

ترشيد الدور التنموي للقطاع العام في دول مجلس التعاون الخليجي

يوسف خليفة اليوسف*

ملخص: يهدف هذا البحث إلى التأكيد على أهمية التكامل بين كل من القطاع العام والخاص لتحقيق التنمية الشاملة في دول مجلس التعاون الخليجي خلال السنوات القادمة. فالقطاع العام له وظائف تنموية لا يمكن أن يقوم بها القطاع الخاص وإخفاق القطاع العام في القيام بها لا يعد مسوغاً كافياً لإلقاء اللوم على القطاع الخاص، ومن ثم لا بد من معرفة أسباب هذا الإخفاق ومعالجتها. ولقد عالجت هذه الدراسة المقولة السابقة في ثلاثة محاور رئيسة أولها: الاستشهاد بدروس مستفادة من تجارب دول شرق آسيا والتي تؤكد على الدور الرائد الذي قام به القطاع العام في التأسيس للنهضة الصناعية لهذه الدول. وثانيها: تقديم المبررات التي تحتم على القطاع العام في دول المجلس القيام بدور رائد في مسيرتها التنموية. وأخيراً: اقتراح بعض السياسات التي يمكن أن تساعد على تفعيل دور القطاع العام في دول المجلس وتحقيق تكامله المنشود مع القطاع الخاص لتحقيق تنمية فعلية في هذه المنطقة.

المصطلحات الأساسية: التنمية الاقتصادية، القطاع العام، مجلس التعاون الخليجي.

في بداية الستينيات كانت المنظمات الاقتصادية الدولية؛ كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي وكوكبة من رواد الفكر والخبرة في قضايا التنمية ترى أن

* أستاذ مساعد (Associate Prof.) قسم الاقتصاد، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الإمارات العربية المتحدة.

أسواق الدول النامية تعاني من تشوهات في أسواق عناصر الإنتاج وأسعار الصرف والسلع؛ الأمر الذي دفعها إلى اقتراح تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي لتصحيح هذه الاختلالات، والمساعدة على توفير البيئة الاقتصادية التي تساعد على تحسين كفاءة استغلال الموارد وتحقيق مستوى معيشي أفضل. وقد تبنى كثير من الدول النامية تلك «الوصفة»، بل إنها أخذتها بجرعة مفرطة أدت إلى «إغماء» اقتصادي استمر حقبا من الزمن، وتمثل في هدر متواصل لموارد هذه المجتمعات على أسلحة ليست لخوض الحروب الدفاعية، ولإعلام يزور الحقائق، ولمشاريع مظهرية، وحروب عبثية مدمرة. وحتى المشاريع المنتجة لم يقدر لها النجاح لأنها تشوهت بشتى صور الفساد والرشوة. وتساوت في هذا المسار غير الرشيد الدول الغنية التي تراجعت مداخيلها واحتياجاتها الأجنبية، وظهرت مع بداية الثمانينيات العُجوز في موازناتها العامة، والدول الفقيرة التي وقعت في مصيدة الديون الأجنبية التي أفقدتها استقلالية القرار ووضعها تحت رحمة صندوق النقد الدولي، ونادي روما، وغيرها من المحافل الدولية التي تتحدد سياساتها في إطار مصالح الدول الصناعية الغربية. أما حقبتا الثمانينيات والتسعينيات فقد شهدتا طرعا مناقضا تماما لطرح الستينيات، وتمثل في القول بأن القطاع العام هو السبب في التشوهات الاقتصادية الحاصلة في الدول النامية والتأكيد على أن قوى السوق هي وحدها القادرة على توفير الاستغلال الأمثل لموارد هذه الدول وبالتالي تحقيق التنمية الفعلية. ولذلك فلا بد من تقليص دور القطاع العام من خلال عمليات التخصيص، وإزالة الحواجز الجمركية وغير الجمركية على التجارة الدولية، وتقليل الدعم بكل صوره الاقتصادية والاجتماعية...الخ. وقد تواترت عجلة هذا التوجه بعد انهيار المعسكر الاشتراكي وانتهاء حرب الخليج الثانية وتحول النظام العالمي إلى نظام أحادي القطب تمثل فيه الولايات المتحدة ونظامها الرأسمالي بأبعاده الاقتصادية والسياسية والقيمية والعسكرية النموذج الذي أصبحت الدول الصناعية والنامية على حد سواء تحتذي به. ولقد تجسد هذا الانبهار في ادعاء بعض المفكرين بأن هذا النظام يمثل ذروة ما يمكن أن تصل إليه البشرية من إبداع في شتى مجالات الحياة (Fukuyama, 1992). بل إن هناك من تجاوز هذا الحد إلى المطالبة بفرض النظام الرأسمالي على بقية الشعوب خوفا من حدوث ما سمي بصراع الحضارات (Rothkopf, 1997; Huntington, 1993)، ولا شك أن هذا الطرح

الجديد مشابه لطرح الستينيات، غير أنه مناقض له في التوجه، فطرح الستينيات كان فيه ميل مفرط نحو القطاع العام وكان ثمن هذا الإفراط بالنسبة للدول النامية باهظا كما ذكرنا سابقا. أما الطرح الحالي فإنه يتمادى في التأكيد على دور قوى السوق أو قوى العرض والطلب، وبالتالي ترجيح دور القطاع الخاص على دور القطاع العام. ولا بد لنا من التأكيد في مقدمة هذه الدراسة على أننا لا نقلل من دور القطاع الخاص وأهميته في عملية التنمية وضرورة زيادة إسهامه في النشاط الاقتصادي في دول المجلس، كما أننا لا ننكر إخفاقات القطاع العام المتكررة عبر السنوات الماضية. غير أننا نعتقد أن تطور القطاع الخاص وبالتالي تحقق التنمية الفعلية في هذه الدول لا يمكن أن يتحققا إلا بوجود قطاع عام رائد يساعد على تطوير القطاع الخاص الذي يكون مكملا وليس بديلا له كما تشهد بذلك تجارب الدول الصناعية في الماضي والحاضر (Senghass, 1985). وهذا التكامل بين القطاعين يتطلب رفع كفاءة أداء القطاع العام في الوظائف التنموية التي لا يمكن أن يقوم بها القطاع الخاص. وفشل هذا القطاع في القيام بهذه الوظائف في السابق لا يعتبر مبررا كافيا لتحويل هذه الوظائف تلقائيا إلى القطاع الخاص بل إن الحل الأمثل هو معرفة أسباب فشل هذا القطاع، ووضع السياسات اللازمة لرفع كفاءة أدائه.

وانطلاقا من هذه المقدمة فإن هذه الورقة تهدف إلى تقييم دور القطاع العام في التنمية في دول مجلس التعاون الخليجي، مع افتراض أساسي يقوم على التأكيد بأن مستقبل التنمية الناجحة في دول مجلس التعاون الخليجي يعتمد على إيجاد نوع من التوازن والتكامل بين القطاعين العام والخاص من غير تضخيم لدور القطاع الخاص على دور القطاع العام، كما يتضح من توجه هذه الدول وغيرها من الدول العربية الأخرى في الوقت الحاضر. لذلك سنحاول في هذه الورقة أن نجيب عن ثلاثة تساؤلات أساسية في هذا السياق؛ وهي: أولاً: هل هناك شواهد تاريخية لحدوث التنمية الحقيقية من غير دور فعال للقطاع العام؟ ثانيا: لماذا نعتقد أن هناك دورا هاما للقطاع العام في نجاح التنمية في دول المجلس؟ وثالثا: ما أهم وسائل رفع كفاءة أداء هذا القطاع في السنوات القادمة حتى يحدث التكامل المطلوب بينه وبين القطاع الخاص؟ وللإجابة عن هذه التساؤلات سنحاول المزج بين التحليل النظري واستيعاب الدروس من تجارب دول شرق آسيا. ولا شك أن هناك تجارب أخرى استبعدتها الورقة كتجارب الدول الصناعية

الغربية وتجارب دول أمريكا اللاتينية لاعتبارات موضوعية أهمها ما يلي: أولاً: بسبب حجم البحث ومساحته المحددة مسبقاً لن نختار هنا سوى التجارب الأكثر صلة بواقع دول المجلس. ثانياً: إن تلك الدول الصناعية الغربية قد بدأت ثورتها الصناعية ومسيرتها التنموية في فترة بعيدة وفي ظل معطيات سياسية واقتصادية وتقنية وسكانية تختلف كثيراً عن المعطيات التي واجهتها دول شرق آسيا ودول المجلس منذ الحرب العالمية الثانية حتى وقتنا الحاضر. ثالثاً: على الرغم مما سبق فإن الأدبيات الاقتصادية للتطور الصناعي في الدول الغربية تؤكد نفس الدرس المستفاد من تجارب دول شرق آسيا، والمتعلق بقيام القطاع العام في تلك الدول بدور أساسي ورائد في التمهيد والتأسيس للثورة الصناعية والتنمية الشاملة، وذلك من خلال حماية الصناعات الناشئة وتشجيع الصادرات وتوفير عوامل النجاح الأخرى (Senghass, 1985). وأخيراً: لا بد من التأكيد على أن استفادتنا من تجارب دول شرق آسيا لا تعني بالضرورة تجاهلنا لبعض الفروق الهامة بين هذه الدول ودول مجلس التعاون الخليجي، إلا أننا نعتقد أن هذه الدول تعتبر نموذجاً ناجحاً نسبياً في دائرة دول العالم الثالث أو الدول التي تعتبر جزءاً من العالم النامي الذي تشترك دوله في خصائص رئيسية، وتختلف في أخرى، مما يجعلها أفضل من نموذج الدول الصناعية المختلفة كثيراً عن دول المجلس، ودول أمريكا اللاتينية التي لم تحقق النجاحات التي حققتها دول شرق آسيا.

تنقسم هذه الورقة، فضلاً عن المقدمة إلى ثلاثة أجزاء وخاتمة. ففي الجزء الأول سنحاول الإجابة عن السؤال التالي: هل يمكن للقطاع الخاص من غير مشاركة فعالة من القطاع العام أن يحقق التنمية الفعلية؟ ومن خلال الإجابة عن هذا السؤال سنحاول الاستفادة من دروس تجربة التنمية في دول شرق آسيا. أما الجزء الثاني فإنه محاولة لمعرفة أهمية دور القطاع العام في تنمية دول المجلس. وفي الجزء الثالث سنسلط الضوء على سبل رفع كفاءة أداء القطاع العام في الدول المذكورة.

دور القطاع العام في التنمية: دروس من شرق آسيا

منذ بداية السبعينيات استطاعت مجموعة من دول شرق وجنوب شرق آسيا (هونج كونج، وأندونيسيا، واليابان، وماليزيا، وسنغافورة، وكوريا الجنوبية، وتايوان، وتايلاند) أن تحقق نمواً في متوسط دخل الفرد فيها يعادل 5.5٪ في

السنة، وهو معدل يعتبر مرتفعاً بكل المعايير الدولية. وقد رافقت هذا النمو الاقتصادي تحولات هيكلية تمثلت في زيادة نصيب الإنتاج الصناعي في ناتجها المحلي الإجمالي ونمو صادراتها الصناعية وارتفاع إنتاجية العمل فيها وتقليل فجوة الدخل بين طبقات المجتمع. وكانت هذه القفزة التنموية التي حققتها هذه الدول سبباً في تسمية بعضها بالنمور الآسيوية. والسؤال الذي يتبادر إلى الذهن هو: ما دور القطاع العام في هذا الإنجاز الاقتصادي؟ وهل صحيح أن هذا الدور لم يتعد الدور التقليدي للدولة كما تعرفه النظرية الكلاسيكية المتمثل في الدفاع عن المجتمع ضد الاعتداءات الخارجية وحفظ الأمن الداخلي؛ فضلاً عن توفير التعليم والصحة ومشاريع البنية الأساسية الأخرى؟ وللإجابة عن هذا السؤال سنحاول الاعتماد على الدراسات الميدانية التي قام أصحابها بتقييم تجارب هذه الدول، أملين أن يتضح لنا من خلال هذه الدراسات الدور الفعلي للقطاع العام في نهضة هذه الدول.

