

مكتبة البنين  
قسم الدوريات

# المجلة العلمية لكلية الإدارة والاقتصاد

تصدر عن كلية الإدارة والاقتصاد بجامعة قطر  
مجلة علمية سنوية محكمة

١٤١٦هـ - ١٩٩٥م

العدد السادس

## رئيس التحرير

أ. د. يوسف محمد عبيدان

## أعضاء

أ. د. علي أحمد سليمان

أ. د. ناصف عبد الخالق جاد

أ. د. ميرغنى عبد العال حمور

د. فوزي محمود الخطيب

د. أحمد محمود يوسف

## سكرتير التحرير

د. علاء الدين حسن عواد

العنوان : جامعة قطر - كلية الإدارة والاقتصاد - الدوحة  
جميع المراسلات توجه بأسم رئيس التحرير - ص، ب: ٢٧١٣ الدوحة - قطر

هاتف : ٨٩٢٨٢٣ (٩٧٤)

فاكس : ٨٣٢٩٢٣ (٩٧٤)

# المشاريع العامة ومدخل التحول إلى القطاع الخاص «دراسة تحليلية»

دكتور / محمد أمين عوده

قسم الإدارة العامة  
كلية التجارة والاقتصاد والعلوم السياسية  
جامعة الكويت

## طبيعة مشكلة البحث

منذ أربعين عاماً أو أكثر تسابقت دول أوروبا وآسيا وأميركا اللاتينية والشرق الأوسط باختلاف توجهاتها - ولدوافع اقتصادية أكثر منها سياسية أو أيديولوجية - على خلق وإنشاء المشاريع العامة كمنظمات تنموية لامركزية تتمتع بقدر من الاستقلالية تكفل حمايتها من التعقيدات الكثيرة المرتبطة بالبيروقراطية الحكومية ونظم الإدارة العامة التقليدية.

فقد أنشئت المشاريع العامة بغرض الاستثمار في بعض الصناعات الحيوية ذات المخاطر المالية العالية او التي تتصف ببطء وانخفاض عوائدها أو تلك التي تتطلب استخدام مستويات عالية من التقنية الفنية التي يعزف أو يعجز القطاع الخاص المحلي عن الإستثمار بها. كما استخدمت المشاريع العامة للإستثمار في تلك الأنشطة التي يمكن للقطاع الخاص الاجنبي الإستثمار بها - كالصناعات الإستخراجية والبتروكيمياويات والبتروكيماويات وصناعات الحديد والصلب وما شابه ذلك من الصناعات الأساسية - ولكن الدولة ولأسباب قومية فضلت الإعتماد على المشاريع العامة. كما تم إنشاء المشاريع العامة من أجل ضمان سيطرة الدولة على بعض القطاعات الحيوية ذات الطبيعة الإحتكارية مثل قطاعات الإتصالات، الكهرباء والغاز، المياه، التجارة الخارجية.. الخ. ولتحل أيضاً محل شركات القطاع الخاص الفاشلة من أجل المحافظة على المستويات الحالية للتوظيف والخدمات الأساسية التي تقدم للمواطنين<sup>(١)</sup>.

إلا أن أحد التطورات الهامة التي شهدتها عقد الثمانينات هو التحول في الفكر التنموي من الإيمان بالمشاريع العامة وبدورها كأداة لإحداث ودفع وتحريك العملية التنموية والتخطيط لها إلى فكر يؤمن بمحدودية مايمكن أن تحققة المشاريع العامة نظراً لأن أداء البعض منها كان أقل مما كان متوقعا ولم يكن على مستوى الطموحات الرسمية والشعبية. بل وإتهامها للمشاريع العامة بعدم الكفاءة وبضرورة تقليص الدور الريادي الذي تلعبه في العملية التنموية وذلك بإعفائها من بعض الوظائف التي لم تعد مناسبة لها والإعتماد بدرجة أكبر على المشاريع الخاصة التي عليها زيادة وإدارة العملية التنموية.

ولقد صاحب تلك التطورات حماس متزايد وآمال رسمية وشعبية متصاعدة ومطالبة بسرعة تقليص بعض الأدوار التي تلعبها المشاريع العامة في أوجه النشاط الإقتصادي المختلفة والإسراع في التحول إلى القطاع الخاص أو مايعرف بالتخصيصية<sup>(٢)</sup> Privatization.

وفي ظل إنحسار الدعم للمشاريع العامة كأداة الدولة لتحقيق العديد من الأهداف الاقتصادية وغير الاقتصادية أمام الانتشار الواسع للإتجاهات الداعية إلى التغيير في دور الدولة، وبالرغم من المقاومة القوية لبعض جماعات المصالح، فقد بدأ تيار التخصصية يتدفق - بدعم وتشجيع من منظمات الإقراض الدولية والثنائية - إلى الأجزاء المختلفة من العالم بقوة دفع غير عادية وبصرف النظر عن الأيديولوجية أو النظام السياسي أو مستوى التقدم الاقتصادي. ومع ذلك، وبالرغم مما يبدو من أن العديد من الدول قد سايرت إتجاهات التغيير وأعلنت برامج طموحة للتحويل إلى القطاع الخاص، فإن دولتين فقط - المملكة المتحدة وشيلي - قد أكدت القول بالفعل وباعتنا جزءاً هاماً من مشاريعها العامة إلى القطاع الخاص. أما بالنسبة لمعظم دول العالم الأخرى، فإن الجدل مازال محمداً حول جدوى بيع المشاريع العامة إلى القطاع الخاص، وعن التكلفة والعوائد المحتملة، وعن متطلبات وشروط نجاح عملية البيع لها، وعماً إذا كان يمكن إصلاح ومعالجة مشاكل المشاريع العامة دون الحاجة للبيع لها.

## أهداف البحث

يسعى هذا البحث إلى تحقيق الأهداف التالية:

- ١- تحديد نواحي القصور والخلل المنسوبة للمشاريع العامة وأسبابها. ودراسة وتحليل ما إذا كان الفشل المنسوب للمشاريع العامة يعتبر فشلاً للأداة «المشاريع العامة» في حد ذاتها ومن ثم فإنه لا يرجى خيراً من إصلاحها ويتعين البيع لها، أم أنه في الأصل فشلاً للحكومات المشرفة عليها، ومن ثم فإن الإبقاء عليها وإصلاح شأنها وشأن السياسات الحكومية المتعلقة بها يصبح ذا معنى وأجدى.
- ٢- تقديم عرض تحليلي للدوافع والأهداف الرئيسية المتوقع تحقيقها من التحويل إلى القطاع الخاص «أو التخصصية» Privatization، والمفاهيم والصور والأشكال المختلفة للتحويل إلى القطاع الخاص، وتحديد ما إذا كان مفهوم التحويل إلى القطاع الخاص بمعنى البيع للمشاريع العامة يمثل الحل الأمثل أو الأوحد لتحقيق هذه الأهداف.
- ٣- عرض وتحليل تجربة المملكة المتحدة الرائدة لتحويل ملكية مشاريعها العامة إلى الملكية الخاصة والتي تجذب إهتمام العديد من الدول النامية كنموذج يمكن الإقتداء به وإستخلاص العبر والدروس التي يمكن أن تستفيد منها الدول النامية عما ينبغى عمله قبل وأثناء تنفيذ البرنامج وعماً لا ينبغى عمله في ضوء الواقع السياسي والإجتماعي للدول النامية.

٤- التوصل إلى مجموعة من النتائج والتوصيات حول ماهية ملامح الإصلاح والتطوير المطلوب للمشاريع العامة بهدف زيادة المنافسة والكفاءة التشغيلية لها وتحسين الأداء الإقتصادي الكلي.

### الفرضيات والتساؤلات الرئيسية للبحث

اتساقا من طبيعة مشكلة البحث ومع هدف البحث، فإن عملية البحث والتحليل تسعى إلى تقديم إجابات على الفرضيات أو التساؤلات الثلاث الرئيسية الآتية:

١- ماهي حقيقة الإتهامات المنسوبة للمشاريع العامة على إنخفاض مستوى أدائها وفشلها في تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها؟ وماهي أسباب ودواعي الفشل المنسوب للمشاريع العامة؟ وهل يعد ذلك مبرراً لإعتقاد بأن المشاريع العامة الموجودة حالياً لم تعد صالحة كأداة تنموية؟

٢- هل الفشل المنسوب للمشاريع العامة يعتبر فشلاً للمشاريع العامة في حد ذاتها كأداة تنموية وبذا فإنه لن يرجى خيراً من إصلاحها وصبح من الأفضل التخلص منها بالبيع لها، أم انه فشلاً للحكومات المشرفة عليها وللسياسات التي أتبعها معها وبذا فإن الإبقاء عليها وإصلاح شأنها وشأن السياسات الحكومية تجاهها يصبح ذا معنى وجدوى؟

٣- ماهي الدوافع والأهداف الأساسية المتوقع تحقيقها من التخصيصية أو التحول إلى القطاع الخاص؟ وماهي المفاهيم والمضامين والصور والأشكال المختلفة للتحول إلى القطاع الخاص؟ وهل يمثل مفهوم التحول إلى القطاع الخاص بمعنى البيع للمشاريع العامة الحل الأمثل أو الأوحده لتحقيق هذه الأهداف؟

٤- لماذا أتسم الطريق نحو بيع المشاريع العامة خاصة بالدول النامية بالحذر والبطء والتردد؟ وماهي العبر والدروس التي يمكن للدول النامية الإستفادة بها من تجربة المملكة المتحدة الرائدة في بيع مشاريعها العامة؟ وهل التجربة البريطانية لتحويل ملكية مشاريعها العامة إلى الملكية الخاصة تجربة يمكن إعادتها بنجاح بالدول النامية؟ وإذا لم يكن، فلماذا؟

٥- ماهي أهم المداخل التي يمكن أن تمثل محوراً أساسياً لعملية الإصلاح والتطوير للمشاريع العامة؟ وماهي برنامج الإصلاح والتطوير المقترح للمشاريع العامة بهدف زيادة المنافسة والكفاءة التشغيلية لها وتحسين الأداء الإقتصادي الكلي؟

## أهمية البحث

تبرز أهمية البحث بالنظر إلى:

- \* ندرة البحوث التي تعرضت لموضوع البحث.
- \* أهمية الدور الذي تلعبه المشاريع العامة في اقتصاديات الدول النامية والمتقدمة والإهتمام - الرسمي والشعبي - المتصاعد بسبل معالجة مشاكل المشاريع العامة ورفع وتحسين مستوى أدائها.
- \* مايمكن أن تحققه نتائج البحث على المستوى العلمي من تسليط مزيد من الضوء على ظاهرة التحول إلى القطاع الخاص والمفاهيم والمضامين والصور والأشكال المختلفة لها وطبيعة المشاكل المرتبطة بها وفرص التغلب عليها.

## منهج البحث

سوف يعتمد هذا البحث على الأسلوب التحليلي عند دراسة نواحي القصور والخلل المنسوبة للمشاريع العامة وعند تحليل الدوافع والأهداف الرئيسية لظاهرة التحول إلى القطاع الخاص وطبيعة الصور والأشكال المختلفة لها ومدى مناسبتها للواقع السياسي والاجتماعي للدول النامية. كما يعتمد البحث أيضاً على الأسلوب الوصفي عند التعرف على أسباب ودواعي الفشل المنسوب للمشاريع العامة وعند تحديد طبيعة الإصلاح والتطوير المطلوب للمشاريع العامة. كما أن الإستقراء والاستنباط والقياس سيتم إستخدامهم ضمن أدوات التحليل التي سيعتمد عليها البحث.

## خطة البحث

في ضوء طبيعة البحث وأهميته والهدف الذي يسعى إلى تحقيقه، فإن البحث ينقسم إلى أربع مباحث رئيسية:

المبحث الاول: لتحديد نواحي القصور والخلل المنسوبة للمشاريع العامة وأسبابها. ولدراسة وتحليل ما إذا كان الفشل المنسوب للمشاريع العامة يعنى فشلاً للمشاريع العامة كأداة بحد ذاتها أم أنه فشلاً للحكومات المشرفة عليها وللسياسات التي أتبعها معها.

المبحث الثاني: يقدم استعراض تحليلي للدوافع والأهداف الرئيسية لظاهرة التحول إلى القطاع

الخاص وطبيعة الصور والأشكال المختلفة لها ومدى مناسبتها للواقع السياسي والاجتماعي للدول النامية.

المبحث الثالث: لعرض وتحليل تجربة المملكة المتحدة الرائدة لتحويل ملكية مشاريعها العامة إلى الملكية الخاصة وإستخلاص العبر والدروس المستفادة. كما يتضمن هذا المبحث إستعراض تحليلي للمشاكل والصعوبات التي تحد من إمكانية إعادة التجربة البريطانية بنجاح بالبلاد النامية.

المبحث الرابع: للتائج والتوصيات عن الإصلاح والتطوير المطلوب للمشاريع العامة بهدف زيادة المنافسة والكفاءة التشغيلية لها وتحسين الأداء الإقتصادي الكلي.

## المبحث الأول

### إشكالية المشاريع العامة والتحول للقطاع الخاص بالبلاد النامية: الأبعاد الحقيقية

على مدى ثلاثة قرون أو أكثر - وحتى بداية عقد الثمانينات - فإن المشاريع العامة كانت الأداة المفضلة التي استخدمتها الدول النامية والمتقدمة على حد سواء لتحريك ودفع العملية التنموية. ودليل ذلك أنه في بداية عقد الثمانينات، فإن مساهمات المشاريع العامة في جملة الناتج المحلي قد بلغت ١٠٪ أو أكثر وذلك في معظم دول العالم (2, p.7). وحتى في الولايات المتحدة الأميركية، وفي ظل النمو والتوسع الكبير في استخدام المشاريع العامة في أنحاء العالم المختلفة، فقد تزايد الإهتمام الأميركي بظاهرة المشاريع العامة إذ اكتشفت الشركات الأميركية الخاصة ليس فقط ضرورة المشاركة مع بعض المشاريع العامة في شكل شركات مختلطة حتى يمكنها فتح أسواق وميادين عمل لها بالخارج، بل أحست أيضا بوطأة المنافسة من بعض المشاريع العامة الأوروبية - مثل الشركة البريطانية للبتروول وشركة رينو الفرنسية لصناعة السيارات - التي وسعت من عملياتها وأنشطتها داخل الولايات المتحدة الاميركية (3, p.126).

ولعله من الإنصاف القول بأنه في حالات معينة فقد نجحت المشاريع العامة تماما وبكفاءة في تحقيق كامل الأهداف التي أنشئت من أجلها. ولعل أبرز أمثلة ذلك نجاح المشاريع العامة لصناعات الصلب بكوريا والطائرات بالأرجنتين في إثبات وجودها وكفاءتها ليس فقط على المستوى المحلي وإنما أيضا على المستوى العالمي (4, p.25). وفي حالات عديدة أخرى فقد فشلت المشاريع العامة في تحقيق كامل الأهداف التي كانت وراء إنشائها. إذ أن أحد الأهداف الهامة وراء إنشاء المشاريع العامة هو توليد الفوائض لتمويل الإحتياجات الإستثمارية والتوسع والنمو في نفس المشروع أو للإستخدام الإستثماري في أي موقع آخر بالإقتصاد القومي، وهو ما عجزت بعض المشاريع العامة عن تحقيقه نظراً لتحقيق العديد منها خسائر مالية «وإن كان ذلك راجع غالباً لأسباب ليس لها علاقة بكفاءة أو عدم كفاءة المشاريع العامة كما سنرى». وواضح ودون حاجة للتأكيد، فإن المشروع العام الذي يحقق خسائر لايعنى فقط عدم تحقيقه لأحد أهدافه بل يعنى أيضا إستنزافه لموارد الدولة المحدودة وتحوله ليصبح عبئاً على العملية التنموية بدلاً من أن يكون عاملاً معيناً لها، وما يعنيه ذلك من آثار سيئة على الإقتصاد القومي في المدى الطويل خاصة إذا ما إستمر المشروع في تحقيق الخسائر وأصبحت سمة مميزة له.



وقد أدى التصاعد في حجم الخسائر التي حققتها بعض المشاريع العامة وزيادة معدلات الإقراض والأعباء المحملة على الموازنات العامة إلى فقدان المشاريع العامة للعديد من مؤيديها كأداة تنموية وحدوث تحول وتغيير في الفكر التنموي من الإيمان بالمشاريع العامة ودورها الرائد في التنمية إلى فكر يؤمن بضرورة إعفائها من بعض الوظائف التي لم تعد مناسبة لها. بل وإعتقاد البعض بزعامة المنظمات الدولية - كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي - وكذا منظمات الإقراض الثنائية الغربية كالوكالة الأميركية للتنمية بأن المشاريع العامة قد إمتدت وتشعبت أدوارها في مختلف الأنشطة الإقتصادية بأكثر مما يجب ووصلت إلى نقطة الإنكسار وتقلص الأدوار مقابل دور أكبر وأوسع للمشاريع الخاصة.

