أهمية التخصيص

على

الصعيد العربي

أشارت مقدمة هذه الدراسة إلى أنه من المتعذر أن يلم بموضوع التخصيص جهد فردي..

كما أكدت أن ما ستتعرض له لا يعدو أن يكون مجرد خواطر ووجهات نظر حول هذا الموضوع المتشعب..

ومع ذلك فإنه يبدو من المناسب أن نخلص مما قدمناه في هذه الدراسة إلى تلمس أهمية وآثار التخصيص على الصعيد العربي وأهم ملامح هذا التخصيص على الصعيد المذكور..

بمعنى آخر..، إننا سنحاول في هذا الفصل الأخير من الدراسة تلخيص الملامح المتفرقة التي وردت في الفصول السابقة..، وذلك في محاولة لتصور أهداف عملية التخصيص وإطارها العام في الأقطار العربية ليشكل هذا الفصل خاتمة هذه الدراسة التي قدمناها في الفصول السابقة.

عوامل اتساع
دور الدولة
في الأقطار العربية

استقلت معظم الأقطار العربية في أعقاب الحرب العالمية الثانية، في الوقت الذي كان فيه مفهوم الدولة التدخلية قد حل محل مفهوم الدولة الحارسة..، وذلك على النحو الذي أشرنا إليه في الفصل الأول من هذه الدراسة.

وقد تمثلت في ظروف الدول العربية المستقلة معظم العوامل التي دعت لاتساع دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاعتماد على سعة القطاع العام، ومن أهم تلك العوامل التي نوردها هنا باختصار على سبيل المثال:

- ضعف الاقتصاديات العربية في أعقاب الإستقلال.
- ضعف نشاط القطاع الخاص بالذات، وخضوعه - في بعض الأحوال - لتحكم فئات معينة..، أجنبية أو مرتبطة بالمصالح الأجنبية، وخاصة بالدولة المستعمرة.
- طموح التنمية وما يتطلبه من إنجازات على مستوى البنى الأساسية وسواها من المشاريع الحيوية أو المهيأة للتنمية الطموحة.
- مواجهة أعباء الدفاع الوطني فيما فرض على بعض الأقطار العربية من مواجهات عسكرية.
- وراثة بعض الأقطار العربية لمؤسسات عامة قائمة من عهد ما قبل الإستقلال وخاصة في مجال المرافق العامة.
- تباين في الثروات والدخول - وإن كان محدوداً في ذلك الحين - ولكنه بدا وكأنه تباين قد يعيق التنمية ويتطلب التدخل لتنظيم التوزيع.
- الدعوة للتوجه نحو التصنيع بشكل مكثف على اعتبار أن مثل هذا التوجه كفيل

بالإسراع في التنمية والتطوير.
- شيوع الفكر الذي كان يدعو للتنمية من خلال التوجيه المركزي للإقتصاد الوطني وسيادة القطاع العام.
- مجموعة معقدة من الظروف السياسية والإجتماعية تم في ظلها اللجوء إلى التأميم في بعض الأقطار العربية.

في ظل كل ذلك نشأت ظاهرة ما يمكن أن نلاحظه من تباين في حجم القطاع العام في الأقطار العربية: بين قطاع عام سائد وآخر مساند.

القطاع العام السائد
والقطاع العام المساند

لم تكن الظروف أو العوامل التي أشرنا إليها متوافرة على نحو متماثل فيما بين الأقطار العربية وإنما تباينت لديها عوامل وظروف سعة القطاع العام على نحو أدى إلى تباين في حجم ونطاق ودور القطاع العام فيها - كما أسلفنا - بحيث أصبح من الممكن أن نميز بين مجموعتين من الأقطار العربية:

المجموعة الأولى:

وتمثل أقطاراً عربية استدعت ظروفها التوسع في القطاع العام على نحو أصبح معه هذا القطاع سائداً ومهيمناً على الاقتصاد الوطني..

