

القطاع العام.. إلذائو؟

القطاع العام .. الدائين؟

خَوَاطِرُ حَوْلَ تَخْصِيصِ الْقَطَاعِ الْعَامِ

د. غَسَّانُ كَلْعَاوِي
مَاجِسْتَرُ فِي التَّحْلِيلِ الْمَالِي
دُكُورَاهُ فِي التَّحْلِيلِ الْاِقْصَادِي وَتَقْوِيمِ الْاَدَاءِ

عبدالله

الطبعة الأولى
١٤١٥ هـ - ١٩٩٥ م

جميع الحقوق محفوظة

يمنع طبع أو إخراج هذا الكتاب أو أي جزء منه بأي شكل من أشكال الطباعة أو النسخ أو التصوير أو الترجمة أو التسجيل المرئي والمسموع أو الاختزان بالحاسبات الالكترونية وغيرها من الحقوق إلا بإذن مكتوب من دار المكتبي بدمشق

سورية - دمشق - حلبوني - جادة ابن سينا

ص. ب. ٣١٤٢٦ هاتف ٢٢٤٨٤٣٣ فاكس ٢٢٤٨٤٣٢

دار المكتبي

للطباعة والنشر والتوزيع

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مقدمة

تتضمن هذه الدراسة مجموعة من الخواطر والأفكار حول موضوع تخصيص مؤسسات القطاع العام والدعوة إلى التكيف الاقتصادي على النحو المعروف بشدة منذ منتصف الثمانينات . .

كانت نواة هذه الدراسة محاضرة حول نفس الموضوع تمت الدعوة إليها في جمعية الاقتصاديين في الإمارات في مارس (آذار) من عام ١٩٩٠ . . . تلتها مجموعة من المقالات نشرت في جريدة البيان في نفس الشهر تقريباً من العام التالي ١٩٩١ .

إن معاشتي للقطاع العام منذ أوائل عهدي بالعمل الرقابي منذ أوائل الستينات، وهي الفترة التي شهدت إتساع نطاق القطاع العام في بعض الأقطار العربية . . . ثم كباحث كانت مادة بحثه مؤسسات هذا القطاع . . . لا يعني أنني سأقف مدافعاً عن إستمرار سعة هذا القطاع وسيادته . . . لا . . .

إن ما آلت إليه سعة وسيادة القطاع العام في بعض الأقطار العربية مع غياب شروط حسن أداء هذا القطاع يؤكد - دون شك - الحاجة إلى التخصيص . . .

إلا أن هذا التخصيص - في إعتقادي - يفضل أن يكون في حدود تهذيب «شطط النطاق» في ذلك القطاع الذي امتد - أصلاً - إلى أبعد من الحدود التي يجب أن يمتد إليها . . .

كما لا بد من أن تغتنم الفرصة - فرصة الدعوة إلى التخصيص - لإعادة النظر في أداء ما سوف يبقى - حتماً - من مؤسسات القطاع العام خارج نطاق

التخصيص...، حيث لا يمكن قبول استمرار ضعف أداء المؤسسات العامة الباقية كأمر مسلم به، وإنما لا بد من السعي لتهديب «شطط الأداء» في تلك المؤسسات أيضاً.

ثم إذا كان التخصيص وحده (وفق مفهومه الضيق الذي ينحصر في عملية نقل الملكية أو الإدارة للمقطاع الخاص) لا يعتبر العلاج الكافي لمظاهر الخلل القائمة في بعض اقتصادياتنا العربية.. لأننا نعتقد أن العيب لم يكن في مفهوم القطاع العام أو المؤسسة العامة وإنما في الظروف التي اكتنفت تطبيق هذا المفهوم واستغلاله على نحو أساء إليه.. فإن العلاج لا بد من أن يتناول ظروف التطبيق نفسها..، فيمتد ليتناول مجموعة من مظاهر الخلل في الاقتصاد الكلي بعد تقصي عواملها وأسبابها..، تلك العوامل والأسباب التي يعزى إليها ضعف أداء وحدات القطاع العام خلال الحقبة السابقة التي ساد وهيمن فيها ذلك القطاع في بعض الأقطار العربية.

إننا نطمح أن يكون الإتجاه نحو التخصيص إتجهاً نابعاً من -حاجتنا للتخصيص كوسيلة لتهديب شطط نطاق القطاع العام وشطط أداء ماسيقي من مؤسساته دون تخصيص...، وأن يكون التخصيص وسيلة للتقريب بين الهياكل والنظم الاقتصادية فيما بين الأقطار العربية تمهيداً لتكامل وتبادل بيني عربي ما زال مأمولاً...

إننا بحاجة لتلك الصيغة من التكييف والتخصيص التي تحقق الإستقرار والتوازن في الإقتصاد الكلي، وتكفل العدالة وسيادة القانون على نحو يؤكد الثقة مع الدعوة إلى التوسع في الإستثمار الخاص...، إننا بحاجة لتلك الصيغة التي توفر بقاء قطاع عام أصبغ نطاقاً وأكثر فعالية ومسؤولية في دعم ومساندة قطاع خاص أكثر التزاماً.

أبوظبي في ٥/٣/١٩٩٤

المؤلف

تمهيد

تتسع الدعوة في هذه الأيام إلى تخصيص مؤسسات القطاع العام، بمعنى تحويل أو إعادة تلك المؤسسات إلى القطاع الخاص كلياً أو جزئياً.. سواء تم ذلك بالبيع أو بنقل الملكية أو من خلال عقود الإدارة أو التأجير...

تقف وراء هذه الدعوة وتحث الدول النامية عليها الهيئات الدولية...

كما تشارك في الدعوة إلى التخصيص بعض المؤسسات أو الهيئات الإقليمية العربية، وتحاول المساهمة في دعمها وتمويلها...

تقوم هذه الهيئات بتشجيع عملية التخصيص ضمن دعوة للتكيف الإقتصادي، بمعنى إعادة تنظيم الهياكل الإقتصادية في الأقطار النامية...

ذلك التكيف الذي يقوم على التخلي عن نظام أو مبدأ التوجيه المركزي والأخذ بنظام أو مبدأ إقتصاد السوق...

السبب الذي تستند إليه هذه الدعوة هو عدم نجاح القطاع العام في تحقيق أهدافه..، وتدني مستوى أداء مؤسساته وإنتاجيتها بالمقارنة مع المنشآت الخاصة...

وتلمح الهيئات الدولية أحياناً، ومن خلال دعوتها للتخصيص، إلى إمكانية إستبدال جزء من الديون الخارجية للدول النامية المدينة بأسهم أو حصص في مؤسسات القطاع العام المزمع تخصيصه... بمعنى تملك الدائن الخارجي (الأجنبي) جزءاً من مؤسسات هذا القطاع بعد تخصيصه....

كذلك تدعو إلى ضرورة تحرير الإقتصاد، بمعنى تعريضه للمنافسة الداخلية الخارجية... في ظل ما يسود عالم اليوم من دعوة للعودة إلى مبدأ الحرية الإقتصادية...!!

وفي ظل مثل تلك التلميحات، وما يمكن أن تتضمنه من إتجاهات...، يبدو موضوع التخصيص أمراً جديراً بالوقوف عنده...

يلح على هذه الجدارة ما يمكن استخلاصه من بعض المؤشرات، المستوحاة من مجمل مسيرة الاقتصاد العالمي، تلك المؤشرات التي ربما أكدت استمرار نزعات الإستغلال والتبعية...

ولا شك في أن أي معاصر لنشأة القطاع العام واتساعه في بعض أقطارنا العربية ستذكره الدعوة للتخصيص حالياً، أي الدعوة إلى العودة لنظام السوق المعتمد على مبدأ الحرية الاقتصادية والمنافسة وعلى جهود القطاع الخاص... ستذكره هذه الدعوة للتخصيص بذلك الزخم الذي رافق الدعوة، من قبل، إلى توسيع دور الحكومة في الحياة الاقتصادية وضرورة دخولها - من خلال مؤسساتها أو شركاتها العامة - مختلف مجالات الإنتاج وذلك قبل ثلاثة عقود تقريباً أي في الخمسينات والستينات من هذا القرن...

فقد كان من المتصور - في ذلك الحين - أن الإعتماد على القطاع العام يمثل الوسيلة الوحيدة لتحقيق التنمية المنشودة في أقطارنا العربية حديثة الإستقلال.

هل كانت الهيئات والمؤسسات أو الصناديق الدولية - منذ ذلك الحين - تحذر أو تلمح إلى احتمال فشل الإتجاه نحو التوسع في الإعتماد على القطاع العام في تحقيق الأهداف المنشودة...؟؟

لا نذكر - في حدود اطلعنا - حدوث ذلك، بل على العكس، فإنه لا يغيب عن خاطر مساهمة نفس الهيئات الدولية في تغذية ذلك الإتجاه في ذلك الحين...

أي تغذية الإتجاه نحو التوسع في دور الحكومة التدخلية وفي قطاعها العام.

فقد تركزت معظم الدراسات والأبحاث والندوات والدورات التدريبية - في ذلك الحين - على دعم وتأييد النمط التنموي المعتمد على القطاع العام، وعلى التخطيط المركزي وأساليبه، والمؤشرات والمعايير التي تضمن حسن أدائه وسلامة عمليات التخطيط المركزي ومتابعتها...

ويقر بعض الباحثين العاملين في تلك الهيئات الدولية بأن إنشاء العديد من المؤسسات العامة - في تلك الحقبة - قد تم بمساندة وإلحاح تلك الهيئات الدولية الداعية إلى التخصيص الآن . 11

حيث كان تبريرها المعتاد حينذاك: أنه ليس من المتوقع من الأجهزة الإدارية المباشرة للدولة (كالوزارات) أن تبدي المرونة اللازمة لتنفيذ مشاريع التنمية، ومنها بالذات مشاريع البنى الأساسية، التي ما كان من المتصور قيامها بمبادرة القطاع الخاص.

ويشار - في هذا الصدد - إلى أنه وإن كانت معظم المؤسسات العامة التي أنشئت في ذلك الحين بمساندة الهيئات الدولية شائعة في مجال التنمية الريفية والإقليمية بشكل خاص، إلا أن عدداً كبيراً من المؤسسات العامة الصناعية، قد أنشئ أيضاً بمساندة تلك الهيئات والوكالات الدولية.

إذاً، سيذكر من عاصر نشأة واتساع القطاع العام في الدول النامية عموماً، وفي الأقطار العربية خاصة، أن ذلك الزخم في الدعوة إلى توسيع دور الحكومات، من خلال مؤسساتها أو شركاتها العامة، قد استند - في الغالب - على فكر ساد في ذلك الحين مؤداه أن توسيع دور الحكومات في الحياة الاقتصادية، وإخضاع الاقتصاد للإدارة من خلال خطط مركزية، يمثل الأسلوب الأقدر على تحقيق التنمية المنشودة بالمعدلات التي تمكن الدول النامية المستقلة حديثاً من اللحاق بركب النمو والتقدم.

لقد كان ينظر إلى جهود القطاع الخاص - في تلك الحقبة - باعتبارها غير كافية لتحقيق مثل تلك التنمية لأسباب عديدة، منها على سبيل المثال:

- ضآلة حجم القطاع الخاص وضعف إمكانياته في معظم الدول النامية حديثة الاستقلال.

- تركيز ملكية منشآت القطاع الخاص وفعالياته المؤثرة لدى فئات معينة أجنبية أو مرتبطة بمصالح أجنبية، نشأت وتسلطت في الفترة التي سبقت الاستقلال السياسي.

- نظرة التشكيك في إمكانية تحقيق تنمية يغلب عليها استهداف الصالح العام، وتحقيق مجموعة من الأهداف الإجتماعية والتنموية، من خلال سعي القطاع الخاص لتحقيق هدف الربح، أو العمل من خلال محرك تعظيم الربح الذي يعتبر الهدف الأساسي الذي يعمل في ظله القطاع الخاص.

التأميم

وقد آل ذلك إلى التشكيك - في الكثير من الأحوال - في ولاء القطاع الخاص للمصلحة العامة، ولجهود وأهداف التنمية، مما دفع بعض الأقطار العربية إلى سياسة التأميم..

ولسنا هنا في معرض الحكم على واقعة التأميم وما تبعها من إصرار على التوسع في القطاع العام، حتى غدا هذا القطاع مهمناً وسائداً في بعض الأقطار العربية.

فامتد نشاطه إلى أبعد مما تحمله طبيعة هذا القطاع، فدخل في أنشطة إقتصادية ليس من الملائم إقتصادياً اضطلاع القطاع العام بها، وذلك في مجال الزراعة، والصناعات الخفيفة، وأنشطة التبادل والتوزيع والتجارة، والنشاط السياحي... إلخ، مما ثبت عدم أهلية الدولة للقيام به..

الأمر الذي أدى إلى نشوء ما يمكن أن ندعوه بظاهرة «الشطط في نطاق أو حجم القطاع العام»، وهو شطط يحتاج - دون شك - إلى التهذيب.

كما لسنا هنا في معرض البحث في واقعة التأميم من حيث أثرها على إفعال الإستثمارات العربية الخاصة وإبعادها عن التوظيف في الأقطار العربية الأكثر قدرة على استيعاب الأموال...

إن مثل هذا البحث يحتاج إلى دراسة موضوعية متأنية لمجموعة من العوامل والظروف السياسية والاقتصادية التي سادت في مرحلة معينة من تاريخنا الحديث...

دراسة ينظر فيها بعين الإعتبار للمصالح والإرتباطات والضعف الخرجية

التي قد تكون مسؤولة عن ظاهرة تزامن التأميم مع بدء تكوين الفوائض النمطية في المنطقة العربية.!!

إستمرار واقع التخلف

نعود إلى القول - دفاعاً للاستطرد- إن ما يهمنا هنا هو التأكيد على أنه قبل ما يزيد عن ربع قرن من الزمن، ساد الفكر الذي كان ينادي بالتوسع في دور الدولة في الحياة الإقتصادية، واعتماد أسلوب التخطيط المركزي، وتخصيص الموارد في ضوء الأهداف والمعايير المقررة مركزياً...، وأصبح بذلك القطاع العام محور التنمية الإقتصادية المنشودة.

وكانت جل الدراسات والآراء والأفكار - حتى تلك التي تبنتها وأيدتها الهيئات الدولية - تسير في هذا الركاب وتدعمه.

ولكن...، هل استطاع هذا الإتجاه أن يحقق ما استهدفه ابتداء...؟؟

بمعنى آخر...، هل أسفر الإعتماد على القطاع العام عن تحقيق الغايات التي كان يعول عليه في تحقيقها...؟؟

من المؤسف أن تكون الإجابة عن هذا التساؤل بالنفي في الغالب من الأحوال وذلك بالنسبة للاقتصاديات التي كان فيها القطاع العام سائداً ومهيماً.

فبعد سنين طويلة من اعتماد أسلوب التنمية من خلال القطاع العام، آل الأمر إلى المزيد من التخلف في معظم الأقطار التي اعتمدت هذا الأسلوب.

المزيد من التخلف بميزان التنمية الحقيقية لا بظاهر النمو المظهري المشوه... .

المزيد من التخلف بحكم الواقع والنتائج، لا المظاهر والشعارات أو الإحصاءات المنمقة.. .

وهو واقع، وهي نتائج تؤكد الإغراق في الديون، واستفحال التضخم، وتردي الإنتاج والإنتاجية، واتساع فجوة العجز الغذائي، وتفاقم مظاهر التبعية

الإقتصادية، التي قد تعتبر معبراً أو مظهراً في حد ذاتها لتبعيات تخل بالسيادة الوطنية.

وأصبحت معظم الإقتصاديات التي اعتمدت، اعتماداً أساسياً، على جهود القطاع العام في تحقيق التنمية، تعاني من مظاهر خلل واضحة في هيكلها الإقتصادية، أفرزت أوضاعاً معقدة في سلبياتها:

- نمو مظهري مشوه تركّز في المدن غالباً فأدى إلى انفجار سكاني فيها، كما أدى إلى تفرغ الريف - الذي استمر مهملًا - من العمل المنتج، فتدنى الإنتاج الزراعي والإنتاجية الزراعية.

- فشل التصنيع من خلال القطاع العام

فعلى الرغم من أنه كان من المفترض أن يقوم مبدأ التخطيط المركزي بتوجيه سياسة التصنيع على نحو يمثل تخصيصاً يأخذ في الاعتبار طبيعة الاقتصاد والعوامل والظروف التي تحكمه ..

ويحيث يحقق ذلك توازناً بين القطاعات المختلفة ...

نجد أن سياسة التصنيع قد كانت - في الغالب - بعيدة عن الانسجام مع العوامل والظروف الطبيعية الحاكمة، وعن تحقيق التنسيق والتكامل مع النشاط الزراعي بشكل خاص بهدف دعم هذا النشاط وبهدف تحقيق التوازن بين القطاعات...، مما أدى إلى فشل القطاع الصناعي واستمرار تخلف القطاع الزراعي...

ويجب ألا نغفل هنا أثر الإتجاه الخاطيء نحو التصنيع قصد التصدير. وهو إتجاه ساهمت في الدعوة إليه الهيئات الدولية في السبعينات.

نزيف إقتصادي مستمر، ساهم في استمراره واتساعه، سعة الإنفاق الأمني، وسياسات الدعم الإستهلاكي التي اتبعتها الحكومات من جهة، والأداء الضعيف لمؤسسات القطاع العام من جهة أخرى...

مما أدى إلى تراكم الديون وإلى إرهاب المواطنين نتيجة سياسات التمويل

التضخمي التي اعتمدها الحكومات لسد العجز المتزايد في موازنتها، بفعل
التزيف المستمر المشار إلى أسبابه الرئيسية...

- فساد إداري اقترن بسمة الإدارة العامة للنشاط الاقتصادي ممثلة بالمؤسسة
العامة، وذلك نتيجة غياب مبدأ المساءلة والالتزام القانوني في ظل ما أسبغ
على إدارة تلك المؤسسة من شبه حصانة سياسية....

طبعاً لم يكن التوسع في القطاع العام هو المسؤول وحده عن مثل مظاهر
الخلل التي أشرنا إليها...، وإنما هي مجمل ظروف وعوامل وأوضاع سياسية
واقتصادية واجتماعية...، كانت السمة الواضحة فيها: إتساع دور الدولة في
النشاط الاقتصادي، وسيادة القطاع العام وهيمنته على الاقتصاد الوطني.

لذلك يمكن القول إن مقولة التنمية من خلال القطاع العام وتجربتها التي
استندت إلى مبدأ اتساع دور الدولة في الحياة الاقتصادية وقيامها بممارسة
مختلف ألوان النشاط الإنتاجي (غير المرفقي بشكل خاص)، لم يحقق - في
الغالب - ما كان يعول عليه من آمال، بل كان هذا الإتجاه - على نحو ما يرى
الكثيرون - مسؤولاً عن جانب كبير من هدر الإمكانيات التي أتاحت للتنمية.

المفهوم والتطبيق

هل كان العيب في مفهوم القطاع العام أو مفهوم المؤسسة العامة أصلاً...،
أم أن العيب قد نجم عن سوء استخدام وتطبيق هذا المفهوم...؟؟

تساؤل أساسي، يبدو من الضروري محاولة الإجابة عليه في أية وقفة للتقويم
يقفها أي باحث في موضوع القطاع العام والدعوة لتخصيصه...

ذلك أنه إذا لم يكن العيب في المفهوم نفسه، وإنما في مجمل الظروف
والأوضاع التي اقترنت بتطبيق مفهوم القطاع العام ونظام المؤسسة العامة،
فإنه يصبح من الجدير أن نضيف تساؤلاً هاماً مؤداه:

هل يكفي مجرد نقل ملكية أو إدارة مؤسسات القطاع العام للقطاع الخاص
في تحسين الأداء والإنتاجية على الصعيد الوطني فيما إذا استمرت بعض الظروف

التي أعاقحت حسن الأداء في القطاع العام لتشكيل معوقا لحسن أداء القطاع الخاص نفسه...؟؟

التخصيص إلى أي مدى

ثم، هل يمكن الإستغناء عن القطاع العام ومؤسساته بشكل كامل ونهائي...؟؟ أم أنه لا بد من بقاء حد أدنى لا بد من بقاءه من تلك المؤسسات بحكم طبيعة بعض الأنشطة التي قد يحجم القطاع الخاص عن الدخول فيها...؟؟ أو بحكم عدم ملاءمة ترك بعض الأنشطة - للعديد من الأسباب - للقطاع الخاص..

أو بحكم ما أشارت إليه التجارب المتقدمة في عملية التخصيص من ضرورة استمرار اضطلاع القطاع العام بتكوين وصيانة البنى الأساسية والمرافق كشرط لازم لمساندة القطاع الخاص وتشجيعه على الإزدهار والتطور...؟؟

فإذا كان لا بد من بقاء حد ما من مؤسسات القطاع العام.. رغم التخصيص-، فهل يمكن أن يكون من المقبول أو المسلم به، بقاء تلك المؤسسات بنفس مستوى أدائها الضعيف، وبنفس الصيغة التي يقترب فيها ضعف الأداء - في بعض الأحوال - من حدود التسيب الإداري والإنتاج اللا إقتصادي...؟؟

أليس من الممكن تطوير ذلك الأداء، وبشكل خاص إذا ما أظهرت نتائج دراسة أسباب ضعف ذلك الأداء أن العيب لا يكمن في مفهوم أو طبيعة المؤسسة العامة، بقدر ما هو ناجم عن ظروف التطبيق...؟

تلك جملة من التساؤلات يعتبر البحث فيها، ومحاولة الإجابة عليها من الأمور الضرورية عند التصدي لموضوع القطاع العام والدعوة لتخصيص مؤسساته...

التخصيص... لماذا؟

ثم إذا انتقلنا إلى جانب التخصيص نفسه...، أليس من المناسب أن نقف

على حقيقة أهداف التخصيص، ونحاول تصور أسباب التركيز على الدعوة إليه على النحو الملحوظ في الآونة الأخيرة وبشكل خاص من قبل المحافل والهيئات الدولية والإقليمية...

قد يقودنا ذلك إلى جملة من التساؤلات من الجدير محاولة البحث عن أجوبة عنها...، رغم أن البحث عن مثل تلك الأجوبة يبدو - في الغالب - معقداً ومتشعباً وقد يقود إلى تساؤلات أخرى مما يوقع الباحث في ما يمكن أن ندعوه بمتاهة التساؤلات:

- هل كان اعتماد أسلوب القطاع العام وتأييده حتى من قبل الهيئات الدولية، قبل عقدين أو ثلاث من الزمن...، ثم العدول عنه، بدعوى عدم نجاحه، مجرد تجربة جانبها الصواب فتم العدول عنها وذلك حسبما تقتضيه طبيعة الأمور التي توجب العودة عن الخطأ لالتزام جانب الصواب...؟؟

ترى هل كان من الأنسب معالجة موضوع التنمية في ذلك الحين، أي مع بداية الدعوة الطموحة للتنمية من خلال سيادة القطاع العام والإدارة المركزية للإقتصاد الوطني...، هل كان من الأنسب معالجة الوضع من منظور آخر يعتمد على الخبرة وبعد النظر... بحيث توجه الجهود - منذ ذلك الوقت - نحو تعزيز قدرات الحكومات التقليدية، وتوجيه الأنظار لدعم وتطوير قدرات القطاع الخاص، مع ضمان التزامه من خلال تشريعات عادلة مضمونة التطبيق... وذلك على النحو الذي كان مائلاً للعيان في تجارب بعض الدول المتقدمة، ذات النظم الديمقراطية السليمة، التي حققت توازناً فعالاً بين دور الدولة وقطاعها العام من جهة والقطاع الخاص فيها من جهة أخرى...؟؟

مثل هذا التساؤل قد لا يجوز طرحه الآن لأنه يدخل في نطاق (اللو واليالييت) من أدوات التمني...

كما يعتمد في طرحه على ما آلت إليه النتائج دون النظر في الأسباب والظروف التي دعت لاتباع أسلوب دون آخر في تلك الحقبة، وهي أسباب وظروف تختلط فيها العوامل السياسية والإقتصادية والإجتماعية إختلاطاً يصعب معه حسن الحكم والتقدير.

ولكن هل لنا أن نتساءل، في ضوء الإعتبارات التالية:

- ما آل إليه الإعتماد على نظام التخطيط المركزي وسيادة القطاع العام من نتائج سلبية ممثلة في ضعف الأداء والإنتاجية؛

- تأييد الهيئات الدولية لأسلوب التنمية من خلال التوجيه المركزي وسيادة القطاع العام في السابق، ثم عدولها عن هذا التأييد بزاوية ١٨٠ درجة كما يقال.

- تطور الأوضاع الإقتصادية والسياسية العالمية خلال الفترة من أعقاب الحرب العالمية الثانية وحتى يومنا هذا...، مع ملاحظة ما يطرح الآن من شعارات تدعو إلى نظام عالمي جديد عماده - كما يشاع - الحرية الإقتصادية والإنتفاخ بقيادة وريادة ولصالح الدول المتقدمة وشركاتها العملاقة متعددة الجنسية..

هل يجوز في ضوء هذه الاعتبارات أن نستوحي تساؤلاً عاماً مؤداه:

- أيعتبر بعيداً عن التصور أن تكون الدعوة للتخصيص والعودة لنظام السوق وإطلاق المنافسة الداخلية والخارجية، في هذه المرحلة، من قبيل تكيف وسائل وأساليب تكريس التبعية بما ينسجم مع تطور الظروف السياسية والإقتصادية العالمية...، ذلك بعد أن أدى أسلوب التنمية المعتمد على التوجيه المركزي وسيادة القطاع العام - في ظل الظروف التي طبق فيها - دوره في دعم منهج التبعية وترسيخه...، نتيجة فشله في تحقيق التنمية...؟

إن مثل هذا التساؤل قد يقودنا إلى تصور مؤداه: أن أسلوب التنمية من خلال التوجيه المركزي وسيادة القطاع العام، ربما كان الأسلوب الأنسب من حيث الدعوة إليه وتطبيقه في أولى عهود الاستقلال السياسي انسجاماً مع التطلعات الوطنية في دعم ذلك الاستقلال باستقلال إقتصادي والإسراع بمعدلات التنمية... .

إلا أن هذا الأسلوب - من جهة أخرى - قد فشل في تحقيق تلك التطلعات، بل وساهم في خدمة مصالح الدول المتقدمة نفسها وأيد تبعية الدول النامية الإقتصادية لها - سواء كان ذلك من قبيل الصدفة، أو بواقع سوء التطبيق، أو بالتخطيط والتوجيه المدسوس واستغلال واقع سوء التطبيق على نحو أو آخر... .

وعليه نكرر التساؤل إذاً: ألا يمكن أن تكون الدعوة إلى تخصيص القطاع العام والعدول عن نظام التوجيه المركزي للإقتصاد وإطلاق المنافسة وحرية السوق والتبادل...، وسيلة لتكييف الأسلوب الذي يحقق مصالح الدول الصناعية المتقدمة وشركاتها العملاقة...، باعتباره الأسلوب الذي ينسجم مع معطيات المرحلة الحالية ونظامها العالمي الجديد الذي انحسرت فيه إيديولوجيا التخطيط المركزي والإنغلاق الإقليمي أو القطري وسيادة القطاع العام - باعتبار أن هذه الإيديولوجيا قد أثبتت التجربة فشلها...، لتحل محلها إتجاهات الإنفتاح الإقتصادي والدعوة للتنمية من خلال مساهمة الأقطاب المتقدمة والشركات متعددة الجنسية في التمويل ونقل التكنولوجيا...؟؟

إنها تساؤلات قد يبدو أنها اعتمدت التصور أكثر من اعتمادها الصيغة العلمية في البحث...

إنها مجرد «خواطر»، قد يؤيد طرحها على هذا النحو فقدان الثقة بالكثير مما يصاغ حولنا من نظريات وأساليب ترتدي رداء الصياغة العلمية وتفترون بالإخراج الذكي وقد لا تستهدف - في حقيقتها - مصالح الشعوب النامية، بقدر ما تسعى إلى تحقيق أقصى منفعة ممكنة للدول المتقدمة وشركاتها.

تخصيص

أم تكييف اقتصادي

هل ينجح التخصيص بمجرد نقل الملكية أو إدارة المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص...؟؟

تجمع الآراء التي تتناول التخصيص أن الأمر يتعلق بعملية أكبر وأوسع من مجرد نقل الملكية، عملية تدخل فيما يعرف بالتكييف الاقتصادي أو إصلاح الهياكل الاقتصادية...

فإذا كان الأمر كذلك...

فهل تعتبر الأوضاع في الأقطار النامية، وفي بعض الأقطار العربية، ملائمة

على نحو كاف لمثل هذا التكيف والإصلاح...؟؟

هل تسمح مثل تلك الأوضاع بما تتطلبه عمليات التخصيص والتكيف الإقتصادي من ولاء والتزام سياسي بإعادة تنظيم الإقتصاديات الوطنية...؟؟

هل يمكن.. في ظل مثل تلك الأوضاع - أن يمثل الإتجاه نحو التخصيص والتكيف الإقتصادي سياسة مستقرة، تعيد الثقة في الحياة الاقتصادية، وتوفر بذلك مناخاً يشجع النشاط الخاص على الإستثمار والمساهمة في التنمية...؟؟

لقد أثبتت التجربة أن القطاع الخاص يبدي سلوكاً متردداً ومتربحاً في المرحلة لأولى من التخصيص، وذلك إلى أن يتأكد من أن الإتجاه للتخصيص إتجاه مدعوم على نحو ثابت من كافة الفئات والأوساط السياسية والمنظمات الشعبية.

بمعنى آخر

هل تضمن الأوضاع السياسية القائمة في بعض الأقطار النامية والعربية ذلك الإلتزام المشفوع بتنظيم مستقر وثابت نحو الإصلاح الإقتصادي...؟؟

ذلك الإلتزام الذي يخرج عمليات التخصيص وإعادة التنظيم من كونها مجرد إجراءات مبتسرة قد يكون الغرض منها تحقيق أهداف مؤقتة كتأمين بعض الموارد للحكومات والتخفيف من عجز موازنتها، أو معالجة جانب من عبء الديون الخارجية، أو مجرد الإنفتاح غير المنظم المقترن بدعوة رأس المال الأجنبي للإستثمار... أو إستغلال ذلك الإنفتاح لتحقيق مصالح فئات خاصة.

هل يتأتى مثل هذا الإلتزام المشفوع بتصميم منظم لإعادة النظر في الهياكل الإقتصادية القائمة على نحو مستقر وثابت يضمن الإفادة الوطنية من مثل هذا الإتجاه نحو التخصيص...؟؟

هل نضمن التوجه السليم نحو هذا التخصيص وإعادة التنظيم على نحو يعوض بعض الأقطار العربية ما فاتها من تنمية حقيقية متوازنة تشترك فيها كل الفئات عامة وخاصة...؟؟

شرط المنافسة

ثم إذا تناولنا شرطاً أساسياً من شروط التخصيص - كما تجمع الآراء - وهو شرط تحقيق المنافسة وحرية السوق وسلامة أداؤها . . .

فهل من الممكن توفير هذا الشرط على النحو المطلوب في بعض أقطارنا العربية . . .؟؟

هل تتحمل الأسواق القطرية الضيقة تحقيق شرط المنافسة وضمنان حرية السوق وسلامة أداؤها . . .؟

هل تستوعب مثل هذه الأسواق القطرية طاقات منشآت منافسة لمنشآت قائمة حالياً، تعمل في الكثير من الأحوال دون طاقاتها المتاحة . . .؟

ألا يعتبر تحقيق شرط المنافسة في ظل هذا الواقع من قبيل الهدر والتبديد لإمكانات الاقتصاد الوطني . . .؟

ثم إذا قبلنا واستطعنا تحقيق المنافسة الداخلية، فما هو الحال بالنسبة للمنافسة الخارجية . . .؟

إن مقولة المنافسة الخارجية وحرية التبادل مقولة نظرية تقترن بالاستحسان عندما تلمح إلى مساهمتها في تطوير الإنتاج المحلي ورفع معدلات الإنتاجية وحسن تخصيص الموارد بحيث يحتسب ذلك كله لصالح الاقتصاد الوطني والمستهلك . . .

ولكن دعونا ننظر إلى الأمر من الناحية الواقعية العملية ونتساءل:

هل يستطيع الإنتاج في الدول النامية أن يقف على قدم المنافسة مع المنتجات المماثلة القادمة من الدول المتقدمة . . .؟

وبالتالي، هل يمكن تصور أثر إطلاق المنافسة الخارجية وفتح الحدود بلا حدود أمام المنتجات من الدول المتقدمة على الميزان التجاري وميزان المدفوعات والاقتصاد الوطني ككل في ظل ميول المحاكاة الإستهلاكية التي تسود معظم المجتمعات النامية ومنها أقطارنا العربية بشكل خاص . . .

إن سلامة المنافسة الخارجية مرهونة بسلامة الإلتزام بالتخصص وتقسيم العمل على الصعيد الدولي...، وذلك موضوع تساؤل آخر...

بين الحرية والحماية

وإذا كنا نؤمن بأن الله تعالى قد جبا هذا العالم بنعمة التنوع في الطبيعة والمناخ والمويل والقدرات، متيحاً بذلك للإنسان الإفادة من مزايا حسن التخصص وتقسيم العمل على الصعيد العالمي...، فإن مثل هذه الإفادة تصيح من قبيل الطاعة لله والإيمان بحكمته وفضله...

ولا شك في أن المنافسة وحرية التبادل بين الدول تعتبر وسيلة تلك الإفادة من مثل هذا التخصص والتقسيم الطبيعي للعمل على هذا الصعيد أي على الصعيد العالمي.

إلا أنه يشترط للإفادة الكاملة الصحيحة من مبدأ التخصص وتقسيم العمل على الصعيد الدولي أن يطبق مبدأ حرية السوق والمنافسة الكاملة دون تدخل أو معوقات في جميع الأحوال ودون استثناء من جهة، وأن تتاح الإفادة الكاملة من التقدم العلمي وإستخدام وسائل الإنتاج المتقدمة في كافة بلدان العالم على نحو يمكن كل بلد من استغلال موارده وخيراته التي اختصه الله بها ليم بعد ذلك مبادلتة مع البلدان والأمصار الأخرى.. وهكذا.

وفي ضوء هذين الشرطين الأساسيين يكون من المطلوب تحقيق أمرين:

الأمر الأول:

أن يعاد النظر في الهياكل الإقتصادية للدول المتقدمة والتي بنيت فيها تلك الهياكل أساساً على مبدأ احتكار الإنتاج لا على مبدأ المبادلة الحرة وإتاحة الفرصة للدول النامية بالمنافسة...

الأمر الثاني:

أن تلتزم كافة الدول بشرط التبادل الحر في ظل أنظمة للجمارك متفق عليها ومستندة إلى أسس ومعايير دولية بحيث لا تشكل عوائق حمائية...

فهل يمكن تحقيق هذين الشرطين على الصعيد العالمي أو الإتجاه بشكل جاد نحو تحقيقهما...؟؟

هل يمكن للدول المتقدمة أن تبدأ بتعديل هيكلها الإقتصادية المصممة أصلاً وفق مبدأ تحقيق أقصى منفعة ممكنة، لفئات خاصة في أوطانها أولاً، ثم لصالح تلك الأوطان عامة ثانياً...، مستخدمة - في سبيل ذلك - وسائل الاحتكار والحماية والدعم...!! هل يمكن لتلك الدول أن تعدل هيكلها على نحو يسمح بتعميم الإنتاج والوفرة تطبيقاً لمبدأ التخصص العالمي وقاعدة تقسيم العمل وفقاً لذلك المبدأ...؟؟

إن واقع الأمر يشير إلى أن مثل هذا الإتجاه يعتبر بعيد المنال والإحتمال إلا في الحدود التي يمكن أن يعمم فيها الإنتاج أو ينقل إلى بعض الأمصار بمعرفة الدول المتقدمة نفسها وشركاتها متعددة الجنسية ولصالحها بالدرجة الأولى...

إن تلك الهياكل الإقتصادية القائمة في الدول الغربية المتقدمة لا يبدو - حتى الآن - ورغم ما أثير حولها من نقاش في أقنية وندوات الحوار بين الشمال والجنوب، أن هناك أملاً في إصلاحها أو رغبة في إعادة النظر فيها، في ضوء ما تمليه المصلحة الإنسانية في الإفادة من التخصص وتقسيم العمل على الصعيد العالمي...

وفي ما يتعلق بالشرط الثاني الخاص بضمان حرية التبادل وإطلاق المنافسة الخارجية دون حدود، فإن الواقع يشير إلى استمرار استخدام - أو التلويح باستخدام - سياسات الحماية الجمركية، أو تضييق أبواب الإستيراد كلما اقتضت المصلحة الوطنية ذلك، وذلك في معظم الدول المتقدمة...

وليس بعيد عن الأذهان ما اتخذت حيال صناعات البتروكيماويات في بعض الأقطار العربية المنتجة للنفط (والتي تعتبر بحكم التخصص الطبيعي الأكفأ في مثل هذه الصناعات)، من اتجاهات حمائية، على الرغم من أن تلك الصناعات قد أنشئت استناداً إلى دراسات جدوى وأعمال خبرة قدمتها الشركات الغربية...!!

كذلك ليس بخاف ما تلجأ إليه الولايات المتحدة مثلاً من سياسات وضغوط حمائية في تعاملها التجاري مع اليابان وأوروبا...

وما تعتمده من سياسات راسخة للدعم الزراعي مستخدمة عجز موازناتها الذي يغطي بقروض الدولار الرخيص، وذلك لضمان استمرارها في احتكار إنتاج وتوزيع الجيوب خاصة والغذاء عامة والسيطرة على أسواقه وإحكام التبعية من خلال ذلك...

إن آخر ما آل إليه الأمر في مجال التبادل التجاري - بعد حوار ونقاش شاق وطويل - إتفاقية (الجات)، وهي إتفاقية تشير ملامحها الأولى إلى تكريس وتوظيف ذلك التبادل لخدمة مصالح الدول المتقدمة وشركاتها العملاقة.

ألا يعتبر كل ذلك دليلاً على أن شرط المنافسة الخارجية وحرية التبادل مما يصعب تحقيقه لأنه يصطدم بالمصالح الإقليمية والوطنية لأغنى البلدان المتقدمة وأكثرها ادعاء بما يسمى بـ(الحرية الاقتصادية) وأشدها دعوة لها ودفاعاً عنها.

ألا يبدو في ضوء ذلك أن المنافسة الخارجية وحرية التبادل على انطاق الدولي لا تعدو أن تكون حلاً نظرياً أو شعاراً يلوح به وأنها ما زالت بعيدة عن مجال التطبيق على الرغم مما يشاع من أن واقع التقارب الذي تحقق بتقنية الإتصالات الحديثة يقتضي النظر إلى العالم باعتباره قرية إقتصادية واحدة...؟

وعليه فإننا نميل إلى الاعتقاد بأن الدعوة لإصلاح الهياكل الإقتصادية في الدول النامية وذلك بالعدول عن مبدأ الإنغلاق الإقليمي والتوجيه المركزي للإقتصاد الوطني، لصالح الإنفتاح واقتصاد السوق وحرية التبادل والمنافسة الداخلية والخارجية...، يجب أن يقترن، من جانب آخر، بالدعوة وبالتوجه فعلاً نحو إعادة النظر في الهياكل الإقتصادية للدول المتقدمة وفي سياساتها التجارية... إن كان المقصود فعلاً التمهيد لنظام عالمي جديد يتسم بالحرية والمساواة والعدالة وتكافؤ الفرص لكافة البشر...

في ضوء ذلك كله لا بد من الوقوف حيال دعوة التخصيص وقففة أناة وتأمل وذلك في سبيل تهذيب جماح الإنقياد غير البصير نحو دعوة حق قد تحمل في

طياتها بعض الباطل...، وقد تؤدي إلى المزيد من المشاكل الاقتصادية إذا لم تؤخذ بالأناة والروية في رسم حدودها وتحديد أهدافها والتخطيط لأسلوبها ووسائلها...، وقبل كل ذلك التفكير في منطلقاتها الأساسية التي من المناسب أن تؤخذ فيها الإعتبارات الأساسية التالية في الحسبان:

الرغبة والقدرة:

من الضروري بدءاً أن يتم التمييز بين الرغبة في التخصيص والقدرة عليه...

فلا يجوز التورط في عمليات التخصيص كشعار سائد أو كتقليد متبع، أو إتجاه يتم التركيز والإلحاح عليه في المحافل الدولية وما يتبعها من منظمات إقليمية...

وإنما لا بد من أن تدرس تلك العمليات في ضوء القدرة الحقيقية على تنفيذ عمليات التخصيص ومدى الحاجة إليه لتحقيق أهداف مرسومة ومحددة بدقة... لذلك من الضروري أن تبذل العناية أولاً لتحديد أهداف التخصيص، نطاقه، أسلوب تنفيذه، مراحلها، وذلك في ظل الظروف الحاكمة في كل مجتمع.

الولاء والتأييد

إن عملية التخصيص والتكيف الاقتصادي ذات آثار متشعبة مباشرة وغير مباشرة قد تطول مختلف فئات الشعب وطوائفه، لذلك فإنه من الضروري أن تسبق عملية التخصيص توعية مناسبة تضمن فهم وقناعة مختلف الفئات لأهداف التخصيص، بشكل تلقى عملية التخصيص الولاء والتأييد الذي يسهل تطبيقها ونجاحها...

ولا بد من أن يقدم برنامج التخصيص باعتباره السبيل إلى تحقيق مجموعة من الأهداف التنموية التي سيطرت عليها نمو اقتصادي حقيقي ورفع معدلات الرفاه وإشاعته على نحو عادل ومتوازن بين مختلف الفئات والقطاعات...، وذلك إضافة إلى تأكيد ضمان حقوق الفئات التي قد تتأثر بشكل مباشر من

التخصيص كالعاملين في المؤسسات العامة.

الإلتزام السياسي

من الضروري أن يمثل الإنجاء نحو التكييف الإقتصادي والتخصيص التزاماً سياسياً واضحاً وثابتاً، هدفه دعم الاستقرار في الإقتصاد الوطني من خلال اتباع سياسة قابلة للثبات والإستمرار على نحو يشبع الثقة ويحفز الإستثمار والنشاط الخاص...

