سلسلة قطاع الأعمال العام والخصخصة

للدكتور أحمد محمد ارباب
جامعة العلوم التطبيقية
مملكة البحرين

الحلقة الاولى: قطاع الأعمال العام المفهوم والنشأة

أولاً: مفهوم القطاع العام

أن القطاع العام اصطلاح يشير إلى تدخل الدولة بصورة مباشرة في عمليات الإنتاج والتنمية الاقتصادية، بمعنى أن الدولة تقوم بإدارة وتنفيذ بعض المشاريع الإنتاجية والخدمية.
وبهذا المعنى فإن القطاع العام لا يعني توجيه الاقتصاد ولا يعني السياسة الاقتصادية، كما لا يعني الإنفاق العام. وإنما يعني ملكية الدولة والتي تشمل من حيث النطاق المادي على:

1. قطاع الأعمال العام من شركات وهيئات ومؤسسات تعمل بالنشاط الاقتصادي الهادف إلى الربح في أي من القطاعات الاقتصادية أو الصناعية أو الزراعية أو التجارية.
2. الثروة الطبيعية المملوكة للأمة، مثل النفط والمعادن والغابات والمياه.
3. المرافق العامة والخدمات سواء في مجال البنية الأساسية الإنتاجية (طرق، موانئ، مواصلات...الخ) أو البنية الأساسية الاجتماعية المدارس، المستشفيات، وغيرها..الخ) وقد تصبح أقسام منها إذا هدفت إلى الربح جزأً من قطاع الأعمال العام.

وتجدر الإشارة بأنه كنتيجة لاختلاف توجهات وفلسفات أنظمة الدول سياسياً واقتصادياً واجتماعياً فان مستوى تدخل الدولة المباشر في عمليات الإنتاج والتنمية الاقتصادية أو كيفيته أو أسلوبه أو شكله قد يختلف ويتفاوت من دولة لأخرى.

ثانياً: مفهوم منشآت قطاع الأعمال العام

إن مسألة تعريف المنشأة العامة أو منشأة قطاع الأعمال العام محل جدل علمي كبير، إذ أن كلمة المنشأة العامة قد يختلف معناها مفهومها من باحث إلى آخر، ومن دولة إلى أخرى تبعاً لاختلاف نظرة ومفهوم كل باحث وما يتوقعه منه.
المنشأة العامة هي منظمة تعمل أو من المفترض أن تعمل وفقا للمبادئ التجارية، تملكها الدولة كلياً أو جزئياً، وتخضع للرقابة الفعالة لإحدى السلطات العامة.

هنالك ستة عوامل أو عناصر تساعد على بيان مدى كون المنشأة عامة أو خاصة، وهى:

1. عامل أو عنصر الإعانات أو الدعم والذي يتراوح من إعانة إلى دعم كامل من الدولة إلى توليد فوائض كبيرة.
2. عامل أو عنصر الرقابة العامة والذي يتراوح من عدم وجود رقابة إلى الخضوع التام لرقابة الدولة.
3. عامل أو عنصر الملكية والذي يتراوح من لا شي إلى الملكية التامة للدولة.
4. عامل أو عنصر الإدارة والتي تتراوح من إدارة خاصة بالكامل إلى إدارة عامة بالكامل.
5. عامل الاحتكار والذي يتراوح من لا شي إلى الاحتكار التام.
6. عامل أو عناصر البعد الجغرافي والذي يتراوح من محلي إلى قومي.

ولقد تميزت المنشأة العامة عن المنشأة الخاصة بتوافر ثلاث معايير رئيسية.

1. إن الحكومة هي المساهمة الرئيسي في رأس مال المشروع وأن الحكومة قادرة على إخضاع السياسة العامة للمنشأة لرقابتها وأن تعيين وتنحى الإدارة العليا لها.
2. إن المنشأة تقوم بإنتاج السلع والخدمات وبيعها في السوق .
3. إن إيرادات المنشأة من المتوقع أن تغطي تكاليف إنتاج السلع والخدمات، وأنه حتى في الحالات التي لا يكون فيها الهدف الأساسي من إنشاء المنشأة العامة هو تعظيم الأرباح، فإنها تظل منشأة عامة إذا كان من المتوقع أن تقوم بإتباع هدف الربحية على الرغم من القيود المباشرة وغير المباشرة التي يتطلبها أداء الوظيفة الاجتماعية.