1- **تايوان:** يشير «فوجل» أستاذ العلوم الاجتماعية في جامعة هارفارد في معرض تقييمه للتطور الصناعي لتايوان إلى أن الحزب الوطني في هذه الدولة بدأ في العام 1947 باتباع سياسة إحلال المنتجات المحلية محل الواردات، وتوفير حاجات السوق المحلي من المنتجات الزراعية، وذلك من أجل تقليل الاعتماد على اليابان والصين. وفي العام 1949 شعرت الحكومة التايوانية أن صناعاتها الاستهلاكية الناشئة مهددة من الصناعات اليابانية مما دفعها إلى فرض القيود على الواردات من اليابان. وبعد فرض هذه القيود على الواردات وجد أن هناك نقصاً في منتجات النسيج فتدخلت الدولة لتشجيع هذه الصناعات وزيادة المعروض منها محلياً. وفي العام 1952 اتجهت أنظار الحكومة إلى الدراجات والطحين والأسمنت وغيرها من السلع التي كان الطلب مرتفعاً عليها في السوق المحلي (Vogel, 1991, pp.14-15). وقد أدت سياسات الاعتماد على المنتج المحلي في القطاع الزراعي إلى التمهيد للتطور الصناعي اللاحق، وذلك بالسيطرة على التضخم بسبب انخفاض أسعار المواد الغذائية وتوفير العملة الأجنبية لاستيراد مدخلات إنتاجية للقطاع الصناعي. ولقد استفادت تايوان من البنية الأساسية التي خلفها الاستعمار الياباني التي تمثلت في خط للسكك الحديدية ونظام اتصالات ومواصلات ونظام مصرفي حديث ونظام تجاري متطور ونظام صحي فعال وشبكة ري حديثة ونظام قضائي يحفظ الحقوق الفردية والملكية الخاصة. أما الولايات المتحدة فكان لها الدور

الرئيس في تدريب القيادات السياسية والتقنوقراطية لتايوان وجاء بعد ذلك دور البنك الدولي الذي وفر المساعدات المالية والفنية اللازمة لتمويل التنمية (Vogel, 1991, pp. 20-21).

وبعد منتصف الخمسينيات استنفدت تايوان استراتيجية إحلال الواردات، وبدأت تتجه إلى تشجيع الصناعات الموجهة للتصدير، وذلك للحصول على التقنية الأجنبية والآلات والمعدات من الدول الصناعية. ولقد أشرف على استراتيجية تشجيع الصادرات مجموعة من القيادات التقنوقراطية عالية التدريب التي اتصفت بمحاربة الفساد وتأكيد دور الدولة في الحصول على التقنية، وتوجيه الموارد إلى المشاريع الاقتصادية المنتقة وإدارة التنمية بوجه عام (Vogel, 1991, p. 17). وقد بدأت هذه القيادات بتأسيس مؤسسات صناعية عامة؛ وصل عددها إلى 22 مؤسسة في العام 1946 أوكلت إدارتها إلى قيادات مؤهلة وتتمتع بشيء من الاستقلالية في قراراتها. وفي منتصف الخمسينيات استمرت الدولة في تأسيس مؤسسات صناعية جديدة كالصلب وبناء السفن وتوليد الطاقة الكهربائية والطاقة الذرية في الوقت الذي بدأت فيه بتخصيص بعض المؤسسات التي أسست في الأربعينيات مما أدى إلى ارتفاع نصيب القطاع الخاص في قيمة الناتج الإجمالي من 28٪ عام 1947 إلى 84٪ عام 1985 (Chien-kuo Pang, 1988, p. 76). ولم تكتف الحكومة في تايوان بفرض قيود الواردات والسيطرة على العملة الأجنبية بل إنها قامت بتأسيس الصناعات الحكومية التي توفر مدخلات الإنتاج للقطاع الخاص؛ كالقطن والحديد والصلب والمنتجات البترولية المصفاة وبيعها بأسعار مدعمة لتشجيع صناعات القطاع الخاص الموجهة للتصدير؛ كصناعة النسيج والمخضبات والبلاستيك والآلات، وهي الصناعات التي توجهت للتصدير في الستينيات. واستمرت حكومة تايوان في تشجيع القطاع الصناعي من خلال الإعفاءات الضريبية وإنشاء مناطق التجارة الحرة وتطوير البنية الأساسية وتشجيع الأبحاث العلمية وتوفير التمويل بكلفة منخفضة ودعم الصادرات وغيرها من الوسائل الداعمة للتطور الاقتصادي (Vogel, 1991, pp. 30-31). وجدير بالذكر أن من بين الأسباب التي ساعدت على تطور تايوان مجموعة القوانين التي ضببت العلاقة بين القطاع العام والخاص ومن أهمها التعويضات المجزية التي كانت تدفع التقنوقراط بالإضافة إلى منعهم من تأسيس أعمال خاصة أو قبول أي نوع من المكافآت من القطاع الخاص حتى ولو كانت على مستوى وجبات الغذاء (Vogel, 1991, p. 34).

2 - **كوريا الجنوبية:** بدأت المسيرة الصناعية متأخرة بعض الشيء في كوريا الجنوبية عنها في تايوان أي في العام 1961 تقريباً. وقد ساعدت عوامل كثيرة على الاهتمام بالتصنيع في هذا البلد، منها: نظام عسكري مقتنع بضرورة تحقيق التنمية لمواجهة الخصم في كوريا الشمالية، وفي الداخل التأثير بتجارب كل من اليابان وتايوان. وقد بدأت المسيرة الصناعية في هذه الدولة باتباع سياسة تقييد الواردات التي لم يمض عليها وقت طويل حتى جرى دعمها بسياسة تشجيع الصادرات. وبدأت الحكومة الكورية بتحديد أهداف للتصدير للمؤسسات الصناعية وقامت بتوفير الموارد اللازمة لتحقيق تلك الأهداف. وبالفعل استطاعت الدولة أن ترفع من قيمة صادراتها بوجه عام وصادراتها الصناعية بوجه خاص خلال السنوات اللاحقة. فعلى سبيل المثال زادت الصادرات الكورية من 42 مليون دولار العام 1962 (أو ما يعادل أقل من ربع صادرات تايوان في نفس السنة) والتي لم تكن الصادرات الصناعية فيها تتجاوز 9 ملايين دولار إلى ما قيمته مليار دولار، و 20 مليار دولار من الصادرات السلعية خلال العامين 1970 و 1981 على التوالي وكانت الغالبية العظمى من هذه الصادرات سلعا مصنعة (Ho, 1981).

ولقد كان للدولة المتمثلة في مجموعة من التقنوقراط ذوي المواهب العالية والتعليم والتدريب المتقدمين دور أساسي في تحقيق النهضة الصناعية في هذا البلد. فبدأت الحكومة بتوفير مشاريع البنية الأساسية، وبسياسة تقييد الواردات، وبتشجيع القطاع الزراعي قبل الانتقال إلى القطاع الصناعي الموجه للتصدير. وقد سيطرت المصارف العامة على التمويل الصناعي وفرضت الدولة قيودا على الأجور العمالية تجنبا للارتفاع المفرط للأسعار. وقد بدأت الصناعات الكورية بصناعة السماد أو المخصبات لتقليل الاعتماد على الاستيراد من كوريا الشمالية، والتي تطلّب قيامها بناء مولدات للطاقة الكهربائية ومصفاة للنفط. كما اتجهت الدولة إلى تشجيع إنتاج المعدات الزراعية وتقوية مشاريع البنية الأساسية كالموانئ وشبكات الطرق والمواصلات. وبالتنسيق مع اليابان استطاعت أن تتجه بعد ذلك إلى صناعات النسيج والأحذية والأدوات المنزلية، ومن ثم إلى تجميع بعض مكونات السفن والالكترونيات ثم صناعتها محليا بعد تراكم الخبرة والمعارف اللازمة لذلك. وتجنبا للهيمنة اليابانية على اقتصادها وسعيها للحفاظ على صناعاتها الناشئة قيدت كوريا حجم الاستثمارات اليابانية فيها، وفرضت

قيودا على الاستيراد حتى استطاعت صناعاتها أن ترتقي في قدرتها التنافسية من حيث الكلفة والجودة، وحتى بعد أن قويت صناعاتها وأصبحت تنافسية ظلت هذه الدولة تقاوم الانفتاح الكلي لاقتصادها على العالم (Wade, 1990, pp. 306-325).

3 - **هونج كونج:** تعتبر هونج كونج دولة صغيرة من حيث حجمها السكاني وما يعنيه ذلك من محدودية حجم السوق المحلي؛ الأمر الذي أثر على طبيعة جهودها التنموية والتي بدأت في الخمسينيات. لذلك فإن السياسات التجارية التي اتبعتها هذه الدولة كانت مختلفة عن تلك السياسات التي اتبعتها كل من تايوان وكوريا الجنوبية؛ كفرض التعرفة الجمركية لحماية الصناعات الناشئة. وتعتبر الاستراتيجية التنموية التي تبنتها هذه الدولة أكثر اعتماداً على قوى السوق من أية دولة أخرى بين نمور آسيا. لقد اعتمدت هونج كونج حتى العام 1950 في نشاطها الاقتصادي على دورها كمركز تجاري بين الصين وبقية العالم. ولكن هذا المصدر بدأ بالنضوب مع بداية الحرب الكورية وقيام الولايات المتحدة بإغلاق الحدود مع الصين. وفي هذه الفترة هاجرت مجاميع من الصينيين إلى هونج كونج وكان من بين هؤلاء المهاجرين عدد من رجال الأعمال ذوي المواهب ومديرين سابقين لصناعات النسيج في شانغهاي والذين كان لهم الدور الرائد في بناء قاعدة اقتصادية في هونج كونج. وقد استفادت هذه المجموعة من توفر التمويل ورخص الأيدي العاملة المهاجرة من الصين كذلك.

وعلى الرغم من أن التنمية في هذه الجزيرة اعتمدت على منهج تنموي ليبرالي كما ذكرنا سابقاً إلا أن الدولة كان لها دور لا يستهان به في هذه النهضة الصناعية؛ فلقد كان لإدارة المستعمرة البريطانية ذات الكفاءة والنزاهة دور رئيس في التخطيط للصناعات المحلية وتنفيذها. وقد يكون أهم أسباب حرص هذه الإدارة البريطانية على إنجاح النموذج الرأسمالي في هونج كونج هو أن هذه المستعمرة متاخمة للصين التي يسود فيها النظام الشيوعي، ففي الخمسينيات قامت الإدارة ببناء مجمعات سكنية كثيرة، وفي السبعينيات والثمانينيات قامت إدارة هذه المستعمرة بالتمهيد للنهضة الصناعية بالتوسع في بناء الطرق وشبكات السكك الحديدية والموانئ والأنفاق وإنشاء مطار. بعد ذلك انتقلت الإدارة إلى التركيز على تعليم الأعداد السكانية المتزايدة وتدريبها، وقد بدأت بعد ذلك في التخطيط لقيام جامعة متخصصة في العلم والتقنية. أما على صعيد السياسات الصناعية فقد أقامت إدارة المستعمرة مناطق صناعية وخصصت

بعض الأراضي للمؤسسات الصناعية خاصة تلك التي تستوعب عدداً كبيراً من العمّال بأسعار أقل من أسعار السوق. كما استطاعت إدارة الجزيرة أن تفاوض المشترين في الخارج لتوفير الأسواق العمالية لصناعات النسيج التي كانت رائدة الصناعات الموجهة للتصدير في هذه الجزيرة، كما استطاعت هذه الإدارة - أيضاً - أن تساعد على إنجاح هذه الصناعات بمحاربة الفساد وتوفير البيئة القانونية والاهتمام بمشاكل المؤسسات الصناعية والعمل على علاجها (Lee, 1996, pp. 35-42). وهكذا استمرت هونج كونج في تنويع صناعاتها وتطويرها، التي اشتملت بالإضافة إلى النسيج على الأدوات وألعاب الأطفال والساعات ومنتجات البلاستيك وبعض الالكترونيات، ولقد استفادت هذه الصناعات من تميز هذه الجزيرة كمركز مالي وتجاري بالدرجة الأولى خاصة بعد أن استعادت دورها كحلقة وصل بين الصين والعالم في السبعينيات عندما فتحت الحدود مع الصين.

