



خصخصة قطاع الطاقة

في دول الخليج العربية

مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية



مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية

خصخصة قطاع الطاقة في دول الخليج العربية

محتوى الكتاب لا يعبر بالضرورة عن وجهة نظر المركز

© مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية

جميع الحقوق محفوظة

الطبعة الأولى 2000

مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية

ص . ب . 4567

أبو ظبي

الإمارات العربية المتحدة

هاتف : +9712-6423776

فاكس : +9712-6428844

e-mail: pubdis@ecssr.ac.ae

<http://www.ecssr.ac.ae>

الفصل الثامن

الخصخصة ورفع القيود عن قطاع الطاقة في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية الحجج المؤيدة والحجج المعارضة

إبراهيم علوان وآخيلس أدامنتياديس وخالد شديد

مقدمة

تشهد خصخصة قطاعات الطاقة الفرعية من نفط وغاز وطاقة كهربائية ورفع القيود عنها حركة ناشطة مطردة في كافة أرجاء العالم، وقد كان التأثير الاقتصادي في الدول التي نفذت برامج الخصخصة - مثل المملكة المتحدة ونيوزيلندا - إيجابياً. وقد كانت التجربة إيجابية بالنسبة إلى دول الاقتصادات الناشئة التي قامت بخصخصة قطاع الطاقة بالكامل، أو بعض قطاعاته الفرعية؛ فقد زادت الكفاءة الإنتاجية وتحسنت نوعية الخدمات وارتفع حجم الاستثمار الأجنبي المباشر، وتقلص الدين غير الحكومي بصورة ملموسة⁽¹⁾. والأهم من ذلك أن المؤسسات المخصخصة أصبحت مؤسسات مساهمة تدر ربحاً صافياً يضاف إلى الربح الوطني الإجمالي. والمقارنة لاشك في صالح هذه القطاعات المخصخصة إذا ما قورنت بالأداء السابق على عملية الخصخصة، حين كان الاعتماد على الحكومات في تلقي الدعم المالي المباشر و ضمانات الديون أمراً سائداً. ويعتبر تنفيذ الحكومات لأطر سياسة الخصخصة أهم عوامل جذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة وكذلك الاستثمارات المحلية.

يعزى الاهتمام المتزايد بالخصخصة ورفع القيود إلى اتجاه عالمي نحو التجارة الحرة، والتأكيد المتكافئ على المزايا النسبية؛ إذ تنحسر الحواجز التي تعوق التجارة الحرة مع

تزايد الاعتماد على المنافسة وقوى السوق في تحديد الأسعار وتحديد أولويات توزيع الموارد؛ وهو ما يتطلب استعادة التوازن المالي والنقدي والحفاظ عليه، وهذا بدوره يتطلب ترشيد إنفاق القطاع العام وزيادة تعبئة العوائد عن طريق تطبيق نظم ضريبية أوسع نطاقاً⁽²⁾. وقد ترتب على هذه العوامل تغيير في دور الحكومات في جانبيين، هما:

- زيادة تركيز الحكومات على وضع السياسات المطلوبة وتنفيذها لحفز النمو في قطاعات التصدير، وخلق البيئة المهيئة لزيادة تعبئة موارد القطاع الخاص ودعم خبراته.
- قيام الحكومات بالحد من إنفاقها على القطاعات التي لا تدر أي دخل، حيث لا يجدي تحديد الأسعار في استرداد التكلفة من المستهلك النهائي.

وقد كان لهذا التغيير في دور الحكومة تأثيره العميق في قطاع الطاقة؛ إذ انتقل قطاع النفط الفرعي - وهو عادة مصدر مهم من مصادر الدخل الحكومية - باتجاه الأسعار التي تعكس على نحو أفضل واقع مستويات الأسعار العالمية. فزادت أسعار المشتقات النفطية المحلية مما أدى إلى تخفيض الدعم المباشر وغير المباشر، بل ورفعها تماماً - في معظم الأقطار. كما أصبح قطاعا الغاز والفحم الفرعيان - وهما من القطاعات التي لا يسمح حجم إنتاجها في الغالب بالتصدير - تحت وطأة زيادة الأسعار للقضاء على تشوهات السوق، مما جعلها متسقة مع الأسعار العالمية للبدائل القابلة للاستيراد؛ وقد نتج عن ذلك ارتفاع في ريع الصناعات الإنتاجية وترشيد أكبر لاستغلال الموارد، وزيادة في فاعلية الصناعات الكثيفة الطاقة⁽³⁾.

وقد كان قطاع الطاقة الكهربائية الفرعي هو الأكثر تأثراً بتغيير الدور الحكومي المشار إليه على المستوى العالمي؛ فقد اعتمد تطور الطاقة الكهربائية تاريخياً، على دعم القطاع العام من خلال مخصصات الموازنة أو الاقتراض الحكومي من أسواق رأس المال المحلية والدولية، فلجأت الحكومات إلى تخفيض أسعار الكهرباء عن معدلها الحقيقي بغية تحقيق أهداف اجتماعية أو تنموية⁽⁴⁾. أما الاتجاه الجديد لمساهمة الحكومات فيقوم على إعادة تحديد تعرفه الاستهلاك الكهربائي تمثيلاً مع التكلفة الاقتصادية للإمداد. ويتم حالياً رفع الدعم نهائياً في معظم الدول، وفي الواقع تتم تغطية الدعم - إن وجد - من خلال مخصصات الميزانية الحكومية أو من خلال الدعم التبادلي بين فئات المستهلكين وكذلك

يتم - وعلى نحو متزايد - تجنب الاعتماد على تمويل القطاع العام للاستثمارات الجديدة ليحل محله الاعتماد على أسواق رأس المال وأسواق الائتمان⁽⁵⁾.