حيث لوحظ في هذا الصدد أن معظم حالات تعثر عمليات التكييف الإقتصادي والتخصيص قد نجمت - كما تشير التجارب الأولية في هذا المجال - عن كون تلك العمليات قد افتقرت إلى التأييد السياسي وأنها - غالباً - ما كانت تمثل اتجاهاتاً مبتسراً لم يقترن بالتأييد السياسي الواضح والثابت.

وقد أثبتت التجربة في هذا المجال أن السياسة القابلة للإستمرار أفضل في تشجيع وتعزيز النشاط الخاص من المجالات المبتسرة للتكييف والتخصيص والتي يمكن الرجوع عنها بسبب الإفتقار لمنطلقات إقتصادية كلية أو بسبب ضعف الدعم السياسي.

تهذيب القطاع العام

تجمع الآراء التي تتناول عملية التخصيص على أنه لا بد من بقاء حد أدنى من مؤسسات القطاع العام...

كما تشير التجربة إلى أن تعزيز الإستثمارات العامة في مجال البنى الأساسية يعتبر من الأمور الجوهرية والأساسية في حفز وتشجيع النشاط الخاص، إضافة إلى أنه يؤكد مسؤولية الدولة في توفير الخدمات العامة والإجتماعية تأميناً للبيئة المواتية للقوى الفاعلة في القطاع الخاص.

ومن هنا يبدو أن المطلوب - من عملية التخصيص - هو شكل أو آخر من (فك الإشتباك) بين الدولة وبين الأنشطة الإنتاجية التي لا تتناسب مع طبيعة القطاع العام ومع دور الدولة أساساً...

لذلك فإن الأمر يبدو على شكل حاجة إلى قطاع عام أصغر حجماً، وأكثر تخصصاً ومرفقية، وأحسن أداء، لدعم نشاط سليم وملتزم للقطاع الخاص.

وعليه فإن عمليات التخصيص يجب أن تدور في فلك تخليص القطاع العام من شططين إن صح التعبير هما:

«شطط النطاق» و«شطط الأداء»

فمن حيث (شطط النطاق):

لا بد لعملية التخصيص من أن تسعى إلى تهذيب القطاع العام من حيث النطاق، بمعنى تخليصه من ذلك (الشطط) الذي آل إليه في بعض الأقطار العربية فامتد نطاقه إلى أبعد مما تتحمله طبيعة الإدارة العامة.

أما من حيث (شطط الأداء):

فإنه لا بد - عند تصورنا - لعمليات التخصيص - في سعيها إلى تهذيب نطاق القطاع العام بنقل بعض مؤسساته إلى القطاع الخاص - من أن نفترض أن تسعى عمليات التخصيص في نفس الوقت إلى اتخاذ ما يلزم من إجراءات تتعلق بتهذيب الأداء في ما يبقى من مؤسسات للقطاع العام دون تخصيص...

ويتم ذلك بإخضاع إدارة تلك المؤسسات إلى مساءلة صريحة واضحة تبنى على تقويم سليم للأداء يستند إلى معايير موضوعية تنطلق من أهداف محددة واضحة...

على أن يسبق ذلك منح الإدارة في المؤسسات العامة ما يتوجب لها من استقلال وحرية ومرونة في سبيل تحقيق تلك الأهداف...

وبحيث تخضع بعد ذلك - وبقدر استقلالها وحريتها في الإدارة - لمساءلة فعالة تضع حداً لظاهرة التسبب الإداري المستتر خلف ما يمكن أن ندعوه بشبه الحصانة السياسية التي تغلف بها تلك الإدارة نفسها في غالب الأحوال...

إضافة لكل ذلك، وقبله، لا بد من تهيئة الأجواء التي تؤكد سيادة القانون والعمل - في ظله - لتحقيق الصالح العام في القطاعين العام والخاص...

وفي ظل ذلك يمكن أن نتصور إطلاق العنان للقطاع الخاص للمشاركة الفعالة في الحياة الاقتصادية إلى جانب قطاع عام مساعد ومساند، بحيث يكمل كلا القطاعين الآخر، فيعملاً معاً في سبيل تحقيق تنمية متوازنة وحقيقية طال انتظارها... .

مما قدم كملامح عامة وذلك فيما سبق من تمهيد، نستطيع أن نتصور مدى سعة التساؤلات والخواطر التي يمكن أن تطرح أو ترد في موضوع تخصيص القطاع العام... .

لذلك فلست أحاول - في هذه العجالة - إلا تقديم مجموعة من الخواطر والأفكار حول هذا الموضوع... .

خواطر مبنية على معايشة للقطاع العام عن قرب من خلال الرقابة على مؤسساته وذلك منذ اتسع نطاق هذا القطاع في بعض الأقطار العربية منذ أوائل الستينات... .

وهي خواطر تستند أيضاً إلى متابعة جلّ ما أثير وما يثار حول موضوع التخصيص من آراء... .

ولست أدعي أن لمثل هذه العجالة إمكانية معالجة موضوع التخصيص المتشعب أو وضع تصور كامل عنه... ، إن مثل هذا الأمر يخرج عن نطاق قدرة الجهود الفردية، ويتطلب تضافر مجموعات من الجهود المخلصة للتكامل الدراسة وتنسيق الآراء... .

ولكنني أرجو أن يكون في هذه السطور محاولة متواضعة لطرح مجموعة من الأفكار والتصورات على طريق إعادة النظر في مسألة القطاع العام وتخصيصه وذلك بما يتفق مع الظروف القائمة في الأقطار العربية وعلى نحو يعكس الآمال في التنمية الحقيقية والتكامل العربي اللذان طال انتظارهما... .

هذا ومن المناسب في هذه المحاولة أن نبدأ بعرض سريع لعوامل اتساع القطاع العام يليه تحديد نطاق هذا القطاع وأهدافه وخلاصة سريعة لتقويم أداء منشأته ليكون ذلك منطلقاً للبحث في جانب التخصيص... .

عوامل

اتساع دور الدولة

ونشوء القطاع العام

لمحة تاريخية

حتى بدايات هذا القرن - القرن العشرين - ظل نشاط الدولة ضمن مفهوم ما كان يعرف بـ (الدولة الحارسة)، تلك التي كان يقتصر دورها بشكل عام على:

- توفير الخدمات العامة ذات الطابع الجماعي كال دفاع والأمن والتعليم والصحة...

- تأمين بعض المرافق الأساسية التي قد لا تتناسب طبيعة وأهداف النشاط فيها مع الملكية الخاصة: كالطرق والمواصلات والاتصالات والماء والكهرباء. الخ.
- تنفيذ مشاريع البنى الأساسية.

وفي سبيل تمويل أوجه نشاطها تلك كانت الدولة تقوم بتدبير الإيرادات اللازمة لتغطية نفقاتها العامة التي يتطلبها قيامها بذلك الدور المحدود، من مواردها التقليدية كالضرائب والرسوم وبيع الأموال العامة والإقراض عند الحاجة...

ولم يكن التدخل الحكومي في الحياة الاقتصادية سمة من سمات ذلك العهد، فقد امتنعت الدولة - بمقتضى التزامها بدورها كدولة حارسة - عن التدخل في سير الحياة الاقتصادية تاركة الأفراد يسعى كل منهم لتحقيق صالحه الخاص بما لا يتعارض مع مصالح الآخرين، أو بما لا يؤدي إلى الإضرار بالصالح العام على النحو الذي تكفله القوانين والأنظمة السائدة.

وقد كان يُعتقد - في ذلك الحين أن تكامل سعي الأفراد لتحقيق صالحهم الخاص سيؤدي - في محصلته النهائية - إلى تحقيق الصالح العام.

لذلك تصور بعض الإقتصاديين من أمثال (آدم سميث) وجود آلية ذاتية أو

(يد خفية) تُسَيِّر النشاط الإقتصادي على نحو يجعل سعي الأفراد لتحقيق صالحهم الخاص يصب في قناة الصالح العام ويساهم بذلك في التطور والنمو.

كذلك كان من المتصور لدى بعض الإقتصاديين - من أمثال ساي - أن يتجه الإقتصاد، في ظل الحرية الإقتصادية، إلى التوازن عند مستوى التوظيف الكامل...

وقد ساعدت مجموعة من الظروف التاريخية على دعم وترسيخ مفهوم الدولة الحارسة وسيادته فترة من الزمن تمثل عصر النهضة الذهبي في تاريخ الغرب... ذلك العصر الذي ابتدأ مع الإصلاحات الدينية والإجتماعية، وتأييد بالإكتشافات الجغرافية... والثورة الصناعية... واقترب بالتسلط والنهب الإستعماري.

إلا أن أعمال مبدأ الحرية على إطلاقه وما ترتب على ذلك من نتائج...، إضافة إلى ما نجم عن التنافس الإستعماري من حروب...، قد أديا فيما يبدو إلى زعزعة مفهوم الدولة الحارسة والشروع في إعادة النظر في هذا المفهوم.

وبدأت بذلك المطالبة بدور أكبر تضطلع به الحكومات في الحياة الإقتصادية، واتضح هذا الإتجاه - بشكل خاص - إبان الحرب العالمية الأولى والكساد الكبير الذي أعقبها...، ثم تأيد هذا الإتجاه واتسع نطاقه مع إنتهاء الحرب العالمية الثانية وما أعقبها من حركات الإستقلال.

ويشار عادة إلى جملة من العوامل والظروف التي أدت إلى التخلي تدريجياً عن مفهوم الدولة الحارسة والدعوة إلى تدخل الدولة على نحو متزايد في الحياة الإقتصادية، ومن قبيل تلك العوامل التي تساق في هذا المجال:

الإخلال بشرط المنافسة

لقد أدى تطبيق مبدأ الحرية الإقتصادية على إطلاقه إلى بعض الإنحرافات كان من أخطرها نشوء البؤر الإحتكارية والتكتلات التي أدخلت بالشرط الأساسي الذي لا يمكن لآلية ما يدعى بـ(اليد الخفية) أن تعمل في غيابه وهو شرط

التباين في التوزيع

اقترن إطلاق مبدأ الحرية الاقتصادية دون حدود بتباين متزايد في الثروات والدخول نتيجة الإنحرافات التي اكتنفت تطبيق هذا المبدأ دون قيود... ، الأمر الذي أدى إلى مجموعة من مظاهر الخلل التي ساهمت في نشوء ظاهرة الصراعات الطبقة في المجتمعات الصناعية المتقدمة .

ويقال إن التباين في الثروات والدخول - في صورته الأولى أو في حدوده المعقولة - كان أمراً مقبولاً ومطلوباً في بداية عصر النهضة والثورة الصناعية لأنه كان يمثل ثمرة العمل الجاد والكفاءة ويعتبر حافزاً لمزيد من الكفاءة والتطوير... .

إلا أن تفاقم ظاهرة التباين في الثروات والدخول واتساع حدتها - لا نتيجة لعوامل الكفاءة والعمل الجاد - وإنما بفعل عوامل السيطرة والتكتل والإحتكار وسواها من مظاهر الإنحراف في تطبيق ما يدعى بمبدأ الحرية الاقتصادية - أصبح أمراً يهدد النظام القائم على هذا المفهوم ويدعو إلى تهذيبه بدعوة الحكومات إلى التدخل على نحو أو آخر في الحياة الاقتصادية .

غلبة القاعدة النقدية

اقترن العمل بمبدأ الحرية الاقتصادية وما واكبه من تطور سريع في الحياة الاقتصادية بالتوسع في الإعتماد على النقود والإئتمان المصرفي... .

فغلبت القاعدة النقدية في الإقتصاد على القاعدة الإنتاجية، وقد ترتب على ذلك أن اندفع النشاط الإقتصادي نحو مجالات طفيلية اتخذت شكل المضاربات والإئتمان المفرط والمغالاة في حيازة الأصول النقدية والتعامل بها على حساب الأصول الإنتاجية... .

وقد كان لمثل تلك الغلبة أثراً كبيراً في تفاقم الخلل في النظام الإقتصادي القائم على إطلاق مبدأ الحرية الاقتصادية .

كما كان ذلك من العوامل الأساسية التي ساهمت في نشوء الأزمات الاقتصادية أو ما يعرف بدورات الرواج والكساد التي تتناوب ذلك النظام .

ولم تعد فكرة التوازن المفترض عند مستوى التوظيف الكامل قابلة للتصور أو الإنطباق بعد أن غدا ذلك المستوى من قبيل الفرض النظري الذي لا يمكن الوصول إليه .

الأزمات الاقتصادية

كان لتراكم آثار الإنحراف، دوراً أساسياً في تعرض النظم الاقتصادية الحرة (الرأسمالية) لأزمات اقتصادية متعاقبة، كان أكبرها وأشدّها أثراً كساد الثلاثينات المعروف . . .

وكان من الطبيعي أن يتضح الإتجاه - علاجاً أو تلافياً لنتائج وأسباب تلك الأزمات - نحو إعادة النظر في مفهوم الحرية الاقتصادية نفسه، وأن تعطى الحكومات دوراً أكبر في إدارة وتوجيه الإقتصاد والمساهمة في أنشطته، وذلك بهدف الحد من مظاهر الخلل وآثاره، وتجنب المجتمعات مخاطر الأزمات التي تبدو أنها ناجمة عنها .

الحروب

ساهمت مجموعة الحروب المتعاقبة - ذات الدوافع الإستعمارية والاقتصادية في الغالب - في أواخر القرن التاسع عشر والتي توجت بالحرب العالمية الأولى في بداية القرن العشرين . . . ، ثم الحرب العالمية الثانية التي تلتها وترتبت عليها في منتصفه تقريباً . . . ، ساهمت تلك الحروب في توسيع الدعوة أو المطالبة بدور حكومي أكبر في الحياة الاقتصادية .

فالمعروف أن الحروب ترتب من الأعباء وتخلف من الآثار ما يحتاج إلى معالجة خاصة، وحشد مركز للجهود والإمكانات . . . ، مما لا يتناسب مع بقاء الحكومات أسيرة مفهوم الدولة الحارسة . . .

لذلك يمكن القول إن الحروب من حيث متطلباتها وآثارها كانت من العوامل الرئيسية التي فرضت على الحكومات الإضطلاع بدور أكبر في النشاط الإقتصادي توجيهاً أو مباشرة.

طموحات التنمية

أضيف إلى العوامل السابقة - مع منتصف القرن العشرين - عامل آخر ساهم في اتساع دور الحكومات في الحياة الإقتصادية. تمثل هذا العامل في إستقلال معظم شعوب العالم الثالث، وما ترتب على ذلك من طموح الشعوب المستقلة إلى التعجيل بمعدلات التنمية والخروج من مستنقع التخلف الذي ربما كان من أسبابه النهب الإستعماري الذي تعرضت له في العهود السابقة . .

لذلك فقد كان توجيه الإقتصاد مركزياً أو وفق خطة مركزية أحد الشعارات التي لاقت قبولاً في تلك الفترة باعتبارها تتفق مع نزعة الإستقلال من جهة لأنها تؤكد السيادة الوطنية في ذلك الحين الذي كان فيه معظم القطاع الخاص الفعال مرتبط على نحو أو آخر بمصالح الدول الإستعمارية . . . وينسجم - من جهة أخرى مع تطلعات التنمية، التي تستوجب حشد الجهود والطاقات وعدم تركها لآلية السوق . . .

وقد تطلب ذلك أن تسعى الحكومات، في سبيل تحقيق آمال شعوبها في التنمية، إلى الإضطلاع بدور أكبر في النشاط الإقتصادي سواء من حيث استكمال وتطوير البنى الأساسية، أو من حيث المساهمة في الإنتاج قصد التعجيل بمعدلات التنمية التي تعجز عن التعجيل بها الجهود الفردية . . . على النحو المتصور في تلك الحقبة.

وقد كان يؤيد هذا الإتجاه أن القطاع الخاص - في الكثير من البلدان حديثة الإستقلال - كان ضعيفاً على نحو لا يمكن التعويل عليه في تحقيق التنمية بالمعدلات المأمولة، أو أنه كان - كما ألمحنا سابقاً - مرتبطاً ب، أو خاضعاً لسيطرة فئات محلية أو أجنبية مما قد لا يضمن ولاءها لعملية التنمية المنشودة.

إنتشار مفهوم التخطيط المركزي

كذلك، لا يمكن إغفال التأثير بالفكر الإشتراكي الذي كان يقوم على تملك الدولة لمعظم وسائل الإنتاج، وإدارة النشاط الإقتصادي وفق خطة مركزية تخصص فيها الموارد، ويتم في ضوءها الإنتاج والتوزيع، حيث يصبح بذلك القطاع العام هو محور النشاط الإقتصادي وهو الشكل السائد والمهيمن على إدارة ذلك النشاط.

وقد أبدت معظم الدول المستقلة إنجذاباً نحو هذا الفكر، ربما تأكيداً على الإستقلال عن الفكر الغربي التي كانت بعض دوله مسؤولة عن الإستعمار ونتائجه.

القطاع العام الموروث

يضاف إلى العوامل السابقة، ما لوحظ من وراثة بعض الدول المستقلة لمؤسسات عامة كانت الدول المستعمرة قد أقامتها في مستعمراتها...، حيث يبدو أن تلك الدول كانت أكثر تدخلاً في الحياة الإقتصادية في مستعمراتها مما هي في مواطنها الأصلية...

وربما يمكن تفسير ذلك في رغبة تلك الدول تركيز أكبر قدر من النشاط الإقتصادي لمستعمراتها في قبضتها، وذلك بغية الحصول على أكبر قدر من المنافع بشكل مباشر.

وقد استمرت الدول المستقلة بإدارة هذا القطاع العام الموروث من قبل الحكومات على شكل المؤسسة العامة.

* * * *

هل انحسرت عوامل قيام القطاع العام؟

تلك كانت أهم العوامل التي أجمعت الآراء تقريباً على اعتبارها من الأسباب التي أدت إلى اتساع دور الدولة في الحياة الاقتصادية بشكل عام، وتدخلها في توجيه وإدارة جانب من النشاط الاقتصادي. يتسع في بعض المجتمعات فيبلغ مستوى التملك العام لمعظم وسائل الإنتاج والتوجيه المركزي للنشاط الاقتصادي....

ويضيق في بعضها الآخر ليقصر على التنظيم، من خلال التشريع والتوجيه والرقابة، إلى جانب إدارة حجم محدود من المنشآت الاقتصادية ممثلاً في بعض المؤسسات العامة التي تتعلق بالمرافق والخدمات أو بإنشاء وإدارة وصيانة أو تطوير مشاريع البنى الأساسية.

وإيراد هذه العوامل في بحث يتعلق بالتخصيص والتكيف الاقتصادي يقصد منه إتاحة الفرصة للسؤال: عما إذا كانت الدعوة للتخصيص قد جاءت الآن في مرحلة أو حقبة تؤكد ظروفها إنحسار العوامل التي أشرنا إليها والتي كانت سبباً في اتساع نطاق التدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي وسعة نطاق القطاع العام.

وبمعنى أوضح يمكن صياغة هذا التساؤل على النحو التالي:

هل أتت الدعوة للتخصيص، وهي دعوة يبدو وكأنها تريد العودة بنشاط الدولة إلى حدودها كدولة حارسة، نتيجة لإنحسار العوامل والظروف التي أدت فيما سبق إلى اتساع دور الحكومات وخروج نشاطها من إطار ذلك الدور والمفهوم: مفهوم ودور الدولة الحارسة...؟؟

إن الإجابة على هذا التساؤل تعتبر ضرورية في بحث يتعلق بالتخصيص

والتكيف الاقتصادي على النحو الذي تتم الدعوة إليه في يومنا هذا، لأنها تتعلق بتحديد أهداف التخصيص ونطاقه..

لذلك، إذا أعدنا النظر فيما سبق مما أوردناه من العوامل نجد أن معظم تلك العوامل ما زال ماثلاً، بل إن منها ما اشتد تأكيداً ورسوخاً..

حقيقة المنافسة

فمسألة المنافسة، وهي شرط لازم يتوقف عليه أساساً مفهوم الحرية الاقتصادية، يبدو أنه يزداد خلاً وابتعاداً عن كونه نظاماً ممكن أو محتمل لشيوع في ظل ما يسود عالم اليوم من احتكار منظم وتكتل اقتصادي تجاوز حدود المجتمع الواحد ليأخذ أبعاداً دولية أو عالمية..

ولا يخفى مدى خطورة الدعوة لحرية الأسواق والتبادل الحر والإنتفاع الاقتصادي من غير حدود مع غياب شرط المنافسة السليمة...!!

رسوخ التباين

كما أنه مما لا شك فيه أن ظاهرة التباين، أو التفاوت في الدخول والثروات تزداد رسوخاً واتساعاً على نحو لم يشهده التاريخ من قبل، سواء قيست على صعيد المجتمع الواحد، أو على مستوى المجتمع الدولي، وذلك في ظل التطور الهائل في وسائل التقنية وازدياد القدرات الإنتاجية والمالية، وتفاقم قوة وتأثير الاحتكارات المنظمة، واعتماد الوسائل غير المشروعة في الكسب والإثراء..

استمرار سيادة

القاعدة النقدية

كذلك يؤكد الواقع المعاش غلبة القاعدة النقدية وسيادتها في مجالات الاستثمار بشكل خاص وفي مجمل الحياة الاقتصادية بشكل عام، وذلك على حساب القاعدة أو المعايير الإنتاجية..

إن ما يحدث في الأسواق المالية والنقدية العالمية في وقتنا الحاضر خير دليل على ما أصاب هذه الغلبة والسيادة من تطور خطير أخذ يهدد النظام الإقتصادي العالمي برمته، وسيستمر مصدراً أساسياً من مصادر تهديده وواحداً من الإحتمالات والعوامل الأساسية التي قد تتسبب في زعزعة وربما سقوطه...

استمرار الأزمات والحروب

أما الأزمات الإقتصادية والحروب، فإنها وإن لم تعد تبدو حادة واسعة على النحو الذي كانت تبدو عليه في السابق ممثلة في الحروب الكونية، وكساد الثلاثينات الكبير...، إلا أنها ما زالت قائمة، كامنة تارة وصريحة تارة، ولكنها مستمرة:

فالأزمات الإقتصادية تظل بين الحين والحين تصيب فئات من الناس والمجتمعات، وتسارع - في الغالب - الحكومات في الدول الصناعية المتقدمة إلى معالجة أسبابها وأثارها بما لديها من سلطات للتوجيه في مثل هذه الأحوال، إدراكاً منها لخطورة بوادر مثل هذه الأزمات، التي قد تؤدي - إذا ما أهمل تداركها - إلى انهيارات اقتصادية ذات أبعاد مأساوية...

أما الحروب فإنها ما زالت قائمة، ولكن يبدو أنه قد أحسن تظهيرها، بمعنى نقلها، ببراعة إلى مجتمعات ودول العالم الثالث، بعد أن اكتوت بنارها الدول الصناعية في حروبها الكونية...

لقد تم نقل وتجزئة الحروب الكونية الشاملة التي تتجابه فيها الدول الكبرى وتكتوي بنارها الدول المتقدمة، إلى حروب إقليمية قد تفيد منها الدول المتقدمة نفسها كمؤرّدٍ للسلاح والعتاد والمواد، ويكون مسرحها في الغالب مجتمعات العالم الثالث...

فالحروب، وإن أضحت حروباً إقليمية أقل اتساعاً، إلا أنها تبدو أكثر استمراراً، خاصة وأن منها أو معظمها يخدم سياسة الدول المتقدمة على نحو أو آخر...

مطلب التنمية

وإذا كان الفكر الاشتراكي القائم على تملك الدولة لوسائل الإنتاج واعتمادها إدارة الإقتصاد الوطني من خلال التخطيط المركزي قد انحسر إلى حد بعيد بانحسار وتفكك تجربته التطبيقية الأولى والكبرى، الإتحاد السوفييتي، فإن الأمل في التنمية لدى شعوب العالم الثالث ما زال ماثلاً، وما زالت تلك التنمية تمثل معضلة حارت الجهود في حلها، وطبقت نظم ووسائل متعددة في سبيلها، إلا أنه من الواضح أن أياً من تلك النظم أو الوسائل لم تقترن بالنجاح من منظار التنمية الحقيقية المتوازنة...

في ضوء هذا الإستعراض السريع لمدى انحسار أو عدم انحسار العوامل التي أدت سابقاً إلى اتساع دور الدولة في الحياة الإقتصادية يبدو لنا أنه ليس هناك مجالاً للخلاف حول استمرار معظم العوامل والظروف التي أجمعت الآراء على تصنيفها ضمن العوامل التي تؤدي وتوجب سعة دور الحكومات في توجيه وتسيير الحياة الإقتصادية..

لذلك فإننا نعتقد أن الدعوة للتخصيص لا بد من أن تأخذ موضعها الصحيح لا باعتبارها دعوة لعودة الدولة لمفهومها التقليدي كدولة حارسة مُطلَقَةً الحريات الإقتصادية دون حدود... وذلك لأن العوامل التي أدت إلى نشوء مفهوم الدولة التدخلية أو الموجهة قد انحسرت وزالت...

وإنما بالنظر إلى الدعوة للتخصيص باعتبارها دعوة لتصحيح مسار ونطاق التدخل الحكومي في الحياة الإقتصادية وتخليصه من الشطط في النطاق والخلل في الأداء، على نحو يؤدي إلى تخليص هذا التدخل مما شابه من مظاهر الخلل والانحراف ليكون أكثر قدرة وفعالية في توجيه النشاط الإقتصادي ودعم ومساندة القطاع الخاص.

وهذا ما يجعلنا نتصور بأن الدعوة للتخصيص والتكيف الإقتصادي أو إصلاح الهياكل الإقتصادية لا تعني العودة بالدولة إلى حدود مفهومها التقليدي كدولة حارسة يطلق في ظلها مبدأ الحرية الإقتصادية على شكل إنفتاح غير محدود... إن مثل هذا الإنفتاح لا نعتقد أنه ينسجم مع الظروف المعقدة التي

تسود عالم اليوم...، والتي تؤكد استمرار بل وتفاقم أثر العوامل التي تؤكد ضرورة إضطلاع الدولة بدور واع في تنظيم الحياة الاقتصادية... .

لذلك ربما كان يبدو من المطلوب، كما هو الأمر في معظم الدول المتقدمة الأكثر إلتراماً ودعوة لمبدأ الحرية الاقتصادية، إقامة توازن فعال بين دور قوي للسلطة الحكومية في مهامها التقليدية وعلى رأسها العمل على سيادة القانون والنظام وضمان المساواة والتكافؤ في الفرص بين المواطنين، وتحقيق الإستقرار والعدالة، مع توفير سلطات دستورية فعالة تمكن الحكومات من التدخل لردع أي انحراف في النشاط الاقتصادي عاماً كان أو خاصاً عند بواذر ظهوره... .

وبين قيام الحكومة - من جهة أخرى - بإدارة حجم محدود ومطلوب من المؤسسات العامة ذات الطابع الإقتصادي في مجال المرافق العامة والبنى الأساسية وسواها مما يتطلب إدارته من قبل الحكومات حسبما تقضي الظروف التي تمثل الحاجة الطبيعية لقيام مثل هذا القطاع...، بحيث يكون القطاع العام قطاعاً مسانداً داعماً لنشاط القطاع الخاص... .

وهذا يتطلب - فيما يبدو - إعادة تنظيم إداري إقتصادي معاً قبل التخصيص أو مرافق له، بحيث يهدف التخصيص في ظله إلى تهذيب القطاع العام وتخليصه من مظاهر الشطط في نطاقه وفي أدائه على النحو الذي سبقت الإشارة إليه... .

ويهدف كذلك، إلى دعم وتحفيز القطاع الخاص وتهيئة المناخ الملائم لإنطلاقه في نفس الوقت الذي لا بد من أن يخضع فيه نشاط هذا القطاع لقوانين صريحة واضحة ولرقابة ومتابعة تضمن ولاءه لعملية التنمية وتدرأ عنه احتمالات الشطط أيضاً.

**مفهوم المؤسسة العامة
ونطاق القطاع العام**

المحنا - في الفصل السابق إلى العوامل التي دعت إلى نشوء واتساع دور الحكومات في النشاط الإقتصادي، وأصبح من الضروري أن نتقل - في هذا الفصل - إلى محاولة التعرف على الأسلوب الذي باشرت فيه تلك الحكومات إدارة جانب من ذلك النشاط ضاق أم اتسع . . .

أي أننا سوف نخصص هذا الفصل لمحاولة تحديد مفهوم وشكل الإدارة العامة للنشاط الإقتصادي ممثلة في المؤسسة أو المنشأة العامة . . .

ثم نتقل إلى تقديم تصور مبدئي عن المؤسسات العامة التي يمكن أن يتناولها التخصيص .

فعلى الرغم من إمكانية شمول تعبير القطاع العام على إطلاقه كافة الإدارات الحكومية (بما فيها إداراتها التقليدية ممثلة بالوزارات . . .) فإنه من المتعارف عليه أن المقصود بالقطاع العام هو مجموعة المؤسسات العامة التي تتمتع ببعض الإستقلال عن الإدارة الحكومية التقليدية . . .، لذلك فإن الوزارات والدوائر والبلديات وما شابهها من الإدارات التقليدية للحكومة لا تدخل ضمن مفهوم القطاع العام الذي نتناوله في هذا البحث .

إلا أننا في حديثنا عن القطاع العام، قد نضطر أحياناً إلى إضافة لفظ «الإقتصادي» وذلك لتمييز جانب من القطاع العام يقوم على إدارة منشآت إنتاجية (إقتصادية) ذات ميزانيات مستقلة، ومنتجات قابلة للقياس، تعمل وفق مبدأ مقابلة نفقاتها بإيراداتها . . .، وذلك عن مؤسسات أو هيئات عامة أخرى تعرف بأنها ذات طابع إداري . . .، تكون في الغالب ذات ميزانيات ملحقة بميزانية الدولة، إلا أنها تتمتع ببعض الإستقلال الإداري . . .، دون أن تقابل نفقاتها بإيراداتها وذلك كالجامعات والمعاهد ومراكز الأبحاث . . . الخ . . .

أركان المؤسسة العامة

لعل خير ما يقودنا إلى تحديد مفهوم المؤسسة العامة، أو وحدة القطاع العام، هو ما خلص إليه الفقه الإداري في هذا المجال، عندما ميز المؤسسة العامة بثلاث أركان أساسية هي:

- ركن المنظمة العامة.

- ركن الشخصية المعنوية.

- ركن المرفق العام.

فركن المنظمة العام يميز وحدات القطاع العام باعتبارها مملوكة ملكية عامة، أي مملوكة للدولة.

وركن الشخصية المعنوية يؤكد استقلال وحدات القطاع العام من عدة وجوه...، كأن يكون لها ذمة مالية مستقلة، وحرية التصرف في أمورها ضمن حدود معينة، وحق التقاضي وقبول الهبات والتبرعات... الخ.

أما ركن المرفق العام فهو يؤكد - لغة واصطلاحاً - ارتباط المؤسسة العامة أو وحدات القطاع العام بفكرة المصلحة العامة، وقيامها على تادية خدمة أو إنتاج سلعة على نحو يحقق الصالح العام.

ومن الواضح أن التحديد السابق يشمل كلا نوعي المؤسسات العامة الاقتصادية والإدارية، وذلك لشمول ركن المرفق العام الذي تديره المؤسسة العامة لكلا نوعي المرافق العامة الاقتصادية أو الإدارية.

إلا أنه مع إتساع نطاق تدخل الدولة في مجال النشاط الاقتصادي الإنتاجي، اتجه بعض الاقتصاديين إلى الاستعاضة عن ركن المرفق العام - الذي ارتبط

تاريخياً في ظل مفهوم الدولة الحارسة - بالمرافق العامة الإدارية غالباً دون النشاط الإنتاجي الصرف...، واستبداله بركن المشروع الإقتصادي العام...، وذلك تمييزاً للمؤسسة العامة ذات الطابع الإقتصادي عن أختها ذات الطابع الإداري...

ولكن يبدو أن الفقه الإداري قد واجه هذا التطور في نشاط المؤسسة العامة، ولاحظ امتداد نطاقها ليشمل النشاط الإقتصادي الإنتاجي...، لذلك فإنه إن استمر في الإبقاء على ركن المرفق العام كركن من أركان المؤسسة العامة، إلا أنه اعترف - في نفس الوقت - بتطور مفهوم المرفق العام ليشمل النشاط الإداري والإقتصادي، بحيث يكون هناك مرافق عامة إدارية، ومرافق عامة إقتصادية، وبالتالي يكون هناك مؤسسات ذات طابع إداري، وأخرى ذات طابع إقتصادي.

ونعتقد أن هذا الإتجاه أدهى إلى الإبقاء على الأركان الأساسية الثلاث للمؤسسة العامة، وذلك مع الإعتراف - في نفس الوقت - بامتداد نشاطها ليشمل المجالات الاقتصادية الإنتاجية، وذلك من خلال الإعتراف بتطور مفهوم المرفق العام نفسه كأحد أركان المؤسسة العامة.

نطاق القطاع العام

وفي ضوء ذلك يمكن أن نتصور نطاق القطاع العام ومؤسسات التي تتعلق يبحث يدور حول التخصيص بالقول إنها تلك «المنظمات العامة المستقلة التي تقوم على تادية نشاط إقتصادي بما فيه نشاط الخدمات، هادفة إلى تحقيق الصالح العام، ملتزمة بالعمل في حدود التوجيهات العامة الممثلة في قوانين إنشائها، أو القوانين أو الأنظمة والخطط والأهداف المحددة لها في الخطة العامة للدولة».

فالمؤسسة العامة المقصودة في هذا البحث تمثل إذا:

«منظمة عامة مستقلة»:

أي منظمة مملوكة ملكية عامة ولكنها على جانب من الإستقلال الإداري والمالي.

واستقلال المؤسسة العامة أمر تحتمه طبيعة النشاط الذي تؤديه، وما يتطلبه ذلك النشاط من جرية ومرونة في ممارسة العمل بشكل يضمن إتخاذ القرارات الإقتصادية الملائمة.

إضافة إلى أن الإستقلال قرين بالمسؤولية موجب لها، فعلى قدر الإستقلال والحرية والسلطة الممنوحة لإدارة المؤسسة العامة...، تكون المساءلة عن نتائج النشاط الذي تؤديه المؤسسة ومستوى فعاليته في تحقيق أهدافها وكفاءة أداء.

«تقوم على أداء نشاط إقتصادي».

والنشاط الإقتصادي المقصود - دون الدخول في جدل فقهي حول المعايير التي يمكن من خلالها التمييز بين النشاط الإقتصادي وسواه - هو ذلك النشاط الذي يقوم على إنتاج سلعة أو أداء خدمة من الخدمات مما يمكن تمييز مخرجاته بوحدات قابلة للقياس، ومما تقابل نفقاته بإيراداته في حسابات وميزانية مستقلة.

«تسعى إلى تحقيق الصالح العام»

يعتبر السعي لتحقيق الصالح العام من المبررات النظرية الأساسية لقيام المؤسسة العامة والتوسع في وحدات القطاع العام والدفاع عن بقائها، حيث تعتبر المؤسسة العامة ملزمة بتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المقررة لها في الخطة أو السياسة العامة للدولة، وفي القوانين والأنظمة المتعلقة بنشاط تلك المؤسسة...

لذلك يخشى البعض ممن يعارض تخصيص أنواع معينة من المؤسسات العامة، كتلك التي تقوم على إدارة المرافق وتقديم الخدمات أو السلع الأساسية، أن يؤدي تخصيص مثل هذه المؤسسات وترك نشاطها لعوامل السوق لتحكم في أداؤها وتوجهه...، أن يطفى هدف تحقيق الربح على هدف السعي لتحقيق الصالح العام....

هذا فيما يتعلق بتحديد مفهوم المؤسسة العامة ووحدة القطاع العام...، وهو مفهوم لا شك ينطبق على مختلف أشكال وأنواع وحدات القطاع العام أو مؤسساته أو شركاته ذات الطابع الاقتصادي...

أي تلك الوحدات التي تمارس النشاط الاقتصادي بشكل مباشر وذلك تمييزاً عن تعبير المؤسسة العامة أو الهيئة العامة التي اتخذت - في بعض التشريعات العربية في مرحلة ما - شكل المنظمة القابضة أو المنظمة التي تمثل مستوى إدارياً أو إشرافياً على مجموعة من وحدات القطاع العام النوعي.

كذلك يدخل في هذا المفهوم المؤسسات والهيئات التي تدير المرافق العامة الخدمية طالما تمتعت بالشخصية الاعتبارية وكانت لها ميزانية مستقلة..

كما ينصرف هذا المفهوم - في إطار هذا البحث - إلى شركات الاقتصاد المختلط، تلك التي تساهم فيها الحكومة مع الأفراد أو القطاع الخاص...، طالما شكلت مساهمة الحكومة فيها أكثر من 51% من رأسمالها، وكان لها (للحكومة) الأغلبية في إدارتها العليا.

إن مثل هذه المؤسسات جميعها تعتبر من قبيل وحدات القطاع العام التي

يمكن أن تشملها عملية التخصيص....

ومع ذلك فإن معظم الآراء التي تتناول عملية التخصيص تشير إلى أولويات في عملية التخصيص نفسها تأتي على رأس سلمها المؤسسات ذات لطابع الإنتاجي الأصغر حجماً والأقل أهمية وحيوية.... في حين تأتي في نهاية هذا السلم مؤسسات المرافق العامة والبنى الأساسية وتلك ذات الإنتاج الإستراتيجي الحيوي....، وهذا موضوع آخر سوف نتطرق إليه في موضعه الخاص من هذا البحث.

إلا أن التساؤل قد يثور حول مدى اعتبار بعض المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري كالجامعات والمعاهد ومراكز الأبحاث وبعض المستشفيات العامة من قبيل وحدات القطاع العام التي يمكن ان تدخل في إطار المؤسسات العامة التي يمكن أن يتناولها التخصيص....

الحقيقة إن مثل هذه المؤسسات ذات الطابع الإداري تختص بكونها تقدم خدمات عامة مما يصعب قياس وتحديد مخرجاته، إضافة إلى أنها لا تقوم في الغالب على مقابلة نفقاتها بإيراداتها باعتبارها تقدم خدمة أساسية تتحمل الدولة أعباء تقديمها على شكل إعانات تقدمها لهذه المؤسسات في ميزانيات ملحقة بميزانية الدولة....، فهي أقرب في مفهومها لإدارات الدولة التقليدية....، فهل يمكن أن يشمل التخصيص مثل هذه المؤسسات أو الهيئات العامة...؟؟

ليس هناك ما يمنع - من الناحية العملية - قيام جامعات أو معاهد أو مراكز للأبحاث أو مستشفيات تدار من قبل القطاع الخاص وتستهدف الربح....

وبالتالي فإنه ليس هناك ما يمنع - فنياً أو إقتصادياً - من تخصيص مثل هذه المؤسسات أو الهيئات العامة ذات الطابع الإداري....

إلا أن هناك اعتبارات أخرى لا بد من مراعاتها في عملية التخصيص، وهي اعتبارات إجتماعية وسياسية، لذلك لا بد من تحديد أهداف ونطاق وأولويات التخصيص على نحو واضح إبتداءً...، الأمر الذي قد يجعل مثل هذه المؤسسات ذات الطابع الإداري القائمة على تقديم خدمات أساسية في مركز متأخر على سلم أولويات التخصيص بشكل عام.

**التخصيص
وحجم القطاع العام**

تباين حجم القطاع العام

اختلف أثر مساهمة العوامل التي أدت إلى نشوء واتساع القطاع العام - والتي أشرنا إليها في الفصل الأول من هذا البحث - 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 تنظيمياً أو توجيهياً 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 الاختلاف 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 - وفق متوسطها العام - 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 - على سبيل المثال - 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 - في الفترة نفسها تقريباً - 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 القطاع العام على نحو واضح فيما بين الدول الصناعية الغربية المتقدمة ومعظم دول العالم الثالث.

القطاع العام في الأقطار العربية

إذا انتقلنا إلى أقطارنا العربية نجد - وفقاً للبيانات التي أمكن الحصول عليها من مصادر متفرقة والتي تفتقر - للأسف - إلى وحدة العرض الإحصائي - ما يلي:
أنه في القطر المصري قطاع عام يساهم في حوالي ٥٠٪ من إجمالي الناتج المحلي...، و ٧٠٪ 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 - المصري والسوري بشكل خاص - نحو تشجيع نمو القطاع الخاص مع استمرار هيمنة القطاع العام على نحو يوحى باعتماد هذين القطرين - في المرحلة الراهنة - 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 - على سبيل المثال - يبلغ عدد المنشآت الخاصة التي يقل عدد عمالها عن عشرة عمال - في أواخر الثمانينات - 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 - عموماً - 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 الاستثمار، 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 - في الفترة المشار إليها - بما نسبته ٢٠٪ من الناتج المحلي، ويستقطب ٢٥٪ من حجم القوى العاملة.

وفي جيبوتي - في نفس الفترة تقريباً - ساهم القطاع العام بحوالي ٦٥٪ من الناتج المحلي.

وفي الأردن قطاع عام يسيطر على أنشطة الخدمات كالماء والكهرباء والنقل والإنصالات...، 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

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

أما في دول الخليج - إذا ما اعتبرنا العربية السعودية والإمارات نموذجين معبرين عن أقطاره - فيلاحظ أن القطاع العام هنا قد نشأ استناداً إلى عوامل اقتصادية موضوعية تتمثل، بشكل خاص، في الحاجة إلى مشاريع البنى الأساسية، والرغبة في تنوع 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 (١٩٨٣-١٩٨٨)، 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 - غير النفطي - 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 مباشر.

* * *

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 - في معظم أقطار المجموعة الثانية ذات القطاع العام الطبيعي أو المساند يمكن أن تتم ببسر 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 - كما ألمحنا - بعملية أوسع من مجرد نقل الملكية أو الإدارة للقطاع الخاص، عملية تتعلق بالتكثيف 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 الاستفادة من خلاصتها أو الحدو حذوها في الدول النامية بشكل عام وفي معظم الأقطار العربية بشكل خاص... ، وذلك لإختلاف نطاق القطاع العام ودوره أو ثقله في الحياة الاقتصادية من جهة... ، وإختلاف العوامل والظروف الحاكمة والبيئة السياسية والاجتماعية.

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 والنتائج والأهمية الاقتصادية.

وعليه فإن عملية التخصيص هناك لا تتطلب تغييرات هيكلية واسعة، بل تتم ضمن إطار الهيكل الاقتصادي 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 لحو 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 يعكس بالإيجاب على الإقتصاد الوطني كيفما كان أسلوب نقل الملكية المتبع بالنسبة للمؤسسات التي ستنقل إلى شركات مساهمة.

