

آفاق التخصيصية في دولة الإمارات العربية المتحدة

يوسف خليفة اليوسف *

يشهد العالم بشطريه الصناعي والنامي منذ أواخر السبعينات اهتماماً متزايداً بالتخصيصية على المستويين الفكري والعلمي. فعلى الصعيد النظري تزايدت الأدبيات التي تعالج موضوع التخصيصية وأهميتها في رفع كفاءة استغلال الموارد بوجه عام وتسهيل عملية التنمية بوجه خاص. ولقد انتقلت هذه الأدبيات من مرحلة تبرير التخصيصية في أواخر السبعينات إلى توضيح كيفية تنفيذها والتغلب على المعوقات التي تعترض طريق نجاحها في أواخر الثمانينات وبداية التسعينات. هذا على الصعيد النظري. أما على الصعيد العملي فقد كانت حكومة مارغريت تاتشر المحافظة في المملكة المتحدة هي رائدة أكبر عملية تخصيصية في العالم عندما قامت بتحويل شركتي الاتصالات (British Telecommunications) والغاز (British Gas) من ملكية القطاع العام إلى ملكية القطاع الخاص في بداية الثمانينات. وانتقلت موجة التخصيصية بعد ذلك إلى الدول الأوروبية الأخرى وبخاصة فرنسا ثم إلى الدول النامية كدول أميركا اللاتينية ودول شرق آسيا. وقد قدرت المشروعات التي تم تخصيصها منذ بداية الثمانينات بحوالي 2000 في الدول النامية وبأكثر من 6800 على مستوى العالم (Kikeri et al. 1992). وفي بداية التسعينات ونتيجة للأوضاع الاقتصادية التي تمر بها دول مجلس التعاون الخليجي والمتمثلة في انخفاض أسعار النفط الخام وتفاقم العجز في الموازنات العامة لهذه الدول برزت فكرة التخصيصية كأحد الطرق لتخفيف أعباء القطاع العام المالية وتعميق دور القطاع الخاص التنموي ورفع كفاءة استغلال الموارد بوجه عام. ولكن هل هذه الآثار الايجابية التي تعزى إلى التخصيصية قابلة التحقيق في كل الظروف وفي جميع الدول أم أن تحقيقها يتطلب توافر شروط اقتصادية ومؤسسية وقانونية وغيرها؟ فإذا كان نجاح التخصيصية يعتمد فعلاً على توافر مثل هذه الشروط فما درجة توافر هذه الشروط في دول المجلس ومنها دولة الامارات العربية المتحدة؟ وإذا كانت غير متوافرة فما إمكانية توفيرها؟ وهل يمكن أن تؤدي التخصيصية في هذه الدول إلى آثار سلبية؟ وما هي؟ وكيف يمكن معالجتها؟ وهل يمكن

* مدرس (Assistant Prof.) بقسم الاقتصاد - كلية الادارة والاقتصاد - جامعة الامارات العربية المتحدة.

الفصل بين الدوافع الاقتصادية وغير الاقتصادية لهذه الظاهرة؟ وكيف يمكن لدولة الامارات بوجه خاص أن تحقق التكامل والتوازن المطلوبين بين القطاعين الخاص والعام من غير أن تدفع الثمن الباهظ الذي دفعته الدول الاشتراكية، نتيجة لهيمنة الحكومة على غالبية النشاطات الاقتصادية ولا أن تتخلى الدولة عن القيام ببعض من الوظائف اللازمة لتنميتها واستقرارها، والتي لا يمكن للقطاع الخاص القيام بها وهذا ما حصل في بعض الدول الصناعية بعد الحرب العالمية الأولى، فالولايات المتحدة الأميركية خرجت من الحرب العالمية الثانية وهي متصدرة لدول العالم اقتصادياً وسياسياً وعسكرياً، إذ كانت تمثل 6% من سكان العالم فقط ولكنها كانت تنتج حوالي 50% من الناتج الكلي للعالم. وكانت تنتج المنتجات الزراعية والسيارات والطائرات والسفن والآلات والالكترونيات والصلب، وحتى الأزياء، بجودة عالية وبأسعار تنافسية وبتقنية متطورة مقارنة ببقية دول العالم. أما في بداية التسعينات فقد فقدت الولايات المتحدة مركزها الأول في جميع المنتجات السابقة باستثناء انتاج الطائرات (البوينغ) الذي يتعرض في الوقت الحاضر لمنافسة من الارباص الأوروبية. ويعزو العديد من الاقتصاديين هذا التراجع في مكانة الولايات المتحدة الأميركية الاقتصادية، خصوصاً في مواجهة الدول الأوروبية واليابان، إلى قصور الدور الذي قامت به الحكومة الأميركية منذ الحرب العالمية الثانية في مجالات الخدمات الصحية والتربوية والضمان الاجتماعي ومشاريع البنية الأساسية والأبحاث والتطوير مقارنة بحكومات الدول المذكورة (Heilbroner & Thurow 1994, 256-258).

تهدف هذه الدراسة إلى تعميق فهم القضايا المتعلقة بالتخصيصية في دولة الامارات، وذلك بدراسة المنطلقات النظرية للتخصيصية وتسلط الأضواء على الدروس المستفادة من تجارب الدول الأخرى، الصناعية منها والنامية، والخروج بمرتكزات أساسية للشكل الذي ينبغي للتخصيصية أن تأخذه في هذه الدولة، حتى تكون لها مساهمة ايجابية في التنمية وتتجنب حالات الإفراط والتفريط.

مفاهيم أساسية حول التخصيصية

يعود احياء مصطلح التخصيصية إلى أواخر السبعينات وأوائل الثمانينات. وكان أول استخدام له في القاموس عام 1983 (Cowan 1990, 6). أما جوهر فكرة التخصيصية فقد تطرق إليه كل من ابن خلدون في القرن الرابع عشر وأدم سميث في منتصف القرن الثامن عشر. فتقرير البنك الدولي عن التنمية في العالم للعام 1991 يشير إلى ان ابن خلدون يذكر في مقدمته ان «النشاط التجاري من جانب الحاكم هو نشاط ضار لرعاياه، ومدمر لايرادات الضرائب... ويحول دون دخول المتنافسين ويملي أسعار المواد والمنتجات مما قد يؤدي إلى الانهيار المالي للكثير من الأعمال التجارية. وعندما تكون هجمات الحاكم على الممتلكات واسعة وعمامة، وتؤثر على جميع أسباب الحياة، يصبح التراخي في النشاط التجاري شاملاً أيضاً» (تقرير البنك الدولي 1991، 174). ومعنى هذا بمصطلحاتنا المعاصرة أن القطاع الخاص بتركيزه على تعظيم الأرباح سيهتم بإرضاء المستهلكين وبتطوير تقنيات الانتاج الحديثة ورفع كفاءة الانتاج وتقليل التكاليف (Rees 1994, 46). ومن غير الدخول

في جدل حول التعريفات المعاصرة المتعددة التي طرحت لهذا المصطلح والتي تتفاوت في دقتها وشمولها يمكننا اعتماد تعريف عملي لهذا البحث وهو أن التخصيصية هي العملية التي يتم بموجبها نقل ملكية و/أو إدارة المؤسسات العامة الصناعية أو التجارية أو الخدمية إلى القطاع الخاص رغبة في تحقيق مجموعة من الأهداف ذلك بالإضافة إلى اجراء الاصلاحات القانونية والاقتصادية اللازمة لتحقيق تلك الأهداف في ظل القطاع الخاص. وتشير أدبيات التخصيصية في الدول الصناعية والنامية إلى ان نجاح هذه العملية يعتمد بالدرجة الأولى على استيعاب صانعي القرار لتشعب هذه العملية وصعوبتها وبعدها الزمني وامكانية اخفائها والآثار المترتبة على هذا الاخفاق وقدرتهم على التفاعل الايجابي مع مراحلها المتعددة وذلك من أجل تحقيق الأهداف المرجوة منها. لذلك فإننا سنحاول معالجة مجموعة من القضايا النظرية والعملية بالنسبة لعملية التخصيصية وذلك بالاعتماد على مزيج من الأدبيات النظرية والممارسات العملية في كل من الدول الصناعية والنامية. وسنحاول الاستفادة من هذا الاطار النظري في الأجزاء المتبقية من الورقة في معالجة التخصيصية في دولة الامارات العربية المتحدة وما تتضمنه من اشكاليات متعددة لا بد لصانع القرار من فهمها والتعامل معها حتى تكون هذه العملية محققة لأهدافها.

1 - القطاع العام والقطاع الخاص والدور التكاملي في عملية التنمية:

إن موجة التخصيصية التي تجتاح العالم منذ بداية الثمانينات على الصعيدين النظري والعملي كادت تنسي العديد منا في الدول النامية أن التخصيصية ليست هدفاً بذاتها بل وسيلة لتحقيق الاستغلال الأمثل لموارد المجتمعات النامية، من أجل تحقيق الأهداف التنموية المتعددة كالنمو الاقتصادي الذاتي وتنوع الهياكل الانتاجية وتنمية الموارد البشرية واستيعاب التقنية وزيادة الرفاه الاقتصادي لأبناء المجتمعات النامية. كما اننا كدنا نخلط بين توسيع نطاق القطاع الخاص وزيادة فعاليته وتكامله مع القطاع العام، وهو أمر مرغوب فيه، وبين الاعتقاد بأن القطاع الخاص المتطور كفيلاً بتحقيق التنمية الشاملة، بمعزل عن القطاع العام، وهذا أمر يتعارض مع المنطق والتاريخ. فالتجارب التاريخية تؤكد ان غالبية الدول الصناعية اليوم لم تحقق تقدمها ونهضتها الصناعية التي نشهدها، إلا من خلال دور فعال لحكوماتها في حماية الصناعات الناشئة وتشجيع الصادرات وتوفير عوامل النجاح الأخرى (Senghass 1985). وفضلاً عن ذلك، فإن النجاحات الاقتصادية التي حققتها دول شرق آسيا خلال الفترة 1965 - 1990، والتي أطلق عليها معجزة شرق آسيا، لم تكن ناتجة عن فعالية القطاع الخاص وحده في هذه الدول كما يدعي أصحاب النظرية الكلاسيكية الجديدة - بل انها حصيلة مبادرات فعالة واجابية من قبل القطاع العام، نتج عنها توسع وتطور القطاع الخاص واستفادته من الفرص التي أوجدها له القطاع العام. فأدبيات البنك الدولي تقر بأن معجزة دول شرق آسيا الاقتصادية لم تتحقق بسبب عدم تدخل القطاع العام في النشاط الاقتصادي وإنما نتيجة تبني حكومات هذه الدول مجموعة من السياسات، منها تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي، زيادة معدلات الاستثمار البشري، استقرار النظام المالي، تخفيف حدة التشوهات في نظام الأسعار، اختيار ودعم صناعات تصديرية معينة، وضع سقوف على كلفة رأس

