التخصيص

وحجم القطاع العام

تباين حجم القطاع العام

اختلف أثر مساهمة العوامل التي أدت إلى نشوء واتساع القطاع العام ـ والتي أشرنا إليها في الفصل الأول من هذا البحث ـ من مجتمع لآخر وذلك حسب الظروف التي مر بها كل مجتمع، وحسب التطور الإقتصادي والإجتماعي الذي ساد فيه، مما أدى إلى تباين حجم القطاع العام من مجتمع لآخر تبايناً واضحاً...

صحيح أن التدخل الحكومي في الحياة الإقتصادية تنظيماً أو توجيهاً أو إدارة قد أصبح سمة سائدة في عالم اليوم حتى لدى أكثر الدول تمسكاً بمبدأ الحرية الإقتصادية ودفاعاً عنه، إلا أن نطاق هذا التدخل يختلف من مجتمع لآخر تبعاً لما أشرنا إليه من ظروف...

ويتضح الإختلاف إذا ما قارنا حجم القطاع العام في كتلة الدول الصناعية الغربية ذات القطاع العام الأضيق نطاقاً، بكتلة دول العالم الثالث (الدول النامية) ذات القطاع العام الأوسع نطاقاً بشكل عام.

فقد لا تتجاوز مساهمة القطاع العام ـ وفق متوسطها العام ـ أكثر من ١٠٪ من الدخل القومي في الدول الصناعية الغربية...

في حين ترتفع هذه النسبة إلى أكثر من ١٧٪ من الدخل القومي في المتوسط العام، وذلك في دول العالم الثالث..، مع التباين فيما بين هذه الدول...، بحيث قد تصل نسبة المساهمة في بعض المجتمعات النامية إلى أكثر من ٥٠٪ من الدخل القومي...

ولعل في استعراضنا لبعض النماذج المعبرة عن حجم القطاع العام في المجتمعات المختلفة وفي معظم الأقطار العربية تأكيداً لهذا التباين في حجم القطاع العام وتمهيداً لبيان أثر ذلك التباين على عملية التخصيص:

ففي إنكلترا ـ على سبيل المثال ـ كانت مؤسسات القطاع العام الإنتاجي تشكل، مع بداية الثمانينات: ١٠٪ من الناتج المحلي، وبلغت مبيعاتها ما يقدر بـ ٥٥ مليار جنيه إسترليني، واستخدمت ١,٧٥ مليون شخص.

وفي فرنسا ـ في الفترة نفسها تقريباً ـ استخدمت مؤسسات القطاع العام الإنتاجي ما نسبته ١٦,٦٪ من العاملين برواتب دائمة...، وساهمت بما نسبته ١٧,٢٪ من الناتج المحلي باستثناء القطاع الزراعي، وشاركت بما نسبته ٣٣,٥٪ من إجمالي التكوين الرأسمالي.

وفي تشيلي، التي يضرب بها المثل عادة في سعة القطاع العام وسعة تجربة التخصيص المبكرة...، تشير الدراسات إلى أن قرار التخصيص الذي يعود فيها تاريخه إلى العام ١٩٧١، قد اتخذ بعد أن ارتفع حجم القطاع العام من ٤٦ منشأة في أوائل الستينات إلى ٦٠٠ منشأة في أوائل السبعينات مساهماً بما نسبته ٥٠٪ من إجمالي الناتج المحلي...، وأن عملية التخصيص قد تناولت حوالي ٤٠٠ منشأة أعيدت للقطاع الخاص...!!

وتمتلك سيريلانكا قطاعاً عاماً كبيراً، فقد بلغ عدد منشآت هذا القطاع فيها حوالي ١٨٠ منشأة يمثل ناتجها حوالي ٤٠٪ من إجمالي ناتج الصناعات التحويلية.

وفي هذه النماذج المبسطة تأكيد على اختلاف حجم القطاعالعام على نحو واضح فيما بين الذول الصناعية الغربية المتقدمة ومعظم دول العالم الثالث.