4 - سنغافورة: لقد قامت الحكومة في هذه الدولة الصغيرة بدور رئيس في تقدمها الصناعي بقيادة (لي كوان يو)، وقد تمثل هذا الدور أولاً في توفير الضمان الاجتماعي وبناء المساكن الحكومية وتوفير الخدمات الطبية. وقد اعتمدت القيادة في هذه الدولة على المتفوقين من خريجي الجامعات، وأكدت على تكافؤ الفرص وسيادة القانون. ونظراً لصغر حجم سنغافورة وحاجتها للاستثمارات الأجنبية فقد تبنت الدولة سياسات مشجعة لهذه الشركات وقد نجحت هذه السياسات في استقطاب كثير من الشركات الأجنبية التي أسست كثيراً من الصناعات في سنغافورة، وقد أسهمت هذه الشركات في نقل التقنية والمهارات الإدارية بالإضافة إلى إسهامها في توفير الأسواق في دولها الأصلية لبيع المنتجات الصناعية السنغافورية. وقد كان من بين الأسباب التي شجعت الشركات الأجنبية على إقامة مصانعها في هذه المنطقة البحرية نجاح الدولة في توفير الاستقرار السياسي ونشر التعليم وتدريب القوى العاملة وإبقاء أجور هذه القوى العاملة منخفضة نسبياً وإقامة مشاريع البنية الأساسية التي سبق ذكرها. وعلى الرغم من أن الدولة قد قامت بتوفير البنية اللازمة للشركات متعددة الجنسية التي قامت بإنتاج الالكترونيات والمعدات وغيرها، فإن الدولة قامت كذلك بتأسيس بعض الصناعات؛ كمصافي تكرير النفط وصناعات البتروكيماويات ومعدات اكتشاف النفط، كما أنشأت الحكومة السنغافورية صناعة بناء السفن وتصليحها بالتنسيق مع بعض الشركات اليابانية، وذلك

للاستفادة من موقعها ومينائها الذي يمثل حلقة وصل بين اليابان والشرق الأوسط (Vogel, 1991, pp. 76-81). وجدير بالذكر أن كثيرا من رجال الأعمال في القطاع الخاص كانوا في السابق من التقنوقراط العاملين في جهاز الدولة والذين اتصفوا بالدراية والكفاءة العاليين.

إن العرض السابق لجوانب من تجارب دول شرق آسيا التنموية يشير إلى أن بناء اقتصاد متطور يسهم فيه القطاع الخاص لا يتحقق إلا بقيام القطاع العام بدور رائد يمهّد لعملية التنمية، ويرشّد الأداء الاقتصادي في ظل أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية، أو كما يقول تقرير التنمية الصادر عن البنك الدولي: «إن التجارب السابقة تشير إلى أن تخلي الدولة عن دورها التنموي لا يساعد على تحقق التنمية، كما أن هيمنتها المطلقة على الاقتصاد كذلك لا تحقق التنمية» (World Bank, 1997: III). وقد أكد هذه المقولة كثير من الخبراء في السنوات الأخيرة في سياق تقويمهم لتجربة التنمية في دول شرق آسيا؛ فأحد خبراء البنك الدولي يشير إلى أن من أهم أسباب النمو الاقتصادي المرتفع الذي حققته دول كاليابان وكوريا وسنغافورة وتايوان هو التدخل المتميز للحكومة في النشاط الاقتصادي (Page, 1994, pp. 619-620). ويقول «بول ستريت» - أحد رواد اقتصاديات التنمية - في معرض حديثه عن التحولات الاقتصادية في دول أوروبا الشرقية: «إنه بإمكان هذه الدول الاستفادة من تجربة دول شرق آسيا التي لم تقم فيها الحكومات باختيار الصناعات الرابحة فقط، بل إنها قامت بتأسيس هذه الصناعات وتشجيعها بسياسات منتقاة». ويشير «ستريت» إلى أن نجاح الصادرات لا يعتمد على اليد الخفية (والتي يعني بها آلية السوق) بل يعتمد على يد الحكومة الظاهرة، وذلك لأن الدول التي يستشهد بها كأمثلة على نجاح قوى السوق هي في الواقع أمثلة على تدخل الدولة الفعال في توجيه الاستثمارات وترشيد القطاع الخاص وبتنوع أسعار الفائدة والسياسات الصناعية وتقييد الواردات وتحفيز الصادرات وتدخلات أخرى (Streeten, 1994, pp. 45-46). وفي الاجتماع السنوي للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي أكد نائب الرئيس والمدير التنفيذي للبنك الدولي أن دول شرق آسيا الصناعية والدول التي قلدت تجربتها بنجاح هي دليل قوي على أن الدور الإيجابي والنشيط للدولة يمكن أن يكون عاملا حاسما في التقدم الصناعي⁽¹⁾.

أهمية القطاع العام في اقتصاديات دول مجلس التعاون الخليجي

لقد اتضح لنا من الصفحات السابقة أن دور القطاع العام كان محوريا في التطور الصناعي لدول شرق آسيا، كما كان محوريا في نهضة الدول الصناعية الغربية في بداية ثورتها الصناعية (Clarke & Chan, 1994, pp. 59-332). ولكن ما هي مبررات هذا الدور الرائد للقطاع العام في التنمية التي حققتها الدول المذكورة؟ وهل تنطبق هذه المبررات على اقتصاديات دول مجلس التعاون الخليجي؟ هذا ما سنحاول الإجابة عنه في هذا الجزء من الورقة.

تتفاوت مبررات دور القطاع العام في اقتصاديات الدول بتفاوت إمكانات هذه الدول الاقتصادية والسكانية والتكنولوجية والتجارية، ولكن تتركز هذه المبررات - في الغالب - حول ما يعرف بإخفاقات نظام السوق والتي نسلط عليها الضوء في الفقرات التالية.

يعتبر نظام السوق أكثر كفاءة من القطاع العام في استغلال الموارد، فطبقا لنظام السوق عندما يقرر المستهلك زيادة استهلاكه لسلعة أو خدمة ما ولسبب ما فإن سعر هذه السلعة أو الخدمة سيرتفع، وهذا بدوره يؤدي إلى استجابة المنتج بزيادة إنتاج هذه السلعة أو الخدمة لأنها أصبحت أكثر ربحية، كما أن هذا يعني أن كلفة عناصر الإنتاج لهذه السلعة ستزداد نتيجة لزيادة الطلب عليها. أما في حالة انخفاض الطلب على سلعة أو خدمة ما فإن أسعارها تنخفض مما يؤدي إلى انخفاض ربحيتها، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى انخفاض كمية إنتاجها وتقليل الطلب على عناصر الإنتاج المستخدمة فيها وبالتالي إلى تراجع أسعار هذه العناصر وعائداتها. وتكمن أفضلية هذا الأسلوب في توجيه الموارد مقارنة باستخدام القطاع العام في أن نظام السوق - ومن خلال تعدد مؤسسات القطاع الخاص - يفتت القوة الاقتصادية ويحترم أذواق المستهلكين ويتصف بمرونة مرتفعة في اتخاذ القرار مقارنة بالقطاع العام الذي يتصف بالروتين وتركيز القوة الاقتصادية لدى بيروقراطيي الدولة الذين يفرضون أذواقهم على المستهلكين خاصة في الدول النامية؛ حيث تغيب المشاركة السياسية، وبالتالي لا توجد قدرة للمستهلك للتأثير على قرارات القطاع العام (Gillis et al., 1996, p. 100). غير أن كفاءة السوق تعتمد على توفير عدة شروط⁽²⁾ لا يتسع الحديث عنها هنا بشيء من التفصيل غير أن أغلبها لا يتحقق في الواقع الاقتصادي للدول

النامية؛ الأمر الذي يؤدي إلى إخفاقات في أداء نظام السوق في هذه الدول، ومن ثم يكون هناك مبرر لبعض التدخل من قبل القطاع العام في عمل نظام السوق. وتتمثل هذه الإخفاقات في مجالات تتعلق بالاحتكارات والوفورات الخارجية، وتطور الصناعات الناشئة، وتنويع الهياكل الإنتاجية، وضعف البيئة المؤسسية، وعدم القدرة على تحقيق التوازنات الداخلية والخارجية؛ كالسيطرة على التضخم وعلاج العجز في الموازنة العامة والميزان التجاري، وتحقيق التوظيف التام للموارد، وتطوير البحث العلمي وغير ذلك. ولتوضيح هذه الإخفاقات سنحاول الاستشهاد ببعض صورها في إطار دول مجلس التعاون الخليجي.

1 - التحولات الهيكلية: تهدف دول المجلس كغيرها من دول العالم إلى تنويع هياكلها الاقتصادية وتقليل اعتمادها على النفط كمصدر وحيد للدخل، وذلك بزيادة نصيب صناعاتها التحويلية في ناتجها المحلي الإجمالي والذي لم يتجاوز 12 % عام 1995 في غالبية هذه الدول، على الرغم من المساعي التنموية التي بذلتها منذ بداية السبعينيات وحتى الوقت الحاضر⁽³⁾. وزيادة هذه النسبة لا يمكن أن تتحقق إلا بقيام صناعات ناشئة مرتكزة على الميزة النسبية، والتي ستكون في الغالب صناعات مرتبطة بقطاع النفط؛ كالبتروكيماويات والمصافي وغيرها. ولكن نجاح هذه الصناعات يعتمد على توفير طاقات بشرية عالية التدريب، كما يتطلب استثمارات مالية بأحجام كبيرة، فضلا عن استيراد تقنية متطورة وفتح أسواق خارجية وتوفير الدعم أحيانا والحماية للسوق المحلي أحيانا أخرى. فما الجهة التي يمكن أن توفر هذه الشروط أو المقومات؟ القطاع الخاص الذي لا زال معتمدا على العطاء الحكومي ويفتقد العمالة المواطنة والبرامج التدريبية اللازمة لتكوين الطاقات البشرية المواطنة؟ أم الشركات الأجنبية وما تعنيه من مساس بسيادة هذه الدول، والتي تؤكد التجربة التاريخية أنها كانت دائما تحرص على تعظيم أرباحها وإعادة تدويرها إلى الدولة الأم، بالإضافة إلى اعتمادها على الأيدي العاملة المستوردة، وعدم حرصها على تدريب قوى العمل الوطنية؟ إذن فالدولة هي التي تقوم بوضع اللبنة الأساسية لقيام هذه الصناعات الناشئة وتطويرها، ثم الدفع بها بعد ذلك إلى القطاع الخاص لزيادة حجمه وإسهامه في مسيرة التنمية. وهذا الدور الهام للقطاع العام هو السبب الرئيس الذي يعزو إليه كثير من الاقتصاديين النمو الاقتصادي المرتفع في كوريا الجنوبية منذ الستينيات وحتى الوقت الحاضر (Jung & Yoon, 1996, pp. 98-104).

2 - **ضعف البيئة المؤسسية:** إن نجاح التنمية في دول المجلس يعتمد على توفير البيئة المؤسسية المتكاملة الفاعلة التي تساعد على نجاح هذه الدول في تحقيق أهدافها التنموية. وفي اعتقادنا فإن البيئة المؤسسية الحالية لهذه الدول تقع دون الحد الأدنى المطلوب سواء من حيث اكتمالها أو كفاءتها ونعني بالكفاءة هنا تعظيم العائد من الموارد البشرية والمالية المستخدمة في هذه المؤسسات؛ فعلى سبيل المثال: لا توجد في أغلب هذه الدول مؤسسات سياسية منتخبة تعبر عن مصالح شرائح المجتمع كافة، وتمارس دوراً رقابياً على الكيفية التي تتخذ بها الحكومات القرارات المتعددة محلية كانت أو دولية، أو الوجوه التي تنفق عليها موارد المجتمع. ونتيجة لغياب المشاركة السياسية فإن المؤسسات الأخرى تكاد تكون شكلية وغير فعالة في أغلب الأحيان.