وامتد القطاع العام في هذه المجموعة من الأقطار العربية - كما يرى البعض - إلى أبعد من الحدود التي تتحملها طبيعة هذا القطاع فدخل في أنشطة لا تلائم الإدارة العامة وليس من المعهود امتداد القطاع العام إليها...

وعليه يمكن أن ندعو هذه المجموعة الأولى بمجموعة الأقطار العربية ذات القطاع العام (السائد).

المجموعة الثانية:

وتمثل أقطاراً عربية نشأ فيها القطاع العام ضمن حدوده الطبيعية مستنداً إلى

ظروف وعوامل الحاجة الإقتصادية والإجتماعية..، فاضطلع بإدارة مشاريع البنى الأساسية والمرافق والخدمات العامة والمنشآت الحيوية...، على نحو أصبح فيه هذا القطاع مسانداً ومساعداً للنشاط الخاص مهيئاً لتطوره.

وعليه يمكن أن ندعو هذه المجموعة بمجموعة الأقطار العربية ذات القطاع العام «المساند».

التقريب بين الهياكل والنظم الإقتصادية

لقد كان التباين في حجم التدخل الحكومي في الحياة الإقتصادية وما ترتب عليه من سعة القطاع العام أو ضيقه وتباين الهياكل الإقتصادية تبعاً لذلك فيما بين الأقطار العربية من العوامل المعيقة للتكامل الإقتصادي العربي وللتبادل البيني...

كما أن مثل هذا التباين كان من معوقات استثمار المال العربي الفائض لدى بعض الأقطار العربية التي يضيق حجم اقتصادها الإقليمي عن استيعاب فوائضها... لدى بعض الأقطار العربية الأخرى التي تحتاج لتلك الفوائض والتي تتمكن من استيعابها على نحو كان من الممكن أن يعود استثمارها لديها بالنفع المتبادل على الدول المضيفة وعلى الدول صاحبة رأس المال المستضاف أو المستثمر...

إن هذا التباين في الهياكل والنظم الإقتصادية بين المجموعتين المشار إليهما شكّل عائقاً أمام الإفادة من التخصص الطبيعي الذي يدعم التكامل ويمليه...

لقد شكل ذلك عائقاً إلى الدرجة التي أصبح معها تبادل السلع الغذائية التي تنتج بوفرة صيفاً في بعض الأقطار العربية من المجموعة الأولى وتحتاجه بعض الأقطار العربية من المجموعة الثانية في ذلك الموسم أمراً متعذراً..، حتى ولو كان ذلك التبادل مقابل نفس السلع التي تنتج بوفرة رخيصة في المجموعة الثانية شتاء وتفتقر إليها أقطار المجموعة الأولى في ذلك الموسم.

لقد كان مثل هذا التبادل الطبيعي ذو المنفعة المتبادلة الصريحة للمجموعتين

متعذراً في ظل تباين الهياكل والنظم الإقتصادية العربية على النحو الذي أشرنا إليه...

من هنا يبدو أن المطلب الأساسي على الصعيد العربي هو ضرورة السعي للتقريب بين الهياكل الإقتصادية والنظم المتبعة وتهذيب شطط نطاق القطاع العام تمهيداً للتغلب على تلك العوائق في عملية التكامل والتبادل البيني فيما بين الأقطار العربية.

وتعتبر الدعوة للتخصيص وإصلاح الهياكل الإقتصادية مناسبة قيمة لتحقيق هدف التقريب بين الهياكل والنظم الاقتصادية فيما بين الأقطار العربية..، وذلك بالتخلي عن مبدأ سيادة وهيمنة القطاع العام في بعض الأقطار العربية والعودة بهذا القطاع لحدوده الطبيعية كقطاع عام مساعد ومساند..

فالمطلوب إذاً تهذيب الشطط في نطاق القطاع العام على النحو الذي تمت الإشارة إليه فيما سبق من هذا البحث...، على أن يقترن ذلك بإصلاح بعض مظاهر الخلل في الإقتصاد الكلي يعيد الثقة في اقتصاد بعض الأقطار العربية.