* * *

القطاع العام في
الأقطار العربية

إذا انتقلنا إلى أقطارنا العربية نجد ـ وفقاً للبيانات التي أمكن الحصول عليها من مصادر متفرقة والتي تفتقر ـ للأسف ـ إلى وحدة العرض الإحصائي ـ ما يلي:

أنه في القطر المصري قطاع عام يساهم في حوالي ٥٠٪ من إجمالي الناتج المحلي..، و٧٠٪ من حجم الإستثمارات..، ٨٠٪ من حجم الصادرات المصنعة.

وفي القطر السوري تقترب المعدلات والوضع بشكل عام مما هي عليه في القطر المصري نظراً لقيام القطاع العام في القطرين إستناداً إلى نفس المنطلقات والظروف.

كذلك تقترب الصورة في العراق مما هي عليه في القطرين المصري والسوري، مع الإشارة إلى أن تنامي القطاع العام في العراق وسيادته قد استندت أصلاً على محدودية القطاع الخاص في العراق منذ عهد الإستقلال.

إلا أنه من الملاحظ إتجاه هذه الأقطار ـ المصري والسوري بشكل خاص ـ نحو تشجيع نمو القطاع الخاص مع استمرار هيمنة القطاع العام على نحو يوحي باعتماد هذين القطرين ـ في المرحلة الراهنة ـ أسلوب ما يعرف بالتخصيص التلقائي، الذي يقوم على تشجيع النمو في الصناعات الحرفية والخفيفة على يد القطاع الخاص مع استمرار وجود وهيمنة القطاع العام.

ففي القطر السوري ـ على سبيل المثال ـ يبلغ عدد المنشآت الخاصة التي يقل عدد عمالها عن عشرة عمال ـ في أواخر الثمانينات ـ حوالي (٢٦) ألف منشأة، بلغت أرباحها ما يقارب الـ ٤ مليار ليرة سورية..

وهناك ٣٠٠ منشأة للقطاع الخاص يزيد عدد عمالها عن عشرة عمال أنتجت ما قيمته ٢٨٩ مليون ليرة سورية بقيمة مضافة تقدر بحوالي ٧٠ مليون ليرة.

وفي الجزائر قطاع عام يختص ـ عموماً ـ بالصناعات الثقيلة والأساسية والأنشطة الكبرى، بينما يرتبط القطاع الخاص بالصناعات الخفيفة.

ومما يلاحظ في الجزائر أن الناتج المحلي الجزائري الذي كان يساوي قرابة ٨٠ مليار دينار في نهاية الثمانينات قد خصص منه للإستيراد ما يعادل ٥٠ مليار دينار...، مما يدل على ضعف الطاقة الإنتاجية الداخلية إجمالاً وخاصة في القطاع الخاص الذي يبدو نشاطه مرتبط بتداول السلع أكثر من ارتباطه بإنتاجها...

وفي المغرب يساهم القطاع العام بنسبة تقدر بـ ٢٠٪ من الناتج المحلي، ٣٠٪ من حجم الإستثمار، ٥٠٪ من حجم الصادرات...

وللحكومة المغربية أكثر من ٣٠ مؤسسة..، وتعتبر الحكومة كذلك أكبر حامل للأسهم في ٢٧٠ منشأة، ولها الأغلبية في ١٣٠ منشأة وذلك حسب إحصائيات منتصف الثمانينات...

وفي موريتانيا يساهم القطاع العام ـ في الفترة المشار إليها ـ بما نسبته ٢٠٪ من الناتج المحلي، ويستقطب ٢٥٪ من حجم القوى العاملة.

وفي جيبوتي ـ في نفس الفترة تقريباً ـ ساهم القطاع العام بحوالي ١٥٪ من الناتج المحلي.

وفي الأردن قطاع عام يسيطر على أنشطة الخدمات كالماء والكهرباء والنقل والإتصالات...، وقطاع مختلط حيث للحكومة أسهماً في ٣١ شركة خاصة تستثمر بها الحكومة ٩٠ مليون دينار مشكلة بذلك نسبة قدرها ٣٢,٢٪ من رؤوس أموال تلك الشركات. كما يساهم صندوق التقاعد الأردني في رؤوس أموال ٤٨ شركة بمبلغ ٣٧,٢ مليون دينار معظمها في قطاعات الصناعات التحويلية. كذلك يستثمر صندوق الضمان الإجتماعي مبلغ ٢١,٤ مليون دينار في أسهم الشركات المساهمة في الأردن..، بمعنى أن الصندوقين المشار إليهما

يمتلكان حوالي ربع الرأسمال الكلي للشركات المساهمة في الأردن وذلك حسب إحصائيات منتصف الثمانينات.