في حين تفتقر الدول النامية والعربية منها - في الغالب - 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.

* * *

القطاع العام
بين
أهدافه السياسية
وأهدافه الإقتصادية

تختلط السياسة بالإقتصاد في معظم الأحوال إلى الدرجة التي لا يمكن معها التمييز أو الفصل بين ما هو سياسي أو إقتصادي من الإجراءات والآثار...

وعلى الرغم من ذلك فإننا سنحاول في هذا الفصل الذي نمهد فيه للفصل التالي المتعلق بتقويم أداء وحدات القطاع العام، أن نتعرف على العوامل الإقتصادية الطبيعية لنشوء القطاع العام، وتلك التي تعتبر من قبيل العوامل السياسية.

إن هذا التمييز - وإن دق - يهسى لنا إلقاء المزيد من الأضواء على أسباب اتساع القطاع العام في بعض الأقطار نتيجة غلبة العوامل السياسية، أو سعياً وراء تحقيق أهداف سياسية واجتماعية متصورة، أو بقاءه ضمن إطاره الطبيعي - في أقطار أخرى - ذلك الإطار الذي يقف عند حدود الحاجة أو الضرورة الإقتصادية...

إن مثل هذا التمييز يعتبر لاغنى عنه في وقفة التقويم التي سنقفها لتلمس أسباب ضعف أداء وحدات القطاع العام بالمقارنة مع أداء المنشآت الخاصة.

الأهداف الإقتصادية

- يمكننا تلخيص العوامل أو الأهداف الإقتصادية لنشوء القطاع العام في ضوء ما كنا قد ألمحنا إليه في الفصل الأول من هذا البحث فيما يلي:
- محاولة تحقيق الإستقرار الإقتصادي، وإتخاذ الإجراءات الكفيلة بالحد من أثر التقلبات الإقتصادية والأزمات التي تنجم عنها.
 - القضاء على الإحتكار والتكتلات الإقتصادية.
 - الإسراع بمعدلات التنمية الإقتصادية والإجتماعية، من خلال حشد الطاقات وتوجيهها وفق خطة مركزية لتحقيق أعلى معدلات للنمو المتوازن بين القطاعات المختلفة، وتحقيق الفوائض في وحدات القطاع العام لإعادة إستثمارها في عملية التنمية والتطوير.
 - إنشاء وإدارة الأنشطة الخاصة بتكوين البنى الأساسية، وتلك التي تمثل أهمية إستراتيجية خاصة في الإقتصاد الوطني..، وكذلك إنشاء وإدارة أنشطة الخدمات المرفقية العامة..، وتلك التي تمتاز باحتكار طبيعي منها بشكل خاص.
 - التعويض عن ضعف النشاط الإقتصادي الخاص وذلك في أولى عهود الإستقلال.

* * *

الأهداف السياسية

وتتمثل فيما يمكن تصوره على النحو التالي:

- تأكيد إستقلال وسيادة الدولة في العهود الأولى للإستقلال، حيث كان يبدو ان سيطرة الدولة على النشاط الإقتصادي من خلال إدارتها المباشرة لمختلف أوجه النشاط - وخاصة الأساسية منها - عن طريق وحدات القطاع العام...، وكأنها الوسيلة الوحيدة الممكنة للحفاظ على السيادة في مواجهة الإستعمار الحديث الممثل في التبعية الإقتصادية.

- ضمان ولاء إدارة النشاط الإقتصادي لأهداف التنمية وتحقيق الصالح العام...

حيث كان يبدو - في مرحلة معينة، وتحت إلحاح بعض الظروف التي اكتنفت تلك المرحلة - أن ملكية الدولة وإدارتها لأكبر قدر من النشاط الإقتصادي هو الحل لمواجهة ما قد يشوب النشاط الخاص من ولاءات أو إتجاهات قد تتعارض مع متطلبات التنمية...، خاصة وأن جانباً من النشاط الخاص - في الدول حديثة الإستقلال - كان ما زال مرتبطاً - على نحو أو آخر - بالمصالح الأجنبية...

تحقيق بعض الأهداف الإجتماعية مثل:

- تقريب الفوارق بين الدخول والثروات.

- التخفيف عن كاهل الطبقات الفقيرة.

- خلق فرص للعمل.

- التدريب.

إلى أي مدى تحققت الأهداف

في ضوء ما ألمحنا إليه من أهداف سياسية وإقتصادية متصورة للقطاع العام، لا بد لنا من أن نتساءل، بعد أعوام طويلة من تجربة عايشناها لسيادة هذا القطاع في بعض أقطارنا العربية، عن مدى تحقيق تلك الأهداف، وعن مدى الإنسجام مع العوامل والأسباب الإقتصادية والسياسية التي أدت إلى نشوء واتساع القطاع العام في تلك الأقطار.

ففيما يتعلق بالأهداف الإقتصادية، يمكننا أن نستعرض مدى تحقيق القطاع العام لهذه الأهداف وذلك على النحو التالي:

تحقيق الإستقرار

بالنسبة لهدف تحقيق الإستقرار في الحياة الإقتصادية ومحاولة تجنب التقلبات الإقتصادية والأزمات الناجمة عنها... يمكن القول:

إن هذا الهدف ينطبق على نحو أوضح على الإقتصاديات الغربية المتقدمة التي تتضح فيها أكثر من سواها مظاهر الخلل في الأداء الإقتصادي المتمثل في طغيان القاعدة النقدية واتساع نشاط الأسواق المالية والنقدية والتوسع الخطير في أعمال المضاربة فيها...، إضافة إلى ما يمكن أن ينجم من مشاكل عن ظاهرة التوسع في الإئتمان المصرفي...

إن مثل هذه الظروف التي تكتنف الحياة الإقتصادية في الدول المتقدمة، تجعل تلك الدول أكثر من غيرها عرضاً للتقلبات الإقتصادية والأزمات...، فإن تعرضت لها بعض الدول النامية فإنّ تعرضها يكون بحكم تبعية إقتصادياتها للإقتصاديات الغربية في الغالب كما يكون مثل هذا التعرض أقل حدة في أغلب الأحوال...

أما من حيث أثر سعة أو ضيق القطاع العام كعامل مخفف من هذه الأزمات، فإنه يمكن القول بأن سعة القطاع العام والتوجيه المركزي للإقتصاد القومي قد تكون عاملاً فعالاً في تجنب مثل هذه الأزمات التي تعرف بالدورات الإقتصادية التي تتعرض لها الإقتصاديات الرأسمالية بصفة خاصة...

إلا أن علاج مثل تلك الأزمات أو الحد منها لا يتوقف على سعة القطاع العام فقط كسبيل وحيد...، أو التوجيه المركزي للإقتصاد الوطني والإدارة العامة لمعظم هذا الإقتصاد...

عملياً أمكن علاج جانب من أسباب وآثار التقلبات الإقتصادية وأزماتها والتقليل من حدتها من خلال تدعيم السلطات التقليدية للحكومات وتزويدها بالقوانين المناسبة التي تمكنها من تحقيق رقابة فعالة - من قبل سلطاتها النقدية خاصة - على النشاط الإقتصادي بجانبه النقدي وإتخاذ ما يلزم من قرارات تصويبية في الوقت المناسب...

وهذا ما يتم فعلاً في الدول المتقدمة إلى حد كبير، حيث يتخذ التدخل الحكومي هناك شكل القوانين أو القرارات المؤثرة على مظاهر الخلل، وخاصة في جوانبها المتعلقة بالسياسة النقدية والمالية اللتان تكمن فيهما - في الغالب - بؤر المشاكل الإقتصادية وبوادر الأزمات... كما تقوم الحكومات بما لها من سلطات قوية باستخدام الأدوات المناسبة لتهذيب ملامح وآثار الخلل ذرماً للأزمات أو علاجاً لآثار ما يدر منها...

وحيث أن ظاهرة الدورات الإقتصادية وأزماتها تبدو أقل وضوحاً في الدول النامية أصلاً...، فإن طالتها بعض ملامحها فإن ذلك يحدث من واقع تبعية إقتصادياتها للإقتصاديات الغربية المتقدمة على نحو ما أسلفنا...، فإنه لا يبدو أن علاج مثل تلك الملامح يحتاج إلى سعة في دور الدولة في ملكية أو إدارة معظم النشاط الإقتصادي من خلال القطاع العام.

إلا أنه من جهة أخرى لا يخفى ما للإنتتاح غير المنضبط على الأسواق العالمية من خطورة في توسيع نطاق تعرض البلدان النامية لمثل تلك الدورات والأزمات بحكم ما يمثله مثل هذا الإنتتاح من توسيع نطاق التبعية...

لذلك يمكن القول - بشكل عام - إن التوسع في دور الدولة على شكل ملكية أو إدارة معظم النشاط الاقتصادي بحيث تقوم وحدات القطاع العام بدور المنتج أو الوسيط أو تاجر الجملة أو تاجر التجزئة لا يعتبر مطلوباً لمعالجة ظاهرة التقلبات الاقتصادية وأزماتها. . ، بقدر ما يستدعي الأمر تدعيم السلطات التقليدية للحكومات بالقوانين والأنظمة التي تكفل تدخلها الواعي في الوقت المناسب؛ وإحكام رقابتها باستمرار على الأسواق النقدية والمالية، وقيامها بضبط الإنفاق والدين العامين والسيولة المحلية والإئتمان، وتنظيم السوق النقدية والمالية. وضبط عملية المضاربات فيهما، أو عدم السماح ببعض أنواع التعامل والمضاربات أصلاً. . .

إضافة إلى قيام الحكومات بمراقبة التبادل الخارجي سواء تم من قبل القطاع العام أو الخاص، ومجمل علاقة الدولة مع العالم الخارجي، على نحو يضبط عمليات التبادل التجاري والعلاقات المالية والنقدية الخارجية في حدود مصلحة الإقتصاد الوطني، وبما يدرأ عنه - ما أمكن - عدوى الأزمات أو التأثير بمظاهر الخلل التي قد تصيب بعض الأسواق العالمية.

الحد من الإحتكار

أما فيما يتعلق بهدف الحد من الإحتكار فإنه يمكن القول إن هذا الهدف قد يتحقق من إتساع نشاط القطاع العام وهيمته على مختلف الأنشطة الإقتصادية على نحو لا يدع للقطاع الخاص فرصة التكتل والإحتكار التي قد تنشأ فيما إذا أطلق العنان لهذا القطاع (الخاص) دون تنظيم أو رقابة. . .

إلا أن مكافحة الإحتكار ممكنة أيضاً من خلال التنظيم السليم وتدعيم السلطات التقليدية للحكومات بالوسائل والأدوات الدستورية والقانونية التي تمكنها من إحكام رقابتها على القطاع الخاص ودرء الشطط عنه. . .

وقد يكون من تلك الأدوات أو الوسائل - كعلاج أخير - أن تلجأ الحكومة إلى منافسة القطاع الخاص في بعض جوانب النشاط العرضة للإحتكار وذلك بإقامة بعض وحدات للقطاع العام في مثل هذا النشاط إلى جانب المنشآت

الخاصة إن اقتضى الأمر ذلك، وإن كانت السوق من السعة بحيث تسمح بمثل هذه المنافسة...

بمعنى أن تقوم الحكومة - إذا لم تفلح الوسائل الرقابية والتنظيمية - بإنشاء وإدارة جانب من النشاط الذي يتضح فيه إتجاه القطاع الخاص نحو التكتل والإحتكار، أو مما توحى طبيعته باحتمال أو إمكانية ذلك...

وربما أدى مثل هذا الإجراء - الذي تحتفظ به الحكومات كملجأ أخير - إلى تحسين مستوى الأداء والإنتاجية في كل من وحدات القطاع العام والخاص المتنافسة في تأدية ذلك النشاط بما يحقق فوائد للمستهلك ويعود بالنفع على صعيد الإقتصاد الوطني ككل.

أما استهداف التوسع في القطاع العام درءاً لإمكانية أو احتمال قيام التكتل أو الإحتكار في القطاع الخاص أو علاجاً لظهور مثل هذا التكتل أو الإحتكار في القطاع الخاص، دون محاولة علاج ذلك الإحتمال بالطرق التنظيمية التقليدية وباستخدام ما لدى الحكومات من سلطات تقليدية...، فإننا نعتقد أنه أمر قد أثبتت التجربة خطاه...

فقد أدى مثل هذا الإتجاه - مقترناً بسوء استخدام وتطبيق مفهوم المؤسسة العامة واستغلال هذا المفهوم - إلى نشوء إحتكار من نوع آخر هو إحتكار الدولة...

وهو إحتكار أدى - مع شيوع ظاهرة سوء الإدارة وضعف الأداء - إلى نتائج ربما كانت أخطر على الإقتصاد الوطني - في معظم الأحوال - من نشوء بعض البؤر الإحتكارية أو بعض التكتلات في النشاط الخاص...

ففي حين يكون من السهل معالجة الإتجاه نحو التكتل والإحتكار في القطاع الخاص، وذلك من خلال إعادة التنظيم والتشريع الذي يشدد الرقابة الحكومية ويمنحها السلطات اللازمة للحد منه (مع افتراض الوعي الديمقراطي الذي لم تتحكم فيه التكتلات والإحتكارات نفسها)...

فإن احتكار الحكومة ليس من السهل التخلص منه أو معالجته أو ضبطه...

خاصة عندما يكتسب إلى صف الدفاع عنه طبقة من الأنصار والمتفعين اللذين يسبقون عليه هالة الدور الإجتماعي ويغلفونه بالحصانة السياسية . . .

نخلص من ذلك أن هدف الحد من إحتمال نشوء الإحتكار في النشاط الخاص أو معالجة قيام مثل هذا الإحتكار في هذا النشاط . . . ، هدف يمكن تحقيقه دون التوسع في نطاق القطاع العام ليسود أو ليهيمن على النشاط الإقتصادي .

التعجيل بالتنمية

إن هدف الإسراع بمعدلات التنمية من خلال حشد الطاقات الإقتصادية وفق خطة مركزية تتضمن تخصيصاً أفضل للموارد يقوم فيها القطاع العام بتحقيق الفوائض ليعاد توزيعها في مجالات تنمية أخرى تعميمياً للوفرة

إن هذا الهدف النظري كان الشعار الأكثر جاذبية وإقناعاً في عمالية نشوء واتساع نطاق القطاع العام في الدول النامية عموماً، والعامل الأكثر أهمية من عوامل إتساع القطاع العام وسيادته فيها . . .

إلا أن اقتران هذا الهدف الشعار بتردي أوضاع القطاع العام، وضعف أدائه وإنتاجيته، جعل منه شعار حق قاد إلى باطل . . . ، وقلب النتائج إلى عكس ما كان مستهدفاً نظرياً . . .

فبدلاً من أن تحشد الإمكانيات وتصب الطاقات في معين التنمية الحقيقية، وتحقق وحدات القطاع العام الفوائض والأرباح المأمولة . . . ، ابتليت تلك الوحدات - أو معظمها - بسوء الأداء وتردي الإنتاجية مما شكل نزيفاً اقتصادياً تضافر مع سوء تخصيص الموارد (تسلح، تنمية مظهرية . . . ، تصنيع فاشل قصد التصدير . . . ، توسع في الدعم الإستهلاكي . . .)، كما اقترن بالتضخم الإداري والبيروقراطية والبطالة المقنعة على نحو قاد معظم الدول النامية - ومنها بعض الأقطار العربية - إلى مستنقع المديونية وشباك التبعية من حيث تدري أو لا تدري .

لذلك يمكن القول إن أحد أهم أهداف التخصيص هو إعادة النظر - في ضوء ما اكتنف تحقيق هذا الهدف من خلال سعة القطاع العام من خلل - في مجمل

الهيكل الإقتصادية الوطنية وتحريها على نحو يضع حداً للزيف الإقتصادي الذي آل إليه إيكال التنمية للقطاع العام بمواصفاته تلك.

تكوين البنى الأساسية

أما فيما يتعلق بالهدف الإقتصادي الأخير، ونقصد به هدف تكوين البنى الأساسية، وإدارة الأنشطة المرفقية...، أو تلك التي تتميز باحتكار طبيعي أو تعتبر ذات أهمية حيوية واستراتيجية. وإدارة بعض المؤسسات العامة الخدمية الموروثة من عهد ما قبل الإستقلال...

فإن تحقيق هذه الأهداف من قبل القطاع العام كان أكثر جدوى وأكثر انسجاماً وتعبيراً عن طبيعة هذا القطاع وعن حدود نطاقه الذي يقف عند الضرورة والحاجة الإقتصادية...

فمشاريع البنى الأساسية أو المرافق قد يحجم القطاع الخاص عن الدخول فيها لما تتطلبه من رؤوس أموال ضخمة مع عائد قد لا يعتبر مجزياً بالنسبة لهذا القطاع نظراً لطول فترة الإسترداد، أو لضآلة العائد نفسه.

إضافة إلى أن مشاريع البنى الأساسية والمرافق تعتبر مطلوبة في مرحلة أولية من مراحل التنمية والتطوير أي قبل أن يبلغ القطاع الخاص القدرة التي تؤهله للدخول في مثل هذه المشاريع إن كان دخوله في مثل هذه المشاريع ممكناً.

وقد أكدت تجارب التخصيص المتقدمة على أن حفز القطاع الخاص يحتاج - من جملة ما يحتاج إليه في المراحل الأولى للتخصيص - إلى استمرار قيام الحكومة بإنشاء وتطوير مشاريع البنى الأساسية...

كذلك الأمر بالنسبة للخدمات الأساسية والمرافق، فأنشطة الطاقة والمياه والمواصلات والاتصالات العامة قد يكون من الأنسب إدارتها من قبل القطاع العام على هيئة مؤسسات عامة، أو أن تساهم فيها الحكومات مع القطاع الخاص على شكل شركات مساهمة مختلطة...

ومن الملاحظ أن إدارة القطاع العام لهذه الأنشطة كان أكثر كفاءة وإنتاجية،

وأقل هدرًا، من إدارة هذا القطاع للأنشطة الإنتاجية والتوزيعية الأخرى التي كان فيها فشل القطاع العام واضحاً.

الأهداف السياسية

إذا انتقلنا إلى جانب الأهداف السياسية وما يرتبط بها من أهداف أو تطلعات اجتماعية، نجد أن هذا الجانب من الأهداف يتم التركيز عليه عادة من قبل مؤيدي استمرار السعة والهيمنة في القطاع العام سواء كانوا من المفكرين أو المنظرين، أم من المنتفعين من استمرار القطاع العام سائداً ومهيماً...

حيث يلاحظ هنا أنه قد توافقت مجموعتا الأسباب الفكرية (الأيدولوجية) المعبر عنها بفلسفة سيادة القطاع العام كوسيلة للتنمية وإعادة التوزيع...

مع الأسباب العملية الممثلة في مصالح الصفوة السياسية التي استخدمت المؤسسات العامة - في الغالب - لخلق فرص عمل لأتباعها ومناصب إدارية لأنصارها...

فاتحدت مجموعتا الأسباب في الدفاع عن بقاء واستمرار سعة القطاع العام تحقيقاً لأهدافه السياسية والاجتماعية المنتظرة...

إلا أن نظرة متأنية لحصيلة التجربة في مجال تحقيق القطاع العام لأهدافه السياسية والاجتماعية التي يحتج بها هؤلاء وهؤلاء قد تفيد في إعادة النظر في مثل هذه الحجج والإدعاءات...، ونعني إدعاءات الحاجة السياسية والاجتماعية لسعة وهيمنة القطاع العام...

تعميم الوفرة وعدالة التوزيع

إن من أولى وأهم الأهداف السياسية (ذات البعد الاجتماعي) التي يستند إليها مؤيدو سعة القطاع العام هو هدف التقريب بين الدخول والثروات وضمان عدالة التوزيع والتخفيف من أعباء الفئات الأقل دخلاً...

وإن تحقيق مثل هذه الأهداف مع هدف تحقيق الفوائد من مؤسسات القطاع العام واستخدامها في إعادة التوظيف والإستثمار - على نحو ما كان مأمولاً في جانب الأهداف الإقتصادية سيؤول إلى نشر الرفاه وتعميم الوفرة الإقتصادية...!!

إلا أننا إذا عُدنا للنظر في خلاصة التجربة في هذا المجال لوجدنا أن مقولة السعي لتحقيق الأهداف السياسية أو الإجتماعية المذكورة قد تاه في خضم التوسع في قطاع عام غير منضبط وغير خاضع للمساءلة عن نتائج نشاطه أو سوء إدارته...

ولم يقتصر الأمر على فقدان مصداقية القطاع العام في تحقيقه للأهداف المشار إليها... بل إن سيادة مثل ذلك القطاع العام قد أدت إلى نشوء طبقة جديدة من المتفعين تجاوز ثراؤها الطبقة التي كانت تسيطر أو تقود القطاع الخاص (الطبقة الرأسمالية كما تدعى أحياناً)... تلك الطبقة التي استهدف التوسع في نشاط القطاع العام - نظرياً - ضبط ثرائها وتحكمها... سعياً للنهوض بالفئات الأقل دخلاً...

والجدير بالملاحظة أن ثراء هذه الطبقة الجديدة من المتفعين لم يأت نتيجة النجاح الإقتصادي أو تحقيق العوائد والأرباح...، وإنما كان على حساب جودة الأداء، وسلامة الإدارة...، وشرعية التصرفات...، على نحو أدى - ليس إلى تحقيق الخسائر ومظاهر الهدر والضياع في الموارد والإمكانات فقط - وإنما إلى إنتشار ظاهرة الفساد الإداري التي ربما تعتبر أخطر على المجتمعات من التزيف المادي.

وبذلك يبدو أنه قد ضاعت الآمال التي علقها المنظرون على سعة القطاع العام كوسيلة للإستقلال الإقتصادي والإسراع بمعدلات التنمية وتحقيق العدالة الإجتماعية، نتيجة لسوء إستغلال وإستخدام هذه الوسيلة مما أدى إلى نتائج عكسية تماماً...

حيث لم تنج بعض المجتمعات التي توسعت في القطاع العام على نحو غير منضبط من إستمرار الخلل في ظاهرة توزيع الدخول والثروات بل من تفاقم تلك

الظاهرة التي إقترنت بضعف الإنتاج والإنتاجية على نحو جعل معظمها تقع - من حيث أرادت الإفلات - في دائرة التبعية الاقتصادية والإغراق في الديون... بل واستجداء الغذاء على نحو أفقدها أو كاد يفقدها إستقلال قرارها السياسي.

ظاهرة الدعم الإستهلاكي

ومن جهة أخرى، فإنه إذا كان البعض من أنصار التوسع في القطاع العام والتوجيه المركزي للإقتصاد يعتقدون بأن إعتبرات العدالة الإجتماعية لا تقل عن إعتبرات الكفاءة الإنتاجية وحسن الأداء... وأن التوسع في القطاع العام وإدارة الإقتصاد مركزياً تحقق مثل هذه الإعتبرات...

وبالتالي فإنه ليس ما يمنع - في رأيهم - من غض النظر عن بعض مظاهر تدني الأداء وسوء الإدارة في مؤسسات القطاع العام لصالح تحقيق الأهداف الإجتماعية التي تعتبر - حسب هذا الرأي - على جانب من الأهمية في الدول النامية بشكل خاص...

ويشيرون في هذا الصدد لأشكال الدعم التي تتحملها الدولة والتي يقدمها القطاع العام - في الغالب - إنصافاً لفئات المجتمع ذات الدخل المحدود...

إلا أنه من الممكن الرد على من لا زال مصراً على تحقيق بعض الأهداف السياسية والإجتماعية من قبل الإدارة المركزية للإقتصاد الوطني وسعة القطاع العام، بعدما آل إليه مثل هذا التوجه من آثار سلبية...، أنه بات من المناسب التفكير بوسائل أخرى لتحقيق تلك الأهداف التي لم تتحقق في ظل سعة وهيمنة الدولة وقطاعها العام على الإقتصاد الوطني...

إن تحقيق مثل تلك الأهداف ممكن - إذا ما أخلصت النوايا - بطرق وأساليب أيسر وأكثر فعالية وأقل إضراراً بالإقتصاد الوطني...

بل إنه يمكن إيجاد الطرق والوسائل التي تنعكس بالنفع العام كمحصلة إقتصادية إجتماعية دون أية أضرار تذكر أو - على الأقل - بالحد الأدنى من الآثار الجانبية...

ولعل في إستعراضنا لظاهرة الدعم التي يسوقها أنصار إستمرار هيمنة

الحكومة وسعة القطاع العام تأييداً للإستمرار في هذا السبيل خير دليل على ما أدى إليه السعي الحكومي لإنصاف الفئات الأقل دخلاً من نتائج عكسية...

فحيال ظاهرة الدعم لا يسعنا إلا أن نشير إلى إعتقادنا بأن هذه الظاهرة تعتبر من أكبر الأخطاء التي وقعت فيها معظم الحكومات في المجتمعات النامية، بل إنها الظاهرة الأكثر بروزاً في أقطارنا العربية...، ونعني بها ظاهرة الدعم الموجه للإستهلاك دون الإنتاج والذي شكل نزيفاً لا يستهان به لموارد هذه الأقطار على نحو لا يمكن تجاهل آثاره...

فلو قيّم الدعم المقدم من قبل الحكومات في بعض الأقطار العربية من هذا المنظور، لأمكن إدراك فداحة الأضرار التي ترتبت على سياسات الدعم الإستهلاكي التي تم إتباعها...

فقد كان الدعم كما أشرنا في معظمه دعماً لصالح المستهلك، وكان الهدف النظري منه هو إعانة الفئات قليلة الدخل في المجتمع وتوفير السلع الأساسية لها بأسعار خاصة تقل - في الغالب - عن الأسعار السائدة أو عن تكلفة تلك السلع أو الخدمات...

إلا أن مثل هذا الدعم تضمن - في حد ذاته - مظاهر الإسراف والهدر...، فزاد من أعباء الدولة، وضحخ العجز في موازنتها على النحو الذي اضطرها إلى الإقتراض...

وكان من أسهل أشكال الإقتراض التوسع في الإصدار النقدي على نحو غير منضبط، بل وغير مسؤول أحياناً...، مما رفع من معدلات التضخم بشكل خرافي، وأدى بكل ما يمكن أن تكون سياسة الدعم قد حققته من مكاسب، أو مارمت إليه من تخفيف لأعباء الطبقات الفقيرة أو ذات الدخل المحدود مع غياب أنظمة تسوية الدخول وفق معدلات التضخم...

لذلك فقد أصبح من المعروف أن هناك علاقة قوية بين سياسات الدعم الخاطئة وبين ظاهرة التضخم على نحو يبدو معه الإدعاء بفاعلية هذا الدعم في تحقيق هدف العدالة في التوزيع أو التقريب فيما بين الدخول، أو إعانة الطبقات الأقل دخلاً، أمراً مشكوكاً فيه، وذلك لمجموعة من الأسباب أهمها:

أن الدعم لصالح المستهلك قد أدى - بسبب سعة حجمه وضغطه على موارد الدولة - إلى إهمال دعم الإنتاج أو الدعم الذي كان يجب أن يقدم للمنتج وخاصة في المجال الزراعي والصناعات الزراعية والغذائية . . .

بل إن بعض سياسات الدعم كانت تأخذ جانب المستهلك إلى الدرجة التي آل معها الأمر إلى فرض قيود على الإنتاج وتسعير ناتجه بأسعار متدنية لا تفي - في الكثير من الأحيان - بتكاليف أو أعباء الإنتاج . . . ، أو لا تترك هامشاً من العائد يشجع المنتج على الإستمرار في إنتاجه أو تطويره مما كان له أثراً خطيراً على تدهور الإنتاج وخاصة في مجال الزراعة والصناعات الغذائية . . .

ولا ندر كيف لم تتنبه الحكومات لهذا الأثر الخطير لدعم الإستهلاك على حساب الإنتاج في أقطارها . . . ، مع كل ما آلت إليه الأوضاع نتيجة مثل هذا الدعم . . . ، ومع وفرة النماذج التي تؤكد على أولوية دعم الإنتاج في الدول المتقدمة . . .

أن السلع الإستهلاكية المدعومة لا تمثل إلا جزءاً بسيطاً من مجمل السلع التي يحتاجها ذوو الدخل المحدود . . . ، وبالتالي فإن الأثر الذي يحصل عليه هؤلاء نتيجة دعم أسعار بعض السلع - محدودة العدد - يطغى عليه ويلغى أثره إرتفاع أسعار المجموعة الغالبة من السلع الأخرى التي إرتفعت أسعارها إرتفاعاً كبيراً بفعل التضخم .

إن دعم الإستهلاك - كما طبق في بعض الأقطار العربية - كان متاحاً لصاحب الدخل المحدود ولصاحب الدخل المرتفع في نفس الوقت، الأمر الذي أدى إلى تسرب الدعم إلى فئات لا تحتاجه ولم تستهدف من الدعم أصلاً . لا يخفى أثر الدعم الإستهلاكي على زيادة الإستهلاك والإسراف، مع ما يمثله ذلك من هدر إقتصادي تزداد حدته إذا كانت السلع المدعومة أو موادها الأولية مما يستورد من الخارج . . .

وذلك مع ملاحظة أن عدم توجيه الدعم للإنتاج قد أدى إلى ضعف الإنتاج المحلي لصالح الإستيراد بحيث أصبح جانب كبير من السلع المدعومة، أو المواد الأولية اللازمة لإنتاجها مما يستورد من الخارج . . . ، الأمر الذي زاد من

حدة التزيف الإقتصادي وتفاقم المديونيات...
- إن نظام الدعم يؤدي - في الغالب - إلى نشوء ظاهرة السوق السوداء ووجود
سعرين للمادة المدعومة: سعر الدعم والسعر السائد في السوق وهو سعر مرتفع
عادة مما يشجع على إتساع ظاهرة التهريب، ويشجع على الفساد الإداري...،
ويقود إلى ظهور طبقة من الوسطاء والسماسرة وتجار النفوذ...

وعليه، يمكن القول، إن دعم استهلاك بعض السلع والخدمات من خلال
القطاع العام قد أدى إلى نتائج عكسية في الغالب، فلم يخفف عن الفئات الفقيرة
إلا ظاهراً، وغدا الدعم الإستهلاكي وسيلة سياسية تورطت فيها الحكومات كسباً
لرضا الفئات الأقل دخلاً من شعوبها، وأصبح التخلص من تلك الوسيلة السياسية
متعذراً، مما يزيد عمليات الإصلاح الإقتصادي في مثل تلك الأقطار صعوبة
وتعقيداً.

لذلك يصبح من الضروري أن تقترن عمليات التخصيص بمجموعة من
الإجراءات التي تقلب مفهوم ونظام الدعم ليكون دعماً إيجابياً لا دعماً سلبياً من
منظور الإقتصاد الوطني...

أي أن ينقلب الدعم إلى دعم للإنتاج لا دعماً للإستهلاك...، ففي دعم الإنتاج
مكاسب إقتصادية وطنية واضحة...، خير مثال يمكن أن يضرب عليها من واقع
الإقتصاد العالمي المعاش، تنافس الدول المتقدمة في تقديم الدعم الزراعي (لاحظ
الصراع حول ذلك في مباحثات ما يعرف باتفاقية الجات)، حيث تمكنت الدول
المتقدمة من خلال الدعم الإنتاجي في مجال الزراعة والصناعات الغذائية المرتبطة بها
ضمان الوفرة المحلية في المواد الغذائية، والتحكم في الأسواق الخارجية من خلال
صادراتها الغذائية التي غدت سلاحاً تتحكم فيه بمصائر الشعوب النامية التي تلهث
حكوماتها الداعمة للإستهلاك فيها وراء إستيراد الغذاء وإطعامه شعوبها بأسعار
مدعومة تزيد من ديونها الخارجية ومن معدلات تضخمها...

ولعل في دعم زراع القمح والحبوب في الولايات المتحدة، حتى مع ضخامة
حجم العجز في موازنتها (وهو عجز يمول بالإقتراض الرخيص في ظل تدني
أسعار الفائدة على الدولار)...، خير نموذج لما يجب أن يكون عليه الدعم

الحكومي الذي يستهدف تحقيق المصالح الوطنية وزيادة الإنتاج والإنتاجية..

توفير فرص العمل

أما فيما يتعلق بهدف توفير فرص العمل وإمتصاص البطالة..، فربما أمكن القول بأنه - إلى جانب ما أتاحه القطاع العام - من فرص لعمل الأتباع والأعوان..، فإنه كان وسيلة الحكومات في توظيف الأفواج المتتالية من خريجي المعاهد والكلديات النظرية منها بشكل خاص...

إلا أن تحقيق هذا الهدف السياسي والإجتماعي كان أيضاً ذا آثار سلبية عديدة..، فقد أخل - فيما يبدو - إخلالاً فادحاً بآلية سوق العمل..، وأدى إلى إستفحال ظاهرة البطالة المقنعة، وكذلك الإخلال بمبدأ وضع الرجل المناسب في المكان المناسب..، وعطل آلية إنعكاس حاجة المجتمع للعمل على هيكل التعليم...

فهدف إمتصاص البطالة - وهو هدف سياسي إجتماعي - حرصت الحكومات على إستخدام مؤسسات القطاع العام وإداراتها التقليدية في سبيل تحقيقه..، قد أدى إلى بطالة مقنعة وسوء توزيع للقوى العاملة المنتجة على نحو أفرغ الريف والقطاعات الإنتاجية الأخرى من قوة العمل..، فانخفض الإنتاج وتردت الإنتاجية..، واختل هيكل الأجور والأسعار على نحو أدى إلى مجموعة من الآثار السلبية التي تعتبر أشد خطراً من مجرد وجود بطالة محدودة في هيكل إقتصادي غير مدار مركزياً وغير خاضع لهيمنة القطاع العام...

أما في جانب إنعكاس حاجة المجتمع على بنية التعليم وهيكله... فإن أبسط الآثار التي قاد إليها هذا الإتجاه هي إستمرار التوسع في التعليم الأكاديمي النظري في الوقت الذي كان المجتمع فيه بحاجة ماسة للتعليم المهني مثلاً..، واستمرت الكلديات النظرية تخرج الأفواج المتتالية التي تتكفل الحكومات بتوظيفها في إداراتها المتضخممة ومؤسسات القطاع العام القابل للإستيعاب والتمدد على حساب الإنتاجية...

هدف التدريب

أما فيما يتعلق بهدف التدريب...، فهو من الأهداف التي يمكن أن يكون فيها القطاع العام مفيداً...

إلا أنه لا يشترط لتحقيق تلك الإفادة أن يكون القطاع العام مهيمناً أو سائداً واسع النطاق خارج حدود الحاجة أو الضرورة الاقتصادية.

فالقِطاع العام بحجمه الطبيعي - الذي ينسجم مع الحاجة الاقتصادية - يعتبر كافياً لتحقيق هذا الهدف والإضطلاع بهذا العبء الاجتماعي... ونعني هدف التدريب وأعبائه...، فيخرج من مؤسساته - محدودة العدد سليمة الأداء - كادراً يستطيع الإنطلاق في سوق العمل لينتج في القطاعات المنتجة الأخرى في ظل القطاع الخاص ووفق متطلبات النشاط الاقتصادي في المجتمع.

وعليه يمكن القول - بشكل عام - إن القطاع العام الذي إتسع نطاقه في معظم الدول النامية - ومنها بعض الأقطار العربية - فامتد إلى أبعد من الحدود التي تتطلبها الحاجة الاقتصادية...، فغداً قطاعاً عاماً مهيمناً على الإقتصاد في تلك الدول أو في تلك الأقطار سائداً فيها بدعوى إعتماده كأسلوب للتعجيل في التنمية، أو كأداة لتحقيق مجموعة من الأهداف السياسية والاجتماعية...، لم يوفق في تحقيق معظم أهدافه تلك...

فبالنسبة للأهداف الاقتصادية كان من الممكن أن يتحقق العديد منها بأساليب أكثر كفاءة وأقل تكلفة وأعباء من منظور الصالح الوطني...

أساليب تعتمد على تدعيم السلطات التقليدية للدولة، وضمنان سيادة القانون والالتزام بتنفيذه ومراقبة النشاط الخاص وتوجيهه بشكل غير مباشر بحيث يصب مجمل الأداء الاقتصادي، عاماً مسانداً، وخصوصاً فعالاً، في مجرى التنمية الاقتصادية المنشودة...

وإن كان يبدو - من وجهة نظر معينة - أن السعة في القطاع العام وهيئته مقترناً بالتوجيه المركزي للإقتصاد قد ساهما في تحقيق بعض الأهداف السياسية والاجتماعية، وهو أمر لم تثبت حقيقته نتائج إنتهاج هذه السياسة عدداً من

العقود... .

فإنه وإن صح بعض ذلك، فإن الثمن الذي دفعته المجتمعات التي إتبعته هذا الأسلوب وإستخدمت تلك الأداة في سبيل تحقيق جزئي غير فعال لمثل تلك الأهداف (والتي كان من الممكن تحقيقها بوسائل أخرى)... ، كان ثمناً ليس بالبخس...

فظواهر الخلل الإقتصادي التي تشاهد على صعيد معظم الدول النامية - ومنها بعض الأقطار العربية كالنضخم... ، وتردي الإنتاج... ، والفجوة الغذائية وتفاقم المديونيات... ، كان معظمها نتيجة لإستخدام وتطبيق التوجيه المركزي واعتماد سعة وهيمنة القطاع العام وعدم صواب سياسة الدعم...

ولكن:

هل كان العيب في القطاع العام والمؤسسة العامة كمفهوم أصلاً... ، أم أن العيب قد نجم عن سوء إستخدام وتطبيق مفهوم القطاع العام والمؤسسة العامة... ؟؟

ليس من السهل الإجابة على مثل هذا التساؤل، فللمؤسسة العامة بعض الخصائص التي قد تؤدي إلى ضعف في مستوى الأداء والإنتاجية إذا ما قورنت بالمنشأة الخاصة... ، وذلك إذا ما أهمل جانب الرقابة والمسائلة في إدارتها...

تلك الإدارة التي يفترض أن تقترن بقدر مناسب من الحرية والمرونة... ، لتكون تلك الحرية موجبة للمساءلة...

إلا أنه مما لا شك فيه أن تطبيق وإستخدام المؤسسة العامة قد شابه أيضاً الكثير من الشوائب الأمر الذي يجعل سوء التطبيق، لا المفهوم والطبيعة الخاصة للمؤسسة العامة، هو المسؤول عن ظاهرة ضعف الأداء في المؤسسة العامة ووحدات القطاع العام، في معظم الأحوال...

على كل حال سنحاول في الفصل التالي تقديم خلاصة لتقويم عام وسريع لأداء مجموعة من المؤسسات العامة ووحدات القطاع العام وذلك سعياً لتقصي ما يمكن من مظاهر ذلك الأداء في محاولة للإجابة عن التساؤل المطروح أعلاه.

**تقويم أداء
مؤسسات القطاع العام**

إذا كنا قد خلصنا إلى أن القطاع العام لم يحقق - حال سيادته وهيمته على الإقتصاد الوطني - معظم الأهداف التي كان قد عُوِّلَ عليه في تحقيقها. . .

وأنه قد ترتب على ذلك نشوء الدعوة إلى تخصيص مؤسسات هذا القطاع، وهي دعوة يعتبر مؤيدها الأساسي فشل القطاع العام وضعف أدائه في الغالب. فإنه يبدو من المناسب تكرار التساؤل عما إذا كان العيب في مفهوم القطاع العام، أي ما إذا كان العيب في مفهوم إدارة الحكومة لبعض الأنشطة الإقتصادية من خلال القطاع العام. . .

أم أن العيب كان يكمن في سوء إستخدام هذا المفهوم وتطبيقه. . .؟؟
إن مثل هذا التساؤل يتطلب محاولة الإجابة عليه بصراحة ووضوح إن أمكن ذلك، حيث سيبنى على مثل تلك الإجابة أمران أساسيان:

الأمر الأول:

ويفيد في تلمس أهداف التخصيص ونطاقه.

الأمر الثاني:

ويفيد في وضع النقاط على الحروف فيما يتعلق بجانب باق - لاشك - من وحدات القطاع العام مهما بلغ نطاق التخصيص. . . ، وهو جانب لا يمكن قبول إستمرار ضعف أدائه كأمر مسلم به.

لذلك سوف نحاول فيما ستقدمه في هذا الفصل من عجالة، إيراد بعض الخواطر التي قد تساهم في بلورة جانب من الإجابة عن هذا التساؤل بما يفي بحاجة هذا البحث.

واقع ضعف الأداء في وحدات القطاع العام

يستند دعاة التخصيص على مؤيد أساسي في دعوتهم...، يتمثل هذا المؤيد في واقع ضعف أداء وحدات القطاع العام بالمقارنة مع أداء المنشآت الخاصة.

ويجعلون - بالتالي - الهدف الأول للتخصيص هو تحسين مستوى الأداء والإنتاجية في تلك الوحدات بعد تخصيصها...، مشيرين في ذلك إلى أن ضعف أداء وحدات القطاع العام قد ثبت بالتجربة العملية وأفصحت عنه النتائج الفعلية في معظم المؤسسات العامة...

ويشير دعاة التخصيص إلى أنه سيترتب على تحقيق هذا الهدف الأولي، والمقصود هدف رفع معدلات الأداء والإنتاجية، أهداف مشتقة تتمثل في التخفيف من أعباء الحكومات التي تتحمل في العادة نتائج ضعف أداء المؤسسات العامة وخسائرها مما يرتب ضغوطاً لا يستهان بها على مواردها وموازنتها...

من الناحية النظرية، قد لا نجد لضعف أداء المؤسسات العامة تفسيراً أو سبباً علمياً إلا إذا اعتبرنا عامل الحافز، عاملاً كافياً لتبرير هذا الاختلاف في مستوى الأداء فيما بين:

المنشأة الخاصة:

التي تعمل بحافز ذاتي للنجاح والإستمرار من خلال تحقيق الأرباح والحفاظ على الموجودات...

المؤسسة العامة:

التي يشاع بأنها تفتقر إلى مثل هذا الحافز، وأنها تستمر في العمل مهما كانت نتائجها...

