع حاجات المستهلك، ويتم ذلك بحصول المستهلك على منتج جيد في الوقت المناسب وبالسعر المناسب. ولذلك تنشأ المنافسة بين مقدمو الخدمة وبالتالي يجب التعرض إلى تأثير الخصخصة على كل من الكفاءة والفاعلية والأداء.

¹ أنظر الى OGDEN & ANDERSON بمراجع الملحق الثاني.

² أنظر الى THOMPSON & KAY : VICKERS & YARROW, BISHOP & KAY . HEALD & STEEL بمراجع الملحق الثاني.

³ أنظر الى FROUD ET AL & MOORE بمراجع الملحق الثاني.

فالكفاءة هي الهدف الأساسي من عملية الخصخصة ويمكن الوصول إليها من خلال المنافسة، وبمعنى آخر يمكن أن تكون المنافسة أداة لتحقيق الكفاءة. إلا أن السؤال الذي يتبادر إلى الذهن هو لماذا نحتاج الكفاءة في المياه؟ ولقد قام الاتحاد البريطاني عام ١٩٩١ بالإجابة على هذا السؤال كما وضع بعض النقاط التي تستحق التعرض لها، فمثلا لا تعتمد تكلفة المياه فقط على تسعير الوحدة ولكن تعتمد أيضا على حجم المياه المستهلكة والفاقد، وتقليل الفاقد من المياه يعني تقليل التكلفة الجارية وكذلك التكلفة الرأسمالية. هذا بالإضافة إلى تقليل الضغط من كمية المياه المطلوبة من جانب المستهلك. ولذلك يعني تحقيق الكفاءة في المياه توفير الطاقة، كما أن رفع كفاءة إدارة المياه يمكن أن تؤدي إلى زيادة كفاءة التشغيل. وتعد المميزات المالية الناتجة عن توفير المياه وتقليل الفاقد إحدى طرق خفض التكلفة عن طريق إعادة توزيع المياه. ويرجع هذا إلى أن المياه تعد المكون الأساسي للأهوار وبالتالي سوف يؤدي تقليل استعمال المياه وكذلك الفاقد إلى خفض التكاليف إلى أدنى حد ممكن وترشيد الطلب على المياه في المستقبل. وتتنحصر القضية الرئيسية في كيف يتم الحصول على الاستثمارات وزيادة الكفاءة لكل من القطاع العام والقطاع الخاص؟ ولقد أطلق الاقتصاديون^١ على هذه المشكلة نظرية الوكالة. وهي تشير إلى الاختلافات بين المعلومات والحوافز والبواعث بين المهمتين، فالشركات لديها معرفة كاملة عن كيفية إدارة أعمالها ولكن ليس لديهم الحوافز والبواعث مثل السياسيين. لذا يجب على المشرعين ضرورة اتخاذ الإجراءات لحماية المستهلك من الزيادة غير المبررة في الأسعار والتأكد من مستويات الجودة والكفاءة الاستثمار.

والسؤال الذي يطرح نفسه هو "هل الكفاءة تعود بالنفع على المستهلك؟" لو كانت الإجابة بنعم فكيف؟ ويلعب مكتب الخدمات المائية بإنجلترا دورا فعالا في هذا المجال، حيث يتأكد من أن السعر الذي يدفعه المستهلك عادل ومبرر. كما يجب أن يتأكد النظام أيضا من أن الشركات تعمل بكفاءة التي ستعود بالنفع على كل من المستهلكين والمستثمرين. والرقابة على السعر هي الطريقة المثلى حتى تتأكد الشركات من ذلك. فإذا تمت الرقابة على الربح بصورة مباشرة فيتحقق أكبر معدل عائد على الأصول. وهذا العائد يجب أن يتم مراجعته كل عام في ضوء الأرباح التي حققتها الشركة. يمكن أن تكون الزيادة في العائد ناتجة عن رفع السعر وليس ناتجة عن الكفاءة وهذا ما يسمى بحل " قشرة الذهب". ويجب على رئيس مجلس إدارة مكتب الخدمات المائية أن يعمل على تشجيع الشركات على العمل بكفاءة. بالإضافة إلى التأكد من أن معدلاتها تتماشى مع المعدلات العالمية، ويجب عمل المقارنات بين الشركات، وعقد المقارنات بين المخطط والمحقق لكل شركة.

^١ انظر ال (PRINCIPLE & AGENT) بمرجع الملحق الثاني.

كما يجب على رئيس مجلس إدارة مكتب الخدمات المائية خلق حوافز وبواعث للشركات لتخفيض تكلفة التشغيل والتكلفة الأستبدالية للأصول والمحافظة على البيئة بأقل التكاليف. ولقد تم تطبيق طريقة المقارنة بين شركات المياه لقياس درجة الكفاءة، وعلى الرغم من أن هذه الطريقة لم تكن هي الطريقة المثلى إلا أن المشرع البريطاني أضطر إلى تطبيقها لعدم وجود طريقة أخرى. ويتمثل دور مكتب الخدمات المائية بإنجلترا في المقارنة بين شركات المياه من حيث الكفاءة ثم محاولة رفع مستوى الشركة الأقل كفاءة حتى تستطيع المنافسة مع الشركات الأخرى .

ولقد قام الباحثون^١ بتحديد ثلاثة نقاط مرتبطة بالمنافسة في المياه هي:

١. هناك فرق كبير بين المنافسة الحقيقية في ظل سوق تنافسية وفي ظل سوق لا يتسم بالمنافسة. بالإضافة إلى أنه في ظل السوق الذي لا يتسم بالمنافسة يغيب الحافز لإحراز التقدم. وبعبارة أخرى أنه في ظل السوق الذي يخضع لسيطرة الحكومة لا تعمل الشركات على خفض التكاليف ولكنها تسعى لإشباع رغبة المشرع .

٢. يعتبر إجراء مقارنات حقيقية في ظل سوق لا يتسم بالمنافسة من الأمور بالغة الصعوبة، حيث أن المشكلة الرئيسية تتمثل في وجود عوامل عديدة تؤثر على تكاليف أي شركة. إذا تمت عملية المقارنة بكفاءة وفاعلية في ظل السوق الذي لا يتسم بالمنافسة قد يؤدي ذلك إلى الخروج بمعايير للكفاءة .

٣. التركيز على إجراء المقارنات بين الشركات في ظل السوق الذي لا يتسم بالمنافسة يبعد الفكر عن تحليل المشاكل الحقيقية .

ولقد أشار الباحثون^٢ إلى وجود ضغوط على السلطات المائية من الحكومة لزيادة الأداء والرقابة المالية بهدف زيادة الكفاءة، حينما تم الإعلان عن برنامج خصخصة المياه عام ١٩٨٥ واستهدفت السلطات المائية تحسين الكفاءة وزيادة الربح.

وعلى الرغم من الرغبة في العمل على تنفيذ برنامج الخصخصة، إلا أنه كانت هناك العديد من الصعوبات السياسية والفنية التي واجهت هذا البرنامج، وكان يجب على السلطات المائية أن تقوم بالتحويل من القطاع العام المهتم بالتكلفة إلى القطاع الخاص المهتم بالعمل على تحقيق ربح . بمعنى أن مفهوم الربح بدأ يحل محل مفهوم التكلفة لدى الإدارة العليا نتيجة إلى تطبيق نظام اقتصادي جديد . الإدارة العليا في ظل نظام الخصخصة تستجيب إلى التوقعات والتقدير الجديدة وكذلك تقييم الأداء الذي يتم قياسه بواسطة المساهمين والمستثمرين والمحليلين الماليين في ظل مفهوم الربحية.

^١ أنظر إلى BRYAN مراجع الملحق الثاني.

^٢ أنظر إلى CHAMBERS ، AYLEN ، RICHARD مراجع الملحق الثاني

أما بالنسبة لتأثير الخصخصة على المنافسة فقد أدت المنافسة في المنافع العامة إلى تحقيق كثير من المنافع للمستهلك مثل خفض التكاليف ورفع جودة الخدمة. وقد أشار الباحثين^١ إلى أن فرصة المنافسة في المياه كانت محدودة للغاية سواء في الداخل أو الخارج. وعلى الرغم من عدم تحقيق المنافسة بصورة تامة في المياه إلا أن الخصخصة قد أدت إلى نظام اقتصادي جديد في خدمات المياه الذي يأخذ في اعتباره تحسين الأداء خلال عملية التسعير في ظل المنافسة. فقد كان على السلطات المائية خلال الثمانينات ضغوط حكومية لزيادة الأمان والقدرة على مواجهة الطلب بالإضافة إلى زيادة الأداء المالي وتحسين الكفاءة وتحقيق الربحية وذلك خلال عمليات الخصخصة التي اعتمدت على المقارنات بين الشركات وبعضها في ظل سوق لا يتسم بالمنافسة. ولقد تبنت السلطات المائية الطرق والإستراتيجيات التي تساعد على القدرة على الاستجابة للتغيرات التي تحدث خلال الخصخصة وما هو دور المحاسبة التي يمكن أن تقوم به خلال عملية التغيير التنظيمي. وتؤدي المنافسة في قطاع المياه إلى عوائد ومنافع عديدة، فقد قدرت السلطات المائية بإنجلترا أنه من المتوقع أن ينخفض السعر فيما بين ١٠% - ٢٠%. ويعنى ذلك أن تنخفض الإيرادات بما يقدر بحوالي ٢ بليون جنيه إسترليني خلال الخمس سنوات القادمة. ويعنى هذا انخفاض التمويل الذي يمكن أن يستخدم في عملية المنافسة العالمية. كما تقدر أيضا الحاجة إلى الوصول إلى مستوى الجودة المطلوب بحوالي ٨ بليون جنيه إسترليني.

لقد تضمن مقترح قسم البيئة عام ١٩٩٦ تغيير القوانين والتشريعات بالإضافة إلى توفير المزيد من الاتصالات والاندماج بين شركات المياه وبعضها البعض. ولقد دعم رئيس مجلس إدارة السلطات المائية هذا المقترح، وأشار الباحث^٢ عام ١٩٩٩ أنه لا يمكن أن تؤدي أي درجة من القيود إلى منافسة حقيقية، ومن المتوقع أيضا في خلال السنوات القليلة القادمة أن نشهد كثير من الاقتراحات التي يمكن عن طريقها تحقيق عملية المنافسة في المياه. ومن المفيد في هذا الصدد أن نلقى نظرة على رؤية المشرع في دمج شركات المياه والسؤال الذي يطرح نفسه وهو (من الذي يمنع اندماج شركات المياه في بريطانيا؟). لقد ناقش الباحثون^٣ عام ١٩٩٧ هذه القضية وخلصوا إلى أن الاندماج ضد المصلحة العامة لأنه يؤدي إلى قلة عدد الشركات المنافسة في السوق، كما أن الاندماج يكون مسموح بين الشركات في حالة واحدة وهي القدرة على تقديم خدمة أفضل وبسعر أقل إلى المستهلك. كما أن المشرع يؤمن بأن الاندماج سوف يؤدي إلى تقليل عدد الشركات وبالتالي سوف يجعل عملية المقارنة بين الشركات صعبة للغاية فيما يتعلق بتحديد

^١ انظر إلى LITTLECHILD ، HARPER بمراجع الملحق الثانى.

^٢ انظر إلى SUMMERTON بمراجع الملحق الثانى.

^٣ انظر إلى BYATT بمراجع الملحق الثانى.

الأكثر كفاءة ومكافأته والأقل كفاءة لمحاولة العمل على زيادة كفاءته . وقد أشار الباحثون^١ عام ٢٠٠٠ إلى أن النظام الحالي للمياه لا يتسم بالتناسق مع سياسة الحكومة البريطانية التي تهدف إلى حماية المستهلك خلال المنافسة كلما كان ذلك ممكنا. كما تعد مراجعة السعر من أهم المؤشرات التي تهتم شركات المياه. ومن جهة أخرى تهتم شركات المياه بتحديث الطرق التي تتبعها حتى تتواءم وتتماشى مع المنافسين، إلا أن المنافسة في قطاع المياه تكون هامشية بالمقارنة بالقضية الاجتماعية والاقتصادية التي تأخذ الأهمية الكبرى في هذا الصدد.

وهناك شئ آخر يؤدي إلى عدم تحقيق المنافسة في المياه وهو تدخل الحكومة المستمر في إدارة المياه. ويرى السياسيون أنه يمكن أن يتم التشجيع على تحقيق هدف المشرعين فضلا عن استعمال حوافز السوق. وقد يؤدي الاندماج إلى تخفيض السعر للمستهلك وذلك من خلال عاملين، أولهما أن الشركة الأكفأ سوف تهيمن أما الشركة الأقل كفاءة سوف تسير على نهج الشركة الأكفأ. وثانيهما إن الشركات سوف تشارك في المصروفات غير المباشرة مثل تكلفة الاتصالات التليفونية وغيرها وبالتبعية سوف يؤدي ذلك إلى خفض التكلفة للمستهلك. بالإضافة إلى أن الاندماج سوف يؤدي إلى خلق شركات يمكن أن تأخذ مكان في المنافسة العالمية. فمثلا أدى الاندماج بين شركة *THAMES WATER* (٣,٩ بليون جنيه إسترليني) وشركة *SEVERN TRENT* (٣,٤ بليون جنيه إسترليني) إلى خلق شركة برأسمال (٧,٣ بليون جنيه إسترليني)، ويمكن لهذه الشركة العملاقة أن تلعب دورا في المنافسة العالمية مع الشركات الأمريكية والفرنسية.

٥ تأثير الخصخصة على الأداء :

كانت السلطات المائية قبل عملية الخصخصة، ومنذ عام ١٩٨٠، تحت السيطرة التامة للحكومة وكانت تهدف إلى تحقيق مستوى أداء وحافز مالي خاصة فيما يتعلق بتكاليف التشغيل. كما هدفت السلطات المائية إلى زيادة الكفاءة والربحية، وأصبح رئيس مجلس إدارة الخدمات المائية بعد الخصخصة مسئول عن التأكد مما يلي:

- ١- أن شركات المياه قادرة على التمويل لأداء وظائفها .
- ٢- أن يعتمد تسعير المياه على دليل التسعير والذي يطلق عليه *(RETAIL INDEX PRI)* $(PRICE + K)$ ، ويمثل K العامل الثابت والذي يختلف من شركة إلى أخرى. ومن المتوقع أن التسعير طبقا لهذه الطريقة سوف يؤدي إلى زيادة الكفاءة والربحية وخفض التكاليف .
- ٣- تنمية المنافسة خلال مراجعة العامل الثابت (K) . لقد قام مكتب الخدمات المائية بنشر معلومات عن المقارنات بين الشركات مثل مقارنة تكلفة الوحدة من المياه والصرف الصحي

^١ انظر *ROBINSON* بمراجع الملحق الثان.

(OFWAT ، ١٩٩٣)، ورأس المال المستثمر (OFWAT ، A ١٩٩٢) ومستوى الخدمة (OFWAT ، B ١٩٩٢) وبعد ذلك تم تطوير المقاييس ككل من أداء الشركة والمستهلك خلال سبعة مقاييس تشتمل على مدى كفاءة نظام توزيع المياه والصرف الصحي ومدى استجابة المستهلكين. وبالرغم من المهام المتعددة لرئيس مجلس إدارته مكتب الخدمات المائية السابق ذكرها إلا أنه ليس الشخص الوحيد المهتم بالكفاءة، ولكن هناك أيضا المحليين الماليين والمستثمرين. وأشار OGDEN عام ١٩٩٤ إلى أن المهتمون بالكفاءة يركزون على توفير التكاليف والعمل على جودة الخدمة.

يستخلص مما سبق أن إدارة المياه في إنجلترا تحولت من القطاع العام إلى القطاع الخاص لاعتقاد الحكومة بأن القطاع الخاص لديه القدرة على توفير السلع والخدمات بصورة أكفأ من القطاع العام. ولقد أثر ذلك على دور المحاسبة. ويعتقد أنه من المفيد النظر إلى بيئة أخرى قبل دراسة خصخصة المياه في مصر، كفرنسا مثلا حيث أن إدارة المياه فيها تتم عن طريق كل من القطاع العام والقطاع الخاص معا .

o نظام إدارة المياه في فرنسا:

تعتبر الحكومة الفرنسية هي المسئولة عند إعداد القواعد الأساسية والرقابة والقياس بينما السلطات المحلية هي المسئولة عن الخدمات المائية كتوصيل مياه الشرب وإنشاء شبكات للأمطار والصرف الصحي. ويوجد في فرنسا حوالي ٣٧ ألف سلطة محلية وحوالي ١٥ نظام لتوصيل وتوفير المياه وحوالي ١٢ ألف شبكة للصرف الصحي. وتهتم السلطات الحكومية بالتمويل والاستثمار. وتنقسم فرنسا إلى ستة مناطق مائية، كل منها لها سلطة مائية خاصة بها تتولى تحصيل الضرائب التي يتم إعادتها إلى السلطات لاستخدامها في الدعم والاستثمار من أجل تحسين جودة الخدمة وتحلية ومعالجة المياه . وليس على السلطات المحلية التزام قانوني من قبل الحكومة لتوصيل مياه الشرب إلا أن كل السلطات المحلية في الواقع العملي يقومون بتوصيل مياه الشرب. ومن أهم القواعد التي تحكم توصيل مياه الشرب التأكد من مطابقتها لقواعد الصحة العامة وقوانين المياه. وتتولى السلطات المائية المحلية تنظيم خدمات المياه، بالإضافة إلى ذلك فإن القانون الفرنسي يعتمد على نظام اللامركزية الذي يتيح لكل منظمة الاستقلال بموازنتها وتمويلها. قد تقوم السلطات المحلية بإدارة خدمات المياه إما بصورة مباشرة أو بصورة غير مباشرة عن طريق إسناده إلى القطاع الخاص. فإذا اختارت السلطات المحلية القيام بإدارة خدمات المياه بصورة مباشرة، فهي تكون مسؤولة مسنولة كاملة عن خدمات المياه، وفي هذه الحالة

يعمل الموظفون مع السلطات المحلية من خلال عقود حكومية. ويطبق النظام المباشر في نظم مياه الشرب نحو ٤٠% من السلطات المحلية.

٥ مقترحات التطوير :

يمكن تحديد أوجه تحديث قطاع مياه الشرب والصرف الصحي من خلال محاولة حل المشاكل التي يعاني منها القطاع وتمكين خدمات المرافق من تحقيق معايير الخدمة والتشغيل بصورة اقتصادية مع تشجيع مشاركة القطاع الخاص في تمويل وتشغيل وصيانة مشروعات القطاع. ولتحقيق تلك الأهداف هناك عدد من محاور التطوير التي يجب اتباعها والتي تؤدي إلى إعادة هيكلة قطاع مياه الشرب والصرف الصحي وتتضمن هذه المحاور ما يلي:

- توحيد جهة الإشراف على التخطيط والتنفيذ والتشغيل والصيانة وتدريب الكوادر البشرية .
- تشجيع القطاع الخاص على تمويل وإدارة وتشغيل مشروعات قطاع مياه الشرب والصرف.
- تمكين جهات خدمات المرافق من استرداد التكاليف بالإضافة إلى تشغيلها بطريقة اقتصادية.
- البحث عن بدائل لتمويل تكلفة توصيل خدمة مياه الشرب والصرف الصحي .

٥ ضرورة مشاركة القطاع الخاص:

يجب على الدولة اتخاذ مجموعة من الخطوات الأساسية حتى يتسنى مشاركة القطاع الخاص في قطاع مياه الشرب والصرف الصحي وتتلخص هذه الخطوات فيما يلي:

- إجراء التغييرات المؤسسية اللازمة لتناسب مع دورها الجديد والعمل في ظل اقتصاد السوق.
- إجراء التغييرات القانونية اللازمة لمشاركة أطراف جديدة من الجمعيات الأهلية والقطاع الخاص في الإمداد بالبنية الأساسية.
- توفير وسائل التشجيع المناسبة .
- ومن المتوقع أن الشراكة مع القطاع الخاص سوف تحقق العديد من المميزات منها :
 - استخدام تمويل القطاع الخاص في توفير مصادر جديدة لرأس المال مما يقلل من الاقتراض العام والإنفاق الحكومي المباشر ويساهم في تحسين الجدارة الائتمانية.
 - سرعة تنفيذ مشروعات التنمية التي قد يتعين عليها أن تنتظر الموارد السيادية القليلة وتتنافس من أجل الحصول عليها.
 - استخدام رأس مال القطاع الخاص ومبادراته وخبرته لترشيد تكاليف إنشاء المشروع وجدارة وتحسين كفاءة التشغيل.

• توزيع مخاطر وأعباء المشروعات على القطاع الخاص على نحو يخفف الأعباء الواقعة على كاهل الحكومة.

- نقل التكنولوجيا وتدريب العاملين المحليين وتنمية أسواق رأس المال المحلية والإقليمية.
- يجب أن تحتفظ الحكومة بالسيطرة الإستراتيجية على المشروع الذي تؤول ملكيته إلى الدولة بعد انتهاء مدة التعاقد، أي تتم الخصخصة جزئياً.
- إتاحة الفرصة لوضع " نقطة مقارنة " خاصة يمكن على أساسها قياس كفاءة مشروعات مماثلة في القطاع العام وبذلك تتوفر الفرص أمام تعزيز وتحسين الإدارة العامة لقطاع البنية الأساسية .

وقد تتخذ الشراكة مع القطاع الخاص عدة صور مختلفة منها عقود الخدمة *SERVICE CONTRACTS* وعقود الإدارة *MANAGEMENT CONTRACTS* والتأجير *LEASING* وعقود الامتياز *CONCESSION* ونظم البناء والتشغيل والنقل *BOT*.

