سلسلة قطاع الأعمال العام والخصخصة

للدكتور أحمد محمد ارباب
جامعة العلوم التطبيقية
مملكة البحرين

الحلقة الثانية: أسباب إنشاء وانحسار قطاع الأعمال العام تجاه الخصخصة

أولا: أسباب إنشاء قطاع الأعمال العام

1. اعتبارات تاريخية

إن الاعتبارات التاريخية تعني وقوع منشأة ما لمدة معينة من الوقت تحت السيطرة العامة لأي سبب من الأسباب سيخلف حولها جماعات مصالح مختلفة، تدافع عن بقائها تحت السيطرة العامة، وذلك بصرف النظر عن اعتبارات الكفاءة أو الإيديولوجية. ويعتبر ابرز الأمثلة لإنشاء المنشآت العامة وفقاً لاعتبارات تاريخية، تلك المنشأة التي أقامتها الدول المستعمرة أو بعض مواطنيها، وتم تسليمها بعد الاستقلال للسلطة الوطنية التي تولت عندئذ مسئولية إدارتها باعتبارها من أملاك الدولة.

2. أسباب أيدلوجية

ان الاعتبارات الأيدلوجية تعني فكر الوضع القائم، إي مجموعات المعتقدات والقيم والأفكار التي تسود مجتمعاً ما. ويعتبر إنشاء المنشأة العامة راجعاً لأسباب أيدلوجية عندما يتم اختيار وإنشاء المنشآت العامة كأسلوب لتنظيم وإدارة أنشطة الدولة الاقتصادية و تفضيل هذا الخيار على أي أشكال أو أساليب أخرى، دون الاستناد في ذلك إلى دراسة موضوعية لكافة الوسائل المتاحة. وبعبارة أخرى، فإن إنشاء المنشآت العامة وفقاً لاعتبارات أيدلوجية، يعني أن الأخذ بخيار المنشآت العامة قد تم وفقاً لأفكار ومعتقدات متصورة مقدماً، وقبل أي دراسة موضوعية عن البدائل المتاحة وأفضلها.

3. أسباب سياسية واجتماعية

أن إنشاء منشآت قطاع الأعمال العام وفقاً لهذا الاعتبار يكون دافعه الأساسي سياسياً أو اجتماعياً بهدف دعم فئات أو جماعات معينة، أو لكسر شوكة فئات وجماعات أخرى. ويلاحظ أن إنشاء المنشآت العامة والاحتفاظ بها وفقاً لهذا الاعتبار عادة ما يكون بغرض تنمية مجتمع أو إقليم معين متخلف عن بقية أقاليم الدولة، أو بغرض خلق مزيد من فرص التوظف والتدريب لجماعات أو فئات معينة من المجتمع. فمثلاً فإن الدافع الأساسي وراء إنشاء العديد من المنشآت العامة في ماليزيا كان بهدف

إصلاح الخلل العرقي الذي تسبب فيه المستعمر، وذلك من خلال تنمية المجتمعات ذات الأصول الماليزية، وتوفير فرص العمالة والتدريب لها. كما أن إنشاء المشاريع العامة وفقاً لهذا الاعتبار قد يكون بغرض توفير وسد بعض الحاجات الاجتماعية والسياسية التي لا يستطيع القطاع الخاص القيام بها بسبب الطبيعة الخاصة للقطاع الخاص التي لا تدفعه للاستثمار في أية مشاريع لا تدر ربحاً سريعاً. كما قد تنشأ المنشآت العامة بسبب رغبة الدولة في السيطرة على بعض القطاعات الحيوية أو الإستراتيجية ومن ثم تدعيم النفوذ والقوة السياسية للدولة، أو كبح جماح القطاع الخاص لحماية مصالح الطبقة العريضة من المواطنين. و لعل أبرز مثال على ذلك ما حدث في جمهورية السودان عام 1970م من قرارات التأميم والمصادرة. و كما حدث في جمهورية مصر عام 1957م من تأميم للمصالح البريطانية والفرنسية واليهودية في أعقاب العدول الثلاثي على مصر عام 1956م.

4. أسباب اقتصادية

إن إنشاء المنشآت العامة وفقاً لهذا الاعتبار يكون دافعه الأساسي اعتبارات منطقية وموضعية لحل بعض المشكلات الاقتصادية. وتضمنت قائمة الأسباب الاقتصادية وراء إنشاء المنشآت العامة اعتبارات عديدة منها:

أ- الحاجة لإصلاح الخلل أو عدم التوازن بين أقاليم الدول.

ب-عدم صلاحية القطاع الخاص لقيادة العملية التنموية وذلك إما لضعفه وعدم امتلاكه القدرات المالية اللازمة لتمويل المشاريع الإنمائية، وأما لعدم قدرته على توفير المهارات البشرية والكوادر الفنية والقيام بدور المنظم الاقتصادي.