ويعتبر النظر عن مدى سلامة مثل هذا السبب الذي لا يبدو من الصعب عملياً معالجته بإيجاد الحوافز المناسبة والمساءلة الفعالة...، وعلى الرغم من عدم وضوح مبررات أخرى كافية من الناحية النظرية لضعف أداء وحدات القطاع العام...، فإن النتائج العملية تشير إلى أن هذا الضعف حقيقة واقعة...

حيث تؤكد بعض الدراسات أن تكلفة تشغيل الحافلات العامة (الباصات) التي تديرها الحكومة من خلال مؤسساتها العامة، كانت تزيد - في إنكلترا - عن مثيلاتها مما يدار من قبل القطاع الخاص بنسبة تقترب من الضعف...

كما تشير بعض الأبحاث التي تضمنت بعض الإحصاءات عن البلدان النامية إلى أن متوسط العائد في القطاع العام في تايلاند - مثلاً - تراوح بين ٢,٧٥% إلى ٣%، مقابل ٩% في القطاع الخاص في منتصف الثمانينات...

وفي الهند تراوح المتوسط المذكور بين ٢% إلى ٣% مقابل ٩% إلى ١٢% في القطاع الخاص في الفترة المشار إليها تقريباً...

وفي كينيا نجد أن العائد على رأس المال المستثمر في القطاع العام لم يتجاوز ٠,٤%.

وكمثال من واقعنا العربي نجد أن في القطر المصري مثلاً ١١٦ شركة قطاع عام نصفها خاسر والنصف الآخر رابح وأن المحصلة النهائية لنتائج نشاط مؤسسات القطاع العام خسارة بلغت ٢٢٩ مليون جنيه مصري عام ١٩٨٧... وذلك مقابل ٥٦٩ شركة خاصة رابحة بلغت أرباحها حوالي ١٥٤ مليون جنيه بمتوسط للعائد يقترب من حدود ٨%.

كما تشير بعض الأبحاث التي شملت ستة عشر بلداً نامياً إلى أن العبء المالي الصافي الناجم عن أداء المؤسسات العامة يمثل نسبة لا يستهان بها من عجز الموازنة العامة في العادة...

وأن هذه النسبة بلغت في بعض البلدان كمصر وتركيا وتنازانيا ما يعادل ربع عجز الموازنة تقريباً.

مؤشر الأداء المالي

يعتبر معدل العائد أو الربحية من المؤشرات المالية التي يعول عليها عادة في تحديد مستوى الأداء في المنشآت الخاصة...

وعلى الرغم من قصور هذا المؤشر كمقياس للأداء في المؤسسات العامة، وذلك بسبب ما يمكن أن تتحمله المؤسسة العامة من أعباء أو تكاليف إجتماعية أو بسبب ما يقدم لها من إعانة أو دعم حكومي تحت أشكال متعددة، فإننا نجد - في الغالب - أن هذا المؤشر، على الرغم من احتمال عدم صدق تعبيره عن مستوى الأداء في المؤسسة العامة كما أشرنا، مازال مستخدماً لدى مقارنة مستوى أداء المؤسسة العامة بالمنشآت الخاصة وذلك على النحو الملاحظ فيما سبقه من إحصائيات في مطلع هذا الفصل تعبيراً عن إنخفاض مستوى الأداء في المؤسسة العامة عنه في المنشآت الخاصة...

إن تحقيق أو عدم تحقيق أرباح في المؤسسة العامة أو مستوى معدلات تلك الأرباح يتوقف على مجموعة من الأسباب والعوامل بالنسبة للمؤسسات العامة منها أن بعض تلك المؤسسات قد لا يستهدف الربح أصلاً...، كما يدخل فيها عامل الدعم والتسعير...، وأسعار المواد الأولية وفتات الأجور، وعناصر الإنتاج والخدمات الأخرى التي تستخدمها المؤسسة، وكذلك تحديد أسعار المنتجات والخدمات التي تقدمها...

فعندما لا تكون تلك الأسعار ممثلة لقيمتها الحقيقية، أي عندما لا تعكس قيمتها الإقتصادية الحقيقية التي تتحدد بقاء العرض والطلب في سوق سليمة الأداء...، فإن الربحية أو العائد يفقدان خاصيتهما كمؤشرين يعكسان مستوى الأداء أو يعبران عن كفاءته...

إضافة إلى أن الربح كمقياس مالي بحث قد لا يعبر عن بعض الجوانب

الإقتصادية التي يعتبر أخذها في الحسبان من الأمور الأساسية في تقويم جانب
الفعالية في أداء المؤسسة...، أي فعالية المؤسسة في تحقيق أهدافها... التي قد
يكون الربح من بينها ولكن قد لا يكون الهدف الوحيد...

لذلك فإنه من المعروف أنه لا يمكن الركون إلى معدل العائد أو الربحية
كمؤشر يعكس مستوى فعالية أو كفاءة الأداء في المؤسسة العامة للسببين المشار
إليهما.

ففي ظل الخلل في هيكل الأسعار قد تبيع المؤسسة العامة لأن الدولة تهيم
لها - بقرارات سيادية - شراء المواد الأولية أو إستهلاك الطاقة بأسعار تقل عن
أسعار السوق...، أو أن تبيع منتجاتها أو خدماتها بأسعار تزيد عن الأسعار التي
يمكن أن تباع فيها في سوق حرة...

في حين قد تخسر مؤسسات أخرى لسبب معاكس تماماً: حيث قد يفرض
عليها بيع منتجاتها بأسعار لا تتيح لها ربحاً تحقيقاً لبعض الأهداف السياسية أو
الإجتماعية...

أو قد يفرض عليها شراء موادها الأولية من منتجات مؤسسات أخرى بأسعار
تزيد عن الأسعار التي يمكن أن تحصل بها على تلك المواد من السوق...

أو قد تكون تلك المواد أقل جودة على نحو يفرض على الإنتاج في
المؤسسة بعض الأعباء الإضافية...، أو مما يزيد من معدلات الفاقد والهدر
فيها... الخ.

لذا فقد غدا من المعروف، أنه في ظل الخلل في هيكل الأسعار الذي يتمثل
في تدخل الحكومات لتحديد تلك الأسعار أو فرض تداول المواد والمنتجات
فيما بين المؤسسات على نحو أو آخر، فإنه لا يمكن القول إن المؤسسة الخاسرة
قد خسرت لمجرد ضعف أداؤها...، أو أن تلك التي ربحت قد ربحت بسبب
حسن أداؤها...، وذلك ما لم يتم بحث مختلف العوامل التي ساهمت في تكوين
النتيجة النهائية لنشاط المؤسسة العامة: ربحاً كانت أم خسارة...

وعليه، فقد جرت العادة، في تقويم أداء المؤسسات العامة، أن تستخدم

مجموعة من المؤشرات، والأدوات التحليلية، في محاولة لتقصي مختلف العوامل التي شكلت نتائج النشاط في المؤسسة العامة، وبحيث يؤدي إستخدام تلك المؤشرات والأساليب التحليلية إلى تقدير مستوى أداء تلك المؤسسة من حيث: فعالية ذلك الأداء...، ومن حيث كفاءته، أي:

- تقدير مستوى فعالية أداء المؤسسة العامة في تحقيق الأهداف التي أنيط بها تحقيقها...

- تقدير مستوى كفاءة المؤسسة العامة في إختيار وتطبيق الوسائل والأساليب التي إتبعها في سعيها لتحقيق أهدافها...، وما إذا كانت تلك الأساليب ووسائل تمثل أفضل ما يمكن إتباعه في سبيل ذلك...

وذلك مع مراعاة تهذيب النتائج التي يمكن التوصل إليها في مجال تقويم الكفاءة من أية عوامل تتعلق بالدعم أو التسعير الإلزامي مما لا علاقة له بمستوى الأداء...

أسباب ضعف الأداء

يرد في تفسير ضعف أداء وحدات القطاع العام ومؤسساته العديد من الأسباب فمن قبيل ذلك:

الحافز

بمعنى إختلاف الحافز لدى العاملين في المؤسسة العامة عنه لدى العاملين في المنشأة الخاصة... وذلك على النحو الذي تمت الإشارة إليه سابقاً..

فبينما يعمل العاملون في القطاع الخاص تحت إلحاح حافز أو معيار تعظيم الربح الذي يتوقف على مدى الإلتزام بتحقيقه إستمرار بقاء العاملين - مع إستمرار بقاء المنشأة - في دنيا الأعمال...، فإن العاملين في المؤسسة العامة يعتبرون أنفسهم في معزل عن العمل تحت إلحاح أو ضغط هذا الحافز.

ففي المنشآت الخاصة - إذا توالى الخسائر - فإن مصيرها سيكون حتماً الإفلاس والزوال...

أما في المؤسسة العامة فإن الوضع يختلف.. فالقاعدة هنا أنه متى قامت المؤسسة العامة فإنها باقية مهما بلغ ضعف نتائجها أو تراكمت خسائرها. فالملاحظ أنه ليس من الصعب إلتماس الأعذار لبقاء مثل تلك المؤسسة أو لتبرير خسائرها بما يمكن أن يساق في هذا المجال من مؤيدات سياسية أو إجتماعية لضرورة بقائها...

بل قد يبلغ الأمر حداً يصبح معه مجرد بقاء المؤسسة العامة لأنها مصدر رزق للعاملين فيها.. مبرراً كافياً لبقائها بصرف النظر عن الجدوى الإقتصادية لهذا البقاء...!!

ويعبر عن إختلاف ما دعونه بالحافز بين المؤسسة العامة والمنشأة الخاصة

بالقول أحياناً: بأن المنشأة الخاصة تعمل في ظل ما يعرف بقيد الموازنة الصعب، ذلك القيد الذي يفرض عليها أن تعتمد على نفسها في تغطية نفقاتها وفي تحقيق عوائد مناسبة...

في حين يبدو في المقابل أن وحدات القطاع العام تعمل في ظل ما يعرف بقيد الموازنة السهل أو الهين...، حيث تضمن لها موازنة الدولة تغطية نفقاتها...، وتحمل أعبائها...

الجدوى الاقتصادية

تشير معظم دراسات التقويم إلى إفتقار تأسيس المؤسسات العامة أو إنشائها إستناداً إلى دراسات سليمة للجدوى الاقتصادية إنتداء... بل إن كثيراً ما تقوم مثل تلك المؤسسات على تصور سياسي معين بعيداً عن الحساب الاقتصادي السليم.

التدخل الحكومي

كثيراً ما يشار إلى ما يكتنف تنظيم وحدات القطاع العام من بيروقراطية وروتين وتدخل من قبل الإدارات التقليدية أو الهيئات المشرفة على تلك المؤسسات في شؤونها...، على نحو لا يتيح لإدارتها المرونة الكافية لتصريف شؤونها على أسس إدارية وإقتصادية علمية سليمة، تضمن تحقيق التوازن بين مدخلاتها ومخرجاتها أو بين تكاليفها وإيراداتها.

غياب عنصر المساءلة

من الملاحظ - في الغالب - أن غياب الحافز الذاتي لدى العاملين في وحدات القطاع العام، لم يعوض، كما يفترض وفقاً لمفهوم المؤسسة العامة، عنصر المساءلة المبني على تقويم فعال وموضوعي لنتائج أداء أورتك لعاملين...

وربما لا يعود غياب هذا العنصر إلى قصور أو تقصير في تنظيم عملية

التقويم أو المساواة أو تقصير الأجهزة المكلفة بها قانوناً. ، ، بقدر ما يمكن أن يعزى ذلك إلى ما أسبغ على إدارات تلك المؤسسات من شبه حصانة سياسية باعتبار أن تلك الإدارات كانت - في الغالب - من نصيب أنصار السلطة وأعوانها. . . .

لذلك فقد نجم عن غياب هذا العنصر الهام في تنظيم المؤسسات العامة ووحدات القطاع العام أن إقترنت إدارة القطاع العام - في الغالب - بمظاهر سوء الإدارة والفساد والتسيب مما كان له أكبر الأثر في الإساءة إلى سمعة المؤسسة العامة ومفهوم القطاع العام من جهة. . . ، وإلى إقتران الإدارة العامة للنشاط الإقتصادي بسمعة عدم الكفاءة عموماً، وما ترتب على ذلك من هدر في الإمكانيات. . . ، وقصور في تحقيق الأهداف التنموية التي كان يُعَوَّل على القطاع العام في تحقيقها. . . .

ومع الإعتراف بواقع ضعف الأداء في وحدات القطاع العام. . . ، ومع سلامة ما يتردد من أسباب هذا الضعف فإننا نعتقد أن معظم تلك الأسباب تقع ضمن ما يمكن ان نصنفه أو نعزوه لسوء إستخدام وتطبيق مفهوم المؤسسة العامة، لا إلى مفهوم أو طبيعة المؤسسة العامة نفسها. . . .

ونود أن نشير في هذا المجال إلى أنه إذا صح القول - من الناحية النظرية - أن المنشأة الخاصة تعمل في ظل معادلة صارمة. . . ، إلا أنها - في نفس الوقت تعتبر معادلة واضحة المعالم محدودة القيود. . . ، تتلخص في سعي إدارة تلك المنشأة إلى تحقيق أقصى أرباح ممكنة. . . .

أما الإدارة في المؤسسة العامة فإنها تعمل - كما تفرض الأصول النظرية أيضاً - في ظل ما يمكن أن ندعوه بالطبيعة المزدوجة للمؤسسة العامة، تلك الطبيعة التي تتمثل في:

- كون المؤسسة العامة منشأة إنتاجية يفترض في إدارتها أن تتبع الأساليب والأصول الإدارية والإنتاجية المعمول بها في المنشآت الخاصة وأن تخضع في تقويم أدائها لنفس المعيار الذي تخضع له المنشآت الخاصة أي معيار الربحية أو مقارنة التكلفة بالنتائج (المدخلات بالمخرجات). . . .

- في نفس الوقت الذي يكون فيه على المؤسسة العامة تحقيق أهداف إقتصادية، تنمية، واجتماعية... باعتبارها أداة من أدوات تنفيذ السياسة العامة للدولة...

ومما لا شك فيه أن مثل هذه الطبيعة المزدوجة للمؤسسة العامة تفرض على إدارتها قيوداً والتزامات إضافية قد تؤدي إلى إضطرار تلك الإدارات إلى الإخلال بمبدأ الحساب الإقتصادي السليم الذي تبني عليه الإدارة في المنشآت الخاصة قراراتها...

ومع ذلك، وخلافاً لما يمكن تصوره نظرياً من إضطرار الإدارة في المؤسسة العامة إلى الإخلال بمبدأ الحساب الإقتصادي السليم تحت إلحاح مطالبها بتحقيق الأهداف التنموية والاجتماعية وتحمل تكاليفها وأعبائها...، فإن خلاصة الخبرة في تقويم أداء المؤسسات العامة ربما أشارت إلى أن معظم حالات ضعف أداء تلك المؤسسات لا يعود إلى ما يمكن أن تسعى إلى تحقيقه من أهداف مقررّة في هذا المجال (المجال التنموي أو الإجتماعي)...، إنما يعود - في المجال الأول - إلى ضعف أو سوء الإدارة...، وسعة التدخل في شؤونها من قبل الهيئات الحكومية المركزية أو المشرفة...، إضافة إلى القيود التي تفرضها ظروف الإقتصاد الكلي (محدودية التمويل والإستثمار، قيود القطع الأجنبي، أنظمة الإستيراد والتصدير... الخ...).

لذلك فإنه يبدو من غير المقبول الإستسلام لفكرة ضعف أداء المؤسسة العامة أو إعتبار هذا الضعف من قبيل الأمر المسلم به وذلك بحكم ما آل إليه وضع معظم المؤسسات العامة من نتائج تعود لسوء التطبيق أو الإستغلال السيء لنظام أو مفهوم المؤسسة العامة.

إننا لا نعتقد أن هناك سبباً علمياً معتبراً يجعل مؤسسات القطاع العام أضعف أداء من المنشآت الخاصة أو أدنى إنتاجية منها...، بقدر ما يتأتى هذا الضعف عن واقع سياسي، إداري، إقتصادي...، أساء - من خلال التطبيق - لمفهوم المؤسسة العامة وشوه سمعتها...

لقد غدت مؤسسات القطاع العام - في الغالب - ومع غياب الديمقراطية

والإلتزام القانوني والإداري، وكأنها إقطاعية خاصة بالصفوة السياسية وتكية للأعوان والمقربين...

وقد كان من - الطبيعي - في ظل هذا الواقع التطبيقي - أن يغيب مبدأ المساءلة المستند إلى رقابة فعالة على الأداء...، وهو مبدأ يمثل شرطاً لازماً لنجاح مفهوم أو نظام المؤسسة العامة باعتباره البديل المنطقي للحافز الذاتي الذي يسود النشاط الخاص.

وعليه، فإن أي مشروع للتخصيص لا بد من أن يقترن بمعالجة الأوضاع التي أدت إلى تغييب عنصر المساءلة تأسيساً لواقع جديد تعمل في ظله مؤسسات القطاع العام التي لا بد من بقاء بعضها رغم التخصيص.

خلاصة التقييم

في حدود حاجة هذا البحث، قد يكون من المناسب أن نعرض هنا خلاصة لحصيلة التجربة في مجال تقييم أداء مجموعة من المؤسسات العامة كما تمت ممارستها من قبل بعض أجهزة الرقابة المالية العليا...، مع الإشارة إلى مجمل الأسباب التي تقف وراء ضعف أداء أو إعاقة تحسين ذلك الأداء في تلك المؤسسات على النحو الذي أشارت إليه تقارير تلك الأجهزة...

صنفت المؤسسات العامة موضع التقييم والتي يبلغ عددها حوالي (٢٦) مؤسسة وشركة قطاع عام إلى مجموعات تنسجم مع طبيعة هذا البحث فكان منها:

المجموعة الأولى:

مجموعة المؤسسات العامة ذات الأهمية الحيوية، وتضم في مجموعتنا مصرفين مركزيين، ومؤسستين نفطيتين تعملان في مجال إستخراج وتصدير النفط أو توزيع مشتقاته.

المجموعة الثانية:

وتمثل مجموعة من المؤسسات العامة (٣ مؤسسات) تضطلع بإنشاء وإدارة بعض مشاريع البنى الأساسية (سدود، إستصلاح أراض، طرق دولية...).

المجموعة الثالثة:

وتمثل مجموعة من المؤسسات العامة المرفقية والخدمية التي تقدم مجموعة من الخدمات الأساسية، معظمها موروث من عهد ما قبل الإستقلال (وتضم أربع مؤسسات عاملة في مجال الطاقة والمياه والمواصلات والاتصالات وإنتاج

وتصنيع بعض المواد او السلع الأساسية).

المجموعة الرابعة:

وتمثل مجموعة من المؤسسات العامة المرفقية والخدمية التي أنشئت بعد الإستقلال (وتضم ثلاث مؤسسات تعمل في مجال الاتصالات والمواصلات).

المجموعة الخامسة:

وتمثل مجموعة من مصارف التنمية العامة والمتخصصة (النوعية) وعددها خمسة مصارف.

المجموعة السادسة:

وتمثل مجموعة من شركات القطاع العام التي تعمل في مجال الصناعات الخفيفة، نسيجية، كيميائية، غذائية، وعددها خمس شركات.

المجموعة السابعة:

وتمثل مجموعة من شركات ومؤسسات القطاع العام العاملة في مجال تجارة الجملة والتجزئة والتوزيع (مؤسسة إستهلاكية، وشركة تقوم على توفير وتوزيع السلع المعانة (المدعومة)).

وقد شمل التقييم مؤسسات وشركات قطاع عام في أقطار عربية ذات قطاع عام سائد ومهيمن، وأخرى في قطاع عام مساند ذي حجم طبيعي.

ونعرض - فيما يلي - لأهم نتائج التقييم الذي استقرأناه بإيجاز شديد، يتناسب مع حاجتنا في هذا البحث...، وذلك من حيث فعالية المؤسسات المذكورة في تحقيق أهدافها...، ومن حيث كفاءتها في إدارة نشاطها تحقيقاً لتلك الأهداف وذلك بدليل مؤشرات تعكس كلاً من الإنتاجية والربحية والتوفير التي أتيح إستخدامها لأجهزة الرقابة المالية العليا...، على النحو الذي عكسته تقاريرها وذلك خلال الحقبة منذ منتصف الستينات... أي مع بداية إتجاه تلك الأجهزة نحو ممارسة رقابة الأداء على وحدات القطاع العام منسجمة في ذلك مع سعة وتطور حجم هذا القطاع في بعض الأقطار العربية.

مجموعة المؤسسات الحيوية

تشارك مؤسسات هذه المجموعة بصفة الأهمية الحيوية (الإستراتيجية) ويأنها من المؤسسات الباقية في القطاع العام - على المدى المنظور فيما نعتقد - لصفقتها تلك، وذلك مهما بلغ نطاق التخصيص.

تضم هذه المجموعة - على نحو ما ألمحنا - بعض المصارف المركزية، ومؤسسات وشركات تتعلق بإنتاج وتصفية وتسويق النفط.

ويختلف أسلوب ونتائج تقويم كل من الزمرتين ضمن هذه المجموعة لإختلاف طبيعتهما، وإن كانتا تشتركان بصفة الأهمية والحيوية.

ففي المصارف المركزية يبدو الأداء بجانيه - الفعالية والكفاءة - في مستوى أفضل من سائر المؤسسات العامة الأخرى.

ويمكن أن يعزى ذلك - بشكل أساسي - إلى إرتفاع درجة الإلتزام القانوني والإداري في هذه المصارف حيث يخضع نشاطها لقوانين وأنظمة واضحة صريحة ومستقرة تكفل مثل ذلك الإلتزام.

ومع ذلك فإنه يبدو أن المصارف المركزية باعتبارها تمثل السلطات النقدية للدولة تعتبر أقرب تأثيراً بسياسات الدولة وتوجيهاتها المركزية، لذلك فإن لوحظت بعض المظاهر التي قد تشير إلى إنخفاض نسبي في درجة الفعالية في تحقيق بعض الأهداف أو في حسن إدارة وتوجيه السياسة المالية والنقدية وما يمكن إستخدامه في هذا المجال من أدوات من قبل تلك المصارف. ، فإنه من الملاحظ أن ذلك يمكن أن يعزى - في الغالب - إلى ظروف الإقتصاد الكلي والسياسة المتبعة.

أما بالنسبة لزمرة المؤسسات والشركات النفطية فإن خلاصة تقويم أدائها تشير إلى أن مركزها المدعوم باحتكار طبيعي يميزها بتحقيق إيرادات مجزية. ، إلا أن ذلك يقترن - في الغالب - بمظاهر متعددة للإسراف والهدر تتضح بشكل خاص في ما تمنحه الشروط التعاقدية مع الشركاء أو العاملين الأجانب من

إمميزات ومزايا . .

كما أن بعض تلك المؤسسات أو الشركات يفتقر إلى الرقابة الداخلية الفعالة . . ، وغياب عنصر المساءلة . . .

إضافة إلى أن عدم إكمال فعالية الأداء، من حيث تحقيق تلك المنشآت لكامل أهدافها (كعدم إستكمال أنشطة تكرير النفط الخام أو تصنيعه) يخضع لظروف وإعتبرات سياسية .

وعليه يمكن تلخيص أهم الأسباب التي قد تشكل عائقاً أمام تحسين بعض أوجه فعالية الأداء وكفاءته في هذه المجموعة الحيوية من المؤسسات العامة في:

- أسباب تتعلق بالظروف السياسية العامة وبسياسة الدولة وتوجيهاتها المركزية .
- أسباب تتعلق بأوضاع الاقتصاد الكلي .
- أسباب تتعلق بالشروط التعاقدية مع الشركاء الأجانب أو الإدارة الأجنبية .
- أسباب تتعلق بضعف الرقابة الداخلية (في بعض المؤسسات النفطية) وإهمال عنصر المساءلة .

مجموعة مشاريع البنى الأساسية

تعتبر هذه المجموعة من المؤسسات العامة ذات مستوى مقبول من حيث فعاليتها في تحقيق أهدافها المقررة . . ، حيث غالباً ما تكون تلك الأهداف واضحة ومحددة (إنشاء مشروع معين في مدة محددة) .

- وإن كان من الملاحظ قيام العديد من المعوقات الخارجية التي تحد من فعالية مستوى أداء هذه المؤسسات ممثلة فيما يطرأ من ظروف سياسية وإقتصادية عامة تفرض بعض القيود التمويلية أو التعاقدية على نحو يؤدي إلى تراخ في الإنجاز (إنحراف في زمن الإنجاز) . . ، أو عدم إكمال تحقق الهدف نفسه حسب المواصفات أو الحجم المقرر أصلاً (إنحراف في الحجم أو النوعية . .) .

أما من حيث الكفاءة . . ، فقد إقتصرت معظم التقارير على إبراز نتائج استخدام مؤشر الإقتصاد أو التوفير في قياس كفاءة أداء هذه المجموعة من

وقد كانت نتائج استخدام هذا المؤشر - في الغالب - تشير إلى مستوى مقبول في كفاءة هذه المؤسسات العامة وذلك ضمن حدود دلالة هذا المؤشر، وقد حاولت بعض التقارير - فيما يبدو - أن تنحو منحى متابعة كفاءة وفعالية أداء هذا النوع من المؤسسات العامة من خلال استخدام مؤشر دراسة الحجم والتكلفة والزمن . . . ، إلا أن النتائج التي وصلت إليها من خلال ذلك لم تكن كافية بسبب غياب أو ضعف عمليات التخطيط المبني على التنسيق بين الحجم والتكلفة والزمن في نشاط مثل هذه المشاريع ابتداء . . .

وعلى هذا يمكن تلخيص أهم الأسباب التي تعوق تحسين فعالية وكفاءة أداء هذه المجموعة من المؤسسات العامة في:

- أسباب تتعلق بالاستقرار الإقتصادي وظروف الإقتصاد الكلي .
- أسباب تتعلق بضعف عمليات التخطيط والتنسيق والمتابعة .

مجموعة المؤسسات الخدمية الموروثة

ما زال أداء هذه المؤسسات من حيث فعاليته في تحقيق الأهداف مقبولاً وإن كانت متابعة منحى هذا الأداء تشير إلى تدنيه عما كان عليه في عهدها الأولى بعيد الإستقلال . . . !!

حالياً قد يشوب أداء هذه المؤسسات من حيث فعاليته في تحقيق أهدافها بعض المعوقات التي تتعلق بظروف الدولة السياسية والإقتصادية وأولوياتها التمويلية في ظل واقع الإفتقار إلى رؤوس الأموال في بعض البلدان . . . ، بحيث يبدو أن تقصير بعض هذه المؤسسات في تحقيق أهدافها الممثلة في توفير وتطوير الخدمات التي تؤديها للجمهور ينجم عن تلك المعوقات بشكل أساسي .

أما من حيث كفاءتها، فإن بعض هذه المؤسسات التي لا تخضع خدماتها للتسعير بهدف الدعم، يسمح لها مركزها الإحتكاري بمقابلة نفقاتها بإيراداتها وتحقيق بعض الأرباح في الغالب . . .

إلا أن مؤشرات الإنتاجية التي إستخدمت تشير إلى تدني مستوى الإنتاجية في هذه المؤسسات مؤخراً وذلك عما كانت عليه في السابق وذلك بسبب البطء في تجديد وإحلال موجوداتها المنتجة للخدمات (إنتاجية الموجودات)، وبسبب ازدياد عدد العاملين فيها بنسب تفوق نسب الزيادة في الإنتاج (إنتاجية عنصر العمل)...

وتشارك هذه المؤسسات مع المؤسسات في المجموعات الأخرى ببعض مظاهر الضعف الإداري وكذلك ضعف عنصر المساءلة.

وعليه يبدو أن الأسباب الرئيسية التي تعيق أداء هذه المؤسسات تتمثل في:

- أسباب تتعلق بظروف الإقتصاد الكلي.
- أسباب تتعلق بتضخم عنصر العمل.
- أسباب تتعلق بضعف الإدارة وعنصر المساءلة.

مجموعة المؤسسات الخدمية الحديثة

ونعني بها تلك المؤسسات التي أنشئت في ظل الحكومات الوطنية بعد الإستقلال متمتعة بشبه إحتكار أو باحتكار كامل للخدمات التي تقدمها في مجال النقل والاتصالات والكهرباء (وفق المجموعة التي تضمنها البحث).

وتجدر التفرقة في هذه المجموعة بين زمرتين من تلك المؤسسات، زمرة تعمل في إقتصاد غير تدخلية يتميز بالوفرة، و زمرة تعمل في إقتصاد شبه تدخلية يسوده القطاع العام ولا يتميز بنفس الدرجة من الوفرة.

ففي الزمرة الأولى تبدو هذه المؤسسات ذات فعالية جيدة في تحقيق أهدافها الممثلة في توفير الخدمات التي يحتاجها الجمهور وتطويرها، فإن شاب أدائها - في بعض الأحيان - بعض المعوقات، فإن السبب الرئيسي لذلك يبدو ناجماً عن ضعف التخطيط والتنسيق في عمليات التعاقد على أصولها المنتجة للخدمات...

ومن حيث الكفاءة، تبدو الإنتاجية في هذه الزمرة الأولى من المؤسسات

مقبولة عموماً، كما تحقق - في الغالب - أرباحاً مجزية بحكم مركزها الإحتكاري... مع ملاحظة أن تلك الربحية تخفي بعض مظاهر الإسراف والهدر يقع معظمه في جانب عدم ملاءمة الشروط التعاقدية لإقتناء موجوداتها وعدم إنضباط هذا الجانب من النشاط فيها... إضافة إلى بعض مظاهر الإسراف في التكاليف الإدارية الأخرى...

أما الزمرة الثانية العاملة في ظل تدخل حكومي أوسع وإقتصاد ليس على نفس المستوى من الوفرة... فإن أداء مؤسسات هذه الزمرة يبدو من حيث فعاليته وكفاءته أدنى من نظيره في الزمرة الأولى...

ويمكن أن يعزى ذلك إلى مجموعة من الأسباب التي تتصل بالظروف الإقتصادية الكلية، وإلى تدخل الدولة - في هذه الزمرة الثانية - في تحديد أسعار الخدمات التي تقدمها هذه المؤسسات رغبة في الإحتفاظ بتلك الأسعار في حدودها الدنيا كنوع من الإعانة أو الدعم المقدم لجمهور المستهلكين.

كما تشير بعض التقارير إلى مجموعة من مظاهر ضعف الإنضباط الإداري والإلتزام القانوني وعنصر المسائلة في هذه المجموعة من المؤسسات.

مجموعة مصارف التنمية

وتتمثل في بعض مصارف التنمية العامة والمتخصصة (النوعية: صناعية، زراعية، عقارية) فقد كان أداء هذه المجموعة - موضوع البحث - سواء من حيث فعاليته أو من حيث كفاءته دون المستوى المأمول...

حيث يبدو من جملة الأسباب التي أوردتها التقارير المتعلقة بهذا النوع من المؤسسات العامة أنها كانت تفتقر إلى خطة واضحة تحدد فيها أولويات الأنشطة والمشاريع التي ستقوم هذه المصارف بتمويلها سواء اتخذ هذا التمويل شكل المبادرة من قبل المصرف (مضطلعاً بدور المستحدث والممول)... أو من خلال تقديم القروض الميسرة أو بسبب ضعف الإلتزام بمثل تلك الخطة التي تحدد فيها الأولويات وذلك في حال وجود حد أدنى أو ملامح عامة لها...

وقد أدى غياب خطة الأولويات تلك إلى غلبة عوامل غير موضوعية تتحكم

في نشاط مثل هذه المؤسسات في المجموعة محل البحث قد تجد ضمنها إعتبرات المحاسبة والمحسوبة وضغوط المتنفذين.

مجموعة شركات القطاع العام في مجال الصناعات الخفيفة

تشكل المجموعة المختارة في البحث عدداً من شركات القطاع العام التي آلت إلى هذا القطاع من خلال عملية التأميم - في الغالب - وذلك في أوائل أو منتصف الستينات وتمثل مجموعة من الشركات التي تقوم على صناعة الأنسجة والملابس وبعض الصناعات الغذائية والكيمياوية...

قُدِّرَتْ فعالية أداء هذه الشركات العامة - في الغالب - بمستوى تنفيذها لموازناتها التقديرية للإنتاج...، حيث أظهرت بمقتضى هذا المؤشر مستوى معقولاً من فعالية الأداء عزته معظم التقارير الرقابية إلى كون موازنات الإنتاج وبرامجه في هذه الشركات لا تعكس مستويات ملائمة أو طموحة للأداء أصلاً وأن تلك الموازنات تصمم على نحو يسهل تحقيق تقديراتها والظهور بمظهر الأداء الفعال...

أما من حيث الكفاءة، فمن الملاحظ تدني مستويات الإنتاجية في هذه المجموعة من الشركات العامة عزته التقارير الرقابية إلى سبب أو آخر من الأسباب التالية:

- ضعف إنتاجية الأصول الثابتة نتيجة ضعف أو بطء عمليات التجديد والإحلال وضعف برامج الصيانة وتنفيذها...
 - ضعف إنتاجية عنصر العمل كظاهرة مشتركة بين شركات هذه المجموعة، تعود - في معظمها - كما أشارت التقارير إلى:
 - تضخم عدد العاملين بالمقارنة مع تطور حجم الإنتاج.
 - ميوعة الإلتزام من قبل العاملين وضعف عنصر المساءلة.
- وعموماً، تبدو مظاهر ضعف الإدارة وعدم الإلتزام والإنضباط الإداري وسوء

التخطيط وغياب عنصر المساءلة في هذه المجموعة من وحدات القطاع العام أشد وضوحاً مما هي عليه في سواها من وحدات هذا القطاع.

مجموعة شركات القطاع العام في مجال التجارة والتوزيع

أشارت نتائج تقييم الأداء في هذه المجموعة من شركات القطاع العام إلى ضعف صريح في أدائها، سواء من حيث فعالية ذلك الأداء الممثلة في توفير السلع المطلوبة بالكمية والتوقيت والنوعيات المناسبة...، أو من حيث مستوى كفاءتها مقدرة بمعايير الإنتاجية أو الربحية حيث تميز أداء هذه الوحدات بتكلفتها العالية ويتعدد مظاهر الهدر والإسراف فيها....

كما تمثلت فيها مجمل العيوب والمعوقات التي أشرنا إلى ظهور بعضها في المؤسسات الأخرى: من ضعف في الإدارة والإنضباط الإداري والالتزام القانوني وسوء التخطيط والتنظيم وغياب عنصر المتابعة والمساءلة.. على نحو يمكن أن يعتبر أداء هذه المجموعة نموذجاً لفشل الإدارة الحكومية في تسيير ما يتعلق بنشاط التجارة والتوزيع....



نخلص مما أوردناه من عرض مجمل لنتيجة تقييم أداء مجموعة من مؤسسات القطاع العام إلى تأكيد الرأي الذي يذهب إلى أن ضعف أداء هذه المؤسسات لا يعود إلى مفهومها أو طبيعتها بقدر ما يعود إلى الظروف التي إكتنفت تطبيق هذا المفهوم في معظم الدول النامية ومنها بعض الأقطار العربية..

حيث يبدو أن هناك مجموعة من الظروف التي شكلت معوقات أمام تحسين أو تطوير أداء المؤسسات العامة ووحدات القطاع العام من أهمها:

- ظروف السياسة العامة والأوضاع الإقتصادية الكلية التي انعكست على أداء المؤسسة العامة في المجالات والجوانب التالية:

- إدارات تمتاز بشبه حصانة سياسية مما يجعلها - في الغالب - خارج نطاق المساءلة عن نتائج أعمالها وعن ضعف أدائها...

- ضعف في الإلتزام القانوني والإداري ناجمين - في الغالب - عن تلك الصفة التي اختلفت بها إدارات المؤسسات العامة.

- إهمال الوظائف الأساسية للإدارة العلمية من تخطيط ومتابعة ورقابة.

- إخلال بمبدأ الإدارة المتخصصة وإهمال تطبيق المبدأ الذي يقضي بوضع الرجل المناسب في المكان المناسب...، وذلك بفعل تغليب الإعتبارات السياسية والفئوية والشخصية في شغل الوظائف والتعيين في مؤسسات القطاع العام.

قيود يفرضها الواقع الإقتصادي العام على شكل نقص في الموارد وضعف في التكوين الرأسمالي وتجديد أو إحلال الموجودات ونقص أو عدم تنسيق في توفير مواد الإنتاج...، وصعوبة تصريف المنتجات وذلك في ظل القيود المفروضة على عمليات القطع الأجنبي والإستيراد والتصدير... وبشكل عام عدم سلامة أو ملاءمة تخصيص وتوزيع الموارد والمنتجات في ظل الواقع الإقتصادي الكلي وظروف ذلك الواقع..

- الخلل في تنظيم وحدات القطاع العام، حيث كان هذا التنظيم غير مستقراً - في الغالب - وخاصة من حيث علاقات تلك الوحدات بالسلطات المركزية أو التقليدية للدولة والوزارات والهيئات المشرفة على وحدات ذلك القطاع الأمر الذي ترسخت واستشرت معه مظاهر البيروقراطية...، واتسم بسعة التدخل في شؤون تلك الوحدات من قبل الإدارات المركزية أو الهيئات المشرفة مما أفقد إدارات المؤسسات العامة ووحدات القطاع العام القدر الكافي من المرونة والحرية حتى في تصريف شؤونها اليومية على نحو حرم تلك الإدارات من إمكانية المبادرة وسرعة إتخاذ القرار بما يعكس الحاجة الإقتصادية أو ينسجم مع متطلبات الحساب الإقتصادي والتجاري السليم...، إضافة إلى فقدان الأساس اللازم لتوقيع مساءلة فعالة وهي مساءلة تترتب على قدر الحرية في إتخاذ القرار.

يضاف إلى ذلك حقيقة هامة أشارت إليها خلاصة التقييم حين أكدت، أن تدني الأداء يبدو أكثر وضوحاً في وحدات القطاع العام العاملة في مجال الصناعات الخفيفة والتجارة والتوزيع..، على إعتبارها من الأنشطة التي تعتمد - بصورة أوسع - على مرونة التحرك وسرعة إتخاذ القرارات والإمكانات الشخصية.. الأمر الذي بدا معه أن مثل هذه الأنشطة لا تتلاءم أصلاً مع طبيعة الإدارة العامة..

في ضوء ذلك يبدو من المناسب أن نتقل للحديث عن التخصيص الذي نعتقد أنه لا بد من أن يمثل عملية إصلاح لمجموعة من الأوضاع قبل أن يكون مجرد نقل ملكية أو إدارة بعض المؤسسات العامة للقطاع الخاص.

التخصيص

مفهومه

أهدافه

مزاياه

محاذيره

مفهوم التخصيص

ما المقصود بالتخصيص...؟؟

جاء هذا التعبير في لغتنا العربية ترجمة للفظ PRIVATISATION الأجنبية .

وقد أسعفتنا خصوبة لغتنا العربية في تصور وإستخدام أكثر من تعبير للدلالة على مقابل اللفظة الأجنبية المشار إليها من معنى حتى تعددت التسميات إلى درجة تدعو للحيرة إن لم تدعُ للشك في مدى حرصنا على الفردية والمعارضة أو إصرارنا على التباين والإختلاف!!

تخصيص، أم خصخصة، أم تخصيصية، أو خصوصية...، أم لاندرى ما يمكن أن يفتق عنه أفق المعارضة والخلاف العربي العربي من أسماء ومصطلحات للدلالة على هذه العملية...

على كل حال، وإن كنا لا نجد في معجمنا العربي إشتقاقاً صريحاً في هذا المجال...، فإنني أعتقد أن الترجمة - في مثل هذه الحال - يمكن أن تدخل في نطاق البحث عن مصطلح مناسب...، وهنا يبدو أن أنسب المصطلحات ما كان أسهلها لفظاً وأكثرها دلالة...

ومن هذا المنطلق ربما كان تعبير (التخصيص) الذي يقابل (التعميم) من خاص وعام...، الذي استخدمته في هذا البحث أكثر التعبيرات سهولة وبساطة وقرباً من الدلالة على المقصود من هذه العملية، التي تعني بمفهومها المباشر نقل العام إلى الخاص...، أي نقل بعض وحدات القطاع العام إلى القطاع الخاص.

فالتخصيص إذا يعني - بمفهومه المباشر - نقل ملكية أو إدارة المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص... سواء إتخذ ذلك شكل البيع المباشر أو التملك أو المبادلة بالديون أو من خلال عقود الإدارة أو التأجير....

ذلك هو المفهوم المباشر للتخصيص...، ولكن يبدو من استعراض مجمل الآراء التي تناول هذا الموضوع، أن التخصيص قد يمثل جزئية من عملية أشمل وأكثر تعقيداً تدخل في نطاق ما يعرف بالتكليف الإقتصادي أو إصلاح الهياكل الإقتصادية...

حيث تكاد تجمع الآراء أن مجرد نقل ملكية أو إدارة المؤسسات العامة أو وحدات القطاع العام إلى القطاع الخاص لا يحقق الأهداف المرجوة من التخصيص كعملية متكاملة...، وذلك ما لم يقترن التخصيص بمجموعة من الإجراءات المرافقة أو المسبقة التي تضمن إخضاع المؤسسات بعد تخصيصها لآلية سوق سليمة الأداء تضمن جواً سليماً من المنافسة والحرية في تسيير نشاطها في ظل تلك المنافسة...

فمن المعروف أن مظاهر تحسين الكفاءة الناجمة عن التخصيص بمفهوم نقل الملكية أو الإدارة، لا تنطوي بالضرورة وبشكل تلقائي على تحسين مستوى الكفاءة المتعلقة بتخصيص وتوزيع الموارد والسلع أو الخدمات...، لأن ذلك (أي كفاءة التخصيص والتوزيع) يتوقف بدرجة أكبر على هيكل السوق الذي تعمل فيه المؤسسة أكثر مما يتوقف على نوع الملكية أو شكل الإدارة...

ولذلك فإنه يبدو أنه لا يمكن زيادة كفاءة توزيع الموارد والسلع المنتجة إلا حين يكون التخصيص مصحوباً بتعرض المنشآت لضغوط المنافسة...

فالعامل الأكثر أهمية من نقل الملكية أو الإدارة هو الإخضاع للمنافسة وآلية سوق سليمة الأداء...

والوصول لمثل هذه السوق سليمة الأداء يتطلب - في الحقيقة - أكثر من مجرد نقل ملكية أو إدارة المؤسسات العامة للقطاع الخاص...