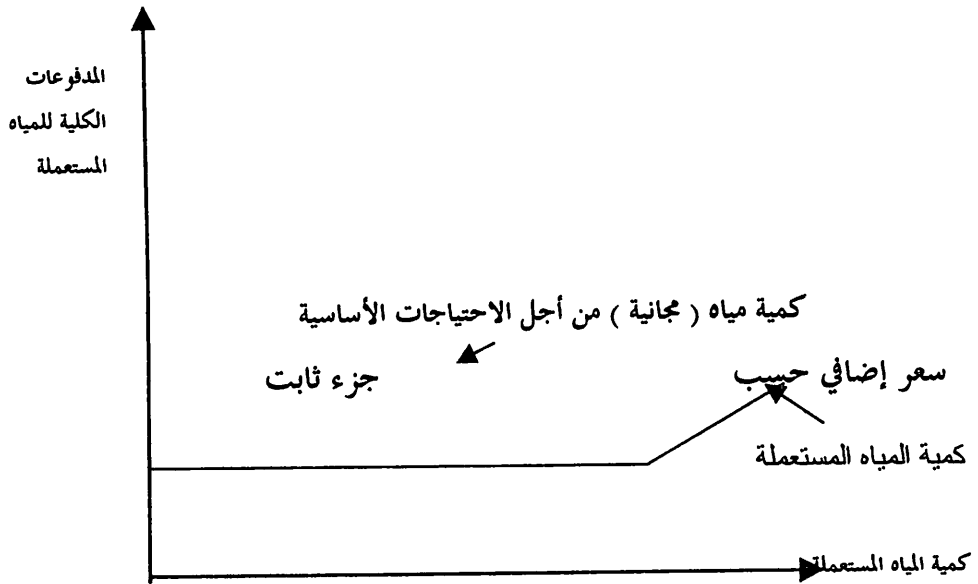
○ استرداد تكلفة مياه الشرب والصرف الصحي:

تتطلب عملية إدارة مرفق مياه الشرب والصرف الصحي على أساس اقتصادية واسترداد التكلفة إعادة النظر في هيكل تعريفه مياه الشرب والصرف الصحي. ودائماً ما يثار نقاش حول عملية تسعير المياه والصرف الصحي فيما يتعلق مثلاً بأسس تسعير الوحدة الزائدة من المياه. حيث يرى الاقتصاديون أن السعر للوحدة الإضافية يجب أن يعتمد على التكلفة الحدية طويلة الأجل *"FORWARD-LOOKING LONG-RUN MARGINAL COST"*. وقد استند هذا المنهج على نظرة النقد للتكلفة الحدية قصيرة الأجل *SHORT-RUN MARGINAL COSTS*، حيث أن تلك التكلفة تعتمد على فرضية أن البنية الأساسية للمياه من محطات الرفع وشبكات التوزيع وغيرها قائمة.

ولا تعتمد التكلفة الحدية طويلة الأجل على وجود البنية الأساسية للمياه، ولكنها تستند على فرضية أن " تكلفة الوحدة الإضافية للمياه ربما تكون أكثر من تكلفة الوحدة السابقة لها إذ تتطلب ذلك تشييد كل أو جزء من البنية الأساسية في بعض المناطق ". فالتكلفة الحدية طويلة الأجل من أهم الحوافز المالية لكل من المستهلك وهيئات أو شركات المياه. فبالنسبة للمستهلك الذي يقرر أن يستهلك وحدة إضافية يجب أن يدفع السعر الذي يعكس التكلفة الإضافية للإمداد بالمياه، وبالنسبة للهيئة (أو الشركة) فإنها تستثمر الإيرادات الإضافية المتولدة من استهلاك المياه لاتخاذ قرارات الاستثمار الرشيدة. وليس بالأمر اليسير الوصول إلى السعر العادل للمياه الذي يرضى جميع الأطراف (مستهلكين وهيئات أو شركات). وبالرغم من هذه الصعوبة إلا أنه يجب أن

يتم تسعير المياه في ضوء العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. فمثلا إذا تم تحديد سعر مرتفع للمياه فإن ذلك سوف يؤدي إلى تحقيق أرباح طائلة لهيئات (أو شركات) المياه نتيجة بيع الوحدات الإضافية من المياه ومن ثم سوف تفقد هيئات (أو شركات) المياه الحافز على تشجيع المستهلكين لاستخدام المياه بصورة اقتصادية (مثل استخدام الغسالات الأتوماتيكية وغيرها) وبالتالي سوف يؤدي ذلك إلى أن يكون زيادة سعر بيع المياه من القرارات السياسية الهامة. ولقد اقترح الباحثون ' نظام لتسعير المياه والصرف الصحي، يعتمد على قياس كمية المياه المستهلكة عن طريق تركيب عدادات لكل الوحدات. وحيث أن التسعير يحظى بالأهمية الأولى فيجب أن يعتمد التسعير على المعلومات التي يتم الحصول عليها من عدادات المياه لتحديد المبلغ الواجب دفعه (الحصول عليه) عن كل وحدة . ويتلخص النقد الذي يوجه لنظام عدادات المياه في أنها تؤدي إلى ضغوط (مالية) على المستهلك لتقليل كمية المياه المستهلكة (بما في ذلك الاستعمالات الأساسية للمياه مثل الصحة وغيرها. ويوضح الشكل (٢-٢) نظام التسعير الجديد المقترح .

شكل (٢-٢) : نظام التسعير المقترح



يشير الشكلان (٢-١) و (٢-٢) أن ترتفع تعريفة المياه فوق التكلفة الثابتة عند زيادة كمية المياه المستعملة عن المستوى الذي تم تحديده للاحتياجات الأساسية. ويمكن استخدام الحوافز المالية أو غير المالية لتقليل كمية المياه المستعملة بشرط أن تستعمل بعد كمية المياه المحددة

للاستعمالات الأساسية . ويجب التأكيد على أن كمية المياه المحددة للاحتياجات الأساسية (والتي تغطي عن طريق التكلفة الثابتة) يمكن أن تختلف من مستهلك لآخر أو بين المنازل. فمثلا يتم تحديد استهلاك المنازل التي بها أفراد أكثر بكمية أكبر من المياه بالمقارنة بالمنازل التي تشتمل على أفراد أقل. بالإضافة إلى أن التكلفة الثابتة (الجزء الذي يدفع من أجل الحصول على المياه اللازمة للاحتياجات الأساسية) تختلف طبقا لطبيعة المسكن، فمثلا المساكن الشعبية أو المساكن الحكومية تدفع أقل من المساكن الخاصة بالأفراد. والهدف من ذلك الأخذ في الاعتبار العوامل الاجتماعية والاقتصادية. وبالرغم من أن النظام المقترح أكثر صعوبة من النظام الحالي إلا أنه يأخذ في الاعتبار النواحي الاقتصادية وتحقق العدالة الاجتماعية والأهداف البيئية. ويشبه النظام المقترح لتعريف المياه في مصر في بعض أجزائه النظام المطبق في اليابان، فعلى سبيل المثال يدفع المستهلك كثيف الاستخدام للمياه في اليابان ثمنا لمترا المياه المكعب يعادل ثمانية أمثال ما يدفعه المستهلك قليل الاستخدام.

○ بدائل تمويل تكلفة توصيل خدمة مياه الشرب والصرف الصحي:

يمكن اقتراح عدة بدائل في هذا المجال هي على النحو التالي:

البديل الأول : يدفع المستفيد من الخدمة التكلفة دفعة واحدة على أن تكون الهيئة (الحكومة) المسئول الوحيد عن تقديم هذه الخدمة. وتستخدم هذه الطريقة في الولايات المتحدة الأمريكية وفي كثير من الدول النامية، خاصة في حالة توصيل خدمات المياه للمباني تم إنشائها قبل توصيل الخدمة. ومن مزايا هذا البديل أن هيئة المياه والصرف الصحي تعتبر المستفيد الأول في حالة تطبيق هذا البديل، وذلك لتحصيل تكاليف التوصيل مرة واحدة مما يغني الهيئة عن الحاجة للاقتراض، ولسهولة النظام المحاسبي، وكذلك لقدرة الهيئة على التحكم في جودة الخدمة. أما عيوب هذا البديل فتتمثل في عدم استفادة الفقراء غير القادرين من خدمات المياه والصرف الصحي وكذلك عدم كفاءة التشغيل الناتج عن استخدام الفقراء غير القانوني (توصيلات غير قانونية). ويحقق هذا البديل للهيئة المقدمة للخدمة استفادة عظيمة من جهة، إلا أن المستخدم من جهة أخرى سوف يكون مرهقا ماديا ويوضع بين اختياريين إما قبول أو عدم قبولها. ومع ذلك فإن سداد التكاليف دفعة واحدة من قبل القادرين عليها يمكن أن يستخدم في دعم توصيل الخدمات إلى غير القادرين.

البديل الثاني : يقوم المستخدم بسداد التكلفة دفعة واحدة، على أن يقوم القطاع الخاص بتوصيل الخدمة. إلا أن هذا البديل لم يعد يستخدم كثيرا ، ففي أغلب الأحيان تفضل كثير من الدول تطبيق البديل الأول. ومن مزايا هذا البديل أن الهيئة لن تقترض أموال، كما أنها لن تباشر أعمال

التوصيل وبالتالي لا تقوم بتوفير عناصر الإنتاج (عمالة، معدات، وغيرها ...)، وأخيرا سيكون توصيل الخدمات بتكلفة أقل من تكلفة الهيئة خاصة في حاله وجود منافسة بين الشركات. أما عيوب هذا البديل فتتمثل في عدم سيطرة الهيئة على درجة الجودة مما قد يزيد من تكلفة أعمال الصيانة في المستقبل. وكذلك استخدام الشركات المنافسة لمواد مختلفة بأحجام ومقاييس مختلفة مما يعوق أعمال الصيانة.

البديل الثالث : تقوم الهيئة بتقديم الخدمة التوصيل على أن تحصل التكلفة من خلال هيكل تعريفية يحدد رسم معين على الوحدة المستخدمة (COMMODITY CHARGE) على أن يتضمن هذا الرسم تكلفة التوصيل والتشغيل والصيانة. وتعتبر هذه الطريقة الأكثر شيوعا كما أنها أيضا المفضلة من قبل البنك الدولي، إلا أن وضع هيكل لتسعير الوحدات (التعريفية) ليس بالأمر البسيط. ومن الملاحظ أنه يستخدم في الدول النامية هيكل تعريفية متزايد وذلك على عكس هيكل التعريفية المستخدم في الولايات المتحدة حيث ينخفض سعر الوحدة بزيادة الاستهلاك. ومن مزايا هذا البديل أنه يعكس فكرة التكافل الاجتماعي حيث يتحمل قطاع الصناعة والتجارة .. باعتبارها قطاعات عالية الاستخدام تكاليف توصيل الخدمات إلى ذوي الاستخدام القليل نسبيا (المنازل) أو خاصة الفقراء منهم (المناطق الشعبية). بالإضافة إلى سهولة عملية حساب وتحصيل التكاليف . أما عيوب هذا البديل فهي كما يلي:

- عدم ضمان الإيرادات فهذا يعتمد على نسبة المبيعات.
- اختلاف نسبة المبيعات عن تلك النسبة المستخدمة في حساب سعر الوحدة قد يؤدي إلى خسائر (إذا أقل) أو إلى أرباح (إذا أكثر).
- من الناحية الاقتصادية فإن تغطية التكاليف الثابتة عن طريق تسعير الوحدات سيؤدي إلى سعر للوحدة أعلى من السعر الأفضل المعتمد على هامش ربح بسيط.. فمن الناحية النظرية فإن المستهلك حساس فيما يتعلق بسعر الوحدات المستخدمة وبالتالي يفترض أنه سيقوم بترشيد استهلاكه عندما يدرك المستهلك أن تكلفة آخر وحدة مستخدمه أعلى نتيجة لتحملها تكاليف التوصيل وغيرها من التكاليف الثابتة سينتج عن ذلك معدل استخدام المستهدف.
- يتضمن هذا البديل فكرة الدعم حيث يتحمل المستهلك عالي الاستخدام جزء أكثر من تكاليف المستهلك محدود الاستخدام، إلا أن هذا يؤثر عدة قضايا يصعب حسمها منها قضية المساواة، ومن يستحق الدعم ؟ ما هي نسبة الدعم الأمثل؟ وغيرها .

البديل الرابع : تقوم الهيئة بتوصيل المياه اللازمة على أن يقوم المستخدم بسداد تكلفة هذه الأعمال فقط (أي التكلفة الاستثمارية) بالتقسيط. وبهذا تكون تسعيرة الوحدات منفصلة عن تكلفة

الوصلات الأساسية. وتعتبر هذه الطريقة أكثر الطرق استخداما في الولايات المتحدة الأمريكية بينما يقل استخدامها جدا في الدول النامية. فمثلا يتم السداد في أمريكا خلال عشرة سنوات وبمعدل فائدة بسيط، أما في كالورينا الشمالية مثلا ففترة السداد أكثر من خمس سنوات وبمعدل فائدة ٦% سنويا، وتسمى بالأموال الدوارة (REVOLVING FUNDS). وتستخدم هذه الطريقة أيضا في كل من المغرب وبوليفيا. ويفضل استخدام هذه الطريقة في حالة عمل نظام خدمة جديد أو في حالة عمل إمدادات لنظام قديم موجود بالفعل. ومن مزايا هذا البديل أن الإيرادات المستخدمة لتغطية التكاليف غير مرتبطة وبالتالي غير متأثر بحجم المبيعات من المياه، كما أن كل مستفيد يتحمل تكلفة استفادته من الخدمة مما يحقق قدر كبير من عدالة التكلفة.

أما عيوب هذا البديل فتتمثل في صعوبة إعداد الفواتير وصعوبة عملية التحصيل، والقضاء على مبدأ دعم الأغنياء للفقراء، وأخيرا قد لا يستطيع الفقراء تحمل التكاليف وبالتالي لن يحصلوا على مثل هذه الخدمة الأساسية .

البديل الخامس: تقوم الهيئة بتوصيل الخدمة على أن تحصل التكاليف من خلال الضرائب على الممتلكات (استنادا إلى موقع العقار ومساحته). وتستخدم هذه الطريقة في الولايات المتحدة الأمريكية حيث تقوم البلدية بتحصيل التكلفة سنويا ضمن الضريبة. أما نظام التقديرات (التثمين) فيستخدم بواسطة الهيئة حيث إنها لا تملك سلطة تحصيل الضرائب ويتم تحصيل هذه الأموال على أقساط بغض النظر عن ما إذا كانت التوصيلات قد تمت بالفعل أم لا على اعتبار أن مجرد توافر مرافق عامة في منطقة سكنية معينة يزيد من قيمتها بغض النظر عن وجود التوصيلات إلى داخل المنازل. ومن مزايا هذا البديل أن تغطية التكاليف غير مرتبط وغير معتمد على نسبة المبيعات، كما أن توصيل الخدمات للفقراء تدعم من القادرين سواء كانوا مستفيدين من الخدمة أم لا. أما عيوب هذا البديل فهي كما يلي:

- يجب أن يكون للهيئة طبقا لهذا النظام سلطة فرض الضرائب أو تقييم العقارات.
- تقسيم الضرائب المحصلة وتوجيه جزء منها للهيئة مما يزيد من صعوبة العملية الحسابية ويجعل هذه الطريقة مستحيلة التطبيق في الدول النامية .
- ضرورة استمرار عملية التثمين بصفة دورية لتعديل قيمة العقار وهو عملية مكلفة ومعقدة وتعطي مساحة كبيرة للتلاعب من خلال الخس والرشاوي.
- أن تطبيق الضرائب على الممتلكات تحتاج إلى نظام ضريبي كفاء وهو ما قد لا يتوافر في أغلب الدول النامية.

البديل السادس: الاعتماد على أسلوب الرهن العقاري (HOME MORTGAGE) على أن يقوم الأفراد بتوصيل الخدمة بأنفسهم بعيدا عن الهيئة. وتستخدم هذه الطريقة في المناطق العمرانية الجديدة والتي يكون فيها المقاول مسنول عن تجهيز الأراضي وكافة أعمال البنية الأساسية كما يكون مسنول أيضا عن توصيل الخدمات داخل المنازل وبالتالي يقوم المقاول أو المسنول عن إنشاء المباني بتوصيل المياه وأدراجها ضمن التكلفة الكلية للمنزل. ومن مزايا هذا البديل توصيل الخدمات إلى جميع المنازل الحديثة، والاعتماد على أسلوب الرهن العقاري كوسيلة تمويل طويلة المدى يقلل حجم المدفوعات الشهرية عنه في حالة الاعتماد على التمويل قصير المدى .

أما عيوب هذا البديل فهي أن هذا الأسلوب لا يطبق إلا على المنازل الحديثة وبالتالي المستفيدين منه القادرين فقط على شراء هذه المنازل، وقد يؤدي توصيل الخدمات عن غير طريق الهيئة إلى ضعف جودة الخدمة المقدمة، وأخيرا قد تؤدي معدل الفائدة على الرهن العقاري إلى زيادة تكلفة الحصول على الخدمة.

البديل السابع: السداد بواسطة المستخدم بالاعتماد على قروض تجارية " التوصيل بواسطة الهيئة أو الأفراد ". فتقوم الهيئة أو شركة قطاع خاص بتوصيل الخدمات وأن يسدد المستخدم التكلفة عن طريق قرض من البنوك التجارية. ومن مزايا هذا البديل أن الهيئة لا تنشغل بإعداد حسابات التكلفة أو تحصيل التكلفة، كما لا تحتاج الهيئة إلى الاقتراض حيث أنها تحصل التكلفة فوراً .

أما عيوب هذا البديل فهي كما يلي:

- أن اغلب الفقراء غير مؤهلين للحصول على قروض تجارية من البنوك وبالتالي غير قادرين على الاستفادة من الخدمة .
 - الاعتماد على قروض تجارية لسداد تكلفة توصيل خدمات المياه والصرف الصحي قد ترفع من تكلفة الخدمة حيث أن القروض التجارية عالية التكلفة في اغلب الأحيان .
 - تتوفر القروض التجارية فقط في المناطق الحضرية التي لا تمثل فيها المياه والصرف الصحي مشكلة كبيرة كما هو الحال في المناطق الريفية .
- والخلاصة: أنه لا توجد طريقة أو سياسة مثلي يمكن تطبيقها على كافة الحالات والمواقف وإنما تختار الدول ما يتلاءم مع ظروفها الاقتصادية والاجتماعية أخذين في الاعتبار النقاط الأربعة التالية:

- أ- الأخذ في الاعتبار معدل خطر تغطية التكاليف *RISK OF RECOVERY* عند تقدير التكلفة.
- ب- يجب الأخذ في الاعتبار أن الفقراء يفضلون دائما أن يكون الدفع على أقساط تتناسب مع قدراتهم المالية المحدودة *LEVEL OF PAYMENT* بغض النظر عن حجم المطلوب دفعه.

ج- أن يحقق النظام المتبع قدر من المساواة بدعم المستفيدين الأغنياء للمستفيدين الفقراء .

د- سهولة عملية الحسابات وأعداد الفواتير والتحويل .

وقد يقترح عدم خصخصة الإنتاج لمرفق مياه الشرب والصرف الصحي، على اعتبار أن قطاع مياه الشرب والصرف الصحي يتمتع بطبيعة احتكارية خاصة بالمقارنة بباقي المنافع والخدمات العامة الأخرى، ومن الصعب كسر هذا الاحتكار لاعتبارات اجتماعية إنسانية وسياسية. حيث تشير تجربة خصخصة قطاع مياه الشرب في إنجلترا فشل محاولات الحكومة على كسر هذه الطبيعة الاحتكارية عن طريق إنشاء مكتب الخدمات المائية الذي تتولى الإشراف عليه الدولة والذي من أبرز مهامه تحديد تعريف مياه الشرب والصرف الصحي والإشراف على جودة الخدمة. إلا أن ذلك لا يعني عدم خصخصة الإدارة والتوزيع . وتجدر الإشارة إلى أن المياه بطبيعتها احتكارية حتى لو تم خصصتها ولا يمكن لأي فرد أن يحدد بصورة واضحة ومباشرة القرار الصحيح فيما يتعلق بإنتاج وتوفير المياه - سواء الإسناد إلى الملكية العامة أم الملكية الخالص أم كليهما ؟ إلا أنه قد يمكن خصخصة الإدارة أو التمويل أو منح حق الامتياز بتطبيق نظام (BOT) والذي يعطى القطاع الخاص حق إنشاء وتمويل مشروعات مياه الشرب والصرف الصحي وتشغيلها لفترة زمنية محددة يقوم بعدها بتحويل أو أعاده ملكيتها للدولة بدون مقابل. أو نظام (BOOT) الذي يعني أن يتولى القطاع الخاص إنشاء وتشغيل وامتلاك مشروعات المياه والصرف الصحي على أن يقدم الخدمة المطلوبة بمستوي الجودة والأسعار التي تحدده الحكومة لفترة زمنية محددة بعدها تعاد الملكية للدولة بدون مقابل. وتتصف نظم إدارة مياه الشرب والصرف الصحي بمصر بنقاط ضعف كثيرة من أهمها محاسبة مستهلكي المنازل على أساس معدل الأساس الثابت على عكس محاسبة مستهلكي الأعمال التجارية على أساس العدادات، بالإضافة إلى الانفصال التام بين عملية التسعير والتكلفة في المياه ومن ثم عدم تحقيق الكفاءة والفاعلية. ويرجع ذلك إلى الجوانب الاجتماعية والسياسية والاقتصادية وتحقيق العدالة بالنسبة للمستهلك، وهو ما يجب التفكير فيه قبل اللجوء لخصخصة هذا المرفق الهام والحيوي.

الملحق الثالث

قطاع النقل البرى بالسكك الحديدية

يعتبر النقل البرى أحد الأنشطة الهامة في منظومة قطاع النقل البرى والبحري والجوى، حيث يشكل هذا القطاع أحد المجالات الحيوية في خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما يرتبط ارتباطا وثيقا بالتطورات الاقتصادية ويؤثر تأثيرا واضحا على مدى كفاءة وتطور الحياة الاقتصادية باعتباره قطاع محوري ضروري لربط حركة كافة الأنشطة الاقتصادية بعضها ببعض. ويعتبر قطاع النقل، بجميع أشكاله، والتجارة الدولية وجهان لعملة واحدة فهو عصب التنمية وشريان الحياة للتبادل التجاري الدولي، ولذا قد يؤخذ كمؤشر لمدى تقدم ورقى الأمم.

وبالرغم من أهمية النقل البرى على المستوى المحلى فإن أشكال النقل الأخرى (البحري والجوى) وخاصة النقل البحري يعتبر من أهم عوامل تنشيط التجارة الدولية، حيث يستحوذ على ما يزيد عن ٨٠% من حجم التجارة الدولية العابرة للقارات وكلما انتعشت التجارة الدولية زاد الطلب على خدمات النقل البحري. حيث لا تستطيع وسائل النقل الأخرى منافسة النقل البحري فيما يتعلق بالتكلفة والأحجام المتداول نقلها. وبالرغم من أهمية النقل البحري فإن النقل البرى (سواء بالطرق أو السكك الحديدية) يعتبر حلقة الوصل التي لا غنى عنها بين الأسواق المحلية والدولية وبالتالي فهو عامل مؤثر في التجارة الدولية أيضا بالإضافة لكونه من العوامل المؤثرة في تطور الاقتصاد القومي ليس فقط باعتباره محور حيوي يتطلب تكامله مع الأنشطة الاقتصادية الإنتاجية بل بما يوفره أيضا من شبكات الطرق الحديثة ووسائل النقل المناسبة والضرورية لنقل كل من الصادرات والواردات السلعية من مناطق الإنتاج إلى الموانئ والأسواق الداخلية والخارجية، هذا بالإضافة إلى ما يقوم به النقل البرى من ربط مناطق الإنتاج المختلفة بمناطق الاستهلاك على أتساع الجمهورية وتسهيل حركة نقل المواطنين والبضائع بين مختلف المناطق والأقاليم.