أما المؤسسات الإعلامية فلا زالت ذات طابع دعائي وترفيهي مفرط وبعيد عن القضايا التي تفعل طاقات هذه المجتمعات وتعالج مشاكلها. وكذلك المؤسسات التربوية - بمخرجاتها التعليمية - لا تتناسب مع متطلبات التنمية، وخير شاهد على ذلك ظاهرة البطالة بين خريجي الجامعات الخليجية في السنوات الأخيرة في الوقت الذي تعتمد فيه هذه الدول على العمالة الوافدة بدرجة أصبحت تمس هوية بعضها وأمنه. كما أن أغلب هذه المخرجات التعليمية الوطنية تتركز في القطاع العام، ووجودها في القطاع الخاص لازال هامشياً لأن هذا القطاع «الخاص» يتطلب مهارات غير متوفرة لدى هؤلاء الخريجين، ويدفع أجوراً منخفضة نسبياً، ولا يقدم للعاملين فيه أي نوع من الضمان الاجتماعي كعاشات التقاعد وغيرها من الحوافر. وهذا الاختلال في تعليم الطاقات البشرية وتدريبها لا يمكن علاجه إلا من خلال دور رائد للقطاع العام يتمثل في التنسيق بين المؤسسات التعليمية ومؤسسات الخدمة المدنية والمؤسسات العامة والخاصة لتحديد حاجات سوق العمل وإقامة مراكز التدريب الجادة لإعداد الكوادر اللازمة وتقديم بعض الدعم لمؤسسات القطاع الخاص لتدريب المواطنين العاملين لديها، ثم وضع خطة لتوطين الوظائف وتحقيق أكبر قدر من الاكتفاء في القطاعين العام والخاص (Chang & Lam, 1996, p. 136). ودول المجلس لازالت كذلك تفقر لأسواق المال المتطورة التي تساعد على نجاح عملية التخصيصية وعلى تدوير الموارد بين أصحاب المدخرات والمستثمرين، بالإضافة إلى إسهامها في زيادة فعالية السياسات النقدية. وللقطاع العام دور هام في تأسيس هذه الأسواق

وإيجاد الضوابط القانونية والمالية لتطورها وفعاليتها وأدائها لدورها من غير أن يساء استغلالها من قبل بعض المؤسسات أو الأفراد؛ الأمر الذي يعود بكوارث اقتصادية على هذه الدولة أو تلك، كما تشهد بذلك تجارب الدول الصناعية في الغرب وفي شرق آسيا وحتى في تجربة سوق المناخ الكويتي. ودول المجلس تعاني كذلك من ندرة في البيانات والإحصاءات اللازمة لترشيد القرار على كافة المستويات، ولا بد أن يقوم القطاع العام في هذه الدول بتأسيس قاعدة بيانات كلية وجزئية لجميع القطاعات تنشر بصورة دورية، حتى يتمكن صناع القرار والباحثون والمنتجون من الاستفادة منها في فهم الواقع وطرح الحلول اللازمة لعلاج المشاكل التنموية المتعددة.

3 - **عدالة توزيع الموارد:** تتركز الإيرادات النفطية في دول المجلس لدى القطاع العام؛ الأمر الذي يحتم على حكومات هذه الدول أن تؤدي دوراً توزيعياً رائداً في مجالات الإنتاج والاستهلاك. فعلى صعيد الإنتاج يتصف القطاع النفطي بضعف حلقاته الأمامية والخلفية مع بقية القطاعات الاقتصادية؛ الأمر الذي يعني أن على حكومات هذه الدول أن تستخدم إيرادات هذا القطاع في تطوير القطاعات الأخرى: الخدمية منها والإنتاجية، وذلك لتقليل الاعتماد على النفط وزيادة مساهمة القطاع غير النفطي في الناتج المحلي الإجمالي ومن إجمالي التوظيف. أما الجانب الاستهلاكي أو جانب الطلب فيتمثل في قيام الحكومات بتدوير بعض هذه الإيرادات النفطية على شكل خدمات طبية وتعليمية وضمان اجتماعي وتمويل عقارات وتوفير خدمات الكهرباء والماء والاتصالات وغيرها من السلع والخدمات بأسعار مدعمة. هذا الدور التوزيعي للقطاع العام يعتبر محورياً في هذه الدول نظراً لاعتمادها على مصدر وحيد للدخل. وفي اعتقادنا أن هذا الدور يجب أن يستمر ولكنه سيحتاج في السنوات القادمة إلى بعض الترشيح إذا أريد له تحقيق أهداف هذه الدول التنموية؛ كتصحيح الهياكل الاقتصادية وتطوير الموارد البشرية ورفع جودة القطاعات الخدمية وزيادة مستوى الرفاه الاقتصادي لأبناء هذه المجتمعات (World Bank, 1997, p. 51-60). وسنتحدث في الجزء التالي من الورقة عن بعض وسائل الترشيح لدور القطاع العام في سياق حديثنا عن زيادة كفاءة أداء هذا القطاع.

4 - **تحقيق الاستقرار الاقتصادي:** تعتبر دول مجلس التعاون ذات اقتصاديات صغيرة ومفتوحة على العالم الخارجي؛ فهي صغيرة لأنها لا تستطيع

منفردة أن تؤثر على أسعار صادراتها أو وارداتها. وهي مفتوحة على العالم الخارجي لأن قطاعها الخارجي (الصادرات+الواردات) يمثل جزءا كبيرا من ناتجها المحلي الإجمالي⁽⁴⁾. هذا الانفتاح على العالم يجعل النشاط الاقتصادي في هذه الدول عرضة للتقلبات في الاقتصاد العالمي، كما يشهد بذلك تراجع الإيرادات النفطية لهذه الدول منذ بداية الثمانينيات وذلك نتيجة لانخفاض أسعار النفط العالمية. لذلك فإن هذه الدول - كغيرها - تحتاج إلى استخدام مجموعة من السياسات الاقتصادية والتجارية لتحقيق أهدافها الاقتصادية؛ كالنمو الاقتصادي، وتوظيف القوى العاملة المحلية، والسيطرة على التضخم، وحماية الصناعات الناشئة، وتدريب القوى العاملة الوطنية وغيرها من الأهداف. ويمكن لهذه الدول أن تستخدم مزيجا من السياسات التي تشتمل على الإنفاق الحكومي والدعم الحكومي والرسوم الحكومية والتعرفة الجمركية وسعر الصرف والسياسات النقدية، وإن كانت فعالية هذه الأخيرة تعتمد على وجود أسواق مال متطورة (James & Nobes, 1996/1997, pp. 107-124).

5 - الآثار الخارجية: تطلق الآثار الخارجية على كل كلفة أو منفعة تقع على أفراد في المجتمع غير الأفراد الذين قاموا بالنشاط الاقتصادي. فعلى سبيل المثال قد يقوم مصنع للكيماويات بإلقاء مخلفاته في البحر؛ الأمر الذي يؤدي إلى تحميل أفراد المجتمع الآخرين كلفة تلويث ماء البحر وأسمائه علماء أن هذا المصنع لم يدخل هذه الكلفة التي تقع على المجتمع في حساباته لأنه لم يدفع ثمنا مقابل إلقاء هذه المخلفات في البحر (Rosen, 1995, p. 52-53). لذلك فإن إنتاج هذا المصنع سيكون أكثر مما لو أنه أضاف كلفة تلويث البحر إلى تكاليفه الكلية. في هذه الحالة لا بد أن يقوم القطاع العام بتصحيح هذا الإخفاق في أداء السوق، وذلك بفرض ضريبة على تلويث البحر من قبل المصنع المذكور؛ الأمر الذي سيؤدي إلى تقليل إنتاج هذا المصنع بما يتناسب مع التغير في تكاليفه. وفي المقابل هناك بعض النشاطات التي يفيض أثرها الإيجابي إلى غير أصحاب هذه النشاطات؛ فالفرد الذي يتعلم يحسب تكاليفه وعائده الشخصي عندما يقرر مستوى التعليم الذي سيحصل عليه، علما أن تعلم هذا الشخص تكون له آثار إيجابية على غيره من الأفراد الذين يتصل بهم كأبنائه وزوجته وكل من يتفاعل معه. ونتيجة لهذه الآثار الإيجابية الخارجية فإن القطاع العام يقوم في حالات كثيرة بتقديم الدعم للتعليم والتدريب ومحو الأمية. هذه وغيرها من النشاطات

الاقتصادية المشابهة لها، تكون ذات آثار خارجية لأن تكاليفها ومنافعها الاجتماعية تكون مختلفة عن تكاليفها ومنافعها الخاصة وهذا يعني أن موارد المجتمع لا تستغل بكفاءة صورة ممكنة، مما يحتم على القطاع العام التدخل لتصحيح هذا الاختلال.

6 - السلع العامة وشبه العامة: السلع أو الخدمات العامة هي تلك السلع أو الخدمات التي يكون استهلاكها غير قابل للاستبعاد (non-excludable) وتكون غير تنافسية (non-rival). وعدم قبول هذه السلع للاستبعاد يعني أنه لا يمكن أن ينفرد فرد أو فئة في المجتمع باستهلاكها دون الآخرين بل إنها تُستهلك من قبل الجميع في آن واحد. أما كون السلعة غير تنافسية فذلك يعني أن هذه الخدمة إذا توفرت بحجم معين فإن استهلاك جزء من المجتمع لهذه الخدمة لا يقلل حجم استهلاك الآخرين منها. ومن أوضح الأمثلة على السلعة العامة خدمة الدفاع الوطني التي تقدم لجميع المواطنين أمام أي عدو خارجي. وهناك سلع وخدمات تسمى سلعاً وخدمات شبه عامة لأنها تتصف بوحدة من الصفتين السابقتين اللتين وصفنا بهما السلع العامة الخالصة. ومن أمثلة السلع شبه العامة الجسور التي يمكن أن تكون خدمة عامة خالصة أي يعبر عليها الجميع ولا يؤثر عبور بعضهم على بعض، كما يمكن للدولة أن تجعل استخدام هذه الجسور برسوم؛ أي أن هذه الجسور يستبعد منها من ليس لديه الاستعداد لدفع هذه الرسوم مما يجعل هذه الجسور خدمة شبه عامة. ويتضح من التعريف السابق أن السلع العامة لا يمكن أن ينتجها القطاع الخاص، لأن الاستبعاد غير ممكن، ومن غير الاستبعاد لا يمكن أن تكون هذه السلعة أو الخدمة مربحة له؛ الأمر الذي يعني أن القطاع العام هو الوحيد الذي يمكن أن ينتجها. أما السلع شبه العامة فنظراً لإمكانية الاستبعاد فيها فإن القطاع الخاص يمكن أن ينتجها غير أن الاستبعاد قد يحرم غير القادر على الدفع ويؤدي بدوره إلى آثار سلبية على عموم المجتمع خاصة إذا كانت هذه الخدمة صحية أو تربوية أو أمنية أو قانونية، مما يعتبر من ضرورات الحياة في عالمنا المعاصر، بل إن هذه السلع والخدمات تعتبر أساسية لزيادة الاستثمارات وتطور القطاع الخاص، وبالتالي تحقيق النمو الاقتصادي (McLean, 1987, pp. 19-21).