إنه يتطلب التوجه بثبات وإستقرار نحو عملية متكاملة لإصلاح مظاهر الخلل الهيكلي في الإقتصاد الوطني...

لذلك لا بد من أن تستبق عمليات التخصيص أو تتزامن مع إصلاح سياسات الإستثمار والنقد والإئتمان وتطوير السوق المالية والأسواق عامة وضمنان تمثيلها

بحرية لعرض وطلب حقيقيين...

وكذلك تطوير ما يلزم من التشريعات المنظمة للأوضاع الإدارية والإقتصادية العامة ولظروف الإستثمار...

إضافة إلى ضرورة تطوير مفهوم الدعم بحيث يتقلب هذا الدعم من صورة دعم للإستهلاك إلى صورة دعم الإنتاج...

وتهيئة الظروف التي تضمن جدية الإدارة في القطاعين العام والخاص والتزامها بالقوانين والأنظمة والقضاء على مظاهر الضعف والفساد فيها..، وإخضاعها للمراقبة والمساءلة...

التخصيص والمنافسة

إلا أن إرتباط عملية التخصيص - على النحو الوثيق المشار إليه - بشرط قيام المنافسة، والتي يتطلب قيامها سليمة جملة من الإجراءات الإصلاحية الهيكلية في الإقتصاد الوطني وفي بعض الأوضاع الإدارية أيضاً..، يضعنا أمام مجموعة من التساؤلات منها على سبيل المثال:

إلى أي مدى يمكن تحقيق شرط المنافسة في ظل الأوضاع الإقتصادية العالمية السائدة..؟؟ ثم إلى أي مدى يمكن تحقيق المنافسة في واقع الأسواق المحلية الضيقة في بعض البلدان النامية ومنها بعض الأقطار العربية...؟؟

المنافسة المحلية

إذا افترضنا إمكانية تحقيق شرط حرية السوق وتوفير جو معقول من المنافسة في بعض المجتمعات المتقدمة ذات النظم الديمقراطية والإمكانات البشرية والمادية والتقدم التقني وسيادة النظام والقانون وتوافر الأطر المؤسسية والقانونية اللازمة لإيجاد مثل تلك السوق (رغم ظلال الشك التي تكتنف سلامة وصدق تعبير تلك السوق في ضوء ما سوف نشير إليه في الفقرة التالية من مظاهر التكتل والإحتكار المنظم التي تعتبر سمة إقتصاد اليوم).

فإنه قد يكون من الصعب الوصول - في المجتمعات النامية - إلى نفس

الظروف التي تضمن قيام مثل تلك السوق، تلك الظروف التي يمثل الجانب الأكبر منها مستوى حضارياً أكثر مما يمثل مجموعة من الإجراءات التي يمكن تحقيقها بمجرد الرغبة في التغيير... هذا من جهة...

ومن جهة أخرى، هل يكفي حجم السوق في بعض البلدان النامية ومنها معظم الأقطار العربية، بكياناتها الإقليمية الضيقة، وبعدها عن صيغ التنسيق والتكامل الإقتصادي...، هل تكفي حجوم تلك الأسواق المحلية القائمة في تلك الكيانات لتحقيق شرط المنافسة المحلية بفرض توفر كامل شروطها ومتطلباتها...؟؟

ألا يعتبر تحقيق شرط المنافسة مع ضيق تلك الأسواق من قبيل الترف الإقتصادي...، حيث يبدو أن بعض المشاريع القائمة وكأنها تتمتع بشبه احتكار طبيعي للسوق...، وذلك نظراً لضيق تلك السوق للدرجة التي يبدو معها المشروع الوحيد في بعض أوجه الإنتاج وهو يعمل بأقل من طاقته المتاحة...!

فقد يبدو حجم السوق في الكثير من البلدان النامية الصغيرة ومنها معظم الأقطار العربية من الضآلة والضعف بحيث لا يكفي الطلب فيها لتشغيل مجموعة من المنشآت المتنافسة بكامل طاقتها الإنتاجية...

لذلك قد يؤدي الإصرار على المنافسة في ظل هذا الضيق في الأسواق إلى هدر إقتصادي يتمثل في بقاء جزء كبير من الطاقات الإنتاجية للمنشآت المتنافسة عاطلاً...

أو تقوم الضرورة، علاجاً لذلك، إلى الإنتاج من خلال الوحدات الإقتصادية صغيرة الحجم والتي قد يتعد نمط الإنتاج فيها عن شرط الحجم الإقتصادي المناسب الذي يحقق وفورات أكبر....

المنافسة الخارجية

إذا كانت حرية السوق والمنافسة شرطين لازمين لتحقيق أهداف التخصيص...، فهل المقصود بذلك السوق الداخلي أو المحلي فقط...، أم أن المطلوب هو التعرض أيضاً للمنافسة الخارجية والإنتتاح على الأسواق العالمية...؟

إن الدعوة للتخصيص كما يروج لها من قبل الهيئات الدولية والإقليمية تقترن

بالدعوة إلى تحقيق المنافسة كاملة، داخلية محلية وخارجية، وتشير أقلام الداعين لمثل هذه المنافسة إلى أن البيئة التنافسية بيئة صحية تتحقق فيها كفاءة تخصيص الموارد واستخدامها وذلك سواء قامت تلك المنافسة بين المنتجين المحليين (المنافسة الداخلية)، أو بين المنتجين المحليين من جهة وبين الموردين (منافسة الواردات)، أو بين المنتجين المصدرين المحليين ومنافسيهم من المنتجين الأجانب (المنافسة من خلال الصادرات) . .

والحقيقة أن مثل هذه الدعوة للحرية الاقتصادية الكاملة والإفئاح على الأسواق الخارجية تضعنا أمام عدة تساؤلات . . .

إن أول ما يمكن التساؤل عنه هو حقيقة الحرية الاقتصادية وصحة المنافسة في ظل الإقتصاد العالمي المعاش . . .

هل من الممكن، في ظل التطور الهائل في وسائل تقنية الإنتاج والاتصالات، ومع ظاهرة تركيز الأموال والثروات والطاقت الإنتاجية المقترن بنوازع التحكم والسيطرة التي وصل معها النشاط الإقتصادي لمرحلة الكارتلات والإحتكار المنظم متعدد الجنسيات، والمنشآت الكبيرة والشركات العملاقة التي تتمتع بكل مزايا ووفورات الإنتاج الكبير المسيطر والتي تجني ثمار الضغط الإقتصادي والسياسي بحيث يبدو أنها أصبحت تدير إقتصاد وسياسة العالم . . . هل من الممكن في ظل هذا الواقع العالمي السائد أن نضمن توافر شرطي سلامة المنافسة وحرية الأسواق عملياً ومع الإعتذار لكل الإجتهدات النظرية مخلصمة كانت أو موجهة . . .؟؟

ثم هل تنطلق الدول المتقدمة حقاً من مبدأ الحرية الاقتصادية الكاملة واحترام شرط المنافسة وضمنان سلامته . . .؟

ألم تلمح الدول المتقدمة نفسها - كلما تطلب الأمر - بإجراءات الحماية الجمركية . . . وباستخدام حصص الإنتاج والإستيراد . . . وبالسعي لتخفيض العجز في الميزان التجاري . . . وباللجوء إلى التكتلات الاقتصادية الإقليمية . . . وبإصرارها على سياسات دعم الإنتاج في مجتمعاتها . . . ألا يعتبر كل ذلك من الإجراءات المضادة للحرية الاقتصادية المطلوبة على الصعيد العالمي ولشرط

سؤال أخير يطرح نفسه أيضاً هنا - إضافة لما أشرنا إليه - يتلخص فيما إذا كانت إمكانات الدول النامية المتواضعة - في مجال الإنتاج المتطور تقنياً - تسع سلامة المنافسة الخارجية . . . ؟؟

أم المطلوب من هذه المنافسة هو أن تبقى الدول النامية منتجة للمواد الأولية الرخيصة وأن تظل أسواقاً مفتوحة للمنتجات الغربية المتطورة والمتطورة الأسعار أيضاً . . . ؟

لقد كان من الممكن تصور احتمال الإفادة من مثل هذه المنافسة لو أبدت الدول المتقدمة نفسها إتجاهاً نحو تحقيق المنافسة والحرية الاقتصادية على الصعيد العالمي كاملة مشفوعة بالإتجاه نحو تعديل أو تكييف هيكلها الاقتصادية هي أيضاً على نحو يتيح أعمال مبدأ التخصص وتقسيم العمل على النحو الذي حبا به الله هذا الكون عندما جعل مناطقه متباينة في الطبيعة والمناخ والموارد والقدرات . . .

لكنه لا يبدو - على المدى المنظور - أن سياسة الدول المتقدمة تأخذ في الإعتبار مثل هذا التكييف الإقتصادي المطلوب، أو أنها تبدي رغبة في الإتجاه نحوه لتحقيق شرط الحرية الاقتصادية والمنافسة الكاملة على الصعيد العالمي . . .

إن الدول المنتجة للنفط - على سبيل المثال - هي الدول الأكفأ إقتصادياً على إنشاء سلسلة من الصناعات النفطية المعروفة بالصناعات البتروكيمياوية . . . هذا ما يؤكده المنطق والحساب الإقتصادي السليم . . .

وهو منطق إستندت إليه - لاشك - دراسات الجدوى الباهظة التي قدمتها كبرى الشركات الغربية المتخصصة في هذا الشأن في تأييدها لقيام مثل هذه الصناعة في بعض الدول النفطية شرق الأوسطية. ولكن كيف إستقبلت الدول المتقدمة صادرات تلك المنتجات بعد اكتمال مشاريعها . . . ؟

هل طبقت مبدأ حرية السوق وشرط المنافسة الخارجية كما هو مطلوب اليوم من الدول النامية مع الدعوة للتخصيص . . . ؟؟

سؤال كلنا يعلم الإجابة عليه . . . الأمر الذي يفترض معه أن نعي المطلوب

من الدعوة للإنتفاخ الخارجي دون حدود تحت شعار سلامة البيئة التنافسية وحسن تخصيص وتوزيع الموارد واستخدامها..

تلك تساؤلات تحتاج إلى وقفة تأمل متأنية ربما لا تكون نتیجتها في صالح الدعوة للتخصیص المقترنة بشرط تحقيق المنافسة الكاملة، أي بما فيها المنافسة الخارجية التي تدعو إلى فتح أو إنفتاح الإقتصاد المحلي على الأسواق الخارجية على نحو كامل وبلا حدود...

إلا أنه قد يتم التلمیح في الكثير من الأحيان إلى تلك النماذج الناجحة للتنمية في دول جنوب شرق آسيا المعروفة بنمو آسيا..، وكأنه يطلب من الدول النامية الأخرى أن تحذو حذو تلك الدول...

وقد لا يكون هناك ما يمنع من الإقتداء بتلك النماذج..، إلا أن ذلك يقتضي دراسة أحوال التنمية فيها دراسة متأنية..، والبحث فيما إذا كان واقع تلك الدول يمثل تنمية حقيقية أم أنه نمو مرتبط بالتبعية للشركات متعددة الجنسية..، وباستخدام أسماؤها ونفوذها في تصريف منتجاتها..

كما أنه ليس هناك أيضاً ما يمنع من دراسة النموذج الهندي للتنمية وهو نموذج لا يمثل نفس المستوى من الانفتاح والتبعية.

على كل حال، لم يثبت - حتى الآن - كما ترى بعض الآراء، أن الإتجاه نحو المنافسة الخارجية أَدعى إلى تحقيق التنمية الإقتصادية الحقيقية والمتوازنة..، بل الأرجح أن يؤدي الإنفتاح غير المنضبط على الأسواق العالمية إلى شكل من أشكال النمو المشوه الذي يعتبره (بتلهيم) تخلفاً في حد ذاته: حيث تنمو بعض القطاعات التي ترتبط بمصالح المستثمر أو الشريك الأجنبي على حساب قطاعات أخرى مما يفقد النمو صفة التنمية الحقيقية المتكاملة والمتوازنة..

لذلك فإنه يبدو من الضروري - منذ البداية - أن نقف حيال الدعوة إلى التخصیص وقفة مبدئية متأنية، بحيث نحدد من خلالها مفهوم وأهداف التخصیص الخاصة بنا وفق ما تملیه المصلحة القطرية والقومية في ظل الظروف الدولية السائدة والتي ربما لا يبدو معها أن الدعوة للتخصیص والإصلاح الإقتصادي - كما تصور لنا - خالصة القصد لتصحيح أوضاعنا الإقتصادية بما يعود بالنفع على

مجتمعاتنا بل ربما أخفت تلك الدعوة وراءها منافع عديدة للغير على حساب منافع أهل الدار...!!

من هذا المنطلق، ربما كان التصور المناسب للتخصيص، بشكل بدئي وعام، هو ذلك الذي تركز فيه الجهود في أقطارنا العربية ذات القطاع العام الذي يمتاز حتى الآن بالسعة والسيادة نحو تحسين مناخ الإستقرار السياسي والإقتصادي ابتداءً، وأن يتجه فيها التخصيص نحو هدف تهذيب القطاع العام من شطط النطاق بإعادة بعض منشآته التي لا ينسجم النشاط فيها أصلاً مع طبيعة الإدارة العامة...، والتي لا تتفق إدارتها من قبل الحكومة مع الضرورة أو الحاجة الإقتصادية...، إعادة مثل هذه المؤسسات إلى النشاط الخاص.

وأيضاً أن يقترن التخصيص الهادف إلى تهذيب شطط النطاق على النحو المشار إليه بتهذيب شطط الأداء فيما سيبقى من مؤسسات عامة دون تخصيص وذلك بتوفير القدر المناسب من الحرية والمرونة لإدارته وتعرضها للمنافسة المحلية ما أمكن ذلك.

أو المنافسة على الصعيد العربي إن صح العزم على الإتجاه نحو الإصلاح والتكليف الإقتصادي بهدف تحقيق التنسيق والتكامل العربي الذي طال إنتظاره. مع ضرورة الحرص على إخضاع إدارات تلك المؤسسات العامة الباقية دون تخصيص للمساءلة المبنية على تقويم موضوعي وفعال للأداء... .

أما فيما يتعلق بالحرية الإقتصادية والمنافسة في جانبها المتعلق بالتبادل الخارجي، فإن هذا الجانب لا بد من تناوله بحرص كبير، فالدعوة للإنتفاع والحرية الإقتصادية قد لا تكون دعوة خالصة لصالح مجتمعاتنا...، لذلك لا بد من أن ينظر فيها وأن تدار بحكمة من واقع المصلحة الوطنية...، فالأمر أولاً وأخيراً فيما يتعلق بالعلاقات بين الدول يقوم على تلك المصلحة.

أهداف التخصيص

سنلاحظ من سياق ما قدمناه أن الهدف الأساسي للتخصيص هو رفع الكفاءة والإنتاجية في مؤسسات القطاع العام بعد تخصيصها . . .

وتؤكد الآراء التي تتناول موضوع التخصيص أنه ما لم يكن هناك كسب من حيث تطوير الأداء والكفاءة وتحسين معدلات الإنتاجية، فإن التخصيص لن يعني سوى مجرد نقل ملكية أو إدارة المؤسسات العامة دون أية آثار صافية على الثروة الوطنية . . .

ذلك أن رفع كفاءة المؤسسات المخصصة سيحسن الإنتاجية . . . وإذا كانت الظروف الاقتصادية الأخرى مستقرة فإن الأسعار ستتخفض بعامل تحسن الإنتاجية و سيزداد الإنتاج ويتحسن الطلب على الأيدي العاملة وستبدأ معالم الصحة في الإقتصاد بالظهور . . .

ومع ذلك - فإن تلك الآراء تؤكد - على أنه قد تمتص دوامة الإقتصاد الكلي مكاسب تحسن الإنتاجية، لذلك فإنه من البديهي ألا ينظر إلى عملية التخصيص كحل لمختلف المشاكل الاقتصادية أو كعامل يساهم في تحسن الأوضاع المالية للحكومات . . .

فعلمية التخصيص ليست بديلاً عن ترشيد الإنفاق العام . . . ، أو تحسين مستوى الأداء الضريبي . . . ، أو الحد من التوسع في الإقتراض عن طريق الزيادة في الإصدار النقدي . . . ، أو ترشيد سياسات الدعم . . الخ .

كما تؤكد الآراء أنه لا بد من أن يقترن هدف رفع الكفاءة الذي يؤدي إلى تحسين الإنتاجية والإنتاج بهدف تحسين آلية توزيع الموارد والسلع وفق متطلبات سوق سليمة . . .

وقد ألمحنا في الفقرة السابقة إلى أن تحسين آلية التوزيع لا تتم تلقائياً بالتخصيص نفسه، وإنما تتوقف بدرجة أكبر على هيكل السوق الذي تعمل فيه المؤسسات المخصصة . . .

لذلك فقد تم التأكيد على أن التخصيص لا بد من أن يكون مصحوباً بزيادة تعرض المنشآت لضغوط المنافسة... المحلية منها بشكل خاص...، كلما أمكن تحقيق مثل تلك المنافسة...

ولكن أليس للتخصيص أهدافاً أخرى أو آثاراً مشتقة من هدفه الأصلي المشار إليه؟
ألا ينبجم عن التخصيص تخفيف أعباء الحكومات التي تتحمل نتائج الأداء الضعيف لمؤسسات القطاع العام...؟ وأعباء الدعم الذي تتحمله الحكومات والذي يمثل - في العادة - نزيفاً مستمراً للإقتصاد الوطني...؟

تختلف - في الحقيقة - النظرة إلى الأهداف الأخرى للتخصيص وإلى آثاره المشتقة وبالذات ذلك الهدف أو الأثر المتعلق بالتخفيف من الأعباء الحكومية التي تبدو في الكثير من البلدان النامية مطلباً أو هدفاً ضرورياً وملحاً في ضوء ما تتحمله موازاناتها ومواردها من ضغوط ونزيف مستمر.

فمن الباحثين من يرى أن هدف التخفيف من أعباء الحكومات يعتبر هدفاً مشتقاً من الهدف الأصلي الممثل: في تحسين آلية التوزيع في سوق سليمة الأداء تعكس الأسعار الحقيقية..

وأن تحقيق هذه الأهداف الأصلية للتخصيص سيساهم في إصلاح بعض مظاهر الخلل في الهيكل الإقتصادي الكلي على نحو يعكس بالتالي إيجاباً على موارد الحكومات ويخفف من أعبائها...

والبعض الآخر يرى أن مجرد عملية التخصيص بمعناها الضيق الذي يعني مجرد نقل ملكية أو إدارة بعض المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص، حتى وإن لم يقترن بإصلاح هيكل الأسعار، أو لم يرتبط بشرط المنافسة وسلامة السوق وتحسين آلية تخصيص وتوزيع الموارد والسلع فإنه يمكن أن يخفف من الأعباء الحكومية وذلك من خلال:

- الإيرادات التي يمكن أن تحصل عليها الحكومة نتيجة بيع المؤسسات العامة المزمع تخصيصها، والتي يمكن أن تحول إلى الإستثمار في مجالات مجدية أخرى كتطوير البنى الأساسية، والبحث العلمي والتدريب...

فعلى سبيل المثال، يقدر أنه في القطر المصري - يبلغ رأس المال المستثمر في القطاع العام (عدا مؤسسات النفط وشركة قناة السويس) حوالي ٢, ٨٤ مليار جنيه مصري . . .

وبفرض أن القيمة السوقية للمؤسسات العامة المزمع تخصيصها تعادل قيمة رأس المال المستثمر فيها (على أساس أن الخاسر من تلك المؤسسات يكافئ الربح منها)، وأنه سيتم تخصيص ١٠٪ فقط من تلك المؤسسات فإن ذلك سيعني تحقيق إيرادات للدولة مقدارها ٤, ٨ مليار جنيه .

- زيادة الإيرادات الجارية للدولة كحصيلة الضرائب التي يمكن أن تحصلها عن أرباح المؤسسات بعد تخصيصها، أو كنصيب من تلك الأرباح في الشركات المختلطة أي المخصصة جزئياً . . .

- خفض النفقات الجارية للحكومات ممثلة في ما كانت تتحمله الدولة على شكل خسائر تحقّقها المؤسسات العامة الخاسرة . . .، أو كدعم مقدم لتلك المؤسسات أو من خلالها . . .

وإن كنا لا ننكر أن مجرد عملية التخصيص بمعناها الضيق وإن لم تقترن بإعادة تنظيم الإقتصاد الكلي وضمان آلية سوق سليمة قد يحقق بعض الموارد والفورات الآنية للحكومات . . .، إلا أن التركيز على هذا الهدف . . .، والإنطلاق منه منفرداً في عملية التخصيص قد يفشل عملية التخصيص على الأمد الطويل لفقدانها منطلقاتها السليمة . . .

لذلك فإن عملية التخصيص لا بد من أن تقترن بتوفير العوامل والمنطلقات التي تضمن إستمرارها تحقيقاً لأهدافها الأساسية في رفع مستوى الأداء وتحسين مستوى الكفاءة الإنتاجية والتوزيعية والتي لا يمكن أن تتحقق - بإجماع الآراء تقريباً - إلا من خلال التوجه نحو إصلاح الإقتصاد الكلي وتحريره . . .

ومن هنا نستطيع أن نقدر مدى صعوبة التعميم في طرح عملية التخصيص وتصور أساليبها . . .، وذلك لاعتقادنا بأن تلك العملية مرهونة - في ضوء الأهداف التي ألمحنا إليها - بالظروف القائمة في كل مجتمع على حدة خاصة عندما يتباين حجم القطاع العام بين مجتمع وآخر على النحو الذي كنا قد أشرنا إليه في الفصول السابقة .

مزايا التخصيص ومحاذيره

ربما كان من المناسب أن نستكمل هذا الفصل بالإشارة إلى ما يمكن ان نتصوره كمزايا لعملية التخصيص وما يمكن أن نتوقعه كمحاذير تترتب عليه.، ومن ذلك:

المزايا

تحسين الأداء والإنتاجية

يعتبر تحسين الأداء والإنتاجية للمؤسسات بعد تخصيصها وذلك بتعريضها للمنافسة والبعد بإدارتها عن قيود التدخل الحكومي من أهم أهداف التخصيص. كما أن هدف تحسين توزيع وتخصيص الموارد والسلع المترتب على سلامة السوق والمنافسة فيها تعتبر أيضاً من الأهداف الأساسية المشتقة من هدف تحسين الأداء والإنتاجية... بحيث يشمل هذا التحسين جوانب الإنتاج والتوزيع.

تهذيب الشطط في القطاع العام

تخليص القطاع العام من الشطط الذي آل إليه هذا القطاع سواء من حيث نطاقه بعد أن إمتد نطاق القطاع العام إلى أبعد من الحدود التي تمثل الحاجة الإقتصادية الطبيعية لهذا القطاع، وهو امتداد لم يكن لينسجم مع طبيعة أو بيئة القطاع العام أصلاً..

ومن حيث الشطط في الأداء بحيث يتناول التخصيص إصلاح عيوب الإدارة

والأداء فيما سيبقى من مؤسسات القطاع العام دون تخصيص وذلك بمنحها الحرية والمرونة اللازمة وإخضاعها لمساءلة فعالة مبنية على تقييم موضوعي لأدائها.

التخفيف من أعباء الحكومات

وذلك سواء من حيث الإيرادات التي يمكن أن تحصل عليها الحكومة كئمن للمؤسسات المزمع تخصيصها أو حصص للأرباح في المؤسسات المخصصة جزئياً...، أو على شكل ضرائب على أرباح المؤسسات المخصصة..

أو من حيث تخلصها من أعباء الأداء الضعيف والخسائر التي تحققها بعض المؤسسات العامة...، أو تكاليف الدعم المقدم لتلك المؤسسات أو من خلالها...، وذلك على النحو الذي ألمحنا إليه في المبحث السابق.

تحقيق مزايا الإدارة الخاصة

وبشكل عام، تحقيق معظم المزايا التي يتصور تحقيقها في ظل الإدارة الخاصة ومن ذلك على سبيل المثال:

- الحد من التدخل في إتخاذ القرارات في إدارة المؤسسة بعد التخصيص.
- تقاضي العمال والموظفين أجوراً أعدل وأكثر إرتباطاً بالإنتاج وبالجهد المبذول مما يعتبر من عوامل رفع مستوى الإنتاجية والشعور بالمساواة وتشجيع التطوير والإبداع.
- الإرتباط بعوامل السوق التجاري والمالي بدلاً من العمل في ظل قيد الموازنة الهين...، وتحميل الحكومة نتائج الأداء الضعيف...
- إحلال إشراف ورقابة المساهمين ذوي المصلحة الذاتية محل إشراف ورقابة موظفين بيروقراطيين لا مصلحة مباشرة لهم.
- تلك هي أهم المزايا التي لخصناها هنا دفعاً للتكرار بعد أن كنا قد ألمحنا سابقاً إلى أهداف التخصيص وأهم غاياته التي يمكن أن تعتبر في نفس الوقت من مزاياه.

مخاطر أو محاذير أو مخاطر التخصيص

أما المخاطر أو المحاذير التي قد تنجم عن عملية التخصيص أو التي تترتب على سوء التخطيط أو التنفيذ لهذه العملية أو عدم إكمالها أو إنحرفها فيمكن أن نتصور منها - على سبيل المثال - ما يلي:

- أنه إذا لم يقترن التخصيص بإصلاح تشريعي وإداري واقتصادي...، وإذا لم تتجه النية بإخلاص وثبات نحو مثل هذا الإصلاح فإن التخصيص قد لا يحقق أهدافه..

بل قد يؤدي التخصيص في مثل هذه الأحوال إلى نتائج عكسية أو إلى نكسات إقتصادية ربما فاقت سلباتها سلبات القطاع العام.

- إن عمليات بيع ونقل الملكية يجب أن تتم بعوي كامل وبأسلوب إداري سليم يضمن سلامة تلك العمليات وبعدها عن الفساد...

فقد أظهرت بعض عمليات التخصيص، في بعض الدول النامية الإفريقية، أنها لم تنج من ظاهرة الفساد الإداري حينما تم تخصيص بعض المؤسسات العامة لصالح بعض الفئات بعد تقدير ثمن بيعها بأقل من قيمها الحقيقية...، كما استمر بعض تلك المؤسسات المخصصة متمتعاً بامتياز إحتكاري... أو استمر بعضها بتلقي الدعم من الحكومة...!!

وواضح أن مثل هذا التخصيص سيأتي بعيداً عن أهدافه تماماً ويصبح وسيلة لنفع فئات معينة من المجتمع على حساب باقي الفئات وعلى حساب الإقتصاد الوطني.

- إن تخصيص بعض المؤسسات العامة ذات الإحتكار الطبيعي، مع استمرارها في وضعها الإحتكاري، قد يؤدي إلى الإضرار بمصالح جمهور مستهلكي السلع

والخدمات المنتجة من قبل تلك المؤسسات على شكل رفع أسعار تلك السلع والخدمات المنتجة.

لذلك فإن تخصيص مثل هذه المؤسسات يأتي - عادة - في مرحلة متأخرة على سلم أولوية التخصيص كما سوف يشار في الفصول القادمة.

إلا أنه إضافة للأولوية المتأخرة، فإنه من الضروري، إذا ما تم تخصيص مثل هذه المؤسسات، من أن يقترن التخصيص بتحديد معدل أعلى للعائد الذي سيسمح لهذه المؤسسات بتحقيقه...، أو الأفضل من ذلك تحديد الحد الأقصى للسعر الذي يمكن ان تقدم فيه منتجاتها أو خدماتها للجُمهور...، مع الإسترشاد في ذلك ببعض مؤشرات الأسعار القياسية على النحو المعروف..

إن مثل هذا الإجراء يعتبر ضرورياً في مثل هذه المؤسسات ذات المركز الاحتكاري وذلك تجنباً لنوازع رفع الأسعار بهدف تحقيق أكبر قدر من الأرباح..

- إذا لم يقترن التخصيص باستمرار إضطلاع الحكومة بالإستثمار الإجتماعي فإن التخصيص قد يؤدي إلى إغفال المصالح العامة الإقتصادية والإجتماعية على الصعيد الوطني: فالبحث العلمي، والتطوير، ونقل التقنية...، والتدريب...، وتطوير بعض المناطق، أو الإهتمام ببعض القطاعات والأنشطة، كل ذلك يقتضي إستمرار الجهود الحكومية إلى جانب جهود القطاع الخاص.

- لا بد من ملاحظة أنه لم يثبت حتى الآن، كما تشير التجارب السابقة في التخصيص، تحسن الكفاءة نتيجة نقل الملكية فقط...، بل جاءت الكفاءة نتيجة التعرض لعوامل المنافسة والسوق والبعد بالمؤسسات العامة عن التدخل الحكومي....

حيث يبدو أن بعض المؤسسات العامة قد تحسنت إنتاجيتها لمجرد إخضاعها لعوامل السوق وتحرير إدارتها من القيود الحكومية....

لذلك فإن هناك خطورة من تركيز الإنتاج نحو بيع المؤسسات العامة تحت إلحاح ضغوط توفير الموارد للموازنة أو التخفيف من أعباء الدين الخارجي...،

واعتبار ذلك هدفاً تقف عنده عملية التخصيص...، الأمر الذي يعيد التخصيص - كما سبقت الإشارة - عن تحقيق أهدافه الأساسية.

- يشير البعض إلى أن التوسع في عمليات التخصيص في مجتمعات تفتقر إلى الكوادر الإدارية الوطنية الكفؤة التي تستطيع إدارة المؤسسات المخصصة، كما هو الحال في بعض المجتمعات النفطية الحديثة، فإن مثل ذلك التوسع قد يؤدي إلى زيادة الإستهانة بالإدارة الأجنبية.

إلا أن هذا المحذور يبقى في نطاقه الضيق لسببين:

السبب الأول:

هو أن القطاع العام في هذه المجتمعات ليس من السعة بحيث يتم فيها تخصيص واسع لا يمكن إستيعابه بالكوادر القائمة.

والسبب الثاني:

أن الكوادر العاملة في المؤسسات العامة المخصصة يمكن أن تستمر في إدارة المؤسسات بعد التخصيص..

ومع ذلك فإن الأمر - بعد التخصيص مرتبط بنظرة القطاع الخاص الذي آلت إليه المؤسسات المخصصة، وقد يتجه هذا القطاع فعلاً نحو التوسع في استخدام الإدارة والعمالة الأجنبية..

لذلك قد يكون من المناسب في مثل هذه الحالات أن تقترن عماليات التخصيص بتشريع أو تنظيم مناسب يحد من ذلك الإحتمال، إحتمال التوسع في الإعتتماد على العمالة الأجنبية في المؤسسات العامة المزمع تخصيصها.

أو أن يتم تشجيع القطاع الخاص على استخدام العمالة المحلية المتوفرة وخاصة المواطنة منها.

إجراءات التخصيص

الأنماط

النطاق

الآلية والمراحل

أنماط التخصيص

سبقت الإشارة إلى أن التعميم في عملية التخصيص أمر لا ينسجم مع تعدد أهدافه، واختلاف الظروف التي يمكن أن يعالجها...

لذلك فإنه من المتصور أن تتم عمليات التخصيص وفق أنماط أو نماذج متعددة يختار منها كل مجتمع ما يلائم أوضاعه وما ينسجم مع الأهداف التي يأمل في تحقيقها من هذه العملية.

وسنورد فيما يلي بعض الملامح العامة لأنماط متصورة من التخصيص على نحو متدرج بدءاً ببعض العمليات التي تأخذ مفهوم إصلاح أوضاع المؤسسات العامة مما قد لا يدخل في نطاق عملية التخصيص نفسها كتعريض المؤسسات العامة للمنافسة، أو محاولة التفرقة بين الإدارة والملكية، أو البدء بعمليات التخصيص وفقاً لما يعرف بنمط أو نموذج التخصيص التلقائي...، ثم سنتعرض لبعض نماذج عملية التخصيص بمعنى نقل ملكية أو إدارة المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص.

تعريض المؤسسات العامة للمنافسة وإلغاء الدعم

يتصور البعض أن العامل الأساسي في رفع كفاءة المؤسسات العامة هو تخلي الحكومة عن دعمها أو تحمل خسائرها؛ وعدم التدخل بالتالي في شؤونها وتركها تخضع لعوامل وظروف السوق بشكل كامل لتتلاقى مصيرها...!

فإما أن تنجح في تحسين أدائها في ظل الأسعار الحقيقية التي تفرضها عليها السوق...، وإما أن تفشل فتصفي..

ولا يخفى أن مثل هذا التصور يعتبر تصوراً نظرياً بحثاً...، حيث أنه لا ينسجم مع طبيعة المؤسسة العامة نفسها، كما أنه ينطوي على هدر إقتصادي وافتتات على حقوق العاملين في المؤسسة العامة في حال عدم صمودها للمنافسة...

إن الصفة الأساسية للمؤسسة العامة تجعلها أداة من أدوات تنفيذ السياسة العامة للدولة...، لذلك فإن تركها - بشكل مطلق - لعوامل السوق لا ينسجم مع تلك الصفة، ويفقد الكثير من المؤسسات العامة مبرر وجودها أصلاً..

كما أن تعريض المؤسسات العامة إلى المنافسة على النحو المتصور ينطوي كما أشرنا على هدر إقتصادي إذا كانت المؤسسة تقوم على إنتاج سلعة هامة أو خدمة ضرورية...

والافتتات على حقوق العاملين يتضح إذا ما كانت ظروف السوق نفسها غير عادلة أو غير سليمة...، كأن تتعرض المؤسسات لمنافسة خارجية من قبل شركات أكثر عراقة وتعمل في ظروف أكثر استقراراً وتقدماً.

ومع ذلك، فإن مثل هذا الأسلوب قد يكون ملائماً بالنسبة لبعض وحدات القطاع العام التي تعمل في مجال الصناعات الخفيفة غير الهامة وفي الأنشطة السياحية وفي مجال التجارة والتبادل وعموماً في تلك الأنشطة التي امتد إليها نطاق القطاع العام دون ما حاجة أو ضرورة إقتصادية أو إجتماعية معتبرة...

في حين أنه لا يمكن تصور مثل هذا الشكل من تعريض المؤسسات العامة لعوامل السوق على إطلاقه في المؤسسات المرفقية أو مؤسسات الخدمات الضرورية أو السلع الإستراتيجية... وذلك لما يمكن أن يترتب عليه من إخلال بصفة المؤسسة العامة كمنظمة تستهدف الصالح العام...

فصل الملكية عن الإدارة

لما كان أحد العيوب الرئيسية في تنظيم وحدات القطاع العام الذي يسبب ضعف أدائها سعة التدخل في شؤونها من قبل الإدارات الحكومية التقليدية أو

الهيئات المشرفة على تلك الوحدات في التنظيمات المختلفة. . .

فإن البعض يرى أن فصل ملكية المؤسسة العامة عن إدارتها، أي فصل دور الحكومة باعتبارها المالكة عن التدخل في إدارتها يعتبر من الوسائل الكفيلة بتحسين أداء المؤسسات العامة مما يعني عن التخصيص أو تضيق من نطاقه. .

ويتم ذلك بإبقاء المؤسسة العامة مملوكة للدولة وإعطاء إدارتها الحرية الكاملة في تصريف شؤونها ضمن السياسة العامة أو الخطة المقررة أو القوانين الناظمة لنشاط المؤسسة. .، دون تدخل في شؤونها من قبل السلطات الحكومية. .، وذلك مع بقاء بعض مظاهر الدعم أو التسعير على ما هي عليه حسب الحاجة والعمل على تهذيبها بالتدريج. . .

ويشار في هذا الصدد إلى أنه قد تمت تجربة مثل هذا الأسلوب في بعض الأقطار العربية في محاولة لتحسين الأداء في المؤسسات العامة. .

إلا أنه من الملاحظ - كما يرد في تلك الإشارة - أن نتيجة المحاولة كانت غير مشجعة بسبب ما يبدو من عدم إمكانية أو تعذر تحقيق مثل هذا الفصل المطلوب بين الملكية والإدارة من الناحية العملية، على الرغم من تعدد المحاولات التي تمت تحقيقاً لهذه الغاية، من خلال إعادة تنظيم وتعديل الاختصاصات والمسؤوليات بين إدارة المؤسسات العامة والهيئات الحكومية ممثلة في الوزارات التقليدية أو الهيئات التي شُكِّلت للإشراف على تلك المؤسسات.

لذلك فقد استخلص البعض من تلك التجارب أنه لا يمكن عملياً الفصل بين الملكية والإدارة وأن الملكية العامة بشكل خاص ذات أثر على الإدارة في جميع الأحوال. . .

وفي الحقيقة - وبالرغم من فشل بعض التجارب التي تمت في هذا الاتجاه - فإنه من الممكن أن يكون للملكية أثراً أو دوراً محدوداً ومناسباً على الإدارة إن التزمت الملكية بالوقوف عند حدود التوجيه العام والإشراف والرقابة وتقويم الأداء والمساءلة، دون التدخل المباشر في تسيير النشاط في المؤسسات العامة.

والتساؤل الذي يمكن أن يطرح في هذا المجال لتأييد وجهة النظر هذه هو:
لماذا لا تكون المؤسسة العامة - من حيث حقوق الملكية في إدارتها - كالشركة
المساهمة..؟؟

لماذا لا نتصور المؤسسة العامة شركة مساهمة تمتلكها الدولة وأن للحكومة
الحق بالتدخل في إدارتها بقدر ما للمساهمين في الشركة المساهمة من حق في
توجيه نشاطها والإشراف والرقابة والمساءلة في الجمعية العمومية
للمساهمين..؟؟

إن بعض التجارب السابقة في إتجاه التخصيص تبنت هذا الأسلوب، أو
النموذج - على شكل مرحلي قبل نقل الملكية - (كما سنلاحظ في التجربة
النيوزيلندية)، وقد حققت من ذلك نتائج إيجابية ومع ذلك فإنه قد يقال بأن
المؤسسة العامة ترتبط بالسياسة العامة وبتنفيذ مجموعة من الأهداف في حين
يقتصر الأمر في المنشآت الخاصة التي تأخذ شكل الشركة المساهمة على هدف
وحيث هو تحقيق الربح..،

وبالتالي فإنه لا يمكن تطبيق نفس الأسلوب في تمثيل الملكية في الشركات
المساهمة على المؤسسات العامة.

وعلى الرغم من صحة هذا القول فيما يتعلق بتعدد أهداف المؤسسة العامة
بالمقارنة مع الشركة الخاصة التي تأخذ شكل الشركة المساهمة فإنه لا يبدو لنا أن
هناك ما يمنع من أن تحدد القوانين والأنظمة الأهداف المطلوبة من المؤسسة
العامة ويترك لإدارتها حرية تحقيقها..، ولممثلي الحكومة وهيئاتها الرقابية أن
تتحقق من فعالية تلك الإدارة في تحقيق تلك الأهداف وتقدير مستوى كفاءتها في
تحقيقها..، ومساءلتها في ضوء ذلك..

لذلك فإنه يبدو من المناسب أن تتم تجربة هذا النمط في تهذيب الإدارة
العامة في بعض المؤسسات قبل مرحلة نقل الملكية، أو في المؤسسات العامة
التي ستبقى دون تخصيص.

التخصيص التلقائي

يرى أصحاب فكرة التخصيص التلقائي أنه لا داع لبيع أو نقل ملكية أو إدارة المؤسسات العامة القائمة إلى القطاع الخاص، وإنما من الممكن تحقيق أهداف التخصيص على الأمد الطويل من خلال الإبقاء على القطاع العام بحجمه المائل في المجتمع مع تشجيع القطاع الخاص على النمو والإتساع بحيث يكون النمو في الإقتصاد الوطني من نصيب القطاع الخاص دون العام.

فبالنسبة لمن يرى إمكانية الأخذ بهذا النمط أو الأسلوب من التخصيص التلقائي...، لا يجد ما يدعو إلى تخصيص المؤسسات العامة...، بل فتح المجال أمام القطاع الخاص وتشجيعه بكل الوسائل الممكنة...، بحيث يؤدي هذا الإتجاه - مع الزمن - إلى تغيير تدريجي في هيكل الإقتصاد ككل فيطغى نشاط القطاع الخاص مع الزمن وتتضاءل نصيب القطاع العام من مجمل الإقتصاد الوطني، بحيث يصبح نشاطاً ثانوياً، وتتضاءل بالتالي آثار ضعف أداء هذا القطاع مع تضاؤل أهميته النسبية في الإقتصاد الوطني، وذلك إضافة إلى ما يمكن أن يؤدي إليه هذا النمط من احتمالات اتساع المنافسة بين المؤسسات العامة ومنشآت القطاع الخاص على نحو قد يؤدي إلى رفع مستويات أداء هذه المؤسسات وهو أحد الأهداف الأساسية لعملية التخصيص أساساً.

ويمكن النظر إلى سياسة الإنفتاح التي تمارسها بعض الأقطار العربية - ومنها القطر المصري بالذات - باعتبارها من هذا القبيل من التخصيص التلقائي.

إلا أن البعض يرى - في ضوء التجربة المشار إليها في بعض الأقطار العربية - أن التخصيص التلقائي لم يغير من الصفة الغالبة للإقتصاد الوطني، رغم مرور زمن ليس بالقصير، فما زال القطاع العام مسيطراً (٧٠٪ من حجم الإستثمارات، و٨٠٪ من حجم الصادرات في القطر المصري رغم الإنفتاح)...

مع ملاحظة بقاء مستوى الأداء في مؤسسات القطاع العام على ما هو عليه دون تحسن يذكر...!!

وعليه فإن التخصيص التلقائي لا ينجح - في نظر البعض - لأن هناك آلية

كامنة في الموقف الإقتصادي تضمن النمو المطرد للقطاع العام بنسب متساوية - إن لم تكن أعلى - من نمو القطاع الخاص... وبذلك يبقى نصيب القطاع العام دون تغيير كبير رغم سياسة التخصيص التلقائي..

وأنه بسبب تلك الآلية الكامنة فإن معظم الإستثمارات تبقى في يد الدولة في الغالب.. وطبيعي أن تظفر المنشآت العامة بنصيب الأسد في تلك الإستثمارات سواء إتخذ ذلك شكل الإحلال أو التجديد، أو شكل التوسع والإضافة للطاقت الإنتاجية القائمة لمؤسسات القطاع العام... وهذا - في حد ذاته - كفيل باستمرار القطاع العام متقدماً على القطاع الخاص.