ويكتسب النقل البرى في مصر، وبصفة خاصة السكك الحديدية، أهمية قصوى في حركة التنمية الاقتصادية والاجتماعية بما تقدمه من خدمات النقل والشحن لكافة المواطنين من تجار ومستهلكين وأفراد. وتسعى الدولة في هذا الصدد إلى تطوير وتوفير هذه الخدمات بأسعار تتناسب مع دخول كافة الطبقات الاجتماعية وخاصة الطبقات ذات الدخل المحدودة وهى الغالبية التي تستخدم هذا المرفق. كما يعتبر مرفق قطاع السكك الحديدية في مصر أيضا من أكثر خدمات البنية الأساسية التي تمارس الدولة فيها الاحتكار، فالاعتقاد السائد، خاصة بالدول النامية، أن كافة قطاعات البنية الأساسية كالطاقة والغاز والمياه والاتصالات والنقل تنم عن خصائص احتكارية،

حيث كان يعتقد قبل ظهور موجة الخصخصة في الثمانينات أن تشغيل هذه القطاعات بواسطة جهة واحدة (أي الدولة من خلال القطاع العام) يتيح تقديم خدماتها بكفاءة أكثر مما لو قدمت هذه الخدمات عن طريق جهات منفصل عديدة، هذا إلى جانب الاعتقاد بان سيطرة الدولة على تحديد تكلفة الخدمات دائما ما يكون لصالح فئات محدودى الدخل. لذلك أصبح مصير أي من أنشطة هذه القطاعات متشابكا ومعقدا مع المشروع العام المحتر نظرا لسيطرة الدولة، وهو ما يثير قضية خصخصة هذه القطاعات. وقد فقدت هذه النظرية مبرراتها بتطبيق سياسات الإصلاح الاقتصادي وبرامج الخصخصة مع بداية الثمانينات بالإضافة إلى الطفرة التكنولوجية إلى ساهمت بفاعلية في تقليل التكاليف وتطبيق أساليب تكنولوجية حديثة لتوفير هذه الخدمات بنوعية أفضل وأسرع وبتكلفة أقل. إلا أن هذا التطور التكنولوجي تطلب استثمارات لم تستطع الميزانية العامة للدول النامية تحملها، حيث قام القطاع الخاص بنقل هذه التكنولوجيا، الأمر الذي ترتب عليه تقليص احتكار الدولة لبعض قطاعات البنية الأساسية وخصخصتها، خاصة قطاعات الاتصالات والكهرباء والغاز.

ومما يضيف أهمية لقطاع النقل في مصر وسعى الدولة لتطويره وزيادة كفاءة خدماته ومعالجة العجز الدائم لبعض هيئات النقل العام قيام مجلس الشورى بمناقشة هذه المشكلة في إطار تقريره عن تحديث مصر الذي صدر مؤخرا. فقد أشار التقرير إلى أهمية قطاع النقل في التنمية الاقتصادية والتجارة الدولية وحدد التقرير رؤية مستقبلية لتطوير قطاع النقل في ظل المفاهيم العالمية الحديثة وبما يواكب المتغيرات والتحولات الاقتصادية المحلية والإقليمية والعالمية. وأشار التقرير إلى ضرورة وضع استراتيجية قومية شاملة للنقل وذلك من خلال الربط والتنسيق بين جميع أشكال ووسائل النقل وتطوير الطرق والشبكات الحالية وتحديد طاقات الاستيعاب بهدف رفع كفاءتها مع تحديد مشروعات التطوير والتوسع المستقبلية واستثماراتها وأولويات تنفيذها وأساليب تمويلها وإدارتها وما يتطلب ذلك من ضرورة إعادة هيكلة نظام تقديم خدمات النقل بصوره المختلفة. كما أشار التقرير أيضا إلى إعادة هيكلة الهيئات العامة العاملة في مجال قطاع النقل طبقا للرؤية التي سوف يشملها التخطيط الإستراتيجي الشامل وعلى أساس كونها هيئات اقتصادية مستقلة (كالهيئة القومية لسكك حديد مصر). وأشار إلى ضرورة الفصل بين الإدارة الاقتصادية لأي هيئة من هيئات النقل، بما يجب أن تحققه من موارد للمحافظة على توازنها المالي مع تحقيق عائد على استثمار، وبين مراعاة البعد الاجتماعي في تسعير الخدمات المقدمة وما يتطلب ذلك من تخفيض تسعير بعض الخدمات لتتمشى مع التزام الدولة في مراعاة الفئات محدودة الدخل. وقد يتطلب ذلك إجراء دراسات منفصلة تأخذ في الاعتبار كل من البعد الاقتصادي للهيئات العامة (وفقا

لاقتصاد السوق) والبعد الاجتماعي للمواطنين المستفيدين من خدمات النقل، على أن تقرر الدولة ما يمكن أن تتحمله من فروق مالية (في صورة دعم) للموائمة بين تحقيق هدف الكفاءة الاقتصادية والهدف الاجتماعي. ودعي التقرير الهيئات الاقتصادية البحث عن أنشطة مساعدة لزيادة مواردها المالية خلال فترة زمنية محددة على أن تلغى الحكومة الدعم المخصص لهذه الهيئات بانتهاء هذه المدة، كما أوصى بضرورة تفعيل دور القطاع الخاص في قطاعات النقل المختلفة بعد تحديد ووضع الأطر المناسبة التي تسمح بمشاركة القطاع الخاص بمستويات مختلفة في قطاع النقل، وعلى أن يكون هناك خيارات عديدة بين الحكومة والقطاع الخاص فيما يتعلق بهذه المستويات وبحيث تتدرج من إدارة المشروعات العامة التي تملكها الدولة بالفعل أو تملك تلك المشروعات للقطاع الخاص عن طريق العقود (*BOT, BOO*) مع استصدار القوانين التي تكفل ذلك. ويجب أن يتخذ هذا الإجراء في إطار تطوير شبكات الطرق وتحديث السكك الحديدية وفقا لأحدث التكنولوجيات وذلك في إطار مشاركة القطاع الخاص في مشروعات التطوير. وقد أوصى التقرير في نهايته بضرورة تطوير الهيكل المؤسسي والتنظيمي مع إعادة مراجعة جميع القوانين والتشريعات المنظمة لعمليات نقل الركاب والبضائع عبر كافة الطرق والشبكات بما يتماشى مع التحولات الجديدة.

٥ التعريف بالنقل البري بالسكك الحديدية في مصر:

تتمتع مصر بشبكة من الطرق البرية وخطوط السكك الحديدية التي تمتد من الجنوب إلى الشمال وتغطي الدلتا والوادي وتربط المناطق الصحراوية والمناطق المستصلحة الجديدة بمناطق الوادي من خلال محاور برية وحديدية رئيسية. فقد قدرت أطوال شبكة الطرق البرية بنحو ٥٠ ألف كم منها نحو ١٩,٥ ألف كم من الطرق الإسفلتية، تشرف عليها الهيئة العامة للطرق والكباري، ونحو ١٧,٢ ألف كم من الطرق الإسفلتية ونحو ١٢,٨ ألف كم من الطرق الترابية، تشرف عليها مديريات الطرق والنقل بالمحافظات. كما قدرت أطوال شبكة السكك الحديدية بنحو ٥٥٠٠ كم عام ١٩٩٠ زادت إلى نحو ٩٣٠٠ كم عام ١٩٧٧. وقدر عدد الركاب على خطوط السكك الحديدية بنحو ١,٢ مليون راكب وحجم البضائع التي تم نقلها بنحو ١٢ مليون طن في عام ١٩٩٧، وفقا لإحصاءات هيئة سكك حديد مصر، إدارة هندسة السكك. وتتميز خطوط السكك الحديدية المصرية بأنها تتوزع في نمطين رئيسيين، الأول النمط الشبكي وفيه تنتشر الخطوط في الوجه البحري وتنتشعب على شكل شبكة تغطي الدلتا وتتناسق مع فروع النيل والسرع الرئيسية والمجاري المائية، وتتجه معظم الخطوط من الجنوب إلى الشمال ونادرا ما يوجد خطوط تسير في اتجاه شرق-غرب. أما النمط الثاني فهو النمط الطولي الذي يمتد من القاهرة إلى أسوان باتجاه من الشمال إلى الجنوب غرب النيل، حيث أن المناطق المأهولة بالسكان تأخذ شكل وادي ضيق لا يزيد

عرضه عن ١٠ كم ولهذا فمن السهل خدمة هذه المناطق بخط رئيسي واحد يسير موازيا للنيل من الشمال إلى الجنوب.

تعمل على شبكات الطرق البرية مجموعات متنوعة من وسائل النقل البري غير الحديدية تشمل سيارات الركوب الخاصة (الملاكي) وشركات نقل البضائع الخاصة والمركبات العامة من سيارات الأجرة والأتوبيسات والميكروباص وغيرها والتي تختلف فيما بينها من حيث نظم الإدارة والملكية وتعريفه الركوب مما يشكل منافسة فيما بينها بالرغم من سعي الدولة إلى توفير الخدمات بأسعار مدعمة من خلال مركبات النقل العامة العادية (شركات النقل العامة المملوكة للدولة). أما فيما يتعلق بالسكك الحديدية فهي تدار بواسطة هيئة عامة تابعة للدولة تتولى تحديد نظم التشغيل والتعريفه (سواء بالنسبة لنقل الركاب أو البضائع)، ولا تواجه هيئة السكك الحديدية منافسة حقيقية في مجال خدماتها باستثناء المنافسة التي تواجهها من وسائل النقل والانتقال البرية الأخرى فيما يتعلق بالمرونة وتنوع وسيلة النقل واختلاف التعريفه فيما بينها، بمعنى أنه لا يوجد منافسة على خدمات السكك الحديدية وإنما المنافسة بين خدمات النقل البرية الحديدية وغير الحديدية حيث تتمتع الأخيرة بهامش من المنافسة بين القطاع العام والشركات الخاصة بالنسبة لاختلاف مسارات الخدمة والسرعة والأمان وتعريفه الركوب. وقد جاء خلال المناقشة بدائرة الحوار حول مصر وتحديات المستقبل: قطاع النقل وتحدياته التي عقدت بمعهد التخطيط القومي أن مرفق السكك الحديدية يشكو من تحقيق خسائر مستمرة مما يطرح بعض التساؤلات حول التصورات المستقبلية لما يمكن أن يكون عليه هذا المرفق فيما يتعلق ليس فقط بتطور وتحسين مستوى خدماته، ولكن أيضا بكفاءة التشغيل الاقتصادي والقدرة على المنافسة وتحرير أسعار خدماته.

لقد أنشئت خطوط السكك الحديدية في منتصف القرن الثامن عشر، حيث بدأت دراسة إنشاء السكك الحديدية في مصر عام ١٨٥١ وبحلول عام ١٨٥٤ تم الانتهاء من بناء نحو ١١٠ كم من القبارى بالإسكندرية إلى كفر العيس على فرع رشيد مقابل كفر الزيات، وكان خط منفردا ثم ازدوج عام ١٨٦٢، وتوالى استكمال الخط حتى تم ربط الإسكندرية بالقاهرة عام ١٨٥٦ وبلغ طوله ٢١٠ كم وتم ازدواجه بالكامل عام ١٨٦٢ وكانت تقطع هذه المسافة في سبع ساعات، ويعتبر أول خط سكك حديد للركاب ينشأ في أفريقيا بل في الشرق بأكمله. وكان في طليعة الخطوط التي أنشئت خارج أوروبا، وذلك بعد افتتاح أول خط حديدي لنقل الركاب في العالم بإنجلترا عام ١٨٢٥ ، وبلغ طوله ١٥ كم فقط. وأعقب ذلك إنشاء الخط الحديدي بين القاهرة والسويس، وكان هدف محمد علي آنذاك تطوير الطريق البري بين القاهرة والسويس أملا في تحسين علاقته مع الإنجليز. وقد كان هناك شركة تسير خطا منتظما من العربات التي تجرها البغال بين القاهرة والسويس، مع

إدارة سلسلة من الاستراحات والمحطات على الطريق وتنافس معها شركة " واجهورن WAG HORN التي أقامت خطا ملاحيا على النيل بين الإسكندرية والقاهرة ثم أدمجت الشركتان عام ١٨٣٦.

وقد تطورت خطوط السكك الحديدية بعد ذلك، حيث تفرع من الخط الرئيسي "القاهرة - الإسكندرية" خطوط أخرى رئيسية امتدت لتربط مديريات الوجه البحري، وكذلك أمتد خط رئيسي لربط مديريات الوجه القبلي، كما أنشئت خطوط فرعية لتربط بين القرى والمراكز. وكان للسكك الحديدية أثر عظيم في تنشيط الحياة الاقتصادية والاجتماعية وأشدت إقبال السكان على استخدامها، كما ساهمت في زيادة الإنتاج الزراعي وخاصة القطن بتسهيل نقله من مناطق الإنتاج إلى مركز تصديره بالإسكندرية. وقد أنشئت أيضا خطوط الضواحي في كل من القاهرة والإسكندرية منها خط حلوان الذي بدأ الخدمة عام ١٨٧٢ وظل ضمن سكك الحكومة المصرية حتى عام ١٨٨٢، حيث منحت الحكومة حق استغلاله (حق امتياز) إلى القطاع الخاص ممثلا في شركة " متر بوليتان" وشركة " سكك حديد القاهرة حلوان" المملوكة لإخوان سو ارس. ثم انتقل هذا الحق إلى شركة سكك حديد الدلتا وأخيرا استعادته الحكومة عام ١٩١٤. ثم أنشئ خط كوبري الليمون-المطرية وبدأ الخدمة عام ١٩٠١، وأدى هذا الخط إلى زيادة النمو العمراني لمدينة القاهرة في اتجاه الشمال الشرقي وزيادة العمران على جانبيه وربط تلك الضواحي بالقاهرة. كما أنشئ خط رشيد في عام ١٨٧٢، ثم أنشئ خط مريوط عام ١٩٠٠ بطول ٢٣٩ كم لحساب الخديوي عباس حلمي والى مصر آنذاك، وقد رغب الخديوي في بيع هذا الخط إلى شركة أجنبية ولكن اشترته الحكومة المصرية عام ١٩١٤. وقد أنشئت أيضا بعض الخطوط الحديدية للأغراض الحربية ومنها خط سيناء المفرد، الذي أنشأته السلطات العسكرية البريطانية عام ١٩١٦ بطول ٢١٠ كم بين الفردان ورفع ووصل إلى حيفا عام ١٩١٨. كما أنشئ أيضا خط الشلال وهو امتداد خط أسوان المدني إلى الشلال بطول ١١ كم وكان حلقة الوصل بين مصر والسودان فيها يتبادل النقل بين البلدين.

وقد أنشئ المزيد من خطوط السكك الحديدية خلال الفترة ١٩٣٩-١٩٤٥ وذلك في إطار معاهدة التحالف بين مصر وبريطانيا عام ١٩٣٦، حيث نصت المعاهدة على تحسين السكك الحديدية وإنشاء الطرق البرية والمطارات. كما أنشئت أيضا الخطوط الإضافية الصحراوية والتي شكلت قسمين لا يتصلان ببعضهما، القسم الشمالي منها طوله ٢٥٦ كم والجنوبي ٦١ كم وتسير محاذية للسكك الحديدية الرئيسية على الضفة الغربية للنيل، ويتصل القسم الشمالي بالخطوط الرئيسية. كما أنشئت الدائرة السنوية خطوط إضافية بين عامي ١٨٧٠-١٨٧٨ لنقل قصب السكر بالوجه القبلي من المزارع إلى مصانع التكرير، ثم آلت هذه الخطوط إلى شركة السكر والتقطير

المصرية عام ١٩٠٢ استردتها الحكومة عام ١٩٠٦. وقد أستخدم هذه الخطوط في حركة نقل الركاب إلى جانب وظيفتها الأساسية لنقل القصب إلى المصانع. كما أنشئ عام ١٩٠٦ خط حديدي بامتياز خاص منح إلى اتحاد مصر الغربية بطول ١٩٥ كم لربط الواحات الخارجة بـوادي النيل استردته الحكومة عام ١٩٠٩، إلا أنه أزيل عام ١٩٥٦ لعدم جدواه الاقتصادية.

ولقد أدى التوسع في مشروعات الري الكبرى في مصر وتنوع إنتاج المحاصيل وضرورة نقلها من القرى إلى المدن، إلى تشييد خطوط حديدية (ذات أتساع ضيق) تملكها شركات خاصة وترتبط بالخطوط الحكومية الرئيسية. فقد منحت الحكومة المصرية امتيازات لثلاث شركات أهلية لإنشاء شبكة خطوط ضيقة، منها شركة سكك حديد الوجه البحري التي أنشأت خطوطها اعتباراً من عام ١٨٩٦ بطول ٢٥٧ كم معظمها كانت بمحافظة الدقهلية وقليل منها بالشرقية، والثانية شركة سكك حديد الدلتا الضيقة التي أنشئت خطوطها عام ١٨٩٧ بطول ١١٠٨ كم وغطت كل محافظات الوجه البحري باستثناء محافظة المنوفية، والثالثة شركة سكك حديد الفيوم الزراعية التي أنشئت عام ١٨٩٨ وبلغت أطوال شبكتها نحو ١٥٨ كم. وقد تعرضت هذه الشركات للمنافسة الشديدة من النقل البرى بالسيارات ولم تغطي إيراداتها مصروفات التشغيل الاقتصادي لنشاطها، مما أدى إلى توقف وإلغاء معظم هذه الخطوط عام ١٩٥٦ لعدم جدواها الاقتصادية، إلا أن شركة حديد الوجه البحري استمرت في الخدمة لربط طرفي محافظتي الشرقية والدقهلية بطول ٢٥٠ كم.

ويعتبر عصر إسماعيل (١٨٦٣-١٨٧٩) العصر الذهبي للسكك الحديدية في مصر، حيث تم خلال تلك الفترة الهامة إرساء قواعد الحرية الاقتصادية وتم تحقيق بعض أوجه الإصلاح في النشاط الاقتصادي وارتفع مستوى المعيشة نسبياً. ولعب القطاع الخاص دوراً هاماً في إنشاء وتشغيل بعض الخطوط من خلال منح الحكومة امتيازات للشركات الخاصة، قبل أن تؤول هذه الخطوط إلى الدولة في عام ١٩١٤. كما يلاحظ زيادة الاهتمام بالسكك الحديدية في آخر عهد إسماعيل (عام ١٨٧٩) حيث بلغت جملة أطوال الخطوط الحديدية الرئيسية نحو ١٨٨٠ كم، ثم بلغت نحو ٢٥٨٣ كم عام ١٩٠٧، ثم إلى نحو ٥٤٨٠ كم عام ١٩٣٢ منها نحو ٥٢٨١ كم خطوط عادية ونحو ١٩٩ كم خطوط ضيقة. وكانت بعض هذه الخطوط مفردة إلا أنه تم ازدواجها تبعاً لزيادة حركة النقل وتوفير التمويل. وقد تدهورت حالة معظم هذه الخطوط بعد انتهاء الحرب العالمية الأولى، لذلك وضع برنامج للتجديد والإصلاح عام ١٩٢٥ جددت بمقتضاه كثير من خطوط ومعدات السكك الحديدية إلى جانب إنشاء وتوسيع بعض الخطوط الهامة.

٥ تطور السكك الحديدية في العصر الحديث:

كان من الضروري تحسين وتطوير أساليب استغلال هذا المرفق الهام وفقا للتطور الاقتصادي للدولة وفي ضوء الأساليب الحديثة المستخدمة في الدول الأخرى، وذلك بعد التدهور الذي حدث لمرفق السكك الحديدية نتيجة الحرب العالمية الثانية. فقد اهتمت الحكومة آنذاك بحصر المشكلات التي تواجه هذا المرفق واقتراح الحلول للتغلب عليها. فتم خلال فترة الخمسينات تجديد بعض الخطوط وعددا من الكباري التي تجاوزت العمر الافتراضي وعددا كبيرا من القاطرات وعربات الركوب والبضائع إلى جانب تجديد الورش وأوناش الفرز. كما تم إجلال قاطرات الديزل محل القاطرات البخارية تدريجيا حتى أستبدل جميع القاطرات البخارية بحلول عام ١٩٦٥. ونتج عن ذلك زيادة أجور نقل الركاب على الخطوط الحديدية نظرا للسرعة وتحسين الخدمة، وطبقت النظم الاقتصادية الحديثة في نقل الركاب والبضائع، كما حققت تشغيل قطارات الديزل وفورات كثيرة من حيث الوقود المستهلك والأيدي العاملة وكذلك نسبة استهلاك القضبان الحديدية نتيجة لسير القاطرات فوقها. وبشير ذلك إلى أن إدخال التكنولوجيا الحديثة كان عاملا هاما في تحقيق وفورات في نتائج أعمال التشغيل وهو ما يمكن حدوثه مرة أخرى إذا ما تم تطوير هذا المرفق وتطبيق أساليب تكنولوجية حديثة خاصة في مجال الاتصالات والإشارات الإلكترونية وهندسة الخطوط وتشغيلها بالكهرباء، إلا أن ذلك يتطلب استثمارات ضخمة لا تتحمل ميزانية الدولة على توفيرها، إلا أنه قد يطلب من القطاع الخاص المساهمة وفقا لأسلوب عقود الامتياز المشار إليها في تجارب الدول التي قامت بخصخصة بعض الأنشطة الخدمية لهذا القطاع. وقد شمل التطوير أيضا مراعاة المشروعات والنظم التي تتطلبها المحافظة على سرعة وسلامة القطارات وزيادة الحركة على بعض الخطوط، فتم ازدواج خط الصعيد فيما بين أسيوط وسوهاج وكهربية خط حديد حلوان، وأنشئ كوبري على النيل لربط سكة حديد الوجه القبلي على الضفة الغربية للنيل بالمنطقة الصناعية في حلوان والمعصرة والمعادي في شرق النيل، كما أنشئ أول مصنع بمصر لإنتاج عربات البضاعة (سيماف) وزاد عدد القطارات وعدد عربات الركوب، وتم تطوير عربات البضائع استخدمت عربات التلجالات الكهربائية. كما تم استعمال النظم الآلية في شحن وتفريغ البضائع للمحافظة على سلامتها.

