■ عرض كتاب ■

التخصصية والتصحيحات الهيكلية فى البلاد العربية

تحرير : سعيـــد النجار

محمد ماجد صلاح الدين خشبة (*)

تثير التخصصية وسياسات التحرير الاقتصادى - وما يرتبط بهما من قضايا- جدلا واسعا فى أدبيات التنمية فى السنوات الاخيرة فى الدول النامية والمتقدمة على حد سواء.

ويدور جانب كبير من الجدل المذكور حول مراجعة واعادة النظر فى دور الدولة بشكل عام ودورها فى توجيه النشاط الاقتصادى على وجه الخصوص، نطاق ومدى سرعة والحاح تحويل وحدات القطاع العام الى القطاع الخاص، تهيئة السياسات المالية والنقدية والمؤسسية والقانونية المصاحبة بالاضافة الى تحديد طبيعة الخطط الاجتماعية المناسبة لمواجهة الاثار الجانبية لسياسة التحرير الاقتصادى بوجه عام والتخصصية على وجه الخصوص.

فى هذا السياق يأتى كتاب " التخصصية والتصحيحات الهيكلية فى البلاد العربية "ليسلط جانبا من الضوء على القضايا السابقة وغيرها فى بعض البلدان العربية. ويضم الكتاب تسع أوراق قدمت الى ندوة بعنوان الكتاب ذاته نظمها صندوق النقد العربى-وجهات اخرى- فى أبو ظبى فى شهر ديسمبر من عام ١٩٨٨.

وقد اهتمت الاوراق الخمس الاولى بتناول قضايا عامة ذات طبيعة كلية فى الموضوع، فى حين تناولت الاربع الاخرى دراسة تجارب قطرية فى الوطن العربى . وتأتى الاوراق التسع على النحو الاتى:

(*) د. محمد ماجد صلاح الدين خشبه - خبير بمركز التخطيط الصناعى - معهد التخطيط القومى

١) التخصصية والتصحيحات الهيكلية: القضايا الاساسية . (سعيد النجار).
٢) التحرير الاقتصادى والتخصصية: نظرة عامة . (آلان والترز).
٣) التخصصية والمؤسسات العامة: (جون نيليس - سوينتا كوكيرى)
٤) الآثار المالية للتخصيصية مع الاشارة الى البلاد العربية (بيتر هيلر - كريستيان شيلر)
٥) التخصيصية وفرص تطوير الأسواق المالية (دافيد جيد)
٦) التخصيصية فى المملكة الأردنية الهاشمية (جواد العنانى - ريما خلف)
٧) التخصيصية فى تونس : أهدافها وحدودها (محمد بوعواجه)
٨) التخصيصية والمشروعات الاقليمية العامة المشتركة فى دول مجلس التعاون ، محمد فرج الخطراوى)
٩) دور القطاعين العام والخاص مع التركيز على التخصيصية: حالة مصر.(ابراهيم حلمى عبد الرحمن ، محمد سلطان ابو على) .

١/ . الورقة الأولى : عرض فيها الكاتب (المحرر) لمجموعة من القضايا تشمل : علاقة الدولة بالتنمية، اسباب التخصيصية ودوافعها ، تحديد دائرة القطاع العام ، قضية فصل الملكية عن الادارة ، التخصيصية التلقائية، الأداء المالى والأداء الاقتصادى ، التخصيصية مع التصحيحات الهيكلية أو بغيرها ، الكفاءة الانتاجية والعدالة الاجتماعية ومشكلات فترة الانتقال .

وقد أشار الكاتب الى أن سيطرة القطاع العام فى العديد من الدول النامية لم يرجع فى معظم الأحوال الى أسباب ايديولوجية فقط ولكن الى اعتبارات عملية ايضا مثل الأردن ، اليمن والمغرب . ومع ذلك فان المشاهدات على مدى الربع قرن الأخير تشير الى أن أداء القطاع العام كان دون المستوى المطلوب، الأمر الذى دفع بالتخصيصية، وقضية اعادة النظر فى دور الدولة الى قائمة أكثر القضايا الحاحا فى الدول النامية والمتقدمة على حد سواء.

ويرفض الكاتب فى ورقته مقولة أن فصل الملكية عن الادارة يمكن ان يحسن الاداء فى المنشآت العامة دون الحاجة الى خصخصتها، ويدلل على ذلك بشواهد من تجربة بريطانيا ومصر. كما يرفض فكرة ما يعرف بـ (التخصصية التلقائية) والتى ترى أن فتح المجال دون قيود أمام القطاع الخاص يمكن ان يغير من طبيعة وشكل النظام الاقتصادى على المدى الطويل لصالح المشروع الخاص ودون الحاجة الى خصخصة المشروعات العامة المملوكة للدولة .