هذا ونميل إلى الاعتقاد بأن عدم نجاح عملية التخصيص التلقائي التي مثلتها بعض تجارب الإفتتاح في بعض الأقطار النامية أو العربية لا يعود كلياً للأسباب المشار إليها، بمعنى أنه لا يتعلق بألية تفرض إستمرار غلبة القطاع العام وسيادته بقدر ما يمكن أن يعزى لإستمرار بعض مظاهر الخلل في النواحي السباسبية والإقتصادية التي لم يطلها الإصلاح على نحو يوفر الثقة التامة التي يمكن من خلالها أن ينمو القطاع الخاص ويتطور...

ولعل في الإحصائيات التي تؤكد سعة هروب رؤوس الأموال ومعظم المدخرات في ظل سياسة الإفتتاح إلى الخارج دليل على أن العيب ربما لم يكن في نمط التخصيص التلقائي نفسه... وإنما قد يكمن العيب في ظروف التطبيق التي لم تقترن بالإتجاه الصادق والثابت نحو إصلاح الخلل التنظيمي والإداري السائد مما يفقد الثقة في الأوضاع الإقتصادية المحلية ولا يشجع - بالتالي - القطاع الخاص على النمو والتطور بالشكل المطلوب.

لذلك فإنه من الممكن - في تصورنا - أن يفلح نمط التخصيص التلقائي في تهذيب أداء الإقتصاد الوطني إن ترافق بجهود مخصصة واضحة وثابتة لتخليص الأوضاع الإقتصادية الكلية القائمة من مجموعة من مظاهر الخلل السائدة والتي أصبحت معروفة.. يحتاج علاجها إعادة النظر في سياسات الدعم والتسعير والصرف وتطبيق مبدأ المساءلة في الإدارة العامة وضمنان سيادة وحزم القوانين واتخاذ الإجراءات الرادعة للفساد... الخ.

هذا ومن الممكن أن يقترن التخصيص التلقائي بتخصيص جزء من مؤسسات القطاع العام... ذلك الجزء الذي يمثل الشطط في نطاق هذا القطاع الناجم عن إمتداد نشاطه إلى أبعد من الحدود التي تمليها الحاجة الإقتصادية... وبذلك يمكن أن يأخذ التخصيص الذي بدأ تلقائياً نطاقه المطلوب في معظم أقطارنا العربية ذات القطاع العام السائد.

التخصيص الشامل

ونعني به تلك العملية التي تتجه نحو نقل ملكية أو إدارة معظم مؤسسات القطاع العام إلى القطاع الخاص.

وهذه العملية بالذات هي المقصودة من هذا البحث... باعتبارها عملية تبدو فيها أولويات معينة وخطوات تنفيذية، ومراحل قد تستمر خلال فترة زمنية تطول في الغالب نظراً لسعة العمليات التي يتطلبها التخصيص وتشعبها وارتباطها بمجالات مختلفة من الحياة الإقتصادية والإجتماعية وتأثيرها بها وأثرها عليها...

كما يكون من الضروري أن تقترن وتترامن هذه العملية - كما ألمحنا مراراً - مع مجموعة من الإجراءات التي تتعلق بتكييف أوضاع الإقتصاد الكلي بل وبالكثير من النواحي الإدارية والتنظيمية.

هذا وسوف تستكمل في الفصول والمباحث القادمة الملامح العامة لعملية التخصيص بمفهومها الشامل وذلك من حيث نطاقها وأولوياتها ومراحلها... وذلك مع التأكيد بأن ما يرد في البحث يدخل في حدود الإطار العام... وأن لكل تجربة في التخصيص خصوصيتها التي تمليها ظروف المجتمع الذي ستمارس فيه.

نطاق التخصيص وأولوياته

لا شك في أن هناك جانباً من القطاع العام يقبل التخصيص أكثر من جانب آخر، لذلك يصبح تحديد نطاق التخصيص ورسم سلم أولوياته من أولى المهام التي يجب بحثها عند التفكير في التخصيص...

وفي اعتقادنا أن عملية التخصيص التي تنطلق في ترتيب أولوياتها ورسم نطاقها من منطلق تهذيب «شطط النطاق» في القطاع العام تعتبر من أنسب المنطلقات في هذا المجال، لأنها تنسجم مع متطلبات دعم مسيرة التنمية في بعض الأقطار العربية، وكذلك تنسجم مع هدف التقريب بين الهياكل الإقتصادية فيما بين الأقطار العربية عامة تمهيداً لتعاون وتكامل إقتصادي أرحب.

ومن الأيسر - لتحديد هذا الشطط - أن نعود للتذكير بمجموعة العوامل الإقتصادية التي تمثل الحاجة الطبيعية لنشوء مؤسسات القطاع العام...

وبالتالي يعتبر امتداد القطاع العام إلى أنشطة لا تتطلبها تلك الحاجة من قبيل الشطط الذي يمكن البحث في تخصيص المؤسسات التي يمثلها وترتيبها على رأس جدول أو سلم أولويات التخصيص، ومن تلك العوامل:

- قيام الدولة بإنشاء وإدارة مشاريع البنى الأساسية ومؤسسات الخدمات والمرافق العامة.

- إدارة وملكية الأنشطة ذات الأهمية الحيوية كمنشآت النفط والممرات المائية والسدود الضخمة... الخ.

- إقامة وإدارة بعض المشاريع التي قد يحجم القطاع الخاص عن الدخول فيها... وخاصة ما يتعلق منها بتطوير وتنمية المناطق الريفية والثابتة...

- التدخل لإنقاذ بعض المشاريع التي قد تتعرض لشكل أو لآخر من أشكال الإعسار أو التعثر، أو التي تمر بأزمات معينة نتيجة ظروف خاصة أو عامة...،

ويعتبر توقفها عن النشاط ذا أثر سلبي على الإقتصاد الوطني .

- إقامة بعض المشاريع بمبادرة من الحكومة وذلك في مجالات ثبت لها جدواها أو أهميتها الإقتصادية والإجتماعية، ولم يدخلها القطاع الخاص ..

حيث يمكن تصور قيام الحكومة هنا بدور المستحدث الذي ينشئ المشروع ليلفت نظر القطاع الخاص إليه بهدف جذب هذا القطاع للمشاركة فيه أو بيعه إليه بعد ذلك .

ومن المتصور أن يكون تدخل الحكومة في ما أشرنا إليه في الفترتين الأخيرتين مؤقتاً ومرحلياً، تعيد بعدها المشروع للقطاع الخاص، أو تقوم بمشاركة القطاع الخاص في هذا المشروع ليأخذ شكل الشركة المساهمة المختلطة، أي التي تساهم فيها الحكومة مع القطاع الخاص .

وفيما عدا الحالات المشار إليها أعلاه يمكن أن يعتبر إمتداد القطاع العام - في رأينا - شططاً يحتاج إلى تهذيب بالتخصيص ...

فالأنشطة الإنتاجية الخفيفة والمتوسطة، وكذلك الأنشطة التي تتعلق بالتبادل والتوزيع وتجارة الجملة والتجزئة، أو التي تتعلق بالوساطة المالية، وتلك الخاصة بالنشاط السياحي ... الخ ... لا تعتبر - في الغالب - ملائمة لبيئة القطاع العام ولا تنسجم مع طبيعته ..

فقد ثبت بالتجربة أن الدولة لا تصلح أن تكون تاجراً، وأنها إن اضطلعت بدور التاجر فإنها ستكون - في الغالب - تاجراً فاشلاً وخاسراً ... !!

ولنا من الواقع العملي شواهد تشير إلى أنه حيثما تمت إدارة نشاط تسويقي في مجال تجارة الجملة أو التجزئة، أو إدارة فندق أو منتجع أو مقصف سياحي ..، أو مزرعة ..، أو حظيرة ..، أو ورشة لإصلاح الآليات ..، أو مصنع للألبسة ..، وذلك من قبل شركة عامة فإن مظاهر الهدر والإسراف وسوء الأداء وضعف الإنتاجية تكون - في الغالب - شائعة فيها على نحو واضح ...

ومع كل التقدير لحسن النوايا التي إقتضت إمتداد نطاق القطاع العام لمثل هذه الأنشطة في بعض الأقطار العربية خلال مرحلة سياسية معينة، أو تحت

إلحاح ظروف خاصة...، فإن المصلحة القطرية والقومية تقتضي الوقوف رقيقة تقويم صادقة وصريحة ترمي إلى تهذيب القطاع العام من شطط نطاقه وتحدد في ضوءها أولويات التخصيص الذي يهدف لمثل هذا التهذيب.

ونعتقد أن انطلاق عمليات التخصيص وفق الأولوية التي أشرنا إليها والتي تمليها ضرورة العودة بالقطاع العام إلى حدوده الطبيعية... يعتبر أمراً ينسجم مع ما تمليه الظروف المحلية أو القطرية في بعض الأقطار العربية...، كما ينسجم - في نفس الوقت - مع ضرورة التخصيص على الصعيد العربي...، تلك الضرورة التي تتلخص - في رأينا - بوجود التقريب بين الهياكل الإقتصادية في تلك الأقطار والعودة بالقطاع العام فيها جميعاً لحدوده الطبيعية التي تجعل منه قطاعاً عاماً مسانداً ومساعداً للقطاع الخاص في تطوره ومساهمته في التنمية على نحو يهيئ المناخ للمزيد من التبادل والتكامل العربي البيني.

ومن هذا المنطلق يمكن تصور الأسلوب العام لمعالجة أنشطة القطاع العام، من حيث استمرار بقائها في القطاع العام أو تخصيصها جزئياً لتأخذ شكل الشركات المختلطة، أو تخصيصها كلياً لتؤول بالكامل للقطاع الخاص...، أو تصفية بعضها...

وذلك مع الإشارة إلى إمكانية تطبيق أكثر من أسلوب بالنسبة لنشاط معين أو لأنواع معينة من المؤسسات العامة وذلك كما تمليه ظروف التخصيص في كل مجتمع...

كما يمكن تصور سلم عام لأولوية التخصيص، وذلك على النحو المبسط المعروض في الجدولين الواردين فيما يلي:

الجدول الأول
الإطار العام لمعالجة
الأنشطة الرئيسية للقطاع العام

المعالجة المتصورة		نوع النشاط
تُصنف	تُخصص	
جزئياً	تُخصص	
القطاع العام	تبقى في	
		- مؤسسات حيوية
+	+	وبنى أساسية
+	+	- مؤسسات المرافق
		- مؤسسات تطوير الريف
+	+	والمناطق النائية
	+	+
	+	+
	+	+
		+
		+

الجدول الثاني

السلم العام لأولوية التخصيص المتصورة

الترتيب	الشركات أو المؤسسات حسب نوع النشاط
أولاً	الشركات العامة العاملة في مجال تجارة التجزئة للسلع الكمالية.
ثانياً	الشركات العامة العاملة في مجال تجارة الجملة للسلع الكمالية.
ثالثاً	الشركات العامة العاملة في مجال الخدمات السياحية.
رابعاً	الشركات العامة العاملة في مجال الصناعات الخفيفة للسلع الكمالية.
خامساً	الشركات العامة العاملة في مجال تجارة التجزئة للسلع الضرورية
سادساً	الشركات العامة العاملة في مجال تجارة الجملة للسلع الضرورية
سابعاً	الشركات العامة العاملة في مجال الصناعات الخفيفة للسلع الضرورية.
ثامناً	المؤسسات العامة في مجال المواصلات (مع إمكانية التخصيص الجزئي وبقاء بعضها في القطاع العام).
تاسعاً	المؤسسات العامة في مجال المرافق (تكرر نفس الملاحظة في ثامناً).
عاشراً	المشاريع الحيوية (نفس الملاحظة أعلاه)

أساليب التخصيص

من الممكن أن يبدو التخصيص بأشكال متعددة أو أن يتم من خلال عدة أساليب سواء اتخذ شكل نقل الملكية أو تم من خلال نقل الإدارة أو التأجير، وذلك في ضوء عدة مؤثرات تدخل فيها:

- أهداف الحكومة من التخصيص.

- الظروف المالية والإنتاجية للمؤسسة العامة وسجل أداؤها.

- القدرة على تعبئة موارد القطاع الخاص لشراء المؤسسات العامة المزمع تخصيصها.

- مدى إمكانية إستيعاب السوق المحلية لعمليات بيع المؤسسات العامة.

وفيما يلي تصور عام للأساليب الممكنة وذلك في مجال نقل الملكية أو الإدارة والتأجير.

في مجال نقل الملكية

ويمكن أن يتم ذلك بالتخصيص الكامل أي نقل الملكية كاملة للقطاع الخاص، أو بالتخصيص الجزئي الذي تستمر معه الحكومة مالكة لجزء من رأس مال المؤسسة بالمشاركة مع القطاع الخاص.

وفيما يلي نستعرض كلا الأسلوبين، ونعرج لموضوع تقويم المؤسسة العامة بمعنى تضمينها بقصد البيع، كما سوف نتطرق للإعتبارات العامة التي تحكم نقل ملكية المؤسسات العامة للقطاع الخاص.

التخصيص الكامل

ويتمثل في نقل ملكية المؤسسة العامة بالكامل للقطاع الخاص ويتم ذلك من خلال الأساليب المتصورة التالية:

- البيع لفرد أو مجموعة من الأفراد.

- توزيع رأس مال المؤسسة إلى أسهم تطرح للإكتتاب العام.

- تمليك المؤسسة جزئياً أو كلياً للعاملين فيها أو للمستفيدين من خدماتها بسداد مقسط أو بتسيب من الأرباح . . الخ.

ولكل من هذه الأساليب اعتباراته، ولكل منها مزاياه وعيوبه، بحيث يخضع لإختيار أو تفضيل أسلوب دون آخر للظروف والاعتبارات الحاكمة في كل حالة على حدة.

التخصيص الجزئي

في هذا الشكل من التخصيص تنقل ملكية جزء من رأس مال المؤسسة العامة ويوزع على شكل أسهم أو حصص تباع للقطاع الخاص أو تنقل للعاملين في المؤسسة العامة أو للمستفيدين من خدماتها . . . وتحفظ الحكومة بالجزء الباقي، لتأخذ المؤسسة بذلك شكل الشركة المختلطة أي المملوكة من قبل الدولة والأفراد معاً . . .

وتختلف نسبة مساهمة الدولة في ملكية المؤسسة المزمع تخصيصها جزئياً (في الشركة المختلطة) وفق هذا الأسلوب، حيث يتم تحديد تلك النسبة الممثلة لحصة الدولة في رأس مال الشركة المختلطة تبعاً للظروف التي تفرضها طبيعة النشاط الذي تمثله الشركة، ومدى حرص الدولة على الإستمرار في توجيهه والرقابة عليه من قبل الغالبية التي يتيحها لها عدد ما تمتلكه من أسهم في رأس المال.

ففي بعض الحالات قد يكون من المناسب أن تحتفظ الدولة بنسبة من رأس

المال تحقق لها الغالبية في الإدارة العليا للمؤسسة العامة (الجمعية العمومية ومجلس الإدارة)...

في حين قد يكون الهدف من المشاركة - في حالات أخرى - مجرد مساهمة الدولة في التمويل والإفادة من العائد أو الأرباح..

وهنا قد لا يكون من الضروري إحتفاظ الدولة بحصة تضمن لها الغالبية في الإدارة...، وذلك على النحو الذي يمكن أن نلاحظه في مساهمة الدولة أو مصارف التنمية أو هيئات الضمان الإجتماعي ومؤسسات التأمين العامة في مجموعة من الشركات على نحو ما تمت الإشارة إليه في تجربتي الأردن والمغرب..

ويعتبر أسلوب الشركات المختلطة من الأساليب التي تلائم المشاريع التي تبدأ الدولة بإحداثها بعد أن يثبت لها جدواها متخذة بذلك دور المنظم أو المستحدث والممول أو المؤسس...، الذي يقوم بعد ذلك بدعوة الأفراد للمشاركة في المشروع تدريجياً..

كما يعتبر هذا الأسلوب من الملكية والإدارة المختلطة من الأساليب التي يعتمد عليها في المراحل الأولى من التخصيص..

إلى جانب كونه من الأساليب المناسبة لتخصيص بعض المؤسسات العامة في مجال المواصلات والإتصالات وبعض المرافق العامة التي تمكن الحكومة من الإحتفاظ بالغالبية فيها لضمان توجيه نشاطها ورقابته بما يحقق المصلحة العامة...

إضافة إلى أن هذا الأسلوب يعتبر ملائماً ويشتر باتساع الإعتماد عليه في الكثير مما يمكن أن يقوم من مشاريع التنمية والتكامل فيما بين الأقطار العربية إن صح العزم على التوسع في الإستثمار البيئي وإقامة مثل هذه المشاريع البديلة عن التوجه للإستثمار في الأسواق النقدية والمالية العالمية مع ما يحمله هذا التوجه من مخاطر أصاب الأقطار العربية والمؤسسات الإقليمية منها الكثير.

وفي تصورنا أن هذا الأسلوب من المشاركة العامة والخاصة في الملكية

والإدارة قابل للتوسع والإزدهار في ظل الظروف القائمة في الأقطار العربية المتجهة إلى التخصيص.

إلا أنه من الجدير بالإشارة - في ظل ما يلاحظ من ضحالة دور الإدارة الجماعية في مستويات الإدارة العليا لهذه الشركات المختلطة وخاصة تلك التي تقوم على إدارة بعض المشاريع الإقليمية المشتركة - فإننا نفترض أن نجاح هذا النوع من الشركات المختلطة رهين بالممارسة الفعالة والديموقراطية لإدارتها العليا ضماناً لفعالية توجيه نشاطها ورقابته ومساءلة إدارتها التنفيذية في ضوء ذلك.

إن واقع بعض المشاريع والمنظمات العربية المشتركة وبعض نتائجها تشير إلى أن ضعف أداء مثل هذه المشاريع أو المنظمات أو ما أسفر عنه نشاطها من مشاكل أو إنحرافات إنما يمكن أن يعزى - في المجال الأول - إلى فقدان جماعية الإدارة العليا وفعاليتها في التوجيه والإشراف والرقابة والمساءلة.

لذلك لا بد من ضمان التنظيم المناسب الذي يكفل فعالية الإدارة العليا ممثلة في مجالس إدارة هذه الشركات وجمعياتها العمومية في توجيه نشاطها والرقابة عليه.

تقويم المؤسسة العامة

عندما يقرر التخصيص من خلال البيع يثور التساؤل حول كيفية تحديد قيمة المؤسسة العامة على نحو تكون فيه تلك القيمة ممثلة لقيمتها الحقيقية التي لا تلحق غيباً بالحكومة أو ضرراً بالمشتريين من الأفراد...

كما أن تلك القيمة يجب أن تحدد عند المستوى الذي يضمن إمكانية إقبال الجمهور على المساهمة في ملكية المؤسسة المزمع تخصيصها وتشجيعه على ذلك في مرحلة قد يكون الطابع الغالب فيها هو التردد والتهيب من الاستثمار... خاصة وأن معظم المؤسسات المباعه كانت تشوبها بعض مظاهر ضعف الأداء...

قد يكون من المتصور أن يتم تحديد قيمة المؤسسة العامة كمنشأة مستمرة في العمل بإعمال القواعد المحاسبية المتعارف عليها في تقويم مثل تلك

المنشآت ..

أي بتقدير رأسمالها بالفرق بين قيمة موجوداتها ومطاليبيها واعتبار ذلك الفرق ممثلاً لقيمة المنشأة.

مع تهذيب الرقم المستتج وفق تلك المعادلة حسب ما تمليه أسس المحاسبة السليمة إن كان الهيكل المالي للمؤسسة يتضمن بعض المظاهر التي تتطلب مثل هذا التهذيب...

ولكن هل تعكس مثل هذه المعادلة المحاسبية المعروفة القيمة الحقيقية للمؤسسة أو القيمة السوقية لتلك المؤسسة كمؤسسة مستمرة في العمل؟

قد تكون الإجابة على ذلك بالنفي في العديد من الحالات، ذلك أن قيمة المنشأة، كمنشأة مستمرة في العمل تتوقف - لا على موجوداتها المادية فقط - وإنما على مجمل أداؤها الذي يلعب فيه العنصر البشري دوراً هاماً لا تعكسه الموجودات والمطالب المادية على نحو مباشر..

لذلك فإن هناك من يرى أن الأسلوب الأفضل في تقدير قيمة المؤسسة العامة المزمع تخصيصها للبيع هو الوقوف على قيمتها السوقية من خلال تقدير تلك القيمة وفقاً لمعادلة القيمة الحالية لتدفقات الدخل المقبلة استناداً إلى دراسة منحى الأرباح المحققة خلال فترة ماضية وتقدير ذلك المنحى في عدد من السنوات المقبلة...

هذا بالنسبة للمؤسسات الربحية والتي لا ترتبط ربحيتها بدعم أو إعانة تقدم من الحكومة.

أما إذا كانت الأرباح نتيجة ميزة منحتها الحكومة للمؤسسة ولا ينتظر استمرارها بعد التخصيص فلا يمكن تطبيق كلا الأسلوبين المشار إليهما في تقويم قيمتها.

إذاً ما هو الحال بالنسبة للمؤسسات الخاسرة، أو تلك التي يمكن أن يتعدل أداؤها بعد الانتقال للقطاع الخاص وحرمانها من الدعم أو الإحتكار أو الإمتياز التي كانت تتمتع به في ظل الإدارة الحكومية؟؟

لا شك في أن عملية تقويم مثل هذه المؤسسات ليست بالأمر السهل أو بالأمر الذي يمكن أن يخضع لقواعد محددة مسبقاً أو نظريات أو أساليب مقترحة .

لذلك فإنه من المفضل أن يترك أمر تقويم مثل هذه المؤسسات لأعمال الخبرة التي يمكن أن تضطلع بتقويم كل مؤسسة على حدة وفق ظروفها لتقوم باستخلاص القيمة المناسبة وذلك في ضوء اعتبارات عامة قد يكون منها مثلاً:

- النظر في القيمة الدفترية المعدلة.
- تقدير القيمة وفق اعتبارات العائد المقدر.
- واقع الأداء السابق والتوقعات المتعلقة بتحسين الأداء والربحية.
- القيمة المقدرة للأرض المقام عليها المشروع أو مشاريع المؤسسة العامة.
- قيمة الآلات والمعدات والمنشآت.
- أثر تحسن البيئة الإقتصادية العامة على أداء المؤسسة بعد التخصيص.
- أسلوب البيع.
- الجهة أو الجهات التي يتم معها التفاوض بشأن الشراء.
- عدم المغالاة في التقويم مما يفشل عملية البيع.
- مراعاة عدم إلحاق الغبن بالحكومة والموارد العامة بالتقليل من قيمة المؤسسة المزمع تخصيصها.

إعتبارات عامة في نقل الملكية

من الملائم أن يقترن أسلوب نقل الملكية بالإعتبارات العامة التالية وذلك ضماناً لسلامة الإجراءات التي تتخذ في هذا المجال وصولاً للنتائج المأمونة من التخصيص:

سلامة البيع

من الضروري الإلتزام بالقواعد التي تضمن سلامة قرار البيع وإجراءاته من كافة النواحي وذلك بتأكيد الصفة الجماعية والديموقراطية والقانونية لقرار البيع ابتداءً، وتوخي المشروعية في إجراءاته وفي تحديد أسلوبه، على النحو الذي يضمن البعد بهذا القرار أو تلك الإجراءات عن تحقيق مصالح خاصة.

شكل الشركة المساهمة

يبدو أن الأسلوب الأفضل دائماً في عملية البيع هو تحويل المؤسسة العامة إلى شركة مساهمة إن كان حجمها وطبيعتها تسمحان بذلك..

ومن الممكن تجميع عدة مؤسسات أو شركات للقطاع العام النوعية (ذات النشاط المتماثل أو المتكامل) لتشكيل شركة مساهمة واحدة بعد التخصيص إن كان حجم كل منها منفردة لا يسمح بذلك.

إن شكل الشركة المساهمة يبدو أكثر مرونة وتحقيقاً لأهداف التخصيص من حيث توزيع الملكية على أكبر قدر ممكن من الأفراد المساهمين تعميماً للوفرة وإشراكاً لمختلف الفئات بمسؤولية إدارة الإقتصاد الوطني، إضافة إلى أن هذا الأسلوب يسمح بتمليك جانب من رأس مال المؤسسة للعاملين أو للفئات المستفيدة من خدمات المؤسسة..، كما يساهم في تشجيع وتعميم الوعي الإدخاري والاستثماري.

تمليك العاملين

يعتقد أن من أنسب أساليب التخصيص تمليك العاملين في المؤسسة العامة ذاتها كامل المؤسسة أو مشاركتهم على شكل شركة مختلطة مع الحكومة.. أو خصصهم بجزء أو بنسبة معينة من رأس مال المؤسسة المزمع تخصيصها وتشجيعهم على تملك ذلك الجزء بوسائل التشجيع المناسبة (تقسيم قيمة الأسهم، أو سداد القيمة من حصصهم في الأرباح، أو منحهم خصماً معيناً لقاء الاحتفاظ بأسهمهم فترة من الزمن قبل السماح لهم بإعادة بيعها...).

ويضمن تملك العاملين - في الغالب - تحسين مستوى أدايتهم لتوفر الحافز الذاتي، شريطة أن يقترن ذلك بحسن تنظيم الإدارة العليا للشركة ممثلة في سلطة مجلس إدارتها وجمعيتها العمومية.

تطوير السوق المالي

تبدو الأسواق المالية - في الغالب - ضعيفة في البلدان النامية الساعية إلى التخصيص مما يشكل عقبة حقيقية أمام عمليات التخصيص.

فإن انخفاض دخل شرائح كبيرة من المواطنين يعني إنخفاض مدخراتهم التي يمكن توظيفها في شراء أسهم أو حصص المؤسسات المزمع تخصيصها مما قد يؤدي إلى تركيز ملكية تلك المؤسسات لدى طبقة معينة الأمر الذي قد يتعارض مع بعض الأهداف الإجتماعية التي يمكن أن تصاحب عملية التخصيص وتستفيد منه كهدف التقريب بين الدخل وتعميم الوفرة وإشاعة الشعور بالمشاركة والمسؤولية عن أداء الإقتصاد الوطني.

لذلك فإنه من المفضل - إن كانت السوق المحلية المالية عاجزة أو قاصرة عن استيعاب المؤسسات المزمع تخصيصها - أن يتم التخصيص على مراحل (مد فترة التخصيص) . . ، مع اتخاذ الإجراءات المناسبة لتدعيم السوق المالية وتشجيع عملية الإدخار . . ، واتخاذ بعض الإجراءات الأخرى التي تتعلق بوضع حد أعلى لملكية الأسهم في المؤسسات المخصصة والإفادة من أموال ومدخرات المغتربين على النحو الذي سوف نشير إليه فيما يلي :

مد فترة التخصيص

تأكيداً لما أشرنا إليه أعلاه، فإنه يبدو من الضروري أن تؤخذ في الإعتبار القدرة الإستيعابية للسوق المالي المحلي وحجم المدخرات الوطنية . .

فمع السعي لتوسيع وتطوير السوق المحلي وتشجيع المدخرات يبدو من المناسب أن تصمم عمليات التخصيص بحيث تمتد لفترة زمنية تتناسب مع قدرة السوق على الإستيعاب . . ، بحيث لا يتم اتخاذ قرار تخصيص عدد كبير من

المؤسسات في وقت واحد أو خلال فترة قصيرة بما يتجاوز طاقة السوق وحجم المدخرات المحلية . . .

تحديد الملكية

من الضروري أيضاً أن يقترن التخصيص بهدف توزيع ونشر ملكية المؤسسات المزمع تخصيصها بين أكبر عدد ممكن من المواطنين ضماناً لتأييد كافة شرائح وفئات الشعب لهذه العملية وتعميم الشعور بالمشاركة والمسؤولية عن أداء تلك المؤسسات مما يضمن الولاء لعملية التخصيص والسعي لإنجاح المؤسسات المخصصة . .

لذلك قد يبدو من المناسب في هذا المجال إتخاذ الإجراءات التالية:

- تحديد حد أعلى لملكية الأسهم بالنسبة للشركات أو المؤسسات العامة المزمع تخصيصها.
- تشجيع العاملين في المؤسسات نفسها ومنحهم الأولوية في إقتناء أسهمها كما سبقت الإشارة.
- إتاحة قدر معين من الأسهم للبيع بالتقسيط لذوي الدخل المحدود.

الإفادة من الأموال المغتربة

تتسم معظم الأقطار العربية بظاهرة اغتراب جزء لا يستهان به من رؤوس الأموال، سواء كان ذلك بعامل عدم الثقة في الإقتصاد المحلي، أو على شكل مدخرات للمغتربين من مواطني تلك الأقطار بقيت خارج الديار لحاجتها إلى المزيد من التشجيع . . .

ويبدو أن الإتجاه نحو التخصيص يمثل فرصة حقيقية للإفادة من تلك الأموال بمظهرها إذا اقترن التخصيص - وهو ما يجب أن يتم - بإتخاذ الإجراءات والخطوات التي تدعم الثقة في الأوضاع الإقتصادية في الأقطار العربية، وبالتشجيع المناسب لإعادة استثمار رؤوس الأموال المغتربة.

في مجال التخصيص بنقل الإدارة

ويمثل هذا الأسلوب نقل إدارة المؤسسة العامة إلى القطاع الخاص مع بقاء ملكيتها للدولة .

ويمكن أن يتم ذلك بأسلوب التأجير أو بأسلوب عقود الإدارة وذلك على النحو التالي :

التأجير

ويكون التأجير عادة لقاء مبلغ مقطوع تحصل عليه الدولة مقابل وضع المؤسسة بموجوداتها تحت تصرف المستأجر لفترة زمنية يتفق عليها . . .

والمأخذ الرئيسي على هذا الأسلوب أنه قد يترافق باستخدام كثيف، وغير إقتصادي للموجودات على نحو يؤدي إلى هلاكها السريع . .

كما قد يترافق بإهمال عمليات الصيانة الدورية أو الإضافات الرأسمالية في مجال الإصلاح أو في معرض التجديد والإحلال وذلك قصد تحقيق أكبر عائد ممكن للمستأجر .

لذلك يبدو من الضروري أن تتضمن عقود الإيجار أحكاماً تضبط هذه الأمور وتحقق التوازن بين حقوق وواجبات المستأجر وتحفظ حقوق الدولة في أملاكها .

نقل الإدارة

ويتم ذلك عادة عن طريق عقود الإدارة التي يتولى بموجبها القطاع الخاص (فرداً كان أو مجموعة أفراد أو شركة) إدارة المؤسسة العامة أو شركة القطاع العام نظير أجر مقطوع أو لقاء نسبة من العائدات أو الأرباح . . . ولكل من الحالتين مزاياها ومسايلها . . .

ففي حال إدارة المؤسسة العامة نظير أجر مقطوع قد يقترن ذلك بالإسراف في الإنفاق، وبعدم الحرص على الموجودات . .

أما في حال الإدارة لقاء نصيب من الأرباح فإن الأمر قد يؤدي إلى اتباع الإدارة سياسات من شأنها زيادة رقم الأرباح أو الإيرادات سواء بأساليب محاسبية (رسملة بعض النفقات أو تخفيض أقساط الإستهلاك أو ما شابه ذلك من صور التتميق في الحسابات)...

أو قد يتم ذلك من خلال إهمال صيانة الموجودات تجنباً لبعض الأعباء...

لذلك فإن الأمر يقتضي إخضاع المؤسسة المدارة إلى رقابة مالية ومحاسبية فعالة تضمن سلامة أسلوب تحديد رقم الأرباح...، والتأكد من قيام الإدارة بالإجراءات المناسبة التي تضمن المحافظة على الموجودات وصيانتها..

وفي جميع الأحوال، فإن أسلوب التأجير والإدارة يبدوان صالحين بالنسبة لبعض المؤسسات أو الممتلكات العامة كالمستشفيات والمرافق السياحية والمقاصف وبعض المؤسسات الخدمية الأخرى. بينما يبدو من غير المتصور أن يقوم هذا الشكل من التخصيص في القطاع الإنتاجي...، حيث من المرجح أن يتم التخصيص في هذا النشاط بنقل الملكية الجزئي أو الكامل.

وفي جميع الأحوال يبدو من المطلوب لدى إبرام عقود هذا النوع من التخصيص (أي التخصيص بالتأجير أو الإدارة)، أن تنظم العقود على نحو يضمن حقوق الدولة، ويخضع إدارة المؤسسات المؤجرة أو المدارة لرقابة سليمة.

هذا وتشير خلاصة التجربة بالنسبة للأساليب المتبعة في التخصيص حتى الآن، أن أوسع الأساليب المستخدمة كانت تعتمد على عقود الإيجار والإدارة.

وربما أمكن تفسير إنتشار هذا الأسلوب في المراحل الأولى للتخصيص باعتباره الخطوة التي يمكن أن تسبق الخطوة التالية وهي نقل الملكية بالكامل أو جزئياً للقطاع الخاص...

فالتأجير أو الإدارة تعتبر أسهل أشكال التخصيص وأقلها إثارة للمشاكل...، حيث لا تتضمن بيعاً للممتلكات العامة مع ما يتطلبه ذلك من استعدادات ومتطلبات خاصة وما ينجم عنه من آثار.

ويمكن أن يصاغ الإيجار أو الإدارة في إطار قانوني تعاقدى واضح يحدد العلاقة بين الحكومة التي تملك المؤسسة العامة ومجموعة الإدارة أو المستأجر.

أما أسلوب نقل الملكية ومدى اعتماده وأشكاله الأكثر تطبيقاً..، فيشير إحصاء للبنك الدولي أن معظم عمليات التخصيص بنقل الملكية يتم فيها البيع للأفراد (حوالي ٥٣٠ عملية تخصيص في ٩٠ بلداً بيعت فيها المؤسسات العامة للأفراد)...

ولا ينطبق ذلك فقط على الدول النامية التي ربما تبرر فيها هذه الظاهرة بافتقارها إلى الأسواق المالية المناسبة..، بل كذلك كان الأمر - من حيث البيع إلى الأفراد في الغالب - في بعض الدول الملحقة بالدول المتقدمة أو ما في حكمها كإسبانيا، وإيطاليا، والبرازيل...

وربما كان من أسباب ذلك:

- أن البيع للأفراد قد يكون البديل الوحيد في غيبة السوق المالية وعدم تنظيم تجميع واستثمار المدخرات.

- أن البيع للأفراد قد يبدو البديل الوحيد في حالة المؤسسات الخاسرة أو الضعيفة أو الصغيرة.

- كما يبدو هذا البيع - البيع للأفراد - إذا ما صدر عن قرار وتفاوض سليمين أكثر مرونة حيث يتيح فرصة تقويم الملاك الجدد ويوفر المرونة في التفاوض بشأن إجراءات نقل الملكية والتشغيل من قبل المشتري.

ومع ذلك، فإنه يبدو أن الأسلوب الأنسب لنقل الملكية هو أن تتخذ المؤسسات المخصصة شكل الشركات المساهمة أو المختلطة ما أمكن ذلك في حال توفر الظروف والشروط التي تتيحه... لما لهذا الشكل من التخصيص من مزايا على النحو الذي تمت الإشارة إليه فيما سبق... شريطة أن يضمن لهذا الشكل سلامة الإدارة العليا وحسن إشراف وتوجيه جمعياتها العمومية.

آلية التخصيص

من المناسبة أن نعيد التأكيد هنا بأن التخصيص لا يعتبر هدفاً بحد ذاته، إنما هو وسيلة من جملة وسائل تساعد المجتمعات على إعادة تقسيم وتوزيع العمل بين القطاعين العام والخاص من أجل زيادة مستوى كفاءة وإنتاجية القطاعين معاً، وزيادة إسهامهما في التنمية بفعالية أكبر.

وفي مجال تصور آلية التخصيص تجدر الإشارة - مبدئياً - إلى أن سجل الدول السابقة في هذا المضمار يبدي درجة واضحة من التباين...، بحيث يكون من الصعب استخلاص نموذج واضح أو آلية محددة لعملية التخصيص قياساً على ماتم في تلك الدول من تجارب للتخصيص...

لذلك يبدو أن لكل (تخصيص) تاريخه وظروفه الخاصة وآليته التي تنسجم مع تلك الظروف...

ومع ذلك فإنه يمكن القول - بشكل عام: إن نجاح عملية التخصيص يرتبط بمجموعة من الاعتبارات والمنطلقات، وبيعض الإجراءات الأساسية التي يمكن إستخلاصها من التجارب المتقدمة في هذا المجال، والتي يمكن اعتبارها بمثابة الإطار العام لآلية التخصيص ومن قبيل ذلك الاعتبارات العامة التالية:

الإعتبارات العامة قناعة القيادة السياسية

لا بد من أن تسبق عمليات التخصيص أو تقترن - كما ألمحنا في أكثر من موضع - بعدة إجراءات إصلاحية إدارية وإقتصادية تساهم في إشاعة الثقة في الأوضاع المحلية وفي الإقتصاد الوطني، إضافة إلى أنها ستعبر عن رغبة السلطة في تشجيع وإستمرار تشجيع النشاط الخاص..

لذلك فإن قناعة القيادة السياسية بضرورة الإصلاح وأهمية التخصيص تعتبر من الأمور الأساسية التي يتوقف عليها إمكانية تنفيذ التخصيص ونجاحه في تحقيق أهدافه.

ولا بد من أن تبنى تلك القناعة على حقيقة أن الأوضاع السائدة في القطاع العام تتعارض مع مصلحة التنمية الحقيقية المتوازنة وأنه لا يجوز استمرارها. ، وأن ثمة مصلحة أكيدة في إعادة تنظيم النشاط الإقتصادي على نحو يضمن تحقيق مستويات أعلى من الإنتاجية والمزيد من العدالة الإجتماعية.

ولاء القوى المؤثرة

من الضروري أن تقترن القناعة السياسية بالعمل على إقناع كافة القوى والفتات التي لها علاقة بالتخصيص بشكل مباشر أو غير مباشر بحتمية الإصلاح الإقتصادي والتخصيص، وذلك من خلال توضيح الأهداف التي يرمي إليها مثل هذا الإصلاح. .

كما لا بد من السعي لإزالة مخاوف أصحاب المصالح المشروعة كالعامل والمستهلكين المستفيدين من بعض أشكال الدعم المقدم من قبل المؤسسات العامة أو من خلالها. .

كما يتطلب الأمر التصدي بحزم لأصحاب المصالح غير المشروعة من بناء الأوضاع على ما هي عليه.

وتشير خلاصة الخبرة في مجال الإصلاح الهيكلي والتخصيص، أنه إن لم تستبق أو تقترن إجراءاتهما بمثل تلك القناعة من قبل القيادة السياسية، وبمثل ذلك الولاء من قبل مختلف الفتات، فإن عمليات الإصلاح والتخصيص المتعجلة أو المبتسرة غير المسبوقة أو المقترنة بالقناعة التامة والتأييد والثبات قد تصاب بنكسات ذات آثار سيئة.

استقرار الإقتصاد الكلي

يبدو من المطلوب إعطاء الأولوية عند تصميم برامج التصحيح والتخصيص

لتدعيم استقرار الإقتصاد الكلي... .

فغالباً ما تكون السياسات القابلة للإستمرار أفضل - في تعزيز الإستثمار الخاص - من المحاولات المبتسرة للتحرير التي قد تحمل إمكانية الرجوع عنها بسبب الإفتقار إلى أسس إقتصاد كلي متين، وبسبب ضعف القناعة السياسية.

لذلك يبدو من الممكن تفسير التباين في درجة نجاح عمليات الإصلاح والتخصيص في التجارب السابقة في ضوء درجة استقرار الإقتصاد الوطني على نحو سابق أو مرافق لعمليات التخصيص.

فقد أثبتت التجربة، أن عمليات التخصيص تواجه - في الغالب - باستجابة ضعيفة وبطيئة من قبل القطاع الخاص في مراحلها الأولى.

وتفسر تلك الإستجابة الضعيفة والبطيئة بما يمكن أن يطلق عليه ظاهرة الترقب والإنتظار التي يبديها القطاع الخاص في سياق التصحيح خشية أن يكون الإتجاه للتصحيح هشاً وغير معزز بالتأييد اللازم والثبات من قبل السلطات السياسية والفئات المؤثرة... .

وتعتبر ظاهرة الترقب والإنتظار ظاهرة طبيعية في المراحل الأولى من الإصلاح والتخصيص.. .

فمن الطبيعي أن تكون استجابة الإستثمارات الخاصة لبعض الحوافز الإقتصادية التي تطرح كبرنامج للتصحيح ضعيفة إذا كانت البنية الإقتصادية الكلية غير مستقرة وكانت الأوضاع تشير إلى استمرار عدم الإلتزام بالقانون مثلاً... ، أو استمرار ظاهرة استئراء الفساد الإداري... .

لذلك يبدو أن القطاع الخاص ينتظر المزيد من الإجراءات التصحيحية التي تؤكد قطع شوط راسخ في الإتجاه نحو الإصلاح الإقتصادي والتخصيص.

مجموعة من الإصلاحات

من المتصور أن يقترن الإتجاه نحو إصلاح الهياكل الإقتصادية والتخصيص بمجموعة من الإجراءات التصحيحية التي تتعلق بالسياسة العامة والنواحي الإدارية

والإقتصادية، ومن قبيل تلك الإجراءات ما يمكن تصوره فيما يلي:

في السياسة العامة

من المأمول أن تستبق وتقترن عمليات الإصلاح الهيكلي الإقتصادي وعمليات التخصيص بمجموعة من الإجراءات التصحيحية في مجال السياسة العامة تعبر عن إتجاه القيادة السياسية نحو تحسين المناخ الداخلي للإدارة والإستثمار بشكل عام ومن ذلك مثلاً:

- توسيع نطاق العمل الديموقراطي وتعميقه.
- الحد من امتيازات ونفوذ الصفوة السياسية وأعوانها.
- منح السلطة التشريعية اختصاصات دستورية تضمن الرقابة الفعالة والمساءلة الموضوعية عن الأداء.
- اتخاذ الإجراءات الدستورية والقانونية المناسبة لتأكيد سيادة القانون وفعالية ونزاهة القضاء.
- التمهيد بتوعية إعلامية مناسبة لعمليات الإصلاح الهيكلي والتخصيص.