### ضغوط منظمات الإقراض الدولية:

فها هو تقرير للبنك الدولي في بداية عقد الثمانينات - الذي يعتبر المرجع المعتمد والموثوق به في أوساط العالم الغربي - يصف التوسع في استخدام المشاريع العامة في البلاد النامية بأنه يمثل عقبة كؤود في سبيل النمو الإقتصادي. وذلك لأن التوسع والتشعب في الأدوار والأنشطة التي تقوم بها المشاريع في ظل ظروف الندرة الحالية للموارد المالية والعمالة الماهرة والطاقات التنظيمية قد أدى إلى إبطاء معدلات النمو التي كان يمكن تحقيقها باستخدام الموارد المتاحة (5,p.5). وبالمثل فقد أوضح البنك الدولي في تقريره عن التنمية لعام ١٩٨٣، بأن التدخل الحكومي يمكن أن ينتج عنه خسائر كبيرة في الكفاءة والأداء الإقتصادي الكلي، مقترحاً بذلك بأن يكون التدخل الحكومي إنتقائي وإختياري (6,p.56). كما قام البنك الدولي في تقريره عن التنمية لعام ١٩٨٨، بتضييق نطاق الأنشطة التي يصلح أو يجدي معها التدخل الحكومي، مقترحاً في المرتبة الأولى الأنشطة ذات العلاقة بالمنفعة العامة Public Goods مثل الأمن والدفاع والعدالة والسياسة الخارجية وإدارة الإقتصاد الكلي Macroeconomic Management يليها في المرتبة الثانية أنشطة البنية الأساسية المادية والاجتماعية والمعلوماتية مثل أنشطة التعليم والصحة وشبكات الطرق والمرافق العامة وحماية البيئة وتطوير التكنولوجيا. وبخلاف ذلك من الأنشطة - مثل معظم الأنشطة الإنتاجية في الزراعة والصناعة والطاقة والتعدين ومعظم أنشطة الخدمات وبصفة خاصة الخدمات المالية - فإن البنك الدولي يرى بأن تكلفة التدخل الحكومي ستكون أكبر من أية عوائد محتملة (7,p.52).

وليس البنك الدولي فقط الذي يرى بأن التوسع في دور الدولة وفي ظاهرة المشاريع العامة تمثل عقبة أمام النمو الإقتصادي، فإن صندوق النقد الدولي المرجع الموثوق به عالمياً

للحكم على سلامة اقتصاديات دول العالم المختلفة، إضافة إلى أكبر وأهم منظمات الإقراض على مستوى الدول كالوكالة الأميركية للتنمية، يعطيان هما أيضاً وزناً كبيراً لخيار الحد من ظاهرة المشاريع العامة ويضعان خيار التحول إلى القطاع الخاص كشرط مسبق ووصفة علاجية يجب على الدول النامية أن تتبناها بما قبل أية موافقة من جانبها على منح قروض أو مساعدات للدول النامية<sup>(٤)</sup> أن لجوء العديد من الدول النامية الواحدة تلو الأخرى خلال عقد الثمانينات إلى منظمات الإقراض الدولية والثنائية طلباً للقروض والإعانات يفسر أسباب مساهمة وقبول العديد من الدول النامية لإنتاجات التغيير وبرنامج التحول إلى القطاع الخاص.

ومع ذلك، فإنه بالرغم من القبول الواسع الحالي - بدعم من منظمات الإقراض الدولية «البنك الدولي وصندوق النقد الدولي» ومنظمات الإقراض الثنائية «كالوكالة الأميركية للتنمية» للصورة السابقة التي تربط بين التوسع في استخدام المشاريع العامة وتباطؤ معدلات النمو بالبلاد النامية، فإنها تبدو متحيزة نحو خيار المشاريع الخاصة، حيث ساهم في الترويج لها إتهامات منسوبة للمشاريع العامة بإنخفاض مستوى أدائها وفشلها في تحقيق كامل الأهداف التي أنشئت من أجلها. الأمر الذي يثير تساؤلات عدة عن حقيقة الإتهامات المنسوبة للمشاريع العامة بانخفاض مستوى أداء بعضها وفشلها في تحقيق كامل الأهداف التي خلقت من أجلها، وعن أسباب ودواعي الفشل المنسوب للمشاريع العامة، وما إذا كان ذلك يعد مبرراً للاعتقاد بأن المشاريع العامة الموجودة حالياً لم تعد صالحة كأداة تنموية. وعمّا إذا كان الفشل المنسوب للمشاريع العامة يعتبر فشلاً للأداة «المشاريع العامة» في حد ذاتها وبذا فإنه لن يرجى خيراً من إصلاحها ويصبح من الأفضل التخلص منها بالبيع لها أم أنه فشلاً للحكومات المشرفة عليها وللسياسات التي أتبعها معها وبذا فإن الإبقاء عليها وإصلاح شأنها وشأن السياسات الحكومية تجاهها يصبح ذا معنى أو جدوى. وهو ما سوف نتناوله بالشرح والتحليل في الصفحات القادمة.

### إشكالية تقييم أداء المشاريع العامة:

ولأن الحكم موضوعياً على أداء المشاريع العامة يقاس بمدى نجاحها «أو فشلها» في تحقيق الأهداف المنوطة بها، فإن ذلك يعني بدءاً أنه لا بد وأن تكون هناك أهداف محددة وواضحة للمشاريع العامة يمكن مقارنتها بالنتائج المحققة حتى يمكن الحكم من خلالها على مدى نجاح أو فشل المشاريع العامة في تحقيق أهدافها. فإذا ثار تساؤل عن حقيقة أهداف

المشاريع العامة وهل هي محددة وواضحة أم انها متعددة ومتشابكة، وفي حالة تعددها وتشابكها فهل هناك تعارض فيما بينها أم انها متناسقة وغير متعارضة، فإن الإجابة على هذا التساؤل تظهر محنة المشاريع العامة والتي سببتها لها الحكومة المشرفة عليها. فبالنسبة للمشاريع الخاصة، فإن أهدافها محددة بشكل واضح ودقيق وتمثل في التوسع والنمو وتحقيق أقصى أرباح ممكنة. أما بالنسبة لأهداف المشاريع العامة فإن الأمر مختلف، حيث تطالبها حكوماتها بتحقيق مجموعة عريضة من الأهداف الاقتصادية والعديد من الأهداف السياسية والاجتماعية المتعارضة والمتناقضة في متطلبات تحقيقها وغير المحددة بشكل واضح ودقيق. فمن ناحية، فإن مطالبة المشاريع العامة بأداء الدور الاقتصادي للدولة - وهو الدور الذي خلقت أساساً من أجله - يتطلب أن يسمح للمشاريع العامة بإدارة عملياتها وأنشطتها وفقاً لتقاليد العمل بالمشاريع الخاصة حتى تقدر على رفع معدلات الإنتاجية وتخفيض تكاليف الإنتاج إلى أقل حد ممكن وتحقيق هدف تعظيم الأرباح. ومن ناحية أخرى، فإن مطالبة المشاريع العامة بأداء الوظيفة الاجتماعية والسياسية للدولة تعنى إهداراً وتحديداً لاعتبارات الكفاءة الاقتصادية وتحميلها بتكاليف إضافية تؤثر بالسلب على مركزها المالي في صورة خفض مستوى أرباحها أو التسبب في حدوث أو زيادة حجم خسائرها<sup>(5)</sup>.

وهكذا وبالرغم من أهمية هدف الربحية وتوليد الفوائض بالنسبة للمشاريع العامة - باعتباره مؤشراً هاماً يوضح مدى كفاءتها في إنتاج حجم معين من الناتج باستخدام موارد أقل - فإن المشاريع العامة قد تضطر لأن تحيد عن هدف الربحية لأسباب ليس لها علاقة بكفاءتها «أو عدم كفاءتها» أو لقصور من جانب الإدارة المشرفة عليها. كما أنه ولأن أهداف المشاريع العامة متعددة، وليس هدف الربحية هو الهدف الدقيق أو الوحيد لها بل واحداً من ضمن أهداف عديدة متعارضة في متطلبات تحقيقها، فإن الحكم بموضوعية على مستوى أداء المشاريع العامة يصبح أمراً صعباً بكل المقاييس. فبالنسبة للمشاريع الخاصة، فإن النجاح أو الفشل لا يمكن قياسه بسهولة نظراً لعدم التحديد بدقة ووضوح لأهدافها ومطابقتها بأداء العديد من الأهداف المتعارضة والمتناقضة في متطلباتها. وما يعنيه ذلك أيضاً من ضعف فعالية الرقابة الحكومية عليها بسبب عدم وجود أهداف واضحة ومحددة يمكن للأجهزة الرقابية متابعتها والتأكد من الإنجاز الكفء لها. إذ أن فعالية الرقابة على المشاريع العامة تتوقف بالدرجة الأولى على مدى وضوح أهداف المشاريع العامة، وذلك لأنه كلما كانت الأهداف واضحة كلما كان من السهل التحقق من إنجازات المشاريع العامة. إضافة إلى أن عملية الحكم على أداء المشاريع العامة - في أحيان كثيرة - قد تكون غير ممكنة نظراً لصعوبة أو عدم قابلية

بعض أهدافها الاجتماعية والسياسية للقياس الكمي وأيضاً لعدم وجود طريقة متفق عليها يمكن من خلالها تحديد الوزن والأهمية النسبية للأهداف المختلفة للمشاريع العامة ومدى مساهمتها في تحقيق النتائج الكلية (٩)، ص ص ٦٦٤ - ٦٨، «١٠».

وواضح مما سبق أن الفشل الذي ينسب أحياناً للمشاريع العامة بسبب ضعف مستوى أرباحها أو لتكبدها خسائر مالية يعتبر حكماً فيه تجنباً على المشاريع العامة كأداة في حد ذاتها. فمن ناحية، فإن قيام الدولة بمطالبة المشاريع العامة بأداء أدوار مختلفة وما يتطلبه أداء كل دور من مطالب متعارضة وكذا صعوبة «أو عدم قابلية» القياس الكمي للعديد من الأهداف الاجتماعية والسياسية المسندة للمشاريع العامة وبالتالي صعوبة أو عدم إمكانية عكس ما يترتب على تنفيذها من آثار على ربحيتها، يجعل من الصعب على أية دولة أن تحكم بطريقة علمية وموضوعية عن مدى نجاح أو فشل مشاريعها العامة. ومن ناحية أخرى، فإن معيار الربحية المالية، لا يعتبر المعيار المناسب والمقبول تماماً للحكم على أداء المشاريع العامة<sup>(٦)</sup>. إذ أن ضعف مستوى الأرباح التي تحققها بعض المشاريع العامة أو تكبدها لخسائر مالية قد يكون راجعاً لأسباب لا علاقة لها بكفاءة أو عدم كفاءة أداء المشاريع العامة. فإن تدخل الدولة مثلاً وقيامها بتحديد أسعار مدخلات أو مخرجات المشاريع العامة بقيم أقل أو أعلى من قيمها الحقيقية - لإعبارات سياسية أو إجتماعية ليس لها علاقة بالناحية الاقتصادية - يؤثر ولاشك على مستوى الأرباح أو الخسائر التي تحققها المشاريع العامة. كما أن استخدام الدولة للمشاريع العامة كأداة لتعيين المعارف والأصدقاء والأنصار السياسيين الذين تعوزهم الخبرة والمهارة اللازمة للعمل في منظمات الأعمال أو استخدام المشاريع العامة كأداة لتعيين العمالة الفائضة سيؤثر بالسلب على الكفاءة التشغيلية لها.

واضح إذن مما سبق أن الاستخدام المخطط من جانب الدولة للمشاريع العامة لأغراض غير تجارية ومطالبتها بتحقيق أهداف سياسية وإجتماعية متنوعة والتغاضي عن الأضرار والتأثيرات العكسية التي سببتها تلك السياسات على أداء المشاريع العامة بصفة خاصة وعلى الأداء الإقتصادي الكلي بصفة عامة، يعتبر أحد مسببات الفشل المنسوب للمشاريع العامة.

فهل كان يجب أصلاً على الدولة أن تختص المشاريع العامة بأداء تلك الأدوار السياسية والاجتماعية بالرغم من تأثيرها السلبي على كفاءتها التشغيلية وربحيتها!! وهل يجب في هذه الحالة إعتبار ضعف «أو عدم» ربحية المشاريع العامة دليلاً على فشلها في تحقيق الأهداف التي

أنشئت من أجلها!! أم أنه يجب على الدولة ابتداءً أن تحسب بدقة صافي العائد الإجتماعي «أو التكلفة» المترتبة على إنجاز تلك الأهداف الإجتماعية والسياسية، والتثبت من أن عوائدها الإجتماعية تفوق تكاليفها «أي التأكد من ضرورة وسلامة الأهداف والسياسات الإجتماعية والسياسية»، وكذا التأكد من أن التكلفة التي تتحملها الدولة حال قيامها بتحقيق تلك الأهداف مباشرة وبفسها وعن طريق قنواتها التقليدية تفوق تكلفة أدائها من خلال المشاريع العامة، وأن تعوض المشاريع العامة عندئذ بالكامل بما يقابل أعباء تنفيذ تلك الأهداف غير التجارية.

### إشكالية الإطار التنظيمي الملائم لربط المشاريع العامة بحكوماتها:

كما أن فشل الحكومات خاصة بالبلاد النامية في اختيار الشكل التنظيمي أو العلاقة المؤسسية المناسبة التي تربط المشاريع العامة بحكوماتها تعتبر أحد مسببات الفشل المنسوب للمشاريع العامة. إذ أن متابعة التجارب المقارنة في هذا الصدد تكشف عن قدر كبير من التماثل في الأشكال التنظيمية التي استخدمت لإدارة المشاريع العامة ولربطها مع حكوماتها، وأن ذلك التوحد أو التماثل لم يكن نتيجة دراسات شاملة أو واقعية بقدر ما استند على أسلوب التقليد والمحاكاة من تجارب الدول الأخرى الأكثر تقدماً. وواضح ودون الحاجة للتأكيد فإن الشكل التنظيمي الذي يبدو ملائماً لنمط اقتصادي معين ببلد ما قد لا يكون ملائماً لنمط اقتصادي آخر ببلد آخر. كما أن الشكل التنظيمي الذي تختاره دولة ما لإدارة مشاريعها العامة يجب ألا يتم بمعزل عن الأنماط السياسية والاجتماعية والثقافية السائدة، وعن الأدوار المنوطة بالمشاريع العامة في إطار الإستراتيجية التنموية، وعن حجم ومدى إتساع قطاع المشروعات العامة، وعن مستوى التقدم الحالي، وما شابه ذلك من العوامل والظروف والإعتبارات التي تختلف من دولة لأخرى. إضافة إلى أن تعرض المشاريع العامة خاصة بالدول النامية لتغيرات متكررة في إدارتها وأشكالها التنظيمية من قبل حكوماتها المشرفة عليها بدعوى الإصلاح الجذري لها قد خلق قدراً كبيراً من عدم الاستقرار وسبب العديد من المشاكل الإدارية والتنظيمية<sup>(٧)</sup>.

### إشكالية غياب إستراتيجية تنموية واضحة في الدول النامية:

كما أن تسابق الحكومات باختلاف توجهاتها - وخاصة بالبلاد النامية - خلال القرون الأربعة الأخيرة في إنشاء المشاريع العامة دون ربطها بإطار إستراتيجية تنموية واضحة المعالم، ودون إقتران إنشائها بوجود مبررات مقنعة وضرورية لها، ودون الأخذ في الإعتبار أو الربط

بين التوسع في استخدامها وبين الطاقات الإدارية الحكومية المتاحة الحالية والمستقبلية وبمدى توافر الخبرات الإدارية اللازمة، قد أدى إلى عدم التوازن وتحميل الآلية الحكومية بأكثر من طاقتها وبالتالي اتساع الفجوة بين المطلوب تحقيقه وما يتم تحقيقه فعلاً وإنعكاس ذلك سلباً على الأداء التشغيلي للمشاريع العامة. كما أن مدى إستعداد الحكومات «أو مدى قدرتها» - خاصة بالبلاد النامية - على توفير الموارد الأخرى الضرورية التي تحتاجها المشاريع العامة مثل رأس المال والموارد الأجنبية والمعرفة الفنية والتكنولوجية تفسر جانباً كبيراً من الفشل الحكومي في إدارة المشاريع العامة. إذ أن وجود طاقة عاطلة وغير مستغلة ببعض المشاريع العامة قد لا تشير لأي قصور يمكن أن تلام عليه إدارة المشاريع العامة إذا ما كان سبب الطاقة الأجنبية لدى الدولة اللازمة لاستيراد بعض المكونات الإنتاجية أو قطع الغيار أو عدم توافر بعض المدخلات الأساسية لعمليات التشغيل، كما أن إرتفاع تكلفة الإنتاج لكل وحدة من المنتج بواسطة المشروع العام قد لا يرجع بالضرورة إلى إنخفاض مستوى أداء المشروع العام بقدر ما يمكن أن يعنى أن إختيار الدولة لموقع المشروع العام لم يكن مبنياً على أسس إقتصادية سليمة من حيث قربه لمراكز المواد الخام، مصادر الطاقة، الأسواق، مصادر القوى العاملة الماهرة، ... الخ «٩، ص ص ٦٧١ - ٦٧٢».

### الإشكالية الخاصة بإستقلالية المشاريع العامة:

يضاف إلى ذلك الفشل الحكومي في تحقيق توازن مرغوب بين ما يفرضه متطلب الإستقلال الإداري للمشاريع العامة لضمان تحسین وتطوير مستوى أدائها وتمازجها مع روح قطاع الأعمال والمنظمين ومتطلب الرقابة الحكومية على المشاريع العامة لضمان حماية الصالح العام وللتأكد من أن المشاريع العامة تعمل وفق السياسة الموضوعية بمعرفة الدولة. حيث أدى الفشل الحكومي في تحقيق التوازن بين هذين المطلبين الأساسيين إلى خضوع المشاريع العامة بصورة مباشرة وبدرجة كبيرة لأجهزة الرقابة الحكومية وبالشكل الذي يجد كثيراً من إستقلالها ويكاد يحول بعضها إلى صورة أخرى من المصالح والوزارات الحكومية. إذ فرض على المشاريع العامة باعتبارها تشكل جزءاً لا يتجزأ من نظام التسلسل القيادي الحكومي أن تحترم وتخضع لنظام بيروقراطي ثقيل تتعدد فيه الأجهزة الرقابية المشرفة عليها والتي قد تمارس أعمالها بطريقة تجاوز ما حدده أو رسمه القانون، وقد يصل الأمر إلى حد التدخل في أمور العمل اليومي للمشاريع العامة وتحجيم دور مجالس الإدارة بها. هذا بالإضافة إلى افتقار أجهزة الرقابة الحكومية للتنظيم الجيد والحدود للسلطات والمسئوليات، مما ترتب عليه التداخل والتشابك بين الأجهزة الرقابية المختلفة وتعدد وتكرار الرقابة على نفس الجوانب

بالمشروع العام (١١) (116 - 99, pp. 12) (155 - 145, pp. 13) (104 - 103, pp. 14).