المال، حماية الصناعات المحلية المنافسة للواردات، انشاء وتدعيم المؤسسات المالية والاستثمارية، تشجيع البحث والتطوير في العلوم الأساسية، انشاء مؤسسات لتسويق الصادرات... وغيرها من أشكال التدخل في مسار التنمية الاقتصادية (World Bank 1993). لذلك فلا بد لنا من التأكيد على أن التنمية الفعلية الشاملة لا يمكن أن تتحقق بتدوير القطاع الخاص - كما حدث في تجربة دول المعسكر الاشتراكي سابقاً - ولا بتهميش دور القطاع العام - كما تشير التوجهات الحالية في العديد من الدول النامية حالياً - بل أن المسار الأسلم يتمثل في تكامل القطاعين، كما حصل في تجارب الدول الصناعية وكما هو حاصل في دول شرق آسيا في الوقت الحاضر. بل أن هناك مجالاً لتوسيع نطاق عمل القطاع الخاص، وهناك ضرورة لرفع أداء القطاع العام في المجالات التي لا يمكن للقطاع الخاص أن يكون فعالاً فيها. ونجاح القطاع الخاص في القيام بدوره التنموي في دولة الامارات العربية المتحدة وبقية الدول النامية يعتمد على قدرة القطاع العام على وضع القوانين اللازمة لعمل السوق، كتعريف الملكية وطرق حمايتها وتطبيقها وتحقيق الاستقرار والأمن ووضع القوانين التي تنظم قيام الشركات وطرق حل المنازعات وحالات الإفلاس وغيرها (McLean 1987). كما أن تدخل القطاع العام يعتبر ضرورياً في الحالات التي تخفق فيها قوى السوق في تحقيق الاستغلال الأمثل لموارد المجتمع، ومن الأمثلة على هذا النوع من التدخل قيام القطاع العام بتوفير البنية الأساسية والخدمات الصحية وتعليم وتدريب الطاقات البشرية، خصوصاً إذا علمنا أن المورد الوحيد لهذه الدولة تصب إيراداته في ميزانية الدولة. وبالتالي، فإن عدم قيام القطاع العام بهذه المهام يعني تراجع فرص نمو القطاع الخاص، الذي لا يزال في مرحلة جنينية (Eggerston 1990). بل إن دور القطاع العام قد يتعدى - كما تشهد بذلك تجربة دول شرق آسيا - الدور التقليدي المتمثل في الوظائف المذكورة سابقاً إلى التدخل المباشر في توجيه مسيرة التنمية من خلال اختيار نشاطات اقتصادية معينة وتشجيعها بكافة السياسات التجارية كسعر الصرف والدعم وتوفير الأسواق واستيراد التقنية وغيرها من وسائل التقوية التي تزداد بموجبه القدرة التنافسية لهذه النشاطات، ومن ثم يتم تحويلها إلى القطاع الخاص لتنتقل بعد ذلك وهي أقدر على المنافسة محلياً ودولياً (Kim et al. 1994). ولكن لماذا كان دور القطاع العام فعالاً في عملية التنمية في الدول الصناعية ودول شرق آسيا بينما لم يكن كذلك في بقية الدول النامية، كما تشهد بذلك تجارب أغلب الدول النامية منذ الحرب العالمية الثانية وحتى وقتنا الحاضر؟ هذا ما سنحاول الإجابة عنه في الفقرات التالية.

2 - أسباب ضعف أداء القطاع العام في الدول النامية:

لقد اتضح لنا من التحليل السابق أن القطاع العام لعب دوراً لا غنى عنه في عملية التنمية، كما تشهد بذلك تجارب الدول الصناعية وبعض من الدول النامية. وقد ذكرنا كذلك أن هذا القطاع نجح في القيام بدوره التنموي في أغلب الدول الصناعية وفي بعض من الدول النامية، كدول شرق آسيا، لكنه أخفق في غالبية الدول النامية... فما السبب يا ترى في تفاوت الأداء هذا؟

تشير بعض الأدبيات التنموية إلى أن الضعف في أداء القطاع العام في أغلب الدول

النامية يعود، وبالدرجة الأولى، إلى الفجوة الموجودة بين مصالح الفئات الحاكمة في هذه الدول ومصلحة غالبية أفراد المجتمع الأمر الذي ينتج عنه هدر لموارد المجتمع وتوجيهها لتحقيق مصالح الفئات الحاكمة على حساب أغلب أفراد المجتمع، وذلك ينتج عنه هدر لكثير من موارد المجتمع بإنفاقها على الأمن والمشاريع المظهرية والدعاية الاعلامية وشراء الأسلحة من القوى الخارجية، مقابل توفير هذه القوى الخارجية الحماية لهذه الفئات الحاكمة. بل، وأكثر من ذلك، فإن اختلاف المصالح بين الأقليات الحاكمة والأغليات المحكومة يجعل الفئة الأولى أكثر حرصاً على الحفاظ على الأوضاع الراهنة وعدم المبادرة بتنفيذ متطلبات التنمية الفعلية، كتطوير الموارد البشرية والانضمام إلى تكتلات اقتصادية ومعالجة كافة المشاكل التنموية بوضوح وجدية (Grabowski 1994). وهذه إشكالية لا يمكن علاجها إلا بالمشاركة السياسية التي تساعد تدريجياً في تطوير بيئة مؤسسية، بأبعادها السياسية والقانونية والاعلامية والتربوية، تؤدي بدورها إلى بلورة تصورات واضحة لأهداف المجتمع بكل شرائحه، واقتراح الوسائل الأمثل لتحقيق تلك الأهداف. وعلى الرغم من أن «نمور» شرق آسيا (تايوان، كوريا الجنوبية، هونغ كونغ، وسنغافورة) لم تكن فيها مشاركة سياسية فعلية في بداية تطورها الصناعي، إلا أن حكوماتها تميزت بمقومين أساسيين تفتقدتهما أغلب الدول النامية، هما الاعتماد على الطاقات عالية التعليم والتدريب لتخطيط وتنفيذ المشاريع التنموية، فضلاً عن انخفاض نسبة الفساد الإداري والمحسوبية (Vogel 1991). يتضح مما سبق إذن أن القطاع العام له دور محوري، خصوصاً في التأسيس لعملية التنمية. كما أن فعالية هذا الدور تعتمد على طبيعة النظام السياسي وتوجهاته التنموية، ومدى مطابقة أهدافه لأهداف غالبية شرائح المجتمع.

أهداف التخصيصية في دولة الامارات

إن نجاح التخصيصية يعتمد على وضوح الأهداف التي ترنو الدولة إلى تحقيقها، من تحويل عدد من مؤسساتها العامة إلى القطاع الخاص، لأن مسار التخصيصية يتحدد بهذه الأهداف (Cowan 1990, 9). فعلى سبيل المثال إذا كانت الدولة تمر بظروف مادية صعبة وترغب في زيادة إيراداتها. فقد تبدأ بتخصيص المؤسسات الكبيرة والرابحة. وإذا كانت ترغب في زيادة كفاءة الأداء واستقطاب التقنية قد توقع عقد ادارة مع مؤسسة أجنبية. أما إذا كانت ترغب في تحسين مستوى توزيع الدخل وضمان عدم إعادة تأميم الحكومة للمؤسسة العامة، فإنها ستقوم باستخدام الاكتتاب العام في تحويل المؤسسة العامة إلى القطاع الخاص... وهكذا دواليك. ولا شك ان موجة التخصيصية التي اجتاحت العالمين الصناعي والنامي منذ أواخر السبعينات تستند إلى مبررات اقتصادية وسياسية وأيديولوجية واجتماعية. وعلى الرغم من أهمية الدوافع غير الاقتصادية وراء هذه الظاهرة، إلا أننا سنركز حديثنا على المبررات الاقتصادية خاصة تلك التي نعتقد ان لها صلة بواقع دولة الامارات العربية المتحدة والتي تشتمل على ما يلي:

1 - رفع كفاءة الأداء الاقتصادي: يعاني عدد كبير من المؤسسات العامة في دولة الامارات العربية، كبقية الدول النامية، من ضعف في الأداء الاقتصادي، والذي يعود في

اعتقادنا إلى ضعف القدرات الإدارية وافتقارها للصلاحيات وتفشي الفساد الإداري وغياب المحاسبة وتداخل الاعتبارات السياسية مع الأهداف الاقتصادية، وتضارب المصالح الشخصية وتداخلها مع المصالح العامة. ولا شك أن غياب المشاركة السياسية في هذه الدولة يعتبر سبباً رئيسياً لوضع المؤسسات العامة المذكور سابقاً، وذلك لأن هذه المشاركة السياسية تعني - من بين أمور أخرى - فصل مصالح المجتمع عن المصالح الخاصة، وتحديد أولويات المجتمع بكل وضوح، والتأكد من الحفاظ عليها من خلال بيئة مؤسسية تتدافع فيها المؤسسات التشريعية المنتخبة والقضاء المستقل والصحافة الحرة والسلطة التنفيذية، مجتمعة، للحفاظ على مصالح الأجيال الحالية والمستقبلية وتوفير بيئة المساءلة والمحاسبة (accountability)، التي تعتبر ضرورية لرفع الأداء في شتى مجالات الحياة، كما يشهد بذلك واقع الدول الصناعية في وقتنا الحاضر (Lonsdale 1986, 135).

ولا شك أن تخصيص بعض من المؤسسات العامة في هذه الدولة سيساعد في زيادة أدائها الاقتصادي من عدة وجوه، أهمها: أولاً، تقليل أو إزالة التدخل الحكومي في عملية صنع القرار مما يعني أن هذه المؤسسات ستركز على أدائها المتمثل في زيادة أرباحها وتقليل تكاليفها وتطوير جودة منتجاتها، وستتجاهل الأهداف غير الاقتصادية خاصة السياسية منها. ثانياً، تقليل فجوة المعلومات بين المالكين والإدارة. فتخصيص المؤسسة العامة يجعل إدارتها مسؤولة أمام المساهمين وحدهم، وهذا يساعد الفئة الأخيرة في مراقبة أداء المؤسسة والتأثير على إدارتها وأدائها بكافة أنواع الحوافز الإيجابية والسلبية. ثالثاً، زيادة درجة الانضباط المالي، لأن تخصيص المؤسسة العامة يحرمها من الضمان الحكومي في حالة الخسارة أو الإفلاس أو محاولة الاستيلاء من قبل مساهمين جدد وإدارة جديدة في حالة الانخفاض غير العادي في قيمة أسهمها (Vickers & Yarrow 1993, 11). والآثار السابقة لنقل المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص تؤكدتها وإلى حد كبير تجارب التخصيصية في الدول الصناعية والنامية. ففي المملكة المتحدة أدى تخصيص مجموعة من المؤسسات العامة في الثمانينات، كالطيران والكهرباء والاتصالات والصلب والفحم وخدمات البريد والغاز... وغيرها، إلى زيادة ملموسة في إنتاجية العمل وإنتاجية عناصر الانتاج الأخرى (Rees 1994, 47-49). وفي عام 1991 كانت الانتاجية الكلية لعناصر الانتاج في شركة التللفونات المكسيكية التي تم تخصيصها قد ازدادت بحوالي 15% عما كانت عليه قبل تخصيصها (Tandon 1994, 66-76). غير أن تحقق هذه الآثار الإيجابية للتخصيصية يعتمد على توفير بيئة تنافسية وقوانين تنظم تسعير وإنتاج المؤسسات ذات الاحتكار الطبيعي، واتباع سياسات اقتصادية كلية تنسجم مع حرية السوق وسيادة قوى العرض والطلب، كما سيتضح لاحقاً.