ويشهد أيضاً هيكل الملكية في قطاعات الطاقة في أرجاء العالم تغييراً جوهرياً، ففي الماضي، كان ينظر إلى الطاقة على أنها قطاع استراتيجي ينبغي أن تتولاه الدولة من حيث الملكية والسيطرة، وقد أدى هذا التغيير إلى حدوث عمليات بيع ضخمة لصالح القطاع الخاص. ويجري كذلك خصخصة مؤسسات النفط والغاز والفحم والطاقة الكهربائية التي كانت تحت سيطرة القطاع العام طيلة عقود، وكذلك بدأت حصص الحكومات من الملكية في التقلص، فبدأت ترفع يدها عن السيطرة المباشرة على مؤسسات قطاعات الطاقة الفرعية، وتركز أكثر على وضع السياسات ورفع القيود.

إطار عمل للخصخصة ورفع القيود

يشير مصطلح رفع القيود إلى ترسيخ السياسات التي يدعمها إطار قانوني يكفل خلق بيئة تنافسية للنشاط الاقتصادي. ويوجه رفع القيود الاقتصادات في نهاية الأمر نحو أسعار تستند إلى السوق العالمية سواء للبضائع أو الخدمات، ففي اقتصاد متسارع الخطأ نحو العالمية، يتحدد النجاح الاقتصادي وفق مقتضيات التنافس بدلاً من الدعم المالي الحكومي وحماية الأسواق. أما مصطلح الخصخصة فيقصد به التحول من الملكية العامة إلى الملكية الخاصة في الأصول الإنتاجية.

رفع القيود

تهدف عملية رفع القيود إلى تعزيز المنافسة والاعتماد على قوى السوق لتسعير المدخلات والمخرجات ولترشيد رأس المال. وفيما يتعلق بالقيود المفروضة على حركة السلع والعمالة ورأس المال فإنها ستزول وكذلك الحال بالنسبة إلى الحواجز التي تحول دون الدخول إلى مختلف القطاعات، ما لم تكن هذه الحواجز ناجمة عن قيود تقنية؛ فسياسات رفع القيود تحظى بدعم قانوني ومؤسسي يحمي مصالح المستهلكين والمنتجين والمجتمع بأسره، ويضع المعايير وطرق العلاج مثل تسوية النزاعات. وخلاصة الأمر أن

عملية رفع القيود تضع سياسات القطاع، وتنشئ المؤسسات، وتسنب القوانين التي تشكل معاً " البيئة الممكنة " للقطاع الخاص لاتخاذ القرارات الاقتصادية وجني العائد، أو تحمّل التكلفة المرتبطة بهذه القرارات. وفيما يتعلق بدور الحكومة في إدارة المؤسسة وعملياتها، فإنه يتقلص إلى حدوده الدنيا ويحل محله دور يشمل وضع أطر السياسات التي تسمح للوكلاء الاقتصاديين أن يزيدوا من رخائهم الاقتصادي إلى الحدود القصوى⁽⁶⁾. ويمكن تطبيق سياسات رفع القيود على اقتصاد كامل بصورة آنية، أو يمكن تطبيقها في بعض القطاعات الأساسية، ثم يمكن توسيعها تدريجياً بصورة منظمة، لتشمل الاقتصاد كله، وكلما كان عدد القطاعات التي ترفع عنها القيود كبيراً في وقت واحد، كان احتمال اتخاذ قرارات غير اقتصادية أقل.

الخصخصة

المقصود بخصخصة إحدى المؤسسات هو تحويل حقوق الملكية - عادة من خلال عملية بيع - من القطاع العام إلى القطاع الخاص. وتستند وجهات النظر المؤيدة للخصخصة إلى قدرة هذه العملية على رفع مستوى الكفاءة، وتخفيض دعم الموازنة، وتقليل الأخطار التي يجب أن تتحملها الحكومات؛ فالخصخصة تتحقق بطريقتين: بيع مؤسسات القطاع العام القائمة للقطاع الخاص أو تكليف القطاع الخاص بتولي جوانب التنمية والتمويل وعمليات الاستثمار الجديدة. ويمكن أن تتم عملية تجريد القطاع العام عن طريق بيع الحصص الرئيسية من الأسهم أو حصص السيطرة في مؤسسة ما إلى المستثمرين الاستراتيجيين من القطاع الخاص، أو عن طريق طرح أسهمها في أسواق المال لبيعها للجمهور؛ وفي العادة يتولى المستثمرون الاستراتيجيون من القطاع الخاص السيطرة على المؤسسات التي تخضع للخصخصة. ومن جهة أخرى في حال توفير الأسهم للجمهور يتم الإبقاء على الإدارة الحالية، أو تعيين إدارة جديدة يعهد إليها بتنمية المؤسسة المخصخصة وإدارة عملياتها.

ومن الممكن أن تتخذ خصخصة مؤسسة ما عدة أشكال، إلا أنها غالباً ما تصنف على أنها عملية خصخصة من خطوة واحدة أو خطوتين أو عملية متعددة الخطوات.