وهكذا تجد المشاريع العامة نفسها مطالبة بأن تعمل وسط ظروف بيئية غير مواتية وغير مدعمة او محفزة للأداء الكفاء، ووسط فيض من العلاقات التنظيمية والإدارية المتناقضة والمتعارضة في متطلباتها، وإفراط في الإتصالات والتقارير والأوامر والتعليمات التي تمثل عبئاً على إدارة المشاريع العامة وتستهلك جزءاً كبيراً من وقتها، وقواعد عمل حكومية تقليدية لاتصلح كأسلوب للعمل في المنظمات المفروض أن تعمل في جو تنافسي حركي، وأنظمة بيروقراطية رقابية ثقيلة تضع قيود ومحددات على المشاريع العامة بصورة أكبر مما تتطلبه الضرورة وعمليات التسيير الفعال بدلاً من التركيز على الأهداف ومراقبة النتائج.

وباختصار فإن الفشل الذي ينسب أحياناً للمشاريع العامة بسبب إنخفاض مستوى أدائها وضعف مستوى أرباحها أو لتكبدها خسائر مالية - لأسباب ليس لها علاقة بكفاءتها الفنية أو لقصور من جانب الإدارة المشرفة عليها - لا يعد مبرراً للإعتقاد بأن المشاريع العامة الموجودة حالياً لم تعد صالحة كأداة تنموية. حيث أن ذلك الفشل المنسوب للمشاريع العامة لا يعتبر فشلاً لظاهرة المشاريع العامة كأداة في حد ذاتها بقدر ماهو فشلاً راجعاً للحكومة المالكة والمنشئة أحياناً لها دون ربط وجودها بإطار استراتيجية تنموية واضحة المعالم ودون الربط بين التوسع في إستخدامها والطاقت الحكومية المتاحة الحالية والمستقبلية، والتي «الحكومات» تتغاضى - بقصد أو دون قصد - عن الأضرار والتأثيرات العكسية على أداء المشاريع العامة وربحياتها كنتيجة لإستخدامها لأداء وظائف غير تجارية وتحقيق أهداف سياسية واجتماعية متنوعة، والتي تملك حق تعيين وتنحية الإدارة العليا للمشاريع العامة بمحض إرادتها وحسب إعتباراتها الخاصة والمعايير التي تضعها، والتي تمارس على المشاريع العامة سلطات وصلاحيات رقابية وتفتيشية قامت هي «الحكومة بوضعها وتحديدها ليس فقط من الناحية القانونية بل أيضاً من حيث الممارسات الفعلية، والتي تقوم بتزويد المشاريع العامة بالموارد المالية وغير المالية وفقاً لشروطها وإعتباراتها الخاصة.

ولهذا، وطالما أن الفشل المنسوب للمشاريع العامة لايعتبر فشلاً للأداة «المشاريع العامة» بحد ذاتها بقدر ماهو فشلاً للسياسات الحكومية تجاهها، فإن المحافظة على المشاريع العامة والإبقاء عليها والإصلاح المالي والإداري لها وللسياسات والنظم الحكومية ذات العلاقة ستكون ذات معنى وجدوى. اذ يتفق الكاتب تماماً مع هيمينج ومنسور Hemming and Mansoor اللذان يريان بأنه من الصعب التصديق بأن المشاريع العامة الموجودة حالياً ليس

بمقدورها تحقيق تحسن ملموس في كفاءتها (15,p.6). وبعبارة أخرى، فإن الكاتب ينحى جانباً مقولة أن المشاريع العامة لم تعد صالحة كأداة تنموية، أو القول بمحدودية أو ضعف فرص إصلاح شأن المشاريع العامة وشأن السياسات الحكومية تجاهها، أو القول بأن مستوى أداء المشاريع العامة لا بد وأن يكون أقل بالمقارنة بمشاريع الأعمال الخاصة، حيث أن الدراسات التي اهتمت بمقارنة أداء كل المشاريع العامة والخاصة العاملة في نفس المجال والنشاط الإقتصادي - بالرغم من قلتها وعدم شمولية بعضها - لم تنته إلى ما يشير إلى ذلك. فمثلاً فإن ميلورد Millward في دراسة مفصلة له عن أداء كل من المشاريع العامة والخاصة، قد انتهى إلى عدم وجود مؤشرات إحصائية مرضية تشير إلى أن المشاريع العامة بالبلاد النامية تتصف بمستويات أقل من حيث الكفاءة الفنية بالمقارنة بمثلتها من المشاريع الخاصة التي تعمل بنفس المستوى من حجم العمليات (16,pp.143-161). كما أن نيليس وكيكري Nellis and Kikeri قاما بدراسة المشاريع العامة والخاصة العاملة في صناعة الجوت والنسيج في بنجلايش، فلم يجدا دليلاً واضحاً يشير لتفوق المشاريع الخاصة على المشاريع العامة (17).

كما أن الصورة التي تربط بين التوسع في استخدام المشاريع العامة وتباطؤ معدلات النمو بالدول النامية تعتبر متحيزة ضد خيار المشاريع العامة. إذ أن الدراسات التطبيقية والميدانية التي اهتمت ببحث العلاقة بين حجم الملكية العامة والأداء الإقتصادي الكلي لم تؤيد صحة فرضية وجود علاقة عكسية بين التوسع في استخدام المشاريع العامة والنمو والأداء الإقتصادي الكلي. فمثلاً فإن بريور Pryor في دراسة له عن حجم الملكية العامة وعلاقة ذلك بمستوى تقدم كل دولة، قام بجمع معلومات عن حجم الملكية في ٢١ دولة متقدمة وأقل تقدماً بكل من أوروبا الغربية والشرقية «قبل التغييرات الأخيرة التي حدثت بأوروبا الشرقية»، وعلى ضوء تحليلات إحصائية مفصلة أكد بريور بأن حجم الملكية العامة لا يظهر أن له علاقة بمستوى التقدم الإقتصادي (18,pp.20-21). كما أن نينكامب Nunnenkamp في دراسة له عن دور المشاريع العامة بالبلاد النامية، لم يتمكن من رصد أية دلالة إحصائية عن العلاقة بين الأهمية النسبية للمشاريع العامة بالبلاد النامية والأداء الإقتصادي مقاساً ببعض المتغيرات مثل جملة الناتج المحلي وجملة الإستثمار الثابت ومستوى التصنيع ومعدلات النمو في العمالة (19). ولعل كل من سنغافورة وماليزيا، اللتان نجحتا في تحقيق معدلات عالية من النمو بالرغم من إحتفظهما وإبقائهما على أعداد كبيرة من المشاريع العامة والمختلطة، تقدمان دليلاً آخر على عدم الربط بين حجم المشاريع العامة ومستوى الأداء الإقتصادي<sup>(٨)</sup>.



## المبحث الثاني

### مفاهيم وصور وأشكال التحول إلى القطاع الخاص

فإذا كنا قد انتهينا في المبحث الأول من ان الصورة التي تربط بين التوسع في استخدام المشاريع العامة وتباطؤ معدلات النمو بالبلاد النامية تبدو منحازة ضد خيار المشاريع العامة. وبأن الفشل الذي ينسب أحيانا للمشاريع بسبب ضعف مستوى أرباحها أو لتكبدتها خسائر مالية - لأسباب ليس لها علاقة بكفاءتها الفنية أو لقصور من جانب الإدارة المشرفة عليها - يعتبر حكماً فيه تجنباً على المشاريع العامة كأداة في حد ذاتها ولا يعد دليلاً على أن المشاريع العامة لم تعد صالحة كأداة تنموية. حيث خلصنا إلى أن الفشل المنسوب للمشاريع العامة لا يعد فشلاً للأداة بحد ذاتها بقدر ما هو فشلاً للحكومات المشرفة عليها وللسياسات التي أتبعتها معها، ومن ثم فإن الإبقاء على المشاريع العامة وإصلاح شأنها وشأن السياسات الحكومية تجاهها يصبح ذا جدوى. فان التحليل يمضي إلى أكثر من ذلك بغرض معرفة أهم الدوافع والأهداف المتوقع تحقيقها من التخصصية أو التحول إلى القطاع الخاص، والتعرف على المفاهيم والصور والأشكال المختلفة للتحول إلى القطاع الخاص، وتحديد ما إذا كان مفهوم التحول إلى القطاع الخاص بمعنى البيع للمشاريع العامة يمثل الحل الأمثل أو الأوحد لتحقيق هذه الأهداف. وهو ما سوف نتناوله بالشرح والتحليل في هذا المبحث.

### أهداف التحول إلى القطاع الخاص:

فبالنسبة للأهداف الأساسية المتوقع تحقيقها من التحول إلى القطاع الخاص، فإنها تدور حول أهداف ثلاثة رئيسية هي:

١- التوجه نحو اقتصاد السوق وزيادة المنافسة والكفاءة مما يؤدي إلى تخفيض تكاليف إنتاج السلع وتقديم الخدمات إلى أقل حد ممكن «تعظيم الأرباح» والاستجابة بصورة أكبر لتفضيلات وحاجات المستهلكين.

٢- الحد من تزايد معدلات الإنفاق الحكومي وبالتالي العجز في الموازنة العامة للدولة بسبب سوء النتائج المالية للمشاريع العامة. كما أن التصاعد في معدلات الإنفاق الحكومي له أيضاً آثاره العكسية على القطاع الخاص حيث أن تمويل التوسع في الإنفاق الحكومي عادة ما يكون من خلال رفع الدولة للمعدلات الضريبية وبالتالي تخفيض الفوائض المتاحة

لإستثمار وإضعاف الحافز للإستثمار لدى القطاع الخاص، أو من خلال التوسع في الإقتراض الحكومي الذي يصاحبه إرتفاع معدلات الفائدة وبالتالي رفع تكلفة الإستثمار بالنسبة للقطاع الخاص.

٣- زيادة الإيرادات الحكومية من خلال تحقيق أكبر عوائد ممكنة من بيع المشاريع العامة.

### مفهوم وصور وأشكال التحول إلى القطاع الخاص:

فإذا انتقلنا إلى مفهوم وصور وأشكال التحول إلى القطاع الخاص، فنجد أن مصطلح التخصصية أو التحول إلى القطاع الخاص Privatization يشير إلى مجموعة من المفاهيم والمضامين والعمليات التي تختلف من دولة إلى أخرى تبعاً لإختلاف نظرة ومفهوم كل دولة للتخصصية وماتوقعه منها (2, pp. 7-8), (20, pp. 10-14), (21, pp. 1-3), (24, pp. 59 - 60) (22, pp. 4-10) (23, pp. 3-11) فمن ناحية أخرى تعني التخصصية تقليص هيكل الملكية العامة - جزئياً أو كلياً - من خلال بيع المشاريع العامة وتحويل الملكية العامة إلى الملكية الخاصة. ومن ناحية أخرى، فقد تعني التخصصية تطوير عمليات المشاريع العامة وتحريرها من الإرتباط بالبيروقراطية الحكومية وبما يمكنها من التفاعل بكفاءة وفعالية مع قوى السوق وضغوطه. ويقع بين وجهتي النظر السابقتين، العديد من المضامين والأشكال التي قد تتضمن مثلاً إلغاء احتكار المشاريع العامة لبعض الأنشطة والسماح للمشاريع الخاصة بالدخول في تلك الأنشطة «المحظورة سابقاً» والتنافس مع المشاريع العامة، أقيام المشاريع الخاصة بإدارة بعض أنشطة المشاريع العامة أو تنفيذ بعض عملياتها.

وواضح مما سبق، فإن التخصصية حين ينظر إليها بمفهوم ضيق، فإنها تعني إما البيع بالكامل للمشاريع العامة إلى القطاع الخاص، أو البيع الجزئي للمشاريع العامة إلى القطاع الخاص وذلك من خلال السماح للقطاع الخاص بشراء حصص ملكية في بعض المشاريع العامة وتحويلها بذا إلى مشاريع مشتركة أو تحويل المشاريع المشتركة إلى مشاريع خاصة أو شبه خاصة، أو من خلال قيام الحكومة بمحو المشاريع العامة من الوجود من خلال تصفية المشاريع الخاسرة أو التي تتصف بضعف أدائها ومردودها الإقتصادي والاجتماعي، وبالطبع فإن بيع المشاريع العامة بالكامل للقطاع الخاص «وكذا تصفية ومحو بعض المشاريع العامة من الوجود» تعتبر أبرز صور التخصصية وضوحاً حيث يتاح للقطاع الخاص التمتع بكامل حقوق الملكية ومايرتب عليها من مزايا وحوافز أما في حالة البيع الجزئي للمشاريع العامة وتحويلها إلى مشاريع مشتركة أو تحويل المشاريع المشتركة إلى مشاريع شبه خاصة يتمتع فيها

أو بعض أنشطة المشاريع العامة وفقاً لمفاهيمها وأساليبها وأولوياتها وقواعد العمل في السوق التنافسية. كما يعتبر تجريد المشاريع العامة من المركز الاحتكاري الذي تتمتع به وهيئة الظروف التي تسمح للمشاريع الخاصة بالتنافس جنباً إلى جنب مع المشاريع العامة أحد صور التخصصية الجزئية. كما يدخل أيضاً ضمن هذا المفهوم إسناد بعض أنشطة المشاريع العامة Contracting Out مثل أنشطة الصيانة والنقل والترميم والبناء وماشابه ذلك - من خلال مناقصات تنافسية - إلى مقاولين من القطاع الخاص. والمستوى أو الإجراءات واللوائح الحكومية Deregulation وفك إرتباط المشاريع العامة بالبيروقراطية الحكومية Debueaucratization وتخفيف أو إلغاء بعض صور الرقابة الحكومية على الأنشطة الاقتصادية والإعتماد بدرجة أكبر على قوى السوق وآلياته. ومن أبرز صورها، إلغاء سياسات التسعير الجبري لمخرجات المشاريع العامة، وإلغاء سياسات إقراض المشاريع العامة بأسعار فائدة مدعمة، وإلغاء سياسات الرقابة على الصرف الأجنبي وسياسات تثبيت أسعار العملة أو تقييمها بأسعار أعلى من قيمتها الحقيقية، وتخفيف الرقابة الحكومية والبيروقراطية على المشاريع العامة. وإلغاء نظام حصص الإستيراد والإستغناء عن العمالة الفائضة بالمشاريع العامة. وترشيد سياسات الدعم الحكومي للمشاريع العامة، وتعديل التشريعات العمالية لتتواءم مع التوجهات الجديدة، وما شابه ذلك من إجراءات وتعديلات.

## بيع المشاريع العامة.. هل هو الحل الأمثل أو الأوحيد لتحقيق أهداف التحول إلى القطاع الخاص؟

فإذا قابلنا الأهداف والركائز الأساسية المتوقع تحقيقها من التخصصية أو التحول إلى القطاع الخاص، بالمفاهيم والأشكال والمستويات المختلفة إلى القطاع الخاص، لوجدنا أن خيار التخصصية الكاملة بمعنى البيع الكلي أو الجزئي للمشاريع العامة قد لا يمثل الحل الوحيد أو الأفضل لتحقيق الأهداف السابقة. (22,pp.11-17)، (23,pp.11 - 20)، (25,pp.4 - 11)، (26,pp.94 2 8). فإن الخسائر المالية للمشاريع العامة قد تنشأ كنتيجة لعدم كفاءة وسوء الإدارة المشرفة على المشاريع العامة، كما قد تنشأ لأسباب خارجة عن إرادة الإدارة المشرفة عليها كنتيجة للضغوط والتدخلات الحكومية والسياسية. فإذا كانت خسائر المشاريع العامة راجعة لضعف نظام الحوافز بها أو لعدم كفاءة الإدارة المشرفة عليها، فإن التخصصية الجزئية «عقود الإدارة، تجريد المشاريع العامة من مركزها الاحتكاري، إسناد أو تأجير بعض أنشطة المشاريع العامة للقطاع الخاص» كفيلة بمعالجة نواحي القصور السابقة بتحقيق كل أو معظم أهداف

التخصيصية الكاملة، ولكن مع احتفاظ الدولة بملكية المشاريع العامة وما يترتب عليها من حقوق ومزايا، أما إذا كانت النتائج السيئة للمشاريع العامة راجعة للأهداف المتناقضة وغير المتناسقة التي يطلب من المشاريع العامة أدائها وللأنظمة الحكومية الرقابية التقليدية غير الفعالة، فإن على السلطة المركزية المشرفة على المشاريع العامة ان تصلح من شأنها وتطور من أساليب إدارتها ورقابتها على المشاريع العامة، وإن تحرر المشاريع العامة مع النظم والإجراءات واللوائح الحكومية وأن تفك إرتباطها بالبيروقراطية الحكومية، وأن تخفف أو تزيل بعض صور الرقابة الحكومية غير المباشرة على الأنشطة الاقتصادية من أجل الإعتماد بدرجة أكبر على قوى السوق وآلياته، وإلا فإن البديل لعجز الحكومة عن الإصلاح والتطوير هو التخصيصية الكاملة بمعنى البيع الكلي أو الجزئي للمشاريع العامة.