7 - **الاحتكارات الطبيعية:** تتصف بعض السلع والخدمات التي لا تدخل في التجارة الدولية؛ كخدمات الكهرباء والماء والاتصالات الهاتفية بوفورات الحجم مما يجعلها احتكارات طبيعية. والمقصود بوفورات الحجم هنا هو أن هذه الصناعات تتطلب عند تأسيسها استثمارات كبيرة، بينما تكون تكاليف تشغيلها قليلة نسبياً؛ أي أنها تتصف بتكاليف ثابتة مرتفعة وتكاليف متغيرة منخفضة؛ الأمر الذي يجعل متوسط تكلفة وحدة الإنتاج منها تنخفض كلما زادت كمية الإنتاج لأن التكلفة الثابتة الكبيرة تتوزع على عدد أكبر من الوحدات المنتجة مما يؤدي إلى انخفاض هذه التكلفة مع زيادة حجم الإنتاج وبالتالي انخفاض سعر وحدة المنتج. فعلى سبيل المثال عندما تكون هناك شركة هواتف واحدة تتحمل تكاليف تمديد كابلات الهواتف وإقامة الشبكة اللازمة لتوصيلها لجميع المستهلكين في المجتمع فإن كلفة خدمة الهواتف ستكون أقل مما لو كانت هناك شركتان تتحمل كل منهما نفس تكاليف التأسيس المرتفعة ولكنها لا تقدم خدماتها إلا لجزء من أفراد المجتمع لأن الجزء المتبقي تخدّمه الشركة الثانية، وبالتالي فإن متوسط تكلفة كل من الشركتين تكون أعلى من تكلفة شركة واحدة تحتكر السوق بأكملها، ومن هنا يأتي مفهوم الاحتكار الطبيعي. وبما أن هذه الصناعات - كما ذكرنا - تتطلب تأسيسها رأسمال كبيراً فإن القطاع العام هو الذي ينشئها كما هو حاصل في دول مجلس التعاون. وحتى لو أراد القطاع العام أن ينقل هذه المؤسسات إلى القطاع الخاص بعد فترة تأسيسها فإن القطاع العام يظل مسئولاً عن وضع القوانين والتشريعات التي تضمن أن هذه الاحتكارات الطبيعية تقدم للمستهلك الخدمات بجودة عالية وأسعار معقولة (Grabowski & Shields, 1996, pp. 248-250).

يتضح مما سبق إذن أن للقطاع العام دوراً رئيساً في تنمية دول المجلس ولكنه كذلك دور ديناميكي ومتفاعل مع دور القطاع الخاص. فكلما انتهت مبررات تدخل الدول في نشاط ما نتيجة تزايد قدرة القطاع الخاص على القيام بهذا الدور يبدأ دور القطاع العام في التراجع والانحسار، وكلما استجدت مبررات جديدة لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي نتيجة لمستجدات العصر تتدخل الدولة مرة أخرى مادام هناك مبرر لهذا التدخل. ويمكننا الاستشهاد ببعض الأمثلة على هذا الدور الديناميكي للقطاع العام في تنمية دول المجلس. فعلى سبيل المثال هناك نشاطات أساسية لا يمكن للقطاع الخاص القيام بها لاعتبارات اقتصادية وغير اقتصادية ومن أهمها الدفاع وحفظ الأمن والسياسات الاقتصادية الكلية وتوفير

الحد الأدنى من ضروريات الحياة المعيشية وحماية البيئة، وتوفير حد أدنى من التعليم، وتنظيم الاحتكارات الطبيعية ذات وفورات الحجم، وتنظيم أسواق المال والتأمينات الاجتماعية في حالة البطالة والشيخوخة والمرض، وحماية المستهلكين ووضع القوانين التي تنظم الملكية الخاصة والحقوق العامة، وتوفير الخدمات الصحية الوقائية في المجتمع، وتقديم خدمات الإغاثة في حالة الكوارث. أغلب هذه الوظائف تظل في دائرة القطاع العام في المديين القريب والمتوسط وذلك لعدم إمكانية توفيرها في القطاع الخاص في ظل المعطيات الاقتصادية والاجتماعية الحالية لهذه الدول. أما الفئة الثانية من مهام الدولة فهي مهام مؤقتة ومرحلية لأن القطاع الخاص يمكن تأهيله للقيام بها في المستقبل بدل القطاع العام. ومن أمثلة الوظائف في هذه الفئة اختيار بعض الصناعات الاستراتيجية التي لهذه الدول ميزة نسبية في إنتاجها كصناعة البتروكيماويات وتكرير النفط والأسمدة والحديد والصلب وغيرها من الصناعات المرتبطة بالنفط، وتوفير شروط النجاح لها كتدريب الطاقات اللازمة واستثمار رؤوس الأموال في تأسيسها والحصول على التقنية المتطورة التي لا تقوم هذه الصناعات إلا بها، والسعي لتوفير الأسواق الخارجية لمنتجاتها وتوفير الحماية المتناقصة لها. وعندما يشهد ساعد هذه المؤسسات وتتنوع تقوم الدولة ببيعها تدريجياً إلى القطاع الخاص بعد التأكد من تحقيقها لحد أدنى من النجاح. وتدرج تحت هذه الفئة من وظائف الدولة السلع شبه العامة؛ كالتعليم العالي والخدمات الصحية والكهرباء والاتصالات الهاتفية والبلديات وغيرها من الخدمات التي تقوم بها حكومات هذه الدول منذ بداية مسيرتها التنموية في بداية السبعينيات. أغلب هذه الخدمات يمكن السماح للقطاع الخاص بالبدء في توفيرها جنباً إلى جنب مع القطاع العام، مع الانسحاب التدريجي للقطاع العام لصالح القطاع الخاص. ولكن لا بد لهذا الانسحاب أن يواكبه تخصيص للمؤسسات الكبيرة، خاصة في القطاع النفطي لإعادة توزيع أصول المجتمع بين شرائحه الاجتماعية كافة، وبعد ذلك يكون سحب الدعم عن الكهرباء أو الصحة أو غيرها من الخدمات الأساسية أكثر منطقية وعدالة وإمكانية للنجاح. أما الفئة الثالثة والأخيرة من وظائف القطاع العام فهي ما يمكن تسميته بالوظائف المستجدة التي تواكب التطورات الكثيرة التي تحصل يومياً نتيجة للتقدم العلمي وتطور طرق الاستهلاك والإدارة والنشاطات الاقتصادية وغير الاقتصادية.

هذا إذن هو دور القطاع العام في الاقتصاديات المعاصرة - كما يقول

اقتصادي معاصر مشهور - يتجدد ويتنوع كلما تطور الاقتصاد. فهو يرى أن للقطاع العام دوراً محورياً في الاقتصاديات المعاصرة وأن هذا الدور يزداد أهمية مع توسع النشاطات الاقتصادية الحديثة وتنوعها. فالقطاع العام هو الذي يوفر الخدمات الأساسية؛ كالتعليم والمكتبات العامة والصحة والإسكان للجميع، وليس فقط للقادر على الدفع. وهو الذي يقوم ببناء شبكات الطرق ويتخلص من النفايات ويضع القوانين لحماية المستهلكين، ويقوم بتوفير البيئة القانونية اللازمة للإنتاج والإبداع. والقطاع العام هو الذي يشرع القوانين لحماية البيئة. ولا يمكن لأي اقتصاد معاصر أن يحقق أداء اقتصادياً مقبولاً ومستقراً إلا بتدخل الحكومة لتحقيق استقرار الأسعار ومكافحة المضاربات المفرطة وتنشيط الاقتصاد في حالات الركود والكساد الاقتصاديين. ولا يمكن أن تكون هناك صناعات هامة ومتطورة وناجحة من غير القطاع العام، كما تشهد بذلك صناعات الطائرات والأسلحة والأدوية والآلات والمعدات وصناعات البتروكيماويات وغيرها. بل إن قيام القطاع الخاص وتطوره يعتمد على القطاع العام كما تشير إلى ذلك تجارب الدول الصناعية الغربية والآسيوية على حد سواء (Galbraith, 1996, pp. 18-19).

إذن يمكننا أن نختتم هذا الجزء من الورقة بثلاثة استنتاجات رئيسية هي: أولاً: إن للقطاع العام دوراً أساسياً في جميع المجتمعات البشرية وفي جميع مراحلها التنموية، ويتفاوت حجم هذا الدور بين الدول لاعتبارات اقتصادية وسياسية واجتماعية. ثانياً: إن ضعف أداء القطاع العام في بعض الدول - في أحيان كثيرة - لا يعتبر مبرراً لإلقاء مهام هذا القطاع على القطاع الخاص الذي لا يمكن أن يقوم بها لأسباب تحدثنا عنها سابقاً، كما أنه في المقابل لا يمكننا أن نقف مكتوفي الأيدي أمام إخفاقات القطاع العام، وإنما المطلوب هو أن نتحرى العوامل التي أدت إلى هذا الإخفاق، ومن ثم الانطلاق لمعالجتها بكل الطرق الممكنة مع الاستفادة من تجارب الدول التي حققت فيها القطاع العام نجاحات، كما هو الحال في الدول الصناعية، وبعض دول شرق آسيا. وأخيراً: لا يمكننا - ونحن نتحدث عن القطاع العام - أن نتجاهل العبرة من الهزة الاقتصادية التي تعرضت لها دول شرق آسيا خلال العامين 97 - 1998، والتي تكبدت فيها خسائر كبيرة في أسواق المال والعملات الأجنبية مما سيكون له آثار سلبية على الأداء الاقتصادي لهذه الدول في السنوات القادمة. وهناك شبه إجماع بين المحللين

على أن من بين أهم أسباب هذه العاصفة التي هبت على نمور آسيا ضعف الرقابة على القطاع المصرفي وتفاقم المضاربات في الأسواق المالية وارتفاع سعر الصرف وسعر الفائدة، فضلا عن تراجع صادرات هذه الدول في الأشهر الأخيرة، وهذه كلها تؤكد على أهمية دور القطاع العام وقدرته على اتباع السياسات الاقتصادية الصحيحة التي تسهم في الحفاظ على استقرار البيئة الاقتصادية وتوفير الظروف الملائمة للاستغلال الأمثل لموارد المجتمع.

رفع كفاءة أداء القطاع العام في دول المجلس

لقد اتضح لنا مما سبق أن النجاحات الاقتصادية التي حققتها دول شرق آسيا خلال أكثر من ثلاثة عقود تعود إلى الدور الرائد الذي قام به القطاع العام في تأسيس الصناعات الناشئة وحمايتها وتشجيعها وإعداد الطاقات البشرية ذات المهارات العالية، وتوفير البنية الأساسية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي وتطوير القطاع الخاص والتأكيد على الإنتاجية ومحاربة الفساد. كما أننا قد بينا مبررات قيام القطاع العام في دول مجلس التعاون الخليجي في السنوات القادمة بدور محوري في مسيرة التنمية. أما الجزء الحالي من الورقة فيتركز على دراسة أهم المرتكزات اللازمة للارتقاء بأداء القطاع العام في دول المجلس خلال السنوات القادمة التي ستتصف بتواضع الإيرادات النفطية من جانب وزيادة النفقات الأمنية والتنموية من جانب إلى آخر. ولتحقيق هذا الهدف سنحاول أولا تعريف ماذا نعني بكفاءة الأداء في القطاع العام، وننتقل بعد ذلك لتلمس الوسائل لتحقيق هذه الكفاءة.