2 - تخفيف الأعباء المالية للدولة: تعاني دولة الامارات منذ بداية الثمانينات من عجز متزايد في موازنتها العامة، نتيجة لتراجع أسعار النفط وإيراداته بمعدلات لم يواكبها تراجع مشابه في النفقات العامة. ففي عام 1994 كانت نسبة العجز إلى الناتج المحلي الاجمالي للدولة تعادل 11%. ومن المتوقع أن يتفاقم عجز الموازنة العامة في السنوات المقبلة، نظراً لإمكانية تراجع أسعار النفط وإيراداته من جانب، وتزايد النفقات العامة

كالتسلح وتوسيع الطاقة الانتاجية النفطية، من جانب آخر (اليوسف 1993 97 - 104). وفي مواجهة هذا الواقع المالي للدولة تطرح التخصيصية كوسيلة لتخفيف أعبائها المالية. وهذا الطرح ينطلق من افتراض مؤداه أن عدداً كبيراً من المؤسسات العامة في الدول النامية يمثل عبئاً مالياً على الحكومة. وبالتالي، فإن تخصيص عدد من هذه المؤسسات سيقلل أعباء الحكومة المالية بالتخلص من المؤسسات الخاسرة وتقليل نفقات الدعم، فضلاً عن توليد الإيرادات من عملية بيع هذه المؤسسات. واستناداً إلى الدراسات المتوافرة فإن العجز الذي تعاني منه هذه المؤسسات العامة في الدول النامية قدر بحوالي 3% من الناتج المحلي الإجمالي في أواخر السبعينات وتصل هذه النسبة إلى 5,5% في حالة إضافة الدعم الحكومي لهذه المؤسسات. وفي بداية الثمانينات قدرت ديون هذه المؤسسات العامة بحوالي 10% - 12% من الناتج المحلي الإجمالي لعدد من هذه الدول (Gillis 1989). وجدير بالذكر إن من الأخطاء الشائعة في الحديث عن التخصيصية هو الاعتقاد أن بيع الدولة لبعض من مؤسساتها العامة يؤدي دائماً إلى تحسين وضعها المالي. والحقيقة أن أثر التخصيصية على الموازنة العامة للدولة محايد، أي أنه لا ينتج عنها تغير فعلي في صافي موارد الدولة، هذا إذا افترضنا أنها تمت في اقتصاد يتصف بتوافر المعلومات وبأسواق مالية متطورة وبنظام ضريبي محايد أي أنه ليست له آثار تشويهية. فعلى الرغم من أن تخصيص بعض المؤسسات العامة يؤدي إلى تخفيض الأعباء المالية للدولة في الوقت الحاضر، إلا أن هذا البيع يؤدي في الوقت نفسه إلى انقطاع العائد الذي كانت تحصل عليه الدولة من المؤسسات التي تم تخصيصها. فالتخصيصية، إذن، لا تحدث زيادة في موارد الدولة وإنما تحدث تغيراً في مكونات هذه الموارد، وذلك لأن بيع المؤسسات العامة تنتج عنه زيادة في السيولة لدى الحكومة في مقابل إنخفاض في أصولها التي كانت تمتلكها في المؤسسات العامة. أما القطاع الخاص فإن شراء للمؤسسات العامة يقلل من حجم سيولته ويزيد من حجم أصوله في المؤسسات التي تم تخصيصها (Adam et al. 1992, 9). ولكن كيف ومتى يمكن، إذن، لبيع المؤسسات العامة أن يؤثر على الموازنة العامة للدولة؟ إن هذا الأمر يتحقق في حالات تعتبر استثناء على القاعدة المذكورة سابقاً. والاستثناءات تحدث عادة بسبب عدم تحقق عدد من الافتراضات التي تقوم عليها القاعدة المذكورة وهي كثيرة، وسنكتفي بالتعرض لأهمها، توضيحاً للكيفية التي يمكن أن تؤثر بها التخصيصية على صافي الوضع المالي للحكومة. ومن هذه الاستثناءات ما يلي:

(أ) ان التخصيصية قد ينتج عنها أثر على صافي موارد الحكومة في حالة اختلاف القيمة التي يضعها كل من القطاع العام والقطاع الخاص على الإيرادات (الحصيلة) المتولدة من الأصول، حتى لو تساوت قيمة هذه الإيرادات في حالتها الملكية العامة والخاصة. ويمكننا توضيح هذه الحالة ببعض الأمثلة. فعلى سبيل المثال، إذا كان اقتصاد الدولة المقبلة على التخصيصية يعاني من تشوهات ضريبية بما يجعل قيمة السيولة الناتجة عن بيع المؤسسة العامة أكبر عند الحكومة منها في يد القطاع الخاص، فإن ذلك يعني أن التخصيصية - في هذه الحالة - ستؤدي إلى زيادة فعلية في صافي موارد الحكومة (Jones et al. 1990, 73). ومن الأمثلة الأخرى التي توضح هذه الحالة، كون

الحكومة غير قادرة على الحصول على السيولة، محلياً لأسباب تتعلق بالقيود على التوسع النقدي، أو خارجياً بسبب ضعف مصداقيتها الاقتصادية في أسواق المال العالمية. في هذه الحالة يكون سعر خصمها (أي تفضيلها) للايرادات الحالية (سواء من العملة المحلية أو الأجنبية) مرتفعاً مقارنة بسعر خصم المشتري، سواء كان هذا المشتري محلياً أو أجنبياً. ونتيجة لذلك، فإن حساب القيمة الحالية للأرباح المتوقع تدفقها من المؤسسة العامة، والتي سيدفعها المشتري ثمناً للمؤسسة العامة، سيكون على أساس سعر خصم الحكومة. وهذا يعني أن القيمة التي سيدفعها هذا المشتري ستكون أقل من القيمة التي كان سيدفعها في حالة استخدام سعر خصمه المنخفض نسبة إلى سعر خصم الدولة (Adam et al. 1992, 10).

ب) إن قدرة الحكومة على تعظيم إيراداتها من بيع المؤسسات العامة يعتمد على مصداقيتها لدى المشتري المحلي أو الأجنبي، التي تتمثل في قناعة هذا المشتري بأن الحكومة لن تقبل في المستقبل على تبني سياسات تؤدي إلى إنخفاض في أصول المؤسسة، كتغيير الهيكل الضريبي أو فرض قيود على الأسعار أو تعديل القوانين المنظمة لعمل القطاع الخاص أو تحديد نسبة الأرباح التي يمكن تحويلها إلى الخارج في حالة كون المشتري أجنبياً؛ ذلك فضلاً عن عدم التزام الحكومة بعدد من شروط عقد بيع المؤسسة العامة (Adam. et al. 1992, 57).

ج) لقد ذكرنا سابقاً أن من بين أهم مبررات التخصيصية هو زيادة كفاءة أداء المؤسسة الاقتصادية. وهذا يعني زيادة إنتاجيتها وارتفاع حجم الأرباح المتدفقة عليها. ولا شك أن زيادة قيمة أصول المؤسسة وأرباحها، بعد التخصيصية، تؤدي بدورها إلى زيادة حجم الضرائب المتحصلة للدولة من هذه المؤسسة.

3 - تطوير القطاع الخاص: تشير تجارب الدول الصناعية والنامية منذ نهاية الحرب العالمية الثانية إلى أن الدول التي وجد فيها قطاع اقتصادي خاص متطور، إلى جانب القطاع العام، قد نجحت في تحقيق تنمية فعلية تمثلت في تصحيح هياكلها الاقتصادية واستيعابها للتقنية المعاصرة، وتطور مهاراتها البشرية وزيادة مستوى رفاهها الاقتصادي، بينما لم تتحقق النتائج نفسها في الدول التي اعتمدت على القطاع العام وحده، كما حصل في دول المعسكر الاشتراكي سابقاً. وفي دولة الامارات، لا يزال القطاع الخاص ضعيفاً ومجزأاً ومعتمداً بدرجة كبيرة على القطاع العام، ولا تزال مساهمته في النشاطات الانتاجية وفي توظيف الطاقات وتدريبها محدودة. ولا شك أن التخصيصية تعتبر خطوة مهمة في توسيع نطاق القطاع الخاص وتعميق دوره في عملية التنمية، بأبعادها المتعددة.

4 - توسيع نطاق الملكية: يتصف اقتصاد دولة الامارات العربية المتحدة بالاعتماد على القطاع النفطي كمصدر وحيد للدخل. وبما أن الحكومة هي التي تملك هذا القطاع وتحدد وجوه إنفاق إيراداته، فإن القطاعات الاقتصادية الأخرى تعتمد كلياً على القطاع الحكومي في نموها وتوسعها. لذلك فإن تقليل اعتماد القطاعات الأخرى في السنوات المقبلة على القطاع العام، يمكن تحقيقه من خلال توسيع نطاق ملكية عناصر الانتاج، وذلك

بتخصيص جزء من المؤسسات الانتاجية، بما فيها بعض المؤسسات النفطية. وفي اعتقادنا أن هذا التوسع في ملكية أصول المؤسسات المنتجة سيسهل على الحكومة التقليل التدريجي لدعمها الحالي للمؤسسات الخدمية، كالصحة والكهرباء والماء والتعليم وغيرها من المؤسسات التي يصعب تخصيصها في الوقت الحاضر، نتيجة لضعف القاعدة الانتاجية وغياب التنوع في مصادر الدخل لأفراد المجتمع. فعلى سبيل المثال، تشير تجربة ثاتشر التخصيصية إلى أن مستوى الخدمات الصحية والتعليمية قبل فترة التخصيصية كان أفضل منه بعد تبني تلك السياسات (صندوق النقد العربي 1996). وتزداد أهمية التنبيه إلى محذور البدء بخصخصة القطاعات الاجتماعية في دولة كدولة الامارات العربية المتحدة، التي تتصف بندرة الموارد البشرية وانخفاض مستوى ونوعية الخدمات الأساسية، فضلاً عن تفاوت المستوى المعيشي بين اماراتي أبوظبي ودبي من جانب، وبقيّة الامارات من جانب آخر.