كما أنه في حالة كون النتائج المالية السيئة للمشاريع العامة راجعة لقرارات حكومية خاطئة، كإختيار الدولة لموقع المشروع العام إستجابة لمطالب إجتماعية - سياسية معينة وليس وفقاً لإعتبرات ودراسات إقتصادية أو فنية من حيث قربه لمراكز المواد الخام ومصادر الطاقة والأسواق ومصادر العمالة الماهرة، فإن خيار بيع المشاريع العامة لن يقدم حلاً يصلح ما أفسده سوء القرارات الحكومية. ونفس الشيء يمكن أن يقال عن المشاريع العامة التي تنشأ أساساً لتحقيق مصالح قومية معينة كالتنمية الإقليمية أو لمساعدة بعض جماعات المصالح مثل جماعات العاملين أو المستهلكين أو غيرهم من الجماعات المستفيدة من خدمات أو منتجات المشاريع العامة، فإن خيار بيع المشاريع العامة للقطاع الخاص لن يقدم أيضاً حلاً.

إذ أن بيع المشاريع العامة للقطاع الخاص، دون قيام الدولة بتعويض القطاع الخاص بما يقابل الخسائر المترتبة على قيامه بتأدية بعض الوظائف الإجتماعية، يعنى ببساطة بأن الأهداف والإعتبرات الإجتماعية والسياسية التي سعت الدولة إلى تحقيقها من وراء إنشاء تلك المشاريع لن تتحقق. على حين أنه إذا رأت الدولة أهمية الإعتبرات والأهداف غير التجارية ضرورية الإبقاء عليها، فإن بيع المشاريع العامة لن يعفي الدولة من تحمل تكلفة وأعباء تحقيق تلك الأهداف غير التجارية في شكل إعانات تقدمها للمشاريع الخاصة بدلاً من تحملها في شكل خسائر مالية بالمشاريع العامة.

كما يرتبط بسوء النتائج المالية للمشاريع العامة قضية الخسائر المتراكمة للمشاريع العامة لأكثر من سنة مالية، وعماً إذا كان البيع للمشاريع العامة يمكن أن يساهم في تقديم حلول تخفف أو تمنع عن الحكومة تحمل أعباء تلك الخسائر، فمن ناحية، فإنه في حالة قيام

الدولة بمحو الخسائر المتراكمة من حسابات المشاريع العامة وإصلاح الخلل في هياكلها المالية، فإن ذلك يكون على حساب تحمل الخزانة العامة بأعباء محو تلك الخسائر وبأعباء إصلاح الخلل في هياكلها المالية. وعندئذ، فقد يكون أنفع وأجدى للدولة أن تبقي وتحتفظ لنفسها بتلك المشاريع العامة بعد أن عاجلت وأصلحت الخلل في هياكلها المالية. ومن ناحية أخرى، فإذا فضلت الدولة عدم التعامل مع تلك الخسائر المتراكمة وعدم إجراء إصلاحات على الهياكل المالية للمشاريع العامة وبيعها بحالتها الراهنة، فإن حجم الخسائر المتراكمة ومقدار الخلل الموجود في هياكلها المالية سيؤثر ولاشك سلباً على صافي القيمة البيعية لها، ومن ثم التأثير سلبياً على حجم المتحصلات التي تعود إلى الخزانة العامة وبدرجة قد تكون أكبر من حالة قيام الدولة بتحمل أعباء محو تلك الخسائر وإصلاح الهياكل المالية لها.

كما أن تزايد العجز بالموازنة العامة للدولة كنتيجة لسياسة الدعم المالي لبعض المشاريع العامة مما يشكل عبئاً مستمراً على الخزانة العامة واستنزافاً لموارد الدولة المحددة يعتبر من أهم الدوافع وراء التحول إلى القطاع الخاص. وأوضح أن التخلص من المشاريع العامة وبيعها للقطاع الخاص قد يقدم حلاً يعفي الحكومة من تحمل أعباء التدعيم المالي لبعض المشاريع العامة، وذلك في حالة توقف الدولة أيضاً عن تدعيم بعض المشاريع المحولة إلى القطاع الخاص من أجل المحافظة على بعض الأهداف السياسية والاجتماعية «وهو شرط قد لا يتحقق إذا رأت الدولة أهمية وضرورة تلك الأهداف الاجتماعية والسياسية وصعوبة التوقف عن تقديمها». أو إذا ثبت أن الدعم المالي المتوقع تقديمه للمشاريع المحولة للقطاع الخاص أقل من قيمة الدعم المالي الذي يقدم حالياً للمشاريع العامة.

كما قد تثار قضية التوسع والتشعب الحالي في أنشطة المشاريع العامة وتزايد حجم الإستثمارات المخصصة لها في ظل محدودية الموارد بالبلاد النامية التي يمكن إستخدامها - في حالة بيع المشاريع العامة ونقل أعباء تمويلها إلى عاتق المستثمرين من القطاع الخاص - لتمويل بعض الأنشطة الأخرى التي لها أولوياتها. ومع ذلك فإن الدولة يمكنها - ودون حاجة لبيع المشاريع العامة - أن تحقق النتيجة السابقة وتعبء المدخرات اللازمة لإستثمارات المشاريع العامة دون إرهاق أو تحميل للموازنة العامة بأعباء ذلك التمويل وذلك إذا ماسمح للمشاريع العامة أو لبعضها باللجوء مباشرة لسوق الأوراق المالية «بافتراض توافر سوق أوراق مالية فعالة وبأن الإستثمارات المطلوبة تتصف بأن لها عائد ومردود اقتصادي».

وبالنسبة لما قد يثار من أن التوسع في الإقتراض الحكومي لتمويل أنشطة المشاريع

العامة - خاصة في ظل محدودية الموارد بالبلاد النامية - عادة ما يكون على حساب تضيق وتحديد حجم الأموال المتاحة للإستثمار بمعرفة القطاع الخاص، فإنه طالما أن الأموال المقترضة تستخدم لتمويل إستثمارات ثبت جدواها ومردودها الإقتصادي فإنه لا يهيم من وجهة نظر المجتمع ككل من يقوم بتنفيذها وبصرف النظر عن كونه قطاع عام أم خاص.

كما قد تثار قضية عدم قيام المشاريع العامة «أو بعضها» بدورها كاملاً كأداة لتوزيع الدخل بصورة أفضل بين أفراد المجتمع. إذ أن السلع والخدمات التي تقدمها بعض المشاريع العامة بأسعار مدعمة لامتياز عادة ما بين الطبقات الفقيرة والطبقات القادرة، بل أن الأفراد ذوي الدخل العالية عادة ما يستفيدون من سلع وخدمات المشاريع العامة المدعمة أكثر من هؤلاء الأقل دخلاً وفقراً. ومع ذلك، وبالرغم من شيوع تلك الظاهرة بالعديد من البلاد النامية، فإن هذه القضية يجب ألا تحتسب ضد المشاريع العامة بقدر ما يجب أن تسأل ضد الحكومة المشرفة عليها والتي من المفترض أن تعمل وتتأكد من وضع الترتيبات التي تكفل وصول السلعة الى مستحقيها فقط. فالدولة يمكنها أن تضع القواعد التي تكفل التمييز مثلاً بين أسعار خدمات الكهرباء أو المياه بحسب مستوى الدخل الفردي أو بحسب الشرائح الإستهلاكية. ذلك أن قيام الدولة ببيع تلك المشاريع معناه إما فقدان بالكامل للدور الذي تلعبه المشاريع العامة كأداة لإعادة توزيع الدخل بين أفراد المجتمع، أو قيام الدولة بالتدخل لضبط سلوكيات المشاريع العامة المحولة للقطاع الخاص وإتخاذ ترتيبات مالية وإدارية وقانونية معينة تضمن المحافظة على الدور التوزيعي لها، وهي مهمة صعبة بمقاييس عديدة.

وهناك أيضاً قضية التوسع في إستخدام المشاريع العامة وماتبع ذلك من التضخم في الأجهزة الحكومية المشرفة عليها وتضاعف الأعباء المالية والبشرية الملقاة على عاتق تلك الأجهزة مما أدى إلى إهمال بعضاً من واجباتها ومسئولياتها وضعف فعالية الرقابة على المشاريع العامة، ومن ثم فإن بيع المشاريع العامة ستكون خطوة هامة للحد من النمو والتضخم في الجهاز الحكومي وبالتبعية خفض معدلات الإستهلاك الحكومي. وبالرغم مما يبدو من حجية الرأي السابق، فإنه يجب ملاحظة أن بيع المشاريع العامة لايعني بالضرورة تخفيف الأعباء الإدارية والبشرية والمالية الملقاة على عاتق الأجهزة الحكومية، لأن الدولة سيكون عليها تنظيم وضبط ومتابعة سلوكيات المشاريع الخاصة وتلك المشاريع المحولة إلى القطاع الخاص، وهي مهمة قد تكون أصعب وأكثر تعقيداً من الإشراف والرقابة المباشرة على أعمال المشاريع العامة.

كما قد تتأثر أيضاً قضية الملكية العامة للمشاريع العامة وما قد ترتبه من أوضاع إدارية مختلفة - من حيث نظم الحوافز وطبيعة العلاقات السائدة بين مديري المشاريع العامة ومختلف المسؤولين الحكوميين وشبه الحكوميين - عن تلك التي ترتبها الملكية الخاصة لمشاريع الأعمال الخاصة وبالتبعية تباينات وإختلافات في سلوكيات مديري المشاريع العامة عن سلوكيات نظرائهم بالقطاع الخاص. ومع ذلك، وبالرغم من أن قضية الملكية العامة وما تفرضه من تبعات لها أهميتها، فإنها قد لا تمثل القضية الأكثر أهمية بالنسبة لمشاكل المشاريع العامة. إذ أن الملكية العامة وحجمها بحد ذاتها لا تؤثر بشكل حاسم على مستوى أداء المشاريع العامة والأداء الإقتصادي الكلي، وإنما الكفاءة في استخدام الموارد المخصصة للمشاريع العامة هي العامل الحاسم في هذا الشأن. وبالمثل فإن الملكية الخاصة وحجمها في حد ذاتها لا تؤثر بشكل حاسم على مستوى أداء المشاريع الخاصة والأداء الإقتصادي الكلي، وإنما التنافس ونظام السوق وضرورة إجتياز المشاريع الخاصة لإختبار السوق هي العامل الحاسم في هذا الشأن.

وبإختصار فإن الحاجات والضرورات والمبررات التي أنشئت وخلقت من أجلها المشاريع العامة تعتبر هامة وضرورية وما زالت قائمة ومن غير المحتمل إلغاؤها أو الإستغناء عنها كنتيجة لشيوع أجواء أو إتجاهات معينة. فالمشاريع العامة قد أنشئت لتبقى على الأقل خلال المستقبل القريب. فبالرغم مما شهده عقد الثمانينات من آراء داعية لتقليص الدور الذي تلعبه المشاريع العامة بل والبيع لها، فإن النمو والتوسع في ظاهرة المشاريع العامة قد إستمر في معظم الدول النامية (8.p.27). وحتى في المملكة المتحدة التي قطعت شوطاً كبيراً في بيع مشاريعها العامة، فإن برنامج التحول ينتهي ببرنامج التخصيصية الكاملة للمشاريع العامة بالمملكة المتحدة ببيع كل مشاريعها العاملة بها (27). ذلك أنه إذا خلصت النوايا وتوافرت الإدارة السياسية، وأصلحت الهياكل المالية والتنظيمية للمشاريع العامة، وأعطيت الإستقلال المالي والإداري المناسب، وحددت أهدافها بشكل واضح ودقيق، وسمح لها بالعمل في السوق التنافسية ووفقاً لأسس إقتصادية، وأسندت أو أجرت كل أو بعض أنشطتها للإدارة الخاصة، وألغى احتكارها لأنشطة معينة وسمح للمشاريع الخاصة بحرية الدخول والتنافس جنباً إلى جنب مع المشاريع العامة، فإنه من المتوقع أن يكون أداء المشاريع العامة مماثلاً لأداء مثيلتها من المشاريع الخاصة العاملة بنفس السوق التنافسية. وبعبارة أخرى، فإن التخصيصية الكاملة بمعنى البيع للمشاريع العامة لا تمثل الحل الأوحده أو الأفضل لتحقيق أهداف التحول إلى القطاع الخاص. إذ أن للتخصيصية أو برنامج التحول إلى القطاع الخاص مفهوم أوسع

وأشمل من مجرد بيع المشاريع العامة، يتضمن صور وأشكال أخرى عديدة، يمكن أن تحقق كل أو معظم أهداف تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص، ولكن مع احتفاظ الدولة بحقوق ملكيتها للمشاريع العامة وبحقها في الرقابة عليها. كما أنه إذا كان الهدف من التحويل إلى القطاع الخاص هو زيادة المنافسة ورفع الكفاءة التشغيلية للمشاريع العامة، فإن تحقيق هذا الهدف لا يرتبط بحدوث تغيرات في الملكية أو بمن يملك تلك المشاريع، بقدر ما هو مرتبط بالجو التنافسي وطبيعة هيكل ونظام السوق الذي تعمل به تلك المشاريع، إذ أن تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص، وفي غياب نظام السوق التنافسي، من غير المحتمل أن يؤدي إلى رفع مستوى كفاءة المشاريع العامة المحولة للقطاع الخاص.



## المبحث الثالث بيع المشاريع العامة في المملكة المتحدة: العبر والدروس المستخلصة

ولأن تجربة المملكة المتحدة لتحويل ملكية مشاريعها العامة إلى الملكية الخاصة تعتبر تجربة رائدة تجذب إهتمام العديد من الدول النامية كنموذج يمكن الإقتداء به، فإنه من الأهمية بمكان إستعراض نواحي القوة والضعف بالتجربة البريطانية والدروس التي يمكن أن تستفيد منها الدول النامية عما ينبغى عمله قبل وأثناء برنامج التحول إلى القطاع الخاص وعن ما لاينبغي عمله إذا أخذنا في الإعتبار الواقع السياسي والإجتماعي للدول النامية.

**أهم ملامح التجربة البريطانية:**

إن تجربة المملكة المتحدة في تحويل ملكية مشاريعها العامة إلى القطاع الخاص عادة ما يشار إليها كتجربة متميزة مليئة بالخبرات للقطاع الخاص، فقد تم - منذ بداية البرنامج عام ٧٩ وحتى مارس ١٩٩٠ - بيع عدد ٢٩ مشروعاً عاماً كبيراً في قطاعات النقل والطاقة والاتصالات وصناعات السفن والسيارات والحديد والصلب، وبها يعادل ٥٠٪ من حجم المشاريع العامة التي كانت موجودة في عام ١٩٧٩، وبحصيلة تزيد على ٢٧,٥ بليون جنيه استرليني، وبتحويل مايقرب من ٨٠٠ ألف وظيفة إلى القطاع الخاص، وذلك بخلاف بيع ما يزيد على ٧٥٠ ألف وحدة سكنية لمستأجريها والتوسع في تأدية بعض الخدمات العامة من خلال إسنادها للمشاريع الخاصة (29,pp.6-8). كما أن جوانب التميز للتجربة البريطانية تبدو في تنوع الطرق التي استخدمت لبيع المشاريع العامة، وفي الحدود العليا التي وضعت للملكية الفردية للأسهم سواء كانت محلية أو اجنبية، وفي تحديد أسعار بيع عادلة توازن بين مصالح المواطنين «دافعي الضرائب» والمستثمرين المشترين لتلك المشاريع، وكذا من حيث توسيع قاعدة الملكية لأسهم المشاريع العامة المحولة للقطاع الخاص بتمليكها للمواطنين العاديين وكذا العاملين بتلك المشاريع «الذين منحوا بعض الأسهم مجاناً»، الأمر الذي ضاعف عدد حملة الأسهم ثلاث مرات بالمقارنة بعام ١٩٧٩، حيث أصبح ٢٠٪ من المواطنين البالغين بالمملكة المتحدة من أصحاب حملة الأسهم وحوالي ٩٠٪ من العاملين بتلك المشاريع أصبحوا يملكون أسهماً بها (30,p.6).

كما أن البرنامج تم التخطيط والتصميم والتنفيذ له جيداً، إذ تم التحديد بدقة لمختلف الجماعات التي يتوقف نجاح البرنامج عليها - كالمواطنين دافعي الضرائب، والمستهلكين

المستفيدين من خدمات ومنتجات المشاريع العامة، والعاملين بتلك المشاريع وادارتها العليا، والمستثمرين المحتمل قيامهم بشراء تلك المشاريع، وجماعات المعارضة، الخ - حيث تم التعامل مع جماعات المصالح المختلفة بكفاءة وموضوعية وبطريقة مرضية إلى حد كبير لهم جميعاً. كما راعى البرنامج الأخذ في الاعتبار للأهداف القومية العليا والتعامل بموضوعية مع الحساسيات التي يثيرها تحويل ملكية المشاريع العامة إلى الملكية الخاصة، حيث تم بحثها حالة بحالة ومشروعاً ومشروعاً، ومن ثم تقرير الإجراءات والخطوات المناسبة لكل حالة على حدة.