كما يؤكد على أهمية أن تكون التخصصية جزءا من عملية تصحيحية اقتصادية شاملة تهدف الى ازالة التشوهات الكلية والهيكلية فى الاقتصاد القومى والا فقدت قيمتها . ويدلل أيضا على وجود مغالطات منهجية فى القناعات القائلة بتغليب اعتبارات العدالة الاجتماعية على اعتبارات الكفاءة الانتاجية فى تقييم ، والحكم على القطاع العام .

ويضيف الكاتب أهم مشكلات التحول الى التخصصية كالاتى :

١) تصنيف وحدات القطاع العام المرشحة للتحول وغير المرشحة .
٢) اختيار أسلوب التخصصية المناسب .
٣) تقييم المنشآت العامة ما بين المبالغة والتهوين .
٤) ضعف أسواق رأس المال وبالتالى القدرة الاستيعابية فى معظم الدول النامية .
٥) التعامل مع مشكلة العمالة فى المشروعات المرشحة للتخصصية .
٦) أسلوب تنظيم وادارة عملية التخصصية وأهمية وجود جهاز خاص لهذا الغرض .

٢/٠ الورقة الثانية : ينطلق الكاتب من التجربة البريطانية فى التخصصية - باعتبارها الاقدم والاوسع نطاقا- ليناقش العديد من القضايا حول التحرير الاقتصادى والتخصصية .

وقد ركز على معيار الكفاءة على اعتبار أن الاتجاه نحو التخصصية يجب أن يسفر عن تحسين كفاءة المؤسسات بالدرجة الاولى . وربط فى هذا الخصوص بين تحقق الكفاءة - بعد التخصصية - وبين تبنى أولويات واضحة لاختيار المشروعات المرشحة للتحول الى القطاع الخاص.

كذلك ناقشت الورقة القضايا التنظيمية المرتبطة بالتخصصية خاصة فى المرافق العامة ، قضية صيانة الصالح القومى وفكرة السهم الذهبى البريطانية فى هذا الشأن ، قضية عمليات التمهيد واعداد المؤسسات العامة للانتقال الى القطاع الخاص ، أساليب البيع ومشكلات تسويق الاسهم . بالاضافة الى مناقشة بعض الآثار السياسية للتخصصية فى : بريطانيا ، فرنسا ، شيلى وتركيا .

٣/٠ الورقة الثالثة : تدور حول التخصيصية والمؤسسات العامة . وتركز على مؤشرات تطور المؤسسات العامة فى الدول النامية . ويهتم الكاتب ايضا- مثل الورقتين السابقتين - بمناقشة

العلاقة بين الكفاءة وتحسين الاداء وبين الملكية الخاصة مستعرضا وجهات النظر المتباينة حول هذه القضية.

وتمثل الدروس الميدانية المستفادة من تجربة البنك الدولى فى دعم عمليات التخصيصية فى مختلف الدول ، اضافة جيدة للورقة . وأهم هذه الدروس هى :

١) التخصيصية مجرد أداة وليست حلا شاملا جاهزا دون مراعاة الخصوصيات القطرية .
٢) الشفافية والوضوح أهم شروط النجاح لتجنب الفساد والتواطؤ والاستغلال .
٣) أهمية عملية تنظيم وادارة التخصيصية ، والاهتمام بالتقييم اللاحق لنتائجها قوميا .
٤) أهمية دراسة وتقييم الأداء للشركات بعد خصخصتها لتقييم النتائج واستخلاص الدروس .

٤/ ٠ الورقة الرابعة : تركز هذه الورقة على الآثار المالية للتخصيصية من زاويتين :

١) صافى التغير الناتج عن التخصيصية فى تيار تدفق الدخل الى الحكومة .
٢) التغير فى وضع ثروة الحكومة، أى التغير فى الأصول المالية للحكومة .

وقد قدم الكاتب حالة افتراضية مبسطة ناقش فيها بعض الافتراضات المالية المرتبطة بعملية التخصيصية . ثم عرض للعوامل الكامنه وراء مبادرات التخصيصية الأخيرة فى بعض البلدان العربية والتى خلص منها الى انه لم يحدث - بعد - مبيعات كبيرة للمنشآت العامة وأن معظم المنشآت المباعة تعتبر صغيرة من حيث الناتج وحجم العمالة .