معنى الكفاءة في أداء القطاع العام

تشير الأدبيات الاقتصادية إلى أن الكفاءة لها مدلولان رئيسان فالمدلول الأول يتمثل في الكفاءة في توجيه الموارد (Efficient Resource Allocation) والذي يتحقق من خلال الأسواق والأسعار والتدخل الإداري. أما المدلول الثاني فهو متمثل في الكفاءة التشغيلية (Operational Efficiency) والتي تتعلق بتعظيم العائد من عناصر الإنتاج كرأس المال والعمل، وذلك من خلال الإدارة الفعالة للمؤسسات العامة و المشاريع الاقتصادية والبرامج الاقتصادية في القطاعين العام والخاص. وكل من هذين المدلولين للكفاءة له بعد ثابت ومتغير (World Bank, 1983, p.42). فالمفهوم الثابت أو الاستاتيكي (Static) للكفاءة يعني السعي من أجل تعظيم قيمة الإنتاج من كمية محددة من المدخلات أو عناصر الإنتاج، أو أن تنتج كمية معينة

من السلع أو الخدمات بأقل تكلفة ممكنة؛ أي بأقل كمية من المدخلات الإنتاجية. ولا شك أن هذه الكفاءة تكون أعلى كلما كان تسعير عناصر الإنتاج وكمية الإنتاج أكثر تعبيراً عن ندرة هذه العناصر الإنتاجية أو كمية الإنتاج، وبالتالي كلما كانت هذه الأسعار أقل تشوهاً. أما المعنى الديناميكي (Dynamic) للكفاءة فيتمثل في التراكم الرأسمالي الذي يؤدي إلى استبدال التقنية الجديدة بالقدمة والمهارات العالية والمتقدمة بالبسيطة. أما الأسباب الاقتصادية لانخفاض الكفاءة سواء في الدول النامية أو الصناعية فتشتمل على سوء استخدام السياسات الاقتصادية الكلية (السياسات المالية والنقدية وسياسات سعر الصرف) والتشوهات في نظام الحوافز وانخفاض عائد الاستثمارات وتأخر تنفيذ المشاريع الاستثمارية والطاقة الإنتاجية الفائضة، بالإضافة إلى ضعف الصيانة (World Bank, 1983, pp. 44-45). وبالتالي فإن زيادة كفاءة أداء القطاع العام لها أبعاد متعددة؛ منها السياسي ومنها المؤسسي ومنها الاقتصادي ومنها الاجتماعي، كما سيتضح من تحليلنا التالي للمرتكزات الأساسية لرفع أداء القطاع العام.

مرتكزات أساسية لزيادة كفاءة القطاع العام

في اعتقادنا أن هناك عدة مرتكزات أو منطلقات لتفعيل دور القطاع العام التنموي في دول مجلس التعاون؛ أهمها ما يلي:

1 - **تطوير البيئة المؤسسية:** كثيراً ما نسمع أن الدول الصناعية تجذب رؤوس الأموال والعقول وتوفر الظروف الملائمة للإبداع ونجاح المشاريع الاقتصادية، بينما الدول النامية - ومنها دول المجلس - تطرد هذه الأموال والعقول، ويقل فيها الإبداع وتتعثّر فيها الجهود التنموية. إن هذه المقولة فيها كثير من الصحة، وتعود في - اعتقادنا - إلى كون البيئة المؤسسية في الدول الصناعية أكثر قدرة على تفعيل أداء الموارد البشرية والمادية وإنتاجيتها لتحقيق الأهداف المتعددة لتلك المجتمعات، وسنوضح ذلك من خلال بعض الأمثلة من واقع الدول الصناعية ودول المجلس. ففي المجتمعات الصناعية نجد فصلاً واضحاً بين ما هو عام وما هو خاص، بينما يتداخل الخاص والعام في دول المجلس؛ الأمر الذي يؤدي إلى سوء استغلال الأموال العامة لتحقيق مصالح الأفراد الشخصية. وفي الدول الصناعية هناك قوانين واضحة تحفظ حقوق الأفراد والمؤسسات، وتحدد العقود وتفصل في المنازعات، وتجعل الإنسان يحصل على مكافأة تتناسب مع مبادرته ويعاقب على تقصيره، والجميع

متساوون أمام القانون الذي يستمد قوته من التطبيق الفعلي. أما في دول المجلس فإن المؤسسات القانونية دائماً معرضة لتأثير السياسيين وأصحاب النفوذ مما يجعل قراراتها تتصف بالعشوائية وعدم الوضوح؛ الأمر الذي يطعن في استقلاليتها ويضعف من مصداقيتها، وبالتالي أثرها على توفير البيئة الملائمة للتنمية الاقتصادية. وفي المجتمعات الصناعية التي تكون حكوماتها منتخبة نجد أن الحكومة عادة تضع أهدافها مرتبطة بالبرنامج الذي انتخبت على أساسه، وهو برنامج يعبر بالدرجة الأولى عن مصالح غالبية شرائح المجتمع وتطلعاتهم، أما في دول المجلس وغيرها من الدول التي تعد حكوماتها غير منتخبة فإننا نجد في أحيان كثيرة أن هذه الحكومات تختلف أولوياتها عن أولويات غالبية شرائح المجتمع. فعلى سبيل المثال قد تسعى هذه الحكومات غير المنتخبة إلى توجيه كثير من موارد المجتمع إلى الإنفاق على الأمن الداخلي وتوقيع الاتفاقيات ودفع مبالغ طائلة لشراء الحماية الخارجية والدعاية الإعلامية الخارجية والداخلية متوهمة أن هذا بديل للشرعية الفعلية، غير أن أغلب هذا النوع من الإنفاق لا يعتبر من ضمن أولويات بقية أفراد المجتمع. ولا شك أن هذه الحكومات تستطيع من خلال إيجاد المشاركة السياسية أن تحصل على الشرعية الحقيقية والأمن الداخلي الفعلي، وبالتالي تنسجم أولوياتها مع أولويات شعوبها إلى درجة كبيرة، وتقلل بالتالي من هدر موارد المجتمع النادرة. إن غياب المشاركة السياسية الذي تتصف به دول المجلس ينتج عنه كذلك تركّز القرارات الهامة في المجتمع لدى دوائر ضيقة، واتخاذ هذه القرارات في جو من السرية وعدم الشفافية، مما يقلل من إمكانية مشاركة الآخرين فيها وقدرتهم على تمحيص جدوى هذه القرارات للمجتمع (World Bank, 1992, p. 9). وبالإضافة إلى ذلك تتميز الدول الصناعية على دول المجلس بوجود معايير واضحة للتوظيف والترقية وتقييم الأداء والتدريب، وهذه المعايير تحفّز الفرد على بذل الجهد والسعي والإبداع، وتزرع فيه قيم العمل والتفوق والعطاء بكل صوره. أما في دول المجلس فإن غياب الرقابة الفاعلة على صانع القرار يؤدي إلى تفشي المحسوبية، وعدم الاكتراث بالمعايير السابقة مما ينتج عنه مساواة المجتهد بالمتقاعس والأمين بالمرتشي والجاهل بالمتعلم، وهذا الخلط لا شك يؤدي إلى القضاء على روح الإبداع والعمل والمنافسة والتطور لدى أبناء المجتمع، ويؤدي بدوره إلى كثير من الهدر والفرص الضائعة.

2 - **تقليل التشوهات في الأسعار:** تحصل التشوهات في الأسعار - في أغلب الأحيان - نتيجة لتدخل القطاع العام في النشاط الاقتصادي، وذلك لأسباب اقتصادية أو سياسية أو اجتماعية. وهذا التدخل - سواء أكان في أسعار عناصر الإنتاج؛ كالعمل أو رأس المال أو في سعر الصرف الأجنبي أو في أسعار السلع والخدمات - يؤدي عادة إلى إيجاد فجوة بين السعر الحقيقي لهذه السلعة أو الخدمة والسعر المدفوع فعلاً؛ الأمر الذي يجعل الأسعار غير معبرة عن ندرة موارد المجتمع مما يؤدي بدوره إلى انخفاض في كفاءة استغلال هذه الموارد، إما زيادة أو نقصاناً. فعلى سبيل المثال تقوم دول المجلس بدعم كثير من السلع والخدمات كالكهرباء والماء والاتصالات الهاتفية وبعض الأغذية والوقود وغيرها من السلع الأساسية. والدعم هنا يعني أن المستهلك يدفع جزءاً من تكلفة إنتاج هذه السلعة أو الخدمة بينما تتكفل الدولة بتغطية الجزء المتبقي. وعلى الرغم من ضرورة هذا الدعم خاصة في حالة ذوي الدخل المحدود إلا أنه يؤدي في حالات كثيرة إلى كثير من الهدر في موارد المجتمع نتيجة للإسراف في الاستهلاك، خاصة إذا علمنا أن هذه السلع والخدمات يستفيد منها أصحاب الدخل العالية والاستهلاك المرتفع، ذلك بالإضافة إلى تهرب ذوي النفوذ أحياناً من مجرد دفع السعر المدعّم؛ الأمر الذي يثقل كاهل الموازنات العامة لهذه الدول، ويضيع عليها فرص استثمار هذه الموارد في مجالات أكثر إنتاجية. لذلك فإننا نعتقد أن هناك ضرورة لترشيد هذا الدعم في السنوات القادمة وذلك بتقليله وسد الفجوة، بين تكلفة الإنتاج والسعر الذي يدفعه المستهلك، مع بعض الاستثناءات للفئات الفقيرة، والتأكد من عدم وجود تهرب ناتج عن سوء استغلال النفوذ السياسي. وقد تفرض الدولة سقفاً على سعر اقتراض رأس المال، مما يؤدي إلى هجرة الأموال إلى خارج الدولة بحثاً عن عوائد أعلى ولذلك فإن المدخرات المحلية تتضاءل، وتراجع نتيجة لذلك الاستثمارات والنمو الاقتصادي المحليان. ومن أمثلة السياسات التي تؤدي إلى تشوهات الأسعار قيام بعض الدول بفرض حد أدنى للأجور مما يؤدي إلى انخفاض توظيف العمل لحساب رأس المال، وهذا يؤدي بدوره إلى تفاقم معدلات البطالة. أما في حالات العجز في ميزان المدفوعات أو عندما تكون الدولة راغبة في حماية الصناعات الناشئة فإنها تقوم بفرض تعرفه جمركية أو غير جمركية (حصص الواردات مثلاً) لتقليل الواردات وتشجيع الإنتاج المحلي. وينتج عن هذه الحماية عدة تشوهات؛ منها أن المستهلك يدفع سعراً مرتفعاً (سعر الاستيراد + التعرفة) ويستهلك كمية أقل، في

حين يقوم المنتج المحلي بإنتاج كمية أكبر ولكن بموارد أكبر من الموارد التي يستخدمها منافسه في الخارج، مما يعني حصول هدر في موارد المجتمع. وتزداد حدة هذا الهدر بارتفاع معدل الحماية ومدتها. وبالتالي فلا بد لسياسات الحماية أن تكون لها مبررات تنموية واضحة، وأن يكون لدى الدولة تصور واضح لإزالتها وإيجاد البيئة التنافسية الدولية لمنتجاتها مما يساعد على تطور هذه المنتجات من حيث الجودة والسعر بدل أن تبقى هذه الحماية بكلفتها العالية ومن دون تحقيقها لأهدافها التي فرضت من أجلها في الأساس. وتشير الدراسات الميدانية إلى أن كلفة هذه التشوهات السعرية على كفاءة استغلال الموارد كبيرة. فعلى سبيل المثال تشير هذه الدراسات إلى أن خسارة كل من البرازيل والفلبين وباكستان وتركيا الناتجة من التشوهات السعرية في التجارة الخارجية وحدها في الستينيات كانت تتفاوت ما بين 4٪ و 10٪ من الناتج المحلي الإجمالي لهذه الدول. وتؤكد هذه الدراسات كذلك على أن معدلات النمو الاقتصادي في الدول ذات التشوهات السعرية كانت أقل بحوالي 2٪ سنوياً من معدل النمو الاقتصادي للدول النامية ككل (World Bank, 1983, pp. 61-62).