مثال ذلك وضع حدود عليا لعدد الأسهم التي يمكن لأي فرد أو منظمة أن تمتلكها، ووضع قيود على مشاركة رأس المال الأجنبي في القطاعات الحساسة التي لها علاقة بالأمن القومي أو الدفاع، أو اشتراط أن يكون المدير التنفيذي للمشروع وطنياً يحمل الجنسية البريطانية في حالة مشاركة رأس المال الأجنبي، أو وضع القيود التي تمنع انتقال للملكية غير مرغوب فيه، أو وضع القيود التي تضمن الحماية الكاملة للمستهلكين. حيث تم تحقيق ذلك دون اللجوء إلى تغيير في القوانين واللوائح التي تحكم القطاع الخاص، ودون اللجوء لوضع إطار قانوني خاص للمشاريع العامة المباعة للقطاع الخاص، بل من خلال إضافة تلك القيود والشروط إلى بنود القانون الداخلي «أو النظامي» للشركة Articles of Association. ولكي تضمن الحكومة عدم قيام الشركات بتغيير تلك البنود بعد أن تتحول إلى القطاع الخاص، فقد احتفظت الحكومة لنفسها بملكية عدد من الأسهم الخاصة «أو الذهبية» Special or Golden Share، التي لا تختلف في قيمتها عن قيمة أي سهم آخر، والتي لا تحمل أية حقوق إضافية بخلاف تلك التي لها علاقة بالشرط والقيود الواردة في القانون الداخلي «أو النظامي» للشركة، والتي عن طريقها تضمن الدولة عدم قيام الشركة بتغيير تلك القيود والشروط إلا بموافقتها. كما راعي البرنامج وضع أنظمة لضبط وتنظيم عمل المشاريع العامة المحولة ملكيتها إلى القطاع الخاص وذلك لتشجيع الأداء الكفاء من ناحية وحماية المستهلكين من الإستغلال من ناحية أخرى، حيث تم تحقيق ذلك من خلال تطوير نظام رخص مزاولة العمل للمشاريع ذات الطابع الاحتكاري، بحيث تتضمن قيود تمنع قيام تلك المشاريع بإستغلال أوضاعها الإحتكارية وفي نفس الوقت تشجع على زيادة الكفاءة التشغيلية لها وخفض تكلفة إنتاج أو تقديم الخدمة. فمثلاً فإن أحد شروط ترخيص مزاولة العمل الممنوع لشركة الإتصالات السلكية واللاسلكية البريطانية British Telecom التي تم بيعها للقطاع الخاص، إستمرار الشركة في تقديم خدمة مكالمات الطوارئ مجاناً «الشرطة، الإسعاف، الحريق.. الخ»، وخدمة

أكشاك التليفون العمومي، وخدمة المناطق الريفية، وبحيث يتم تدعيم تلك الأنشطة من أرباح الأنشطة والخدمات الأخرى ذات الطابع الإحتكاري. (13,p.2) (32,pp. 115 - 117).

ومع ذلك، وبالرغم من دقة التخطيط والتصميم والتنفيذ لبرنامج التحول إلى القطاع الخاص بالمملكة المتحدة، والتركيز على زيادة المنافسة والكفاءة التشغيلية للمشاريع المحولة للقطاع الخاص وخفض تكلفة إنتاج السلعة أو تقديم الخدمة وإنعكاس ذلك على أسعارها، فإنه من الناحية الواقعية فإن تجربة بيع المرافق العامة بالمملكة المتحدة تشير إلى تحقيق نتائج مختلطة. ولعل أبرز مثال على ذلك، فإن شركة الإتصالات السلكية واللاسلكية البريطانية British Telecom التي تم بيعها للقطاع الخاص، مازالت تتمتع بوضع إحتكاري وسيطرة على ٩٥٪ من حجم السوق، الأمر الذي لا يشير إلى وجود منافسة فعالة. كما أن الشركة قد توقفت بمجرد تحولها للقطاع الخاص عن نشر «مقاييس جودة الخدمة» التي كانت تنشر في عهد الملكية العامة، وذلك بحجة الحساسية التي تتصف بها مثل تلك البيانات، كما أن معدلات الشكاوي من جمهور المتعاملين قد ارتفعت بعد التحول للقطاع الخاص عن المعدلات السابقة، حيث تعلق ٤٨٪ منها بأعطال في خدمة أكشاك التليفونات العامة. إضافة إلى أن «مكتب تنظيم خدمة المواصلات السلكية واللاسلكية» (Office of Telecommunication) أوضح في تقرير له عام ١٩٨٦، بأن ٢١٪ من أكشاك التليفونات العامة أصبحت غير قابلة للاستخدام (24,pp. 65-66). ولاعجب إذن إذا طالب البعض في المملكة المتحدة بضرورة تعويض المستهلكين عن سوء خدمات كل من شركتي الإتصالات السلكية واللاسلكية والغاز ومطالبة الشركتين برد دفعات من قيم الفواتير المدفوعة من قبل المستهلكين وذلك في الحالات التي يثبت فيها معاناة جمهور المستهلكين من عدم جودة الخدمات المقدمة لهم (33,p.274). أما بالنسبة لمرفق الكهرباء فإن النتائج تبدو أيضا مختلطة، حيث أن شركات توزيع الكهرباء مازالت تتمتع بأوضاع احتكارية في المناطق التي تقوم بخدمتها، كما أنه من المتوقع استمرار هذا الوضع، الأمر الذي لا يشير إلى وجود منافسة فعالة (24,pp. 66 - 67) ونفس الشيء يمكن أن يقال بالنسبة لشركات نقل الركاب للمسافات الطويلة والقصيرة، إذ انه بينما استطاعت شركات نقل الركاب للمسافات الطويلة تخفيض أسعار خدماتها. فإن النتائج بالنسبة لشركات نقل الركاب للمسافات القصيرة تبدو مختلطة حيث تتمتع الركاب في بعض المواقع بخدمات وأسعار أفضل، على حين أنه في مواقع أخرى حدث العكس تماما (24,P.66) (34, PP. 48-55).

ولعل تجربة الشركة الوطنية للحافلات السريعة National Express - التي تم تحريرها

وفك إرتباطها من الأنظمة الحكومية في عام ١٩٨٠ - تقدم أحد أبرز الأمثلة للتطورات التي تحول دون تحقيق هدف زيادة المنافسة والتي تكررت في المشاريع العامة التي تم تحريرها حديثاً. إذ أنه عقب تحرر الشركة من النظم والإجراءات الحكومية وفك إرتباطها من البيروقراطية الحكومية وإزالة الحواجز التي تمنع الدخول الحر لسوق نقل الركاب، دخلت السوق بعض شركات النقل الخاصة للتنافس مع الشركة الوطنية للحافلات السريعة. إلا أنه بعد مرور مايزيد قليلاً على سنتين على إلغاء إحتكار الشركة الوطنية وإزالة حواجز الدخول الحر للسوق، بدأت شركات القطاع الخاص الواحدة تلو الأخرى في الخروج من السوق، كما أنه بحلول عام ١٩٨٤، لم تعد الشركة الوطنية للحافلات السريعة تواجه منافسة إلا في عدد محدود من الخطوط وذلك إما لخروج العديد من الشركات الخاصة من السوق، أو لدخول البعض الآخر في مشاريع مشتركة معها. وبذا استطاعت الشركة الوطنية للحافلات السريعة أن تحافظ على سياسة تسعيرية أعلى بالمقارنة بمجموعة الحافلات الاسكتلندية Scottish Bus Group وهي أيضاً شركة عامة لنقل الركاب بين مدن اسكتلندا والعاصمة لندن تم تحريرها وفك إرتباطها عن الحكومة في نفس العام مع الشركة الوطنية للحافلات السريعة - التي نجحت الشركات الخاصة المتنافسة معها في المحافظة على حصصهم السوقية في العديد من الخطوط (24). (34).

وفياً عدا تجربة المملكة المتحدة، فإن العديد من الدول المتقدمة والنامية - ألمانيا، النمسا، هولندا، إيطاليا، الهند، الكويت، مصر.. الخ - بدأت «أو تزمع البدء» في اتخاذ خطوات نحو بيع ملكية مشاريعها العامة إلى القطاع الخاص يمكن وصفها بطابع الحذر إذا ما قورنت بحجم ومدى وسرعة التغيير في التجربة البريطانية. كما نجد دول أخرى مثل فرنسا تتخذ في بداية عقد الثمانينات اتجاهها معاكساً للتحويل إلى القطاع الخاص، فتقوم بتأميم بعض الشركات والصناعات الرئيسية وقطاعاً كبيراً من البنوك الخاصة التي نجحت من سلسلة التأميمات التي تمت بعد الحرب العالمية الثانية «ومع ذلك قامت الحكومة الفرنسية في منتصف الثمانينات باتخاذ بعض الخطوات لتحرير بعض أنشطة المشاريع العامة وتشجيع ميري المشاريع العامة على تبني استراتيجيات تسويقية وإنتاجية ومالية ذات طابع تجاري» (20,p.7).

### إمكانات إستفادة الدول النامية من التجربة البريطانية:

ويشار التساؤل هنا: لماذا أتسم الطريق نحو التخصيصية الكاملة «بمعنى البيع للمشاريع العامة» خاصة بالدول النامية بالحذر والبطء والتردد<sup>(١١)</sup>؟ وماهي العبر والدروس

المستفادة من التجربة البريطانية؟ وهل تجربة المملكة المتحدة لتحويل ملكية مشاريعها العامة إلى الملكية الخاصة تجربة يمكن إعادتها بنجاح بالدول النامية؟ وإذا لم يكن، فلماذا؟

أن الإجابة على هذه التساؤلات بنظرة محايدة «غير متحيزة» تظهر أنه بالرغم من ثراء التجربة البريطانية والعبر والدروس التي يمكن استخلاصها عما ينبغي عمله قبل وأثناء تنفيذ برنامج تحويل ملكية المشاريع العامة للقطاع الخاص، وعما لاينبغي عمله إذا أخذنا في الاعتبار الواقع السياسي والاجتماعي للدول النامية، فإن التخصيصية الكاملة بمعنى البيع للمشاريع العامة بالدول النامية عملية تبدو أكثر تعقيداً عن تلك التي جرت بالمملكة المتحدة وتتطلب اتخاذ قرارات أكثر صعوبة عن تلك التي اتخذتها الحكومة البريطانية. فإذا كان بلداً متقدماً مثل المملكة المتحدة التي يتصف القطاع الخاص بها بالنضج والنمو والإكتمال، وبوجود بنية مالية قوية وسوق مالي واسع ومنظم، قد نجحت خلال مايقرب من أثنى عشرة عاماً «منذ بداية البرنامج في عام ١٩٧٩ وحتى مارس ١٩٩٠» في بيع ٢٩ مشروعاً عاماً رئيسياً بخلاف عدد آخر من المشاريع العامة الصغيرة. فكم عدد السنين التي يحتاجها بلد نامي مثل مصر التي لم يكتمل بعد نمو ونضج القطاع الخاص بها والتي تتصف بضعف بنيتها المالية، وبعدم توافر أسواق مالية واسعة ومنظمة أو الخدمات المدعمة لقطاع الأعمال، والتي تملك مايزيد على ٥٠٠ مشروعاً عاماً «مايقرب من ٣٩١ شركة عامة على مستوى الحكومة المركزية وعدد ٣١ مشروعاً عاماً صغيراً على المستوى المحلي بخلاف مايقرب من ٥٠ مؤسسة عامة إقتصادية وحوالى ٥٤ مؤسسة عامة خدمية» (٣٥)، لتأهيل وإعداد تلك المشاريع وإصلاح هيكلها التنظيمية والمالية وزيادة كفاءتها التشغيلية والإستغناء عن العمالة الفائضة الموجودة بها وذلك قبل بيعها للقطاع الخاص. إضافة الى أن القيم البيعية لتلك الأعداد الغفيرة من المشاريع العامة التي تمتلكها بلد نام مثل مصر - ويفترض نجاح الحكومة في التغلب على المشكلات المتعلقة بتحديد القيم البيعية المناسبة لمشاريعها العامة - ستكون أكبر ولاشك من أية رؤوس أوال خاصة قد تكون متوافرة. وبالطبع فإن الملاحظات السابقة لا تخص فقط مصر، بل تنطبق أيضاً على الدول النامية الأخرى التي عادة ماتملك قطاعاً عريضاً من المشاريع العامة - مثل الهند، باكستان، بنجلاديش، بيرو، تركيا، تنزانيا.. الخ - والتي قد تعجز رؤوس الأموال الخاصة المتوافرة لديها عن توفير الأموال الكافية لشراء تلك المشاريع. إن البديل لعدم توافر مشترين محليين قادرين على شراء المشاريع العامة بالبلاد النامية هو بيعها لمستثمرين أجنب، مما يعني نقل ملكية بعض الصناعات الرئيسية إلى السيطرة الأجنبية وهو أمر قد لا يكون مقبولاً من الناحية السياسية.

إضافة إلى ذلك، فإن المشاريع العامة المحولة ملكيتها للقطاع الخاص بالمملكة المتحدة لم يكن مسنداً لها أدوار تنموية رئيسية حيث ظل الطابع الغالب عليها تجارياً، وذلك خلافاً للمشاريع العامة العاملة بالدول النامية والتي عادة ما يكون الطابع الغالب لها تنموياً أكثر منه تجارياً، وقد تطلبها حكوماتها بأداء الوظيفة الاجتماعية والسياسية للدولة حتى ولو كان ذلك على حساب إهدار اعتبارات الكفاءة الاقتصادية. كما أن الجو العام السياسي والثقافي ببلد مثل المملكة المتحدة لا يشجع عادة على التدخلات البيروقراطية والسياسية في أعمال المشاريع العامة، وذلك خلافاً للجو السياسي والثقافي السائد بالبلاد النامية الذي تصبح فيه المشاريع العامة منظمات عرضة دائماً للتدخلات البيروقراطية والسياسية حتى في الأمور المتعلقة بتسيير العمل اليومي.

وإذا كان البعض في المملكة المتحدة - التي تتصف بقوة بنيتها المالية وبوجود سوق أوراق مالية منظم ومتطور وباحتفاظ مشاريعها العامة بطابع تجاري أكثر منه تنموي - قد اعتبر أن قيم بيع بعض المشاريع العامة للقطاع الخاص كانت أقل مما يجب وأن عوائد بيعها كانت قليلة نسبياً «٣٦». فإن الأمر سيكون أسوأ ولاشك في البلاد النامية التي قد لا تتوفر لديها أسواق مالية بالمرّة، وإذا توافرت فإن أسواقها المالية عادة ما تكون أولية وغير متطورة بشكل كاف لاستيعاب بيع حقوق الملكية لمشاريع ضخمة كالمشاريع العامة والتي عادة ما يكون طابعها الغالب تنموياً أكثر منه تجارياً. كما أنه إذا كانت أهداف التحول للقطاع الخاص كزيادة المنافسة وتحسين الكفاءة التشغيلية للمشاريع العامة المحولة للقطاع الخاص وخفض تكلفة إنتاج أو تقديم وإنعكاس ذلك إيجابياً على أسعارها، لم يثبت جدواها في بعض القطاعات بالمملكة المتحدة كما سبق عرضه<sup>(١٢)</sup>، فإن تحقيق نفس الأهداف السابقة بالدول النامية أمراً ليس قط أصعب، بل أن ما يمكن تحقيقه سيكون أقل وبكثير عن المحقق ببلد متقدم مثل المملكة المتحدة. إذ أن صغر حجم السوق والنقص في المعرفة التقنية والتكنولوجية بالبلاد النامية قد يمهد الطريق لأن تتمتع بعض المشاريع بأوضاع إحتكارية يصعب السيطرة عليها. خاصة وأن فعالية أجهزة ضبط وتنظيم عمل المشاريع ذات الطابع الإحتكاري عادة ما تتصف بمحدوديتها في البلاد النامية.

وإذا كانت المملكة المتحدة قد نجحت في توسيع قاعدة ملكية أسهم المشاريع العامة المباعة للقطاع الخاص وذلك من خلال التوسع في تملكها لصغار المساهمين كالمواطنين العاديين والعاملين بتلك المشاريع «بالرغم من أن قيم الحصص التي يملكها صغار المساهمين

بالنسبة لرأس المال الكلي تعتبر صغيرة للغاية فيما عدا إستثناءات قليلة». فهل يمكن للسواد الأعظم من العاملين بالمشاريع العامة في البلاد النامية الذين تتميز دخولهم بالثبات والتي لا تكفي «أو تكفي بالكاد» لسد مطالب الحياة اليومية، والذين لا يملكون القدرة على الإدخار بل يبارسون ما يسمى بالإدخار السلبي، أن يقوموا بدور مشابه للدور الذي قام به العاملون في المملكة المتحدة!! وهل يمكن أيضاً للمواطن العادي بالبلاد النامية ان يتصرف بانخفاض متوسط دخل الفرد وبأن أعداد من سكانها يعيشون عند خط الفقر أو أقل منه «فيما عدا دول الخليج المنتجة للنفط» أن يلعبوا نفس الدور الذي لعبه المواطن العادي بالمملكة المتحدة. أم أن بيع المشاريع العامة للقطاع الخاص بالبلاد النامية سيؤدي إلى مزيد من تركيز الثروة وعدم العدالة في توزيعها في دول تعاني أصلاً من ظاهرة تركيز الثروة في أيدي أفراد وجماعات وعائلات محدودة ستكون أول وأهم المستفيدين من التخصيصية الكاملة للمشاريع العامة. إذ أن بعضاً من الدول المتقدمة كإيطاليا مثلاً مازالت تتحسب من بيع مشاريعها العامة للقطاع الخاص خوفاً من أن يؤدي ذلك إلى تركيز الثروة (22,p.28). كما أنه في دولة الكويت تركزت إدارات ومساهمات الشركات الثلاثة والأربعين المدرجة بالبورصة في ١٦ عائلة، بإجمالي أصول قدرها ١٥,٥ مليار دينار كويتي «ما يعادل ٥٢ مليار دولار أميركي تقريباً»، وبعدهم أسهم فعلي بلغ ١٢٥٣٦ مليون سهم عام ١٩٨٨. كما تحتكر ١٤ عائلة ٨٤٦ وكالة للإستيراد والتوزيع منها عائلة واحدة تحتكر ١٤٧ وكالة، وأخرى تسيطر على ١١٢ وكالة، وثالثة تستحوذ على ٨٠ وكالة «٣٧، ص ٣٤ - ٣٦». كما أنه لأجل توسيع قاعدة الملكية في المملكة المتحدة حرصت الحكومة على إعطاء العاملين بالمشاريع العامة المحولة ملكيتها للقطاع الخاص بعض المزايا مثل منحهم بعض الأسهم مجاناً أو بأسعار مخفضة وذلك على حساب خفض مقابل في حصيلة البيع لتلك المشاريع، فهل يمكن للدول النامية أن تتبع الأسلوب وتحمل المواطنين ككل بأعباء تلك المعاملة التفضيلية للعاملين في صورة إنخفاض حصيلة بيع المشاريع العامة بما يقابل ذلك؟ وهل سيحافظ العاملون في البلاد النامية على ملكية تلك الأسهم، أم أنهم سيتخلصون منها في أول فرصة أو ضائقة مالية!!