خلصت الدراسة الى نتائج مبدئية حول التأثير المالى للتخصيصية فى البلاد العربية . أهمها:

١) نطاق عمليات التخصيصية للمنشآت العامة فى البلاد العربية هو نطاق ضيق للغاية .
٢) الايراد الداخل الى ميزانية الدولة من المؤسسات المرشحه هو ايراد صغير فى اغلب الأحيان .
٣) هناك احتمالات لتوفير قدر من النفقات الموجهه لدعم المنشآت العامة فى بعض البلدان .

٥/ ٠ الورقة الخامسة : تناقش أحد أهم القضايا المرتبطة بالتخصيصية خاصة فى الدول النامية وهى قضية فرص تطوير الاسواق المالية فى اطار عملية التخصيصية .

ويؤكد الكاتب أنه من الصعب نقل ملكية المؤسسات العامة الى القطاع الخاص بطريقة مقبولة سياسيا دون تواجد سوق أسهم تتصف بالكفاءة . كما ربط بين قوة وكفاءة الأسواق المالية من ناحية

ودرجة التخصيصية من ناحية أخرى مشيرا الى أن اقتصادات القطاع الخاص القوى هى التى تملك أسواقا للأسهم أكبر وأكثر كفاءة سواء فى الولايات المتحدة الأمريكية ، أو اليابان أو هونج كونج .

وانتقل الكاتب الى استعراض الأوضاع العربية موضحا أن هناك تطورات ايجابية فى هذا الاتجاه على محورى التوسع فى انشاء هذه الأسواق من جهة، ووضع الأساليب النزيهه لتنظيم التداول وحماية المستثمرين من جهة أخرى .

٦/ ٠ الورقة السادسة : تدرس الورقة التجربة الاردنية فى التخصيصية . وقد عرضت الورقة مجموعة من القضايا التى شملت : الاسباب الداعية الى بدء التخصيصية فى الاردن عام ١٩٨٦ ، تطور ومجالات اسهام القطاع العام الاردنى، المعوقات التى تعترض نجاح المؤسسات العامة الأردنية، ثم استعراض تجربة التخصيصية الاردنية .

سجل الكاتب فى ختام الورقة أهم المشكلات التى تواجه التخصيصية فى الأردن : وهى :

١) مشكلات قانونية. حيث لايوجد فى الدستور الأردنى أى قانون أو مادة تخول للسلطة التنفيذية الحق فى بيع أية مؤسسة عامة .

٢) الانكماش الاقتصادى . وهو مايؤثر فى ربحية المؤسسات العامة ويجعلها بالتالى أقل جاذبية للمستثمرين وبالتالى تقليل احتمالات نجاح تعويم الأسهم .

٣) اسعار الفائدة المحلية. حيث تتمسك السلطات النقدية بمبدأ الأسعار الثابتة للفائدة .

٤) عدم الاستقرار فى منطقة الشرق الأوسط .

٥) فك الارتباط مع الضفة الغربية . وتأثير ذلك على اعادة تعريف الأردنيين والفلسطينين .

وينصح الكاتب - فى مواجهة هذه المشكلات - بالأخذ بمنهج تدريجى للخصخصة ، التخصيصية الفورية لبعض المؤسسات الحكومية، تأجير بعض الأصول للقطاع الخاص وتسليم بعض الخدمات العامة الى القطاع الخاص لادارتها بموجب عقود ادارة نيابة عن الدولة .

٧/ ٠ الورقة السابعة : تعرض لاهداف وحدود تجربة التخصيصية فى تونس . وقد بدأ الكاتب الورقة بتقييم دور القطاع العام فى تونس فى تحقيق معدل استثمار مرتفع ، زيادة الانتاج، خلق فرص العمل والتوزيع الأشمل للموارد . الا أن الكاتب يخلص الى أن الاهداف التى تحققت

كانت مقابل تكاليف باهظة وغير مقبولة وان المردود الاقتصادى للقطاع العام - فيما عدا حالات استثنائية - كان ضعيفا جدا وآخذا فى التدهور المستمر .

انتقل الكاتب بعد ذلك الى العرض لتجربة تونس فى التخصيصية متناولا : ضرورات التخصيصية فى تونس ، انماط وطرق التخصيصية وتقييم التجربة .