اختيار المؤسسات المرشحة للتخصيصية

بعد تحديد أهداف التخصيصية لا بد للحكومة من اختيار المؤسسات العامة المرشحة للتخصيصية، لأن بعضاً من المؤسسات العامة لا يمكن تخصيصها لاعتبارات استراتيجية أو أمنية أو وطنية، وبعضها الآخر لا يتوقع لأدائها أن يتحسن، حتى في ظل إدارة القطاع الخاص، وبالتالي لا بد من تصفيتها. وبعد تعريف القطاعات والمؤسسات الاستراتيجية تقوم هيئة التخصيصية بتحديد مسار برنامج التخصيصية، وذلك من خلال الإجابة عن الأسئلة التالية: هل تبدأ عملية التخصيصية بقطاع الخدمات أم بالقطاع الصناعي؟ وماذا عن القطاع الزراعي في حالة وجوده؟ بالمؤسسات الكبيرة أم بالصغيرة؟ الرابحة أم الخاسرة؟ المؤسسات التي تعمل في ظل سوق تنافسية أم المؤسسات الاحتكارية؟ وعلى الرغم من أن الإجابات الدقيقة عن هذه التساؤلات تتفاوت بتفاوت الدول وأوضاعها الاقتصادية وغير الاقتصادية، غير أنه بالإمكان بلورة بعض من المنطلقات الهامة وفتيح بعض الآفاق في هذا السياق، وذلك بالاستفادة من أدبيات التخصيصية النظرية وتجارب الدول الصناعية والنامية على حد سواء. فالبدء بالمؤسسات الصغيرة، التي ليست لها سلطة احتكارية، يجنب المستهلكين احتمالات الارتفاع في الأسعار الناتج عن نقل المؤسسات الاحتكارية إلى القطاع الخاص، ويساعد الدولة في بيع عدد كبير من مؤسساتها العامة، ويمكن هيئة التخصيصية من كسب خبرة تدريجية في مجال تخصيص المؤسسات يستفاد منها لاحقاً في تخصيص المؤسسات الكبيرة (Galal & Shirley 1994, 101 - 102). كما أن انخفاض السعر الذي تعرض به هذه المؤسسات للبيع، مقارنة بالمؤسسات الكبيرة، يجعل عدد المشترين أكبر، فضلاً عن سهولة وسرعة تصحيح أوضاع المؤسسات الصغيرة المالية. أما تخصيص المؤسسات الكبيرة فيحقق للدولة مكاسب اقتصادية أكبر تتمثل في تقليل الأعباء المالية للدولة المتمثلة في الدعم والديون، فضلاً عن توليدها للإيرادات وإيجاد مصداقية لتوجه الدولة نحو التخصيصية، ومساعدتها في التعجيل بتطوير القطاع الخاص وأسواق المال، ويوفر عليها مبالغ كبيرة من

الاستثمارات الضرورية لتطوير بعض المؤسسات العامة (Cowan 1990, 54). غير أن تخصيص هذه المؤسسات يعني، في كثير من الأحيان، تحويل مؤسسات تتصف بالاحتكار الطبيعي وهي مؤسسات تتصف بوفورات الحجم، أي أن تكاليفها، وبالتالي أسعار منتجاتها، تنخفض مع زيادة حجم الإنتاج، وهذا يعني أن الكفاءة المثلى في الإنتاج تتحقق بوجود مؤسسة واحدة تلبي إجمالي طلب السوق. وهذا بدوره يعني ضرورة وجود رقابة حكومية على هذه المؤسسات، في حالة تخصيصها، لحماية المستهلك من الارتفاع غير المبرر في الأسعار، أو الانخفاض في جودة السلع والخدمات التي تنتجها. وبالتالي، ليست هناك قواعد ثابتة لاختيار المؤسسات المرشحة للتخصيص، تنطبق على جميع الدول، وذلك لأن البدء بالمؤسسات الصغيرة أو الكبيرة ستحدده الظروف الخاصة بكل دولة فضلاً عن الأهداف من وراء هذه التخصيصية. فالدولة التي ترغب في الحصول على الإيرادات أو إيجاد مصداقية لدى المشتريين بإمكانية بيع المؤسسات العامة، ستبدأ ببيع مؤسساتها العامة التي تحقق أرباحاً عالية، سواء كانت كبيرة الحجم أو صغيرة الحجم. والدولة التي تعاني من ضعف القطاع الخاص وتفتقد الأسواق المالية المتطورة، ولا ترغب في هيمنة المشتريين الأجانب على قطاعاتها الاستراتيجية، قد تضطر إلى البدء بالمؤسسات الصغيرة حتى يتسنى لها ترويض العقبات المذكورة. وهذا ما تؤكد تجارب الدول الصناعية والنامية. فالمملكة المتحدة وتشيلي وجامايكا والمكسيك وبولندا والفلبين بدأت بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، التي تنتج السلع التي تدخل في التجارة الدولية، نظراً لسهولة وسرعة بيع هذه المؤسسات وقلة إعادة الهيكلة التي تتطلبها وقدرة القطاع الخاص على شرائها، ولا تثير، بالتالي، حساسية تدخل المشتريين الأجانب. وفي المقابل، قامت دول أخرى كالأرجنتين والبرازيل بتخصيص مؤسساتها العامة الكبيرة ومن أهمها المؤسسات الخدمية، كالتلفونات والكهرباء والبريد والتأمين والفنادق وغيرها (Kikeri et 1992, 48 - 49). ونظراً لمحدودية خبرة دولة الإمارات العربية بعملية التخصيصية، وغياب أسواق المال المتطورة، فقد يكون من الأفضل أن تبدأ هذه الدولة بتخصيص المؤسسات الصغيرة (كالمؤسسات المالية ومصانع الأسمنت والفنادق) يتم الانتقال بعدها إلى تخصيص المؤسسات متوسطة الحجم (كالمصافي والناقلات وبعد ذلك يتم تخصيص المؤسسات الكبيرة كالمجمعات البتروكيمياوية والاتصالات وغيرها).

وفي اعتقادنا أن أحد العوامل الرئيسية في حسن اختيار المؤسسات العامة المرشحة للتخصيص ونجاح عملية التخصيصية، بوجه عام، هو وجود تقييم شامل لواقع المؤسسات العامة من جوانب عدة، منها أدائها المالي وإنتاجيتها وسياساتها التسعيرية واستراتيجياتها التسويقية وكفاءة إدارتها، وذلك لتحديد قيمة بيعها وتمكين المشتريين من تكوين توقعاتهم لمستقبل أداء هذه المؤسسات. وفي هذا الصدد، يقترح جوني جونز وآخرون (Jones et al. 1990, 16) أن يتم بيع المؤسسة العامة إذا كان عائدها الاجتماعي في ظل القطاع العام أقل من عائدها الاجتماعي المتوقع في ظل القطاع

الخاص. هذا الشرط يمكن التعبير عنه رياضياً على النحو التالي:

$$\Delta w = V_{sp} - V_{sg} + (\lambda_g - \lambda_p) Z > 0 \quad (1)$$

حيث إن:

Δw = التغير في الرفاة الاجتماعي

V_{sp} = قيمة المؤسسة المجتمعية في ظل إدارتها من قبل القطاع الخاص

λ_g = المضاعف الظلي للإيرادات الحكومية (shadow multiplier on government revenue)

λ_p = تعبير عن المضاعف الظلي للمال الخاص (shadow multiplier on private funds)

Z = القيمة الفعلية التي تُباع بها المؤسسة العامة

V_{sg} = قيمة المؤسسة المجتمعية في ظل إدارتها من قبل القطاع العام

المعادلة رقم (1) تعني باختصار أن بيع المؤسسة العامة لا بد أن يؤدي إلى زيادة في رفاه المجتمع. وبإعادة ترتيب هذه المعادلة يمكننا الحصول على المعادلة التالية:

$$V_{sp} + (\lambda_g - \lambda_p) Z > V_{sg} \quad (2)$$

والتي تشير إلى أن الدولة يجب أن تقوم ببيع المؤسسة العامة إذا كان عائدها الاجتماعي تحت إدارة الدولة أقل من مجموع عائدها المتوقع في ظل القطاع الخاص زائداً علاوة البيع. وجدير بالذكر أن هذا الأسلوب، الذي يقترحه جونز والآخرين، هو ما يُعرف في الأدبيات الاقتصادية بأسلوب تحليل التكاليف والعائد (Cost benefit analysis) والذي يتم استخدامه هنا بصورة معكوسة، أي أننا نحاول في السياق الحالي معرفة جدوى بيع مؤسسة عامة بدل جدوى شراء مؤسسة أو إقامة مشروع جديد، كما هو الحال في دراسات الجدوى التقليدية.

غير أن ندرة البيانات اللازمة لتطبيق هذه المنهجية في دولة الإمارات وغيرها من الدول النامية، فضلاً عن تأثير العوامل غير الاقتصادية في عملية التخصيصية في دولة الإمارات العربية المتحدة، قد يجعل عملية اختيار المؤسسات المرشحة للتخصيصية تتم على أسس تقديرية أكثر من كونها مبنية على اعتبارات اقتصادية وفنية بحتة. وعلى ضوء البيانات المحدودة وغير التفصيلية، التي استطعنا الحصول عليها عن أهم المؤسسات العامة في دولة الإمارات، فإن المؤسسات التي يمكن اعتبارها في مقدمة المؤسسات المرشحة للتخصيصية تظهر في الجدولين 1 و2.

