التوزيع: عـــام
E/ESCWA/15/7
٣٠ آذار/مارس ١٩٨٩
ARABIC
الأصل: بالعربيـــة

الأمم المتحـــدة

المجلس الاقتصـــادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي اسيا

الدورة الخامسة عشرة
١٧-١٨ ايار/مايو ١٩٨٩
بغـــداد

البند ٩ من جدول الأعمال المؤقـــت

قضايا أو مشكلات معينة تواجهها بلدان المنطقة (قرار اللجنة ١١٩ (د-١٠))

تمليك المشروع العام للقطاع الخاص

"Privatization"

UN ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR WESTERN ASIA
MAY 03 1989
LIBRARY + DOCUMENT SECTION

مذكرة من الأمين العام التنفيذي

المحتويـــات

الصفحـة

تقديم ١

أولا - التطورات الاقتصادية الدولية والاقليمية وسياسات التكييف والاصلاح الاقتصادي في بلدان الاسكوا..... ٣

ثانيا - أهمية القطاع العام في جهود التنمية الوطنية في بلدان الاسكوا..... ٧

ثالثا - القطاع الخاص واقتصاد السوق في بلدان الاسكوا..... ١١

رابعا - لماذا تمليك المشروع العام للقطاع الخاص؟ ١٤

خامسا- الخلاصة والتوصيات العامة..... ١٧

تقديـــم

رغم أن التطبيقات العملية لسياسة «تمليك المشروع العام للقطاع الخاص» في بلدان الاسكـــوا لاتزال محدودة جداً، إلا أن الدعوة لهذه السياسة كثيرا ما تقترن بشروط نجاح سياسات أو برامـــج التكييف والاصلاح الاقتصادي التي ما فتئت معظم البلدان النامية، ومنها بلدان الاسكوا، تسعـــى لاستخدامها في مواجهة مشكلاتها الاقتصادية والمالية منذ سنوات عدة. وفي أقطار الوطن العربـــي، يتعرض البحث والمناقشة في هذا الموضوع للكثير من الآراء المختلفة التي تتراوح بين تعريب الأصـــل الانكليزي للمفهوم (*) (Privatization) وبين اختلاف في أسباب الدعوة «للتخصيصية» ومستقبلها، وصيـــغ التطبيق العملية لهذه السياسة، ومدلولاتها الاقتصادية والمالية والاجتماعية والسياسية. كما أن وضـــع الدعوة لتمليك (بعض) المشاريع العامة للقطاع الخاص في اطار النزعة الليبرالية الواضحة للسياســـات الاقتصادية العامة لبلدان الاسكوا، يكسبها حيوية وجدية كالتي تتمتع بها مناقشة المشاكل الاقتصاديـــة والمالية والنقدية التي تعاني منها بلدان الاسكوا، ولو بدرجات مختلفة، رغم ان التمليك للقطاع الخـــاص ليس اكثر من وسيلة أو رد فعل لمعالجة ظاهرة الانخفاض النسبي في الكفاءة الاقتصادية والمالية للمشاريـــع العامة وظاهرة التوسع المستمر في حجم القطاع العام وتمدد أنشطته بصورة عامة. ولا يقلل من أهميـــة الموضوع أن نتائج تجارب «التمليك» المحدودة لم تنضج بعد كسياسة اقتصادية مستقرة وأنها لاتزال بحاجـة الى التقويم بسبب ارتباطها بطبيعة الظروف والمشاكل الاقتصادية والمالية السائدة في هذه البلدان.

وتستهدف هذه الورقة إثارة المناقشات سعيا لتحديد مدى فاعلية هذه السياسة والتعريـــف بمركزها الحقيقي في إطار سياسات التكييف والاصلاح الاقتصادي الهيكلي المناسبة لبلدان الاسكوا علـــى المديين القصير والبعيد، من واقع استعراضها المنهجي العام لموضوع «تمليك المشاريع العامة للقطـــاع الخاص»، ومن ملاحظة ظروف بلدان الاسكوا وتجاربها المحدودة في هذا المجال. ولهذا تنحصر المحاولـــة في الاشارة الى المدلولات العامة لهذه السياسة والبت فيما اذا كانت ذات طبيعة مؤقتة أم دائمة عـــن طريق تبيان صلتها بظروف اقتصاد السوق ونظام الاسعار من جهة، وبدور مشاريع القطاع العام في التنمية من جهة أخرى.

(*) هناك حاجة للاتفاق على تعريف المصطلح الانكليزي لمفهوم الـ Privatization للدلالـــة الكاملة على مضمونه بكلمة واحدة أو أكثر. وقد بذلت محاولات عديدة في هذا المجال، إلا أننا وجدنا مـن المفيد، على الأقل في الوقت الحاضر، تركيز الاهتمام في المضمون الحقيقي للعبارة الانكليزية وهي «تمليـك المشروع العام للقطاع الخاص»، واعطاء الفرصة للبحث في مدلولات المفهوم وأبعاده قبل الانشغال فـــي الصياغة اللغوية المبسطة له. وتجدر الاشارة الى أنه استخدمت في الكتابات الاقتصادية حول الموضـــوع تعابير مختلفة كالتخصيص، والاستخصاص، والاخصاص، والافرادية، والأهلنة، والتفويت، والتخاصيـــة والمخاصة. ولم يتم الاتفاق بعد على استخدام مصطلح موحد علماً بأن المفهوم متفق عليه الى حد بعيد.

واذا كان من غير الممكن الادعاء بمحاولة الوصول الى موقف (موحد أو توفيقي) إزاء موضـــوع «تمليك المشروع العام للقطاع الخاص» لكي يلائم ظروف جميع بلدان الاسكوا، وذلك بسبب الاختلافـــات القائمة في ظروف ومتطلبات النمو والتنمية في هذه البلدان، فإن محاولة إلقاء الضوء على طبيعة الآثـــار المتبادلة بين التمليك للقطاع الخاص وبين السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية من جهة، وبينها وبيـن متطلبات النمو والتنمية في هذه البلدان من جهة ثانية، سيفيد دون شك في التعريف العام بهـــذه السياسة، وتقدير أهميتها وتحديد شروط تطورها في المستقبل، الى جانب التمهيد لتقويمها على المستـوى القطري على أساس البيانات والمعلومات الفعلية التفصيلية في وقت لاحق.

أولا - التطورات الاقتصادية الدولية والاقليمية وسياسات التكييف والاصلاح الاقتصادي في بلدان الاسكوا