3 - **ترشيد الإنفاق:** تعتمد دول المجلس - كما ذكرنا سابقاً - على النفط كمصدر وحيد للدخل، وهو مصدر ناضب في المدى البعيد ومتقلب العوائد في المدى القريب، وبالتالي وانطلاقاً من هذه الخصوصية فإن أهم هدف لهذه الدول ينبغي أن يركز على تحويل إيرادات هذا المصدر إلى رأس مال بشري ومادي متطور يساعد على تجديد مداخلها، والحفاظ على مستوى معيشي متقدم لأجيالها الحالية والمستقبلية. ومنذ بداية الثمانينيات بدأت أسعار النفط في التراجع، مما كان له انعكاسات سلبية على اقتصاديات هذه الدول وعلى جهودها المبذولة في ما يتعلق بتكوين رأس المال البشري والمادي، علماً بأن هذه الدول لا زالت في بداية الطريق في ما يتعلق بتنويع هياكلها الاقتصادية وتطوير مواردها البشرية بما يتناسب مع تحديات العولمة، وما تعنيه من إزالة للحواجز الاقتصادية وغير الاقتصادية بين الدول. وحتى البنية الأساسية التي أسستها هذه الدول خلال العشرين سنة الماضية ستتطلب مبالغ كبيرة لصيانتها وتوسيعها. كل هذه الأمور تعني أن هناك ضرورة لرفع كفاءة النفقات العامة؛ أي زيادة العائد من كل وحدة إنفاق. هذا الترشيح الإنفاقي له عدة أبعاد في اعتقادنا؛ أول هذه الأبعاد هو كفاءة القيادات السياسية وفهمها للأهداف التنموية، ووجود بيئة سياسية وقانونية تحفظ المال العام من سوء الاستغلال والنهب، ووجود

جهاز تدقيق ومحاسبة يدقق كل وجوه إنفاق المؤسسات العامة بقوة القانون. أما ثاني هذه الأبعاد فهو بلورة سياسة دفاعية تختلف عن السياسة الحالية التي تتمثل في الاستنزاف المتواصل لمداخل هذه الدول على الأسلحة الحديثة وعلى القوات الأجنبية، ولكن من غير أن تكون هناك مؤشرات على تحقق الأمن المنشود. والبعد الثالث يتمثل في تطوير أداء أجهزة الموازنات العامة في دول المجلس باستخدام أنماط الموازنة الحديثة؛ كموازنة البرامج والأداء التي تختلف عن موازنة البنود المعمول بها حالياً في دول المجلس بتركيزها على تحديد أهداف الإنفاق واختيار البرامج المقترحة لتحقيقها والتأكد من جدواها الاقتصادية وتوفير المعلومات الكمية لقياس الإنجازات التي تحققت في كل برنامج أو مشروع استثماري. والبعد الرابع يتعلق بضرورة توفير المعلومات والبيانات اللازمة لتحقيق الأبعاد سابقة الذكر لترشيد الإنفاق. فدول المجلس تفتقر إلى هذه البيانات التي تعتبر أساسية للسياسات الاقتصادية الكلية والقطاعية، ولدراسات الجدوى وغيرها؛ الأمر الذي يعني أن كثيراً من القرارات التي تتخذ في هذه الدول تكون مبنية في الغالب على تخمينات وتقديرات بعيدة عن الدقة؛ الأمر الذي ينتج عنه كثير من الهدر والتبذير في موارد هذه المجتمعات. وبالتالي فإن إرساء قاعدة للبيانات والمعلومات التفصيلية حول المتغيرات الاقتصادية والسكانية والاجتماعية التي تكون في خدمة القطاع الخاص والمؤسسات العامة والمؤسسات العلمية والتعليمية سيسهم في ترشيد القرار والإنفاق على كل المستويات. وأخيراً هناك البعد المتعلق بتوفير أجهزة رقابية تتصف بالشفافية وتدقق على صحة الوجوه التي يجري الإنفاق عليها وجدواها ابتداء من مشتريات الأسلحة إلى كابلات الكهرباء وذلك لتقليل فرص الفساد وسوء استخدام المال العام (World Bank, 1997, pp. 99-109).

4- تحسين أداء الكوادر البشرية: لا زالت الكوادر البشرية في دول المجلس دون المستوى المطلوب لمواجهة تحديات التنمية في ظل عالم تحكمه ثورة المعلومات، واتفاقية الجات، وتراجع فيه الحواجز بكل صورها، وتكون الغلبة في حلبة هذا الصراع المفتوح لمن لديه الموارد البشرية المتعلمة والمدرّبة والقادرة على توليد القيمة المضافة من نشاطها الاقتصادي، سواء في الصناعات الاستخراجية أو التحويلية أو في قطاع الخدمات. لذلك فإن الكوادر البشرية في دول المجلس في حاجة إلى إعداد يؤهلها لمواجهة القرن الواحد والعشرين

وتحدياته؛ هذا الإعداد يتطلب العمل على عدة جبهات كالتربية والتعليم والتدريب والتوظيف والترقية والحوافز. إن المؤسسات التعليمية في دول المجلس لازالت تخرج كوادِر لا تتناسب تخصصاتها مع طلب السوق في القطاعين العام والخاص، والدليل على ذلك ظاهرة البطالة بين خريجي الجامعات في دول تعتمد على العمالة الوافدة وبدرجة كبيرة. إذن لا بد من تصحيح هذا الخلل في المخرجات التعليمية بمزيد من التنسيق بين المؤسسات التعليمية، أو مؤسسات عرض القوى العاملة وبين مؤسسات القطاع العام والخاص التي تمثل سوق العمل. والخطوة الأولى التي تمهد لهذه العملية وتعتمد عليها الخطوات التالية في إعداد الكوادِر البشرية هي عملية توصيف تفصيلي للوظائف في القطاع العام فيما يتعلق بالمهارات والقدرات والتجارب اللازمة للقيام بوظيفة ما. هذا التوصيف الوظيفي الذي تفتقده جميع دول المجلس ينبغي الاسترشاد به في تقرير التوظيف والتدريب والترقية وتقييم الأداء (Quah, 1996, p. 79).

وبعد إيجاد هذا التوصيف الوظيفي لا بد من الالتفات إلى قضية التدريب سواء أكان خلال فترة التعليم أو قبل البدء في العمل أو خلال سنوات العمل. ونجاح التدريب يعتمد على وجود مراكز تدريب تلبي الحاجات المختلفة من المهارات اللازمة لكافة القطاعات الاقتصادية، ولا بد من تقييم دوري لمخرجات هذه المراكز حتى تظل هذه المراكز في حالة مواكبة مستمرة لمتطلبات أسواق العمل، وحتى يكون لدى أبناء هذه المجتمعات حافز على الكسب المستمر للمهارات، كما يجب أن يعتمد التوظيف في المؤسسات العامة والخاصة على المؤهلات العلمية ومستوى التدريب المتقدم للعمل، كما أنه لا بد أن ترتبط الترقيات والحوافز بمقدار استفادة الموظف من الفرص التدريبية وقدرته على استخدام الكمبيوتر والإنترنت والإلمام بالتطورات في ميدان عمله بمتابعته للندوات والإصدارات المتخصصة. وتشير الأرقام المتوفرة إلى أنه في عام 1987 كان نصيب الفرد من الإنفاق على التدريب خارج العمل يساوي 100 دولار في سنغافورة و300 دولار في ألمانيا و750 دولاراً في الولايات المتحدة الأمريكية و3000 دولار في اليابان (Cox, 1987, p. 40). ونظراً لانخفاض هذه النسبة في سنغافورة عنها في بقية الدول الصناعية فقد قررت الحكومة السنغافورية في عام 1987 أنه ابتداء من عام 1988 فإن من كل 200 يوم عمل في السنة سيكون هناك 10 أيام تدريب لموظفي القطاع العام. وقد زادت - نتيجة ذلك - موازنة

صندوق تطوير المهارات من 50 مليون إلى 100 مليون في السنة⁽⁵⁾. كذلك لا بد أن تكون هناك عدالة في الرواتب والأجور وغيرها من الحقوق في القطاع العام، حتى يتمكن هذا القطاع من استقطاب أفضل الطاقات وأكفئها، وحتى لا تكون هناك تربة خصبة للفساد الإداري الذي يعتبر العدو الأول لكفاءة الأداء. فأول ما قام به حزب الشعب الحاكم في سنغافورة بعد تسلمه السلطة من الإدارة البريطانية عام 1959 هو التأكيد على كفاءة الأداء بدل الأقدمية، وسن التشريعات التي تقلل فرص الفساد الإداري، وفرض العقوبات الصارمة على مرتكبي الفساد (Quah, 1996, pp. 60-73). وفي كوريا الجنوبية بدأت حملات التطهير ضد الفساد الإداري منذ عام 1974 وحتى الوقت الحاضر، ابتداء من الرئيس «بارك» مروراً بالرئيس «رو» وانتهاءً بالرئيس «كيم»، ولا زالت هذه الحملة مستمرة، وقد طالت بعض الرؤساء السابقين وذلك نظراً لأهمية هذه الحملة في تعميق ثقة المجتمع في حكومته، وقدرة هذه الحكومة على تنفيذ سياساتها الاقتصادية (Joung & Yoon, 1996, pp. 106-108). وفي عام 1993 قامت تايوان بحملة شديدة ضد الفساد الإداري تمثلت في تشريعات تُعاقب مرتكبي الفساد وفرض الشفافية على أرصدة العاملين في القطاع العام. وقد قُدِّم نتيجة لهذه الحملة أكثر من 1200 موظف حكومي للمحاكمة خلال الفترة ما بين أكتوبر 1993 ويونيو 1994 (Change & Lame, 1996, p. 138).

كما أنه لا بد من التذكير بأن من أهم حوافز رفع كفاءة الكوادر البشرية هو تعميق الانتماء لدى الفرد في هذه المجتمعات الخليجية، من خلال إشراكه في صنع القرار وتأكيده من أن قياداته السياسية والإدارية تعبر عن مصالح المجتمع بأكمله، وأنها محاسبة على ما تفعل، وأنها قدوة طيبة لهذا الموظف، وهذا لا يتحقق - في اعتقادنا - إلا بإيجاد البيئة المؤسسية المتكاملة التي سبق الحديث عنها. وهذا هو ما استشعرته حكومتا هونج كونج وكوريا الجنوبية منذ بداية الثمانينيات بالتوجه إلى المشاركة السياسية لكافة شرائح المجتمع، للحفاظ على الإنجازات الاقتصادية (Joung & Yoon, 1996, pp. 51-57) وهذا ما تؤكد كذلك أحدث دراسات البنك الدولي (World Bank, 1997, pp. 110-130). وأخيراً يتأثر أداء الأفراد كذلك بالحوافز غير المادية كما تشهد بذلك تجارب دول شرق آسيا التي يؤكد كثير من الباحثين على أن القيم الكنفوشسية التي تنتشر بين شعوبها كان لها أثر كبير على تحلي أبنائها بحب العمل والإخلاص والجدية والأمانة وغيرها من الفضائل التي ميزت أداء المؤسسات في هذه الدول عن بقية المؤسسات في الدول الأوروبية

والولايات المتحدة الأمريكية، مما دفع بعض الباحثين الغربيين إلى المطالبة بمعرفة أسباب تفوق هذه الدول على الولايات المتحدة في الإنتاجية بوجه عام (Vogel, 1979, p. 225). لذلك فإن غرس قيم ديننا الحنيف؛ كالصدق وقُدسية العمل واحترام الرأي الآخر والتعاون والأمانة والإبداع وغيرها من الفضائل التي - لا يتسع المجال لذكرها هنا - في عقول أبناء هذه الدول سيكون له بالتأكيد عظيم الأثر على تحمل هذه الأجيال مسئوليتها على كل مستوى.

5 - استيعاب تجارب الدول الأخرى: إن الاستفادة من تجارب الدول الأخرى، وتعديلها بما يتناسب مع واقع دول المجلس، يعتبر من أهم الطرق التي ترفع أداء القطاع العام، وتساعد على تجنب كثير من الأخطاء التي وقعت فيها الدول الأخرى، وهي تسعى لتحقيق أهدافها التنموية، وهذا يؤدي بدوره إلى توفير كثير من موارد المجتمع. فاليابان استفادت كثيراً - وفي كل المجالات في ثورتها الصناعية - من تجارب كل من الولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا الغربية. ودول شرق آسيا التي انضمت حديثاً إلى قائمة الدول الصناعية استوعبت كثيراً من الدروس التنموية من الدول الصناعية الغربية واليابان. فبعد الاستقلال اعتمدت سنغافورة على دول صغيرة كسويسرا وإسرائيل كنماذج في السياسات العامة المتعلقة بالدفاع وغيره. وقد استفادت من تجارب ألمانيا الغربية (سابقاً) في التعليم المهني، وأنشأت مطار شانجي على نمط مطار سكيهول في هولندا. واستفادت سنغافورة من اليابان في وسائل محاربة الجريمة. ومن شركة شل أخذت سنغافورة دليل تقييم أداء الموظفين (Quah, 1996, pp. 78-80). كما أنها تبنت صيغة معدلة من نظام ويستمنستر البريطاني بدل النظام الرئاسي الأمريكي وذلك لأن هدفها الرئيس بعد الاستقلال كان رفع كفاءة أداء الحكومة بدل فرض القيود عليها. ولا شك أن أمام دول المجلس كثير من التجارب العالمية التي يمكن الاستفادة منها في تطوير أداء القطاع العام في السنوات القادمة في المجالات المتعددة؛ كالمشاركة السياسية وإعداد الموازنة وتدريب الطاقات البشرية وجمع البيانات واستخدام الحاسب الآلي وتقليل الفساد وغيرها من المجالات.