وقد أستمر التطوير في مرفق السكك الحديدية سواء بالنسبة للخطوط والقطارات وعربات الركوب والبضائع، أو بالنسبة لنوعية الخدمة المقدمة من حيث فئات الدرجات والسرعة ولامان، وذلك وفقا لمقتضيات الحركة ونمو النشاط الاقتصادي وزيادة النمو السكاني والاتجاه لإنشاء مناطق عمرانية جديدة إلى جانب زيادة الرقعة الزراعية من خلال التوسع الأفقي مع ضرورة ربط

المناطق العمرانية والزراعية الجديدة بالمدن الرئيسية. وبحلول عام ١٩٩٠ قدرت أطوال شبكة السكك الحديدية بنحو ٥٥٠٠ كم، زادت إلى نحو ٩٣٠٠ كم في عام ١٩٧٧. كما قدر عدد الركاب على خطوط السكك الحديدية بنحو ١,٢ مليون راكب وزاد حجم البضائع التي تم نقلها إلى نحو ١٢ مليون طن في نفس العام.

وقد أنشئت هيئة عامة لشئون السكك الحديدية في مصر عام ١٩٥٦ ذات شخصية اعتبارية مستقلة تتولى إدارة المرفق من خلال مجلس إدارة يصرف أمورها دون التقييد بالنظم المالية والإدارية المتبعة في المصالح الحكومية، وقد أعقب ذلك صدور قرارات كان الغرض منها جعل هذا المرفق أقرب إلى أنظمة المنشآت التجارية، ولكن ظلت الدولة محتكرة لخدمات نقل الركاب والبضائع بالسكك الحديدية واستمر المرفق في تحقيق خسائر تراكمت عاما بعد آخر.

٥ الهيكل التنظيمي والوضع المالي الراهن للهيئة القومية لسكك حديد مصر:

تعتبر الهيئة القومية لسكك حديد مصر إحدى الهيئات الاقتصادية التي تضم تسعة وخمسين هيئة عامة ذات استقلال مالي إداري. وتعاني جميع هذه الهيئات الاقتصادية باستثناء هيئتي قناة السويس والبتروك من خلل هياكلها المالية والتمويلية في ظل قصور الموارد وعجزها عن تغطية الاستخدامات اللازمة. وتشير الميزانية المجمعة للهيئات الاقتصادية إلى أنها حققت عجزا في نتائج أعمالها خلال العام المالي ٢٠٠١/٢٠٠٢ بلغ قيمته ٢,٣ مليار جنيه باستثناء هيئتي قناة السويس والبتروك اللتين حققتا فائضا قبل الضريبة كصافي لنتائج الأعمال قيمته ١٠,٢ مليار جنيه. وتبلغ قيمة الأصول الثابتة لهذه الهيئات في ٣٠ يونيو عام ٢٠٠٢ نحو ٩١ مليار جنيه وأن هناك مشروعات تحت التنفيذ قيمتها ٣٨,٤ مليار جنيه، وبلغت قيمة الاستثمارات الحالية ١٩٣,١ مليار جنيه. وقدر قيمة العجز المرحل من سنوات سابقة بمبلغ ٢٧,٧ مليار جنيه، وقيمة المخزون بنحو ١٧,١ مليار جنيه والنقدية بالبنوك والصندوق بمبلغ ٢٠,٤ مليار جنيه. وتقدر إجمالي الأصول للهيئات الاقتصادية بنحو ٤٨٤,٢ مليار جنيه، ولا يزيد العائد على استثمارات هذه الهيئات عن نحو ٢,٥% سنويا. يتضح من ذلك أنه يجب على الحكومة أن تتخذ من الإجراءات المناسبة للحد من خسائر هذه الهيئات وهو ما تسعى إليه الدولة حاليا.

وتعتبر الهيئة القومية لسكك حديد مصر ثاني الهيئات الاقتصادية في تحقيق عجزا في نتائج أعمالها بعد هيئة السلع التموينية، حيث بلغ عجز الهيئة عن العام الماضي (٢٠٠١/٢٠٠٢) نحو ١٦٤,٧ مليون جنيه، وتحصل الهيئة على دعم حكومي يتراوح سنويا ما بين ٢ و ٣ مليار جنيه. وقد تضمن مشروع الموازنة العامة للدولة للعام المالي (٢٠٠٣/٢٠٠٤) استثمارات قدرها

٢,٥ مليار جنيه للمساهمة في معالجة الاختلالات الهيكلية لبعض هذه الهيئات منها ١,٧٤٧ مليار جنيه لهيئة سكك حديد مصر، ونحو ٣٤٧ مليون جنيه لهيئات مياه الشرب والصرف الصحي، ونحو ٢١١ مليون جنيه لهيئتي النقل العام بالقاهرة والإسكندرية، ونحو ١٩٥ مليون جنيه لباقي الهيئات الاقتصادية.

ويتضمن الهيكل التنظيمي والمؤسسي للهيئة القومية لسكك حديد مصر:

١. الشكل القانوني للهيئة:

أنشئ مرفق السكك الحديدية كمصلحة حكومية وظل كذلك حتى صدر قرار رئيس الجمهورية ٣٦٦ لعام ١٩٥٦ بإنشاء الهيئة العامة لشئون السكك الحديدية، هيئة ذات شخصية اعتبارية مستقلة، بهدف تطوير أسلوب إدارتها. ثم صدر القانون رقم ١٥٢ لعام ١٩٨٠ بإنشاء الهيئة القومية لسكك حديد مصر بهدف إدارة المرفق على أسس تجارية متحررة من القيود الحكومية. ومنذ ذلك الحين تعتبر السكك الحديدية هيئة اقتصادية ينظم اختصاصاتها وأسلوب إدارتها وعلاقتها بالدولة القانون ١٥٢ لعام ١٩٨٠، حيث تختص الهيئة وفقا لهذا القانون بما يلي:

- إنشاء وتشغيل شبكات السكك الحديدية على المستوى القومي، وتطوير هذه الشبكات في إطار الخطة الاقتصادية والسياسية للدولة.
- وضع الخطط والبرامج وتتبع في ذلك أساليب الإدارة التي تتفق ونشاطها دون التقييد باللوائح والقواعد الحكومية.
- إنشاء شركات مساهمة بمفردها أو مع شركاء آخرين ويجوز تداول أسهم هذه الشركات بمجرد تأسيسها ويكون للعاملين في الهيئة الأولوية في شراء تلك الأسهم.
- يكون لها موازنة خاصة يتم إعدادها تبعا للقواعد التي تحددها اللوائح الداخلية للهيئة ودون التقييد بالقوانين واللوائح المنظمة لإعداد موازنة الدولة.
- يعفى من الضرائب والرسوم الجمركية ما تستورده الهيئة من المعدات والآلات والأجهزة اللازمة لتشغيل مشروعاتها.
- يقترح مجلس إدارة الهيئة أسعار أداء الخدمات التي تقوم بها وفقا لنظم التكاليف المحاسبية السليمة، والأسس التي يقرها مجلس الإدارة، وفي حالة قيام الدولة بتحديد أسعار الخدمات بأقل من الأسعار المعتمدة تتحمل الموازنة العامة للدولة الفروق الناتجة عن ذلك، ويتعين أدراجها في موازنة الهيئة عن السنة المالية التالية.

٢. الهيكل المؤسسي والتنظيمي:

يتكون الهيكل التنظيمي للهيئة من مجلس الإدارة وأربعة إدارات مركزية الأولى لشئون الرئاسة، والثانية للمعلومات والحاسب الآلي، والثالثة لشئون التدريب، والرابعة للشئون الطبية، ويضم الهيكل كذلك سبع نواب لرئيس مجلس الإدارة، إلى جانب رئيس جهاز تشغيل مترو الأنفاق، وكل منهم مسئول عن قطاع من قطاعات الهيئة وهي قطاعات:

(١) التشغيل والشئون التجارية، ويضم إدارة مركزية لشئون التشغيل وأخرى للشئون التجارية.

(٢) الشئون الفنية والمشروعات والمخازن، ويضم ثلاث إدارات مركزية: الوحدات المتحركة، الورش، المشتريات والمخازن.

(٣) هندسة السكة والإشارات، ويضم إدارة مركزية لشئون هندسة الإشارات وأخرى لشئون هندسة السكة.

(٤) الإنشاءات، ويضم إدارة مركزية لشئون المباني وأخرى لشئون الكباري.

(٥) الشئون المالية والحسابات الختامية والتكاليف، ويضم إدارة مركزية للشئون المالية وأخرى لشئون الموازنة والحسابات الختامية والتكاليف.

(٦) شئون المناطق، ويضم تسع إدارات مركزية لشئون المناطق وهي: المنطقة المركزية الأولى، المنطقة المركزية الثانية، منطقة وسط الدلتا بطنطا، منطقة غرب الدلتا بالإسكندرية، منطقة شرق الدلتا بالزقازيق، منطقة شمال الدلتا بالمنصورة، منطقة شمال الصعيد بالمنيا، المنطقة الوسطى بأسسيوط، المنطقة الجنوبية بأسوان.

(٧) الشئون الإدارية، ويضم إدارة مركزية للخدمات الإدارية ورعاية العاملين، وأخرى لشئون التنمية الإدارية.

كما يندرج تحت الإدارة المركزية لشئون الرئاسة سبعة إدارات لكل من التخطيط والمتابعة، الشئون القانونية، خدمة المواطنين، العلاقات العامة، الأمن، التفتيش والرقابة، وسكرتارية رئيس مجلس الإدارة. كما يندرج تحت الإدارة المركزية للشئون الطبية مدير الهيئة المساعد للشئون الطبية.

يلاحظ من هذا التنظيم تدرج وتعدد الإدارات المركزية والإدارات العامة والفرعية وفقا للتسلسل الوظيفي ومسئوليات وواجبات كل مدير إدارة مركزية وإدارة عامة، وبالرغم مما يشير إليه هذا التنظيم من تقسيم المسئوليات وتوزيع العمل إلا أن تضخم هذا الهيكل يعوق الأداء كما أنه يستقطع ما يقرب من خمس ميزانية الهيئة في صورة أجور، حيث يشير الجدول رقم (٢) إلى

أن جملة الأجور بلغت ٤٦٠ مليون جنيه عام ٢٠٠٠/٩٩، أي نحو ٢٠,٥% من جملة الموازنة الجارية للهيئة. وبالرغم من الزيادة المطلقة في الأجور والبالغة ٥٣٥ مليون جنيه عام ٢٠٠١/٢٠٠٢، فإن نسبة الأجور بلغت ١٨,٥% من جملة الموازنة الجارية، وهو ما أدى إلى زيادة النفقات والتحويلات الجارية من نحو ٧٩,٥% من جملة الموازنة الجارية للهيئة عام ٢٠٠٠/٩٩ إلى نحو ٨١,٥% من جملة الموازنة الجارية عام ٢٠٠١/٢٠٠٢. وهو ما يؤكد زيادة الإنفاق الجاري على التشغيل مع محدودية الإيرادات لالتزام الهيئة بالأسعار الاجتماعية في توفير خدماتها، وبالتالي يتنافى ذلك مع التشغيل الاقتصادي وتحقيق الكفاءة لهذا المرفق.

٥ وسائل الخدمة والتشغيل على شبكة خطوط السكك الحديدية:

تتكون شبكة الخطوط الحالية من ٤٣ خطا عدا الخطوط الجاري إنشاؤها، ويبلغ إجمالي الخطوط حوالي ٤٩٠٠ كم بالإضافة إلى أطوال الفروع والتي تبلغ حوالي ٢٩٠٠ كم. وتستوعب هذه الخطوط تشغيل حوالي ١٩٥٠ قطار ركاب و ٤٨٠ قطار بضائع في اليوم، وذلك طبقا لدراسة الخطة الرئيسية للسكك الحديدية في عام ١٩٩٦*. ويبلغ عدد المحطات على هذه الخطوط ٧٨٥ محطة، وتسمح الخطوط بسير القطارات بسرعات قصوى تتراوح ما بين ٧٠-١٦٠ كم/ساعة، في حين تتراوح سرعات القطارات على معظم الخطوط ما بين ٤٠-١٢٠ كم/ساعة. كما يتضمن أسطول الوحدات المتحركة ٦٧٤ قاطرة تتراوح قدرتها ما بين ١٦٥٠-٢٤٥٠ حصان، إلا أن نحو ٦٦% من هذه القاطرات تجاوزت موعد إجراء العمرة الشاملة لها (والتي تتم كل ١٢ عاما). ولا توجد بالهيئة قاطرات مناورة وتحتاج الهيئة إلى ١٠٠ قاطرة لتجنب إهدار طاقة الجر. كما يوجد لدى الهيئة ٣ وحدات ديزل توربيني، ٣١٥٣ عربة ركوب متنوعة، وتقوم الهيئة حاليا بتنفيذ مشروع لتطوير العربات العادية إلى عربات مميزة. كما يوجد لديها أيضا ما يزيد عن ١٢ ألف عربة بضائع مختلفة الحمولات والطرازات، إلا أن معظمها غير مزود بأجهزة فرامل مما يحد من سرعة سير قطارات البضائع، ويجرى حاليا تنفيذ مشروع تزويد عربات البضائع بأجهزة الفرامل، ويشير الجدول (١) إلى تطور وسائل الخدمة بالسكك الحديدية خلال الفترة من ١٩٩٥/٩٤ - ١٩٩٩/٩٨. ويخدم أسطول الوحدات المتحركة ٢١ ورشة منها ٨ ورش رئيسية للعمليات الشاملة والتجديدات وإنتاج بعض قطع الغيار، ١٣ ورشة صيانة بالمناطق. وتحتاج الورش إلى تطوير بنيتها الأساسية وإمكانيتها الفنية حتى تزيد من كفاءتها للقيام ببرامج الصيانة بمستوى الجودة والكفاءة الفنية المطلوبة. ويتضمن أسطول نقل البضائع نوعين، الأول قطارات بضائع موحدة لنقل السلع من نقطة الشحن إلى التفريغ وتشكل الأوزان المنقولة بهذا النوع نحو

* أنظر مراجع الملحق الثالث " موسوعة المجالس القومية المتخصصة " (١٩٧٤-٢٠٠٢) الكتاب السنوي ٢٠٠١/٢٠٠٢، المجلد ٢٨، ص ١٦٢-١٧٨.

٩٥-٩٨% من جملة الشحن بالسكك الحديدية، حيث تشمل قطارات لنقل الغلال وخام الحديد والمواد البترولية والفوسفات والمنتجات الصناعية (الأسمدة، السكر، الأسمت،..الخ). أما النوع الثاني فهو قطارات بضائع عادية لنقل الرسائل الصغيرة وتمثل ٥-٢% فقط من الشحن ويتم تشغيلها عند الطلب.

جدول (١) تطور وسائل الخدمة بالسكك الحديدية (بالعدد)

البيان	٩٩/٩٨	٩٨/٩٧	٩٧/٩٦	٩٦/٩٥	٩٥/٩٤
الجرارات	٨٠٥	٨٦٩	٨٦٧	٨٣٥	٨٢٥
العربات العادية	٣١٠.٨	٣١٠.٥	٣١٢.٨	٣٠٣.٠	٣٠٤.٥
سببسات متنوعة	٢٥٠	٢٤٤	٣٢٨	٣٤٩	٣٧٨
مترو الأنفاق	١٥٢	١٥٢	١٣٠	١٢١	١٠٦
جملة عربات الركوب	٣٥١.٠	٣٥٠.١	٣٥٨.٦	٣٥٠.٠	٣٥٢.٤
عربات بضاعة عامة	٩٦٤.٥	٩٥٥.٠	٩٥١.٢	٩٥١.٢	٩٢١.٠
صهاريج متنوعة	١٩٩.٠	١٩١.٠	١٩٢.٠	١٩٢.٠	١٩٢.٦
سببسات متنوعة	٤١٥	٤٠٠	٣٧١	٣٧١	٣٦٢
جملة عربات البضائع	١٢٠.٥٠	١١٨.٦٠	١١٨.٠٣	١١٨.٠٣	١١٤.٩٨
عدد المحطات	٨٣٣	٨٣٣	٨٢٥	٨٢٥	٨٠٠

المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، الكتاب السنوي ١٩٩٣-٢٠٠٠، يوليو ٢٠٠١

٥ تطور حركة نقل الركاب:

تعتبر السكك الحديدية من أقدم وسائل النقل السريع التي أسهمت في نشر العمران والتنمية ولا تزال تتفوق على وسائل النقل البري الأخرى من حيث أقل استهلاكاً للوقود وأقل تكلفة في التشغيل وأقل تأثيراً في الأضرار على البيئة وهي الأكثر أمناً على الطريق، وتساعد في التخفيف من كثافة حركة النقل على الطرق البرية. وقد ازدادت كثافة نقل الركاب والبضائع على السكك الحديدية عنه في الماضي، حيث أن الطلب عليه ازداد حالياً مع توسع حركة النشاط الإقتصادي وزيادة الترابط والتداخل بين المناطق المختلفة. ويشير الجدول (٢) إلى تطور عدد الركاب على السكك الحديدية ونسب شغل المقاعد للدرجات المختلفة خلال الفترة ١٩٩٥/٩٤-١٩٩٩/٩٨. حيث يتضح أن السكك الحديدية نقلت نحو ١,٠٤٥ ألف مليون راكب في عام ١٩٩٥/٩٤، وأرتفع عدد الركاب إلى نحو ١,٥٩٥ ألف مليون راكب عام ١٩٩٩/٩٨. كما أن عدد ركاب الدرجة الثالثة يمثلون نحو ٧٥% من جملة الركاب على الخطوط الرئيسية ونحو ١٢% على خطوط الضواحي. كما تفوق نسبة الإشغال لمقاعد الدرجة الثالثة نظيرتها في

الدرجتين الأولى والثانية، حيث تتعدى بلغت الإشعال نحو ١٥٧% عام ٩٥/٩٤ ونمو ١٧٦% عام ١٩٩٩/٩٨، بينما لم تتعدى نسبة الإشعال للدرجة الأولى ٣٤% وللدرجة الثانية ٨٠%.

جدول (٢) تطور حركة نقل الركاب على السكك الحديدية
خلال الفترة ١٩٩٥/٩٤-١٩٩٩/٩٨

(بالمليون راكب)

البيان	١٩٩٩/٩٨	١٩٩٨/٩٧	١٩٩٧/٩٦	١٩٩٦/٩٥	١٩٩٥/٩٤
الخطوط الرئيسية (١)	٥٦٤	٥٥٥	٥٤٦	٥٩٢	٤٩٦
خطوط الضواحي (٢)	٢٦٨	٢٤٧	٢٢٧	٢٢٢	٢٢١
مترو الأنفاق	٥٦٣	٥١٢	٤٤٥	٣٥٥	٣٢٨
الجملة	١٥٩٥	١٣١٤	١٢١٨	١٠٨٩	١٠٤٥
نسبة شغل المقاعد (%):					
الدرجة الأولى	٣٣,٩	٣٣,٩	٣٣,٤	٣٣,٣	٣٣,٣
الدرجة الثانية	٦٧,٥	٨٢,٣	٨٠,٣	٨٢,٢	٨٠,٦
الدرجة الثالثة	١٧٦,٠	١٦٧,١	١٦٢,٨	١٥٩,١	١٥٦,٧
مترو الأنفاق	١٤٤,٤	١٣١,٢	١٩٦,٠	١٦٥,٠	١٦٠,٩

المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، الكتاب السنوي ١٩٩٣-٢٠٠٠، يوليو ٢٠٠١

(١) يتراوح عدد الركاب بالدرجة الثالثة ما بين ٦٥% من جملة ركاب عام ٩٦/٩٥ الى ٧٥,٥% من جملة ركاب عام ١٩٩٩/٩٨. (٢) يتراوح عدد ركاب الدرجة الثالثة ما بين ١٠-١٢% من جملة الركاب.

○ إيرادات نقل الركاب والبضائع:

لقد زادت الإيرادات نسبيا نتيجة زيادة حركة النقل على خطوط السكك الحديدية بالنسبة للركاب أو البضائع، حيث يوضح الجدول (٣) تطور الإيرادات من نقل الركاب والبضائع خلال الفترة من ١٩٩٣-١٩٩٧. فيلاحظ زيادة إيرادات الركاب عام ١٩٩٧ بنحو ٤٩% عن الإيرادات عام ١٩٩٣، والبضائع بنحو ٦٠%. بينما بلغت نسبة الزيادة في عدد الركاب عام ١٩٩٧ نحو ٢٥% فقط عن عام ١٩٩٣ ونسبة الزيادة في أوزان البضائع نحو ١٦,٥% فقط، حيث شهدت هذه الفترة واعتبارا من عام ١٩٩١ زيادة التعريفات تدريجيا وفقا لبرنامج إصلاح الهيكل المالي للهيئة وتحقيق التوازن المالي بين إيرادات ومصروفات الهيئة والذي نفذ في إطار برنامج الإصلاح الاقتصادي للدولة.

جدول رقم (٣) إيرادات نقل الركاب والبضائع
خلال الفترة من ١٩٩٢/١٩٩٣ - ١٩٩٦/١٩٩٧

نقل البضائع		نقل الركاب		السنوات
القيمة بالمليون جنيه	الوزن بالمليون طن	القيمة بالمليون جنيه	العدد بالمليون راكب	
٩٥,٥	١٠,٣	٣٢٢,٦	٩٦٩	١٩٩٣
١١٦,١	١١,٥	٣٥٩,٣	٩٨٢	١٩٩٤
١٥٦,١	١٢,٢	٤٠٣,٢	١٠٤٦	١٩٩٥
١٥٨,٦	١٢,٨	٤٣٠,٩	١٠٩٠	١٩٩٦
١٥٤,٨	١٢,٠	٤٨٠,٧	١٢١٦	١٩٩٧

٥ الأوضاع المالية للهيئة القومية لسكك حديد مصر:

ظل المرفق يحقق عجزا ماليا مستمرا في نتائج التشغيل خلال ما يزيد على ٢٥ عاما الماضية. وقد اعد خطط مرحلية لتحقيق التوازن المالي له وذلك ضمن إطار برامج الإصلاح الاقتصادي للدولة، إلا أن جميع هذه الخطط لم تحقق المستهدف منها. وقد تطلب الأمر إدارة المرفق على أسس تجارية تهدف تحقيق الاكتفاء المالي الذاتي مع تحقيق عائد مناسب على رأس المال المستثمر والمقدر بحوالي ١٤ مليار جنيه، وذلك من خلال إعداد استراتيجية طويلة الأجل يتم تنفيذها على مرحلتين: تهدف المرحلة الأولى اقتراح سياسة لخفض العجز المالي تدريجيا وتحقيق التوازن المالي خلال فترة زمنية محددة. وتهدف المرحلة الثانية تطوير هيكل المرفق بتحويل الأنشطة والمرافق إلى وحدات اقتصادية مستقلة تدار على أسس اقتصادية لتحقيق عائد مناسب على رأس المال في إطار تطوير الهيكل التنظيمي إلى شركة قابضة وشركات مساهمة تابعة، وهو ما توصى به الدراسة الحالية أيضا* .