أما في دول الخليج ـ إذا ما اعتبرنا العربية السعودية والإمارات نموذجين معبرين عن أقطاره ـ فيلاحظ أن القطاع العام هنا قد نشأ استناداً إلى عوامل اقتصادية موضوعية تتمثل، بشكل خاص، في الحاجة إلى مشاريع البنى الأساسية، والرغبة في تنويع قطاعات الإقتصاد وتطويرها..، حيث يعتبر القطاع العام في هذه المجموعة من الأقطار العربية مسانداً وداعماً للقطاع الخاص الذي يحظى بتشجيع متواصل من دول المنطقة.

فقد شكلت إستثمارات القطاع العام في السعودية ما نسبته ٦٠٪ من إجمالي الإستثمارات في الخطة الخمسية الثانية (٨٣ـ١٩٨٨)، وبلغت نسبة ناتج القطاع الحكومي ٤٢٪ من الناتج القومي الإجمالي عام ١٩٨٤، تراجعت إلى ٣٧٪ عام ١٩٨٩ مما يدل على توسع القطاع الخاص باطراد.

وفي الإمارات يقتصر القطاع العام ـ غير النفطي ـ على مجموعة من مؤسسات المرافق والخدمات..، يأخذ بعضها شكل القطاع المختلط مع أغلبية للحكومة...، حيث يعتبر أسلوب القطاع المختلط معتمداً على نحو متزايد في ملكية وإدارة أكثر من مرفق عام أو مشروع تنمية بمستوى أداء مبشر.

* * *

أثر التباين
بين الأقطار العربية

تشير البيانات التي استعرضناها في الفقرة قبل السابقة إلى تباين حجم القطاع العام فيما بين الأقطار العربية نفسها...، الأمر الذي يجعل لعملية التخصيص ملامح خاصة في كل منها..، أو على الأقل بين مجموعتين متميزتين من الأقطار العربية:

المجموعة الأولى:

وتمثل الأقطار العربية ذات القطاع العام السائد أو المهيمن.

المجموعة الثانية:

وتمثل الأقطار العربية ذات القطاع العام الطبيعي أو المساند.

ومما لا شك فيه أن كلا من نطاق وأسلوب ومتطلبات عملية التخصيص سوف تختلف في أقطار المجموعة الأولى عما يمكن أن تكون عليه في أقطار المجموعة الثانية...

فإذا ما توفرت سوق سليمة، وسوق للأوراق المالية قادرة على إستيعاب عملية التخصيص التي يمكن أن تنفذ على مراحل زمنية تتيح للسوق إستيعابها، فإن عمليات التخصيص ـ في معظم أقطار المجموعة الثانية ذات القطاع العام الطبيعي أو المساند يمكن أن تتم بيسر وسهولة، ودونما حاجة لإعادة التكييف أو التنظيم الإقتصادي الشامل..

أما بالنسبة لمجموعة الأقطار العربية الأولى، ذات القطاع العام السائد والمهيمن، فإن الوضع يختلف، وتصبح عملية التخصيص أكثر تشعباً وتعقيداً،

لأنها لا بد من أن تقترن ـ كما ألمحنا ـ بعملية أوسع من مجرد نقل الملكية أو الإدارة للقطاع الخاص، عملية تتعلق بالتكييف الإقتصادي وإعادة تنظيم الإقتصاد الوطني...، بل وإعادة النظر في الكثير من الأوضاع التنظيمية والتشريعية القائمة...

كما يحتاج الأمر إلى خطة طويلة الأجل، يتم تنفيذها على مراحل وبثبات...، وتقترن بالسعي لإيجاد سوق تضمن تحقيق شرط المنافسة المحلية...، وتوفير سوق مالية تستطيع إستيعاب وتداول أسهم المؤسسات المزمع تخصيصها...، وقبل كل ذلك إتخاذ الإجراءات الكفيلة بإشاعة الإستقرار والثقة في الإقتصاد الوطني على نحو يحفز الاستثمارات الخاصة للمساهمة في عملية التخصيص وإنجاحها، والمشاركة في تحقيق التطلعات التنموية في تلك الأقطار.