في التشريع

- ويتطلب العمل على إصلاح هذا الجانب مجموعة من الإجراءات التي تتناول إعادة النظر في القوانين والأنظمة المعمول بها على نحو يساعد على إشاعة الثقة في المعاملات وحماية الحقوق ومن قبيل ذلك مثلاً:
- دعم السلطة القضائية واتخاذ كافة الإجراءات التي تضمن نزاهة القضاء وفعاليته.
 - تبسيط القوانين التي تتعلق بالعمل واللوائح الخاصة بحقوق العمال وواجباتهم وتشجيع أنظمة الأجور التي ترتبط بالإنتاج والإنتاجية.
 - إصلاح القوانين الضريبية وتحسين مستوى أداء الجهاز الضريبي والجمركي.

- تيسير الإطار القانوني والإجراءات الخاصة بالمعاملات التجارية والشركات.
- إعادة النظر في أنظمة الإستيراد والتصدير.
- إعادة النظر في عمليات المضاربة العقارية وتنظيمها.
- تنظيم قضاء المساءلة عن الإدارة العامة.

في الإدارة العامة

- إتخاذ الإجراءات الحازمة للقضاء على مظاهر الفساد الإداري.
- تدعيم السلطات التقليدية للدولة في مجال الأمن والقضاء والرقابة المالية والإدارية.
- إتخاذ الإجراءات الكفيلة بتحقيق المزيد من الانضباط الإداري وسلامة الأداء المالي وتطبيق مبدأ المساءلة.

في الإقتصاد

- العمل على تصفية الإحتكارات والإمتيازات العامة والخاصة.
- توفير ظروف البنية التنافسية السليمة محلياً، وخارجياً في حدود المصلحة الوطنية.
- إلغاء حواجز الدخول أو الخروج من السوق، وعدم التدخل في الأسعار والأجور إلا عند حدوث خلل في ظروف المنافسة يستدعي مثل ذلك التدخل.
- إعادة النظر في مستويات الأجور على نحو يقترب بها من الأسعار الحقيقية ويضمن من خلالها ولاء العاملين والتزامهم وانضباطهم، ويضمن صحة وعدالة توزيع الناتج المحلي.
- توفير المعلومات الفنية والمالية والإحصائية اللازمة عن أوضاع الإقتصاد الوطني والعالمية وأحوال الأسواق.

- إيجاد حد أدنى من سوق مالية وتطويرها .
- تطوير نظم المحاسبة وقواعدها ومعاييرها وكذلك نظم الرقابة المالية ومراقبة الحسابات .
- التوجه نحو اتخاذ مجموعة من الإجراءات المالية والتقنية التي تساهم في توفير المناخ المناسب للإستثمار . .
- ويمكن ترتيب تلك الإجراءات على النحو التالي وذلك لضمان فعاليتها وتجنباً لهروب رؤوس الأموال في الفترة الأولى من الإصلاح والتخصيص :
 - التحكم في العجز المالي في ميزانية الدولة .
 - تحرير ورفع أسعار الفائدة في الفترة الأولى .
 - تحرير أسعار الصرف .
 - رفع القيود عن حركة رؤوس الأموال .
- التركيز على سعة الإنفاق الحكومي في مجال إنشاء وتطوير البنى الأساسية وتكوين رأس المال البشري والمادي، واستخدام أية موارد ناجمة عن التخصيص في المجالات المذكورة .
- فقد أفادت التجربة أن استمرار الإنفاق العام وتوسعه في مجال البنى الأساسية والتكوين الرأسمالي (المادي والبشري) يعتبر من الحوافز الهامة لتشجيع النشاط الخاص ودفعه للمساهمة في التنمية .
- وأخيراً يبدو من الضروري اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة بعض الآثار الاجتماعية الناجمة عن التخصيص وخاصة في مجال العمالة والتوظيف . .
- لذلك كان من المناسب إقامة برامج قصيرة الأجل لمواجهة تلك الآثار على شكل إعادة التوظيف والتوجيه نحو الإنتاج التنموي الزراعي ودعم برامج إصلاح المناطق الريفية والنائية باستخدام فائض العمل في المؤسسات العامة المخصصة والعمل على تشجيع هذا الفائض في توجيهه هذا بشتى الوسائل .

المرحلة الإنتقالية

تسبق عملية التخصيص في بعض الأحوال، مرحلة إنتقالية، تساهم في تهيئة الظروف لنقل ملكية المؤسسة العامة إلى القطاع الخاص....

ويتم في هذه المرحلة إعادة تنظيم المؤسسات العامة على نحو يقربها من أسس العمل التجاري والتعرض للمنافسة مع الإحتفاظ بملكيتها للدولة..

كما يمكن أن تأخذ هذه المرحلة شكل تأجير أو إدارة بعض المؤسسات العامة من قبل القطاع الخاص على النحو الذي أسلفنا الإشارة إليه.

وتمثل تجربة نيوزيلندا في هذا المجال أوضح نموذج لإعادة تنظيم المؤسسات العامة تمهيداً لنقل ملكيتها..

فقد حاولت الحكومة النيوزيلندية منذ عام ١٩٨٤ أن تنأى بنفسها عن كثير من الأنشطة التجارية التي كانت تضطلع بها وذلك بهدف تحسين كفاءتها من جهة، وتخفيض دين الحكومة العام من جهة أخرى..، وذلك بعد ان كانت تلك الأنشطة المدارة من قبل القطاع العام والتي تقوم على إنتاج سلع قابلة للتسويق تمثل نحو ١٢٪ من الناتج المحلي.

وقد طبق - في سبيل ذلك - نظام المرحلة الإنتقالية عام ١٩٨٧ والذي أطلق عليه إصطلاح مرحلة (التحويل إلى شركات).

وتحولت مجموعة من المؤسسات العامة إلى شركات مملوكة من قبل الدولة تعمل وفق آلية السوق ومنحت إدارتها الحرية الكافية لإتخاذ القرارات الإقتصادية في ضوء ذلك، وقد أبدت تلك الشركات تحسناً ملحوظاً في العام التالي ١٩٨٨ حيث حقق حوالي ٩٠٪ منها أرباحاً.

مجلس التخصيص

نظراً لأهمية عملية الإصلاح الإقتصادي والتخصيص، وحرصاً على سلامة القرارات والإجراءات المتعلقة بها، فإنه يبدو من المناسب أن يتوفر لهذه العملية

التنظيم المناسب الذي يضمن جماعية وديموقراطية تلك القرارات والإجراءات...، وإشراك أعلى مستويات الخبرة وممثلي مختلف السلطات والمنظمات فيها..

لذلك يرى البعض إمكانية تشكيل مجلس أعلى للتخصيص تتمثل فيه مختلف الفئات والسلطات وتستقطب فيه الخبرات والإختصاصات المطلوبة، وتتفرع عنه اللجان المتخصصة بدراسة ومعالجة الجوانب المختلفة لعملية الإصلاح والتخصيص...

ومن المفيد أن يصمم النظام الخاص بهذا المجلس بحيث يوفر الإفادة من كافة الآراء، ومناقشة مختلف الأفكار والبدائل المطروحة، على نحو يضمن جماعية القرارات المتعلقة بالتخصيص...، وبهذا يمكن أن تكسب عملية التخصيص لصفها مختلف الفئات المساهمة في اتخاذ القرارات المتعلقة بها...، كما لا بد من أن يضمن تنظيم مثل هذا المجلس حسن التخطيط والتنفيذ درءاً لأية إساءة أو إنحراف في هذه العملية.

إصلاح ما سبقي من القطاع العام

تم التأكيد في أكثر من موضع من هذا البحث أنه - مهما بلغ نطاق التخصيص - فإنه لا بد من بقاء حد أدنى من مؤسسات القطاع العام (دون تخصيص) وذلك لسبب أو آخر سبقت الإشارة إلى معظمها...

كما يجب ألا يفوتنا التذكير هنا بأن الملكية ليست موضع نزاع، وليست الهدف من التخصيص، وإنما القصد من عملية التخصيص هو - في جميع الأحوال - تحسين مستويات الإنتاج والإنتاجية ورفع فعالية وكفاءة أداء المنشآت المخصصة...، بمعنى تطوير الأداء...، إلى جانب محاولة تحسين أنماط تخصيص الموارد وتوزيعها من خلال عمليات الإصلاح والتخصيص...

ومع إستمرار وجود بعض مؤسسات القطاع العام فإنه يصبح من غير المقبول ألا يشمل الإصلاح أداء هذه المؤسسات الباقية...، وأن يظل أداءها ضعيفاً...

وكان ضعف أدائها أمر مسلم به...، أو حقيقة علمية...!!

لذلك فإنه من الضروري أن تستبق وترافق عمليات الإصلاح الإقتصادي والتخصيص بمجموعة من الإجراءات التي تهدف إلى إصلاح أوضاع ما سيبقى من مؤسسات القطاع العام...

ومن قبيل تلك الإجراءات:

- وضع التنظيم المناسب الذي يضمن - ما أمكن - فصل دور ومسؤولية الدولة كمالك (دور الملكية)، ودورها كموجه للسياسة العامة (دور التوجيه العام)، بحيث يتاح للدولة ممثلة في السلطات أو الإدارات الحكومية المختصة ممارسة هذين الدورين ضمن الحدود التي تضمن لها توجيه نشاط المؤسسة والإشراف عليه ورقابة أدائه دون التدخل في الإدارة التنفيذية. وذلك على نحو يماثل سلطات واختصاصات الجمعيات العمومية في الشركات المساهمة.
- توفير المناخ الذي تعمل فيه المؤسسة العامة كمنشأة تجارية - ما أمكن ذلك - بحيث تقوم بمقابلة نفقاتها بإيراداتها، وتحقيق الأهداف المقررة لها في نفس الوقت، والسماح لها بالعمل في ظل ظروف السوق تسعيراً وتمويلاً ما أمكن ذلك...
- وضع النظم التي تكفل الإنضباط الإداري والسلامة المالية والمحاسبية وأمس الرقابة الداخلية وسلامة إجراءات الرقابة المالية الداخلية.
- وضع النظم التي تكفل إختيار العاملين في ضوء الحاجة الفعلية للنشاط ووفق اعتبارات التخصص والكفاءة والملاءمة.
- إرساء التنظيم المناسب الذي يضمن ربط الأجر بالإنتاج والإنتاجية.
- العمل على تعيين مدراء مؤهلين محترفين ذوي خبرة ممن عرفوا بالسلوك الإداري الملتزم.
- تحديد أهداف عملية واضحة للمؤسسة العامة، وربطها - ما أمكن - بظروف السوق.

- إخضاع الإدارات في المؤسسات العامة للمساءلة المبنية على رقابة فعالة وتقويم موضوعي للأداء من قبل أجهزة متخصصة موضوعية، بحيث تكون تلك الرقابة تطبيقاً لفلسفة إدارية تبنى على تدخل أقل في الإدارة، ورقابة مباشرة أضيق لصالح رقابة أشمل وأكثر إهتماماً بالحكم على الأداء وفق معايير تعكس مدى سلامة ذلك الأداء في المجالات الإنتاجية والمالية وفي الحفاظ على الموجودات وتطوير الإنتاجية.

مراحل عملية التخصيص

في ضوء الإعتبارات العامة السابقة يمكن أن نرّمز باختصار لتصور عام لآلية التخصيص، من حيث المراحل التي يمكن أن تمر بها هذه العملية وذلك على النحو التالي:

المرحلة الأولى مرحلة الإعداد وتحديد الأهداف

تعتبر هذه المرحلة مرحلة تمهيدية لبرنامج التخصيص لا بد من أن تحدد فيها أهداف عامة للتخصيص منها مثلاً:

- تهذيب الشطط في نطاق القطاع العام.
 - تهذيب الشطط في أداء ما سيبقى من مؤسسات القطاع العام.
 - تهذيب أسلوب الدعم وتحويله إلى دعم للإنتاج.
 - التخفيف من أعباء الحكومة وتخفيض عجز الميزانية ولجم جماح التضخم.
 - تحقيق بعض الموارد للحكومة مع تحديد المجالات التي ستستخدم فيها تلك الموارد (الإستثمار في مشاريع البنى الأساسية، تطوير المرافق، التنمية البشرية، التنمية الريفية . . .)، وبيان المزايا التي يمكن أن تتحقق عن ذلك.
 - رفع كفاءة الإنتاج وتحسين معدلات الإنتاجية وآلية تخصيص الموارد وتوزيعها.
 - التخلص من بعض المؤسسات الخاسرة التي تتحمل الحكومة أعباءها.
- وتتضمن هذه المرحلة أيضاً الإعداد لعملية التخصيص بالتوعية المناسبة من

خلال وسائل الإعلام المختلفة والندوات...، التي يتم من خلالها شرح أهداف عملية التخصيص ومزاياها والآثار الإيجابية التي تنعكس نتيجتها على الإقتصاد الوطني...، وتوضيح حجم المشاركة والتعاون التي يتطلبها من مختلف الفئات والتائج الإيجابية التي ستعود بالتالي على تلك الفئات...

المرحلة الثانية

المرحلة الإنتقالية

ويمكن في هذه المرحلة تحقيق بعض مظاهر وإجراءات إعادة تنظيم بعض المؤسسات العامة التي يقرر بيعها وتجهتها للتخصيص من خلال ذلك.

حيث تعرف هذه المرحلة - كما اسلفنا - بأنها مرحلة التحويل إلى شركات وذلك بتحرير إدارات تلك المؤسسات العامة من قيود التدخل الحكومي ما أمكن وتعريضها للمنافسة والعمل وفق آلية السوق.

وتفيد هذه المرحلة أيضاً في التمهيد لدراسة ومسح أوضاع المؤسسات العامة المزمع تخصيصها على نحو يهيء للمراحل التالية.

وقد تستغرق هذه المرحلة من سنتين إلى خمس سنوات وذلك تبعاً لظروف التخصيص والمؤسسات المزمع تخصيصها...، بحيث يمكن ان تمر بعض المؤسسات بمرحلة إنتقالية أقصر من غيرها.

المرحلة الثالثة

تقويم أداء المؤسسات ودراسة جدوى التخصيص

يتم في هذه المرحلة، التي قد تسبق او تترافق مع المرحلة الإنتقالية، دراسة وتقويم أداء كافة مؤسسات القطاع العام دراسة وصفية تحليلية.

ترمي هذه الدراسة إلى التعرف على نشاط تلك المؤسسات وتحديد الأهداف الإجتماعية المكلفة بها ونتائج نشاطها في ضوء تلك الأهداف وخصائص ذلك النشاط.

كما تتضمن هذه المرحلة إستكمال الدراسات الوصفية والتحليلية المتعلقة بالأداء السابق والحالي للمؤسسات العامة وبتصور أداؤها ونتائجه بعد التخصيص، وإحتمالات تحسينه بالإصلاح دون تخصيص...، وذلك بالنسبة لكل مؤسسة عامة...، مما يمكن إعتباره بمثابة تقدير جدوى التخصيص.

وتفيد هذه المرحلة في مد مجلس التخصيص والهيئات الأخرى المضطلة بهذه المهمة بالبيانات والمعلومات والبدايل اللازمة لتحديد نطاق التخصيص وأولوياته، أسلوبه الأنسب بالنسبة لكل مؤسسة.

كما تساهم هذه المعلومات الوصفية والتحليلية والمقارنة التي تقدم في هذه المرحلة في تقويم كل مؤسسة - بمعنى تقدير قيمتها البيعية مستقبلاً - وتحديد أسلوب البيع على النحو المطلوب في المراحل التالية.

وتعتبر التقارير المعدة من قبل الأجهزة العليا للرقابة المالية من المستندات التي يمكن أن تفيد في الدراسة المطلوبة في هذه المرحلة.

المرحلة الرابعة

تحديد نطاق التخصيص وأولوياته

يتم في هذه المرحلة، وبالإستعانة بكل من الأهداف المقررة للتخصيص، والمعلومات التي قدمت في المرحلة السابقة، تحديد نطاق التخصيص المطلوب وذلك بتحديد المؤسسات العامة التي ستخضع للتخصيص وتلك التي يفضل بقاؤها في القطاع العام.

كما يمكن، في هذه المرحلة، إقتراح أو تصور الإطار العام لأسلوب التخصيص:

- تخصيص كامل بنقل الملكية أو البيع.
- تخصيص جزئي بالمشاركة مع القطاع الخاص.
- تخصيص بالإدارة، أو بالتأجير...

كذلك يتم في هذه المرحلة ترتيب جدول أولويات التخصيص، أي وضع

المؤسسات المزمع تخصيصها على سلم أولويات التخصيص في ضوء الأهداف المقررة للتخصيص، وأوضاع كل مؤسسة في ضوء البيانات التي قدمتها الدراسات في المرحلة السابقة.

- هذا ويمكن دمج سلم الأولويات مع جدول الأسلوب المقترح للتخصيص بحيث يتم في هذه المرحلة تقديم تصور متكامل على النحو التالي:
- المؤسسات المطلوب تخصيصها (نطاق التخصيص).
 - موقع كل مؤسسة من حيث أولويتها في سلم التخصيص (الألوية).
 - بيان الأسلوب المقترح للتخصيص والبدائل الممكنة في هذا المجال بالنسبة لكل مؤسسة خاضعة للتخصيص (أسلوب التخصيص).

المرحلة الخامسة

تحديد ثمن المؤسسات

تضطلع هذه المرحلة بتحديد قيمة كل مؤسسة مزمع تخصيصها، وذلك بالنسبة للمؤسسات التي تقرر تخصيصها بالبيع الكامل أو المشاركة (البيع الجزئي).

ويمكن أن يستفاد في تحديد الثمن بالمعلومات التي توفرت عن أوضاع كل مؤسسة وذلك على النحو المعروض في المرحلة الثالثة...

إلا أن تحديد الثمن لا بد أن يبنى - إضافة لذلك - على دراسات خبيرة في هذه المرحلة بالذات تتطلب مجموعة من البيانات الإضافية تتعلق بكل حالة وبكل مؤسسة على حدة، بحيث يؤخذ في الاعتبار فيه، لدى تحديد الثمن، كافة المعطيات والظروف التي تجعل الثمن عادلاً لا يضيع حقوق وموارد الدولة من جهة، ولا يقف عثرة في طريق إقبال الجمهور على شراء المؤسسة أو المساهمة فيها من جهة أخرى.

ومن الممكن أن يدخل في هذه المرحلة تحديد أسلوب أو برنامج البيع أو نقل الملكية التفصيلي:

- بيع كامل للجمهور.

- بيع للجمهور وللعمال والمستفيدين من الخدمة أو السلعة التي تنتجها المؤسسة العامة.
- بيع بالتقسيط.
- بيع بطرح الأسهم.
- بيع بالتفاوض مع بعض الأفراد.
- المشاركة بطرح جزء من رأس المال بصورة أسهم. كما من الممكن أن يتم في هذه المرحلة تصور برنامج البيع وفترته الزمنية وفق طاقة السوق لإستيعاب المؤسسات المخصصة.

المرحلة السادسة تنفيذ عمليات التخصيص

- وتتضمن هذه المرحلة مجموعة الإجراءات التي تتخذ لتنفيذ عملية التخصيص ومن ذلك مثلاً:
- دعوة الفعاليات الاقتصادية لتقديم العروض الخاصة بالإدارة والتأجير.
 - إبرام عقود الإدارة والتأجير.
 - التفاوض مع الفعاليات الاقتصادية لشراء بعض المنشآت العامة الصغيرة أو الضعيفة أو الخاسرة.
 - التفاوض للمشاركة مع الأفراد والفعاليات الاقتصادية في بعض المؤسسات.
 - الدعوة للإكتتاب والمساهمة في بعض المؤسسات، وتنظيم طرح الأسهم في السوق وتنظيم عمليات الإكتتاب ومتابعتها.

المرحلة السابعة المتابعة والرقابة

وتتضمن هذه المرحلة تنظيم عمليات المتابعة والإشراف والرقابة على

عمليات التخصيص، وإتخاذ الإجراءات اللازمة لإصلاح ومعالجة ما قد يطرأ على تنفيذ تلك العمليات من خلل أو ما قد تواجهه من تعثر...

وبالإضافة إلى ما يكون لمجلس التخصيص والهيئات واللجان المنبثقة عنه من إختصاص في الإشراف والمتابعة والرقابة على تنفيذ عمليات التخصيص...، فإنه من المقترح أن يناط بجهة رقابية عليها إختصاص الرقابة المرافقة واللاحقة لعمليات التخصيص وذلك إضافة لإختصاص هيئات التخصيص أو مجلسه.

وتكليف جهة رقابية عليها بالرقابة على عمليات التخصيص ضمن سلامة وملاءمة تلك العمليات، وتقديم رأي موضوعي حول تصميم وتخطيط برامجها وتنفيذها وتقويم أداء الجهات القائمة عليها على نحو يسمح بتلافي الأخطاء وتصحيح ومعالجة الثغرات القائمة وتلافي تكرارها.

المرحلة الثامنة إصلاح أوضاع ما بقي من القطاع العام

تعتبر هذه المرحلة مكملة لمراحل وإجراءات التخصيص...

وقد تبدأ مع المرحلة الثانية التي تصورناها كمرحلة إنتقالية لإعادة تنظيم أوضاع المؤسسات العامة وتحويلها - ما أمكن - إلى العمل وفق أسلوب الشركات الخاصة..

حيث يمكن منذ تلك المرحلة إعادة تنظيم كافة مؤسسات القطاع العام تمهيداً لتخصيص ما سوف يقرر تخصيصه منها من جهة، وتطويراً لأداء ما سوف يبقى منها في ظل القطاع العام.

ومن الممكن أن تتم متابعة ورقابة إجراءات إعادة تنظيم وتطوير أداء تلك المؤسسات الباقية في القطاع العام من قبل مجلس التخصيص ولجانه وهيئاته، ومن قبل جهاز أعلى للرقابة المالية أيضاً على النحو الذي أشرنا إليه آنفاً.

**الإصلاح والتخصيص
في
القطاع المالي
والمصرفي**

الإصلاح في القطاع المالي والمصرفي

تتسم معظم الدول النامية ومنها الأقطار العربية التي يسود فيها القطاع العام بسمات أصبحت مميزة لهذه الدول تؤكد إستمرار مظاهر الخلل في إقتصادياتها الكلية وإدارتها العامة ومن ذلك بشكل عام:

- سيادة معدلات مرتفعة للتضخم، ناتجة - في الغالب عن التمويل غير المسؤول لعجز الموازنات العامة بالإصدار النقدي غير المنضبط . . .

فالعجز المتزايد في الموازنة العامة يمول بالتوسع في الإصدار النقدي دون ضوابط باعتباره المصدر السهل للتمويل وهو المصدر الخطر في نفس الوقت لإخلاله بالوظيفة الأساسية للنقود باعتبارها مقياساً للقيمة ولما يصيب نتيجة تطبيقه من إجحاف وضرر ببعض الفئات محدودة الدخل في تلك المجتمعات على نحو يبدو معه هذا الشكل من تمويل عجز الموازنة وكأنه يمثل نوعاً من الغش والتدليس الذي تمارسه الحكومات بحق شعوبها أو فئات من تلك الشعوب حيث يؤدي هذا الأسلوب إلى الإقتطاع من دخولهم بشكل غير مباشر.

وعلى حين يعتبر التمويل بالرسوم والضرائب أكثر إنسجاماً مع مفهوم المساهمة الوطنية وأقرب لتحقيق العدالة إذا ما كانت الأنظمة والقوانين الضريبية ذات فعالية وكفاءة تنظيمياً وتطبيقاً إلا أن من الملاحظ أن معظم الحكومات - في معظم الدول النامية - قد لجأت إلى التمويل بالمصدر السهل متحاشية في ذلك ما قد يؤدي إليه فرض المزيد من الضرائب والرسوم من مشاكل وما يتطلبه تطبيق الأنظمة الضريبية وتحصيلها من أجهزة وإنضباط إداري والتزام وطني . .

- وفي مقابل ذلك فإنه من الملاحظ ضعف الأنظمة الضريبية وعدم عدالتها وسعة

التهرب من الأداء الضريبي وميوعة الإلتزام بهذا الأداء.

- تعرفات جمركية مرتفعة، وقيود على حركة الإستيراد والتصدير...، مقترنة بميوعة الإلتزام بتلك القيود وخلل في التطبيق وفساد إداري يؤدي - في الغالب - إلى سعة عمليات التهرب والتهرب وقيام سوق سوداء نشطة تدار لصالح فئات معينة على حساب موارد الموازنة العامة، وعلى حساب الفئات محدودة الدخل والفقيرة...، وعلى حساب الإلتزام القانوني والأخلاقي والشعور الوطني... .

- فرض أسعار صرف رسمية لاتعبر عن القيمة الحقيقية أو الموازية للذملة الوطنية. وتحديد أسعار للفائدة لا تعكس حقيقة العرض والطلب على رؤوس الأموال في الأسواق المالية ويترتب على ذلك أو يضاف إليه وجود ضوابط على تحركات رؤوس الأموال إلى داخل الدولة وخارجها ومع ذلك فإن تلك الضوابط - غالباً - ما يمكن التهرب منها على نحو أو آخر، مما يؤدي إلى هروب رؤوس الأموال للخارج.

- محدودية أو غياب سنق الأوراق المالية.

- المنشآت المصرفية هي - في الغالب - منشآت تتبع القطاع العام وتأخذ صفة المؤسسات أو الشركات العامة.

- يتركز نشاط السلطات النقدية - غالباً - في التنظيم والرقابة المباشرة لعمليات تبادل النقد الأجنبي والصرف والمبادلة وإدارة رصيد العملات الأجنبية...، دون أن يكون للنظام المصرفي ككل وللمصرف المركزي تلك السمات التي تجعل ذلك النظام والمصرف يعملان وفق آلية الأدوات المعروفة لإدارة السياسة المالية والنقدية والإئتمانية (السوق المفتوحة، سعر الخصم، عمليات المقايضة، تحديد سقف الإئتمان، تحرير سعر صرف العملة ومراقبته... الخ).

وفي ظل هذا الواقع يعتبر الإصلاح المالي والنقدي من الأمور التي لابد من الشروع بها في مجال إصلاح الإقتصاد الكلي وعمليات التخصيص التالية أو المرافقة.

ومن المتصور إمكانية إتخاذ العديد من الإجراءات في هذا الإتجاه، مع

مراعاة ضرورة التدرج والمرونة في معالجته والثبات في الإتجاه نحو العلاج . .

ذلك أن التحولات المفاجئة قد لا تعبر عن مصداقية العمل والثبات في الإتجاه نحو الإصلاح . . ، لذلك تعتبر الخطوات الحازمة الموحية بالثبات والإستمرار في طريق الإصلاح - على تودتها وتنسيقها - أدعى لإشاعة الثقة والطمأنينة في مسيرة الإقتصاد الوطني .

وعلى الرغم من أن عملية الإصلاح تعتبر ذات خصوصية تتبع ظروف كل مجتمع، فإن الإطار العام للإصلاح المالي لا بد من أن يراعى فيه تسلسل الإجراءات بشكل يضمن سلامة ذلك الإصلاح وتحقيق أهدافه . .

ومن ذلك مثلاً ألا تحرر حركة رؤوس الأموال قبل إصلاح السوق المالي المحلي وزيادة أسعار الفائدة لئلا يؤدي التحرير إلى المزيد من هروب رؤوس الأموال في الفترة الأولى من الإتجاه نحو الإصلاح .

كما أن زيادة أسعار الفائدة يجب ألا يشرع فيها إلا بعد أن نضمن التحكم في العجز المالي لئلا يكون ذلك مدعاة للمزيد من التضخم . . .

وعليه فإنه من المتصور أن تتخذ الإجراءات التصحيحية في القطاع المالي والنقدي والمصرفي الآلية التالية، وذلك مع التأكيد دوماً بأن هذه الآلية تقف عند حدود العرض العام، وتبقى لكل مجتمع آليته التي تتناسب مع ظروفه: وتمثل تلك الآلية العامة في الخطوات الرئيسية التالية:

- التحكم في العجز المالي .

- تحرير أسعار الفائدة ومحاولة رفعها في المرحلة الأولى لجذب رؤوس الأموال والإبقاء عليها داخل المجتمع .

- رفع القيود عن حركة رؤوس الأموال .

- إتخاذ الإجراءات المناسبة لصياغة عمل المصرف المركزي بالتوافق مع الخطوات السابقة والشروع في إستخدام أدوات السياسة النقدية المناسبة .

وفيما يلي عرض سريع للإجراءات الممكن تصورهما في كل خطوة من الخطوات الرئيسية المشار إليها .

التحكم في العجز المالي

من المتصور أن يتم التحكم في العجز المالي، أي عجز الموازنة العامة من خلال الإجراءات التالية وذلك بشكل عام:

- إصلاح النظام الضريبي:

تتصف معظم المجتمعات النامية، ومنها معظم الأقطار العربية، بضعف واضح في نظمها الضريبية، سواء من حيث شمول أو عدالة تلك النظم أو من حيث فعالية وكفاءة إجراءات الربط والتحويل...

إن أنشطة عالية الأرباح - كالمضاربات في الأراضي والعقارات - لا تشملها الضرائب في الكثير من الأحيان أو تمسها مساً خفيفاً على شكل رسوم رمزية...، أو تكون سهلة التهرب من أداء ضرائبها.

في حين تكون الضرائب صارمة، ذات عبء ثقيل، سهلة الربط والتحويل، من الفئات ذات الدخل المحدود أو الدخل الأدنى المتضررة من التضخم "صلاً" كفئات الموظفين والمزارعين، وصغار المنتجين..، ومن في حكمهم...

كما أن التهرب الضريبي يعتبر من السمات الشائعة في هذه المجتمعات، يؤديه فساد إداري في مجال ربط وتحقيق وتحصيل الضرائب..

لذلك يعتبر من أولى الأمور التي يجب أن يمتد إليها الإصلاح هو النظام الضريبي وذلك سعياً لزيادة موارد الموازنة العامة وتخفيفاً لعجزها وتحقيقاً للعدالة في تحمل الإنفاق العام بين المواطنين..

ومن الضروري أن يمتد الإصلاح ليشمل النظام الضريبي برمته سواء من حيث التشريع بحيث تصبح التشريعات الضريبية أكثر شمولاً وقابلية للتطبيق وأقل نفراً تتيح التهرب وأقرب لتحقيق العدالة في المساهمة الوطنية..

أو من حيث التنظيم والتطبيق بحيث لا بد من أن تتخذ الإجراءات الحازمة لوقف مظاهر الفساد الإداري في هذا الجانب الهام من جوانب الإدارة العامة..

ومن الضروري أن يقترن هذا الإصلاح بالتوعية المناسبة لبيان أثر فعالية نظام

الضرائب وشموله في تهذيب الأداء الإقتصادي الوطني والتخفيف من حدة التضخم وتحقيق العدالة في تحمل المواطنين لأعباء الدولة .

- وفي مجال الحديث عن التوعية قد يقودنا الإستطراد هنا إلى التصور بأن توعية مناسبة للجماهير فيما يتعلق بالتحكم أو التخفيف من عجز الموازنة والحد من التضخم قد تساهم في تطوع الجماهير في هذه العملية نفسها وذلك من خلال دعوة إلى التبرع والتعاون في سبيل زيادة الغطاء الذهبي للنقد المحلي كوسيلة للإصلاح المالي والنقدي . . .

إن إستجابة الجماهير - عندما تدعى لمثل تلك المساهمة في الإصلاح الذي سيمس كل فرد من أفراد المجتمع ويعود عليه بالنفع - يجب الا يقلل من قيمتها . . . ، ويجب الانسى هنا صدق إستجابة تلك الجماهير عندما دعيت للتبرع والعطاء في مجابهة مواقف وطنية صادقة إبان بعض الأزمات التي مرت بها الأمة في السابق .

ونعتقد أن العودة لدعم الغطاء الذهبي - الذي يغطي بتبرعات الجماهير - يعتبر من الأمور التي يجب التفكير فيها، من جملة ما يمكن تصوره أو التفكير به في عمليات الإصلاح المخلصة . .

ونؤكد على فكرة الغطاء الذهبي - رغم ما يمكن أن يوجه لهذه الفكرة من إنتقادات - لإعتقادنا بأن فكرة هذا الغطاء أقرب إلى فهم الجماهير وكسب ثقتها وضمان تعاونها هذا من جهة . .

ومن جهة أخرى فإننا نعتقد - خلافاً ربما لرأي الكثيرين - بأن العودة للغطاء الذهبي يعتبر الأسلوب الأنسب لدعم النقد المحلي وكبح جماح التضخم . . . ، وهو الأسلوب الأكثر ثباتاً واستقراراً في ظل التذبذب المشهود في أسعار العملات والأوراق المالية وأدوات الإستثمار الأخرى في الأسواق المالية والنقدية العالمية، ومع ما يشوب تلك الأسواق من إضطراب وعدم إستقرار .

ومن الإجراءات الأخرى التكميلية المتصورة في مجال التحكم في العجز المالي مثلاً:

- إعادة النظر في سياسات الدعم، وذلك في محاولة لتخفيف أعباء الموازنة العامة، حيث سبقت الإشارة إلى أن الدعم المتبع في معظم البلدان النامية وبعض الأقطار العربية دعم إستهلاكي يضر بالإقتصاد الوطني ويشكل جزءاً لا يستهان به من عجز الموازنة العامة.

- إعادة النظر في سياسات التوظيف في الإدارات العامة والمؤسسات الحكومية بحيث يتم الإتجاه نحو تخليص تلك الإدارات من ظاهرة التضخم الوظيفي والبطالة المقنعة، وقد تكون عمليات تحرير الإقتصاد والتخصيص مناسبة توفر المزيد من فرص العمل التي يمكن أن تجذب العديد من العاملين في القطاع الحكومي المتضخم أصلاً بالعاملين.

إعادة النظر في سياسات التسلح والإنفاق العسكري والأعتماد فيها على النوعية وليس على الكم من جهة ومحاولة السعي لتحقيق الإكتفاء الذاتي القومي في هذا المجال ما أمكن ذلك.

تحرير أسعار الفائدة

تأتي هذه الخطوة في مرحلة تالية للتحكم في العجز المالي أو بالترافق معها، وذلك تمهيداً للخطوة التالية المتمثلة في تحرير أسعار الصرف ورفع القيود عن حركة رؤوس الأموال..

ويفضل - في مرحلة أولى - أن يتم تشجيع بقاء وجذب رؤوس الأموال من خلال معدلات مرتفعة للفائدة نسبياً، وذلك إلى أن يستقر السوق المالي والنقدي المحلي، وتبدأ بوادر الصحة على الإقتصاد الوطني وتزداد الثقة فيه بحيث يمكن عندها للمصرف المركزي الشروع في الإعداد لإستخدام أدوات السياسة النقدية المناسبة ومنها - في هذه المرحلة - إستخدام أداة سعر الخصم مثلاً...، إن كنت الظروف تسمح بذلك أو تأجيل هذا الإستخدام للمرحلة التالية.

تحرير سعر الصرف وحركة رؤوس الأموال

إن التحكم في عجز الموازنة وتخفيض معدلات التضخم، إضافة إلى ارتفاع أسعار الفائدة، في المرحلتين المشار إليهما سابقاً، مع اتجاه المناخ الإقتصادي نحو الإستقرار...، ستكون كلها من العوامل التي تساهم في جذب رؤوس الأموال وتشجيع الإستثمار الخاص..

فإذا اقترن ذلك بتحرير سعر الصرف ورفع القيود عن حركة رؤوس الأموال، فإن جانباً كبيراً من الإصلاح المالي والنقدي سيكون قد تحقق بشكل يسمح بتعزيز الإستثمارات الخاصة.

تخصيص القطاع المصرفي

إن الطبيعة الخاصة للمنشآت المصرفية القائمة في ظل القطاع العام تجعل من غير المتصور أن تتم عملية التخصيص في هذا القطاع بمعنى نقل ملكية تلك الوحدات المصرفية أو بيعها أو تأجيرها للقطاع الخاص...، إنما من الممكن أن يخضع القطاع المصرفي إلى أسلوب التخصيص التلقائي...، وذلك بالسماح للقطاع الخاص بإنشاء وحدات مصرفية تقوم جنباً إلى جنب مع الوحدات المصرفية العامة في ضوء التنسيق والتكامل المطلوب بين منشآت هذا القطاع الحيوي..

ويمكن أن يتم ذلك ضمن القواعد والشروط التي تحددها القوانين والأنظمة الصادرة بشأن المصرف المركزي والنظام المصرفي ككل وبما ينسجم مع متطلبات مرحلة الإصلاح والتخصيص.

هذا ومن الممكن تصور احتمال تخصيص بعض المنشآت المصرفية العامة تخصيصاً جزئياً أي بالمشاركة بين الحكومة والقطاع الخاص..

أو من المتصور إنشاء مصارف جديدة، كمصارف تنمية نوعية مثلاً، بالمساهمة فيما بين الحكومة والجمهور المنتفع من خدمات تلك المصارف (زراعية، صناعية، عقارية...).

المصرف المركزي والسياسة النقدية

من الممكن أن تتخذ إجراءات إصلاحية مختارة في مجال عمل المصرف

المركزي وتطبق بالتدرج منسجمة في ذلك مع الخطوات أو المراحل التي تمت الإشارة إليها في نطاق عمليات الإصلاح في القطاع المالي والنقدي فيما سبق من فقرات، ومن المتصور أن تتخذ في هذا المجال الإجراءات التالية وذلك على سبيل المثال وانتقاء ما يلائم ظروف كل حالة على حدة:

- وضع الإطار القانوني لتنظيم وتطوير سوق مالية ونقدية.
- وضع الإطار القانوني لإدارة أدوات الدين العام وإعداد السوق الثانوية التي يمكن أن تتداول فيها تلك الأدوات.
- التخلي تدريجياً عن إدارة النقد الأجنبي والرقابة المباشرة على عملياته.
- البدء باستخدام أدوات السياسة النقدية الممكنة وفقاً للظروف ولمدى التقدم في الخطوات الإصلاحية.
- تنظيم ومراقبة عمليات سوق الصرف الأجنبي.
- استخدام أسعار الفائدة المرنة.
- إدارة السيولة المحلية باستخدام الأدوات المناسبة.
- تقوية الأسواق الثانوية للمساهمة في إدارة السيولة من خلالها.

دور

المصارف العربية

في

عمليات التخصيص

إضافة لكونها مؤسسات إيدخار وتمويل، تعتبر المصارف بمثابة بنوك للمعلومات ومجمعات للخبرة..

لذلك فإنه من المتصور أن تساهم المصارف في عمليات التخصيص من خلال اضطلاعها بدورين:

دور معلوماتي.

ودور تمويلي.

الدور المعلوماتي

يتعلق هذا الدور بجانب المعلومات والخبرة التي يمكن أن تقدمها أو تشارك في تقديمها المصارف لعملية التخصيص . .

حيث تعتبر المصارف (المركزية منها والمصارف الأعضاء)، سواء كانت على شكل مؤسسات عامة أو منشآت خاصة، مخزناً لكم من المعلومات المالية والنقدية تغطي مجالين هامين بالنسبة لعمليات التخصيص هما:

المجال الأول

ويتمثل في المعلومات المتوفرة لدى المصارف عن أوضاع المؤسسات العامة التي تتعامل معها، والتي يمكن من خلالها التعرف على أوضاع تلك المؤسسات المالية والإنتاجية وتطور تلك الأوضاع.

المجال الثاني

ويتمثل في المعلومات التي تتوفر لدى المصارف عن الأوضاع الاقتصادية والنقدية المحلية والعالمية حيث تعتبر المصارف مخزناً لكم من المعلومات التي تتعلق بالأوضاع الاقتصادية والمالية والنقدية المحلية والعالمية بحكم طبيعة نشاطها المرتبط بمتابعة تلك الأوضاع ودراسة ظروف الأسواق المالية والنقدية المحلية والدولية.

لذلك لا يمكن تصور قيام عمليات تخطيط وتنظيم عمليات التخصيص وتنفيذها دون مشاركة فعالة من قبل الجهاز المصرفي القائم بما لديه من معلومات وخبرات.

وعليه يبدو من الضروري تمثيل القطاع المصرفي في المجلس الأعلى

للتخصيص وهيئاته ولجانه المختلفة.

وفي ضوء المراحل التي تصورناها لعملية التخصيص، يمكن القول إن المعلومات المستقاة من الجهاز المصرفي، والخبرات الممثلة لهذا الجهاز في هيئات التخصيص يمكن أن تساهم في مراحل التخصيص على النحو التالي:

- تعتبر المعلومات المالية والنقدية التي تعكس أداء بعض المؤسسات العامة من خلال علاقاتها المصرفية من المعلومات المفيدة في مرحلة تقويم أداء المؤسسات العامة ودراسة جدوى التخصيص. . كما تعتبر مثل هذه المعلومات ضرورية في تصور أسلوب التخصيص المقترح.

- مما لا شك فيه أن للمعلومات والخبرة المصرفية دوراً هاماً في تحديد قيمة المؤسسات المزمع تخصيصها بالبيع أو بالمشاركة. .

كما أن لها دوراً في تحديد أسلوب البيع وتصميم برامجه وتحديد الفترة الزمنية المناسبة لإتمامه. .

فالخبرة المصرفية هي الأقدر على تقويم قدرة السوق على الاستيعاب وحجم المدخرات الممكن توجيهها لشراء حصص وأسهم المؤسسات المخصصة.

- لا شك في أن للمصارف دوراً هاماً يمكن أن تلعبه في تنفيذ عمليات التخصيص بالبيع. .، وخاصة في مجال تنظيم عمليات طرح الأسهم والإكتتاب بها وما يتعلق بذلك من إجراءات. .، فالمصارف هي الهيئات المؤهلة للقيام بهذا الجانب من عملية التخصيص.

- كذلك يقدم الجهاز المصرفي معلومات مفيدة في مرحلة متابعة تنفيذ إجراءات التخصيص، وبشكل خاص بالنسبة لذلك الجانب الذي تضطلع به المصارف أو تساهم في تنفيذه من تلك الإجراءات كمشاركتها في التمويل أو من حيث تنظيم وتنفيذ عمليات الإكتتاب وطرح الأسهم. . .

الدور التمويلي

تؤكد معظم الدراسات التي تتناول عملية التخصيص بموضوعية أن الاتجاه نحو التخصيص - بهذا الزخم والتأييد الدولي - ربما كان مدفوعاً بالسعي إلى تجاوز الركود في الاقتصاديات المتقدمة وذلك من خلال تحرير التجارة (ضمن شرط استمرار التبعية فيما يبدو) ، ، والسماح بتحريك الاستثمارات الدولية في ظل نظام جديد لتخصيص وتقسيم العمل ترعاه الشركات متعددة الجنسية التي يهتما ألا تجد في طريقها حواجز من القرارات الحكومية التي تعرقل تحرك رؤوس الأموال . . .