وكما هو الحال فى التجربة الاردنية فان الكاتب قد أجمل العقبات التى تواجه نجاح التجربة التونسية فى التخصيصية فى العوامل الآتية :

١) موقف ادارة المؤسسات العامة وموظفيها. حيث اظهرت هذه الفئات فى اغلب الاحوال معارضة للتخصيصية وطرحت برامج بديلة لمعالجة أوضاع الشركات المرشحة للتحول .

٢) الافتقار الى سوق مالية متسعة ومتطورة. وهى السوق التى توفر امكانية تعبئة الموارد المالية اللازمة لحصول القطاع الخاص التونسى على جزء من ممتلكات القطاع العام المعروضة .

وينتهى الكاتب الى التأكيد على ضرورة ان تكون التخصيصية جزءا من برنامج تصحيحى اقتصادى شامل ، والتأكيد على دور الدولة فى وضع السياسة الاقتصادية العامة والاستثمار فى القطاعات الاستراتيجية والدراسات بجانب دورها فى حفز وتشجيع القطاع الخاص التونسى .

٨/ . الورقة الثامنة : تتناول التخصيصية والمشروعات الاقليمية العامة المشتركة فى دول مجلس التعاون ، وتعمد الورقة الى مناقشة مجموعة من القضايا الأساسية :

- استعراض الخصائص الأساسية للمشاريع الاقليمية المشتركة بين دول مجلس التعاون الخليجى.
- مناقشة الصعوبات والقيود التى تعرقل الجهود الرامية لنقل ملكية هذه المؤسسات المشتركة العامة الى القطاع الخاص.
- استجلاء الامكانيات الخاصة بوضع سياسة واطار مؤسسى للنهوض باستثمارات القطاع الخاص بالمشاريع المشتركة فيما بين دول مجلس التعاون الخليجى.

وقد خلصت الدراسة الى أنه رغم كون التخصيصية واحدة من السياسات المعلنة على أوسع نطاق بين الدول الأعضاء فى مجلس التعاون على المستويين الوطنى والأقليمى الا انه لم توضع - حتى الآن - آلية مناسبة لتشجيع الاستثمارات الخاصة فى المشاريع الاقليمية داخل اطار دول المجلس.

وعلى ذلك تطرح الدراسة بعض الاقتراحات لدعم التخصيصية بدول المجلس . منها:

١) اختيار المؤسسات المرشحه للتخصيصية على نطاق اقليمى.

٢) انشاء صندوق مشترك لدعم الصادرات فى اطار دول المجلس.

٣) انشاء سوق مالية مشتركة لدول مجلس التعاون .

٤) اقرار قواعد مقبولة لتوزيع وتحديد مواقع المشروعات بين الدول أعضاء المجلس.

٩/ . الورقة التاسعة : تتناول دور القطاعين العام والخاص والتخصيصية فى حالة مصر. وقد عرضت الورقة لمجموعة من التناولات الأساسية. وتشمل :

- التطور التاريخى للقطاع العام فى مصر وصولا الى نظام هيئات القطاع العام .
- الحصة النسبية للملكية الخاصة فى الاقتصاد المصرى حسب القطاع.
- مؤشرات الأداء فى قطاع الاعمال العام والخاص.
- مناقشة مشكلات قطاع الأعمال سواء: الداخلية، المتعلقة بالجهاز المصرفى، المتعلقة بالسياسات الاقتصادية والمتعلقة بعوامل خارجية.
- مناقشة النتائج المحتملة للتخصيصية على: الموازنة العامة للدولة، الحد من الاحتكار، أوضاع المديونية الخارجية، توسيع قاعدة الملكية وعدالة توزيع الدخل .
- مناقشة مشكلات تطبيق التخصيصية خاصة: مصالح مجموعات الضغط، اقرار معايير لاختيار المشروعات المرشحه، ضعف سوق رأس المال، عدم الاستقرار السياسى والاختلالات الهيكلية فى الاقتصاد القومى.
- قضايا تحسين مناخ الاستثمار، ادارة الاعمال وتعزيز دور القطاع الخاص.

وينتهى الكاتبان الى التنبيه الى ضرورة التعامل مع التخصيصية باعتبارها عنصرا واحدا فى حلقة واسعة من التدابير والسياسات المتصلة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة . والتأكيد على دور القطاع الخاص فى اختيار المشروعات الناجحة والاهتمام بالتطوير التكنولوجى والابداع وتحسين المهارات الادارية بما يحقق الكفاءة فى استخدام الموارد المتاحة .