ومع كل الإحترام للفكر الذي سعى إلى توسيع نطاق القطاع العام ونشر سيادته أملاً في الإسراع بالتنمية أو لأسباب اقتصادية واجتماعية أخرى..

فإنه يبدو من المناسب الآن ـ في ضوء ما آل إليه التطبيق على مدى أكثر من ثلث قرن تقريباً ـ إعادة القطاع العام إلى حجمه الطبيعي في بعض الأقطار العربية تصحيحاً لهياكلها الإقتصادية وتقريباً لتلك الهياكل من الهياكل والنظم القائمة في الأقطار العربية الأخرى..

حيث يعتبر التخصيص بهذا المفهوم مطلباً قومياً يساهم في دعم التكامل والتبادل البيني.

الاستقرار والثقة

تتضح في مجموعة الأقطار العربية ذات القطاع العام السائد والمهيمن الحاجة إلى أن يقترن التخصيص بإصلاح إداري اقتصادي شامل وذلك حتى تكتمل

أهداف التخصيص في حفز النشاط الخاص على الاستثمار واطمئنان المال العربي إلى صحة المناخ الذي سيتوجه إليه..

إن الاتجاه المستقر الثابت نحو مثل هذا الإصلاح ـ مع التخصيص ـ كفيل بتوسيع توظيف رؤوس الأموال على شكل يؤدي ـ مع حرية معقولة في السوق ومنافسة مشروعة ـ إلى تطوير الأداء والإنتاجية ووفرة الإنتاج وتحقيق مكاسب متبادلة للمستثمر والمستثمر لديه..

وربما كان عدم نجاح التخصيص التلقائي أو بوادر عمليات التخصيص في بعض الأقطار العربية في تحقيق هدف سعة النشاط الخاص وجذب الاستثمارات ـ حتى الآن ـ ناجماً عن أن فتح المجال أما النشاط الخاص للعمل لم يقترن بالإصلاح الإداري والإقتصادي الكلي المناسبين..

فقد لا ينمو الاستثمار في مجتمع تعلو فيه المحسوبية على الإلتزام القانوني إلا في حدود لا ترقى لمستوى تحقيق تنمية عادلة ومتوازنة...

كما أن النشاط الخاص قد يخشى على حقوقه إن لم تتأكد لديه الثقة في نزاهة القضاء وسيادة القانون ووضوح وثبات التشريعات المنظمة للإستثمار وللنشاط الإقتصادي بشكل عام..

وربما استمر الاستثمار الخاص في الهروب والإجفال من اقتصاد لا تبدو فيه ملامح الاستقرار والإلتزام بسياسة ومسيرة اقتصادية واضحة المعالم.

ربما استمر في الهروب والإجفال من إقتصاد تخضع القرارات فيه لتقلبات السياسة وأهواء المنتفعين وتكرس لخدمة مصالحهم...

كما أنه ليس كل نشاط خاص قادر على التعامل مع ظروف التسيب والفساد الإداري..، فأداء الرشوات، وأتاوات الحماية..، والعمل من خلال وسائل التهرب والتهريب..، واقتسام الغنائم مع مراكز النفوذ..، والتي أصبحت ـ فيما يبدو ـ سمة النجاح السريع والكسب الفاحش في نشاط القطاع الخاص وفق المفهوم المصدر إلينا مع مقولة الحرية الإقتصادية المزعومة أو الإنفتاح..، هذه السمة لا تصلح لقطاع خاص مسؤول يراد له التطور وسعة المساهمة في تحقيق

تنمية متوازنة.

وعليه فإنه لا بد من التأكيد بصراحة وبإخلاص من أن عملية التخصيص ـ في بعض الأقطار العربية ـ إن لم تقترن أساساً بعملية إعادة نظر وإصلاح اقتصادي وإداري شامل، فإن البحث في التخصيص والاتجاه إليه قد يؤدي إلى أية أهداف أخرى... عدا أهدافه المرجوة أساساً.