١. تطور نتائج التشغيل المالي للهيئة:

لقد كان مرفق السكك الحديدية يحقق فائضا ماليا يدعم به موارد الدولة حتى فترة الستينات ولكن بسبب عوامل كثيرة وظروف حرب عام ١٩٦٧ تدهورت كفاءته وانخفضت إيراداته (خاصة نقل البضائع والتي كانت أحد المصادر الهامة للإيرادات في تلك الفترة). وبدأ المرفق منذ ذلك الحين يحقق عجزا ماليا تزايد عاما بعد آخر وبصفة مستمرة منذ عام ١٩٧٦، فقد بلغ العجز في

* أنظر مراجع الملحق الثالث "موسوعة المجالس القومية المتخصصة" (١٩٧٤-٢٠٠٢) الكتاب السنوي ٢٠٠٢/٢٠٠١، المجلد ٢٨، ص ١٦٢-١٧٨.

إيرادات الهيئة بالنسبة لمصرفاتها نحو ٢٧% عام ١٩٧٦ أرتفع إلى نحو ٤٠% في عام ١٩٧٧. ولذلك قررت الهيئة آنذاك زيادة أجور السفر بالدرجتين الأولى الممتازة والعادية بنسبة ١٠% مع مضاعفة تعريفات السفر بالدرجة المكيفة اعتباراً من يوليو ١٩٧٩. إلا أن العجز أستمّر في التراكم منذ ذلك الحين، حتى بلغت نسبة تغطية الإيرادات إلى المصروفات الجارية في عام ١٩٩١/٩٠ نحو ٦٠% (شاملة الإهلاك فقط ولا تشمل فوائد القروض).

ولمواجهة هذا الوضع أعدت خطة لتطوير المرفق بهدف تحقيق التوازن المالي والعمل على أن تغطي الإيرادات المصروفات، وذلك وفقاً للمحاور التالية:

- الزيادة التدريجية في تعريفات وأجور النقل (يلاحظ أن الزيادة للمرة الثانية).
- تخفيض بعض الأعباء المالية عن الهيئة قبل الآخرين والدولة.
- العمل على ترشيد مصروفات التشغيل الجارية.

وقد تم زيادة فئات وأجور السفر تدريجياً خلال الفترة من ١٩٩٢/٩١ - ١٩٩٥/٩٤ مع تحمل الدولة أعباء فوائد القروض المحلية والخارجية، الأمر الذي أدى إلى تحسن نسبي وتدرجي في التشغيل، حتى بلغت نسبة تغطية الإيرادات إلى المصروفات نحو ٧٦% في عام ١٩٩٥/٩٤. ثم تقرر تجميد أجور السفر اعتباراً من عام ١٩٩٦/٩٥ على الرغم من تزايد الأعباء المالية نتيجة الارتفاع المستمر في تكاليف التشغيل وأعباء تمويل الاستثمار مما ترتب عليه زيادة مستمرة في العجز المالي وانخفضت نسبة التغطية تدريجياً خلال الفترة ١٩٩٦/٩٥ - ٢٠٠٠/٩٩ من نحو ٧١% إلى نحو ٦٧% كما هو موضح بالجدول (٤).

جدول (٤) نسبة تغطية الإيرادات إلى المصروفات

خلال الفترة ١٩٩٥/٩٤ - ١٩٩٩/٩٨

(القيمة بالمليون جنيه)

السنة المالية	الإيرادات	المصروفات	العجز الجاري	نسبة التغطية %
١٩٩٥/٩٤	٦٢٣	٨١٨	٠٠	٧٦
١٩٩٦/٩٥	٦٢٦	٨٨٣	٢٥٧	٧١
١٩٩٧/٩٦	٦٥٠	٩٢٤	٢٧٤	٧٠
١٩٩٨/٩٧	٦٥٦	١٠٠٠	٣٤٤	٦٦
١٩٩٩/٩٨	٦٧١	١٠٧٧	٤٠٦	٦٢
٢٠٠٠/٩٩	٧٧٦	١١٦٠	٣٨٤	٦٧

المصدر: موسوعة المجالس القومية المتخصصة (١٩٧٤-٢٠٠٢) الكتاب السنوي ٢٠٠١/٢٠٠٢،

المجلد ٢٨، ص ١٦٢-١٧٨.

ويتضح من ذلك ما يلي:

- ارتفاع تدريجي للإيرادات حيث بلغت نسبة الزيادة نحو ٢٤% عام ٢٠٠٠/٩٩.
- زيادة المصروفات بنسبة تفوق الزيادة في الإيرادات (نسبة الزيادة نحو ٣٠%).
- بلغت جملة تكاليف التشغيل ١١٦٠ مليون جنيه عام ٢٠٠٠/٩٩ ويمثل بند الأجور ومخصصات الإهلاك نحو ٦٨,١% من جملة التكاليف منها ٤٥٥,١ مليون جنيه للأجور بنسبة ٣٩,٢% و ٣٣٤,٨ مليون جنيه للإهلاك بنسبة ٢٨,٩%. ويتطلب ذلك ضرورة النظر في إعادة هيكلة العمالة بما يتناسب والاحتياجات الفعلية للتشغيل، وهو ما قد يشكل عقبة أساسية في خصخصة هذا المرفق حيث أن العمالة الزائدة غالباً ما تمثل مشكلة لمتخذ قرار الخصخصة لاعتبارات اجتماعية. كما يجب إعادة النظر أيضاً في أسلوب احتساب العمر الإنتاجي ومخصصات الإهلاك للأصول الثابتة والمتحركة.
- بلغ إجمالي العجز المستمر حوالي ٣٨٤ مليون جنيه عام ٢٠٠٠/٩٩.
- انخفاض نسبة تغطية الإيرادات إلى المصروفات بصفة مستمرة حتى بلغت نحو ٦٧% عام ٢٠٠٠/٩٩.
- وجود عجز يقدر بحوالي ٣,٢ مليار جنيه بالميزانية العمومية المعدلة في ٢٠٠٠/٦/٣٠، ويمثل هذا مجموع عجز النشاط الجاري المرحل من موازنة العام السابق والذي كان يجب أن تموله الدولة خلال سنوات تنفيذ برنامج الإصلاح المالي للهيئة والذي بدأ عام ١٩٩١/٩٠. ولذلك فقد يتطلب الأمر أن تعتبر الحكومة هذا العجز ديون معدومة أو مساهمة من الدولة في رأس مال المرفق. وهذا لا يمنع من معالجة الأوضاع المالية المتدهور من خلال خطة متكاملة تنفذ على عدة محاور وتستهدف خفض الفجوة بين الإيرادات والمصروفات خلال المرحلة القادمة، حتى ولو كانت في إطار الإعداد لخصخصة بعض خدمات المرفق ذات الطبيعة التنافسية من خلال منح الامتيازات لمدد محدودة للقطاع الخاص.
- تشير النتائج المالية لعام ٢٠٠٠/٩٩ إلى أن نسبة تغطية الإيرادات إلى المصروفات بلغت في نشاط نقل الركاب نحو ٥٦,٥% وفي نشاط نقل البضائع نحو ٦٨,٣%، وبلغت نسبة التغطية الإجمالية نحو ٦٦,٧%.

٢. خطة الإصلاح المالي للهيئة:

أشار الكتاب السنوي للمجالس القومية المتخصصة إلى موافقة مجلس الوزراء على تنفيذ برنامج لإصلاح الهيكل المالي للهيئة يستهدف خفض العجز تدريجياً اعتباراً من العام المالي ١٩٩١/٩٠ وتحقيق التوازن المالي بين الإيرادات ومصروفات التشغيل والصيانة والإهلاك بنهاية

عام ٩٧ / ١٩٩٨، وذلك في ضوء برامج الإصلاح الاقتصادي للدولة وتوصيات البنك الدولي. وقد تضمن هذا البرنامج عدة محاور أهمها :

- تحويل كافة أرصدة القروض المحلية والأجنبية إلى رأس مال الهيئة، على أن تقوم الدولة بسداد أقساط وفوائد هذه القروض.
- تقوم الحكومة بتمويل العجز المالي خلال فترة البرنامج ١٩٩١/٩٠ - ١٩٩٨/٩٧، نظرا لتحديد تعريفه الركوب وأجور الشحن لاعتبارات اجتماعية.
- تقوم الحكومة بتمويل القروض اللازمة للاستثمارات الجديدة خلال تلك الفترة.
- استمرار إضافة ما يتاح من تمويل محلي وخارجي للخطة الاستثمارية للهيئة بما فيها الدفعات المقدمة إلى رأس المال باعتبارها مساهمة من الدولة وليست قروضا على الهيئة خلال فترة البرنامج.
- تحريك فئات أجور السفر وتعريفه نقل البضائع سنويا، إلا أن الزيادة التي تقرر في أجور النقل في عامي ١٩٩١/٩٠، ١٩٩٣/٩٢ بالإضافة إلى عوامل التضخم وارتفاع تكاليف التشغيل أدت إلى عدم تحقيق نسبة التغطية المستهدفة خلال هذين العامين، مما أدى إلى طلب الهيئة من الحكومة الموافقة على تعديل نسبة التغطية وقد تمت الموافقة على تعديل النسب. وقد أسفرت نتائج التشغيل الفعلية خلال تلك الفترة عن عدم تحقيق نسب التغطية المعدلة كما هو موضح بالجدول (٥) بل على العكس تراجعت تلك النسب عام ١٩٩٨/٩٧ مما دعي الهيئة إلى التقدم بطلب مد الفترة اللازمة لتحقيق التوازن المالي حتى عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ وقد تمت الموافقة على المد.

جدول (٥): نسب التغطية (%) وفقا لبرنامج الإصلاح المالي الأساسي والنسب المعدلة والنسب الفعلية حتى عام ١٩٩٨/٩٧

السنوات	نسبة التغطية في الخطة الأساسية	نسبة التغطية في الخطة المعدلة	نسبة التغطية الفعلية
١٩٩١/٩٠	٦٥		٦٠,٣
١٩٩٢/٩١	٧٠		٦٠,١
١٩٩٣/٩٢	٧٥	٦٢	٦٩,١
١٩٩٤/٩٣	٨٠	٦٨	٦٨,٧
١٩٩٥/٩٤	٨٥	٧٦	٧٦,١
١٩٩٦/٩٥	٩٠	٨٤	٧٠,٧
١٩٩٧/٩٦	٩٥	٩٢	٧٠,٣
١٩٩٨/٩٧	%١٠٠	%١٠٠	٦٥,٦
١٩٩٩/٩٨			٦٢,٣
٢٠٠٠/٩٩			٦٦,٨

٣. نتائج التشغيل المالي للهيئة خلال الثلاث سنوات الأخيرة:

يشير الجدول (٦) إلى الميزانية العامة للهيئة خلال السنوات الثلاث الماضية حيث يتضح استمرار تحقيق عجز في عمليات التشغيل الجارية بالرغم من تنفيذ برنامج الإصلاح المالي، فقد بلغت نسبة تغطية الإيرادات والتحويلات الجارية إلى المصروفات والتحويلات الجارية نحو ٤٩% ، ٤٥,٣% ، ٤٣,١% لهذه السنوات على التوالي.

جدول رقم (٦): ملخص ميزانية الهيئة القومية لسكك حديد مصر

خلال الفترة ١٩٩٩/٢٠٠٠ - ٢٠٠١/٢٠٠٢

(القيمة بالمليون جنيه)

٢٠٠٢/٢٠٠١	٢٠٠١/٢٠٠٠	٢٠٠٠/١٩٩٩	البيان
٥٣٥,٠	٥٠٠,٠	٤٦٠,٠	الأجور
٢٣٦٢,٠	٢١٤٧,٠	١٧٨٣,٧	النفقات والتحويلات الجارية
٢٨٩٧,٠	٢٦٤٧,٠	٢٢٤٣,٧	جملة الموازنة الجارية
١٢٥٠,٠	١٢٠٠,٠	١١٠٠,٠	الإيرادات والتحويلات الجارية
١٦٤٧,٠	١٤٤٧,٠	١١٤٣,٧	عجز العمليات الجارية
٥٣٩,٨	٤٥١,٠	٦١٣,٠	الاستخدامات الاستثمارية
٥٣٩,٨	٤٥١,٠	٦١٣,٠	القروض والتسهيلات الائتمانية
٣٧٩٨,٣	٢٩٠٧,٠	٢٣٨١,١	الإيرادات الرأسمالية المتنوعة
٢٩٠٣,٠	٢٩٠٣,٠	٢١٢٦,٣	التحويلات الرأسمالية

المصدر: الميزانية العامة للدولة للسنوات ١٩٩٩/٢٠٠٠ إلى ٢٠٠١/٢٠٠٢

كما يلاحظ زيادة عجز العمليات الجارية من حوالي ١,١٤ مليار جنيه في عام ٢٠٠٠/٩٩ إلى حوالي ١,٥ مليار في عام ٢٠٠٢/٢٠٠١. كما بلغت القروض والتسهيلات الائتمانية على الهيئة حوالي ٦١٣ مليون جنيه وحوالي ٥٤٠ مليون جنيه في هذين العامين على التوالي. ويعزى هذا العجز أساسا إلى زيادة الإنفاق الجاري عن حصيله الإيرادات نتيجة لعدم تحريك تعريفه الركوب والشحن (لالتزام الهيئة بالأسعار الاجتماعية) حيث التزمت الدولة بالمحافظة على مستويات تعريفه الركوب وفقا لأهدافها الاجتماعية. ولذلك تقوم الدولة بدعم هذا المرفق من خلال تغطية عجز إيرادات الهيئة من الموازنة العامة للدولة. كما زادت القروض والتسهيلات الائتمانية التي حصلت عليها الهيئة من حوالي ٣٥٨,٣ مليون جنيه عام ١٩٩٩/٢٠٠١ (منها نحو ٢٨,٥% قروض خارجية) إلى حوالي ٥٣٩,٨ مليون جنيه عام ٢٠٠٢/٢٠٠١ (منها نحو ٣٠,٤% قروض خارجية). وتوضح هذه المؤشرات المالية عدم الكفاءة الاقتصادية فيما يتعلق بتشغيل المرفق، إلى جانب تدنى مستويات الخدمة التي يقدمها نظرا لما تتطلبه عمليات التطوير من استثمارات ضخمة لا يمكن أن توفرها الهيئة نظرا لعدم وجود فوائض من التشغيل الجاري بل

على العكس تتفاقم خسائر الهيئة وتزيد مديونياتها، كما لا يمكن توفير هذه الاستثمارات من الميزانية العامة للدولة في الظروف الراهنة. لذلك يتوقع استمرار الدعم الحكومي لهذا المرفق مع التمويل بالعجز لمواجهة النفقات الجارية والاستثمارات اللازمة للتجديد والتحسين في الخطوط والقطارات والعربات. لذلك يجب أن تحدد الدولة من تلك الخسائر بإعادة النظر في أنشطة الهيئة وبالبدء في التفكير بإجراء الدراسات الاقتصادية والاجتماعية، وفقا لتوصية مجلس الشورى في تقريره السابق الإشارة إليه، بهدف إعادة هيكلة الهيئة والوصول إلى التشغيل الاقتصادي ورفع كفاءة خدماتها. وقد تؤدي هذه الدراسات إلى خصخصة بعض أنشطة هذا المرفق في ضوء تجارب الدول التي أقدمت على خصخصة هذا القطاع. وقد تكون الخطوة الأولى في هذا الاتجاه تجزئة أنشطة الهيئة إلى أنشطة تتعلق بالبنية الأساسية المادية (من خطوط وشبكات) والتي يمكن أن تظل تحت سيطرة الحكومة وأنشطة أخرى تتعلق بالخدمات العامة التي يمكن أن يقدمها القطاع الخاص على أساس تنافسي من خلال طرح الحكومة لعطاءات ومنح الامتيازات وفقا لعقود (BOO, BOT). ويتطلب ذلك بالقطع تهيئة الظروف لمثل تلك القرارات مع إعادة النظر في البيئة القانونية التي تحكم عمل قطاع النقل بالسكك الحديدية. وقد يكون من المناسب كمرحلة أولى أن تحول الهيئة إلى شركة قابضة وشركات تابعة تدار بأسلوب اقتصادي كما حدث لهيئتي الكهرباء والاتصالات، حتى تستطيع الهيئة سداد ما عليها من مديونيات.

ويمكن رصد بعض الاعتبارات التي أدت إلى خفض إيرادات الهيئة منها:

- القيود على زيادة أجور السفر وتعريف الركوب والنقل، حيث تم تجميد أجور وتعريف النقل تقريبا منذ عام ١٩٩٥ دون تعويض الهيئة بالفروق بين التكاليف والتعريف وأجور السفر الاجتماعية التي تتمسك بها الدولة لصالح الفقراء، مما أسهم في زيادة العجز عاما بعد آخر.
- منح الهيئة للتخفيضات والامتيازات في أجور السفر للعديد من الفئات حيث تتراوح هذه التخفيضات ما بين ٢٥% - ٨٧% وقد تصل نسبة التخفيض إلى ٩٨% بالنسبة لاشتراكات الطلبة، الأمر الذي يؤثر سلبا على الإيرادات.

كما يمكن رصد بعض الاعتبارات التي أدت إلى زيادة تكاليف التشغيل، حيث تتحمل موازنة الهيئة العديد من بنود المصروفات التي تؤثر سلبا على موازنتها لأمر خارجة عن سلطة الإدارة منها على سبيل المثال:

- تحصيل وزارة المالية الضرائب والرسوم الجمركية على ما تستورده الهيئة من الآلات والمعدات والأجهزة الفنية الضرورية واللازمة للتشغيل، بالرغم من أن قانون إنشاء الهيئة

نص على إعفائها من هذه الضرائب والرسوم الجمركية وضريبة المبيعات. وقد قدرت الضريبة على واردات الهيئة لعام ٢٠٠٠/٩٩ بحوالي ١٢٠ مليون جنيه.

■ تراكم مستحقات الهيئة لدى الغير خاصة مستحقات نقل البضائع للعملاء (هيئة السلع التموينية، شركة النصر لصناعة الكوك، شركة الحديد والصلب) حيث بلغ رصيد العملاء في ٢٠٠٠/٦/٣٠ حوالي ٤٣٨ مليون جنيه، ويترتب على ذلك عدم توفر السيولة المالية مما تضطر معه الهيئة إلى السحب على المكشوف وتحمل أعباء مالية إضافية.

■ ارتفاع أجور الجهاز الفني والإداري حيث تبلغ نحو ٢٠% من جملة الموازنة الجارية للهيئة، وذلك نتيجة تضخم الهيكل التنظيمي مما يستوجب معه إعادة النظر في الهيكل التنظيمي بما يتناسب مع الاحتياجات الفعلية من العمالة اللازمة للتشغيل الاقتصادي.

■ تحمل الهيئة لتكاليف إنشاء وصيانة خطوط السكك (الترنكات) والمنشآت الثابتة مثل الكباري ونظم الإشارات وما يترتب على ذلك من تحمل أعباء مخصصة للإهلاك لهذه الأصول، بينما تتحمل الدولة أعباء إنشاء وصيانة الطرق البرية والمائية، الأمر الذي يجعل الهيئة في وضع منافسة غير عادلة مع وسائل النقل الأخرى.

■ ارتفاع تكاليف التشغيل فيما يتعلق بصيانة الوحدات المتحركة وعدم تطوير نظم الإدارة والتشغيل لرفع كفاءة المرفق واستغلال الطاقات المتاحة في مجال نقل البضائع.

○ التجارب التاريخية للدول في مجال خصخصة قطاع السكك الحديدية:

يتأثر تطور قطاع النقل بالتكنولوجيا الحديثة كما في قطاع الاتصالات، فالنقل متعدد الأنماط وتعبئة الشاحنات في حاويات والتقدم الفني في الحصول على المعلومات باستخدام القياس وإعطاء الإشارات عن بعد كلها عوامل ذات تأثير عميق على تنظيم قطاع النقل. كما أن المنافسة التي تواجه المسؤولين عن تشغيل وإدارة خدمة النقل تأتي غالباً من نمط آخر للنقل أكثر مما تأتي من منافس له في نفس القطاع الفرعي. وتواجه السكك الحديدية منافسة قوية من النقل بالسيارات. وقد حدث تحول واضح في طرق تنظيم وإدارة شركات الخطوط الحديدية نتيجة التقدم التكنولوجي في المعلومات باستخدام القياس وإعطاء الإشارات عن بعد. فسمح لهذه الشركات بتقليل استثماراتها الثابتة من خلال زيادة كثافة استخدام الخطوط ذات المسار المفرد مما يؤدي بدوره إلى تخفيض حجم التكاليف السابق إنفاقها (*SUNK COSTS*) والتقليل من الخصائص الاحتكارية لهذا القطاع. كما أدى التقدم في المعلومات إلى متابعة مسار الشحنات عندما تتحرك من وسيلة نقل لأخرى (من قطار مثلاً إلى مركب أو إلى سيارة نقل) مما يسهل النقل متداخلاً الأنماط وضبط

توقيت إدارة عملياته. ولا توجد منافسة فعلية بين شركات النقل بالخطوط الحديدية إلا في عدد قليل من الدول، ولكن تتنافس هذه الشركات في كل مكان تقريبا مع شركات النقل البري والبحري والجوى. فخطوط السكك الحديدية المتنافسة توجد في كل من كندا و أمريكا ودول أخرى قليلة. فهناك خطان رئيسيان للسكك الحديدية في كندا ، السكك الحديدية الكندية الباسيفيكية وهي مملوكة للقطاع الخاص، والسكك الحديدية الوطنية التي خصصت في نوفمبر ١٩٩٥ من خلال طرح حصة قيمتها ١,٦ بليون دولار للجمهور في بورصة تورينتو. وتنفذ الحكومة الكندية بالتوازي برنامجا لتخفيف القيود التنظيمية على السكك الحديدية يشمل تخفيض الدعم وأشكال الحماية الأخرى.