فرضت التطورات الاقتصادية والمالية والنقدية الدولية الجارية منذ بداية هذا العقد مراجعة نقدية جدّية وشاملة للسياسات الاقتصادية والمالية في البلدان النامية بصورة عامة، ومنها مجموعة بلدان الاسكوا. فتباطؤ معدلات النمو في الاقتصادات الصناعية المتقدمة، وإنخفاض أسعار صادرات النفط الخام والمواد الأولية، وضعف الترتيبات المالية والنقدية الدولية في تعزيز التعاون الاقتصادي وتوسيع التبادل التجاري الاقليمي والدولي، وعدم استقرار قيم تبادل العملات الرئيسية، وتزايد الديون الخارجية وإعبائها في البلدان النامية، اسهمت جميعها في تعثر السياسات الاقتصادية التوسعية التي انتهجتها معظم البلدان النامية، ومنها بلدان الاسكوا، منذ الستينات وخاصة بعد الزيادات الكبيرة في أسعار صادرات (وايرادات) النفط منذ نهاية عام ١٩٧٣ وحتى بداية العقد الحالي. ويتطلب ذلك إعادة تقويم تلك السياسات وتحديد آثارها على شروط النمو الاقتصادي ومتطلبات التنمية فيها والتكيف معها على المديين المتوسط والبعيد، كما يتطلب تأمين الاستقرار الاقتصادي العام الداخلي والخارجي وتجاوز آثار الاختلالات القائمة على المدى القصير في نفس الوقت. وبغض النظر عن الاختلاف في طبيعة التحليلات والآراء المقدمة لتشخيص العوامل الأساسية للتطورات الراهنة، فإن من المتفق عليه أنها نتيجة لتفاعل مجموعة من العوامل والسياسات الاقتصادية الوطنية والاقليمية والدولية بحكم واقع الترابط الوثيق القائم بين اقتصادات بلدان العالم المختلفة. على أن هذه التحليلات والآراء تؤكد ايضا على أهمية الدور الذي تؤثر فيه السياسات الاقتصادية القومية للبلدان النامية بصورة عامة، ولبلدان الاسكوا بصورة خاصة، في التكيّف مع هذه التطورات وتجاوز آثارها السلبية. وقد دفعت هذه التطورات بحكومات بلدان الاسكوا الى محاولة تكييف سياساتها الاقتصادية والمالية والنقدية العامة لمواجهة نتائج الاختلالات الناجمة عنها على المدى القصير، كما أنها أبرزت الدعوة من جديد الى ضرورة الاصلاح الاقتصادي الهيكلي فيها على المديين المتوسط والبعيد[(١)]. وهي دعوة تُبْرز ما للبحث التقليدي من أهمية في مشكلات النمو والتنمية ولو على نحو «عملي» يلبي الحاجة الى تحديد السياسات والاجراءات الاقتصادية والمالية العملية المطلوبة كبديل للتحليلات أو العروض الاقتصادية والسياسية والاجتماعية النظرية العامة كالتي شهدتها فترة الخمسينات والستينات.

---

(١) حول طبيعة التطورات الاقتصادية والمالية الدولية والاقليمية وإنعكاساتها على الواقع الاقتصادي وعلى السياسات الاقتصادية المالية والنقدية العامة وأثرها في مستقبل التنمية لعدد من بلدان الاسكوا، يمكن مراجعة الدراسة الصادرة عن اللجنة بعنوان «سياسات التكييف والاصلاح الاقتصادي الهيكلي في مجموعة مختارة من بلدان منطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا»، الأمم المتحدة، الاسكوا، بغداد، ٦ آذار/مارس ١٩٨٩.

ومن هذا المنطلق، اتجهت معظم السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية العامة في بلدان الاسكوا الى التقييد النسبي في الإنفاق العام الاستهلاكي والاستثماري والى محاولة زيادة الايرادات العامة وتقليص الاستيرادات، كما حاولت استخدام أدوات السياسة المالية والنقدية كالضرائب وسعر الفائدة وسعر الصرف في التأثير على النشاط الاقتصادي العام، وذلك للتخفيف من المشكلات الاقتصادية والمالية التي تواجهها على المدى القصير. وبغض النظر عن مدى فاعلية هذه السياسات والاجراءات في تحسين الظروف الاقتصادية والمالية العامة، إلا أن الموقف من واقع ومستقبل القطاع العام أو من مدى التدخل الحكومي أو الموقف من فاعلية التخطيط المركزي في الحياة الاقتصادية العامة مقابل أهمية القطاع الخاص وفاعلية السوق والأسعار في زيادة النمو الاقتصادي، ظل هذا الموقف، يحتل مكانة خاصة في السياسات والاهتمامات الاقتصادية والسياسية على الأصعدة المختلفة بين المشكلات العديدة التي تفرض تحديها على هذه البلدان، وأهمها ضرورة الحفاظ على مستوى النشاط الاقتصادي العام، وتوسيع الطاقات الانتاجية، وزيادة معدلات تشغيل الأيدي العاملة، وضرورة تصحيح هيكل الأسعار بما في ذلك سعر الصرف، ومعالجة الديون الخارجية في البلدان المدينة، والحد من ارتفاع الأسعار وزيادة تكاليف المعيشة في معظم بلدان الاسكوا. فمركز القطاع العام في الاقتصادات المعنية لايزال هاما بمقاييس نسبة مساهمته في الناتج المحلي الاجمالي وبحجم الاستثمارات الفعلية أو تكوين رأس المال الثابت، وبحجم العمالة التي يستخدمها، خاصة إذا أخذنا في الاعتبار الدور الحاسم لقطاع استخراج وتصدير النفط الخام في تمويل الانفاق الاستثماري والاستهلاكي العام وفي تغطية متطلبات الاستيرادات المتزايدة من العملات الأجنبية في البلدان النفطية في منطقة الاسكوا، وفي تأثيراتها - أي الايرادات النفطية - غير المباشرة على الأوضاع الاقتصادية والمالية للبلدان الاخرى، ويجعل ذلك موضوع مستويات الأداء الاقتصادي والمالي لمشاريع القطاع العام وواقع كفاءتها في الظروف المستجدة إزاء التفاؤل بقدرات القطاع الخاص والقناعة بفاعلية اقتصاد السوق في التعبئة القصوى والتوزيع الأفضل للموارد الاقتصادية والمالية للبلاد، مسألة تحتل مركزاً بارزاً في برامج وسياسات التكييف والاصلاح الاقتصادي للبلدان المعنية، لاسيما أن الخصائص الاقتصادية العامة لهذه البلدان لا تشير بصورة عامة، الى انتشار المنافسة بين القطاعين العام والخاص بقدر ما تشير الى ضرورة زيادة مشاركة القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي وأهمية تطوير الكفاءة الاقتصادية والمالية للقطاع العام في نفس الوقت.

وبعبارة أكثر تحديداً، إذا كانت الظروف الاقتصادية والمالية الراهنة في بلدان الاسكوا، تثير من جديد أهمية البحث في شروط نموها الاقتصادي الديناميكي ومتطلبات التنمية فيها، وذلك في ضوء تجاربها الطويلة الماضية وتطور سياساتها الاقتصادية والمالية وسبل الادارة الاقتصادية العامة التي طبقت منذ الستينات حتى النصف الاول من العقد الحالي، فإن شروط نجاح الدعوة الواسعة الى توسيع نطاق اقتصاد السوق وتهيئة ظروف المنافسة والحرية في الانتاج وتحديد فرص الاستثمار «لريادة» القطاع

الخاص وإمكانياته الذاتية، هذه الدعوة التي تستند اليها سياسة تمليك (بعض) المشاريع العامة للقطاع الخاص، لا تزال بحاجة الى مزيد من التعريف والايضاح ومزيد من التبريرات. كما أن محدودية نتائج التطبيقات في مجال تمليك (بعض) المشاريع العامة للقطاع الخاص في بعض بلدان الاسكوا، لا تزال غير كافية للحكم على أهميتها وتقرير المستقبل الاقتصادي لها(١). وكذلك فإن شروط الدعوة للتمليك التي تتباين في أهميتها النسبية في كل من بلدان الاسكوا، لا ترتبط فقط بكفاءة القطاع الخاص، أو برغبة الحكومات في خلق الأطار المؤسسي والمستقر لاقتصاد السوق، أو بتأمين حرية إنتقال السلع وعناصر الانتاج، أو بعدم التدخل في نظام الاسعار، أو في تقييد تدخل الحكومات في مجال التأثير المباشر وغير المباشر على القرارات الأستثمارية والانتاجية والاستهلاكية والاستيرادية والتصديرية على المستويات المختلفة، بل ترتبط أيضاً بواقع امتلاك الدولة، وليس القطاع الخاص، للموارد الاقتصادية والمالية العامة التي تلعب دوراً أساسياً في النشاط الاقتصادي العام للبلاد، كالموارد النفطية والقروض الممنوحة للحكومات الوطنية من الدول الاخرى. هذا مقابل الحاجة الواضحة الى إقامة مشاريع البنى الاساسية الاقتصادية والاجتماعية والمشاريع الانتاجية الاستراتيجية ذات التكاليف العالية.