لا يوجد تعريف واحد محدد للمنشأة العامة، لكن يمكن وضع طار عام للمنشأة العامة يتلخص في الآتي:

1. المنشاة العامة عبارة عن منشأة إنتاجي مملوك لسلطة عامة، وخاضع لرقابة سلطة عامة، وتتميز مخرجاته بقابليتها للبيع في السوق.
2. المنشأة الإنتاجية يعني وحدة اتخاذ قرارات معلومة ومحددة تقوم بإنتاج السلع أو تقديم الخدمات، ولها ميزانية مستقلة أو ملحقة.
3. مملوكة لسلطة عامة تعني أن أكثر من10% من رأس ماله تملكه سلطة عامة، أما مباشرة بواسطة الحكومة أو غير مباشرة بواسطة منشآت أخرى عامة بما في ذلك المنشآت العامة الأخرى.
4. خاضع لرقابة سلطة عامة تعني السلطة والنفوذ التي تمارسها السلطة العامة على عملية صنع القرارات الداخلية، التي غالباً ما تكون في صورة قيام السلطة العامة بتعيين أعضاء الإدارة العليا للمنشآت العامة.
5. قابلية مخرجاته للبيع في السوق تعني أن قيمة مبيعاته تغطي أكثر من نصف التكاليف التجارية.

بالرغم من الاختلاف في معنى ومفهوم كلمة المنشأة العامة وبالتالي الاختلاف في مفهوم منشآت قطاع الأعمال العام، فإن منشآت قطاع الأعمال العام تشمل المنشآت والهيئات والمؤسسات والشركات العامة والمرافق التجارية والمالية والصناعية والزراعية وأنشطة الخدمات التي تملكها الدولة كلياً أو جزئياً

والتي تخضع للرقابة الحكومية المباشر. أو أن تسلك على الأقل توجهاً نحو هدف الربحية باعتباره هدفاً تابعاً للمتطلبات التي يفرضها القيام بالوظيفة الاجتماعية للدولة، أو التي تتمتع بالشخصية القانونية المستقلة، وذمة مالية، ونظم حسابات، وميزانية مستقلة، ونظم سياسات توظيف مستقلة. أحياناً لا تتمتع المنشأة العامة بكل أو بعض المزايا السابقة، إذ قد يطبق عليها بعض اللوائح والنظم المطبق على الإدارات الحكومية خاصة فيما يتعلق بنظم المحاسبة والمراجعة ونظم سياسات التوظف. كما يتولى مسئولية إدارة المنشأة العامة مجالس إدارة يتم تعيين أو تنحية أعضائها من قبل السلطة المركزية المختصة.