ويتضح من الجدولين أن قائمة المؤسسات المرشحة للتخصيصية تشتمل على المؤسسات الاتحادية والمحلية، وتتكوّن من مؤسسات إنتاجية وأخرى خدمية. كما أنها تتفاوت في حجمها. وقد استثنينا من القائمة المذكورة مؤسسات خدمية كالتعليم والكهرباء والأشغال والبلديات والصحة والمطارات والجمارك، وغيرها من المؤسسات التي نرى أن

الجدول رقم (1): أهم المؤسسات المحلية المرشحة للتخصيصية في دولة الامارات العربية المتحدة

المؤسسة	الملكية العامة (%)
مصانع البتروكيماويات (انتاج الأمونيا واليوريا)	66,66
تكرير النفط (مصفاتا الرويس وأم النار)	100
شركة الألومنيوم (دوبال) في دبي	100
شركة غاز أبوظبي (ادغاز)	51
مجمع الرويس للغاز (جاسكو)	68
شركة الشارقة لتسييل الغاز	100
شركة غاز دبي (دوغاز)	100
شركة دبي للأسلاك (دوكاب)	70%
أدنوك للتوزيع (أدنوك فود)	100
مصنع الطحين والدقيق في أبوظبي	100
طيران الامارات (دبي)	100
شركة أبوظبي العاملة في المناطق البحرية (ادما العاملة)	60
شركة أبوظبي للعمليات البترولية البرية (آدكو)	60
شركة تطوير حقل زاكم (زادكو)	88
شركة الانشاءات البترولية الوطنية المحدودة (إن.بي.سي.سي)	70
شركة أبوظبي لمنتجات وكيمياءات الحفر المحدودة (آدكاب)	75
شركة الحفر الوطنية (إن.دي.سي)	100
شركة أبوظبي لإدارة الموانئ البترولية (آدبوك)	60
شركة أبوظبي للخدمات البحرية (إن.ام.اس)	60
شركة ناقلات أبوظبي الوطنية المحدودة (ادناتكو)	100%
شركة نقل الغاز المسيل	51%
شركة الجرافات البحرية الوطنية (ن.م.د.س)	40%
المؤسسات المالية	---

المصدر:

مجموعة من النشرات الرسمية

الجدول رقم (2): أهم المؤسسات الاتحادية المرشحة للتخصيصية في دولة الامارات العربية المتحدة

المؤسسة	الملكية العامة (%)
مؤسسة الامارات للاتصالات	60
المصرف العربي للاستثمار والتجارة الخارجية	42,22
مصرف الامارات الصناعي	51
مؤسسة الامارات العامة للبترول	100
مؤسسات الامارات للنقل والخدمات	100

المصدر:

مجموعة من نشرات وزارة المالية والصناعة.

نقل ملكيتها إلى القطاع الخاص في الوقت الحاضر يعتبر سابقاً لأوانه نظراً لأهميتها في تطوير البنية الاجتماعية والبشرية اللازمة لعملية التنمية، كما بينا سابقاً. ولا شك أن عدم تخصيصها في الوقت الحاضر لا يعني بقاءها بمعزل عن الترشيح ورفع درجة الأداء، الذي يمكن أن يتم بوسائل أخرى كتوقيع عقود الإدارة أو الإيجار أو الامتياز مع القطاع الخاص المحلي والعالمي، في حالة الرغبة في الاستفادة من التقنية المتطورة. ولا شك أنه في حالة توسيع نطاق الملكية الذي سينتج عن تخصيص بعض من المؤسسات الإنتاجية، كالمصافي والصناعات البتروكيماوية وغيرها، سيكون الفرد في الدولة أكثر استعداداً لتقبل انخفاض الدعم في المؤسسات الخدمية كالكهرباء والتلفونات والماء، خصوصاً إذا كانت هناك عدالة في تنفيذ هذه السياسة لا يستثنى منها إلا ذوي الدخل المحدود.

توفير شروط النجاح

إن درجة نجاح عملية التخصيصية تعتمد من بين أمور أخرى على توفر مجموعة من الشروط أهمها ما يلي:

1 — تشكيل هيئة مستقلة للتخصيصية: إن التخصيصية عملية طويلة وشاقة ومتعددة الأبعاد ولها انعكاسات اقتصادية وغير اقتصادية. ونجاحها يعتمد على عوامل عدة، منها وجود هيئة مستقلة تتحلّى بدعم القيادات السياسية في الدولة ومرتبطة برئيس مجلس الوزراء، ولديها صلاحيات واسعة ولدى أعضائها خلفية واسعة في موضوع التخصيصية، فضلاً عن عدم ارتباط مصالحهم الشخصية بصورة مباشرة بالمؤسسات العامة المرشحة للتخصيصية. ويحبذ كذلك أن تكون غالبية أعضائها من ذوي الخبرة الواسعة في القطاع الخاص، ومن الخبراء في مجالات الأعمال والاقتصاد والقانون والأعمال المصرفية، وأن لا يتجاوز عددهم عشرة أشخاص، وذلك لزيادة فرص الإنجاز وتقليل إمكانية الجدال العقيم. ومن المتوقع أن تستعين هذه الهيئة في المراحل المختلفة لعملية

التخصيصية بالهيئات المحلية والأجنبية لتحقيق أهدافها على أكمل وجه. وقد يكون من المستحسن أن تتعاقد مع إحدى المؤسسات الاستثمارية ذات الخبرة الفعلية في تخصيص المؤسسات العامة في الدول النامية. وفي دولة الإمارات، قد تكون هناك ضرورة، في ظل وجود مؤسسات اتحادية وأخرى محلية، لقيام هيئة اتحادية وهيئات محلية مع ضرورة إيجاد نوع من التنسيق بينها، من أجل نجاح عملية التخصيصية. ولا بد من أن يتصف عمل هاتين الهيئتين بالشفافية (transparency) التامة — أي وضوح عمل هاتين المؤسستين على كل مستوى من مستويات اتخاذ القرار — تجنباً للفساد ورفعاً لكفاءة الأداء. وجدير بالذكر أنه لا توجد حتى الآن مؤسسة بالمعايير السابقة في دولة الإمارات. كما أن جهود التخصيصية في هذه الدولة ما زالت محلية، أي في إمارات دون أخرى. وحتى هذه الجهود المحلية تبقى، في اعتقادنا، متواضعة ولا تتناسب مع الأهداف المنشودة.

2 — إعادة الهيكلة: قبل نقل المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص تقوم الحكومات عادة ببعض الإجراءات التمهيديّة (إعادة الهيكلة) التي تساعد في نجاح عملية التخصيصية. فعلى سبيل المثال، قد يكون هناك مانع دستوري لنقل ملكية أو إدارة مؤسسة أو أكثر من المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص، مما يتطلب تعديلاً في بعض من مواد الدستور أو القوانين المنبثقة عنه. وقد تكون هناك حاجة إلى تغيير الوضع القانوني للمؤسسة المرشحة للتخصيصية، نفسها، كتحويلها من مؤسسة عامة إلى شركة مساهمة تعرض للبيع إلى القطاع الخاص. وفي حالات عدة، تلجأ الحكومة إلى تقليل عدد العاملين في المؤسسة أو زيادة النفقات الاستثمارية فيها قبل تخصيصها. وإذا كانت المؤسسة كبيرة، فقد يكون من المستحسن تجزئتها إلى وحدات منفصلة لتقليل الاحتكار وزيادة المنافسة ورفع كفاءة الأداء، لكن بشرط أن لا تؤدي هذه التجزئة إلى تضييع فرصة الاستفادة من وفورات الحجم. فالتجزئة يمكن أن تتم في بعض نشاطات المؤسسات العامة التي لا تتصف بوفورات الحجم، ولا تتم في تلك التي تتصف بهذه الوفورات. فعلى سبيل المثال، بينما تتصف عملية توفير الخدمات التلفونية بوفورات الحجم، فإن بيع أجهزة التلفونات لا تتصف بهذه الوفورات، مما يعني إمكانية تجزئة الثانية وعدم تجزئة الأولى. وفي حالة خدمات الكهرباء توجد وفورات الحجم في التوزيع ولا توجد هذه الوفورات في التوليد. وبالتالي، فبالإمكان إدخال المنافسة في سوق الأخيرة بتجزئتها (Galal & Shirely 1994). ومن أمثلة المؤسسات العامة التي تمت تجزئتها، خدمات القطارات في المملكة المتحدة (102). حيث تقرر، وفق ما ذكره برنامج بانوراما في تلفزيون BBC، بقاء شبكة القضبان في ملكية الدولة باسم British Rail وتحولت عمليات تسيير القطارات إلى القطاع الخاص (تخصيص خدمات القطارات في المملكة المتحدة 27 / 12 / 1994). أما إذا كانت المؤسسات تنتج سلعاً تدخل في التجارة، فإن المنافسة يمكن إدخالها من خلال إزالة تدريجية للحواجز الجمركية وغير الجمركية على الواردات من العالم الخارجي. فضلاً عن الإجراءات السابقة، يمكن الأخذ ببعض من السياسات التي يمكن أن ترفع أداء المؤسسة العامة، بما يزيد من فرص بيعها وبسعر أعلى. ومن هذه السياسات فرض قيود لترشيد نفقات المؤسسة وتعيين مدراء يمتلكون خبرة من القطاع الخاص، وتقليل المركزية في اتخاذ

القرارات، وإيجاد نظام للحوافز يرتبط بالأداء والأرباح المتحققة، وإبعاد المؤسسة عن تأثيرات السياسيين قدر الإمكان (Rees 1994, 47). وقد تكون مشكلة إعادة هيكلة العمالة من أهم قضايا إعادة الهيكلة، نظراً لتكُدس مواطني الدولة في مؤسسات القطاع العام ذلك بالإضافة إلى انخفاض نسبة هذه العمالة المواطنة إلى إجمالي القوى العاملة، التي لا تتعدى الـ 10% في منتصف التسعينيات. لذلك، لا بد من اتباع مجموعة من السياسات التي تقلل من الآثار السلبية لعملية الخصخصة على هذه العمالة المواطنة والتي من بينها إعطاؤهم الخيار في الالتحاق بالمؤسسة المخصصة أو التقاعد، وكافة الحقوق المرتبطة به، فضلاً عن إعطائهم جزءاً من أسهم المؤسسة العامة وبأسعار مخفضة، وتقييد الإدارة الجديدة بعدم التخلص من العمالة المواطنة الراغبة في البقاء في المؤسسة بعد تخصيصها لفترة لا تقل عن 5 أو 6 سنوات على الرغم من الآثار السلبية التي قد تترتب على أداء الإدارة الجديدة نتيجة لبعض هذه القيود، إلا أن هذه القيود تعتبر مهمة في الحفاظ على العمالة المواطنة النادرة وتطورها. كما أن هذه الإجراءات أثبتت جدواها في نجاح عملية التخصيصية في عدد من الدول النامية التي لها السبق في هذا المضمار كما ليزيا (Ibrahim 1996).