وبعبارة أخرى، أن الظروف الاقتصادية والمالية الراهنة التي تستدعي تشجيع وتطوير مشاركة القطاع الخاص في جهود التنمية الوطنية وعلى أساس حفز عوامل السوق والمنافسة لزيادة تعبئة الموارد الوطنية والانتفاع الأقصى منها، تتطلب أيضا، ومن واقع امتلاك الدولة للثروات الاقتصادية الوطنية وحق

---

(١) تتراوح المشاريع العامة التي تم تمليكها للقطاع الخاص في عدد من بلدان الاسكوا بين الفنادق السياحية والصناعات التحويلية، كالنسيج والصناعات الغذائية والانشائية وصناعة المخصبات وبعض الصناعات البتروكيماوية والصناعات الزراعية كمشاريع الدواجن وانتاج بيض المائدة إضافة الى بعض مشاريع الانتاج الزراعي النباتي. وتوفر الدراسات المقدمة الى الندوة الخاصة «بالتخصيصية والتصحيحات الهيكلية في الدول العربية» التي انعقدت في أبو ظبي بالامارات العربية المتحدة (من ٥ الى ٧ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٨) بتنظيم مشترك من قبل صندوق النقد العربي، والبرنامج الانمائي للأمم المتحدة، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، وصندوق النقد الدولي، مؤشرات أولية عامة عن طبيعة المشاريع التي تم تمليكها للقطاع الخاص في بعض البلدان العربية، كما تقدم عرضاً عاماً للأسباب التي تقف وراء هذه السياسة والتي تعيق توسيعها مع تحليلات أولية لمضمونها على الصعيدين النظري والتطبيقي، ومن هذه الدراسات:

ابراهيم حلمي عبد الرحمن وسلطان أبو علي، «دور القطاعين العام والخاص مع التركيز على التخصيصية - حالة مصر».

جواد العناني وريما خلف، «التخصيصية في المملكة الاردنية الهاشمية»؛

Peter S. Heller & Christian Schiller, "The Fiscal Impact of Privatization with some expamples from Arab countries".

التصرف بها، تنظيم توزيع هذه الموارد في مشاريع استثمارية تستهدف تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية معينة وبإطار مؤسسي خاضع للرقابة العامة ويعمل بتخويل من السلطة العامة، هي ما نسميها بالمشاريع العامة[1].

ومع ان التحليل النظري يكشف، كما هو معروف، عن حدود التعارض بين اقتصاد السوق وحرية المنافسة وبين التخطيط الاقتصادي والاجتماعي المركزي الشامل في عمليات تعبئة وتوزيع الموارد الاقتصادية الوطنية، فإن الاعتبارات العملية تفترض ايجاد صيغة، ولو مرحلية، للاستفادة القصوى من عوامل السوق وامكانيات القطاع الخاص الى جانب الحاجة للمشاريع العامة في زيادة النمو الاقتصادي وتسريع التنمية. وتلك هي ضرورة تحقيق التكامل والتوفيق بين السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية من جهة، وبين متطلبات الاصلاح الاقتصادي الهيكلي من جهة ثانية. وتلك هي أيضاً ضرورة وضع سياسة تمليك (بعض) المشاريع العامة للقطاع الخاص في خدمة زيادة الانتاج والانتاجية وتذليل المشكلات الاقتصادية العامة، قبل أن تكون في خدمة عمليات إعادة توزيع الدخول أو مجرد التخلص من الطاقات الانتاجية (الاصول الثابتة) العاطلة أو حتى مجرد تحقيق مكاسب مالية للحكومات يمكن تأمينها دائما برفع أسعار المنتجات ومن دون زيادة الكفاءة الانتاجية بتقليل الكلف أو بتغيير نسب استخدام عوامل ومستلزمات الانتاج. وتلك هي أيضاً ضرورة إعادة تقويم جدوى المشاريع العامة لتناسب سياسات التكييف والاصلاح الاقتصادي المطلوبة.

---

(١) نعرف المشروع العام بأنه المشروع الذي تملكه الدولة بنسبة تتراوح بين (من ٥١ الى ١٠٠ في المائة) والذي يمارس نشاطاً انتاجياً سلعياً أو خدمياً، وله إطار محدد لتسويق هذا الانتاج، وبأنه يستهدف تحقيق اهداف اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية، إستراتيجية أو مرحلية، جزئية أو كلية، وبالتالي أن ينطوي على مفهوم محدود للاستثمارات الموظفة في إنشائه وللعوائد المتحققة من نشاطه، وبأن تكون إدارته واتخاذ القرارات الاساسية فيه معتمدة أو مخولة من السلطة العامة، وأن يكون خاضعاً للرقابة العامة بهدف متابعة وتقييم نشاطاته وفعالياته المختلفة.