كما أن التخصيصية الكاملة للمشاريع العامة بالدول النامية عملية أكثر تعقيداً عن تلك التي جرت بالمملكة المتحدة. حيث أن لها جوانب سياسية حساسة يجب التعامل معها مسبقاً وقبل وضع البرنامج موضع التنفيذ، ففي البلاد النامية حيث تتصف نسبة كبيرة من السكان بالامية، فإن مقاومة العامة وإنصاف المثقفين لبرنامج بيع المشاريع العامة تصبح قوية

نظراً لأن بيع المشاريع العامة قد ينظر له كمرادف للإستغلال والإحتكار. كما أن بيع المشاريع العامة بالدول النامية عادة ما يواجه بمقاومة من جانب العديد من جماعات المصالح التي تخشى أن يترتب على بيع المشاريع العامة ضياع لبعض المزايا التي تحصل عليها. مثال ذلك المعارضة القوية التي يبديها العاملون بالمشاريع العامة خوفاً من أن يؤثر بيع المشاريع العامة على مراكزهم الوظيفية سواء كان ذلك في صورة تسريح للعالة الفائضة أو إجراء تخفيضات على الأجور الحالية أو إلغاء أو تخفيض بعض المزايا التقديرية والعينية التي يحصلون عليها أو التأثير سلبياً على أوضاع وشروط العمل الحالية. وكذا المعارضة التي يبديها بعض المسؤولين الحكوميين خوفاً من أن يؤثر بيع المشاريع العامة سلبياً على ما يتمتعون به من سلطات وصلاحيات أو أن يؤدي بيع المشاريع العامة إلى ضياع فرص إستغلال المشاريع العامة وتحقيق مكاسب شخصية. وأيضاً المقاومة التي تبديها بعض القوى الإجتماعية والسياسية المستفيدة من المشاريع العامة خوفاً من أن يترتب على بيعها ضياع للعوائد والمزايا التي يحصلون عليها «كالمستهلكين وتجار التجزئة والجملة والموردين وماشابه ذلك» سواء أكان ذلك في شكل شراء مخرجات المشاريع العامة بأسعار مدعمة أو بأقل من التكلفة أو في شكل بيع بعض مدخلات المشاريع العامة بأسعار أعلى من الأسعار السوقية لها أو من خلال قيام المشاريع العامة بدفع الأجور والمهايا والمزايا وماشابه ذلك بقيم أعلى مما تتطلبه الضرورة. إضافة إلى ضعف أو عدم توافر نظم معلومات فعالة بالبلاد النامية قادرة على توضيح أهداف تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص والتعامل بكفاءة وفي الوقت المناسب مع جوانبها السياسية ذات الحساسية. وكذا غياب منهاج عمل واضح ومحدد عن سبل جذب صغار المستثمرين وتخفيض تكلفة شراء أسهم المشاريع العامة المباعة للقطاع الخاص وما يتعلق بها من عمليات.

إن التخصيصية الكاملة بمعنى البيع للمشاريع العامة عملية معقدة لا يكفي لتحقيقها وجود رغبة لدى الحكومة لبيع مشاريعها العامة - وذلك خلافاً لإنشائها الذي يتم أساساً وفقاً لمشيئة ورغبة الحكومة - بل لا بد أن تتوافر لدى أطراف أخرى غير حكومية الرغبة في شراء تلك المشاريع بأسعار عادلة ومناسبة لكل من الطرفين. كما أن بيع المشاريع العامة يتطلب ضرورة إعدادها وهيئتها بشكل كاف لدورها الجديد كمشروع خاص وذلك قبل الشروع في بيعها بمدة كافية «قد تتطلب مرحلة التأهيل من ٢ - ٣ سنوات وأحياناً أكثر من ذلك». كما أن للتخصيصية الكاملة بمعنى البيع للمشاريع العامة طرق مختلفة لكل منها أهدافها وإجراءاتها



ومتطلباتها الخاصة بها. إذ أن طرق بيع المشاريح العامة التي تصلح وتناسب ظروف بيئية معينة قد لا تصلح وتناسب بالضرورة ظروفًا بيئية أخرى<sup>(١٣)</sup>.

ويعتبر بيع أسهم المشاريح العامة للجمهور من خلال سوق الأوراق المالية أكثر الطرق شيوعاً وأفضلها تحقيقاً لهدف توسيع قاعدة الملكية. حيث يتم بيع أسهم المشاريح العامة إما بأسعار ثابتة يتم تحديدها مسبقاً قبل عملية البيع، أو من خلال أسلوب المناقصة مع تحديد حدود دنيا لأسعار الأسهم، أو من خلال تقديم أسعار تفضيلية لصغار المستثمرين كالعاملين بتلك المشاريح، أو من خلال إستخدام مزيج من الأسعار الثابتة والمناقصات والأسعار التفضيلية. ويتميز أسلوب المناقصة بأنه يوفر فرصة لبيع أسهم المشاريح العامة بأسعار عادلة وبقيم أعلى من أسلوب الأسعار الثابتة. إلا أنه لا يحقق دائماً تلك النتيجة، إضافة إلى أن الخبرة والمهارة التي يتطلبها إستخدام هذا الأسلوب قد لا يتناسب مع صغار المستثمرين.

ولأن بيع أسهم المشاريح العامة من خلال سوق الأوراق المالية يعتبر إختبار صعباً لا ينجح فيه إلا المشاريح العامة من خلال سوق الأوراق المالية التي أثبتت كفاءتها التجارية والإقتصادية خلال الفترة السابقة على بيعها، فإن نجاح هذا الأسلوب يتطلب التخطيط المسبق وبفترة مناسبة من الوقت للتخصيصية الكاملة حتى يمكن إعداد وتمهئة المشاريح العامة المراد بيعها بشكل كاف وتثبيت الجانب التجاري والإقتصادي لها وبما يمكنها من إجتياز إختبار سوق الأوراق المالية بنجاح، وهو أمر ليس سهلاً ويستغرق فترة طويلة من الوقت. ولعله يبدو واضحاً مما سبق، مدى الإحباط والفشل الذي يواجه غالبية الدول النامية إذا ماقررت بيع مشاريحها العامة للجمهور من خلال سوق الأوراق المالية. فلا الأسواق المالية موجودة أصلاً، وفي حالة وجودها فهي عادة ضيقة وغير منظمة وغير متطورة، ولا المدخرات لدى صغار المستثمرين متوافرة أو كافية لشراء أسهم تلك المشاريح، ولا المشاريح العامة مهتئة لاجتياز إختبار سوق الأوراق المالية «في حالة وجوده» نظراً لضعف الطابع التجاري لها وغلبة الدور التنموي المسند لها.

ويعتبر بيع المشاريح العامة للإدارة المشرفة عليها وللعاملين بها البديل الثاني الذي يمكن اللجوء إليه في حالة الفشل في بيع أسهم المشاريح العامة في سوق الأوراق المالية. وذلك طالما أن الإدارة الراغبة في الشراء مشهود لها بالأمانة والكفاءة والخبرة، وطالما توافر لدى المشترين الأموال الكافية للشراء - مدخرات شخصية أو قروض بضمان الأصول المشترى - وطالما أن أصول الشركة في حالة الإقتراض تكفي لمقابلة أصل القرض وفوائده. ومع ذلك،

وبالرغم من تميز هذه الطريقة بالسرعة في بيع المشاريع العامة حيث أنها لا تتطلب وقتاً كبيراً لتهيئة وإعداد المشاريع العامة قبل الشروع في بيعها وذلك خلافاً للطريقة السابقة، كما أن طرق البيع التي يصاحبها إختلال في تسيير أعمال وإدارة المشاريع المباعه، فإنها لا تصلح إلا لبيع المشاريع العامة صغيرة الحجم، ومن ثم فإن البديل الثاني قد لا يقدم أيضاً حلاً مناسباً لبيع المشاريع العامة بالدول النامية التي تتصف مشاريعها العامة عادة بكون حجمها والتي تعاني من نقص رؤوس الأموال المحلية بها.

ولا يتبقى إذن أمام الدول النامية إلا بيع المشاريع العامة المراد تخصيصها إلى مستثمرين محليين موسرين أو شركات خاصة محلية لديها فوائض مالية كبيرة تمكنها من شراء تلك المشاريع، الأمر الذي يتعارض مع هدف توسيع قاعدة الملكية ويؤدي إلى مزيد من تركيز الثروة. أو أن تفتح الدول النامية الباب لدخول رأس المال الأجنبي وتبيع مشاريعها العامة لمستثمرين أجنبياً أو شركات خاصة أجنبية، وهو الأمر الذي قد لا يكون مقبولاً من الناحية السياسية. وواضح إذن أن البديل الأخير المتاح أمام الدول النامية قد يكون طريق سريع - لكنه محفوف بالمخاطر - لبيع مشاريعها العامة، لا يتطلب بالضرورة إعداد أو تهيئة للمشاريع العامة قبل بيعها. حيث أن القيمة الكلية للمشروع العام تحدد على أساس القيمة السوقية لأصوله والأرباح المستقبلية إضافة إلى اعتبارات أخرى مثل طبيعة المخرجات ذاتها وحجم السوق وماشابه ذلك من اعتبارات. إلا أنه يمثل طبيعة المخرجات ذاتها وحجم السوق وماشابه ذلك من اعتبارات. إلا أنه يمثل أقل الخيارات قبولاً من نواحي عديدة وبالذات من الناحية السياسية خاصة إذا كان المشتري طرفاً أجنبياً.

وبصرف النظر عن الأسلوب الذي يتبع لبيع المشاريع العامة بالدول النامية، فإن السلطة المختصة لا بد أن تحدد مسبقاً الأنشطة أو المشاريع العامة المرشحة للبيع، وأن تحدد حجم وطبيعة التغييرات المطلوب إدخالها عليها حتى تحقق أكبر عائد ممكن من بيعها وحتى تنجح أيضاً المشاريع العامة في دورها الجديد كمشروع خاص، وأن تقدر بدقة الوقت الذي يستغرقه إتمام إدخال تلك التغييرات وبالتالي الموعد المناسب لبيعها. إذ أن المشاريع العامة التي لا تظهر بوضوح الجانب التجاري لها، قد يصعب بيعها بوضعها وشكلها وأنشطتها الحالية، أو في حالة بيعها فإن حصيلة البيع ستكون أقل مما يجب أن تكون<sup>(١٤)</sup>.

وباختصار فإن بيع المشاريع العامة بالدول النامية عملية لا تعتبر صعبة فقط، بل إن عوائدها المحتملة محدودة، على حين أن تكلفتها السياسية مرتفعة. ذلك أن التخصيصية

الجزئية التي تتضمن مجموعة من التدابير مثل عقود الإدارة التي تعهد الدولة فيها لأطراف وفعاليات من القطاع الخاص ذات كفاءة إدارية وفنية بمسئولية إدارة كل أو بعض أنشطة المشاريع العامة وفقاً لمفاهيم وأولويات ومعايير وأساليب رجال الأعمال «الفصل بين الملكية والإدارة للمشاريع العامة»، وتجريد المشاريع العامة من الأوضاع الاحتكارية التي تتمتع بها وتمهئة الظروف التي تسمح للمشاريع الخاصة بالتنافس جنباً إلى جنب مع المشاريع العامة، وتأجير بعض أصول المشاريع العامة إلى أطراف من القطاع الخاص المشهود لها بالكفاءة وحسن الإدارة، وإجراء إصلاحات تنظيمية ومالية على المشاريع العامة. وكذا تحرير المشاريع العامة من النظم والإجراءات واللوائح الحكومية وفك إرتباطها بالبير وقراطية الحكومية وإجراء إصلاحات على أجهزة الرقابة الحكومية وترشيد النظم الرقابية على المشاريع العامة وتخفيف أو إلغاء بعض صور الرقابة الحكومية على الأنشطة الاقتصادية والإعتماد بدرجة أكبر على قوى السوق وآلياته، قد تكون بديلاً أفضل يحقق كل أو معظم أهداف التخصيصية الكاملة ولكن مع احتفاظ الدولة بملكية المشاريع العامة.

## المبحث الرابع نتائج وتوصيات

### نتائج الدراسة:

إن الدراسة الحالية لا تهدف إلى رفض فكرة التخصيص أو برنامج التحول إلى القطاع الخاص، وإنما ترفض الفكرة التي ترى ضرورة أن يصاحب برنامج التحول إلى القطاع الخاص تغييرات في الملكية «أي البيع للمشاريع العامة» إستناداً إلى أن بيع المشاريع العامة إلى القطاع الخاص سيفرض عليها التعامل مع قوى السوق وآلياته ويدفعها لتحسين كفاءتها إذ ترى الدراسة بأن التخصيص لا تعنى بالضرورة نقل أو بيع ملكية المشاريع العامة إلى القطاع الخاص، وبأنه إذا كان الهدف من التحول إلى القطاع الخاص هو زيادة المنافسة ورفع الكفاءة التشغيلية للمشاريع العامة، فإن تحقيق هذا الهدف لا يرتبط بمن يملك تلك المشاريع بقدر ما هو مرتبط بالجو التنافسي وطبيعة هيكل السوق التي تعمل به. حيث أن تحويل ملكية المشاريع العامة إلى القطاع الخاص، وفي غياب نظام السوق التنافسي، من غير المحتمل أن تؤدي إلى رفع مستوى كفاءة المشاريع العامة المحولة للقطاع الخاص. وبعبارة أخرى فإن الدراسة تؤكد على أن هدف برنامج التحول إلى القطاع الخاص يجب أن يكون زيادة المنافسة والكفاءة التشغيلية للمشاريع العامة، وليس تحويل الملكية العامة إلى الملكية الخاصة والإستغناء بذات عن المشاريع العامة.

كما أن الدراسة ترى بأن للتخصيص أو برنامج التحول للقطاع الخاص مفهوم أوسع وأشمل من مجرد بيع المشاريع العامة، يتضمن صور وأشكال أخرى عديدة يمكن أن تحقق كل أو معظم أهداف تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص، ولكن مع إحتفاظ الدولة بحقوق ملكيتها للمشاريع العامة وبحقها في الرقابة عليها. فإن إضفاء روح المنظم وطابع منظمات الأعمال على المشاريع العامة وتحريرها من البيروقراطية الحكومية - وهي أبسط صور التخصيص - قد ترفع مستوى أداء المشاريع العامة دون أن تفقد الدولة لحقوق ملكيتها بالمشاريع العامة وما يترتب عليها من مزايا وحقوق. كما أن قيام القطاع الخاص بتنفيذ بعض الأعمال المتعلقة بالمشاريع العامة - مثل أعمال الحراسة والنظافة والترميم والصيانة - تقدم صورة أخرى أرفع قليلاً للتخصيص ودون تحويل للملكية. كما أن تعاقد الدولة مع جهات خاصة مشهود لها بالكفاءة تتولى إدارة كل أو بعض أنشطة المشاريع العامة وفقاً لمفاهيمها وأساليبها وأولوياتها تعتبر وسيلة هامة أخرى لتحقيق كل أو معظم أهداف التخصيصية

الكاملة ودون بيع المشاريع العامة. كما أن تجريد المشاريع العامة من المركز الاحتكاري الذي تتمتع به وإزالة حواجز الدخول للأسواق التي تحتكرها وتمهينة الظروف التي تسمح للمشاريع الخاصة بالتنافس معها قد يحقق أيضا كل أو معظم أهداف التخصيصية الكاملة ودون تحويل حقوق ملكية المشاريع العامة إلى القطاع الخاص.

كما تؤكد الدراسة على أن النجاح في تحقيق أهداف التحول إلى القطاع الخاص خاصة بالبلاد النامية يتطلب بالضرورة التخطيط والتصميم الجيد للبرنامج والتحديد بدقة للأهداف المطلوبة ووسائل تحقيقها، والدراسة بتأني لكل البدائل والخيارات المتاحة والعوائد والتكاليف المحتملة سواء من الناحية الإقتصادية أو الإجتماعية أو السياسية، ووضع استراتيجية واضحة المعالم موضح بها الأولويات وسبل تحقيقها والجدول الزمني للتنفيذ «الجانب الفني والمالي لبرنامج التحول إلى القطاع الخاص». كما تؤكد الدراسة على ضرورة العمل على ضمان القبول الشعبي للبرنامج والتعامل بإيجابية مع الحساسيات التي تثيرها برامج التحول إلى القطاع الخاص وتقديم المصالح القومية العليا على أية إعتبارات أخرى «الجانب السياسي لبرنامج التحول إلى القطاع الخاص»<sup>(١٥)</sup>.