وقد كان هدف برنامج الخصخصة الطموح في إنجلترا، والذي أثار جدلا واسعا وبدأ بقانون السكك الحديدية لعام ١٩٩٣ ، يتمثل في خلق المنافسة بين الناقلين بالخطوط الحديدية عن طريق فصل أنشطة البنية الأساسية عن تلك الخاصة بالنقل. أما في الأرجنتين فقد قررت الحكومة خصخصة كثير من الخطوط الحديدية لوقف الخسائر الضخمة التي يعاني منها هذا القطاع والتي زادت عن بليون دولار سنويا فيما بين عامي ١٩٨٧ ، ١٩٩٠، ومن ثم أعيد هيكلة القطاع بصورة جذرية طبقا لقرار صدر عام ١٩٨٩. وقد منحت الامتيازات، بعد التقدم بعطاءات تنافسية لمعظم الخدمات المتوقع أن تكون على مستوى جيد، وقعت اتفاقياتها في يناير ١٩٩٤. وقد شمل ذلك خصخصة خمس شبكات للشحن بين عامي ١٩٩١، ١٩٩٣، منها شركة *FEPSA* للشحن، التي تم خصصتها عام ١٩٩٢ بمنح حق الامتياز لمدة ثلاثين عاما وتغطي شبكة طولها ٥٣٠٠ كم، وقد شهدت الشركة تحسنا واضحا في الإنتاجية بعد الخصخصة وانخفض عدد العاملين بها من ثلاثة آلاف إلى ٧٨٠ عاملا فقط مع الاحتفاظ بنفس الحجم من الشحن. وقد دفع ذلك الإجراء التنافسي نشاط النقل بالشاحنات البرية إلى تخفيض تعريفة نقل البضائع بنسبة تراوحت بين ٢٠%-٣٠% مما انعكس أثره على المستخدمين لهذه الخدمات. كما منحت أربعة امتيازات لخدمة الترانزيت لركاب مترو العاصمة منحت للذين تقدموا بأقل دعم مطلوب للتشغيل من أجل توفير الخدمة العامة المنصوص عليها في عقود الامتياز. وقد تم إلغاء الكثير من الخطوط والأنشطة غير المربحة، أو حولت إلى ولايات الأقاليم، وتم ذلك بطريق البيع وتصفية جزء كبير من الملكية العقارية للشركة وأصولها الأخرى.

وقد حققت شركة السكك الحديدية في نيوزيلندا خسائر كبيرة فقامت الحكومة بخصصتها عام ١٩٩٣ عن طريق البيع إلى اتحاد مكون من مستثمرين نيوزيلنديين ومن أمريكا، وحققت بعد الخصخصة الأرباح. أما اليابان فقد باعت عام ١٩٩٣ نحو ٦٢,٥% من أسهمها في إحدى شركات السكك الحديدية الإقليمية (سكك حديد شرق اليابان) عن طريق الاكتتاب العام بقيمة بلغت

نحو تسعة ملايين دولار. وقد شملت عمليات الخصخصة الحديثة شركات نقلت للقطاع الخاص بمنح حقوق الامتياز كما في كورت ديفوار وبوركينا فاسو عام ١٩٩٤، بوليفيا نوفمبر ١٩٩٥ والبرازيل مارس ١٩٩٦. كما صدر عام ١٩٩٥ في المكسيك قانون رئيسي لخصخصة السكك الحديدية وبدأ طرح أولى العطاءات لخصخصة الخطوط في عام ١٩٩٦.

كما شهد قطاع السكك الحديدية تاريخيا في بعض الدول المتقدمة والنامية مساهمات من القطاع الخاص، حيث أجازت إنجلترا إقامة الشركات الخاصة لتشغيل السكك الحديدية وفقا لتراخيص منحها البرلمان في أواخر القرن الثامن عشر، حيث كان النقل يتم بالعربات والخيول. وبدأ نشاط القطارات البخارية عام ١٨٢٥ عن طريق شركة *DARLINGTON & STOCKENTON* وهي أول شركة خاصة تدير خط نقل حديدي وتباشر نشاط نقل الركاب والبضائع لكل الشاحنين من القطاعين الحكومي والخاص. إلا أنه بحلول عام ١٩١٤ أممت الحكومة البريطانية السكك الحديدية بسبب الحرب، ثم خصصتها عام ١٩٢١ ثم أعيد تأميمها عام ١٩٤٨، ثم تم تجزئتها وخصصتها أخيرا عامي ١٩٩٥، ١٩٩٦. كما أنشأ القطاع الخاص الصناعي بأمريكا خطوط السكك الحديدية في القرن التاسع عشر الذي مازال معظمها قطاع خاص، حيث تم تأمين عدد قليل من شركات القطاع الخاص بسبب إشهار إفلاسها، ومنها شركة *CONRAIL* التي أعيد خصصتها وشركة *AMTRAK* التي مازالت مملوكة للدولة. وقد منحت كل من النمسا والمجر حقوق امتياز كثيرة للقطاع الخاص منذ نهاية القرن الثامن عشر، إلا أن كلا الدولتين قاما بتأميم قطاع السكك الحديدية عام ١٨٩١. أما فيما يتعلق بالسكك الحديد الفرنسية فقد أنشأت وتم تشغيلها بواسطة القطاع الخاص أوائل القرن العشرين، حيث قامت الحكومة الفرنسية بموجب النظام الوطني الذي أسسته الدولة منذ عام ١٨٤٢ بتخطيط وتمويل البنية الأساسية للخطوط الحديدية الرئيسية بينما منحت الحكومة الشركات الخاصة حق الامتياز بالنسبة لاستكمال الخطوط الفرعية وتمويل باقي الشبكة من القضبان ونظم الإشارات والمحطات وبناء العربات والقطارات والرصف. وقد تم تلميم هذه الشركات بأكملها عام ١٩٣٧ وأنشئت الشركة الوطنية للسكك الحديدية الفرنسية. أما في بلجيكا فقد سيطر القطاع الخاص على نشأة وتطوير السكك الحديدية، إلا أن الدولة بسطت سيطرتها تدريجيا على هذا المرفق.

ومما تجدر الإشارة إليه أن الشركات الفرنسية والبريطانية الخاصة مع شركات أخرى حصلت على امتيازات لتشييد وتشغيل السكك الحديدية في أنحاء كثيرة من العالم، فقد أنشأت ومولت الشركات الفرنسية والبريطانية سكك حديد الأرجنتين عام ١٨٥٤، إلا أن الحكومة أممتها عام ١٩٤٦ ثم خصصتها حديثا بدأ من عام ١٩٩١. وقد منحت حكومة أوروغواي امتيازات

للشركات البريطانية لتشييد السكك الحديدية في أواخر القرن التاسع عشر، وأنشأت شركة بريطانية أيضا أول خط حديدي في المكسيك بين ساحلي الباسفيكي والأطلنطي عام ١٩٠٦. كما منحت الإمبراطورية العثمانية امتيازات مختلفة لإنشاء وتشغيل خطوط السكك الحديدية ومنها الخط بين بيروت ودمشق عام ١٨٩١. وقد أنشئت خطوط السكك الحديدية في أفريقيا أيضا بواسطة القطاع الخاص، حيث منحت الحكومة البرتغالية حق امتياز لشركات القطاع الخاص لإنشاء خطوط سكك حديد أنجولا عام ١٩٠٢ ولمدة ٩٩ عاما، وتم استكمال هذه الخطوط عام ١٩٢٨.

يلاحظ مما سبق أن مساهمة القطاع الخاص في إنشاء وتشغيل خطوط السكك الحديدية ليست بجديد فكثير من مشروعات البنية الأساسية العامة التي تم خصصتها حديثا بدأت تاريخيا في إطار المنافسة كمشروعات خاصة منذ أواخر القرن الثامن عشر وبداية القرن العشرين. كما أن المشروعات التي بدأها القطاع الخاص أمت بواسطة الحكومات لسبب أو آخر ثم إعادة هذه الحكومات خصصتها حديثا في إطار برامج الإصلاح الاقتصادي. ويمكن الاستفادة من تجارب القطاع الخاص في مجال إنشاء وتشغيل خطوط السكك الحديدية لتجنب إعادة التأميم بسبب الأخطاء التي أدت في كثير من الحالات إلى قيام الحكومات بالتأميم.

لقد أشار الباحثون^١ أيضا إلى اختلاف الأساليب المستخدمة في خصخصة السكك الحديدية، حيث تنوعت ما بين نقل تسهيلات القطاع العام إلى القطاع الخاص، إلى عقود الامتياز أو (BOT) أو (BOO)، ولم تتضمن هذه الأساليب نقل حقوق الملكية بالكامل أي (DIVESTITURE). فقد قامت كل من بوليفيا وكندا واليابان ونيوزيلندا وإنجلترا وأمريكا بخصخصة السكك الحديدية عن طريق البيع لمستثمر رئيسي، بينما خصخصة كل من الأرجنتين والبرازيل وكوت ديفوار وبوركينا فاسو والمكسيك السكك الحديدية باستخدام أسلوب حق الامتياز والإيجار. أما السويد وإنجلترا وأمريكا فقد قاموا بإدخال المنافسة في السوق.

^١ أنظر PIERRE مراجع الملحق الثالث.

" تصورات حول خصخصة بعض المرافق العامة "

موجز وتوصيات

- ١- يثور الآن النقاش والحوار حول إمكانية توسيع دائرة مشاركة القطاع الخاص في تملك أو تشغيل مرافق المنافع العامة ، وهو ما يطرح بدورة الكثير من التساؤلات ولقد استهدفت الدراسة الحالية الإجابة على بعض هذه التساؤلات في ضوء ما توافر لديها من بيانات ومعلومات حول مرافق المنافع العامة المستهدفة من المرحلة الحالية من الدراسة والممثلة في مرافق مياه الشرب والصرف الصحي ، والسكك الحديدية .
- ٢- قد يعني مفهوم الخصخصة في معناه الضيق نقل الملكية العامة إلى الملكية الخاصة ، إلا أن التطبيق الفعلي والأكثر شيوعاً وفقاً للتجارب الدولية يتضمن أيضاً أي إجراء ينتج عنه تحول مؤقت أو مرحلي للأنشطة الجارية بالقطاع العام إلى الخاص ، حيث يمكن أن يشمل أي من الأساليب التالية : (١) عقود التنفيذ من الباطن ، (٢) عقود الإدارة ، (٣) عقود الإيجار ، (٤) تصريح الامتياز ، (٥) عقود البناء ثم التملك والتشغيل ، (٦) أو غير ذلك من أساليب . وقد تختلف مبررات أو أهداف الخصخصة من مجتمع إلى آخر ، إلا أنها وبشكل عام قد لا تخرج عن الخمس أهداف الكلية التالية : (١) تطوير الشركات ورفع كفاءتها ، (٢) تنمية ورفع كفاءة الاقتصاد الوطني ، (٣) تحسينات مالية بالميزانية العامة للدولة ، (٤) إعادة توزيع الدخل ، (٥) اعتبارات وأهداف سياسية . وأياً كانت مبررات أو أهداف الخصخصة ، فإن تحقيق هذه الأهداف يجب أن يستند على وضع إستراتيجية للخصخصة تبدأ بالتحديد المسبق للأهداف كخطوة أولى ، ثم تحليل القيود والمعوقات التي يتوقع أن تحول دون تنفيذ برنامج الخصخصة كخطوة ثانية، ثم تحديد الأساليب اللازمة لتحقيق هذه الأهداف في ضوء القيود والمحددات القائمة كخطوة ثالثة . كما يجب أن تتسق هذه الإستراتيجية من حيث أهدافها وأساليبها مع إستراتيجية برنامج الإصلاح الاقتصادي الشامل .
- ٣- وتتباين التجارب الدولية في مجال الخصخصة ولكن هذه التجارب تخرج بالتوصية بمجموعة من الإجراءات الواجب اتخاذها قبل الخصخصة وبصفة عامة بالنسبة لقطاعات البنية الأساسية ، وهي : (١) توفير الإطار القانوني والتشريعي الذي يتناسب مع رغبة المجتمع في خصخصة البنية الأساسية ، (٢) التنسيق الجيد والتتابع في الإصلاح القطاعي وبرامج الخصخصة ، (٣) التعريف الواضح لأهداف الخصخصة ، (٤) العمل على إدخال المنافسة في السوق ، (٥)

تكيف الإطار المؤسسي والتنظيمي مع الظروف الوطنية ، (٦) توفير الضمانات على الاستثمار في قطاعات البنية الأساسية المستهدفة .

٤- تضمن برنامج الخصخصة أشكال وأساليب لنقل ملكية شركات القطاع العام إلى القطاع الخاص ومنها ما يلي : (١) بيع كل أو جزء من الأسهم من خلال العطاءات إلى القطاع العام والخاص ، (٢) بيع جزء في صورة شرائح من الأسهم في سوق المال ، (٣) بيع جزء أو كل أصول المنشأة من خلال العطاءات إلى القطاع الخاص والعام ، (٤) الاستخدام الكلي أو الجزئي للمنشأة من خلال عقود من الباطن أو الإيجار ، أو عقود الإدارة . ولقد حددت الحكومة في برنامجها للخصخصة مجموعة من المعايير لاختيار شركات ومشروعات القطاع العام التي يتوقع أن تكون مؤهلة للدخول إلى برنامج الخصخصة ، والتي تعد مقبولة من منظور الدراسة الحالية لتطبيقها على مرافق الخدمات العامة . وتتمثل هذه المعايير فيما يلي : (١) حجم المشروع وما يتضمنه من أنشطة ، (٢) الجدوى الاقتصادية للمشروع بحيث تظهر المؤشرات الأساسية وقوة المركز المالي ، (٣) الربحية والكفاءة بحيث تعكس المؤشرات جاذبية معدل العائد للمستثمرين وتشجيعهم على الشراء ، وأن تكون نسبة الديون إلى قاعدة الملكية مقبولة ، وأن تعكس المؤشرات المالية كفاءة واضحة في التشغيل ، (٤) تهيئة بيئة تنافسية مناسبة ، (٥) تهيئة ظروف عمل مستقرة ، (٦) محدودية المشاكل العمالية وبمعنى تجنب الشركات التي تؤدي خصخصتها إلى تفاقم مشاكل عمالية قد تزيد من مشكلة البطالة .

ويلاحظ أن برنامج الخصخصة المصري ، والذي بدأ بخصخصة شركات القطاع العام الإنتاجية لم يستكمل بعد . ولقد لخص الباحثون أهم المعوقات التي تواجه هذا البرنامج في العوامل التالية : (١) مشكلة البطالة المصاحبة لنقل الملكية إلى القطاع الخاص ، (٢) عدم توافر الإدارة المؤهلة والقادرة على فهم احتياجات المشروع ، واستيعاب متطلبات المجتمع مع توافر الخبرة والمعرفة الفنية والإدارية بطبيعة وبيئة المشروع ، (٣) عدم وجود أسواق مالية نشطة ، (٤) عدم وجود قوة شرائية نتيجة لانخفاض مستوى الدخل ، ومعدل الادخار . كما تشير نتائج دليل العولمة والذي تضمن ترتيب ٦٢ دولة من بينها مصر ترتيباً تنازلياً وفقاً لدرجة انفتاحها على العالم (وعلى أساس تقييم ثلاث عشر مؤشراً من بينها الاستثمار الأجنبي المباشر) إلى أن مصر تأتي في المرتبة ٤٦ بين هذه الدول من حيث الترتيب العام ، كما تأتي في المرتبة ٥٦ بين هذه الدول من حيث الاستثمار الأجنبي المباشر .

أهم نتائج وتوصيات الدراسة :

وإذا كان برنامج الخصخصة المصري لشركات القطاع العام الإنتاجية لم يستكمل بعد فإن التساؤلات التي تطرح نفسها الآن هي : هل يعد التوقيت الحالي مناسباً لدخول مرافق المنافع العامة قائمة برنامج الخصخصة ؟ ... وهل تتواجد المبررات لخصخصة هذه المرافق ؟ ... وهل تتوفر في هذه المرافق مجموعة المعايير المحددة من قبل برنامج الخصخصة والتي تؤهلها للترشيح في قائمة هذا البرنامج ؟ ... إن الإجابة على هذه التساؤلات بالنسبة لمرافق المنافع العامة المستهدفة من المرحلة الحالية من الدراسة تفرض الحاجة أولاً إلى التعريف بهذه المرافق تمهيداً للإجابة على هذه التساؤلات وهو ما يمكن إيجازه فيما يلي :

أولاً : مياه الشرب والصرف الصحي

(أ) يمكن التعريف بمرفقي مياه الشرب والصرف الصحي في ضوء ما توافر للدراسة الحالية من بيانات ومعلومات من خلال مجموعة المؤشرات التالية :

- يضم الإطار التنظيمي لمرفقي مياه الشرب والصرف الصحي العديد من الهيئات العامة والشركات تحت مظلة وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات الجديدة ، ويشتركها في ذلك المحليات لبعض الشركات .
- يقدر إجمالي الاستثمارات التراكمية بمرفق مياه الشرب على مستوى الجمهورية حتى عام ١٩٩٩/٩٨ ما يقرب من ١٤,١ مليار جنيه ، ويتوقع أن تصل إلى ما يقرب من ٢٩,٤٦ مليار جنيه عام ٢٠٠٧ وفقاً للتوسعات المستهدفة به بخطط التنمية . أما مرفق الصرف الصحي فتقدر جملة الاستثمارات المتراكمة به حتى عام ١٩٩٩/٩٨ بنحو ٢٠,٠٤ مليار جنيه ويتوقع أن تصل إلى ما يقرب من ٤٥,٦ مليار جنيه عام ٢٠٠٧ ليصل بذلك إجمالي الاستثمارات التراكمية في كلا القطاعين إلى نحو ٣٤,١ مليار جنيه في عام ١٩٩٩/٩٨ ، ويتوقع أن تصل إلى ٧٥,٠ مليار جنيه عام ٢٠٠٧ .
- بلغت أطوال شبكة مياه الشرب النقية حتى عام ١٩٩٧/٩٦ ما يقرب من ١٥,٢ ألف كم ، كما بلغت أطوال شبكة الصرف الصحي نحو ١٨,٣ ألف كم ، وتغطي خدمات السرفق الأول جميع المدن أما على مستوى الريف فإن خدماته تغطي وبكميات كافية من المياه ما يقرب من ٣٨,١% من أعداد القرى ، كما تغطي ، ولكن بكميات غير كافية ، وما يقرب من ٥٦,١% منها . أما بالنسبة لخدمات الصرف الصحي عن طريق الشبكات العمومية فتغطي ما يقرب من ٣٢% من المدن ونحو ٤% من القرى حيث تظل النسب الباقية تعتمد على نظم الصرف غير العمومية .

- تختلف تعريفية (تسعيرة) مياه الشرب والصرف الصحي من إقليم إلى آخر ، وإن كانت تخضع في تحديدها إلى الاعتبارات الاجتماعية وتحدد غالباً عند مستويات أقل من تكلفة الإنتاج والتوزيع ، حيث تصل تعريفية مياه الشرب في محافظة القاهرة الكبرى إلى ٠,١٦ جنيه للمتر المكعب ، على حين تصل إلى ٠,٢٤٥ جنيه للمتر المكعب في محافظة الإسكندرية ، وإلى نحو ٠,٥٣ جنيه في محافظة كفر الشيخ بالنسبة للمنشآت الخاصة وإلى نحو ٠,٢٣ جنيه بالنسبة للمنشآت العامة . أما تعريفية الصرف الصحي فتحدد بواقع ٢٠% من تعريفية مياه الشرب النقية في محافظة القاهرة الكبرى ، وبنحو ٣٥% منها في محافظة الإسكندرية .
- أنخفض متوسط تكلفة إنتاج المتر المكعب من المياه ليصل إلى نحو ٠,٢٤٣٠ جنيه في عام ٢٠٠١/٢٠٠٠ مقابل ٠,٣٥٧٦ جنيه في عام ٩٩/٩٨ ومع ذلك يظل أعلى في المتوسط من التعريفية المحددة . وتتأثر كفاءة تشغيل هذا المرفق سلبياً بعاملين أساسيين وهما : (١) زيادة أعداد قوي العمل المشتغلة به عن الأعداد اللازمة لتشغيله على أسس اقتصادية ، حيث تصل بذلك تكلفة الأجور في إجمالي تكلفة الإنتاج إلى نسبة تبلغ نحو ٣٢% وهي نسبة تعد مرتفعة بالقياس إلى الحالات المعيارية في مثل هذه المرافق ، (٢) وجود فاقد في المياه (سواء من خلال شبكات التوزيع أو من خلال المستفيدين من الخدمة) يصل إلى ما نسبته ٤٠% من المياه المنتجة ، ويمكن تخفيض تكلفة إنتاج المياه المباعة بنسبة ٢٩% تقريباً إذا أمكن تجنب الفاقد من المياه وإبقائه عند معدلاته المعيارية على المستوي العالمي .
- هناك عجز في إيرادات المرفق عن مصروفات التشغيل النقدية بنسبة تبلغ نحو ٨,١% من تعريفية المياه ، وتزداد نسبة هذا العجز إذا ما أخذ في الحسبان تكلفة قسط الإهلاك لتصل إلى نحو ٥١,٩% من تعريفية المياه في عام ٢٠٠١/٢٠٠٠ . وتزداد نسبة هذا العجز إلى نحو ١٤٤% من تعريفية المياه إذا ما أخذ في الحسبان تكلفة فوائد القروض الممنوحة للمرفق . ومضمون ذلك أن ارتفاع تكلفة الإنتاج عن تعريفية المياه المحددة يعد مسئولاً عن العجز بنسبة ٣٦% ، على حين تعد فوائد القروض مسئولة عن هذا العجز بنسبة ٦٤% . وتزداد مشكلة العجز إذا ما أخذ في الحسبان أيضاً المتأخرات لدي عملاء المرفق من مستهلكي المياه والتي وصلت إلى ما يقرب ٢٢٨٦,٤ مليون جنيه في عام ٢٠٠٠/١٩٩٩ وأغلبها متأخرات لدي المؤسسات الحكومية (بنسبة ٩٧,٤% من المتأخرات) .
- وإذا كان من المتوقع أن تكون مؤشرات المركز المالي لباقي مرافق مياه الشرب بالمحافظات الأخرى أفضل عنه في مرفق مياه القاهرة الكبرى حيث ارتفاع تعريفية المياه بهذه المرافق ، إلا أن الأمر يتوقف في النهاية على تكلفة الإنتاج بها .

(ب) في ضوء المؤشرات السابقة يمكن طرح تصورات الدراسة بشأن الإجابة على التساؤلات السابقة في النقاط التالية :

• هل يعد التوقيت الحالي مناسباً لدخول مرفقي مياه الشرب والصرف الصحي

برنامج الخصخصة ؟ : إن الإجابة على ذلك هي بالتأكيد بالنفي للأسباب التالية : (١) كبر حجم وقيمة أصول المرفق ومحدودية القدرة الشرائية بالمجتمع ، (٢) عدم توافر المعايير التي تؤهل هذه المرافق للدخول حالياً إلى برنامج الخصخصة حيث ضعف المراكز المالية ، وتحمل المرفق لأعباء اجتماعية ممثلة في الأعداد الزائدة من العمالة ، إلى جانب غياب البيئة التنافسية المستقرة ، (٣) غياب الجاذبية بالنسبة للاستثمار الأجنبي ، فضلاً عن عدم القبول به في هذا المجال من المنظور الاقتصادي والاجتماعي .