6 - الخصخصة: تعتبر الخصخصة - أو عملية نقل ملكية و/أو إدارة المؤسسات العامة الصناعية أو التجارية أو الخدمية إلى القطاع الخاص - أحد الآليات الهامة التي تقلل من الأعباء الإدارية والمالية والاقتصادية للقطاع العام؛

وذلك بزيادة نطاق مشاركة القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي. ولكن لا بد من التذكير بأن تجارب الدول الصناعية والنامية - على حد سواء - تشير إلى أن نجاح الخصخصة في تحقيق أهدافها المتعددة - كرفع كفاءة استغلال الموارد وتقليل الأعباء المالية للدولة وزيادة حجم القطاع الخاص وتوسيع نطاق ملكية ثروات المجتمع يعتمد بالدرجة الأولى على استيعاب صانعي القرار في دول المجلس لتشعب هذه العملية وصعوبتها وبعدها الزمني، وإمكانية إخفاقاتها والآثار المترتبة على هذا الإخفاق، والقدرة على التعامل الإيجابي مع مراحلها المتعددة، وتطبيقها بصورة تتناسب مع خصوصيات هذه الدول، وذلك لتحقيق الأهداف المرجوة منها. فبعد معرفة الأهداف من الخصخصة وتحديد المؤسسات الاستراتيجية التي يجب أن تبقى في ملكية القطاع العام - إضافة إلى تصفية المؤسسات التي لا يتوقع لها النجاح في ظل القطاع الخاص - تواجه صانع القرار عدة تساؤلات ترسم معالم عملية التخصيصية، غير أن الإجابة عنها تتفاوت بتفاوت أهداف الخصخصة، وباختلاف الخصائص الاقتصادية والسكانية والمؤسسية للدول. من هذه الأسئلة ما يلي: هل تبدأ الخصخصة بقطاع الخدمات أم بالقطاع الصناعي؟ بالمؤسسات الكبيرة أم الصغيرة؟ الراجعة أم الخاسرة؟ التنافسية أم الاحتكارية؟ فالبدء بتخصيص المؤسسات الصغيرة - التي ليست لها سلطة احتكارية - يجنب المستهلكين الارتفاع في أسعار الناتج الذي يحصل عند نقل المؤسسات الاحتكارية إلى القطاع الخاص، ويساعد الدولة في بيع عدد كبير من مؤسساتها العامة، وكسب خبرة تدريجية في مجال التخصيص يستفاد منها لاحقاً في تخصيص المؤسسات الكبيرة. أما البدء بتخصيص المؤسسات الكبيرة فإنه يحقق للدولة مكاسب اقتصادية أكبر، ويقلل أعباءها المالية المتمثلة في الدعم والديون، فضلاً عن توليدها للإيرادات وإيجاد مصداقية لتوجه الدولة نحو الخصخصة، فضلاً عن توفير مبالغ كبيرة من الاستثمارات الضرورية لتطوير بعض المؤسسات العامة. وهكذا تستمر الموازنة بين المداخل المختلفة للخصخصة على ضوء الأهداف التي يحددها صانع القرار وترتيبها من حيث درجة الأهمية.

كما أن نجاح الخصخصة يعتمد على توفر مجموعة من الشروط التي لا يتسع المجال للتفصيل فيها هنا، والتي من أهمها: استقلالية الهيئة المكلفة بالتخصيصية، وإعطاؤها الصلاحيات التامة، والتأكيد على نزاهة أعضائها، وشفافية قراراتها،

وتوفير البيئة القانونية المستقلة، والقوانين التجارية والإدارية الواضحة، وإعادة الهيكلة عند الضرورة، وتطوير أسواق المال الأولية والثانوية، وغيرها من العوامل التي تساعد على فعالية عملية الخصخصة ونجاحها (اليوسف، 1997).

الخاتمة

حاولنا في هذه الدراسة أن نسلط الأضواء على أهمية دور القطاع العام في تحقيق التنمية الشاملة في دول المجلس جنبا إلى جنب مع القطاع الخاص، مع معالجة هذا الموضوع بأبعاده المختلفة، وإن كان بشيء من الاختصار. ففي مقدمة الورقة أكدنا على أن التنمية الفعلية والشاملة في دول المجلس لا يمكن أن تتحقق بالقطاع الخاص وحده ولا بالقطاع العام وحده وإنما بتكامل القطاعين معا، وهذا يعني أن للقطاع العام وظائف هو أكفأ في القيام بها كما أن للقطاع الخاص وظائف هو كذلك أكثر فعالية في أدائها. وبالتالي فإن إخفاق القطاع العام في قيامه بوظائفه ليس مبررا لإلقاء هذه الوظائف على كاهل القطاع الخاص غير المؤهل للقيام بها، بل إن المنحى الصحيح والسليم هو البحث عن أسباب إخفاق القطاع العام في القيام بدوره ومعالجة أسباب الإخفاق هذه. ولتأكيد ما نعتقده انتقلنا في الجزء الأول من الورقة إلى الاستشهاد بأمثلة من واقع دول شرق آسيا التي كان للقطاع العام دور محوري في تطويرها الاقتصادي والاجتماعي، وكذلك في تزايد حجم القطاع الخاص ونشاطه. أما الجزء الثاني من الورقة فكان تبينا لأهمية القطاع العام في حاضر التنمية ومستقبلها في دول مجلس التعاون الخليجي. بعد ذلك انتقلنا في الجزء الثالث والأخير من الورقة إلى تحديد أسباب ضعف أداء القطاع العام في هذه الدول، واقترحنا أهم الوسائل التي يمكن من خلالها الارتقاء بأدائه في السنوات القادمة.

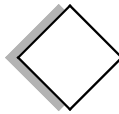
الهوامش:

- (1) Financial Times, Oct. 7, 1991.
- (2) من بين هذه الشروط وجود عدد كبير من المنتجين والمستهلكين يمنع الاحتكار من أي طرف، وغياب القيود بكل أنواعها على دخول سوق الإنتاج، وتوفر معلومات تامة لدى الأفراد حول أسعار السلع والخدمات.
- (3) كانت نسبة الصناعات التحويلية إلى الناتج المحلي الإجمالي لهذه الدول عام 1995 هي على النحو التالي: الإمارات 8,7٪، البحرين 21,7، السعودية 8,9٪، عمان 4,6٪، قطر 11,4٪، والكويت 10,9٪، (انظر: التقرير الاقتصادي العربي الموحد، 1995، ص263).
- (4) في عام 1995 كان نصيب القطاع الخارجي من الناتج المحلي الإجمالي في دول المجلس هو كما يلي: الإمارات 150٪، البحرين 203٪، السعودية 75٪، عمان 94٪، قطر 79٪، والكويت 83٪، (التقرير الاقتصادي العربي الموحد، 1996، ص235).
- (5) Strait Times, December 31, 1987:1

المصادر:

- يوسف خليفة اليوسف (1997). آفاق التخصيصية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد 25، العدد 4، 31 - 55.
- Chang, J. & Lame, J. (1996). Public administration in Taiwan: Development, challenges, and the future". p. 136. In A. Shafiqul Huque et al (ed.), *Public Administration in the NICs: Challenges and Accomplishments*. New York: St. Martin's Press, Inc.
- Clarke, C., & Chang, S. (1994). The development roles of the state: Moving beyond the developmental state in conceptualizing Asian political economies. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 7 (4), 332 - 59.
- Cox, N. (1987). Singapore lagging in off-the-job training, *Asian Business* 23, 40.
- Fukuyama, F. (1992). *The end of history and the last man*. New York: Free Press.
- Galbraith, J. (1996). *The good society: The human agenda*. Boston. Houghton Mifflin Company.
- Gillis, M. et al. (1996). *Economics of development*. New York: W.W. Norton & Company, 4 th ed.
- Grabowski, R., & Shiellids, M.P. (1996). *Development economics*. Oxford: Blackwell Publishers, Ltd.
- Ho, S. (1981). South Korea and Taiwan. *Asian Survey* (December, 21), 196.
- Huntington, S. (1993). The clash of civilization. *Foreign Affairs*, 72 (Summer), 22 - 47.
- James, S., & Nobes, C. (1996/97). *The economics of taxation*. New York: Prentice Hall.
- Lee, J. (1996). Transformation of public administration in Hong Kong: Managing an expanding economy in the process of political transition". pp 35-42 In. A. shafiqul Huque et al (Ed.), *Public Adminstration in the NICS: Challenges and accomplishments*. New York: St. Martin's Press, Inc.
- Mclean, I. (1987). *Public choice: An introduction*. Oxford, U.K: Blackwell.
- Page, J. (1994). The east Asian miracle: An introduction. *World Development*, 4 (April), 615 - 625.
-

- Pang, Chien - Kuo. (1988). The state and economic transformation: The Taiwan case, Ph.D. Dissertation, Brown University.
- Quah, J. (1996). Public administration in Singapore". pp. 60-79 In. A. Shafiqul Huque et al (Ed.). Public Administration in the NICs: Challenges and Accomplishments. New York: St. Martin's Press, Inc.
- Rosen, H. (1995). *Public finance*. Chicago: Irwin, 4 th ed.
- Rothkopf, D. (1997). In praise of cultural imperialism. *Foreign Policy*, 107 (Summer), 38 - 53.
- Senghaas, D. (1985). *the European experience: A historical Critique of development theory*. Dover, New Hampshire: Berg Publishers.
- Streeten, P. (1996). Governance. pp. 45-46 In Quibria, M. and J.M. Dowling (Ed.). *Current issues in economic development: An Asian perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Vogel, E. (1979). *Japan as no. 1: Lessons for America*. Cambridge, Masschusetts: Harvard University Press.
- Vogel, E. (1991). *the four little dragons: The spread of industrialization in East Asia*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Wade, R. (1990). *Governing the market*. Princeton University: Princeton University Press.
- World Bank (1983). *World development report*. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank (1992). *Governance and development*. Washington D.C.
- World Band (1997). *World development report*. Oxford: Oxford University Press.
- Yoon, Y. (1996). Korean public administration at crossroads: Culture, development and change In A. Shafiqul Huque (Ed). Public Administration in the NICs: Challenges and Accomplishments. New York: St. Martin's Press, Inc.



Economics

The Rationalization of the Role of the Public Sector in the Economic Development of the GCC Countries

*Yousif Khalifa al-Yousif**

While agreeing with measures taken in recent years to advance the role of the private sector in the economic development of the Gulf Corporation Council (GCC) countries, the author argues that, in spite of the importance of the private sector, it should supplement rather than supplant the public sector in the economic development of the countries of the GCC region. The first of three parts of this paper provides evidence from East Asian countries showing that their economic successes over the last thirty years are largely attributable to efficient and active public sectors, which stimulated the expansion and development of the private sectors. The second part makes a case for the importance of the public sector in the GCC economies. The third part discusses some policies intended to raise the effectiveness of the public sector in the region in preparation for the Twenty-first Century.

Keywords: Economics Development, Public Sector, Gulf Corporation Council.

* Associate professor. Dept. of Economics College of Business & Economics, U.A.E. University.