كما أوضحت الدراسة بأن برنامج التخصيصية لا يجب تنفيذه دفعة واحدة، وإنما على دفعات ومراحل تدريجية، يراعى البدء فيها بأسهل الخيارات والتدرج إلى الأصعب كلما حقق البرنامج نجاحاً وإزادات الثقة في عوائده ونتائجه. وبعبارة أخرى، فإن الدراسة ترى بأنه من الأفضل دائما البدء بتنفيذ أبسط صور وأشكال التخصيصية وأقلها تعقيداً أو إثارة للجدل، والانتقال تدريجياً - بعد التيقن من نجاح واستقرارية ما تم تحقيقه - إلى الصور والأشكال الأكثر تعقيداً إذا ما ثبت وجود ضرورة تستدعي ذلك. إذ أن العجلة وعدم التأني وعدم إتخاذ خطوة إلا بعد التأكد من نجاح الخطوة السابقة قد تؤدي ليس فقط إلى فشل البرنامج في تحقيق أهدافه بل إلى فقد الثقة في البرنامج ككل. فمثلاً، فإن تحرير المشاريع العامة وفك ارتباطها بالبيروقراطية الحكومية وإسناد مسئولية إدارة كل أو بعض أنشطتها إلى جهات خاصة مشهود لها بالكفاءة والأمانة قد تكون خطوة هامة نحو تحسين مستوى أداء المشاريع العامة قد يتبعها «أو لا يتبعها» خطوات أخرى بحسب ظروف الحال.

وبالمثل، فإن تقسيم المشاريع العامة كبيرة الحجم إلى وحدات أصغر - دون التضحية بالحجم الإقتصادي - تتنافس مع بعضها البعض وإدخال ما يلزم من إصلاحات على هياكلها المادية والإدارية قد تكون خطوة كافية لرفع مستوى أداء المشاريع العامة، كما أن البدء بتحرير

المشاريع العامة ذات الطابع التجاري والقادرة على منافسة المشاريع الخاصة والتعامل بكفاءة وفعالية مع قوى السوق وضغوطه أفضل وأسهل من البدء بتحرير المشاريع العامة ذات الطابع التنموي. كما أن المشاكل التي يثيرها بيع المشاريع المشتركة «المختلطة» عادة ماتكون أقل من المشاكل المرتبطة ببيع المشاريع العامة المملوكة بالكامل للدولة.

كما ترى الدراسة بأن أي برنامج للتحويل إلى القطاع الخاص، مهما كانت نواياه، لا يمكن أن يصل إلى حد بيع كل المشاريع العامة العاملة ببلد ما، حيث أن العديد منها سيبقى ملكاً للدولة التي عليها العمل وباستمرار على رفع وتحسين مستوى أداؤها. ولهذا كان تأكيد الدراسة على ضرورة أن يسبق أي برنامج لبيع المشاريع العامة برنامج تحرير وإصلاح للمشاريع العامة. إذ أن الأخذ بخيار تحرير وإصلاح وتطوير المشاريع العامة - سواء ماتعلق منها بالمشاريع العامة ذاتها أو بالعلاقات والروابط والسياسات الحكومية تجاهها - سيؤدي ولاشك إلى رفع مستوى الكفاءة التشغيلية للمشاريع العامة إلى مستوى مثيلاتها من المشاريع الخاصة. وعندئذ سيكون أمام الدولة بديلين للاختيار من بينها، إما أن تقوم ببيع مشاريع عامة ذات جدوى وكفاءة عالية للقطاع الخاص، أو أن تحتفظ لنفسها بتلك المشاريع التي ثبت جدواها وبكل ما يترتب على ذلك من مزايا. وواضح ودون حاجة للتأكيد، فإن احتفاظ الدولة بالمشاريع العامة التي أثبتت جدواها وكفاءتها بعد تحريرها وإصلاحها وتطويرها قد يكون الخيار المفضل الذي قد يختار في النهاية.

وباختصار فإن الدراسة ترى قصور النظرة الضيقة للتخصيصية بمعنى البيع للمشاريع العامة، حيث أنها لاتقدم بالضرورة الحل الأفضل أو الأوحده لزيادة المنافسة وتحسين مستوى كفاءة المشاريع العامة، خاصة في البلاد النامية التي تتصف مشاكلها بالحدة والتعقد والتشابك. إذ أنه بالرغم من أن التخصيصية الكاملة بمعنى البيع للمشاريع العامة قد تمثل محورا هاما لتحقيق الأهداف المختلفة للتحويل الى القطاع الخاص، فإنه من الخطأ اعتبارها الحل الأفضل أو الأول الذي ينبغي اللجوء إليه، بل ينبغي اعتبارها الحل الأخير الذي يلجأ إليه فقط في حالة فشل باقي البدائل والأشكال الأخرى للتخصيصية. إذ أنه في حالة نجاح البدائل والصور والأشكال الأخرى للتخصيصية في هيئة وإعداد المشاريع العامة لنظام السوق التنافسي ورفع مستوى أداؤها، فإن الحاجة لبيع المشاريع العامة سوف تنتفي. كما أنه في حالة فشل صور وأشكال التخصيصية الأخرى في تهيئة وإعداد المشاريع العامة بشكل كاف، فإن اللجوء لخيار بيع المشاريع العامة لن يجدي كثيرا أيضا، إذ ان بيع المشاريع العامة سيصبح أمراً أصعب بكل المقاييس وأقل جدوى من حيث العوائد والتكاليف المحتملة.

## توصيات الدراسة:

وتمضي الدراسة لأكثر من ذلك فتثير التساؤل عن ماهية برنامج الإصلاح والتطوير المطلوب للمشاريع العامة. لأن العديد من المشاكل التي تعاني منها المشاريع العامة قد سببتها وخلقتها الحكومات المشرفة عليها، فإن الإصلاح المقترح للمشاريع العامة لا بد أن يوازيه «أو يسبقه» تطوير وإصلاح للعملية السياسية والحكومية تجاه المشاريع العامة وبما يمكن السلطات الحكومية والسياسية المختصة بالإشراف على المشاريع العامة من تأدية وظائفها تجاه المشاريع العامة بأكبر قدر من الكفاءة ووفقاً للمبادئ الأخلاقية. ويتطلب ذلك بدءاً إيمان من جانب القيادات الحكومية والسياسية ليس فقط بأهمية وضع سياسات مستقرة ورشيدة للمشاريع العامة بهدف تحقيق نتائج عميقة وباقية في المدى الطويل بدلاً من التركيز على مكاسب سريعة وفرقعات سياسية لا تلبث أن تزول، بل أيضاً بضرورة محاربة الفساد بكل أشكاله وصوره. إذ أن القيام بإصلاح وتطوير وإعادة تأهيل للمشاريع العامة، دون أن يوازيه أو يسبقه إصلاح للعلاقات والروابط والسياسات الحكومية تجاه المشاريع العامة، معناه ببساطة ضياع أية جهود لتحسين وتطوير المشاريع العامة وسط متاهات عدم الكفاءة والتدخلات السياسية في أعمال المشاريع العامة. وبعبارة أخرى، فإن إلغاء «أو على الأقل الحد من» سياسات استخدام المشاريع العامة كأداة سياسية ولتحقيق بعض الأهداف السياسية يعتبر مطلباً هاماً وأولى لضمان نجاح وإستمرارية أي خطة لإصلاح المشاريع العامة. إن قيام الدولة مثلاً باستخدام المشاريع العامة كوسيلة لتعيين المعارف والأصدقاء والأنصار السياسيين الذين يعوزهم التأهيل وخبرة العمل في منظمات الأعمال، أو قيام الدولة بإخضاع السياسات المتعلقة بالعمالة وسياسات تسعير مدخلات ومخرجات المشاريع العامة للإعتبارات السياسية، أو قيام الدولة بتفضيل منطقة أو إقليم معين كموقع لمشروع عام ليلبي مطالب سياسية وإجتماعية معينة وبعيداً عن أية إعتبارات إقتصادية «من حيث قربها لمصادر الطاقة والمواد الأولية والأسواق أو مصادر العمالة الماهرة»، قد يحقق مكاسب سياسية سريعة لا تلبث أن تزول وذلك على حساب التأثير عكسياً في المدى الطويل على أداء المشاريع العامة وعلى الأداء الإقتصادي الكلي.

ويرتبط بالنقطة السابقة، ضرورة قيام السلطة المركزية المختصة بالإشراف على المشاريع العامة بالعمل على تحديد أهداف المشاريع العامة بدقة ووضوح وتكليفها بأداء هدف واحد محدد، أو تكليفها بأداء أكثر من هدف بشرط تناسق هذه الأهداف مع بعضها البعض وعدم

تعارض متطلبات تحقيقها. ذلك أن مطالبة المشاريع العامة بتحقيق أهداف متعددة - اقتصادية وسياسية وإجتماعية - غير متناسقة ومتعارضة في متطلبات تحقيقها، معناه ببساطة عدم تحقيق أيًا من هذه الأهداف بكفاءة والتأثير عكسياً على مستوى أداء المشاريع العامة. ولذا جاء تأكيد الدراسة على أنه من الأفضل دائماً - سواء للدولة أو للمشاريع العامة. أن يتم التأكيد والتركيز على هدف الربحية والدور الإقتصادي والتجاري لها. إذ أنه عن طريق تحقيق الأرباح وتأدية الوظيفة التجارية، فإن فرص تحقيق الأهداف الإجماعية تكون أكبر وأسهل. على حين أن التأكيد والتركيز على الدور الإجماعي للمشاريع العامة وبالتالي إضعاف جانب الربحية لها لا يكون عادة في صالح الدولة أو في صالح المشاريع العامة، حيث أن المصلحة النهائية لإضعاف الدور الاقتصادي للمشاريع العامة هي إستنزاف موارد الدولة المحدودة وأن تصبح المشاريع العامة عبئاً على الدولة وليس عاملاً معناها.

إن إقتناع القيادات الحكومية والسياسية بضرورة الإصلاحات السابقة وبأهمية ترشيد السياسات المتعلقة العامة تعتبر خطوة هامة على الطريق نحو إصلاح المشاريع العامة، إلا أنها في حد ذاتها لا تكفي ما لم يتبعها خطوات تنفيذية وتحديد الجهة المسؤولة عن تنفيذ برنامج الإصلاح والتطوير. ويقترح في هذا الصدد تشكيل مجموعة عمل أو ما يمكن تسميته «وحدة تحليل السياسات والقرارات للمشاريع العامة» تلحق بمكتب رئيس الوزراء أو رئيس الدولة، وتضم عدداً محدوداً من الأفراد العاملين بالوزارات والأجهزة الحكومية ذات العلاقة بالمشاريع العامة - كوزارة المالية، وزارة الإقتصاد، الوزارة المختصة بالإشراف على المشاريع العامة، الخ - المشهود لهم بالمهارة الفنية والإدارية والفكرية والسياسية والقدرة على تحديد الأهداف وتحليل السياسات والخيارات المختلفة وإتخاذ القرارات، وذلك بالتنسيق مع الأجهزة المختصة ومراكز صنع القرارات السياسية. وقد يثار تساؤل عن ماهو الحجم المناسب لتلك الوحدة وعن مدى توافر الكفاءات القادرة للعمل بتلك الوحدة لدى الدول النامية، فنقول بأن حجم الوحدة المقترحة قد يختلف بحسب ظروف كل دولة وبحسب حجم المشاريع العامة العاملة بها وطبيعة مشاكلها. إلا أنه بصفة عامة يجب عدم التوسع في حجم الوحدة بأكثر مما تتطلبه الضرورة حتى لا تتحول إلى صورة أخرى من البيروقراطيات الحكومية. ومن ناحية أخرى، فإن حجم الوحدة لا يجب أن يكون محدوداً بالدرجة التي تجعلها غير معبرة عن كافة الأجهزة التي لها صلات وظيفية بالمشاريع العامة. وفي هذا الصدد، فإنه يقترح أن يتراوح حجم الوحدة ما بين ٥٠ - ٢٥٠ فرداً، وذلك بحسب ظروف كل دولة.



وبالنسبة لمدى توافر الخبرات والمهارات الفنية والإدارية بالدول النامية، فنقول بأن المشكلة في الدول النامية ليست في عدم توافر الكفاءات والمهارات الإدارية والفنية لديها، وإنما في عدم وضعها في مكانها المناسب، أو في عدم تحفيزها وإستغلالها بالشكل الأمثل «أو عدم إستغلالها على الإطلاق» إذا ما وضعت في مكانها المناسب. ذلك أنه من الصعب تصور عجز أو عدم مقدرة أية دولة نامية على تجنيد أو تعبئة مثل ذلك العدد المحدود من الكفاءات والمهارات الإدارية.

كما تقترح الدراسة برنامجاً لتطوير وإعادة تأهيل وإصلاح للمشاريع العامة يتضمن وسائل عدة تحقق كل أو معظم اهداف التحول الى القطاع الخاص، ولكن دون بيع المشاريع العامة. ويعتبر تغيير الأعضاء الحاليين لمجالس إدارة المشاريع العامة أو تدعيم مجالس الإدارة الحالية بعناصر جديدة من الخبراء والمتخصصين ورجال الأعمال خطوة أولى وهامة لتهيئة وإعداد المشاريع العامة. كما يتضمن برنامج إعادة التأهيل والإصلاح، تحرير المشاريع العامة من النظم والإجراءات واللوائح الحكومية، وفك ارتباطها بالبيروقراطية الحكومية، وتخفيف أو إلغاء بعض صور الرقابة الحكومية التي تضع قيود ومحددات على أعمال المشاريع العامة بصورة أكبر مما تتطلبه الضرورة وعمليات التسيير الفعال وتحد بالتالى - ويقدر كبير - من إستقلالها المالي والإداري. وكذا إلغاء «أو الحد من» سياسة تدخل الدولة في النشاط الإقتصادي والإعتماد بدرجة أكبر على اقتصاد السوق والعمل بذا على إلغاء سياسات التسعير الجبرى والرقابة على الواردات والرقابة على النقد الأجنبي وماشابه ذلك من سياسات.

كما يجب أن يهدف برنامج إعادة التأهيل والإصلاح إلى ترشيد أنشطة وعمليات المشاريع العامة، وإذا تطلب الأمر تجزئة أصول وأنشطة المشاريع العامة الخاسرة - بسبب الأدوار الانهائية والسياسية المفروضة عليها - إلى عدة وحدات قانونية مستقلة، تسند لإحداها الواجبات الإجتماعية والسياسية، وتحرر باقي الوحدات من تلك الواجبات والمهام، كما قد يتضمن برنامج الإصلاح وإعادة التأهيل، إصلاح الهياكل المالية للمشاريع العامة وتدعيم القدرات التمويلية الذاتية لها من خلال استبعاد أو حذف الخسائر المالية المتركمة من قوائمها المالية وترشيد نسبة القروض طويلة الأجل إلى حقوق المساهمين <sup>(١٦)</sup> The Debt Equity Ratio وكذا إجراء مايلزم من تعديلات على حسابات المشاريع العامة لتسمح بتطبيق نفس الأسس والقواعد المحاسبية المطبقة على القطاع الخاص وبما يسمح بإجراء المقارنات بين المشاريع العامة والخاصة.

كما قد يتضمن برنامج الإصلاح وإعادة التأهيل - إذا دعت الضرورة إلى ذلك - تقسيم

المشاريع العامة ذات الأحجام الكبيرة إلى وحدات أصغر - دون التضحية بالحجم الإقتصادي - تتنافس مع بعضها البعض. وكذا إلغاء احتكار المشاريع العامة لبعض الأنشطة وتبيئة الظروف التي تسمح للمشاريع الخاصة بحرية الدخول للأسواق التي تحتكرها المشاريع العامة. وكذا السماح بتصفية المشاريع العامة التي تفشل في تحقيق أهدافها أو التي لا تقوى على التنافس بكفاءة مع المشاريع الخاصة. كما يعتبر أيضاً واحداً من أهم مقومات برنامج الإصلاح وإعادة التأهيل للمشاريع العامة، السماح لجهات من القطاع الخاص مشهود لها بالكفاءة والأمانة بتأجير أو إدارة كل أو بعض أنشطة المشاريع العامة وفقاً لمفاهيم وأساليب وأولويات وقواعد العمل بالسوق التنافسية.

ويتطلب تنفيذ برنامج الإصلاح والتطوير المقترح بالضرورة إنشاء جهاز جديد «أو إدارة جديدة داخل الأجهزة الرقابية القائمة» يضم عدداً محدوداً من الأفراد الذين يتصفون بالمهارة والخبرة والقدرة على إدارة عقود التشغيل أو التأجير لأنشطة المشاريع العامة المسندة إلى الإدارة الخاصة، وكذا بالقدرة على ضبط وتنظيم أنشطة كل من المشاريع العامة والخاصة ذات الطبيعة الاحتكارية لمنع ظهور ممارسات احتكارية أو تواطئية، وبالقدرة أيضاً على فرض المتطلبات الفنية والمالية التي يجب أن تراعيها كل من المشاريع العامة والخاصة. وواضح ودون حاجة للتأكيد، فإن نجاح جهاز ضبط وتنظيم أنشطة المشاريع العامة في أداء المهام الموكلة إليه، يتطلب توافر مهارات معينة إدارية وفنية وأخلاقية لدى العاملين به، وبأن تعمل الدولة وباستمرار على دعم عمل الجهاز وحمائته من التدخلات السياسية من أجل تقليل احتمالات وقوع ممارسات خاطئة ومكلفة.

ويتبقى إذن أن يصاحب برنامج الإصلاح والتطوير تحولاً في أسلوب التخطيط المركزي «الثقيل» من أعلى إلى أسفل، الذي تقوم فيه السلطة المركزية بتحديد الأهداف والسياسات واتخاذ القرارات دون الرجوع للمشاريع العامة التي عليها تنفيذ سياسات وقرارات لم تشارك في وضعها أو صياغتها، إلى أسلوب للتخطيط اللامركزي «ليتمشى مع التوجه نحو اقتصاد السوق» من أسفل إلى أعلى حيث يتاح للمشروعات العامة القائمة بالتنفيذ الإشتراك في وضع الأهداف والسياسات واتخاذ القرارات.