ثانياً- أهمية القطاع العام في جهود التنمية الوطنية في بلدان الاسكوا

كما هي الحال في معظم البلدان النامية، شهدت بلدان الاسكوا محاولات وجهودا حثيثة لتسريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة حققت لها تقدماً واضحاً بمقاييس الانجاز في معدلات النمو الاقتصادي وارتفاع مستويات المعيشة. وقد كان لأجهزة الدولة ومؤسساتها التخطيطية والاقتصادية العامة دور أساسي في هذه المحاولات لأسباب اقتصادية وسياسية واجتماعية عديدة. وكما هي الحال أيضاً في معظم البلدان النامية، فان برامج وخطط التنمية في بلدان الاسكوا، بكل ما تتضمنه من أهداف وسياسات عامة ووسائل وإجراءات عملية، قد تطورت عبر تجارب العقود الثلاثة الماضية مع استمرار التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي العام فيها. وأصبح بالامكان التمييز بين فاعلية الانظمة والسياسات والاجراءات الاقتصادية والمالية المختلفة في تحقيق الاهداف العامة للتنمية في هذه البلدان. ولكن، بغض النظر عن مدلولات مفاهيم «برامج» الاعمار أو «خطط» التنمية التي بدأت بالانتشار على الصعيدين الرسمي والشعبي في بلدان المنطقة منذ مطلع النصف الثاني من هذا القرن، فيما يتعلق بمدى إقترانها ب /أو ابتعادها عن سياسات ومؤسسات إقتصاد السوق وشروط المنافسة مقابل مركزية وشمولية تخطيط الدولة للاقتصاد الوطني وللتطور العام، فان الدور الاقتصادي للحكومات ولمؤسسات القطاع العام قد إتسع كثيراً وأصبح أثره حاسما مقارنة بأهمية القطاع الخاص ودوره المحدود نسبياً في التنمية الاقتصادية. فزيادة امكانات الدولة الاقتصادية والمالية من ناحية، وضرورات زيادة النمو الاقتصادي والتحكم في اتجاهات التنمية على المدى البعيد من ناحية ثانية، أدت الى توسع نطاق التدخل الاقتصادي للحكومات من مجرد الانفاق السنوي الجاري على نشاط الاجهزة والمؤسسات الادارية والتفتيش عن مصادر لتمويله، كما ينعكس في الميزانية الاعتيادية السنوية، ومن التدخل في تحديد بعض الاسعار إدارياً، ومن توسيع نطاق تحكمها في التجارة الخارجية، الى زيادة الانفاق الاستثماري العام بمعدلات عالية، ليس فقط لغرض تمويل مشاريع البنى الاقتصادية والاجتماعية الاساسية كالطرق والسدود واستصلاح الاراضي الزراعية والموانىء ومشاريع التعليم والصحة والإسكان وتنظيم المدن، بل وأيضاً لانشاء مشاريع الانتاج السلعي ذات الطبيعة الاستراتيجية أو التكاليف العالية كالبتروكيماويات وتكرير النفط الخام ومشاريع الحديد والصلب والاسمنت والاسمدة. وقد شمل هذا التوسع في الانفاق الاستثماري في عدد من الحالات إقامة مشاريع صناعية متوسطة أو مشاريع صناعية-زراعية صغيرة نسبيا كمشاريع تكرير السكر ومشاريع تربية الدواجن والصناعات الهندسية المنتجة للسلع الاستهلاكية. كذلك، فإن عدداً من المشاريع الزراعية الانتاجية قد انشئت بتمويل من الدولة. وقد رافق توسيع دور الحكومة الانمائي والاستثماري إقامة العديد من المؤسسات والهيئات العامة لادارة الخدمات المختلفة والاشراف على أنشطة مختلف القطاعات، ولمتابعة الاجراءات التنظيمية والسياسات التي رافقت التطورات الاقتصادية والاجتماعية السريعة في بلدان المنطقة. وازدادت أهمية المؤسسات العامة في مجال الانفاق والتشغيل. وقد ساعد في ذلك توفر الموارد المالية لدى الدولة خاصة في عقد السبعينات.

وبصورة عامة، فإن معايير الجدوى المعتمدة عند إختيار هذه المشاريع العامة، لم تكن تقتصر على العائد المالي المباشر، كالربح التجاري أو زيادة الانتاج فحسب، بل وربما أكثر أهمية، أن المردودات الاقتصادية والاجتماعية غير المباشرة، كزيادة معدلات تشغيل الأيدي العاملة أو توسيع الوفورات الخارجية أو التنمية الاقليمية أو اعادة توزيع الدخول، كانت هي أيضاً من مبررات إقامة هذه المشاريع. وفضلاً عن ذلك أسهمت الاعتبارات السياسية أيضا في اتخاذ قرارات بشأن إنشاء بعض المشاريع العامة.

ومع أن تجارب بعض بلدان الاسكوا تشهد على أن معايير إنشاء المشاريع العامة وانجازاتها الفعلية قد خضعت منذ فترة طويلة للمراجعة وللمناقشة بهدف تقدير مساهمتها في تحقيق الاهداف الاقتصادية العامة، الا أن الاهتمام الجدي بتقويم جدواها الاقتصادية والمالية قد برز بشكل واضح بعد زيادة الاعباء الاقتصادية والمالية في عدد من بلدان الاسكوا وظهور حاجة ملحة لتحقيق وزيادة الفوائض الاقتصادية والمالية لهذه المشاريع منذ مطلع هذا العقد. ورغم أن اطار هذا الاهتمام كان محدداً بتقويم كفاءة الادارة الاقتصادية والمالية للمشروع العام لغرض تحسينها، الا ان تزايد الضغوط الاقتصادية والمالية على الدولة أدى الى بروز الدعوة لتمليك (بعض) المشاريع العامة للقطاع الخاص كوسيلة لترشيد حجم القطاع العام وتركيز دوره وفق أولويات محددة، وزيادة كفاءة مشاريع القطاع العام التي ترغب الحكومة في استمرارها وفتح المجال أمام المواطنين للاسهام مباشرة في ادارة المشاريع والاستثمار في الجديد منها فضلا عن تعبئة مدخراتهم وامكاناتهم وقدراتهم في سبيل تحقيق تنمية تتميز بمشاركة تامة لافراد المجتمع ومؤسساته في رفد هذه المشاريع وفي الافادة من انجازاتها.

وقد يبدو من واقع هذا التطور، وللوهلة الاولى، أن الاهتمام بالمشروع العام قد ضعفت مبرراته، كما لوحظ منذ بداية هذا العقد تضاؤل الاهتمام بتخطيط التنمية على النحو الواسع الذي شهدته تجارب الستينات والسبعينات. ولذلك، يبدو من المنطقي أيضاً ان نتوقع زيادة دور القطاع الخاص وأهميته في التنمية المستهدفة خلال السنوات القادمة. والواقع، أن سياسات التكييف الاقتصادي والمالي والبرامج المعدة لها في عدد من بلدان الاسكوا تفترض ضمناً أو صراحة اعادة النظر في نشاط القطاع العام والحد من توسعاته في كل اتجاه، مقابل حفز مبادرات القطاع الخاص وتطويره. ويقتضي هذا فتح المجال، بقدر أو بآخر، أمام مؤسسات إقتصاد السوق والمنافسة، بما ينطوي عليه ذلك من حرية لقرارات المنتج والمستثمر والمستهلك وعدم تقييدها بسياسات واجراءات الدولة التي من شأنها أن تحد من تدفق السلع وعوامل الانتاج ومن حرية الاسعار، وبالتالي تقليل فرص وامكانيات النمو والتنمية على المدى البعيد. والسؤال الهام في هذا الصدد هو، هل أن الظروف الموضوعية في بلدان المنطقة تسمح فعلاً بمثل هذا التطور المستهدف حيث الدور الاقتصادي الكبير هو للقطاع الخاص؟ واذا لم يكن الامر كذلك، فأين المشكلة في القطاع العام إذن؟

من الواضح أنه ليس بالامكان الاستعانة بالاستنتاجات أو الآراء المستمدة من واقع بعض التجارب الفعلية للاجابة على هذا التساؤل وتعميم هذه الاجابة على جميع بلدان الاسكوا. فالتحليلات والاستنتاجات الخاصة بكل حالة قطرية تظل الاساس في تقدير اهمية القطاع العام ودوره المستقبلي في النمو والتنمية القطرية المستهدفة. ولكن هذا لا يمنع من الاشارة الى الحقائق الاقتصادية العامة التالية:

١- تمتلك معظم بلدان الاسكوا ثروات وموارد عامة ذات أهمية اقتصادية ومالية كبيرة، وللدولة ممثلة بالحكومة والمؤسسات العامة، لا للقطاع الخاص، حق التصرف بهذه الثروات، كالموارد النفطية والخامات المعدنية. كما أن جميع بلدان الاسكوا بحاجة الى زيادة النمو الاقتصادي وتحسين مستويات المعيشة على المدى البعيد. وتتراوح سبل الانتفاع من هذه الموارد بين إقامة مشاريع البنى الاساسية الاقتصادية والاجتماعية الى إقامة المشاريع الاستراتيجية أو ذات التكاليف العالية، وبين إنشاء المشاريع الانتاجية لضمان توسيع الطاقات الانتاجية وتنويع مصادر الدخل. ويعني هذا، ان المشروع العام سيظل الاطار العام لانماط التصرف بالموارد الاقتصادية العامة أو توزيعها بين الاستخدامات المختلفة، وبالتالي فان اهميته ستبقى مستمرة ما دامت الملكية العامة للموارد الوطنية حقيقة قائمة.