• هل تتواجد المبررات لخصخصة هذا المرفق مستقبلاً ؟ : أن الإجابة على هذا

التساؤل يمكن إيجازها فيما يلي : (١) إن التحسن النسبي في كفاءة تشغيل هذه المرافق في السنوات الأخيرة يشير إلى احتمالات رفع كفاءة تشغيلها مستقبلاً مما يهيئ لها توافر مصادر التمويل الذاتي . (٢) ومع توافر التمويل الذاتي يمكن للميزانية العامة التخلص من الأعباء المالية المستقبلية اللازمة لهذه المرافق ، (٣) كما قد تتحول هذه المرافق إلى مصدر من مصادر الإيرادات للخزانة العامة ، ومع هذه الاحتمالات قد ينتفي المبرر لدخول هذه المرافق قائمة برنامج الخصخصة . وفي مقابل تلك الاحتمالات قد تكون هناك بعض الاعتبارات الاجتماعية والسياسية كمبرر لدخولها مجال الخصخصة ومن ثم توقف القرار على المساومة أو التفاوض حول مبررات الخصخصة وفقاً لهذه الاعتبارات ، والمبررات الأخرى لعدم الخصخصة .

• التطوير مطلباً حتمياً وليس بغرض الإعداد للخصخصة فقط :

يمكن طرح الخطوط العريضة لهذا التطوير فيما يلي : (١) القبول السياسي والاجتماعي برفع التعريفات المحددة عن مستوياتها الحالية بشرط وضوح ودقه أسس المحاسبة وإستخدام العدادات السليمة لقياس الاستهلاك ، (٢) فصل نشاط الإنتاج عن نشاط النقل والتوزيع ، ووجود الشركات المسؤولة عن كل نشاط ، مع الضوابط والمعايير الحاكمة لجودة الخدمات التي تقدمها ، (٣) تقسيم المرافق المتواجدة في المدن الكبيرة على أكثر من شركة في مجالي

الإنتاج، والتوزيع بغرض خلق بيئة تنافسية بينها ، (٤) وضع أطر محاسبية واحدة لكل من شركات الإنتاج والتوزيع بغرض المساعدة على تقييم الأداء والمقارنة بين الشركات، (٥) اختيار وتحديد الطريقة المناسبة لسداد المستفيدين لتكلفة الخدمة من بين البدائل المطروحة في هذا الشأن ، (٦) السماح للشركات بتحقيق مبدأ المساواة في تحصيل مستحقاتها بما يحد من المتأخرات لدي العملاء ، (٧) تحمل الدولة أعباء خدمة الديون المستحقة أو تأجيل سدادها وبدون فوائد حتي تحقيق هذه الشركات لتراكمات نقدية تمكنها من السداد ، مع إجبار المؤسسات الحكومية على دفع المتأخرات لديها ، (٨) تكوين جهاز مؤسسي لمتابعة وتقييم أداء الشركات المقترحة .

ثانياً : السكك الحديدية

- (أ) أما بالنسبة لمرافق السكك الحديدية فيمكن التعريف به من خلال البيانات والمعلومات التي توافرت للدراسة ثم طرح التصورات حول خصصته في النقاط التالية :
- يتشكل الإطار التنظيمي للهيئة القومية للسكة الحديد من مجلس إدارة وأربعة إدارات مركزية ثم ٧ قطاعات يليها مجموعة من الإدارات العامة والفرعية حيث يلاحظ تضخم الإطار التنظيمي بما قد يعوق الأداء فضلاً عن زيادة العمالة وارتفاع تكلفة الأجور .
 - تتكون وسائل الخدمة والتشغيل من شبكة خطوط تبلغ أطوالها نحو ٧٨٠٠ كم ، ٦٧٤ قاطرة ، ٣ وحدات ديزل توربيني ، ٣١٥٣ عربة ركوب ، ١٢ ألف عربة نقل بضائع ، ٢١ ورشة منها ٨ ورش رئيسية للعمرات الشاملة والتجديد ، ٧٨٥ محطة .
 - تزايد أعداد المستفيدين من خدمات المرفق حيث وصل عدد الركاب في عام ١٩٩٩/٩٨ نحو ١٣٩٥ مليون راكب مقابل ٩٦٩ مليون راكب في عام ١٩٩٣/٩٢ ، كما أزداد تبعاً لذلك نسبة أشغال المقاعد . كما ازدادت أوزان البضائع المنقولة من ١٠,٣ مليون طن في عام ١٩٩٣ إلى نحو ١٢,٠ مليون طن في عام ١٩٩٧ .
 - ازدادت إيرادات السكة الحديدية إلى ما يقرب من ٦٣٥,٥ مليون جنية في عام ١٩٩٧ مقابل ٤١٨,١ مليون جنية في عام ١٩٩٣ ، وتمثل أجور نقل الركاب نحو ٧٥% منها .
 - على الرغم من زيادة إيرادات المرفق ، إلا أن مصروفات التشغيل ازدادت بمعدلات أكبر مما انعكس في انخفاض نسبة تغطية الإيرادات لتكاليف التشغيل حيث بلغت نحو ٦٧% في عام ٢٠٠٠/٩٩ مقابل نسبة ٧٦% في عام ١٩٩٥/٩٤ .

• تحقيق الهيئة خسائر سنوية ، إلا أنها تحقق صافى تدفق نقدي موجب . وتعزي أسباب العجز في إيرادات الهيئة عن تكاليف التشغيل بها إلى عوامل كثيرة منها : (١) القيود على زيادة أجور السفر ، (٢) منح الهيئة تخفيضات وامتيازات في أجور السفر ، (٣) تحصيل وزارة المالية للضرائب والرسوم الجمركية بالمخالفة لما نص عليه قانون إنشاء الهيئة ، (٤) تراكمات في مستحقات الهيئة لدي الغير (٥) ارتفاع أجور القوي العاملة من الجهاز الفني والإداري ، وتزايدها السنوي ، (٦) ارتفاع تكاليف التشغيل فيما يتعلق بصيانة الوحدات المتحركة وعدم تطوير نظم الإدارة والتشغيل ، (٧) تحمل الهيئة لتكاليف إنشاء وصيانة خطوط السكة الحديدية والمنشآت الثابتة مثل الكباري ونظم الإشارات مع تحملها أعباء مخصصات الإهلاك، وذلك عكس الحال بالنسبة للطرق البرية مما يجعل الهيئة في وضع منافسة غير عادلة .

(ب) وبالنسبة لتصورات الدراسة حول خصخصة هذا المرفق فيلاحظ تماثل ظروف هذا المرفق مع ظروف مرفقي مياه الشرب والصرف الصحي سواء من حيث كفاءة التشغيل أو الأوضاع المالية ، ومن ثم تماثل تصورات الدراسة حول خصخصة هذا المرفق مع التصورات السابق طرحها حول خصخصة مرفقي مياه الشرب والصرف الصحي السابق ذكرها ، سواء بالنسبة لعدم مناسبة التوقيت الحالي لدخول هذا المرفق برنامج الخصخصة ولنفس الاعتبارات السابق ذكرها ، أو بالنسبة لمبررات ودوافع خصخصة هذا المرفق مستقبلاً ثم الحاجة إلى تطوير هذا المرفق ورفع كفاءته بالأساليب والأدوات التي تتلائم مع ذلك .

مراجع الدراسة

مراجع الملحق الأول

أولاً : المراجع العربية:

- الهيئة المصرية للكتاب ، الدار المصرية اللبنانية : القراءة للجميع عام ١٩٩٨ " الإصلاح الاقتصادي في مصر: دور البنوك في الخصخصة وأهم التجارب الدولية " د. منى قاسم.
- المجلة المصرية للتخطيط والتنمية " خصخصة البنية الأساسية" ترجمة د. محمود عبد الحي و أميمة عبد العزيز، الجزء ٢، المجلد السابع ، العدد الأول ، يونيو ١٩٩٩ .

ثانياً: المراجع الأجنبية:

- John Nellis, Sunita Kikeri, " Privatization: The lessons of Experience", The World Bank Publications, ١٩٩٢.
- Pierre Guislain, " The Privatization Challenge" , Regional and Sectoral Studies, World Bank, ١٩٩٧.
- World Bank, ١٩٩٥ " Bureaucrats in Business: The economics and politics of government ownership".
- Augenblick, Mark and B. Scott Custer, Jr., ١٩٩٠ " Build, Operate, and Transfer – BOT – Approach to infrastructure projects in developing countries" , Policy Research Dept. Working Paper ٤٩٨, The World Bank.
- Yarrow George, ١٩٨٦, " Privatization in Theory and Practice", Economic Policy ٢, PP. ٣٢٤-٧٧.
- W. Megginson, " Privatization: effects and management of sale of state-owned enterprises", Foreign Policy paper, Spring ٢٠٠٠.
- Henry Gibbon " Worldwide Economic Orthodoxy ", Privatization International, dec. ١٩٩٨.
- World Bank Regional & Sectoral Studies " The Privatization Challenge: A strategic, Legal, and Institutional Analysis of International Experience " , By Piere Guislain, IBRD ١٩٩٧, Washington, D.C
- World Bank Reports, Pierre Guislain, , ١٩٩٧, Shirley & Nellis, ١٩٩١, Muir & Sabe ١٩٩٥, February ١٩٩٦, P.٥ Euro-money,
- A. Galal, L. Jones, P. Tandom, and I. Vogelsang " Welfare consequences of selling public enterprises: An Empirical Analysis", NY Oxford University Press, ١٩٩٤.
- Megginson W.L., Robet C. Nash, and Matthias Van Randenborgh, " The financial & Operating Performance of new privatized firms: An Int. Empirical Analysis" , Journal of Finance, ٤٩(٢), ١٩٩٤
- Yarrow George, ١٩٨٦ "privatization in Theory and practice" Economic policy ٢, pp ٣٦٤.
- Chadwick, Edwin, ١٨٥٩, " Results of different Principles of Legislation in Europe: Competition for the field as compared with competition within the field of services" , Journal of Royal Statistical services, Series A٢٢. and also Klein Michael, ١٩٩٦, " Competition in Network Industries, policy Working Paper, World Bank, Washington D.C.

مراجع الملحق الثاني

أولا : المراجع العربية:

- الهيئة العامة لمرفق مياه القاهرة الكبرى (بدون تاريخ) " الخطة الإستراتيجية للهيئة العامة لمرفق مياه القاهرة الكبرى ١٩٩٨ - ٢٠٠٨ " .
- الهيئة العامة لمرفق مياه القاهرة الكبرى ، بيانات غير منشورة .
- حسن العلواني (٢٠٠٢) - " مشاركة القطاع الخاص فى إدارة خدمات مياه الشرب
- والصرف الصحي فى مصر " مؤتمر دور الدولة فى عالم متغير ، مركز البحوث الإقتصادية، جامعة القاهرة .
- عبد القادر دياب وآخرون (١٩٩٩) - " دائرة حوار حول : مصر وتحديات المستقبل - قطاع مياه الشرب والصرف الصحي " ، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط ، المجلد السابع، العدد الثاني ، ديسمبر .

ثانيا : المراجع الأجنبية:

- Arrow, K. (١٩٨٥)- "The Economics of Agency" In Pratt, J. W. and Zeckhauser, R. J. (eds) "Principals and Agents: The Structure of Business", (Boston, MA: Harvard Business School Press, pp. ٣٧-٥١.
- Aylen, J. (١٩٨٨) -(The Privatisation of The British Steel Corporation" , Fiscal Studies, August, pp. ١- ٢٥.
- Baumol, W. (١٩٨٣) -(Minimum and Maximum pricing Principles For Residual Regulation", In Danielsen, A. and Kamerschen, D. (eds). "Current issues in Public Utility Economics", Lexington Books.
- Bishop, M. and Kay, J. (١٩٨٨) -(Does Privatisation Work? Lessons from the U.K. (Centre for Business Strategy, London Business School)
- Bonbright, J" -(١٩٦١) .Principles of Public Utility Rates", New York: Columbia University Press).
- Byatt, Icr. (١٩٩٧) -(The Regulation of Public Utilities: The Case of The Water Companies", Liverpool Economic and Statistical Society.
- Cave, M. and Mills, R. (١٩٩٢)- "Cost Allocation in regulated Industries", Chartered Institute of Public Finance and Accountancy.
- Chambers, D. (١٩٨٨) -(Managing Operations and The Relevance of Privatisation", In Ramanadham, V. (ed.), "Privatisation in the U.K ,".London: Routledge.
- Cmnd ٩٧٣٤ (١٩٨٦)- "White Paper on Privatisation of The Water Authorities In England and Wales", London: HMSO.
- Froud, J. Haslam, C. Johal, S. Shaoul, J. and Williams, K. (١٩٩٦), "Stakeholder Economy?" Capital and Cost class, autumn, Vol. ٦٠.
- Harper, W. (١٩٨٨) -(Privatisation in the Water Sector", In Ramanadham, V. V. (ed.), "Privatisation in the U.K ,".London: Routledge.
- Heald ,D. (١٩٨٩) -(The U.K.: Privatisation and its Political Context", In Vickers, J. and Wright, V. (eds), "The Politics of Industrial Privatisation in Western

- Europe”, London: Weidenfeld and Nicolson.
- Heald, D. and Steal, D. (1987) “(Privatising Public Enterprises: An Analysis of The Government’s Case”, In Kay, J. Mayer, C. and Thompson, D. “Privatisation and Regulations- The U.K. Experience”, Oxford: Clarendon Press.
 - Howe, K. and Rasmussen E. ,1986,“Public Utility Economics and Finance”, Printice-Hall, INC., Englewood Cliffs, New Jersey.
 - <http://www.Oxfordshire.gov.uk> “-Water- Where are we going? Agenda 21”.
 - Hvidt, M. (1998) “-(Water Resources Planning in Egypt”, The Middle Eastern Environment Published by StMalo Press. April 24.
 - Kay, J. and Thompson, D. (1986)- “Privatisation: A Policy in Search of A Rationale”, Economic Journal Vol. 96, pp. 18-32.
 - Kay, J. and Thompson, D. (1988) “-(Privatisation: A policy in Search of Rationale”, Economic Journal, pp. 18- 32.
 - Kenway, P. (1999)- Privatised Water: Who’s Paying the Price? New Stateman, 26 July. Note: - Peter is director of the New Policy Institute, which will be producing in the autumn a collection of essays on fairness in water charging.
 - Laffont, J. (1989)- “The Economics of Uncertainty and Information”, Cambridge, MA: MIT Press.
 - Littlechild, S. (1987) “-(Economic Regulation of Privatised Water Authorities”, Department of the Environment: HMSO.
 - Mitchell, J. (1990) “-(Britain: Privatisation As myth”. In Richardson, J. J. (ed.) “Privatisation and De-regulation in Canada and Britain”, Aldershot: Dartmouth.
 - Moore, J. (1980)- “The Success of Privatisation”, text of speech made when opening Hoare Govett Ltd’s new City dealing rooms on 17 July, HM Treasury Press Release 107/80, reprinted in part in Kay, J. Mayer, C. and Thompson, D. (Eds) (1986), Privatisation and Regulation: The UK Experience”, Clarendon Press, London.
 - OFWAT, (1992) “-(Water Charged and Company Profits”. 16 July (Revised March 1996).
 - OFWAT, (1992a) “-(Issues Involved In Regulation of Privatised Water Utilities” speech by Alan Booker, Deputy Director General, OFWAT, to the Financing water Utilities Symposium, Institute for International Research, Malasia Journal.
 - OFWAT, (1992b) “-(Report on Company Performance in 1991- 92”, OFWAT, Birmingham.
 - OFWAT, (1993 93-1992) “-(Report on the Capital Investment and Financial Performance of the Water Companies in England and Wales”, OFWAT, Birmingham.
 - Ogden, S. (1990) “-(Transforming Frameworks Of Accountability: The Case Of Water Privatisation”, Accounting, Organisations and Society. Vol. 15, No. 2/3, pp. 193- 218.

- Ogden, S. (1991)- "The Trade Union Campaign against Water Privatisation: Industrial Impotence or Political Maturity?" *Industrial Relations Journal*, Spring, pp. 20-30.
- Ogden, S. (1994) -(Accounting For Organisational Performance: The Construction of The Customer in The Privatised Water Industry", Paper Presented to European Institute for Advanced Studies in Management Conference On accounting and Accountability in The New Public Sector, University of Edinburgh.
- Ogden, S. and Anderson, F. (1999) -(The Role Of Accounting In Organisational Change: Promoting Performance Improvements In The Privatised UK Water Industry", *Critical Perspectives on Accounting*, 10.
- Rider, G. (1999)- "Will New labour Walk on Water", Anderson Consulting. (Note: Rider Gill is a Head of European Utilities.)
- Robinson, C. (2000), "Competition in The Water Industry", Institute of Economic Affairs.
- SouthWest Water (2000)- "Annual Report and Accounts 2000".
- SouthWest Water (2000)- "Summary Report and Accounts 2000".
- Summerton, N. (1999)- Privatised Water: Who's paying The Price? "New Stateman", 26 July.
- Thames Water (2000)- "Annual Report and accounts 2000".
- Thames Water (2000)- "Summary Report and Accounts 2000".
- The Confederation of British Industry (1991) -(Efficient Water Management Guidelines for Business", Printed by Gwynne Printers Ltd Hurstpierpoint, Sussex.
- Thobani, M. (1997) -(Formal Water Market: Why, When, and How to Introduce Tradable Water Rights", *The World Bank Research Observer*.
- Thomas, D. (1986) -(The Union Response to De-nationalisation", In Kay, J. Mayer, C. and Thompson, D. (eds), "Privatisation and Regulation- The U.K. Experience", Oxford: Clarendon Press.
- Utton, M. (1986) -(The Economics of Regulation Industry"Oxford: Blackwell.
- Vickers J. and Wright,V., 1989" An Overview" In Vickers, J. & Wright, V. (eds),*The Politics of Industrial Privatisation in Western Europe*" London: Cass.
- Vickers, J. and Yarrow, G. (1988) -(Privatisation: An Economic Analysis", Cambridge, MA: M.I.T. Press.
- Water Bulletin, (1992)- 20 October.
- Watts, R. and Zimmerman, J. (1986)- "Positive Accounting Theory", Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Whitehead, C. (1988) -(Introduction: Theory and Practice, In Whitehead, C. (ed.), *Reshaping the Nationalised Industries*", Oxford: Policy Journals.
- Yasser Abd-El-Naby (Ph.D - 2002)- "Accounting Information System in the Water Industry: The Case of Cost Management".

مراجع الملحق الثالث

أولا : المراجع العربية:

- المجلة المصرية للتنمية والتخطيط " خصخصة البنية الأساسية " ترجمة د. محمود عبد الحي، أ. أميمة عبد العزيز، المجلد السادس، العدد الثاني ديسمبر ١٩٩٨، المجلد السابع، العدد الأول يونيو ١٩٩٩.
- المجلة المصرية للتنمية والتخطيط " دائرة حوار حول مصر وتحديات المستقبل: قطاع النقل وتحدياته" المجلد التاسع، العدد الأول، يونيو ٢٠٠١. ص ٢٢٥ - ٣٠٦
- أ.د. محمود عبد اللطيف عصفور وآخرون "جغرافية النقل في مصر"، سلسلة دراسات في جغرافية مصر، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٨٦.
- موسوعة المجالس القومية المتخصصة ١٩٧٤-٢٠٠٢، الكتاب السنوي ٢٠٠٢/٢٠٠١، المجلد ٢٨، القاهرة ٢٠٠٣، ص ١٦٢-١٧٩.
- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، الكتاب السنوي ١٩٩٣-٢٠٠٠، القاهرة يوليو ٢٠٠١.

ثانيا: المراجع الأجنبية :

- Antonio Estache and Gines De Rus, ٢٠٠٠, " Guidelines for Policy makers & Regulators", World Bank Institute, Development Studies, Washington, D.C
- Button, K.J., ١٩٩٣, " Transport Economics" NY, Edward Elgar Publishing.
- Kopicki, Ronald, and Louis S.Thompson, ١٩٩٥; " Best Methods of Railway Restructuring and Privatization", CFS Discussion Paper Series ١١١, World Bank, Washington, D.C.
- Cavana, R.Y. ١٩٩٥ " Restructuring the New Zealand Railway System, ١٩٨٢-١٩٩٣", Transport Reviews ١٥(٢): ١١٩-٣٩.
- Eichengreen, Barry, ١٩٩٥; " Financing Infrastructure in Developing Countries: Lessons from the Railway Age" World Bank Research Observer ١٠: ٧٥-٩١.
- Kessides, Ioannis N. and Robert D. willig, ١٩٩٥ " Competition and Regulation in the Railroad Industry", World Bank, Private Sector Development Department, Washington, D.C.
- Donaladson, David J.; and Dilcep M. Wagle, ١٩٩٥ " Privatization: Principles and Practice" IFC Lessons of Experience Series. Washington, D.C., World Bank and International Financial Corporation.
- Richard, J. (١٩٨٨) -(Privatisation in the Transport Sector", In Ramauadham, V. V. (ed.) Privatisation in the U.K , "London: Routledge.