3 — تطوير أسواق المال: تقوم أسواق المال بدور الوسيط بين المدَّخرين أو الفئات التي لديها فائض في الموارد من جانب، وبين المستثمرين أو الفئات التي لديها نقص في الموارد من جانب آخر. وهذا يعني أن هذه الأسواق تلعب دوراً رئيسياً في تعبئة موارد المجتمع وتوجيهها إلى الاستثمارات المنتجة، التي تؤدي بدورها إلى زيادة معدلات النمو الاقتصادي وتحسين مستوى الرفاه الاقتصادي لأفراد المجتمع. كما أن أسواق المال تعتبر آلية رقابية مهمة على أداء المؤسسة التي يتم تداول أسهمها وذلك لأن الارتفاع (الانخفاض) في أسهم مؤسسة ما هو، في الواقع، إلا تعبير عن درجة كفاءة إدارة هذه المؤسسة ومعدلات ربحيتها. ولا شك أن هذا الدور الرقابي تفتقده المؤسسات العامة التي لا تعرض أسهمها في أسواق المال، الأمر الذي يفسر العديد من الأخطاء التي تحصل في قرارات هذه المؤسسات. وأسواق المال يمكن تصنيفها في صور عدة. فهي، أولاً، قد تكون أسواق دين أو مساهمة، وقد تكون أسواق رأس مالية أو نقدية، أو كونها أولية أو ثانوية. فإذا كانت أسواق المال أسواق دين فإن هذا يعني أن المقترض للأموال يتعهد بدفع مبلغ مقطوع للمقرض في المستقبل. ومن أمثلة أدوات الدين السندات بكل صورها الحكومية والخاصة. أما في أسواق الأسهم، فإن المقرض يحصل على جزء من صافي إيرادات المؤسسة التي قدم لها القرض، وهذا يعني أن مالك السهم أكثر تعرضاً للمخاطرة لأن عائده مرتبط بأداء المؤسسة وليس محدداً مسبقاً، كما الحال في أسواق الدين. وثانياً، يمكن لهذه الأسواق أن تكون أسواقاً أولية أو أسواقاً ثانوية. والأسواق الأولية هي الأسواق التي يتم فيها إصدار الأدوات المالية، سواء كانت أسهماً أو سندات، بينما الأسواق الثانوية هي الأسواق التي يتم فيها تداول الأدوات المالية التي تم إصدارها في الأسواق الأولية. وتعتبر هذه الأسواق مهمة لأنها تساعد في بيع وشراء الأدوات المالية التي تم إصدارها في الأسواق الأولية. وبالتالي، فإن وجودها يعتبر ضرورياً لنمو الأسواق الأولية. ثالثاً، يمكننا الحديث عن الأسواق النقدية والأسواق الرأسمالية. فالأسواق النقدية عبارة عن أسواق المال التي يتاجر فيها بالأدوات المالية قصيرة المدى، أي المستحقة في أقل من سنة،

والتي تصدرها الحكومة والمصارف التجارية وتتصف بسيولة عالية وخطورة منخفضة. أما الأسواق الرأسمالية، فإنها تلك التي يتم فيها تبادل الأدوات المالية الحكومية والخاصة المستحقة في أجل الطويل مما يجعل عائدها مرتفعاً وكذلك المخاطرة المرتبطة بها. وأخيراً، هناك أسواق المال الرسمية وغير الرسمية. فتداول الأسهم والسندات في الأسواق الثانوية يكون رسمياً إذا تم في ظل سوق منظم وواقع في مكان محدد — كما الحال في الأسواق المالية في نيويورك وطوكيو ولندن — ويكون هذا السوق غير رسمي، إذا كان الاتصال بين الأطراف المتعددة يتم بالتلفون فقط.

وجدير بالذكر أن أسواق المال في دولة الإمارات العربية المتحدة ما زالت في بداياتها. فالأسواق التي تقوم بإصدار الأوراق المالية (الأولية) في هذه الدولة ما زالت محدودة، حتى بمقاييس دول المجلس الأخرى، بينما لا توجد أسواق لتداول هذه الأوراق المالية (الأسواق الثانوية كالبورصات مثلاً). ففي عام 1994 كان عدد الشركات المدرجة في السوق الأولي تعادل 77 شركة وكانت القيمة الاسمية لأسهمها تساوي 9,2 بليون دولار أو 25,6% من الناتج المحلي الإجمالي بينما كانت هذه النسب تساوي 42,4% في السعودية، 46,9% في الكويت، 30% في بقية الدول النامية وتصل إلى 60% في الدول الصناعية. ويتم تداول الأسهم المذكورة من خلال سوق غير رسمية نظراً لغياب بورصة رسمية (الأسواق الثانوية) مما أدى إلى انخفاض معدل التداول اليومي الذي لا يتجاوز المليون درهم. وتتم متابعة أداء سوق هذه الأسهم من خلال مؤشر غير رسمي أصدره بنك أبوظبي الوطني عام 1989 بسعر أساسي قدره 1000 نقطة. (الأهلي الاقتصادي 1994، 7). ونتيجة لذلك، فإن الدولة قد تعتمد في السنوات الأولى إلى تخصيص بعض من مؤسساتها ببيعها، إما مباشرة إلى أفراد أو مؤسسات، أو بطريقة المزاد العلني، بدل أن يتم تخصيصها بطرح أسهم أو سندات نظراً لغياب أسواق المال المتطورة اللازمة لذلك. وفي اعتقادنا أن تطور أسواق المال الأولية والثانوية في هذه الدولة سيعتمد في السنوات المقبلة على أمور عدة، من أهمها:

أولاً، إيجاد بيئة سياسية ومؤسسية وقانونية واقتصادية، مستقرة وتتصف بحرية المبادرة الاقتصادية وسيادة القانون وحماية الملكية الفردية ومحاربة الفساد والمحسوبية وتأسيس مبدأ المحاسبة والمساءلة. ولا يكفي الإعلان عن هذه المبادئ، بل لا بد من ممارستها فعلياً، لأن الأموال والمهارات والتقنية المتطورة لا يمكن استقطابها إلى مجتمع تكثر فيه القيود التجارية وتغيب فيه استقلالية القضاء وتكثر فيه مظاهر الفساد الإداري ويفتقر إلى الاستقرار التشريعي الذي تنتج عنه كثرة القوانين التي لا تدرس دراسة وافية قبل إعلانها، مما يؤدي إلى موتها أو تحولها إلى عائق آخر في مسيرة المجتمع (العياش 1993).

ثانياً، لا بد من تنظيم أسواق المال الأولية في ما يتعلق بإصدار الأسهم والسندات وبقية الأدوات المالية، وزيادة الرساميل. ولا بد أن يتصف هذا التنظيم بالمرونة والبساطة والسرعة والتحرر من الإجراءات الروتينية. أما الأسواق الثانوية، فإن تنظيمها يتطلب تحديد شروط الإعلان عن البيانات المالية للشركات المسجلة في البورصة، أو تلك التي

ترغب في إصدار أسهمها وسنداتها. ثالثاً، إزالة الحواجز المفروضة على تداول الأوراق المالية الخليجية والعربية والأجنبية في اقتصاد الدولة، لتسهيل حركة رؤوس الأموال من الدولة وإليها. فعلى سبيل المثال، لا تسمح قوانين دولة الإمارات في الوقت الحاضر للاكتتاب العام برؤوس الأموال المحلية أو الأجنبية، إلا بعد الالتزام بمجموعة من الإجراءات التي ينص عليها التعميم رقم 444، الذي أصدره المصرف المركزي عام 1987. وعلى الرغم من أن هذه الدولة، وغيرها من دول المجلس، تتصف بغياب القيود على حركة الأموال إلى الخارج. إلا أن القيود ما زالت كثيرة في ما يتعلق بحركة رؤوس الأموال العربية والأجنبية إلى الداخل. رابعاً، ينفر الكثير من المسلمين من التعامل الربوي الذي يتركز في السندات التي يتم التعامل بها في أسواق المال، مما يحرم الدولة الكثير من المدخرات. وبالتالي، فإن الاستبدال التدريجي للسندات الربوية بما يُعرف بسندات المقارضة الإسلامية، التي تم استخدامها في استقطاب الأموال وإقامة المشاريع في غير دولة إسلامية — وهي تخلص من البُعد الربوي — سيكون له أثر كبير في تعبئة مدخرات شرائح المجتمع التي لا تقبل التعامل بالربا (السالوس 1993). ولتوضيح أهمية البُعد الشرعي في نجاح السياسات الاقتصادية في المجتمع المسلم، نستشهد بمثال من واقع دولة إسلامية وهي تركيا. فعندما أرادت هذه الدولة أن تقيم جسر البوسفور الثاني، الذي كانت كلفة بنائه تعادل 200 مليون دولار وعجزت عن تمويله جميع المؤسسات الدولية والمحلية والإقليمية، قامت الدولة بطرح سندات المشاركة التي نصت على مشاركة الممولين في إيرادات العبور على الجسر. وقد تم الحصول على إجمالي المبلغ المذكور في اسطنبول وحدها وفي فترة امتدت من الثامنة صباحاً وحتى الثانية عشرة ظهراً (السالوس 1993) ... وأخيراً، هناك عدد من الإجراءات التي يمكن أن تساعد في استقطاب عموم أفراد المجتمع إلى شراء أسهم المؤسسات المطروحة للبيع كالتوعية الإعلامية وتبسيط دفعات شراء الأسهم وتخفيض قيمة شراء الأسهم في المستقبل وعرض بعض الأسهم مجاناً بالنسبة لذوي الدخل المحدود.

4 — البيئة القانونية: إن توفر البيئة القانونية الملائمة يعتبر من أهم الشروط اللازمة لنجاح عملية التخصيصية. فعندما يكون قانون الدولة واضحاً في تعريف حقوق الملكية الخاصة وطرق حمايتها، وواضحاً في القضايا المتعلقة بالإفلاس والاستثمارات الأجنبية والعقود، ومشجعاً على المنافسة، وحازماً في محاربة الفساد الإداري ومقيداً لأي تدخل غير مبرر للحكومة في النشاط الاقتصادي، فإن المستثمر سيكون أكثر ميلاً إلى المساهمة في عملية التخصيصية. وكلما كان القانون مؤكداً لضرورة الشفافية التامة في كافة مراحل عملية خصخصة المؤسسات العامة فإن ذلك يعني أن هذه العملية ستنتصف بالكفاءة. كما أن قدرة الحكومة على متابعة أداء المؤسسات العامة، بخاصة الاحتكارية منها، بعد تخصيصها، يعتمد من بين أمور أخرى على وجود إطار قانوني واضح تسترشد به المؤسسات التي تم تخصيصها في ما يتعلق بجودة منتجاتها وبمستويات أسعارها، وذلك حماية للمستهلك من الاستغلال. وفي اعتقادنا أن استقلالية القضاء ووضوح القوانين المتعلقة بالتخصيصية، ووجود الوسائل الفعالة لتطبيقها، هي نقطة البداية في توفير البيئة القانونية اللازمة لنجاح عملية التخصيصية (World Development Report 1996). وفي دولة الإمارات، ما زالت هذه

البيئة القانونية تعاني من الازدواجية بين القوانين الاتحادية والقوانين المحلية، من جانب، ومن تدخل السياسيين السافر في الأحكام القانونية، من جانب آخر، الأمر الذي يضعف من مصداقية هذا المرفق المهم ويقلل الأداء في كافة القطاعات الاقتصادية منها وغير الاقتصادية. ولا شك أن تعقّد الإجراءات وتشابك المسؤوليات، وجمع العديد من المسؤولين في المؤسسات العامة بين العمل الخاص والعمل العام، وعدم وضوح التشريعات المتعلقة بالاستثمارات الأجنبية، وعدم وجود تصورات لتشجيع الصناعات، وبخاصة الصغيرة والمتوسطة منها، وغياب السياسات الواضحة في ما يتعلق باستيراد العمالة الوافدة في هذه الدولة، تعتبر من المعوقات الرئيسية لعملية الخصخصة الناجحة.