٢- إن مستويات التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والتكنولوجي لبلدان الاسكوا على اختلاف درجاتها، والظروف الاقتصادية والمالية التي تشهدها في الوقت الحاضر، تفرض على الدولة ومؤسساتها تدخلاً واسعاً في النشاط الاقتصادي للبلاد، ينعكس في مظاهر اقتصادية ومالية مختلفة، تتراوح بين تحديد بعض الاسعار (ومنها اسعار الصرف واسعار السلع الاساسية) وبين تقييد انتقال الاستثمارات الى خارج البلاد والحاجة الى تعبئة مصادر العملات الاجنبية، وتوسيع فرص الاستثمارات العينية مقابل المحددات في الموارد المادية والبشرية، الى الاهمية الاجتماعية-السياسية لمعالجة مشكلات البطالة وضرورة تحسين مستوى المعيشة بصورة سريعة أو التغير الحاصل في الهيكل السكاني. إن مثل هذا التدخل لا يمكن عزله عن وظائف المشروع العام والحاجة الى مؤسسات القطاع العام باعتبارها من الأدوات التي تؤثر في هذه الظواهر وتسهم في تغييرها. وهذا يعني أنه مهما بلغ توجه الحكومة في توسيع دور القطاع الخاص واطلاق قوى السوق في تنظيم النشاط الاقتصادي، فان هناك مجالات اساسية تستوجب من الحكومة قدرا كافيا من الاشراف والتوجيه والممارسة، بما في ذلك الحفاظ على حجم معين لمشاريع القطاع العام ومؤسساته. ويختلف هذا الحجم من بلد لآخر وفق الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السائدة والتطورات المتوقعة فيها.

٣- إن الحكم على الاداء الاقتصادي للمشروع العام لا يمكن ان ينحصر في كفاءة ادارته الذاتية فنياً واقتصادياً ومالياً، وان الامثلة التي ترد عن الترهل والعجز والبيروقراطية في إدارة بعض مشاريع القطاع العام ليست قاعدة عامة تمكننا من تعميم مثل هذا الاستنتاج. بل ان التغيُّر السريع والواسع

في الظروف الموضوعية العامة، الذي يعود بعضه الى السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية للحكومات ذاتها، ويعزى بعضه الآخر الى تأثير التطورات الاقتصادية والمالية الدولية والاقليمية، لها تأثير كبير على مدى انجازه. كذلك، لايصح تجاهل معايير الجدوى التي أسس بموجبها المشروع العام عند اعادة تقويمه. فمثل هذا التجاهل سيؤدي الى الخلط بين مشكلات التخطيط الاقتصادي والاجتماعي وسياساته العامة وما يتفرع عنها من ضرورات تأسيس معايير مناسبة للاستثمارات، وبين الحاجة للمشروع العام كإطار مؤسسي وفني لتجسيد هذه المعايير ونقلها الى الواقع العملي، الأمر الذي يترتب عليه فقدان الحدود المميّزة لدور كل من الحكومات ومؤسسات القطاع العام والقطاع الخاص، في الوقت الذي تستلزم فيه الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتكنولوجية الحالية مشاركة هذه الاطراف جميعاً وتعبئة جهودها في العمل الاقتصادي الوطني بتوافق وتكامل بناء.

ثالثا- القطاع الخاص واقتصاد السوق في بلدان الاسكوا

تتيح تجارب التنمية في بلدان الاسكوا امكانية دراسة وتحليل سياسات ومواقف مختلفة إزاء دور القطاع الخاص ومدى مساهمته في تحقيق النمو الاقتصادي وتسريع التنمية فيها. ولاشك في أن النتائج الفعلية لهذه التجارب تفوق في أهميتها التحليلات النظرية والآراء الاقتصادية العامة التي تتناول بالبحث فاعلية آلية نظام السوق ودور المنافسة في تعبئة وتوزيع الموارد الاقتصادية مقابل ضرورات وكفاءة التخطيط المركزي والتدخل الواسع للدولة في الشؤون الاقتصادية للبلاد. ولعل هذا الفهم لنتائج التجارب الاقتصادية خلال العقود الثلاثة الماضية، هو الذي يدفع بمعظم حكومات البلدان المعنية الى الاهتداء بالنهج «البراغماتي» (العملي) في معالجة مشكلاتها الاقتصادية والمالية الراهنة، وهو الذي يحفز على حث المسؤولين لزيادة سعيهم في تهيئة الظروف الاقتصادية والمؤسسية لتطوير اقتصاد السوق والمنافسة لكي يلعب القطاع الخاص دور «الريادة» في زيادة النمو الاقتصادي وتسريع التنمية. على أن التجارب الفعلية تشير أيضاً الى أن مجرد الدعوة لتنشيط إقتصاد السوق وتهيئة الفرص الاستثمارية للقطاع الخاص وتوسيع استخدام أدوات السياسات المالية والنقدية ليست كافية لضمان زيادة النمو الاقتصادي، بل لا بد من توفير ظروف اقتصادية واجتماعية وسياسية ومؤسسية وقانونية وادارية ملائمة لكي يمكن ان تحقق هذه المحاولات نتائج ايجابية على الصعيد الاقتصادي. فبعض التجارب تظهر أن القطاع الخاص، رغم الرعاية الرسمية التي يلقاها وملاءمة النظام الاقتصادي -نظام السوق-، ورغم توفر الموارد المالية والعملات الاجنبية، لم يؤد دوراً مهماً في خلق وتوسيع الطاقات الانتاجية الضرورية لبناء الاقتصاد الوطني وتنويع مصادر الدخل الذي تستهدفه جهود التنمية. وفي حالات أخرى، لم يستطع القطاع الخاص أن يساهم بشكل مؤثر في زيادة الانتاج والصادرات بمعدلات كافية للحد من تفاقم المشكلات الاقتصادية والمالية في البلاد رغم محاولة الحكومات توفير متطلباته. وفي تجارب أخرى، فان القطاع الخاص لم يكن يرغب في تأسيس أنشطة صناعية بالرغم من توفر الامكانيات الاقتصادية والمالية والتكنولوجية، ليس فقط بسبب السياسات والاجراءات الاقتصادية والمالية والادارية للدولة وتوسع القطاع العام، وانما لأنه يفتقر أصلاً الى عنصر «الريادة» في مقابل ميله الشديد للنشاط الاقتصادي السهل وذلك بحكم ظروف التطور العام السائدة.