بل ربما أدى التخصيص والانفتاح غير المقترن بمثل ذلك الإصلاح إلى أوضاع توجب الترحم على ما كان في زمن سيادة القطاع العام.

لذلك كان من الضروري التساؤل ابتداء عما إذا كانت الأوضاع في بعض الأقطار العربية تضمن التزاماً سياسياً مشفوعاً بتنظيم واتجاه ثابت ومستقر نحو الإصلاح والتخصيص بحيث يخرج عمليات التخصيص عن كونها:

ـ مجرد استجابة (لموضة) أو دعوة وإلحاح أو ضغوط من قبل الهيئات والصناديق الدولية والإقليمية..

ـ أو مجرد كونها إجراءات مبتسرة قد يكون الهدف منها تحقيق بعض الموارد الآنية للحكومات...

ـ أو معالجة جانب من الديون بتمليك الدائن الأجنبي حصصاً في المؤسسات المخصصة..

أو مجرد الإنفتاح غير المنظم المقترن بدعوة رأس المال الأجنبي والشركات متعددة الجنسية للعمل في الديار على هواها وبما يخدم مصالحها.

موضوع المنافسة

لقد سبقت الإشارة في أكثر من موضع إلى أن تحقيق المنافسة يعتبر شرطاً لازماً لإصلاح الاقتصاد الوطني ونجاح عمليات التخصيص..

كذلك فقد سبقت الإشارة إلى المعوقات التي تقف في وجه تحقيق هذا الشرط ممثلة:

ـ بالنسبة للمنافسة المحلية بضيق الأسواق القطرية..

ـ وبالنسبة للمنافسة الخارجية بتفوق المنتجات الأجنبية، واستمرار النظرة أو الاتجاه الحمائي لدى الدول المتقدمة حتى تلك التي تنادي بالحرية الاقتصادية..، بحيث يبدو أن مبدأ الحرية الاقتصادية مشروط لديها بتحقيق مصالحها الوطنية أو مصالح شركاتها العملاقة...

لذلك فإنه من المتصور ومن المطلوب أن تقوم منافسة محدودة بإطار الصالح القطري والصالح العام العربي كلما أمكن ذلك في ظل الأوضاع الإقليمية والعالمية السائدة.

منافسة مدروسة الآثار والنتائج فيما يتعلق بجانبها الممثل في المبادلات مع العالم الخارجي.

هذا ويحدونا الأمل في إمكانية اقتران التفكير بالتخصيص، بالتفكير في الاتجاه نحو شكل أو آخر من أشكال التجمع أو التكتل العربي ولو في صورته الإقليمية مبدئياً، بحيث يصبح معه تحقيق شرط المنافسة أكثر فعالية في أسواق أكثر اتساعاً تسمح بقيام مشاريع أكبر حجماً تحقق مزايا ووفورات الإنتاج الكبير...

إلا أنه لا بد من التذكير في هذا المجال بأن التجمعات الإقليمية إن ضمنت سعة الأسواق وفعالية المنافسة فإنها ـ بسبب تشابه الظروف في اقتصاديات الأقطار المتجمعة إقليمياً ـ فإنها لا تحقق على نحو مأمول مبدأ التخصص وتقسيم العمل، لذلك فهي تكون أقل جدوى من حيث تحقيق التكامل المطلوب، ما لم تشفع بتشجيع التبادل مع الأقطار الأخرى أو مع التجمعات الإقليمية العربية الأخرى.

إن اقتران عمليات التخصيص ببعض الإجراءات الجادة الرامية إلى إحداث أسواق عربية مشتركة وتكامل وتقارب وتبادل بيني أوسع سوف يثري عمليات التخصيص ويوسع من نطاق أهدافها ومن أهمية تلك الأهداف.. بالإضافة إلى أنه يمهد لتحقيق جانب من حلم انطبقت عليه الأجفان العربية قرابة نصف قرن من الزمن.