ثالثا: نشأة ونمو قطاع الأعمال العام

تعود نشأة قطاع الأعمال العام ومنشأته بأشكالها المعرفة لنا اليوم إلى بدايات القرن العشرين بعد أن تخلت الدولة في مجال ظل حكراً للقطاع الخاص منذ إن عرف الاستثمار، وعرفت التجارة والتعامل الصناعي النقدي. أن بداية القطاع العام تمثل انتقالاً نوعياً لمهام الدولة ودورها، وخروجها كاملاً من أفكار ادم سميث وكل دعاة الاقتصاد الحر الذين كانوا يرون للدولة دوراً سوى حفظ الأمن والنظام وجمع الضرائب لتحقيق تلك الغاية، ولتوفير الهياكل المادية اللازمة لتمكين القطاع الخاص من الإنتاج والاستثمار. لقد لعبت الحرب العالمية الثانية دوراً في تحفيز الدول الصناعية الأوربية على الاعتماد بشكل اكبر على منشآت عامة إذ تم إنشاء بعض المنشآت العامة من أجل القيام ببعض الوظائف والمهام الحربية التي تتصف بدرجة عالية من المخاطر وانخفاض محتمل في مستوى ربحيتها مثل صناعة المطاط الصناعي وصناعة التأمين على المصانع ضد أخطار الحرب بالولايات المتحدة الأمريكية. كما تم خلق البعض الآخر من خلال مصادرة بعض الدول المتحاربة للممتلكات المملوكة للأعداء أو المواطنين المتعاونين مع العدو كما حدث لشركة رينو الفرنسية وللعديد من المنشآت الصناعية بأستراليا. وعلى الرغم من أن الولايات المتحدة الأمريكية قد قامت بتصفية وبيع منشآتها العامة بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية، فإن معظم الدول الغربية الأخرى قد احتفظت بغالبية منشآتها العامة. كما شهدت فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية نمو ملحوظاً في أحجام وأعداد ونوعيات منشآت قطاع الأعمال العام العاملة بدول أمريكيا الشمالية وأوربا واليابان نتيجة للتحول في الفكر التنموي نحو الإيمان بالدور الهام الذي تلعبه الدولة في الشئون الاقتصادية. كما أن مد الكفاح الوطني في دول آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية لتخلص من يد الاستعمار وحصول العديد من الدول على استقلالها السياسي، قد صاحبه رغبة حكومية وجماهيرية لكسر حاجز التخلف، والاعتراف بالدور الكبير الذي يمكن أن تلعبه الدولة ومنشآت قطاع الأعمال العام في هذا المجال، باعتبار أن الموارد التي تسيطر عليها الحكومات في الدول النامية هي أكثر القطاعات تنظيماً وتتهيأ لقيادة العملية التنموية. لقد أشار تقرير البنك الدولي أن عقد الستينات والسبعينيات شهد توسعاً ملموساً في نشأة قطاع الأعمال العام. في غالبية بلدان العالم، بحيث تشكل تلك المنشآت في بداية الثمانينات وعلى المستوى العالمي حوالي 10% من الناتج المحلي الإجمالي بتكلفة عوامل الإنتاج. وقد كان لمنشآت قطاع الأعمال العام دور هام في البلدان

الصناعية المتقدمة جنباً إلى جانب من البلدان النامية والمخططة مركزياً. فقد أشارت دراسة أن مساهمة قطاع الأعمال العام في المملكة المتحدة على سبيل المثال بلغ إسهامها في الناتج المحلي الإجمالي حوالي 10%، وقامت بتشغيل 1.75 مليون فرد وذلك قبل عام 1979م. وفي أعقاب التأميم في فرنسا عام1981م، قامت تلك المنشآت بتشغيل 16.6% من إجمالي العمالة الفرنسية، وأسهمت كذلك بنسبة 17.2% في القيمة المضافة باستبعاد الزراعة، وبنسبة 33.2% في إجمالي التكوين الرأسمالي الثابت، كذلك فقد لعبت منشآت قطاع الأعمال العام دوراً هاماً في عدد كبير من البلدان الصناعية الأخرى، منها كندا وأستراليا واليابان. وفي البلدان النامية كان أهم ما يميز نمو القطاع العام هو نمو وازدياد منشآت قطاع الأعمال العام، حيث أشار تقرير البنك الدولي عن التنمية في العالم 1988م، ظهور منشآت تتمتع باستقلال مالي وشخصية قانونية مستقلة، وتكون مملوكة كلياً أو جزئياً للحكومة المركزية أو الحكومات دون القومية، وتحصل على غالبية إيراداتها عن طريق بيع السلع والخدمات. كما إن منشآت قطاع الأعمال العام بالدول النامية أخذت في النمو والارتفاع، ففي المكسيك والبرازيل على سبيل المثال قفز عدد تلك المنشآت من 150 منشأة في بداية الستينات إلى 600 و700 منشأة فيهما على التوالي مع بداية الثمانينات. كما ارتفع عددها أيضاً في تنزانيا من 50 منشأة في منتصف الستينات إلى 400 منشأة في أواخر السبعينيات، وحاليا تشكل منشآت قطاع الأعمال العام نسبة 10–20% من الناتج المحلي الإجمالي في غالبية البلدان النامية. وتسهم المنشآت الصناعية المملوكة للدولة كذلك بنسبة ملموسة في القيمة المضافة 50% في تركيا، 80 % في مصر. وما يقال عن الناتج المحلي الإجمالي يقال أيضاً على الاستثمار الرأسمالي و من المقدر أن تكون تلك المشروعات مسئولة حالياً عن نسبة 20% إلى60% من إجمالي التكوين الرأسمالي الثابت في البلدان النامية. وبطيعة الحال، لم يكن هذا التوسع في منشآت قطاع الأعمال العام قبيل الصدفة، إنما كان له أسبابه ودوافعه. وهذا ما سوف يتم تناوله في الحلقة القادمة.