تقييم المؤسسات العامة المرشحة للبيع

بالنسبة للمؤسسات التي سيتم بيعها إلى القطاع الخاص، لا بد من تحديد سعر أدنى (سعر السهم في حالة الاكتتاب أو السعر الإجمالي في حالة بيع الأصول) لبيعها، وهو السعر الذي لا يمكن أن تباع المؤسسة بسعر أقل منه، علماً أن الحكومة قد تحصل على سعر أعلى منه إذا كان البيع بالمزاد العلني. وتقييم المؤسسات العامة المعدة للبيع يتطلب استخدام الطريقة التي تتناسب مع خصوصية الاقتصاد الذي توجد فيه هذه المؤسسة. وهذا يتطلب الاستعانة بخبرات المؤسسات الاستثمارية العالمية التي لها رصيد من التجربة العملية في تقييم المؤسسات العامة وبيعها، خصوصاً في الدول النامية. فاختيار السعر المناسب يجنب الحكومة الخسارة في الإيرادات التي تنتج عن تحديد سعر منخفض أو عدم قدرتها على بيع مؤسساتها العامة في حالة اختيارها لسعر مرتفع (Sanchez et al. 1993, 12-13). وجدير بالذكر، أن هناك طرقاً عدة لتحديد قيمة المؤسسة العامة المعروضة للتخصيص منها، مثلاً، تحديد السعر بطريقة المزاد العلني وطريقة صافي قيمة أصول المؤسسة وطريقة نسبة السعر إلى الإيرادات فضلاً عن طريقة العائد والتكاليف التي يقترحها جونز وآخرون (Jones et al. 1990, 18). وطبقاً لهذه الطريقة الأخيرة فإن المؤسسة العامة ينبغي أن تباع بالسعر الذي يعظم الرفاه الاجتماعي. وبالعودة إلى المعادلة رقم (1)، التي تمثل دالة الرفاه الاجتماعي التي يقترحها جونز وآخرون، يتضح أن السعر الذي يعظم الرفاه الاجتماعي يمكن الحصول عليه من خلال الحصول على مشتقة الرفاه الاجتماعي (Δw) بالنسبة إلى سعر بيع المؤسسة (Z) على النحو التالي:

$$\frac{\partial \Delta w}{\partial Z} = (\lambda g - \lambda p) \quad (3)$$

وبالتالي فإن أثر سعر بيع المؤسسة العامة يؤثر على الرفاه الاجتماعي من خلال المعامل $(\lambda g - \lambda p)$. فكلما ارتفع سعر البيع (Z)، زاد الرفاه الاجتماعي بقيمة المعامل $(\lambda g - \lambda p)$ ومن المعادلة رقم (3) يتضح لنا أن هناك ثلاثة آثار محتملة لسعر بيع المؤسسة على الرفاه الاجتماعي. فالرفاه الاجتماعي سيزداد (ينقص) في حالة كون λg أكبر (أصغر) من λp . أما إذا تساوتا λg و λp فإن الرفاه الاجتماعي لن يتغير. غير أن الاختيار بين هذه الطرق سيتفاوت من دولة إلى أخرى نظراً لتفاوت هذه الدول من حيث تطور الأسواق المالية

وتوافر البيانات والطاقات البشرية المدربة وحجم السوق، هذا فضلاً عن اختلاف الغايات المرجو تحقيقها من عملية التخصيصية. لذلك فمن المتوقع كما ذكرنا سابقاً أن تستعين هيئة التخصيص بمؤسسة استثمارية دولية أو أكثر تكون لها تجارب سابقة في عملية التخصيصية في الدول الصناعية والنامية.

أساليب نقل المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص

إذا حددت الحكومة، أو الهيئة الممثلة لها في عملية التخصيصية، السعر المناسب للمؤسسة التي تنوي تخصيصها، تأتي بعد ذلك مرحلة اختيار أسلوب التخصيص، الذي يتحدد بعدة أمور أهمها حجم الأموال المطلوبة لشراء المؤسسة ودرجة تطور أسواق المال، والقدرة الادارية والفنية للمشتري وخبرته في مجال عمل المؤسسة، وحجم القطاع الخاص المحلي ودرجة الحساسية لسيطرة القطاع الأجنبي على المؤسسات المحلية. فإذا كانت المؤسسة المرشحة للتخصيصية صغيرة وبسيطة في إدارتها، فيمكن بيعها بالاكتتاب العام حتى لو كان سوق الأوراق المالية في مرحلة التأسيس. أما إذا كانت المؤسسة كبيرة وأسواق الأوراق المالية (الاصدار والتداول) بدائية وليست هناك رغبة بدخول القطاع الأجنبي في عملية الشراء، فإن الدولة ستجد نفسها مجبرة على بيعها إلى القطاع الخاص. وقد يتم ذلك عن طريق السماح بقيام اتحاد لمجموعة من الشركات المحلية، التجارية منها والمصرفية. وفي حالة رغبة الحكومة في توفير التقنية والأسواق التجارية لمؤسسة أو أكثر من مؤسساتها العامة، كما هو الحال في القطاع النفطي، فإنها قد تعرض بعضاً من أسهم هذه المؤسسة لبعض من المؤسسات الأجنبية، كشركات النفط العالمية مثلاً... وهكذا، ستختلف طريقة البيع من مؤسسة لأخرى تبعاً لطبيعة المؤسسة وواقع الدولة الاقتصادي. وهنا يمكننا الاسترشاد بأسلوب تحليل التكاليف والعائد الذي يقترحه جونز وآخرون في دراستهم القيمة (Jones et al. 1990, 19-20)، وذلك بتصنيف المتقدمين لشراء المؤسسة العامة طبقاً لأثر سعر كل منهم على الرفاه الاجتماعي المبين في المعادلة رقم (1). إلا أن إختيار أسلوب التخصيص سيعتمد، في نهاية الأمر، على أهداف عملية التخصيصية وعلى ما إذا كانت الحكومة ترغب في نقل أصول وإدارة المؤسسة العامة إلى القطاع الخاص أم أن عملية النقل ستكون للإدارة فقط، مع بقاء الأصول مملوكة للدولة. فإذا كانت الحكومة ترغب في نقل أصول المؤسسة العامة وإدارتها إلى القطاع الخاص، فإن هناك أساليب عدة لتحقيق هذا الهدف أهمها ما يلي:

1 - الاكتتاب العام: تقوم الحكومة هنا بعرض أسهم المؤسسة العامة للبيع في أسواق الأسهم المالية، وهذه الطريقة تحقق مجموعة من الأهداف، في حالة نجاحها، منها تطوير أسواق المال وتأكيد دعم الحكومة لعملية التخصيصية وتوزيع الأسهم على عدد أكبر من أفراد المجتمع. ولا شك أن توزيع أسهم المؤسسة على عدد كبير من المشتريين يعني تجنب الاعتراضات التي يمكن أن تثيرها عملية التخصيصية، عندما يكون المشتري أجنبياً، أو عدداً قليلاً من المستثمرين في القطاع الخاص، خصوصاً إذا كانت المؤسسة المرشحة للتخصيصية من المؤسسات الاحتكارية أو الاستراتيجية. كما أن توسيع قاعدة المساهمين

تجعل من الصعب على الحكومة إعادة السيطرة على هذه المؤسسات في المستقبل، وهذا أمر يعضد مسيرة التخصيصية ويضفي عليها مصداقية أكبر لدى القطاع الخاص. ولكن نجاح هذه الطريقة يواجه بعقبات عدة في الدول النامية، ومنها دولة الإمارات العربية المتحدة، من أهمها غياب أسواق المال المتطورة وعدم وجود سجلات للتدقيق المحاسبي التفصيلي لحسابات المؤسسة العامة، وندرة البيانات المالية لهذه المؤسسات، وصعوبة تقييم أسهمها، وعدم اكمال الإطار القانوني المتعلق بإصدار الأسهم وبالاستثمارات الأجنبية، مما يعطي هذا النمط من أنماط بيع المؤسسات العامة فرصة أكثر استخداماً في الدول الصناعية منه في الدول النامية. (Bown and Michalet 1991, 126 - 129). غير أن التجارب العملية تشير إلى أن هذه الطريقة لم تكن حكرًا على الدول الصناعية وحدها. فقد استخدمت في بعض من الدول النامية وحقت نجاحًا لا بأس به. ومن الأمثلة على ذلك، تخصيص البنك التجاري الوطني في جامايكا والطيران الماليزي والبنك الوطني الفلبيني، وهو أكبر بنك في الفلبين.

2. بيع أسهم أو أصول المؤسسة العامة إلى القطاع الخاص: تقوم الحكومة بموجب هذه الطريقة في التخصيصية بالتفاوض مع مؤسسة أو اتحاد مؤسسات في القطاع الخاص المحلي أو الأجنبي لشراء أسهم أو أصول المؤسسات العامة التي سيتم تخصيصها. ففي حالة بيع الأسهم، تقوم الهيئة التخصيصية بعرض كتلة أسهم لبيع خاص، كشراء المجموعة المسماة بمجموعة بوند عام 1987 لجزء من أسهم شركة التليفونات التشيلية، أو عن طريق أسواق الأسهم كما حصل لمجموعة من المؤسسات العامة التونسية عام 1988. أما في الحالة الثانية، فإن أصول المؤسسات العامة يتم بيعها بطرحها على شكل مناقصة، وهذه تحصل عادةً أما عندما تقوم الحكومة بتجزئة بعض من مؤسساتها العامة أو عندما تصفي بعض هذه المؤسسات. وتعتبر هذه الطريقة (أي بيع أسهم أو أصول المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص) أكثر استخداماً في الدول النامية نظراً لسهولة وسرعة تنفيذها مقارنة بالطريقة الأولى (الاكتتاب العام). فبعد أن تحدد الدولة أو الهيئة المختصة قائمة بالمؤسسات المرشحة للتخصيصية يتم تحديد حد أدنى للقيمة التي ستباع بها كل مؤسسة ويعلن عنها، ويتم تقبل العروض المختلفة من المشتريين المحليين والأجانب في حالة السماح لهم. وقد تحاول الحكومة في بعض الحالات، التي يكون فيها الأقبال كبيراً على شراء المؤسسات العامة إلى تعظيم إيراداتها من البيع بطلب سعر أكبر من السعر الذي تم تحديده أصلاً لهذه المؤسسات. ويعتمد نجاح هذه الطريقة على التزام الحكومة بمجموعة من الضوابط، أهمها اشتراط توافر مصداقية مالية وإدارية في المتقدمين لشراء المؤسسات العامة وعلانية إجراءات البيع تجنباً للفساد الإداري.