ومن ملاحظة تأثير تطبيق بعض السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية التي تفترض توفر ظروف ملائمة لاقتصاد السوق ولمبادرات القطاع الخاص في بعض بلدان الاسكوا، يمكن الاستنتاج على أن فعاليتها لاتزال محدودة لأن افتراضها هذا غير واقعي. فسعر الفائدة لا يزال تأثيره محدودا في زيادة الادخارات (الاستثمارات) الوطنية في عدد من بلدان الاسكوا التي تؤمن بأهمية عوامل السوق وبدور القطاع الخاص. والتغيير الاداري المحدود في أسعار الصرف للعملة الوطنية والقيود المفروضة على التحويلات الخارجية من الامثلة البارزة التي تدل على عدم ملاءمة الظروف العامة لاطلاق حرية انتقال

الاستثمارات وفقاً لمعايير القطاع الخاص. ويلاحظ أيضا ان هيكل الاسعار النسبية في معظم بلدان الاسكوا لا يساعد بصورة عامة في ضمان الكفاءة الاقتصادية للقرارات الاستثمارية والانتاجية والاستهلاكية، ومنها قرارات القطاع الخاص أيضا، مما يعكس الحاجة المستمرة لاتخاذ الاجراءات اللازمة لتحرير الاسعار من القيود الادارية من ناحية، ووضع أسس تكفل الحد من التأثيرات السلبية لارتفاع الاسعار على مستوى الانتاج والانتاجية من ناحية ثانية. هذا الى جانب ضرورة معالجة المشاكل القانونية والادارية العامة التي تعرقل سبل تطوير مؤسسات ونشاط القطاع الخاص.

وبعبارة أخرى، فان تجارب بلدان الاسكوا وسياسات حكوماتها الراغبة في حفز نشاط القطاع الخاص، لم تظهر وجود دور عملي هام (فيما عدا الانشطة التجارية والخدمية)، ولو بدرجات مختلفة، لهذا القطاع في جهود التنمية الوطنية، وينعكس ذلك في مؤشرات واقعها الاقتصادي والمالي الراهن والتي لاتزال تؤكد على أن جميعها بحاجة الى التصحيحات الاقتصادية الهيكلية على المديين المتوسط والبعيد. كما انها، باستثناء معظم البلدان النفطية، بحاجة الى برامج أو سياسات متكاملة للتكييف الاقتصادي لمواجهة الاختلالات الاقتصادية والمالية والنقدية على المدى القصير التي من شأنها تعميق مشكلاتها الاساسية وخفض مستويات المعيشة لمواطنيها.

ومع ان الفاعلية المحدودة للقطاع الخاص لا تقتصر أسبابها على ضعف عنصر «الريادة» أو محدودية قدراته الذاتية المالية والفنية، أو انها ترتبط فقط بتأثير السياسات والاجراءات الاقتصادية والمالية والنقدية الحكومية، بل ان من الأهمية بمكان أن ندرك أن واقع التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والتكنولوجي يفرض مثل هذه الحدود الموضوعية الضيقة لفاعلية القطاع الخاص. ومع ان هذا الاستنتاج العام يتوافق مع مبررات الدعوة لتمليك القطاع الخاص (لبعض) المشاريع العامة، باعتبار أن «التمليك» وسيلة عملية لتوسيع نطاق اقتصاد السوق وأنه يؤسس للمصالح الاقتصادية للقطاع الخاص. الا ان المسألة الهامة التي تبقى بارزة هي ان نشاط القطاع الخاص وفاعلية آلية السوق ليس مجرد تأمين الملكية الخاصة لأصول ثابتة من المنشآت والابنية والمكائن والالات، فالمشروع الخاص نشاط انتاجي واقتصادي يتحرك في وسط اجتماعي وسياسي تنظمه أطر مؤسسية قانونية وادارية تؤمن حريته في الاستثمار والانتاج وفي استخدام عوامل الانتاج ومستلزماته. لذلك، فان فاعلية سياسة توسيع دور القطاع الخاص وتطوره ومنها «التمليك» ستظل رهناً بالقدرة على توسيع الحدود الموضوعية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية السائدة وهو ما يضطرنا الى الانتقال للبحث في اهداف واستراتيجيات وسياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في اطار من التحليلات الاقتصادية الكلية.

كما ان استعراضا سريعاً لتجارب معظم بلدان الاسكوا يبين ان قدرتها الاقتصادية والمالية والتكنولوجية التفاوضية لا تسمح بحرية كاملة للعلاقات الاقتصادية والمالية مع البلدان الاخرى، فالحماية، وإن كانت محدودة، مطلوبة لتنمية الصناعات الوطنية وللحفاظ على ثرواتها ومصالحها الاقتصادية العامة. وقد بينت تجارب بعض الدول الاعضاء في الاسكوا على أن اطلاق العنان لدور القطاع الخاص في اقامة المشاريع وادارتها لا يضمن في جميع الحالات الكفاءة الادارية والانتاجية للمشاريع خاصة تلك التي تتصف بكبر الحجم والتي تأخذ صفة الشركة المساهمة العامة. وقد تتفق مصالح عدد محدود من كبار المساهمين في تسيير اعمال المشروع دون الأخذ في الاعتبار مصالح صغار المساهمين في تحقيق مردود معقول من استثماراتهم . ويعني هذا أن دور الحكومة لا يتوقف بتمليك بعض المشاريع العامة للقطاع الخاص بل لا بد من مواكبتها المستمرة وتقويمها المتواصل لسير عمل المشاريع الكبيرة، على الأقل لاتخاذ الاجراءات المناسبة لضمان مصالح المساهمين وتهيئة مناخ استثماري مناسب لأفراد المجتمع.

رابعا- لماذا تمليك المشروع العام للقطاع الخاص؟

ليس من السهل تبسيط التحليلات العامة المقدمة عن العلاقة القائمة بين متطلبات النمو والتنمية والسياسات الاقتصادية والمالية والنقدية العامة من جهة، وبين مبررات وجود وهيمنة القطاع العامة وضرورات تطور القطاع الخاص من جهة ثانية، في صيغة معيار عملي يلخص الاجابة على التساؤل «لماذا تمليك المشروع العام للقطاع الخاص؟» ويساعد في اتخاذ القرار بشأن سياسة التمليك. فالتداخل والتناقض بين أطراف العلاقة لا يمكن اختزاله بمجرد اعتبار القطاع الخاص وكفاءته (النظرية) على ادارة الموارد الاقتصادية بديلاً منطقياً للمشروع العام الذي يثقل كاهل الدولة مالياً ويعجز عن المساهمة في التخفيف من المشاكل الاقتصادية والمالية العامة. وعلى أية حال، فان البحث في طبيعة التأثيرات المالية والاقتصادية المتوقعة من سياسة التمليك يمكن أن يساهم في تأسيس شروط هذه السياسة والاجابة على هذا التساؤل.

ويسود الاعتقاد في معظم البلدان النامية، بأن «تمليك المشروع العام للقطاع الخاص» وما يترتب عليه من آثار تتمثل بالحد من درجة التدخل الاداري والسياسي في النشاط الانتاجي والاقتصادي والمالي للمشروع من قبل مؤسسات ومراكز الادارة الحكومية، ثم وضع الادارة الجديدة «الخاصة» أمام مسؤوليتها الواضحة لتحقيق «الربح» بدلا من السعي لتحقيق الاهداف العامة التي تتسم بعموميتها وصعوبة إخضاعها للقياس الكمي، سيؤدي الى تحقيق مكاسب مالية للحكومات المعنية[(١)]. ان مثل هذه النتيجة ستعمل في التخفيف من المشاكل المالية والاقتصادية العامة وستساعد بالتالي في تحسين المناخ الاقتصادي العام. ومع ان من الممكن توقع تحسن الكفاءة المالية للمشروع بعد التمليك بالتخفيض النسبي

---

(١) يقدم السادة بيتر هيلر، رئيس قسم تحليل الانفاق الحكومي، وكريستان شيلر الاقتصادي في دائرة الشؤون المالية العامة في صندوق النقد الدولي تحليلات مالية نظرية وافية للآثار المالية المتوقع أن تترتب على «تمليك المشروع العام للقطاع الخاص». وتتلخص هذه التحليلات في أن التأثير المالي يشتمل على صافي التغيّر الناجم في تيار تدفق الدخل الى الحكومة قبل وبعد التمليك، اضافة الى التغيّر في صافي ثروة الحكومة، أي التغير في الاصول المالية للحكومة بعد البيع. أما التفاعلات المالية المترتبة على نشاط المشروع العام بعد تمليكه للقطاع الخاص فإنهما يحددانها بمقدار صافي الدخل المتحقق من الضرائب وبنتائج تحويلات الارباح وصافي التحويلات أو الدعم الخارجي للمشروع العام والتغير في تحويلات رأس المال وصافي الاقراض من الحكومة. راجع في ذلك دراستهما المشار اليها في الهامش (١)، صفحة ٥.