أو سيطرة القطاع العام الذي تملكه الحكومات على معظم الاستثمارات والأعمال داخل الحدود الإقليمية وخارجها مما يعتبر - في بعض الوجوه - معيقاً لحركة رؤوس الأموال والاستثمارات التي تخدم مصالح الشركات متعددة الجنسية . . .

ولسنا هنا في معرض التحري عن مدى صدق هذه المقولة ونعني: مقولة تعارض قيام القطاع العام مع تطلعات عمليات الاستثمار الهادفة إلى تجاوز الركود الاقتصادي في الدول المتقدمة أو الاستزادة من العوائد والأرباح لشركاتها متعددة الجنسية . . .

وذلك مع ما يبدو - في الكثير من الأحيان - من أن عمليات الاستثمار تلك قد اخترقت سياج القرار الوطني واستطاعت تحقيق مكاسب من التعامل مع القطاع العام ربما كانت أكبر مما يمكنها تحقيقه بالتعامل مع القطاع الخاص الأكثر حرصاً على تحقيق مصالحه على الأقل . . . !!

ومن جهة أخرى فإن المتبع لسابقات التخصيص في بعض دول أمريكا اللاتينية وبيادره في دول الكتلة الشرقية سابقاً ستطالعه لاشك ظاهرة استثمار الدول المتقدمة وشركاتها متعددة الجنسية بنصيب الأسد - إن لم يكن أكثر من

ذلك النصيب - في مجال عمليات التخصيص بدءاً من دراساتها التمهيدية وتنظيمها، وانتهاءً بالتمويل والمشاركة والإدارة... .

لذلك فإن التساؤل الذي يطرح نفسه في هذا المجال هو:

أين سيكون دور المصارف العربية في تمويل عملية التخصيص... ، أو المساهمة فيما يمكن أن يتمخض عن التخصيص من توسع في مجالات الاستثمار المحلي... ؟؟

بمعنى آخر أين ستكون المصارف العربية في حركة الاستثمار في الأوطان إذا ما تهيأت لها من خلال عملية التخصيص المناخات الأكثر ملاءمة... ، المناخات التي كان الافتقار إليها يشكل العذر الرئيسي في اغتراب وتغريب المال العربي وفي قيام المصارف العربية - أو معظمها - بدور هام في عملية الاغتراب والتغريب تلك.. .

هل تعيد المصارف العربية - هنا - نفس الدور الذي وقفت عنده في عملية تدوير الفوائض النفطية سابقاً... ، وهو دور يستطيع المصرفيون العرب تذكر مظاهره ووصف حدوده أكثر مما نستطيع.. .

هل ستفعل عمليات التخصيص - إن بدأت واتسع نطاقها وتحققت شروطها في الدول العربية - من أيدي المصارف العربية أي من نطاق مساهمة هذه المصارف لتُلقى بين أيادي مصارف وهيئات أخرى... .

إن الإجابة على هذا التساؤل تشكل التحدي الكبير الذي يواجه العمل المصرفي العربي إذا ما اتسعت عمليات التخصيص وتم التوجه نحوها بشكل مستقر وثابت في بعض الأقطار العربية.. .

ومن المتصور أن عمليات التخصيص إذا ما توفرت شروطها، من ثبات واستقرار في الاتجاه نحو التكييف الاقتصادي وإصلاح الهياكل الاقتصادية والالتزام القانوني ومحاربة الفساد... إلخ، ستوفر مناخاً ملائماً للاستثمار طالما نشدته المصارف العربية.. .

فإذا كانت تلك المصارف خارج إطار اللوم أو بعضه في توجيهها في أعمالها

نحو الخارج - في الغالب - في ظل الأوضاع الاقتصادية والسياسية السائدة في بعض الأقطار العربية أو معظمها..

فإنه في حال ما إذا أفلح الإصلاح الاقتصادي والتخصيص في المساهمة بتطوير تلك الأوضاع وتغيير الظروف لصالح الاستثمار في الداخل فإنه لا يبق للمصارف العربية حجة في استمرار تغليب التوجه - في عملياتها واستثماراتها - نحو الخارج دون الداخل.

فهل يوفر الإصلاح الاقتصادي والتخصيص ذلك المناخ المأمول؟ وهل سيتمكن النشاط المصرفي العربي من إصلاح توجهه في حال إصلاح ذلك المناخ...؟؟

ذلك تساؤل مبدئي يتوقف - كما أكدنا - على مدى الإلتزام السياسي بالإصلاح الاقتصادي وبالتخصيص وأهدافه...، ثم يتوقف على منحى القطاع الخاص وسلوكه بشكل عام ومنه المصارف العربية... .

فهل تستطيع المصارف العربية - إن وفر لها الإصلاح الاقتصادي والتخصيص ذلك المناخ المنشور - إحداث ذلك الانقلاب المأمول في سياستها ونشاطها...؟؟
ذلك الانقلاب الذي يحول اتجاهها نحو الداخل في جل عملياتها دون الأسواق العالمية الخارجية...؟؟

أم أن تلك المصارف ستبقى أسيرة ما اعتادت عليه من تجميع الأموال وضخها للمصارف العالمية لتعود تلك الأموال من خلال تلك المصارف أو الشركات الممولة من قبلها لتستثمر في عمليات التخصيص نفسها أو في الأنشطة التي سيوفرها الإصلاح الاقتصادي والتخصيص والمجالات الجديدة للاستثمار التي تنجم عنهما...؟؟

وهل سيتم مثل ذلك الاستثمار بالتوازي مع المصالح الوطنية - بافتراض تحقق ضغط من الوعي المأمول والصعب...؟؟ أم أن الأرجح هو عدم توازي المصالح لتعذر فعالية مثل هذا الوعي - إن وجد - في ظل استمرار الظروف السائدة...؟؟

إن مثل هذه التساؤلات والخواطر تؤكد أهمية بحث دور المصارف العربية في تمويل عمليات الإصلاح الاقتصادي والتخصيص وما يسفر عن تلك العمليات من مجالات للاستثمار. . . ، وذلك إذا ما اتسعت عمليات الإصلاح والتخصيص وتم التوجه إليها على نحو مستقر وفعال في الأقطار العربية ومع ما يمكن أن يترتب على ذلك من أجواء مواتية للاستثمار والتنمية.

ومن الممكن أن تتلخص الملامح العامة لهذا الدور في ما يلي:

- من الضروري بدءاً أن يكون الدور المتصور للمصارف العربية ضمن إطاره القومي، أو على الأقل في إطار تجمعي وتكاملي تشترك فيه معظم أو جميع المصارف العربية على نحو أو آخر. . . ، وقد يفيد في هذا المجال التطلع إلى إحداهن اتحادات أو هيئات استثمارية تمويلها المصارف العربية. . . ، أو الإفادة من بعض الهيئات الإقليمية القائمة على نحو مدروس، شريطة أن تكون مثل هذه الإفادة مقرونة بضمان تحرير تلك الهيئات من أسر الشكلية والمظهرية التي تغلب - في الغالب - على نشاط معظمها.

- إن مثل هذا الدور يتطلب إعادة النظر في بعض التشريعات المصرفية أو تصميم تشريعات خاصة تؤهل المصارف العربية للاستثمار الداخلي والمساهمة في تمويل عمليات التخصيص، بحيث يتاح لها الاضطلاع بدور نظامي فعال في تلك العمليات على نحو يؤهل نشاطها الاضطلاع بدور المستحدث والممول. . . ، حيث لا يخفى أن هذا الدور لا يبدو واضحاً في نشاطنا المصرفي الحالي القائم على مبدأ تجارة القروض في معظمه.

- مساهمة المصارف العربية في خلق وتطوير الأسواق المالية:

يعتبر قيام وتطوير الأسواق المالية شرطاً لازماً لنجاح عمليات الإصلاح والتخصيص وتطوير عمليات الاستثمار الداخلي. . .

وتعتبر المصارف عماد قيام مثل هذه الأسواق وتطويرها بعد أن يتم الإعداد

لذلك بالتشريعات المناسبة وبتهيئة الأجواء والظروف المواتية. . .

وعلى الرغم من أن تصور قيام سوق مالية عربية واحدة يعتبر مأملاً عربياً
تؤيده معطيات التكتل العالمي في النشاط الاقتصادي الذي يعتبر سمة هذا
العصر..

إلا أن مثل هذا التصور قد يعتبر أكبر من طاقة الظروف السائدة في المدى
المنظور..

لذلك فإنه من المرجح أن تقوم أسواق مالية محلية..، أو ربما أسواق
مالية إقليمية تجمع عدة أقطار عربية..

ولا مانع في ذلك مرحلياً، شريطة أن يؤمن الجهاز المصرفي العربي -
وقبله قوانين وتشريعات الاستثمار وأنظمة تلك الأسواق المحلية أو الإقليمية -
أقنية التواصل بينها على نحو يضمن حرية انتقال رؤوس الأموال والاستثمار في
الأقطار العربية المختلفة وحرية تملك وتداول الأوراق المالية فيها..

ونعتمد أن مثل هذا التوجه ممكن حتى وإن روعيت فيه المصالح القطرية؛
بل من الضروري أن تراعى فيه مثل تلك المصالح قبل الحديث عن الشعارات
العاطفية أو الدعوة النظرية للتعاون الذي، وإن كانت الدعوة إليه مطلوبة، إلا
أننا نفضل أن نكتشف الحاجة لمثل هذا التعاون وللمزيد منه عملياً وذلك من
خلال ما يسفر عنه الاستثمار المشترك على الصعيد العربي من مصالح متبادلة
لجميع الأقطار العربية وجماهيرها وفعاليتها الاقتصادية..

باختصار إننا نعتقد أن التكامل العربي، إذا ماروعيت فيه المصالح
القطرية، هو الذي سيقود إلى المزيد من التكامل والتعاون العربي.

لذلك فإن تصميم عمليات الاستثمار المشترك -المستفيد من نتائج
الإصلاح الاقتصادي والتخصيص- على مبدأ المصالح المتبادلة (القطرية)
سيؤدي بالضرورة إلى توسع تلك العمليات مما يعود على الجميع في الأقطار
العربية بالمزيد من المنافع في ظل النظام الاقتصادي العالمي السائد..

- تبقى أخيراً مهمة متصورة، يمكن للمصارف العربية أن تنظر في إمكانية
الاضطلاع بها بالقدر الذي يحقق المصالح الوطنية في المجال الأول..، تلك

هي مهمة الحلول محل الدائن الاجنبي وذلك بشراء بعض الديون بشروط ميسرة وتملك حصص من المؤسسات المخصصة مقابلها .

إن مثل هذا الدور - إن أمكن ترتيبه بحذر وبتغليب المصلحة الوطنية، يمكن أن يخلص بعض الإقتصاديات الوطنية في الأقطار العربية من محاذير تملك الدائن الأجنبي لتلك الحصص ولأدوات الإنتاج والأصول الوطنية. . .

آخذين في الاعتبار - كما أشرنا في مقدمة هذا البحث - أن الدعوة إلى التخصيص كثيرا ما اقترنت بالدعوة إلى تملك الدائن لبعض الحصص في المؤسسات المزمع تخصيصها. !!

إن مثل هذا الدور يجب أن يتم بالحذر التام وبالقدرة على التفاوض مع الدائنين للوصول إلى أفضل قيمة يمكن أن تُشترى بها تلك الديون وذلك مع مراعاة الظروف التي نشأت فيها تلك الديون في السابق وضعف احتمالات أو إمكانيات السداد. . مما يجعل موقف المفاوض (الذي يمثل جانب الشراء) قويا. وبالتالي فقد يكون في هذا المجال تحقيق لفائدة مجزية للمصارف العربية نفسها وللاقتصاد الوطني في معظم الأقطار العربية.

**دور
الأجهزة العليا
للرقابة المالية
في
عمليات التخصيص**

تعتبر أجهزة الرقابة المالية العليا عادة - ويحكم ما تختص به من رقابة شبه شاملة على نشاط المؤسسات العامة - من الهيئات التي تحتفظ بوفرة من البيانات والمعلومات عن تطور أداء تلك المؤسسات وأوضاعها المالية والإنتاجية...

كما تتجمع لدى تلك الأجهزة الخبرة المكتسبة من رقابتها على تلك المؤسسات على نحو يؤولها للمساهمة في عمليات الإصلاح الاقتصادي والتخصيص بشكل خاص...

لذلك فإنه من المتصور أن يكون لهذه الأجهزة دور فعال في عمليات التخصيص.. سواء من حيث المشاركة في الدراسات التمهيدية المتعلقة بتلك العمليات أو التخطيط لها وتنظيمها أو من حيث مراقبة تنفيذها...

وعلى الرغم مما هو معروف من أن أجهزة الرقابة المالية العليا - حفاظاً على دورها الرقابي - تحاول أن تنأى بنفسها عن المساهمة أو المشاركة في الأنشطة التنفيذية على نحو مباشر..، فإننا نعتقد أن مساهمتها في عمليات التخصيص لا تخل بدورها الرقابي ولا تؤثر على استقلال وموضوعية وحياد ذلك الدور على النحو الذي تحرص عليه تلك الأجهزة.

فعملية التخصيص: كعملية إصلاح اقتصادي وطني..، وبما تتطلبه من إعادة نظر تشريعي وتنظيمي..، وما تحتاجه من خبرات متكاملة...، لا تدخل ضمن مفهوم النشاط التنفيذي التقليدي للوزارات والدوائر والهيئات الحكومية الذي تحاول أجهزة الرقابة المالية العليا ألا تتدخل أو تشارك فيه بشكل مباشر...

كما أن مساهمة الأجهزة العليا للرقابة المالية في عملية التخصيص من الممكن تصميمها بحيث يقتصر فيها دور تلك الأجهزة على المساهمة - بما لديها من معلومات وخبرات - في إعداد الدراسات الأولية والتخطيط لعمليات التخصيص من جهة..، ثم مراقبة تنفيذ تلك العمليات من جهة أخرى.

وبهذا تحافظ تلك الأجهزة على صبغتها الرقابية، على اعتبار أن التخطيط شرط من شروط الرقابة وأولى خطواتها..، أو على اعتبار أن المتابعة والرقابة بعدان مكملان للتخطيط لا معنى له دونهما.

من هذا المنطلق يمكننا أن نتصور دور الأجهزة العليا للرقابة المالية في عمليات التخصيص، وذلك بعد أن نلمح إلى مجمل اختصاصها الرقابي الذي يؤهلها لممارسة ذلك الدور المتصور:

* * *

الاختصاص الرقابي

تختص الأجهزة العليا للرقابة المالية عادة برقابة مالية شاملة على أنشطة المؤسسات العامة تتضمن:

الرقابة النظامية

وتعنى بالتأكد من تطبيق المؤسسات العامة للقوانين والأنظمة المعمول بها بشكل عام وتلك التي تحكم نشاطها بشكل خاص . .

كما تعنى هذه الرقابة بالتأكد من مدى سلامة حساباتها وأنظمة الضبط والرقابة المالية الداخلية فيها وإجراءاتها، ومدى صدق تمثيل قوائمها المالية لنتائج نشاطها ومركزها المالي .

ومما سبق نستطيع أن نميز في هذا الجانب الرقابي الذي تمارسه الأجهزة العليا للرقابة المالية بين مظهرين هما:

رقابة المشروعية (أو الرقابة القانونية) . . . من جهة . . والرقابة المحاسبية من جهة أخرى .

حيث تتعلق رقابة المشروعية بالتأكد من التزام إدارات المؤسسات العامة بالقوانين والأنظمة التي تحكم نشاطها، ومن وقوع تصرفاتها ضمن حدود تلك الأنظمة والقوانين .

في حين تهتم الرقابة المحاسبية بسلامة القيود والسجلات، والتأكد من مدى توفر نظم الرقابة المالية والضبط الداخلي ومدى ملاءمة تلك النظم وإجراءات الرقابة المالية الداخلية للأسس التي تكفل المحافظة على موجودات المؤسسة . . ، وتتحرى مدى صدق تمثيل القوائم المالية للمؤسسة العامة لحقيقة نتائج نشاطها ومركزها المالي .

رقابة الأداء

تعتبر رقابة الأداء بعداً رقابياً متطوراً ازدهر مع اتساع نطاق الرقابة على المؤسسات العامة مع توسع القطاع العام نفسه، وذلك على اعتبار أن هذا البعد الرقابي - المشفوع بالمساءلة - يمثل التعويض المتصور عن غياب الحافز الذاتي للعمل في المؤسسات العامة، وهو الحافز الذي يحرك نشاط القطاع الخاص . .

وتتمثل رقابة الأداء في مظهرين أيضاً هما:

- تقييم فعالية الأداء .

- تقييم كفاءة الأداء .

تقييم الفعالية:

يتمثل هذا المظهر الرقابي فيما تقوم به أجهزة الرقابة المالية العليا من قياس وتقدير مستوى تحقيق المؤسسة العامة للأهداف المقررة لها .

ويعتمد هذا التقييم على استنباط المؤشرات المعبرة عن أهداف المؤسسة وقياس النتائج الفعلية في ضوءها .

تقييم الكفاءة:

ويتعلق بالتحقق من ملاءمة الوسائل التي تستخدمها المؤسسة العامة في تحقيق نتائجها . . أي بالكيفية التي تستخدم فيها المؤسسة مواردها في سبيل تحقيق أهدافها . .

والتأكد مما إذا كانت تلك الوسائل وذلك الاستخدام يمثلان أفضل ما يمكن اتباعه لتحقيق أفضل النتائج بأقل الأعباء . . . ، أو أفضل المخرجات (كمّاً ونوعاً) بأقل قدر ممكن من المدخلات .

ويدخل في هذا المظهر الأخير من التقييم - تقييم الكفاءة - البحث في مدى كفاءة الخطط والأهداف المقررة للمؤسسة ابتداء . .

كما يشمل البحث في مدى كفاءة التنظيم وسير العمليات المالية، ومدى كفاية أنظمة الرقابة الداخلية. .

ويعتمد هذا التقويم على اختيار وتطبيق مجموعة من المؤشرات التحليلية التي تعبر عن مفهوم الكفاءة وعلى إجراء المقارنات الهادفة التي يمكن من خلالها تقدير مستوى الكفاءة في أوجه نشاط المؤسسة المختلفة وفي مجمل ذلك النشاط ونتائجه .

من هذا العرض الوجيز لمظاهر الرقابة التي تمارسها الأجهزة العليا للرقابة المالية نستطيع أن ندرك أهمية ما تمثله تقارير هذه الأجهزة من معلومات موضوعية عن الأوضاع المالية والإنتاجية للمؤسسات العامة الخاضعة لرقابتها. . ، وما للعاملين في هذه الأجهزة من خبرة في تلك الأوضاع مما يشكل معيناً ثرا للدراسات المتعلقة بالتخصيص يمكن تصور مساهمته في مراحل المختلفة كما يلي :

مرحلة الدراسات التمهيديّة

تمثل المعلومات التي تقدمها أجهزة الرقابة المالية العليا قاعدة أساسية يمكن الإنطلاق منها في هذه المرحلة :

فالتقارير الرقابية تقدم ابتداءً تقويماً لأوضاع المؤسسات العامة المزمع تخصيصها مع بيان تطور هذا الأداء خلال فترة زمنية سابقة. . وتشير من خلال ذلك إلى أوجه الضعف والقوة في ذلك الأداء إضافة إلى أهم الملاحظات المتعلقة بأوضاعها المالية والإنتاجية. . .

وتعتبر هذه المعلومات أساساً في تقدير وتصوير أثر التخصيص على نشاط تلك المؤسسات ونتائجه علي صعيد الاقتصاد الوطني من جهة. . ، كما تعتبر منطلقاً لرسم الخطوات التالية من التخصيص حيث يمكن أن يتم في ضوء ذلك :

- المساهمة في رسم نطاق التخصيص أي تحديد المؤسسات العامة المرغوب في تخصيصها وتلك التي يفضل بقاءها - ولو محلياً - في القطاع العام. . .

- المساهمة في ترتيب جدول أولويات التخصيص.

مرحلة التخطيط للتخصيص:

من المتصور أن تساهم الأجهزة العليا للرقابة المالية في اقتراح الأسلوب المناسب لتخصيص المؤسسات العامة والمشاركة في طرح البدائل الممكنة في هذا المجال معتمدة في ذلك - بالاشتراك مع الخبرات المختلفة الأخرى - على تقدير مزايا وجدوى كل أسلوب بالنسبة لكل مؤسسة عامة مزعم تخصيصها. ، وذلك في ضوء المعلومات التي تحتفظ بها تلك الأجهزة وخبرتها في وضع المؤسسات العامة التي تخضع لرقابتها. .

وذلك مع الأخذ في الاعتبار ما تمليه الظروف الاقتصادية العامة وما قرر كأهداف لعملية التخصيص إضافة إلى ضرورة النظر في ظروف كل مؤسسة عامة وأوضاعها وأثر أسلوب التخصيص على نشاط المؤسسة المتصور بعد التخصيص.

كما من الممكن أن تساهم الأجهزة العليا للرقابة المالية في هذه المرحلة في عمليات تخطيط الإطار العام لتنفيذ التخصيص والمساهمة في تصور مراحله.

مرحلة الرقابة على التخصيص:

إذا كان دور الأجهزة العليا للرقابة المالية في المراحل السابقة المتعلقة بالدراسات التمهيدية وبالتخطيط لعمليات التخصيص والمساهمة في تنظيمها وتصور أساليبها ومراحلها يقف عند حدود المساهمة بالمعلومات والمشاركة بالخبرات. ، فإنه في مجال الرقابة على تنفيذ عمليات التخصيص تعود تلك الأجهزة لممارسة كامل اختصاصها الرقابي الذي لا بد من أن يؤيد بنصوص خاصة تؤكد اختصاصها وتدعم رقابتها الشاملة على عمليات التخصيص. .

حيث نعتقد أن تلك الأجهزة هي الهيئات المؤهلة للقيام بهذه المهمة الحيوية بما تطلبه من خبرة رقابية وموضوعية في الحكم.

ومن المتصور أن تقوم أجهزة الرقابة المالية العليا - بعد أن تؤيد بالقانون، وبعد أن تعد نفسها لهذه المهمة - بممارسة مظاهر الرقابة النظامية ورقابة الأداء

على عمليات التخصيص حيث من المتصور أن يكون الإطار العام لهذه الرقابة وفق ما يلي:

في مجال الرقابة النظامية:

تتابع أجهزة الرقابة المالية العليا إجراءات تنفيذ عمليات التخصيص أولاً بأول فيما يعرف بمظهر الرقابة المرافقة (المتابعة) وذلك للتأكد من التزام إجراءات تنفيذ التخصيص بالقوانين والنظم والقرارات التي تحكمها..، وتقوم بإبلاغ الجهات المسؤولة عن المخالفات التي تقع في هذا الجانب..، أسبابها..، وسبل تلافيتها..، فيما يمكن أن نصنفه ضمن مظهر رقابة المشروعية (القانونية) المرافقة.

ويدخل في هذا المجال التأكد من مدى ملاءمة وسلامة أحكام وشروط عقود الإدارة والتأجير في حال التخصيص من خلال هذين الأسلوبين.

إضافة لمظهر الرقابة القانونية (المشروعية) المرافقة تمارس الرقابة المحاسبية المرافقة لعمليات تنفيذ التخصيص، والتي تتميز بخصوصية تتعلق بضرورة التأكد من سلامة وملاءمة عمليات تقويم (بمعنى تقدير قيمة) المؤسسات المزمع تخصيصها للبيع أو بالمشاركة (التخصيص الجزئي) وذلك باعتبارها مؤسسات مستمرة في العمل.

وتعتبر مهمة الأجهزة العليا للرقابة المالية في مجال التأكد من سلامة تقدير قيم المؤسسات العامة المزمع تخصيصها للبيع..، أو التأكد من مدى توازن عقود التأجير والإدارة بالنسبة للمؤسسات المزمع تخصيصها بهذين الأسلوبين من أدق وأهم المهام التي يمكن أن تمارسها أجهزة الرقابة العليا في متابعتها لتنفيذ عمليات التخصيص.

حيث من المحتمل - كما لوحظ في بعض التجارب السابقة للتخصيص في بعض الدول النامية - أن يكتنف هذه المرحلة بعض مخاطر المحسوبية والمحاباة أو أن تتعرض لبعض ظلال الفساد الإداري الأمر الذي يلقي على عاتق الأجهزة العليا للرقابة المالية عبئاً لا بد من أن تكون جديرة بحمله حماية للأموال العامة

من جهة . . . ، وحرصاً على تحقيق التخصيص لأهدافه المرجوة .

وتعرض بعض الدراسات المتعلقة بتقدير القيمة البيعية للمؤسسات العامة الخاضعة للتخصيص عدة أساليب لتقدير تلك القيمة منها مثلاً (التكلفة المعدلة للموجودات، صافي رأس المال المعدل بأثر التضخم، القيمة السوقية، القيمة الحالية للعوائد المتوقعة . . . إلخ) . . .

ولكننا نعتقد - كما ألمحنا سابقاً - من أن اختيار وتطبيق أسلوب دون آخر، أو أكثر من أسلوب معاً، يعتبر من الأمور التي يفضل ترك تقديرها تبعاً لظروف كل حالة على حدة، على أن ينطلق ذلك التقدير من معايير ثابتة ومقررة كنا قد أشرنا إلى بعضها ومنها مثلاً:

- الحرص على المال العام .
- إمكانية التسويق بمعنى عدالة القيمة وملاءمتها للمشتريين .
- أثر شكل الملكية على نشاط المؤسسة بعد التخصيص .
- العمل على توسيع نطاق الملكية ما أمكن .
- إشراك العاملين والمستفيدين من خدمة المؤسسة العامة في تملكها ما أمكن ذلك .

هذا ولا يخفى - في جميع الأحوال - ما للتقارير الحديثة التي أعدها الجهاز الأعلى للرقابة المالية عن حسابات المؤسسات من أهمية في تقدير قيمة تلك المؤسسات .

أما فيما يتعلق بعقود الإدارة والتأجير فقد يكون من المناسب أن تخضع تلك العقود للرقابة المسبقة من قبل الأجهزة العليا للرقابة المالية وذلك للتأكد من ملاءمة أحكامها وشروطها ومن مدى توازن الحقوق والالتزامات فيها على نحو يضمن المحافظة على موجودات المؤسسات العامة المدارة أو المؤجرة، وسلامة أسلوب تحديد النتائج والأرباح إن كانت تلك النتائج أو الأرباح تدخل في تقدير أتعاب أو عوائد الجهة المستأجرة أو المديرية .

في مجال رقابة الأداء :

يعتبر تطبيق هذا الجانب الرقابي على عمليات التخصيص أكثر صعوبة

وتعقيداً..

فتقويم فعالية أداء عمليات التخصيص يرتبط بتحديد أهداف عملية التخصيص وهي أهداف طويلة الأجل في الغالب..

لذلك فإنه من المتصور أن تقوم الأجهزة العليا للرقابة المالية بحصر الأهداف التي ترمي إليها عمليات التخصيص بشكل عام وبالنسبة لكل مؤسسة من المؤسسات المخصصة إن أمكن واستنباط المؤشرات التي تعبر عن تلك الأهداف..، ثم مقارنة التنفيذ بتلك المؤشرات أو من خلالها..

ونظراً لطول أجل معظم أهداف التخصيص فإنه ربما كان من المناسب أن توزع الأهداف طويلة الأجل (كتحسين الإنتاجية، تطوير الأداء، النمو الاقتصادي، التنمية المتوازنة، إفادة الفئات الشعبية ذات الدخل المحدود..، تخفيف معدلات التضخم... إلخ) إلى أهداف جزئية أو مرحلية منبثقة عنها بحيث يمكن متابعتها..، أو متابعة نتائج عمليات التخصيص في ضوءها أولاً بأول على نحو يصبح معه تقويم الفعالية ممكناً.

إن أهدافاً كرفع مستوى الإنتاج والإنتاجية والتخفيف من الأعباء الحكومية..، وتعديل سياسات الدعم..، من الممكن تلمس آثارها خلال عام أو عامين من تنفيذ تخصيص بعض المؤسسات..، أو اتخاذ بعض سياسات الإصلاح الاقتصادي الموازية لعمليات التخصيص (أو السابقة لها)..

فمن الممكن متابعة منحنى الإنفاق الحكومي ومجالاته..، وأيضاً متابعة نتائج نشاط المؤسسات التي تم تخصيصها سواء كان ذلك بنقل الملكية أو بالإدارة أو بالتأجير..

أما في مجال تقويم كفاءة تنفيذ عمليات التخصيص فإن دور الجهاز في هذا المجال ينصرف إلى التأكد من أن إجراءات تنفيذ تلك العمليات تمثل الإجراءات الأنسب، وأن الأسلوب الذي استخدم في التنفيذ كان الأسلوب الأفضل من بين البدائل المطروحة وذلك من معيار التكلفة والعائد أو (المدخلات والمخرجات) كلما كان ذلك ممكناً..، أو بدلالة التوفير والاقتصاد في الإجراءات والتكاليف، مع الأخذ في الاعتبار مستوى النتائج المحققة بدلالة الأهداف أصلاً.

كما يمكن أن يضاف إلى ذلك بعض المعايير والمؤشرات الاقتصادية والاجتماعية التي يمكن في ضوءها الحكم على مدى كفاءة الإجراءات والأساليب المستخدمة في تنفيذ عمليات التخصيص ومدى تمثيلها لأفضل ما يمكن اتخاذه من إجراءات من معيار المصلحة الاقتصادية الوطنية.

هذا ويدخل في مجال رقابة كفاءة الأداء هنا، قيام أجهزة الرقابة المالية العمليا بتقويم النظم والتشريعات والخطط الخاصة بالتخصيص والتأكد من استمرار ملاءمتها في ضوء ما أسفر عنه التنفيذ...، واقترح إعادة النظر فيما يبدو منها بحاجة لإعادة النظر في ضوء ذلك.

تقويم أداء ما يبقى من وحدات القطاع العام

إن كانت الرقابة على عمليات التخصيص من المهام التي يمكن أن تضطلع بها الأجهزة العليا للرقابة المالية...، فإن استمرارها في تقويم أداء ما سيبقى من وحدات القطاع العام يعتبر من مهامها الأصلية..

وقد سبقت الإشارة إلى إجماع الآراء التي تناولت عملية التخصيص على بقاء جانب من القطاع العام دون تخصيص لأسباب كنا ألمحنا إليها في حينه وفي أكثر من موضع من هذا البحث..

ولا نعتقد بأنه سيكون من المقبول استمرار أداء مثل تلك المؤسسات ضعيفاً، أو مشوباً بسوء أو فساد الإدارة في ظل الجهود المبذولة لإصلاح الهياكل الاقتصادية المقترن بعملية التخصيص..

لذلك يمكن القول إنه إذا كان الهدف الأساسي من عملية التخصيص هو تخليص القطاع العام من ظاهرة «الشطط في نطاقه».. فإننا نعتقد أنه سيقع على عاتق الأجهزة العليا للرقابة المالية جانب كبير من مهمة تهذيب «الشطط في أداء» ما سيبقى من وحدات القطاع العام دون تخصيص..

إن دور الأجهزة العليا في هذا المجال يتمثل في ما يمكن أن تقوم به من

تقويم أداء موضوعي وفعال لإدارة تلك الوحدات والمؤسسات العامة . .

إلا أن تقويم الأداء وحده لا يكفي، وإنما لا بد من أن يقترن بالتشريعات المناسبة والتنظيم الملائم لتطبيق مبدأ المساءلة بحق إدارات مؤسسات القطاع العام، بعد أن تمنح تلك الإدارات الحرية والمرونة الكافية التي تجعل من مساءلتها عن نتائج أداؤها بعد ذلك - وفي حدود ما منحت من حرية ومرونة في تسيير نشاطها - أمراً منطقياً وفعالاً.

ومن المتصور أن تتطور عملية رقابة الأداء في ظل مثل هذا التشريع الذي يؤيد مبدأ المساءلة ويضعه موضع التطبيق . .

فتصاغ عملية تقويم الأداء في ضوء الأهداف المقررة لما بقي من وحدات القطاع العام، وفي ضوء معادلة الكفاءة المعروفة: مخرجات أفضل بمدخلات أقل . .، أو إنتاج أفضل كماً ونوعاً (بما يتناسب مع الأهداف) بأعباء وتكاليف أقل . .

إننا ننظر لعملية الإصلاح والتخصيص كفرصة مواتية لإصلاح التنظيم والإدارة في ما بقي من مؤسسات القطاع العام دون تخصيص . .

وهي فرصة مواتية لأن تطالب الأجهزة العليا للرقابة المالية بمؤيدات تشريعية لمبدأ المساءلة، وتطور أداؤها في ظل ذلك ليرقى إلى تحقيق تقويم فعال تبنى عليه تلك المساءلة .

أهمية التخصيص

على

الصعيد العربي

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

كما أكدت أن ما ستعرض 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 لتصوير
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 نورد 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.

- وراثه 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 بدأ 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 والاجتماعية 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 الاقتصادية والاجتماعية... ، فاضطلع بإدارة مشاريع البنى الأساسية والمرافق والخدمات العامة والمنشآت الحيوية... ، على نحو أصبح فيه هذا القطاع مسانداً ومساعداً للنشاط الخاص مهيناً لتطوره.

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

التقريب بين الهياكل والنظم الاقتصادية

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

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 الاقتصادية بين المجموعتين المشار إليهما شكّل عائقاً أمام الاستفادة من التخصص الطبيعي الذي يدعم التكامل ويمليه... .

لقد شكّل ذلك عائقاً إلى الدرجة التي أصبح معها تبادل السلع الغذائية التي تنتج بوفرة صيفاً في بعض الأقطار العربية من المجموعة الأولى وتحتاجها 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 شتاءً 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 الاقتصادية العربية على النحو الذي أشرنا إليه...

من هنا يبدو أن المطلب الأساسي على الصعيد العربي هو ضرورة السعي للتقريب بين الهياكل الاقتصادية 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 الاقتصادية 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 الاقتصاد 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 - في ضوء ما آل إليه التطبيق على مدى أكثر من ثلث قرن تقريباً - إعادة القطاع العام إلى حجمه الطبيعي في بعض الأقطار العربية تصحيحاً لهياكلها الاقتصادية 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 - مع التخصيص - كفيل بتوسيع توظيف رؤوس الأموال على شكل يؤدي - مع حرية معقولة في السوق ومنافسة مشروعة - إلى تطوير الأداء والإنتاجية ووفرة الإنتاج وتحقيق مكاسب متبادلة للمستثمر والمستثمر لديه . .

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

فقد لا ينمو الاستثمار في مجتمع تعلق فيه المحسوبة 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 - فيما يبدو - سمة النجاح السريع والكسب الفاحش في نشاط القطاع الخاص وفق المفهوم المصدر إلينا مع مقولة الحرية الاقتصادية المزعومة أو الإفتتاح . . ، 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 - في بعض الأقطار العربية - 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 ابتداءً 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:

- مجرد استجابة (لموضة) أو دعوة وإلحاح أو ضغوط من قبل الهيئات والصناديق الدولية والإقليمية..
- أو مجرد كونها إجراءات مبتسرة قد يكون الهدف منها تحقيق بعض الموارد الآنية للحكومات...
- 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:

- بالنسبة للمنافسة المحلية بضيق الأسواق القطرية . .

- 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 والتناج 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 صممت سعة الأسواق وفعالية المنافسة فإنها - بسبب تشابه الظروف في اقتصاديات الأقطار المتجمعة إقليمياً - 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 التخصص ببعض الإجراءات الجادة الرامية إلى إحداث أسواق عربية مشتركة وتكامل وتقارب وتبادل بيني أوسع سوف يثري عمليات التخصص ويوسع من نطاق أهدافها ومن أهمية تلك الأهداف . . . بالإضافة إلى أنه يمهد لتحقيق جانب من حلم انطبقت عليه الأجناف العربية قرابة نصف قرن من الزمن .

الهدف والأسلوب

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

- التقريب بين الهياكل والنظم الاقتصادية فيما بين الأقطار العربية لتمام تلك النظم والهياكل تمهيداً لتقارب وتكامل عربي مأمول.

- 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.

- 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 لتهديب «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.

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

- تهديب سياسات الدعم.

- التخفيف من أعباء الموازنات.

- 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 الاعتبار ضرورة توخي المرونة في التخصيص ومد عملياته على فترة زمنية كافية تمكن السوق المحلي أو الإقليمي من استيعاب المؤسسات المتخصصة..

ومع الأخذ في الاعتبار أيضاً أنه إذا كان لا بد من سداد جزء من الديون الخارجية بتمليك الدائن الأجنبي بعض الحصص في المؤسسات المتخصصة 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 ومراحلها 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 وتمويل جانب من رأس مالها.

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

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

المراجع

- أبحاث ندوة التخصيضية والتصحيحات الهيكلية في الدول العربية. نظمها: صندوق النقد العربي بالإشتراك مع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة واللجنة الاقتصادية للأمم المتحدة واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا وصندوق النقد الدولي. أبوظبي من ٥-٧ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٨٨.
- التغطية الصحفية لندوة القطاع العام والخاص، القاهرة - أيار (مايو) ١٩٩٠ م.
- مجلة التمويل والتنمية: الأعداد: مارس ١٩٨٧، مارس ١٩٩١، يونيو ١٩٩١، سبتمبر ١٩٩١، سبتمبر ١٩٩٢.
- د. سعيد النجار: التخصيضية والتصحيحات الهيكلية - القضايا الأساسية - صندوق النقد العربي ١٩٨٨.
- د. غسان قلعاوي: رقابة الجهاز الأعلى للرقابة المالية على نشاط الدعم. «البحث الحائز على المركز الأول في مسابقة البحث العلمي الثانية للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة» ديوان المحاسبة - أبوظبي - ١٩٨٨.
- د. غسان قلعاوي: دور الرقابة المالية العليا في تنمية القطاع العام. «البحث الحائز على المركز الأول في مسابقة البحث العلمي الثالثة للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة» ديوان المحاسبة - أبوظبي ١٩٩٠.
- مجموعة من تقارير الأجهزة العليا للرقابة المالية العربية على حسابات وأنشطة بعض المؤسسات العامة وتقويم أدائها منها:
- الجهاز المركزي للرقابة المالية العليا (الجمهورية العربية السورية).
- الجهاز المركزي للمحاسبات (جمهورية مصر العربية).
- ديوان المحاسبة (الإمارات العربية المتحدة).

الفهرس

الموضوع	رقم الصفحة
المقدمة.....	٥
تمهيد.....	٧
عوامل اتساع دور الدولة ونشوء القطاع العام.....	٢٧
- لمحة تاريخية.....	٢٩
- الإخلال بشرط المنافسة.....	٣٠
- التباين في التوزيع.....	٣١
- غلبة القاعدة النقدية.....	٣١
- الأزمات الإقتصادية.....	٣٢
- الحروب.....	٣٢
- انتشار مفهوم التخطيط المركزي.....	٣٤
- القطاع العام الموروث.....	٣٤
- مفهوم المؤسسة العامة ونطاق القطاع العام.....	٤١
- أركان المؤسسة العامة.....	٤٤
- نطاق القطاع العام القابل للتخصيص.....	٤٦
- التخصيص وحجم القطاع العام.....	٤٩
- تباين حجم القطاع العام.....	٥١
- القطاع العام في الأقطار العربية.....	٤٣
- أثر التباين بين الأقطار العربية.....	٥٦
- أثر حجم القطاع العام على التخصيص.....	٥٧
- حدود الإفادة من تجارب الدول المتقدمة.....	٥٧
- القطاع العام بين أهدافه السياسية والاقتصادية.....	٦١
- الأهداف الإقتصادية.....	٦٤
- الأهداف السياسية.....	٦٥

- ٦٦ - إلى أي مدى تحققت الأهداف
- ٦٦ - تحقيق الاستقرار
- ٦٨ - الحد من الاحتكار
- ٧٠ - التعجيل بالتنمية
- ٧١ - تكوين البنى الأساسية
- ٧٢ - تعميم الوفرة وعدالة التوزيع
- ٧٤ - الدعم الاستهلاكي
- ٧٨ - توفير فرص العمل
- ٧٩ - التدريب
- ٨١ - تقويم أداء مؤسسات القطاع العام
- ٨٤ - واقع ضعف الأداء
- ٨٦ - مؤشر الأداء المالي
- ٨٩ - أسباب ضعف الأداء
- ٩٤ - خلاصة التقويم
- ١٠٥ - التخصيص: مفهومه، أهدافه، مزاياه، محاذيره
- ١٠٧ - مفهوم التخصيص
- ١٠٩ - التخصيص والمنافسة
- ١١٥ - أهداف التخصيص
- ١١٨ - مزايا التخصيص ومحاذيره
- ١٢٣ - إجراءات التخصيص
- ١٢٥ - أنماط التخصيص
- ١٣٢ - نطاق التخصيص وأولوياته
- ١٣٧ - أساليب التخصيص
- ١٤٩ - آلية التخصيص
- ١٥٩ - مراحل عملية التخصيص
- ١٦٥ - الإصلاح والتخصيص في القطاع المالي والمصرفي
- ١٧٠ - التحكم في العجز المالي
- ١٧٢ - تحرير أسعار الفائدة

١٧٣	- تحرير أسعار الصرف وحركة رؤوس الأموال
١٧٤	- تخصيص القطاع المصرفي
١٧٧	دور المصارف العربية في عمليات التخصيص
١٧٩	- الدور المعلوماتي
١٨١	- الدور التمويلي
١٨٧	دور الأجهزة العليا للرقابة المالية في عمليات التخصيص
١٩١	- الاختصاص الرقابي
١٩٣	- المساهمة في الدراسات التمهيدية
١٩٤	- المساهمة في التخطيط للتخصيص
١٩٤	- الرقابة على التخصيص
١٩٨	- تقويم أداء ما يبقى من القطاع العام
٢٠١	أهمية التخصيص على الصعيد العربي
٢٠٤	- عوامل اتساع الدولة في الأقطار العربية
٢٠٥	- القطاع العام السائد والمساند
٢٠٦	- التقريب بين الهياكل والنظم الاقتصادية
٢٠٧	- الاستقرار والثقة
٢٠٩	- المنافسة
٢١١	- الهدف والأسلوب
٢١٣	المراجع