3. نقل إدارة المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص: تحدثنا حتى الآن عن طرق التخصيصية التي يتم بموجبها نقل إدارة وملكية المؤسسات العامة، جزئياً أو كلياً، إلى القطاع الخاص. ولكن هناك طرقاً لنقل إدارة المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص مع بقاء ملكيتها لدى الحكومة. ومن هذه الطرق عقد الإدارة والإيجار والامتياز. ففي الحالة الأولى، توقع الحكومة عقداً مع القطاع الخاص يقوم بموجبه هذا الأخير بإدارة المؤسسات العامة

مقابل رسوم محددة تدفع له من قبل الدولة، ولا يتحمل القطاع الخاص في ظل هذا الاتفاق أي مخاطر أو خسائر مرتبطة بالتشغيل، كما أن هذه الرسوم ليست مرتبطة بربحية المؤسسات. وتشير التجارب إلى أن هذا النوع من العقود لا يساعد في رفع أداء المؤسسات العامة ولا يؤدي إلى تطوير المهارات المحلية، فضلاً عن أن نجاحه يعتمد على قدرة الدولة على صياغة العقد ومتابعة التزام المؤسسات الخاصة ببنوده. وهذه مسألة بالغة الصعوبة، وبخاصة في الدول النامية. أما التأجير، فهو قيام المؤسسات الخاصة بدفع رسوم للحكومة مقابل استخدامها لأصول المؤسسات العامة، مع ارتباط هذه الرسوم بأداء المؤسسات وإيراداتها. كما تتحمل المؤسسات الخاصة المخاطر التجارية المرتبطة بتشغيل وصيانة المؤسسات العامة، ما يجعلها أكثر حرصاً على تقليل التكاليف ومحاولة الحفاظ على قيمة أصول هذه المؤسسات. وأخيراً، هناك الامتياز الذي تقوم الدولة بموجبه بتحويل إدارة المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص الذي يتكفل، ليس فقط بمخاطر الصيانة والتشغيل، كما الحال في عقد التأجير، وإنما أيضاً بالتكاليف الاستثمارية للمؤسسة العامة (Kikeri 1992, 50 - 52 et al).

ويتضح مما سبق أن أسلوب التخصيص الذي يمكن لدولة الإمارات العربية المتحدة أن تأخذ به سيتحدد بحجم المؤسسات ودرجة تطور أسواق المال، ومدى اعتماد المؤسسات على التقنية المتطورة. فعلى سبيل المثال، قد يكون من الأفضل - في ظل محدودية أسواق المال - أن تقوم الدولة بتخصيص المؤسسات الصغيرة الرابحة بطريقة الاكتتاب، بما يساعد في تطور هذه الأسواق وتوسيعها، بينما تستخدم طريقة البيع المباشر للمؤسسات الكبيرة والمتوسطة. أما إذا كانت الدولة ترغب في استقطاب التقنية إلى المؤسسات، كمؤسسات القطاع النفطي مثلاً، فهي تلجأ إلى بيع جزء من أسهم هذه المؤسسات إلى شركات النفط العالمية أو قد تتعاقد مع شركات أجنبية أخرى لإدارة بعض من المؤسسات الأخرى ذات التقنية المتطورة. ولكن لا بد من التذكير بأن هذه المنطلقات هي للاسترشاد فقط ولا يمكن اعتبارها نهائية. ذلك أن أسلوب التخصيص لا بد أن يعتمد على دراسة متكاملة لكل مؤسسة على انفراد، لمعرفة الأسلوب الأمثل لتخصيصها. ويمكن للحكومة أن تحتفظ بما يعرف «بالسهم الذهبي» لحماية المؤسسات الهامة من السيطرة المفرطة للمؤسسات الأجنبية، وإن كنا ننبه إلى ضرورة عدم الإفراط في استخدام هذا الامتياز نظراً لآثاره السلبية على اقبال المستثمرين على شراء المؤسسات العامة، وبالتالي على العائد الذي يمكن للحكومة أن تحصل عليه من بيع هذه المؤسسات.

خاتمة

لقد حاولنا في الفقرات السابقة تسليط الضوء على آفاق التخصيصية في دولة الإمارات العربية المتحدة. وقد اتضح لنا أن عملية التخصيصية في هذه الدولة تعتبر فرصة لتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، كتقليل الأعباء المالية للدولة ورفع أداء المؤسسات العامة وتوسيع نطاق ملكية عناصر الإنتاج وتعميق دور القطاع الخاص. غير أن تحقيق التخصيصية للأهداف المذكورة ليست بالأمر المؤكد. وبالتالي، فإن نجاح هذه العملية يعتمد على

مجموعة من العوامل، كتطور أسواق المال وتوافر البيئة القانونية والسياسية والإدارية المناسبة. وتشير الورقة الى أن هذه العملية لا ينبغي أن يفهم منها استبدال القطاع العام بالقطاع الخاص في أغلب النشاطات الاقتصادية، بل إنها عملية إدارة التوازن بين القطاعين من أجل حسن استغلال موارد هذه الدولة البشرية والمادية، ولكن من غير التقريط في تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كتنوع مصادر الدخل وتنمية الموارد البشرية وتحسين مشاريع البنية الاجتماعية والمادية واستيعاب التقنية المعاصرة.. وهذه أهداف لا يمكن للقطاع الخاص أن يقوم بها منفرداً نظراً لمحدودية حجمه وتراكم إيرادات المصدر الوحيد للدخل، النفط، في خزانة الدولة.

المصادر

البنك الدولي

1991 تقرير عن التنمية في العالم: تحديات التنمية.

السالوس، علي

1993 «صكوك المقارضة بديل إسلامي للسندات وشهادات الاستثمار»، الاقتصاد

الإسلامي، العدد (143)، السنة الثانية عشرة، 22 - 32.

العياش، غسان

1993 أبحاث في الإصلاح المصرفي وتطوير الأسواق المالية، اتحاد المصارف العربية.

صندوق النقد العربي

1996 الآثار الاجتماعية للتصحيح الاقتصادي في الدول العربية (تحرير طاهر كنعان)،

أبوظبي.

اليوسف، يوسف خليفة

1993 «عجز الموازنة العامة في دولة الامارات العربية المتحدة وطرق علاجه»، مجلة

دراسات الخليج والجزيرة العربية، السنة الثامنة عشر، العدد (السبعون)، 75 -

113.

Adam, C. et al

1992 Adjusting Privatization: Case Studies from Developing Countries. London:

James CurryLtd.

Bouin, O. and Michalct, C.

1991 Rebalancing the Public and Private Sectors: Developing Country Experience.

Paris, Organization for Economic Cooperation and Development.

Cowan, L.

1990 Privatization in the Developing Countries. New York.: Praeger.

Eggerston, T.

1990 Economic Behaviour and Institutions. New York: Cambridge University Press.

Galal, A. and Shirely, M.

1994 Does Privatization Deliver? Highlights from a World Bank Conference EDI Development Studies. The World Bank Washington, D.C.

Gillis, M.

1989 "Tacit Taxes and Sub-Rosa Subsidies through State-Owned Enterprise" Paper prepared for the Sequoia Series Conference (Washington, D.C).

Grabowski, R.

1994 "The Successful Development State". World Development, 22, (3) 413-422.

Heilbroner, R. and Thurow, L.

1994 Economics Explained. Simon & Schuster, New York.

Ibrahim, A.

1996 "The Malaysian Privatization Experience". Privatization in Asia, Europe, and Latin America, OECD, Paris, France.

Lonsdale, J.

1986 "Political Accountability in African History". In Chabaled, Political Damnation in Africa. New York: Cambridge University Press.

Jones, L. et al

1990 Selling Public Enterprises: A Cost-Benefit Methodology. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Jones, L. et al

1990 Selling Public Enterprises. Cambridge, Massachusetts: MIT Press

Kikeri, S. et al

- 1992 Privatization: The Lessons of Experience.
Washington, D.C.: The World Bank.

Kim et al

- 1994 "Privatization of South Korea's Public Enterprises". The Journal of Developing Areas No 28 (January) pp. 157-166.

McLean, I.

- 1987 Public Choice: An Introduction. Oxford: U.K: Blackwell.

Rees, R.

- 1994 "Economic Aspects of Privatization in Britain." in V. Wrighted. Privatization in Western Europe: Pressures, Problems and Paradoxes. London: Pinter Publishers, London.

Sanchez, M. and Corona, R.

- 1993 Privatization in Latin America. Inter-American Development Bank, Washington D.C.

Shirley, M. and Nellis, J.

- 1993 Public Enterprise Reform: The Lessons of Experience. EDI Development Studies. The World Bank, Washington, D.C.

Senghaas, D.

- 1985 The European Experience: A Historical Critique of Development Theory. Dover, New Hampshire: Berg Publishers.

Tandon, P.

- 1994 "Mexico" in A. Gelal & M. Shirley eds. Does Privatization Deliver?
EDI Development Studies, The World Bank, Washington, D.C.

Vickers, J and Yarrow, G.

- 1993 Privatization: An Economic Analysis. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Vogel, E.V.

1991 The Four Little Dragons: The Spread of Industrialization in East Asia, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

World Bank

1996 World Development Report. Oxford: Oxford University Press.

World Bank

1993 The East Asian Miracle. Oxford: Oxford University Press.

World Bank

1996 World Development Report. Oxford University Report.



Economics

The Prospects of Privatization in the United Arab Emirates

*Yousif K. al-Yousif**

This paper explores the prospects of privatization in the United Arab Emirates. Section I starts with a theoretical framework in which the author attempts to emphasize the complementarity between the private and the public sectors in the economic development of the UAE, and as such, points to the fact that privatization should not be seen as a replacement of the public sector by the private sector because, as the experiences of other countries show, both sectors are needed for development to succeed. Section II defines the main objectives of privatization in the UAE. Then, Section III discusses the criteria for choosing the candidate sectors and firms to lead the privatization process. The conditions necessary for an effective privatization programme are analyzed in Section IV. Sections V and VI focus on the pricing and methods of sale of public enterprises respectively. The paper concludes with a summary of the major points.

* Assistant Professor, Dept. of Economics, College of Economics and Administrative sciences, UAE University, United Arab Emirates.

Journal of the Social Sciences.

Vol. 25 - No. 4 - Winter 1997 - P.P.31-55.