هذا وسوف تتعلق معظم الخطوات والإجراءات التي ستساق في الفقرات القادمة بعمليات التخصيص على النحو المتصور تطبيقه في هذه المجموعة من الأقطار أي الأقطار العربية ذات القطاع العام السائد والمهيمن.

كما أن لنا عودة للحديث عن أثر التخصيص وأهميته في الأقطار العربية من وجهة نظر التكامل والتعاون العربي في مجال الإستثمار والإنتاج والتنمية وذلك في الفصل الأخير من هذا البحث.

أثر حجم القطاع العام على التخصيص

مما سبقت الإشارة إليه من ملامح التباين في حجم القطاع العام يمكننا أن نخلص إلى بعض الإعتبارات العامة الأولية في عملية التخصيص من ذلك مثلاً:

حدود الإفادة من تجربة الدول المتقدمة

من الملاحظ أن هناك تبايناً واضحاً في نطاق القطاع العام، وأثره في الحياة الإقتصادية فيما بين الدول المتقدمة ودول العالم الثالث أو معظمها ومنها الأقطار

العربية...

لذلك فإنه يمكن القول مبدئياً، أنه ليس من المتصور أن تعتبر تجارب التخصيص التي تمت في الدول المتقدمة، ومنها بشكل خاص عمليات التخصيص التي تمت في إنجلترا وفرنسا في أوائل الثمانينات من قبيل النماذج التي يمكن الإفادة من خلاصتها أو الحذو حذوها في الدول النامية بشكل عام وفي معظم الأقطار العربية بشكل خاص..، وذلك لإختلاف نطاق القطاع العام ودوره أو ثقله في الحياة الإقتصادية من جهة..، ولاختلاف العوامل والظروف الحاكمة والبيئة السياسية والإجتماعية.

ففي الدول المتقدمة، إجمالاً، تشريعات ونظم ثابتة ومستقرة، ونشاط إقتصادي قائم وفق هياكل محددة وثابتة، للقطاع الخاص فيها دور الريادة والنصيب الأكبر من حيث الحجم والناتج والأهمية الإقتصادية.

وعليه فإن عملية التخصيص هناك لا تتطلب تغييرات هيكلية واسعة، بل تتم ضمن إطار الهيكل الإقتصادي السائد، عن طريق نقل ملكية بعض وحدات القطاع العام إلى القطاع الخاص على نحو أيسر وفي ظل ظروف مستقرة وعوامل حاكمة وضوابط تسهل عملية التخصيص منها مثلاً:

- وجود سوق مستقرة تضمن إخضاع المؤسسة بعد التخصيص لجو معين من المنافسة، إن كان نشاطها لا يتصف بالإحتكار الطبيعي أو بامتياز مقرر من الدولة.

فإن كان نشاط المؤسسة مما يتصف بالإحتكار الطبيعي أو مما يقترن بامتياز معين، أخضع نشاط المؤسسة بعد التخصيص لضوابط تنظمه في ظل التزام قانوني يضمن سلامة الأداء...

- أن هناك سوقاً مالية تستطيع استيعاب أسهم الشركات العامة المزمع تخصيصها وتسمح بتداول تلك الأسهم على نحو صحي ينعكس بالإيجاب على الإقتصاد الوطني كيفما كان أسلوب نقل الملكية المتبع بالنسبة للمؤسسات التي ستنقلب إلى شركات مساهمة.

في حين تفتقر الدول النامية والعربية منها ـ في الغالب ـ لمثل هذا المناخ

الذي يسهل عملية التخصيص...، كما تعوز معظمها آلية سوق سليمة تضمن تعريض المؤسسات المخصصة للمنافسة...، كما لا توجد في معظمها أسواق مالية أو إن وجدت مثل هذه الأسواق فإنها تمثل مستوى بدائياً أو محدوداً قد لا يستوعب عمليات التخصيص بسهولة.

لذلك تصبح عمليات التخصيص في مثل هذه الأقطار أكثر تعقيداً، لا يمكن التعويل فيها على تقليد الأساليب والإجراءات التي اتبعت في الدول المتقدمة، كما أنها لا بد من أن تستبق أو تتزامن مع إجراءات تصحيحية إدارية واقتصادية معاً.

* * *