ت-تشجيع وتحفيز القطاع الخاص على الاستثمار وذلك عن طريق إنشاء بعض المنشآت العامة في المجالات غير المطروقة بواسطة القطاع الخاص ثم بيعها كليا أو جزئيا للقطاع الخاص بعد التأكد من ربحيتها.

ث-خلق منافسة حقيقية للقطاع الخاص مما يترتب عليه تحديد أسعار حقيقية وتحسين نوعية السلع والخدمات المنتجة.

ج- عندما يكون مجال الاستثمار ذا أهمية إستراتيجية للاقتصاد القومي **أو الأمن القومي لبلد ما.**

5. دعم و إصرار هيئات التمويل والمعونة الدولية

أن نمو وازدياد وتوسع منشآت قطاع الأعمال العام لم يكن ليحدث خاصة في البلدان النامية التي تعرف تقليديا بالبلدان المتلقية للمعونات إلا بدعم وإصرار هيئات التمويل والمعونة الدولية بما فيها البنك الدولي. إذ أعتقد كلا الفريقين في إمكانية الإسراع بمعدل التراكم الرأسمالي عن طريق التخطيط المركزي والبرامج الكبيرة للاستثمار العام، و هو ما انعكس في نهاية الأمر في انهمار ملايين الدولارات لإقامة

المنشآت المملوكة للدولة في البلدان النامية على نطاق العالم. تجدر الإشارة أن العوامل والاعتبارات الرئيسية السابقة تتداخل تتفاعل مع بعضها البعض، الأمر الذي يجعل من الصعب تصور إمكانية التحديد بدقة لعامل واحد على أنه السبب وراء إنشاء منشآت قطاع الأعمال العام. أن قوة تأثير كل عامل من هذه العوامل قد اختلف عبر الزمن سلباً وإيجابا.

ثانيا: أسباب انحسار قطاع الأعمال العام تجاه الخصخصة

بالرغم مما يبدو من تنوع الأسباب والضرورات وراء إنشاء المنشآت العامة وتعدد وتنوع الوظائف والأهداف المتوقع أن تحققها، فإن السؤال المطروح هل حققت المنشآت العامة أهدافها، هذا ما سوف يتم تناوله.

لقد جاء توسع قطاع الأعمال العام في النشاط الاقتصادي في العديد من الدول نتيجة لتحول دور الدولة من دور تنظيمي محصور في الحد الأدنى من الوظائف الأساسية إلى دور إنمائي يمتد إلى جميع النواحي الاقتصادية والاجتماعية، وإلى استخدام الميزانية العامة كأداة تدخل. وكان السند النظري لذلك التحول يرتكز على الفكر الاقتصادي السائد دعوة كينز، حيث رأى اقتصاديو التنمية أن قطاع الأعمال العام يشكل عنصراً حاسماً للتنمية، لذلك فقد نادوا بتدخل الحكومات لترعى التنمية تحقيقا للمصلحة العامة. وفي ظل الدور الإنمائي للدولة برز التخطيط كوسيلة لتحقيق التنمية الإقتصادية والاجتماعية وحققت الكثير من البلدان المتقدمة والنامية إنجازات إنمائية كبيرة. وبالرغم من تلك الإنجازات فإن مساهمة منشآت قطاع الأعمال العام في عملية التنمية والتطوير حسب ما تبينه دراسات البنك الدولي كانت دون المستوى المتوقع، حيث أصبحت المنشآت المملوكة للدولة عبئاً على موازنة الدولة أكثر من كونها مصدراً لموارد جديدة. من ناحية أخرى أشارت دراسة إلى ما يشكله العبء المالي الصافي لمنشآت قطاع الأعمال العام من نسبة ملموسة في عجز موازنة عدد كبير من البلدان حيث بلغت في عدد من الحالات منها الهند وتركيا وتنزانيا حوالي ربع عجز الموازنة. يضاف إلى ذلك تواضع معدلات العائد التي تحققها تلك المنشآت، إن لم تكن سالبة. وترجع أسباب فشل المنشآت المملوكة للدولة إلى عدة عوامل قادتها إلى ذلك. ومن بينها اضطرار تلك المنشآت إلى التضحية بالأهداف التجارية من أجل القيام بوظائف معينة جرى اعتبارها أمراً مرغوباً فيه من الناحية الاجتماعية مثل توفير بعض السلع والخدمات بأسعار لا تقترب بحالة من تكاليف إنتاجها. كما خضعت المنشآت المملوكة للدولة أيضاً إلى ضغوط سياسية كبيرة من قبل حكومات بلدانها لاستخدام قوائم العمالة بها في سبيل احتواء أزمة البطالة. ومع توسع المنشآت المملوكة للدولة تعاظمت المخاوف الأمر الذي دفع بعض الحكومات إلى محاولة فرض الرقابة المالية على منشآتها المملوكة للدولة عن طريق تقييد التمويل الخارجي لها وأعبائها على الموازنة العامة كفرنسا والمملكة المتحدة على سبيل المثال. إلا أن كافة تلك الإجراءات أصبحت دون جدوى. ومهما يكن من أمر كانت تلك الحكومات تواجه بالخيار الصعب بين إغلاق منشآتها المملوكة للدولة وبين إمدادها بموارد إضافية، فكان الأسهل لها هو أن تمد المنشآت المحتاجه