الهدف والأسلوب

نعتقد أنه يمكننا ـ في خاتمة هذا البحث ـ أن نلخص الهدف من التخصيص وإصلاح الهياكل الاقتصادية على الصعيد العربي في الأمور الأساسية التالية:

ـ التقريب بين الهياكل والنظم الإقتصادية فيما بين الأقطار العربية لتتماثل تلك النظم والهياكل تمهيداً لتقارب وتكامل عربي مأمول.

ـ تحسين المناخ الإقتصادي في الأقطار العربية ذات السعة الإستيعابية الأكبر وتشجيع الاستثمار لديها من خلال التوجه الثابت نحو إصلاح الإقتصاد والإدارة والسعي لتحقيق سيادة القانون.

ـ تخليص القطاع العام من «شطط النطاق» في بعض الأقطار العربية، وذلك بهدف رفع مستوى الأداء والإنتاجية على صعيد الإقتصاد الوطني.

. كذلك يجب ألا يغفل السعي لتهذيب «شطط الأداء» فيما يبقى من مؤسسات عامة ووحدات للقطاع العام دون تخصيص، وذلك بتحرير إداراتها من القيود والتدخل المستمر من قبل الإدارات الحكومية، وإخضاعها لمساءلة مبنية على رقابة فعالة للأداء.

ـ يضاف إلى ذلك أهداف قطرية أو محلية أخرى قد يكون منها:

ـ تهذيب سياسات الدعم.

ـ التخفيف من أعباء الموازنات.

ـ تحقيق بعض الموارد للحكومة مع ضمان حسن استخدامها.

وفي ضوء الأهداف المشار إليها، وما يمكن أن يضاف إليها من أهداف أخرى مما أشير إليه في هذا البحث، أو مما قد تمليه الظروف المحيطة بالتخصيص والإصلاح الإقتصادي، يمكن تحديد نطاق التخصيص المناسب وأسلوبه لكل حالة تخصيص على حدة في كل قطر من الأقطار العربية وذلك حسبما تمليه ظروفه الخاصة وحجم المؤسسات المزمع تخصيصها والأهداف المرجوة من التخصيص.

وذلك مع الأخذ في الإعتبار ضرورة توخي المرونة في التخصيص ومد عملياته على فترة زمنية كافية تمكن السوق المحلي أو الإقليمي من استيعاب المؤسسات المخصصة..

ومع الأخذ في الاعتبار أيضاً أنه إذا كان لا بد من سداد جزء من الديون الخارجية بتمليك الدائن الأجنبي بعض الحصص في المؤسسات المخصصة أن يتم ذلك مع مراعاة حق السيادة الوطنية في المجال الأول..، وأن يتم ذلك في الحدود التي تكفل الإفادة الوطنية التامة من مشاركة الدائن أو المستثمر الأجنبي، مع الحرص دائماً على بقاء الغالبية في الملكية والإدارة والرقابة للعنصر الوطني.

وفي ضوء ذلك كله يمكن أن تتحدد آلية التخصيص ومراحله ضمن الإطار العام الذي تناولناه في هذا البحث.

هذا ومن الجدير بالإشارة هنا إلى ملاءمة أسلوب الشركات المختلطة، تلك التي تشارك فيها الحكومات والأفراد أو الشركات الخاصة، في هذه المرحلة...

وذلك سواء اعتمد هذا الشكل من الشركات كأسلوب في التخصيص (التخصيص الجزئي)، أو في ما يزمع إنشاؤه من شركات جديدة في مجال مشاريع التكامل والتعاون العربي بمبادرة من الحكومات أو المنظمات الإقليمية العربية المتخصصة..، أو بمبادرة من القطاع الخاص نفسه تتجاوب الحكومات في دعمها بالمشاركة وبتمويل جانب من رأس مالها.

وأخيراً فإنه يجب ألا نغفل دور النشاط التعاوني في تهذيب الأداء الاقتصادي في جميع الأحوال..

لذلك فإنه من المأمول أن تسعى الأقطار العربية لتوسيع نطاق هذا النشاط ودعمه.