في كلف الانتاج، الا ان استمرار تحسن الاداء المالي للمشروع لا يتم تلقائياً بل يتوقف على الكثير من العوامل الاقتصادية الموضوعية التي تحيط بالمشروع، حتى لو تجاهلنا مؤقتاً الاعتبارات الاجتماعية والسياسية المرتبطة بنشاط المشروع[(١)]. كذلك، فان تحسن الكفاءة الانتاجية المرتبطة عادة بالتوسعات الاستثمارية وتحسين التكنولوجيا المستخدمة، لا يتم الا بتوفر الظروف الاقتصادية والسياسية العامة المناسبة مع مرونة كافية في السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية العامة لتامين حرية الاسعار والمنافسة وضمان حرية انتقال عوامل الانتاج وتحرير التجارة. هذا الى جانب وجود اسواق مالية تساعد في تعزيز المنافسة بين المشاريع وتحفزها على رفع كفاءتها.

وتشير تجارب بعض بلدان الاسكوا الى أن سياسة «التمليك» تواجه صعوبات تتعلق بالركود الاقتصادي والمشكلات المالية السائدة التي كانت السبب في بروز هذه السياسة، اضافة الى عدم ملاءمة المناخ السياسي الذي يحيط بهذه البلدان، ولأسباب أخرى تتعلق بتأثير الاتجاهات الحمائية على المستوى الاقليمي والدولي. ومن الملاحظ ان محصلة تأثير السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية العامة التي تسعى للتكييف والاصلاح الهيكلي في بعض بلدان الاسكوا تعمل هي الاخرى، ولو مرحليا، باتجاهات لا تناسب التوسع في سياسة «التمليك»، بحكم الظروف الاقتصادية والمالية والسياسة العامة.

ولو انتقلنا الى التعريف بالنصف الثاني من سياسة التمليك نجد أنه اذا كان من غير الممكن موضوعياً تجريد هذه السياسة من مضمونها السياسي-الاجتماعي المتعلق بتوسيع المصالح الاقتصادية للقطاع الخاص ومنحه فرصاً أوسع للمشاركة في العمل الاقتصادي القومي، والتأثير في اتجاهاته من جهة، وتجاهل الاعتبارات الاجتماعية المتعلقة بتوفير السلع والخدمات المنتجة بأسعار مناسبة، -ولو الى حين-، وكذلك بتشغيل الايدي العاملة ولو بإنتاجية منخفضة، فان الجوهر الاقتصادي لسياسة التمليك يكمن في الحاجة المستمرة والمتزايدة الى زيادة الانتفاع من الموارد الاقتصادية المادية والبشرية والمالية الوطنية عن طريق تعبئتها القصوى وترشيد توزيعها بين الاستخدامات المختلفة. وبعبارة اخرى، ان تمليك المشروع العام للقطاع الخاص لا بد وأن يستهدف أولاً وأخيراً زيادة عوائد الموارد المستخدمة في نشاطه الانتاجي والاقتصادي. وتنطوي هذه الحقيقة المعروفة على افتراض ضمني ذي شقين: الاول، هو ان الادارة الاقتصادية والمالية والفنية للمشروع العام (المرشح للبيع) غير قادرة على التكيّف مع الظروف الاقتصادية والمالية المستجدة سواء بسبب القدرة الذاتية المحدودة أو نتيجة للقيود الادارية والسياسية

---

(١) من المعروف ان اطلاق اسعار المنتجات للمشاريع المباعة يمكن أن تحقق زيادات كبيرة في الارباح، ولكن مثل هذه النتيجة قد لا تنطوي على تحسن الكفاءة المالية أو الانتاجية للمشروع. وتشير بعض التجارب إلى أن القطاع الخاص يستهدف من التملك الاستفادة من سياسة تحرير الاسعار وواقع التخلخل في هيكل الاسعار النسبية لزيادة الارباح دون احداث تطويرات هامة في العمليات الانتاجية للمشروع مما يفسر لنا مواقفه الانتقائية إزاء المشاريع العامة المرشحة للبيع.

التي تفرضها المؤسسات الرسمية العليا، أو لحاجته للاستثمارات التكميلية او للتحديث لغرض زيادة قدرته على الانتاج والمنافسة في ظروف السوق السائدة، أو ربما نتيجة للخسائر المالية الكثيرة المتراكمة والتي لا يمكن للحكومة تغطيتها. أما الشق الثاني من هذا الافتراض الضمني فهو أن الظروف الاقتصادية والمالية المستجدة في البلاد تتطلب تغيير معايير الجدوى للمشاريع العامة القائمة، حتى تلك التي تتمتع بمزايا احتكارية أو استراتيجية اقتصادية أو سياسية.

ومن هنا فان المغزى الاقتصادي لسياسة التمليك ينطوي على مسألتين متلازمتين تمثلان شروط نجاحها. وتتعلق الاولى بمدى توفر شروط السوق والمنافسة وقدرة القطاع الخاص على القيام بدور «الريادة» للمساهمة في تنمية اقتصادات البلدان المعنية وعلى النحو الذي تشهده بعض تجارب البلدان النامية في الوقت الحاضر. أما المسألة الثانية، فتتعلق بطبيعة الظروف الاقتصادية والمالية الموضوعية التي تؤثر على المشروع العام (المرشح للبيع) وتحديد مسؤولية السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية العامة في تكريسها أو تغييرها، الى جانب الاسباب الذاتية المؤدية الى انخفاض كفاءة الاداء الاقتصادي والمالي والاداري والفني لادارة المشروع، ومسؤولية الجهات الادارية الحكومية العليا في خلق هذا الضعف الذاتي.

ومن الواضح ان تحليل معايير جدوى المشاريع العامة واعادة تقويمها في ضوء الظروف الاقتصادية والمالية والتكنولوجية المستجدة يساعد كثيراً في الحكم على امكانية المضي في سياسة تمليك (بعض) المشاريع العامة للقطاع الخاص. وهذه مهمة لا يقتصر أداؤها على مجرد الاتفاق على إحلال «الربح التجاري» كمؤشر وحيد للدلالة على صلاحية المشروع، بل لا بد من تقويم السياسات على المستوى الاقتصادي الكلي للتحقق من توفر شروط المنافسة لضمان تحقيق الهدف الرئيسي من سياسة التمليك.