فهرس قضايا التخطيط و التنمية

م	العنوان	التاريخ
١	دراسة الهيكل الاقليمي للعمالة في القطاع العام في جمهورية مصر العربية	ديسمبر ١٩٧٧
٢	Adverse Economic Effects Resulting From Israeli Aggressions and continued Occupation of Egyptian territories,	April 1978
٣	الدراسات التفصيلية لمقومات التنمية الإقليمية بمنطقة جنوب مصر	أبريل ١٩٧٨
٤	دراسة تحليلية لمقومات التنمية الإقليمية بمنطقة جنوب مصر	يوليو ١٩٧٨
٥	دراسة اقتصادية فنية لأفاق صناعة الأسمدة والتنمية الزراعية في جمهورية مصر العربية حتى عام ١٩٨٥	أبريل ١٩٧٨
٦	التغذية والتنمية الزراعية في البلاد العربية	أكتوبر ١٩٧٨
٧	تطوير التجارة وميزان المدفوعات ومشكلة تفاقم العجز الخارجى وسليبات مواجتهه(١٩٧٠/٦٩ - ١٩٧٥)	أكتوبر ١٩٧٨
٨	Improving the Position of Third World Countries in the International Cotton Economy,	June 1979
٩	دراسة تحليلية لتفسير التضخم في مصر (١٩٧٠ - ١٩٧٦)	اغسطس ١٩٧٩
١٠	حوار حول مصر في مواجهة القرن الحادى والعشرين	فبراير ١٩٨٠
١١	تطوير أساليب وضع الخطط الخمسة باستخدام نماذج البرمجة الرياضية في جمهورية مصر العربية	مارس ١٩٨٠
١٢	دراسة تحليلية للنظام الضريبي في مصر (١٩٧٠/٧١ - ١٩٧٨)	مارس ١٩٨٠
١٣	تقييم سياسات التجارة الخارجية والنقد الاجنبى وسبل ترشيدها	يوليو ١٩٨٠
١٤	التنمية الزراعية في مصر ماضيها وحاضرها(ثلاثة أجزاء)	يوليو ١٩٨٠
١٥	A study on Development of Egyptian National fleet,	June 1980
١٦	الأنفاق العام والاستقرار الاقتصادى في مصر ١٩٧٠ - ١٩٧٩	ابريل ١٩٨١
١٧	الأبعاد الرئيسية لتطوير وتنمية القرى المصرية	يونيو ١٩٨١
١٨	الصناعات الصغيرة والتنمية الصناعية (التطبيق على صناعة الغزل والنسيج في مصر)	يوليو ١٩٨١
١٩	ترشيد الإدارة الاقتصادية للتجارة الخارجية والنقدية الأجنبية	ديسمبر ١٩٨١
٢٠	الصناعات التحويلية في الاقتصاد المصرى. (ثلاثة أجزاء)	أبريل ١٩٨٢
٢١	التنمية الزراعية في مصر (جزئين)	سبتمبر ١٩٨٢
٢٢	مشاكل إنتاج اللحوم والسياسات المقترحة للتغلب عليها	أكتوبر ١٩٨٣
٢٣	دور القطاع الخاص في التنمية	نوفمبر ١٩٨٣

٢٤	تطوير معدلات الاستهلاك من السلع الغذائية وأثارها على السياسات الزراعية في مصر	مارس ١٩٨٥
٢٥	البحيرات الشمالية بين الاستغلال النباتي والاستغلال السمكي	أكتوبر ١٩٨٥
٢٦	تقييم الاتفاقية التوسع التجاري والتعاون الاقتصادي بين مصر والهند ويوغوسلافيا	أكتوبر ١٩٨٥
٢٧	سياسات وإمكانيات تخطيط الصادرات من السلع الزراعية	نوفمبر ١٩٨٥
٢٨	الأنفاق المستقبلية في صناعة الغزل والنسيج في مصر	نوفمبر ١٩٨٥
٢٩	دراسة تمهيدية لاستكشاف آفاق الاستثمار الصناعي في إطار التكامل بين مصر والسودان	نوفمبر ١٩٨٥
٣٠	دراسة تحليلية عن تطوير الاستثمار في ج.م.ع مع الإشارة للطاقة الاستيعابية للاقتصاد القومي	ديسمبر ١٩٨٥
٣١	دور المؤسسات الوطنية في تنمية الأساليب الفنية للإنتاج في مصر (جزئين)	ديسمبر ١٩٨٥
٣٢	حدود وإمكانات مساهمة ضريبية على الدخل الزراعي في مواجهة مشكلة العجز في الموازنة العامة للدولة واصلاح هيكل توزيع الدخل القومي	يوليو ١٩٨٦
٣٣	التفاوتات الإقليمية للنمو الاقتصادي والاجتماعي وطرق قياسها في جمهورية مصر العربية	يوليو ١٩٨٦
٣٤	مدى إمكانية تحقيق اكتفاء ذاتي من القمح	يوليو ١٩٨٦
٣٥	Intergrated Methodology for Energy planning in Egypt,	Sep,1986
٣٦	الملامح الرئيسية للطلب على تملك الاراضى الزراعية الجديدة والسياسات المتصلة باستصلاحها واستزراعها	نوفمبر ١٩٨٦
٣٧	دراسة بعنوان مشكلات صناعة الألبان في مصر	مارس ١٩٨٨
٣٨	دراسة بعنوان آفاق الاستثمارات العربية ودورها في خطط التنمية المصرية	مارس ١٩٨٨
٣٩	تقدير الإيجار الاقتصادي للأراضى الزراعية لزراعة المحاصيل الزراعية الحقلية على المستوى الاقليمي لجمهورية مصر العربية عامى ١٩٨٥/٨٠	مارس ١٩٨٨
٤٠	السياسات التسويقية لبعض السلع الزراعية وآثارها الاقتصادية	يونيو ١٩٨٨
٤١	بحث الاستزراع السمكي في مصر ومحددات تنميته	أكتوبر ١٩٨٨
٤٢	نظم توزيع الغذاء في مصر بين الترشيد والإلغاء	أكتوبر ١٩٨٨
٤٣	دور الصناعات الصغيرة في التنمية دراسة استطلاعية لدورها في الاستيعاب العمالي	أكتوبر ١٩٨٨
٤٤	دراسة تحليلية لبعض المؤشرات المالية للقطاع العام الصناعي التابع لوزارة الصناعة	أكتوبر ١٩٨٨
٤٥	الجوانب التكاملية وتحليل القطاع الزراعي في خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية	فبراير ١٩٨٩
٤٦	إمكانيات تطوير الضرائب العقارية لزيادة مساهمتها في الإيرادات العامة للدولة في مصر	فبراير ١٩٨٩
٤٧	مدى إمكانية تحقيق ذاتي من السكر	سبتمبر ١٩٨٩
٤٨	دراسة تحليلية لآثار السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية على تطوير وتنمية القطاع الزراعي	فبراير ١٩٩٠
٤٩	الإنتاجية والأجور والأسعار - الوضع الراهن للمعرفة النظرية والتطبيقية مع إشارة خاصة للدراسات السابقة عن مصر	مارس ١٩٩٠

مارس ١٩٩٠	المسح الاقتصادى والاجتماعى والعمرانى لمحافظة البحر الأحمر وفرص الاستثمار المتاحة للتنمية	٥٠
مايو ١٩٩٠	سياسات إصلاح ميزان المدفوعات المصرية للمرحلة الاولى	٥١
سبتمبر ١٩٩٠	بحث صناعة السكر وامكانية تصنيع المعدات الرأسمالية فى مصر	٥٢
سبتمبر ١٩٩٠	بحث الاعتماد على الذات فى مجال الطاقة من منظر تنموى وتكنولوجى	٥٣
أكتوبر ١٩٩٠	التخطيط الاجتماعى والإنتاجية	٥٤
أكتوبر ١٩٩٠	مستقبل استصلاح الاراضى فى مصر فى ظل محدودات الأراضى والمياه والطاقة	٥٥
نوفمبر ١٩٩٠	دراسات تطبيقية لبعض قضايا الإنتاجية فى الاقتصاد المصرى	٥٦
نوفمبر ١٩٩٠	بنوك التنمية الصناعية فى بعض دول مجلس التعاون العربى	٥٧
نوفمبر ١٩٩٠	بعض آفاق التنسيق الصناعى بين دول مجلس التعاون العربى	٥٨
نوفمبر ١٩٩٠	سياسات إصلاح ميزان المدفوعات المصرى(مرحلة ثانية)	٥٩
ديسمبر ١٩٩٠	بحث اثر تغيرات سعر الصرف على القطاع الزراعى وأنعكاساتها الاقتصادية	٦٠
يناير ١٩٩١	الإمكانيات والآفاق المستقبلية للتكامل الاقتصادى بين دول مجلس التعاون العربى فى ضوء هياكل الانتاج والتوزيع	٦١
يناير ١٩٩١	إمكانيات التكامل الزراعى بين مجلس التعاون العربى	٦٢
ابريل ١٩٩١	دور الصناديق العربية فى تمويل القطاع الزراعى	٦٣
اكتوبر ١٩٩١	بعض القطاعات الإنتاجية والخدمية بمحافظة مطروح (جزئين) الجزء الأول: القطاعات الإنتاجية	٦٤
اكتوبر ١٩٩١	مستقبل إنتاج الزيوت فى مصر	٦٥
اكتوبر ١٩٩١	الإنتاجية فى الاقتصاد القومى المصرى وسبل تحسينها - مع التركيز على قطاع الصناعة (الجزء الأول) الأسس والدراسات النظرية	٦٦
اكتوبر ١٩٩١	الإنتاجية فى الاقتصاد القومى المصرى وسبل تحسينها - مع التركيز على قطاع الصناعة (الجزء الثانى) الدراسات التطبيقية	٦٦
ديسمبر ١٩٩١	خلفية ومضمون النظريات الاقتصادية الحالية والمتوقعة بشرق أوروبا. ومحددات انعكاساتها الشاملة على مستقبل التنمية فى مصر والعالم العربى	٦٧
ديسمبر ١٩٩١	ميكنة الأنشطة والخدمات فى مركز التوثيق والنشر	٦٨
يناير ١٩٩٢	إدارة الطاقة فى مصر فى ضوء أزمة الخليج وانعكاساتها دوليا وإقليميا ومحليا	٦٩
يناير ١٩٩٢	واقع آفاق التنمية فى محافظات الوادى الجديد	٧٠
يناير ١٩٩٢	انعكاسات أزمة الخليج(١٩٩١/٩٠) على الاقتصاد المصرى	٧١
مايو ١٩٩٢	الوضع الراهن والمستقبلى لاقتصاديات القطن المصرى	٧٢
يوليو ١٩٩٢	خبرات التنمية فى الدول الأسوية حديثة التصنيع وامكانية الاستفادة منها فى مصر	٧٣
سبتمبر ١٩٩٢	بعض قضايا تنمية الصادرات الصناعية المصرية	٧٤

٧٥	تطوير مناهج التخطيط وادارة التنمية في الاقتصاد المصرى في ضوء المتغيرات الدولية المعاصرة	سبتمبر ١٩٩٢
٧٦	السياسة النقدية في مصر خلال الثمانينات" المرحلة الاولى " ميكانيكية وفاعلية السياسة النقدية في الجانب المالى والاقتصادى المصرى	سبتمبر ١٩٩٢
٧٧	التحرير الاقتصادى وقطاع الزراعة	يناير ١٩٩٣
٧٨	احتياجات المرحلة المقبلة للاقتصاد المصرى ونماذج التخطيط واقتراح بناء نموذج اقتصادى قومى للتخطيط التأسيرى - المرحلة الاولى	يناير ١٩٩٣
٧٩	بعض قضايا التصنيع في مصر منظور تنموى تكنولوجى	فبراير ١٩٩٣
٨٠	تقويم التعليم الاساسى في مصر	مايو ١٩٩٣
٨١	الآثار المتوقعة لتحرير سوق النقد الأجنبى على بعض مكونات ميزان المدفوعات المصرى	مايو ١٩٩٣
٨٢	The Current development in the methodology and applications of operations research obstacles and prospects in developing countries	Nov.1993
٨٣	الآثار البيئية للتنمية الزراعية	نوفمبر ١٩٩٣
٨٤	تقييم البرامج للنهوض بالإنتاجية الزراعية	ديسمبر ١٩٩٣
٨٥	اثر قيام السوق الأوربية المشتركة على مصر والمنطقة	يناير ١٩٩٤
٨٦	مشروع إنشاء قاعدة بيانات الأنشطة البحثية بمعهد التخطيط القومى "المرحلة الاولى"	يونيو ١٩٩٤
٨٧	الكوارث الطبيعية وتخطيط الخدمات في ج.م.ع (دراسة ميدانية عن زلزال أكتوبر ١٩٩٢ في مدينة السلام)	سبتمبر ١٩٩٤
٨٨	تحرير القطاع الصناعى العام في مصر في ظل المتغيرات المحلية والعالمية	سبتمبر ١٩٩٤
٨٩	استشراف بعض الآثار المتوقعة لسياسة الإصلاح الاقتصادى بمصر (مجلدان)	سبتمبر ١٩٩٤
٩٠	واقع التعليم الاعدادى وكيفية تطويره	نوفمبر ١٩٩٤
٩١	تجربة تشغيل الخريجين بالمشروعات الزراعية وافق تطويرها	ديسمبر ١٩٩٤
٩٢	دور الدولة في القطاع الزراعى في مرحلة التحرير الاقتصادى	ديسمبر ١٩٩٤
٩٣	الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية لتحرير القطاع الصناعى المصرى في ظل الإصلاح الاقتصادى	يناير ١٩٩٥
٩٤	مشروع إنشاء قاعدة بيانات الأنشطة البحثية بمعهد التخطيط القومى(المرحلة الثانية)	فبراير ١٩٩٥
٩٥	السياسات القطاعية في ظل التكيف الهيكلى	أبريل ١٩٩٥
٩٦	الموازنة العامة للدولة في ضوء سياسة الإصلاح الاقتصادى	يونيو ١٩٩٥
٩٧	المستجدات العالمية(الجات وأوروبا الموحدة) وتأثيراتها على تدفقات رؤوس الأموال والعمالة والتجارة السلعية والخدمية(دراسة حالة مصر)	أغسطس ١٩٩٥
٩٨	تقييم البدائل الإجرائية لتوسع قاعدة الملكية في قطاع الأعمال العام	يناير ١٩٩٦
٩٩	أثر التكتلات الاقتصادية الدولية على قطاع الزراعة	يناير ١٩٩٦

١٠٠	مشروع إنشاء قاعدة بيانات الأنشطة البحثية بمعهد التخطيط القومي (المرحلة الثالثة)	مايو ١٩٩٦
١٠١	دراسة تحليلية مقارنة لواقع القطاعات الإنتاجية والخدمية بمحافظات الحدود	مايو ١٩٩٦
١٠٢	التعليم الثانوى فى مصر : واقعة ومشكلة واتجاهات تطويرة	مايو ١٩٩٦
١٠٣	التنمية الريفية ومستقبل القرية المصرية: المتطلبات والسياسات	سبتمبر ١٩٩٦
١٠٤	دور المناطق الحرة فى تنمية الصادرات	أكتوبر ١٩٩٦
١٠٥	تطوير اساليب وقواعد المعلومات فى ادارة الأزمات المهددة لأطراد التنمية (المرحلة الأولى)	نوفمبر ١٩٩٦
١٠٦	المنظمات غير الحكومية والتنمية فى مصر (دراسة حالات)	ديسمبر ١٩٩٦
١٠٧	الابعاد البيئية المستدامة فى مصر	ديسمبر ١٩٩٦
١٠٨	التغيرات الهيكلية فى مؤسسات التمويل الزراعى ومصادر ومستقبل التمويل الزراعى فى مصر	مارس ١٩٩٧
١٠٩	التغيرات الهيكلية فى مؤسسات التمويل الزراعى ومصادر ومستقبل التمويل الزراعى فى مصر	اغسطس ١٩٩٧
١١٠	ملامح الصناعة المصرية فى ظل العوامل الرئيسية المؤثرة فى مطلع القرن الحادى والعشرين	ديسمبر ١٩٩٧
١١١	آفاق التصنيع وتدعيم الأنشطة غير المزرعية من اجل تنمية ريفية مستدامة فى مصر	فبراير ١٩٩٨
١١٢	الزراعة المصرية والسياسية الزراعية فى اطار نظام السوق الحرة	فبراير ١٩٩٨
١١٣	الزراعة المصرية فى مواجهة القرن الواحد والعشرين	فبراير ١٩٩٨
١١٤	التعاون بين الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	مايو ١٩٩٨
١١٥	تطوير أساليب وقواعد المعلومات فى إدارة الأزمات المهددة بطرد التنمية (المرحلة الثالثة)	يونيو ١٩٩٨
١١٦	حول أهم التحديات الاجتماعية فى مواجهة القرن ٢١	يونيو ١٩٩٨
١١٧	محددات الطاقة الادخارية فى مصر دراسة نظرية وتطبيقية	يونيو ١٩٩٨
١١٨	تصور حول تطوير نظام المعلومات الزراعية	يوليو ١٩٩٨
١١٩	التوقعات المستقبلية لإمكانيات الاستصلاح والاستزراع بجنوب الوادى	سبتمبر ١٩٩٨
١٢٠	استراتيجية استغلال البعد الحيزى فى مصر فى ظل الاصلاح الاقتصادى	ديسمبر ١٩٩٨
١٢١	حولت الى مذكرة خارجية رقم (١٦٠١)	ديسمبر ١٩٩٨
١٢٢	Artificial Neural Networks Usage For Underground Water storage & River Nile in Toshoku Area	December 1998
١٢٣	بناء وتطبيق نموذج متعدد القطاعات للتخطيط التأسيرى فى مصر	ديسمبر ١٩٩٨
١٢٤	اقتصاديات القطاع السياحى فى مصر وانعكاساتها على الاقتصاد القومى	ديسمبر ١٩٩٨
١٢٥	تحديات التنمية الراهنة فى بعض محافظات جنوب مصر	فبراير ١٩٩٩
١٢٦	الافاق والإمكانيات التكنولوجية فى الزراعة المصرية	سبتمبر ١٩٩٩
١٢٧	ادارة التجارة الخارجية فى ظل سياسات التحرير الاقتصادى	سبتمبر ١٩٩٩
١٢٨	قواعد ونظم معلومات التفاوض فى المجالات المختلفة	سبتمبر ١٩٩٩

يناير ٢٠٠٠	اتجاهات تطوير نموذج لاختيار السياسات الاقتصادية للاقتصاد المصري	١٢٩
يناير ٢٠٠٠	دراسة الفجوة النوعية لقوة العمل في محافظات مصر وتطورها خلال الفترة ١٩٨٦ - ١٩٩٦	١٣٠
يناير ٢٠٠٠	التعليم الفني وتحديات القرن الحادى والعشرون	١٣١
يونيو ٢٠٠٠	أغاط الاستيطان في منطقة جنوب الوادى " توشكى "	١٣٢
يونيو ٢٠٠٠	فرص ومجالات التعاون بين مصر ومجموعة دول الكوميسا	١٣٣
يونيو ٢٠٠٠	الاعاقة والتنمية في مصر	١٣٤
يناير ٢٠٠١	تقويم رياض الأطفال في القاهرة الكبرى	١٣٥
يناير ٢٠٠١	الجمعيات الأهلية وآليات التنمية بمحافظات جمهورية مصر العربية	١٣٦
يناير ٢٠٠١	آفاق ومستقبل التعاون الزراعى في المرحلة القادمة	١٣٧
يناير ٢٠٠١	تقويم التعليم الصحى الفنى في مصر	١٣٨
يناير ٢٠٠١	منهجية جديدة للإستخدام الأمثل للمياه في مصر مع التركيز على مياه الري الزراعى مرحلة أولى	١٣٩
يناير ٢٠٠١	التعاون الإقتصادى المصرى الدولى (دراسة بعض حالات الشراكة)	١٤٠
يناير ٢٠٠١	تصنيف وترتيب المدن المصرية (حتمب بيانات تعداد ١٩٩٦م)	١٤١
يناير ٢٠٠١	الميزة النسبية ومعدلات الحماية للبعض من السلع الزراعية والصناعية	١٤٢
ديسمبر ٢٠٠١	سبل تنمية الصادرات من الخضر	١٤٣
ديسمبر ٢٠٠١	تحديد الاحتياجات التدريبية للعلمى المرحلة الثالثة	١٤٤
فبراير ٢٠٠٢	التخطيط بالمشاركة بين المخططين والجمعيات الأهلية على المستويين المركزى والمحافظات	١٤٥
مارس ٢٠٠٢	اثر البعد المؤسسى والمعوقات الإدارية والتسويق على تنمية الصادرات الصناعية المصرية	١٤٦
مارس ٢٠٠٢	قياس استجابة مجتمع المنتجين الزراعيين للسياسات الزراعية	١٤٧
مارس ٢٠٠٢	تطوير منهجية جديدة لحساب الاستخدام الأمثل للمياه في مصر (مرحلة ثانية)	١٤٨
مارس ٢٠٠٢	رؤية مستقبلية لعلاقات ودوائر التعاون الإقتصادى المصرى الخارجى " الجزء الأول " خلفية أساسية"	١٤٩
إبريل ٢٠٠٢	المشاركة الشعبية ودورها في تعاضم أهداف خطط التنمية المعاصرة المحلية الريفية والحضرية	١٥٠
أبريل ٢٠٠٢	تقدير مصفوفة حسابات اجتماعية للاقتصاد المصرى عام ١٩٩٨-١٩٩٩	١٥١
يوليو ٢٠٠٢	الأشكال التنظيمية وصيغ وآليات تفعيل المشاركة في عمليات التخطيط على مستوى القطاع الزراعى	١٥٢
يوليو ٢٠٠٢	نحو استراتيجية للاستفادة من التجارة الإلكترونية في مصر	١٥٣
يوليو ٢٠٠٢	صناعة الأخذية والمنتجات الجلدية في مصر (الواقع والمستقبل)	١٥٤
يوليو ٢٠٠٢	تقدير الاحتياجات التمويلية لتطوير التعليم ما قبل الجامعى وفق استراتيجيات متعددة الأبعاد	١٥٥
يوليو ٢٠٠٢	الاحتياجات العملية والاستراتيجية للمرأة الريفية وأولوياتها على مستوى المحافظات	١٥٦
يوليو ٢٠٠٢	موقف مصر في التجمعات الإقليمية	١٥٧

٢٠٠٢ يوليو	إدارة الدين العام المحلى وتمويل الاستثمارات العامة في مصر	١٥٨
٢٠٠٢ يوليو	التأمين الصحى فى واقع النظام الصحى المعاصر	١٥٩
٢٠٠٢ يوليو	تطبيق الشبكات العصبية فى قطاع الزراعة	١٦٠
٢٠٠٢ يوليو	الإنتاج والصادرات المصرية من مجمدات وعصائر الخضرو الفاكهة ومقترحات زيادة القدرة التنافسية لها بالأسواق المحلية والعالمية	١٦١
يناير ٢٠٠٣	تقسيم مصر إلى أقاليم تخطيطية	١٦٢
٢٠٠٣ يوليو	تقييم وتحسين اداء بعض المرافق العامة " مياه الشرب والصرف الصحى "	١٦٣
٢٠٠٣ يوليو	تصورات حول خصخصة بعض مرافق الخدمات العامة	١٦٤
٢٠٠٣ يوليو	تحديد الاحتياجات التمويلية للتعليم العالى " دراسة نظرية تحليلية ميدانية "	١٦٥
٢٠٠٣ يوليو	دراسة أهم الآثار البيئية للأنشطة السياحية فى محافظة البحر الاحمر "بالتركيز على مدينة الغردقة"	١٦٦
٢٠٠٣ يوليو	العوامل المحددة للنمو الاقتصادى فى الفكر النظرى وواقع الاقتصاد المصرى	١٦٧
٢٠٠٣ يوليو	العدالة فى توزيع ثمار التنمية فى بعض المجالات الاقتصادية والاجتماعية فى محافظات مصر " دراسة تحليلية "	١٦٨
٢٠٠٣ يوليو	تقييم وتحسين جودة أداء بعض الخدمات العامة لقطاعى التعليم والصحة باستخدام شبكات الأعمال	١٦٩
٢٠٠٣ يوليو	دراسة الأسواق الخارجية وسبل النفاذ إليها	١٧٠
٢٠٠٣ يوليو	اولويات الاستثمار فى قطاع الزراعة	١٧١
٢٠٠٣ يوليو	دراسة ميدانية للمشاكل والمعوقات التى تواجه صناعة الاحذية الجلدية فى مصر " التطبيق على محافظة القاهرة ومدينة العاشر من رمضان "	١٧٢
٢٠٠٣ يوليو	قضية التشغيل والبطالة على المستوى العالى والقومى والمحلى	١٧٣
٢٠٠٣ يوليو	بناء وتنمية القدرات البشرية المصرية " القضايا والمعوقات الحاكمة "	١٧٤