بالموارد الإضافية)إلا أن ذلك لم يدم طويلاً في ظل عالم متغير، فقد كانت السنوات الأولى من الثمانينات صعبة من الناحية العملية لكافة الدول، حيث تباطأ معدل النمو الاقتصادي وعليه نضبت الموارد المالية للمنشآت المملوكة للدولة. وفي البلدان الصناعية أعربت دوائر الانتخاب القومية عن معارضتها لزيادة أعبائها الضريبية كسبيل لمقابلة المشاكل المالية للمنشآت المملوكة للدولة. وفي البلدان النامية وفي أعقاب المديونية لعام 1982م في المكسيك ثبت للدول النامية عدم إمكانية الاعتماد على أسواق رأس المال الدولية، في الوقت الذي لا يزال عليها أن تكافح في مواجهة التدهور المستمر في البيئة العالمية والانخفاض الحاد في أسعار سلع التصدير الرئيسية وارتفاع اتجاه الحماية في أسواق التصدير الكبرى وتقلب أسعار الصرف،...الخ. ومن الطبيعي عندئذ، أن يثير هذا الواقع الجديد الشك والجدل حول دور الدولة ونطاقه في النشاط الاقتصادي لتلك البلدان، وأن يقودها أيضاً إلى إعادة النظر في ذلك الدور والأولويات التي تواجه حكوماتها، واتجاهها نحو استخدام مواردها بفاعلية وكفاءة أكبر. ولقد اتخذت إعادة النظر في دور الدولة في الحياة الاقتصادية أهمية خاصة، في إطار البحث عن مصادر النمو الاقتصادي والسياسات المعززة له في المدى الطويل، وفي ظل اضطرار العديد من البلدان النامية إلى اللجوء للمؤسسات الدولية الإقليمية لمساعدتها على إعداد وتنفيذ برنامج استقرار وتصحيح اقتصاديين. وفي إطار معالجة تردي الأوضاع الاقتصادية من خلال تنفيذ تلك البرامج بدأ دور الدولة الإنمائي يتراجع أما تقدم عملية التصحيح. وفي نهاية الثمانينات وبداية التسعينيات أخذ الدور التصحيحي للدولة دفعة قوية في أعقاب انهيار الاتحاد السوفيتي، والتخلص عن مركزية القرار والتخطيط فيه. ولا يعني انتقال دور الدولة من إنمائي إلى تصحيحي إلى التخلص من مواجهة تحديات التنمية، بل يؤكد على دور مختلف للدولة في تحقيق التنمية، كما أشار بذلك تقريرالبنك الدولي عن التنمية في العالم، 1991م التي تتمثل في تحسين نوعية الحياة، الأمر الذي ينطوي على نوع أفضل من التعليم، ومستويات أعلى من الصحة والتغذية،وفقر أقل، وبيئة أوفر نظاما، ومساواة أكبر في الفرص المتاحة، وحريات فردية أكبر، وحياة ثقافية أكثر ثراء.

وبالرغم من أن دور الدولة التصحيحي لمواجهة تحديات التنمية سوف يؤدي إلى تقليص عمل الحكومة في الميادين التي تعمل فيها آلية السوق إلا أن ذلك سيؤدي إلى زيادة دور الحكومة في المجالات التي لا يمكن الاعتماد فيها على الأسواق وحدها، مثل:

1. الاستثمار في التعليم والصحة والتغذية والتخفيف من وطأة الفقر.
2. الاستثمار في نوعية أفضل من البيئة الأساسية الاجتماعية والمادية والإدارية والتنظيمية والقانونية.
3. تعبئة الموارد لتمويل الإنفاق الحكومي.
4. تهيئة أساس مستقر على صعيد الاقتصاد الكلي.
5. الاهتمام بالتوازن البيئي (البيئة الطبيعية)، باعتبار البيئة المتكاملة مجموعة متكاملة من البيئات الفرعية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والتكنولوجية والطبيعية حيث ينعكس ذلك على الكفاءة الاقتصادية.

وهكذا برز موضع الخصخصة في إطار دور الدولة التصحيحي ومن هنا كانت الدعوة للتحويل إلى للقطاع الخاص الذي أخذ طريقة نحو الانتشار في غالبية بلدان العالم، في المتقدم منها والنامي على السواء. وهذا ما سوف يتم تناوله في الحلقة القادمة.