خامسا- الخلاصة والتوصيات العامة

تتصف بعض بلدان الاسكوا بخصائص اقتصادية شبيهة بالسمات الرئيسة للبلدان النامية بصورة عامة، وبعضها يتميز عنها بتوفر نسبي في الموارد والامكانيات الاقتصادية، المادية والمالية. وتفرض هذه الخصائص متطلبات مختلفة لزيادة النمو الاقتصادي وللتنمية الشاملة في كل منها، في الوقت الذي تستلزم، في جميع الحالات، تدخل الحكومات ومؤسساتها بصورة واسعة في النشاط الاقتصادي للبلاد. ففي بعض بلدان المنطقة هنالك ندرة واضحة في الموارد المالية والعملات الاجنبية لزيادة الاستثمارات فيها ولتحقيق معدلات عالية في الانتاج، بينما نجد في بلدان اخرى وفرة نسبية في هذه الموارد مقابل حاجتها الشديدة الى ايجاد فرص واسعة للاستثمارات «العينية» تساعد في اعادة هيكلة اقتصاداتها على أساس تقليل الاعتماد على قطاع انتاجي أو مصدر دخل واحد. ومن هذه البلدان ما يجمع بين توفر الامكانيات المالية وفرص التطور الاقتصادي السريع دون أن تستطيع جهودها احداث تغييرات اقتصادية جذرية تؤمن استمرار النمو الاقتصادي والتنمية السريعة على المدى البعيد. ويزداد هذا التباين في السمات الاقتصادية العامة مع اختلاف نظم الادارة الاقتصادية لتعبئة وتوزيع الموارد الاقتصادية والمالية في البلدان المعنية، مما يؤدي الى ظاهرة الاختلاف في طبيعة السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية العامة فيها.

ورغم هذا التباين، فان السنوات القليلة الماضية شهدت اتجاهاً عاماً، ولو بدرجات مختلفة، في معظم بلدان الاسكوا نحو تطبيق سياسات «انكماشية» من شأنها تقليص الانفاق العام وتحصيل المزيد من الايرادات العامة، وتقليص العجز (أو الحد من انخفاض الفائض) في ميزان المدفوعات من جهة ثانية، وذلك تحت تأثير تزايد الاعباء الاقتصادية والمالية على الدولة بفعل تفاعل عوامل داخلية واخرى تتعلق بالتطورات الاقتصادية الاقليمية والدولية. ولقد انطوت هذه السياسات على الرغبة في والاتجاه نحو، حفز القطاع الخاص وتطوير مساهماته في النشاط الاقتصادي من جهة، وعلى اعادة تقويم كفاءة الاداء في مشاريع القطاع العام من جهة ثانية. ولتعزيز هذه الاتجاه، اتخذت معظم الحكومات اجراءات لتمليك (بعض) المشاريع العامة للقطاع الخاص يمكن، إن استمرت، ان تشكل سياسة واضحة في حزمة أو برامج سياسات التكييف والاصلاح الاقتصادي التي ستكون لها نتائج وتأثيرات هامة في واقع ومستقبل التنمية في هذه البلدان. ومن واقع تلك التجارب وبعض مؤشراتها، وفي اطار التحليلات الاقتصادية والمالية العامة يمكن عرض ما يلي:

١- إن النظرة الى مسألة تمليك المشروع العام للقطاع الخاص لا ينبغي ان تنحصر في نقل الملكية للاصول الثابتة لمشروع انتاجي تمتلكه الدولة ويعاني من مشاكل مالية أو ادارية أو فنية، كما لا ينبغي ان يكون تبرير هذا التمليك مرتبطا بضرورة التخفيف من عبء هذا المشروع الذي يثقل كاهل

الحكومة أو المؤسسات العامة. إنما يجب النظر الى الموضوع على أنه جزء متكامل من حزمة أو برنامج للسياسات والاجراءات الاقتصادية والمالية والنقدية التي تستهدف التكييف والاصلاح الاقتصادي على المديات الزمنية المختلفة في ضوء الظروف والامكانيات الحالية والمتوقعة للبلدان المعنية.

٢- هنالك حاجة مستمرة لاعادة تقويم المشروعات العامة اقتصاديا وماليا وفنيا لضمان زيادة فوائضها الاقتصادية، أي زيادة الانتاج والانتاجية، والمالية، أي زيادة الارباح، التي تحققها. وكذلك لتأمين زيادة مساهمتها في برامج التكييف والاصلاح الاقتصادي المطلوبة.

٣- هنالك ضرورة مستمرة لزيادة الانتفاع من امكانيات وقدرات القطاع الخاص للمساهمة في برامج التنمية على المدى المتوسط والبعيد، وفي تحقيق اهداف سياسات التوازن الاقتصادي على المدى القصير. ومع محدودية الأطر الموضوعية لنشاط القطاع الخاص، تتضح الحاجة لتهيئة الظروف المناسبة لأطلاق عوامل السوق لتحسين عمليات تعبئة وتوزيع الموارد الاقتصادية. وفي هذا الاتجاه، من الضروري إلغاء عناصر الاحتكار واتخاذ الاجراءات الاقتصادية والادارية والقانونية أو المؤسسية المناسبة لضمان حرية انتقال عناصر الانتاج المختلفة وتحديد الاسعار بتفاعل قرارات المنتج والمستهلك والمستثمر بحرية.

٤- إن دور المشروع العام سيبقى مهماً في التطور الاقتصادي والاجتماعي المستهدف لجميع بلدان الاسكوا بحكم الحاجة الى التغيير الجذري في البنيان الاقتصادي في اطار التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة البعيدة المدى من جهة، وبحكم الاهمية الكبيرة جداً للموارد الاقتصادية والمالية العامة التي تمتلكها الدولة وتمتلك معها حقوق التصرف بها بواسطة الحكومة ومؤسساتها العامة.

ولكي تتعمق المعرفة بشروط سياسة «التمليك»، فان الضرورة الفنية تقتضي الوقوف على تفاصيل الظروف المحيطة بالتطبيقات القائمة والكشف عن مدى تحقيقها للأهداف الاقتصادية المرجوة. ولهذا الغرض لا بد من تحليل نتائج التجربة في البلدان المعنية على مستويين:

المستوى الاول هو المشروع، حيث ينبغي مراجعة مؤشرات أدائه بعد انتقال ملكيته للقطاع الخاص. فالمقارنة بين مؤشرات الانجاز وكفاءة الاداء المالي والاقتصادي والفني قبل وبعد التمليك للقطاع الخاص، أمر ضروري ليس فقط في اعادة تقويم المشاريع العامة القائمة، وإنما أيضا في تحديد معايير اختيار المشاريع العامة الجديدة.

أما المستوى الثاني للدراسة، فيتضمن التحليل على المستوى الاقتصادي الكلي لمعرفة تأثير سياسة «التمليك» في تحسين الموقف الاقتصادي على المدى القصير كتقدير مساهمتها الفعلية في تقليص العجز في ميزان المدفوعات أو في الحد من التضخم في الاسعار، وكذلك في معرفة تأثيراتها على تطور التنمية على المدى البعيد، كمساهمة المشروع بعد نقل ملكيته للقطاع الخاص في زيادة الانتاج والانتاجية والصادرات، وتشغيل الايدي العاملة، وتحسين مستويات الدخل والمعيشة.

ويمكن للجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا أن تساعد دول المنطقة التي ترغب في استجلاء الجوانب المختلفة لسياساتها الاقتصادية لتمليك القطاع الخاص، سواء كان ذلك على مستوى مشروع محدد أم مستوى الاقتصاد الكلي. هذا بالاضافة الى امكانية تبادل الرأي والمعلومات حول تجارب الدول الاخرى في هذا المجال.