وأخيراً وليس آخراً، فإن أية خطة للإصلاح والتطوير يجب أن تعمل على توفير مناخ صحي تتعايش فيه كل من المشاريع العامة والخاصة، يسوده جو من التعاون وتبادل المعلومات والإهتمامات والحرص على مصالح كل الأطراف والبعث عن التواطؤ وتحقيق المكاسب على

حساب الطرف الآخر. ويتطلب ذلك بالضرورة تأهيل المشاريع العامة بحيث تكون نظرتها للمشاريع الخاصة كشريك هام له دور مكمل لما تقوم به المشاريع العامة من أدوار وأنشطة. ومن ناحية أخرى ضرورة تأهيل وتحفيز المشاريع الخاصة لتتخلى عن طبيعتها المحافظة والطفيلية من أجل القيام بأدوار وأنشطة إنتاجية. كما يتطلب أيضا العمل على توفير جو من الثقة المتبادلة بين الحكومة والقطاع الخاص من خلال إشعار المشاريع الخاصة بأن القرارات الحكومية المتعلقة بهم لا تتخذ إلا بعد مشورتهم ووفقاً لدراسات متأنية ومدروسة، وبأن قنوات الإتصال مع الحكومة مفتوحة دائماً، وبأن الدولة تعاملهم بعدالة وموضوعية وبطريقة لا تفرق بين القطاع العام والخاص. إذ أنه دون تأكيد القطاع الخاص من ايجابية وموضوعية السلوك الحكومي تجاهه، فإن الحافز لدى القطاع الخاص للإستثمار سيظل ضعيفاً، كما أن تأهيل المشاريع الخاصة لدورها الجديد سيظل أمراً صعب التحقيق.

وأخيراً، فإن الإصلاح والتطوير المقترح - مثل أي برنامج آخر للتغيير - قد يواجه بمقاومة من البيروقراط وبعض جماعات المصالح الأخرى من اجل المحافظة على مكاسبهم وأوضاعهم الحالية، إلا أن دعم القيادة السياسية والإقتناع بضرورة الإصلاح والتغيير كفيل بالقضاء على المعارضات التي قد تظهر.

## هوامش البحث

- (١) مثال ذلك قيام حكومة الكويت إبان النكسة التي شهدتها سوق الأوراق المالية الكويتية عام ١٩٧٧ وإنبهار أسهم الشركات المساهمة بالتصريح للشركة الكويتية للتجارة والمقاولات والإستثمارات الخارجية المملوكة للدولة بشراء أسهم الشركات الخاصة المساهمة نيابة عن الحكومة، وكذا اضطرابها خلال أزمة الخليج عام ١٩٨٢ بالتدخل مرة أخرى وشراء أسهم العديد من الشركات الخاصة المساهمة. الأمر الذي أدى إلى ارتفاع نسبة الملكية العامة في العديد من الشركات المساهمة في قطاعات البنوك والتأمين والإستثمار والصناعات والخدمات.
- (٢) بالرغم من وجود عدة مرادفات لمصطلح التحول إلى القطاع الخاص - كالخصخصة، الخصوصية، التخصيص، التخصيصية - فإن الكاتب يميل إلى استخدام التخصيصية Privatization للتعبير عن كل ما يؤدي إلى إزالة بعض أو كل الصفات والجوانب العامة التي يتصف بها مشروع ما أو اقتصاد ما.
- (٣) إن الفرضيات أو التساؤلات العلمية هي في حقيقة الأمر أسئلة دقيقة تدور حول مشكلة البحث، وليس في ذهن الباحث أية إجابة عليها، بل يسعى عن طريق استخدام بعض المناهج والأدوات لتقديم إجابات عنها، «١، ص ص ٣٦-٣٧».
- (٤) لم يخل إتفاق واحد لصندوق النقد الدولي من الـ «أربعة وتسعون اتفاقاً» لدعم برامج الإصلاحات بالدول النامية خلال الفترة ١٩٨٠ - ١٩٨٤ من شروط كالحمد من الدعم للمشاريع العامة ووضع سقف على القروض الممنوحة للمشاريع العامة وماشابه ذلك من القيود والشروط. كما أن أكثر من ٢٥٪ من تلك البرنامج قد نصت صراحة على تحويل ملكية المشاريع العامة للقطاع الخاص «٨».
- (٥) مزيد من التفاصيل عن الضغوط والمطالبات المتعارضة التي تخضع لها المشاريع العامة «٨، ص ص ٦٥٤ - ٦٥٧».
- (٦) مزيد من التفاصيل عن مشكلات ومتطلبات تقييم الأداء للمشاريع العامة وماهية المعايير المقبولة والمناسبة لطبيعة وخصائص المشاريع العامة والتي يمكن بها تقييم أدائها «٩، ص ص ٦٦٤ - ٦٧٦».
- (٧) مثال ذلك أن المشاريع العامة بجمهورية مصر العربية قد تعرضت لتغيرات متكررة في إدارتها وأشكالها التنظيمية، منها على الأقل خمسة تغييرات رئيسية. وبالرغم من أن الأسباب والمبررات التي قيلت لتبرير تلك التغيرات والتعديلات وردت كلها تحت مسميات ودعاوي الإصلاح الجذري لها، فإن معظم تلك التغيرات والتعديلات لم تكن عميقة بشكل كاف، حيث أسفرت في معظمها عن أشكال إدارية وتنظيمية متشابهة في مضمونها وإن كان تحت مسميات مختلفة.
- (٨) بالرغم من أن كلاً من ماليزيا وسنغافورة قامتا بتحويل بعض من مشاريعها العامة والمشاركة إلى القطاع الخاص، فإن سنغافورة مثلاً ما زالت تحتفظ بملكية حوالي ٤٩٠ مشروعاً عاماً ومشاركاً (20, pp.8).
- (٩) كما يعتبر البعض أن توسيع قاعدة الملكية لأسهم المشاريع العامة المحولة للقطاع الخاص بتمليكها لصغار المساهمين كالمواطنين العاديين والعاملين بتلك المشاريع أحد أهداف التحول للقطاع الخاص. (66 - 59, pp.12).
- (١٠) قام الكاتب بتحديد ثلاث أشكال أو مستويات رئيسية للتخصيصية. المستوى أو الشكل الأول، التخصيصية الكاملة بمعنى البيع الكلي أو الجزئي للمشاريع العامة. والمستوى أو الشكل الثاني، التخصيصية الجزئية بمعنى فصل ملكية الدولة للمشاريع العامة عن إدارتها التي تتم وفقاً لأساليب، ومفاهيم وأولويات وقواعد العمل بالسوق التنافسية، والمستوى الثالث والأخير، بمعنى تحرير المشاريع العامة من النظم واللوائح والإجراءات الحكومية وفك ارتباطها بالبيروقراطية الحكومية والإعتماد بدرجة أكبر على اقتصاد السوق. للتعرف على تقسيات

وأشكال أخرى للتخصيصية (14 - 10, pp. 20). (10-4, pp. 22).

(١١) قدر البعض أنه خلال فترة مابعد عام ١٩٨٠ بلغ عدد الدول النامية التي قامت ببيع بعض مشاريعها العامة - جزئياً أو كلياً - بـ ١٥ دولة نامية فقط «باستعداد شيبي وبنجلاديش»، وبأن عدد المشاريع العامة المباعة كانت في معظم الحالات صغيرة من حيث قيمة الأصول وحجم العمالة وبأنها كانت مشروعاً خاصاً سابقاً (26, pp. 98-99).

(١٢) إن إحدى أهداف برنامج التحول للقطاع الخاص بالمملكة المتحدة والتي لم تكن في صالح جمهور المستهلكين التأكيد على تحقيق أكبر عوائد ممكنة للخزانة العامة من بيع المشاريع العامة. ولأجل تحقيق هذا الهدف روعي المحافظة على الأوضاع الاحتكارية لبعض المشاريع العامة الكبيرة، ولم يتم تفتيتها إلى وحدات أصغر ذات أحجام اقتصادية تتنافس مع بعضها البعض، وبذا تحولت المشاريع العامة الإحتكارية المحولة للقطاع الخاص لتصبح شركات خاصة إحتكارية. لمزيد من التفاصيل عن التناقض والتعارض بين بعض أهداف برنامج التحول للقطاع الخاص بالمملكة المتحدة وكيف أضر عكسياً هدف تحقيق أكبر عوائد ممكنة من بيع المشاريع العامة على هدف زيادة المنافسة والكفاءة لتلك المشاريع زاد أنه كلما قلت أو إنعدمت فرص تعرض المشاريع العامة المرشحة للبيع للمنافسة وسمح لها بالإحتفاظ بأوضاعها الإحتكارية كلما ارتفعت القيمة السوقية لتلك المشاريع وارتفعت بالتالي العوائد المحصلة كنتيجة البيع لها» إرجع الى : (24, pp. 62-63).

(١٣) للوقوف بالتفصيل على الطرق المختلفة لبيع المشاريع العامة والجوانب المالية المتعلقة بها (32, pp. 105-118). (38, pp. 119- 137).

(١٤) بالرغم من النجاح أحيانا في التخلص من بعض المشاريع العامة التي تبدو براءة ظاهريا ولكنها تفتقد من الناحية الفعلية لبعض المقومات الأساسية التي تضمن لها الإستمرارية والنجاح، فإن ذلك لا يعد سياسة حكيمة ينصح باتباعها بالمرّة. وذلك لأن نجاح هذه السياسة مرة لايعني نجاحها في كل مرة كما ان نجاح واستمرارية برنامج التخصيصية الكاملة يعتمد اساسا على الثقة المتبادلة والتعاون بين الحكومة والمستثمرين.

(١٥) إن الجانب السياسي لبرنامج التحول الى القطاع الخاص قد يكون في احيان كثيرة أشد وأصعب من الجوانب الفنية والمالية له. وبعبارة أخرى، فإن تخطيط وتصميم وتنفيذ برنامج التحول للقطاع الخاص بالدول النامية يجب أن ينبع داخليا من تلك الدول وبمراعاة ظروفها السياسية والإجتماعية والإقتصادية. إذ أن احد الانتقادات الهامة التي توجه لبرنامج التحول للقطاع الخاص بالبلاد النامية، بأنه يبدو وكأنه خياراً مفروضاً على تلك الدول، يتم التخطيط والتصميم له خارجياً من قبل المنظمات الدولية «كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي» ومنظمات الإقراض الثنائية الرئيسية كالوكالة الأميركية للتنمية، اللائي يقمن أيضاً بالترويج والإشراف على تنفيذ البرنامج. وذلك على العكس من الطريق نحو التحول للقطاع الخاص بالمملكة المتحدة وبعض دول أوروبا الغربية، الذي يتم التخطيط والتصميم والتنفيذ له داخليا وبمحض ارادة تلك الدول وبمراعاة الظروف والمصالح القومية العليا.

(١٦) إذ أنه كلما إرتفعت نسبة القروض طويلة الأجل إلى حقوق المساهمين كلما دل ذلك على زيادة الإعتماد على القروض وبالتالي مدفوعات الفوائد التي تقتطع جزءاً هاماً من ارباح المشروع العام. الأمر الذي يتطلب الإبقاء على حجم مناسب من القروض طويلة الأجل وتحويل مايزيد على ذلك كمساهمة في رأس المال او شطب الدين وإهداره.

## قائمة المراجع

- (١) بوحوش، عمار. الذنبيات، محمد محمود. مناهج البحث العلمي: أسس وأساليب. الأردن: مكتب المنار، ١٩٨٩.
- (2) Aharoni, Yair. why Do Governments Privatize?, in Richard M. Burton et al. (eds.), Organizational Responses to the New Business Conditions: An Empirical Perspective, New York: Elsevier Science Publishers, 1989.
- (3) Monsen, R. Joseph and Walters, Kenneth d. State-Owned Firms: A Review of The Data and Issues, in Lee Preston (ed.), Research In Corporate Social performance and Policy, Greenwich, CT., JAI Press Inc., Vol., 2, 1980.
- (4) Coburn, John F. and Wortzel, Lawrence H. The problem of Public Enterprise in Developing Countries: Is Privatization the Solution, in William P. Glade (ed.), State Shrinking: A Comparative Inquiry Into Privatization, Institute of Latin American Studies, The University of Texas at Austin, 1986.
- (5) World Bank, Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action, Washington, D. C. : world Bank, 1981.
- (6) World Bank, World Development Report 1983, New York: Oxford University Press, 1983.
- (7) World Bank, World Development Report 1988, New York: Oxford University Press, 1988.
- (8) International Monetary Fund, Fund-supported Programs: Fiscal policy and Income distribution, Occasional Paper 46, Washington, D.C.: IMF, 1986.
- (٩) عودة، محمد أمين. نحو إطار لفهم المشاريع العامة بصورة أفضل، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، كلية التجارة بجامعة عين شمس، القاهرة، العدد الأول، ١٩٨٨، ٦٨٠-٦٥١.
- (10) Ayub, Mahmood A. and Hegstad, Sven O. "Public Industrial Enterprises: Determinants of Performance", World Bank Research Observer, 1986, 2 (1), 79-101.

- (11) Seidman, Harold. "Public Enterprise Autonomy: Need for New Theory", International Review of Administrative Sciences, 49 (1), 1983, pp. 65-72.
- (12) Anastassopoulos, Jean-pierre C. The French Experience: Conflicts with Government, in Raymond Vernon and Yair Aharoni (eds.), State-Owned Enterprise in the Western Economies, New York: St. Martin's Press, 1981.
- (13) Cassese, Sabion. Public Control Corporate Efficiency, in Raymond Vernon and Yair Aharoni (eds.), State-Owned Enterprise in the Western Economies, New York: St. Martin's Press, 1981.
- (14) Mallya, N. N. Public Enterprises in India: Their Control and Accountability, New Delhi: The Institute of Constitutional and Parliamentary Studies, 1971.
- (15) Hemming R. And Mansoor, A. M. Privatization and Public Enterprises, IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department, WP/87/9, 25 February 1987.
- (16) Millward, R. Measured Sources of Inefficiency in the Performance of Private and Public Enterprises in LDCs, in P. Cook and C. Kirkpatrick (eds.), Privatisation in Less-developed Countries, Brighton: Wheatsheaf Books, 1988.
- (17) Nellis, J. and Kikeri, S. "Public Enterprise Reform: Privatization and The World Bank", World Development, Vol. 17, No. 5, 1989, pp. 659-672.
- (18) Pryor, Frederick. Public Ownership: Some Quantitative Dimensions, in William Shepherd (ed.), Public Enterprise: Economic Analysis of Theory and Practice, Massachusetts: Lexington Books, 1976.
- (19) Nunnenkamp, P. "State Enterprises in Developing Countries", Intereconomics, July/August 1986, 186-193.
- (20) Glade, William P. Sources and Forms of Privatization, in William P. Glade (ed.), State Shrinking: A Comparative Inquiry Into Privatization, Institute of Latin American Studies, The University of Texas at Austin, 1986.
- (21) Harki, Iliya. Privatization: The Issue, the Prospects, and the Fears, in Iliya

- Harik and Denis J. Sullivan (eds.), Privatization and liberalization In The Middle East, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 1992.
- (22) Ramanadham, V. V. Privatisation: The UK Experience and Developing Countries, In V. V. Ramanadham (ed.), Privatisation in Developing Countries, London: Routledge, 1989.
- (23) Ramanadham, V. V. The Concept and Rationale of Privatisation, in V. V. Ramanadham (ed.), Privatisation in The UK, New York: Routledge, 1988.
- (24) Hatch, John. Privatisation and the Consumer, in V. V. Ramanadham (ed.), Privatisation in the UK, New York: Routledge, 1988.
- (25) Israel, Arturo. The Changing Role of the State: Institutional Dimensions, World Bank Working Papers Series 495, Washington, D. C., August 1990.
- (26) Kirkpatrick, Colin. Some Background Observations on Privatisation, in V. V. Ramanadham (ed.), Privatisation in Developing Contries, London : Routledge, 1989.
- (27) Dornstein, Miriam. Boards of Directors Under Public Ownership: A Comparative Perspective, New York: Walter de Gruyter, 1988.
- (28) Heald, D. A. "Privatization: Analysing Its Appeal and Limitations", Fiscal Studies, February 1984.
- (29) United Kingdom, Treasury Press Office, Privatisation in the United Kingdom, London, March 1990.
- (30) United Kindgdom, Treasury Press Office, Control Framework for Nationalised Industries in the UK, London, March 1990.
- (31) United Kingdom, Treasury Press Office, Special Shares, London, March 1990.
- (32) Grimstone, Gerry. Privatisation: Macro-economics and Modalities, in V. V. Ramanadham (ed.), Privatisation in Developing Countries, London: Routledge, 1989.



- (33) Ramanadham, V. V. A Concluding Review, in V. V. Ramanadham (ed.), Privatisation in the UK, New York: Routledge, 1988.
- (34) Thompson, David. Privatisation: Introducing Competition, Opportunities and Constraints, in V. V. Ramanadham (ed.), Privatisation in the UK, New York: Routledge, 1988.
- (٣٥) المصدر: جمهورية مصر العربية، وزارة المالية، الموازنة العامة للدولة للعام المالي ١٩٩٢/٩١.
- (36) United Kingdom, Seventeenth Report From The Committee of Public Accounts, Session 1983-84, Sale of Government Shareholdings in Publicly-Owned Companies, P. Vi., 443, HMSO, London, 1984.
- (٣٧) رضا هلال، الصراع على الكويت: مسألة الأمن والثروة، القاهرة: دار سينا للنشر، ١٩٩١.
- (38) Hyman, H. J. Preparing For Privatisation: The Financial Aspects, in V. V. Ramanadham (ed.), Privatisation in the UK, New York: Routledge, 1988.