

مجلس التعاون الخليجي



بقلم: د. حسن العالي

ليس إلغاءً لدور الدولة . بل توسيعاً لمشاركة القطاع الخاص

**باحث
اقتصادي
ومصرفي
بحريني**

فضلاً عن البحث عن أفضل الوسائل التي تساعد في عودة رءوس الأموال الوطنية المدخرة في الخارج، والحد من تدفقها في المستقبل، وتحفيزها للاستثمار المنتج، والعمل على تنويع مصادر دخلها القومي، وترشيد الإنفاق الحكومي، وتطوير أنظمتها التعليمية والتدريبية للانسجام مع متطلبات سياستها الجديدة، وعدت الخصخصة قرارها الاستراتيجي لتحقيق هذه الأهداف.

وحتى يمكن تحقيق ذلك وضعت دول المجلس - وبشكل منفرد - جملة مبادئ استرشادية عدت بمثابة دليل عمل للاسترشاد بها عند تطبيق برامج الخصخصة، منها ضرورة مراعاة التدرج الزمني في طرح أسهم المشروعات العامة المراد تحويلها إلى القطاع الخاص حتى تتمكن الأسواق المالية من استيعابها. فيما اعتمدت المملكة العربية السعودية الخصخصة الجزئية وعلى فترات زمنية يعقبها تقويم للإجراءات المتبعة قبل الانتقال إلى المرحلة التالية، مع مراعاة إمكانات القطاع الخاص التمويلية.

كما أكدت سياسات دول المجلس المتصلة بالخصخصة على أسبقية الخصخصة

يرتبط الحديث عن موضوع الخصخصة بدول مجلس التعاون الخليجي في الوقت الحاضر بالتوجهات الحديثة لهذه الدول من أجل تحسين كفاءة أداء أنشطتها الاقتصادية، كما يرتبط بالجهود المتواصلة الهادفة إلى توفير أراضية ملائمة كي يقوم القطاع الخاص الخليجي بلعب دور أكبر في التنمية الاقتصادية.

وقد ظهرت الدعوة إلى الخصخصة في دول مجلس التعاون الخليجي أبان ظهور أزمة الركود الاقتصادي (-1982 1986) الذي عانت منه دول المجلس عقب انخفاض أسعار النفط واستمرار تداعياته حتى عقد التسعينيات من القرن العشرين، والتي تفاعلت مع جملة من المتغيرات الاقتصادية العالمية مما دفعها إلى الإفصاح عن الرغبة في إعادة هيكلة الاقتصاد، ومنح القطاع الخاص المزيد من الفرص بما يجعله شريكاً فاعلاً ومؤثراً في مسار الاقتصاد الوطني، وخصخصة الخدمات العامة وتسعيها وإدارتها بأسلوب اقتصادي ينسجم مع اقتصاديات السوق، والسعي لخلق بيئة مواتية لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر،



**الخصخصة
ليست عصا
سحرية تشفي
علل المجتمع
الاقتصادية
والاجتماعية،
وإنما هي
خطوة تهدف
في جوهرها
إلى توسيع
مشاركة القطاع
الخاص في إدارة
المؤسسات
الاقتصادية
القائمة،
وذلك بهدف
تحسين كفاءتها
وإنتاجيتها.**

لتوفير خدمة معينة وبما يوسع المنافسة. وحرصت دول المجلس على أن يكون الشكل التنظيمي للشركة المحولة من القطاع العام إلى الخاص على هيئة شركة مساهمة عامة تطرح ما لا يقل عن 40% من أسهمها في الأسواق المالية للاكتتاب العام.

وما فتئت حكومات دول المجلس على التأكيد أن الخصخصة لا تعني بالضرورة إلغاء دور الدولة في النشاط الاقتصادي، بل إن دورها التنظيمي والرقابي والتشريعي سيكون موجوداً على الدوام لتنظيم النشاطات الاقتصادية المختلفة، علاوة على أن المشروعات الاستراتيجية والمفاتيح المركزية للاقتصاد كالنفط والغاز والصناعات البتروكيمياوية وغيرها ستبقى ملكاً للدولة، أو تمتلك حصصاً مؤثرة فيها.

وفيما يتعلق بإدارة عمليات الخصخصة في دول مجلس التعاون الخليجي فلا ريب أن من الأهمية بمكان قبل المباشرة بتنفيذ برامج الخصخصة أن تقوم الحكومة بإنشاء هيئة أو لجنة أو جهاز إداري متخصص، يضم عدداً من الخبراء ويرتبط برئاسة مجلس

للمشروعات الإنتاجية والخدمية التي تعمل على أسس تجارية ولا تعاني مشكلات كبيرة كالتضخم الوظيفي والبطالة المقنعة والمديونية المتركمة، وأن يكون تمويل المشروعات المحولة على مسؤولية القطاع الخاص وبدون ضمانات أو قروض حكومية (بالنسبة لسلطنة عمان)، وبأقل ما يمكن من التمويل الحكومي بالنسبة لبقية دول المجلس، وأن تساعد الخصخصة على تشجيع توظيف أموال واستثمارات خاصة جديدة، وأن تسهم في الارتقاء بالقيمة المضافة وزيادة الإنتاجية الفردية والمجتمعية كمّاً ونوعاً، وزيادة فرص التشغيل لقوة العمل الوطنية في القطاع الخاص، وتشجيع وتحفيز الاستثمار الأجنبي في المشروعات الجديدة الموجهة نحو السوق الخارجية، وتعظيم استفادة القطاع الخاص الوطني من رأس المال والخبرات الفنية والإدارية والتسويقية للشركات الأجنبية من خلال الاستثمار المشترك، مع العمل على تفادي النزوع الاحتكاري والسيطرة على الأسعار من جانب بعض المشروعات المخصصة من خلال دعم إقامة أكثر من شركة



الوزراء أو وزارة المالية أو التجارة أو الاقتصاد، تكون مهمته دراسة المشروعات التي ترغب الحكومة بتحويلها إلى القطاع الخاص من النواحي القانونية والاقتصادية والتنظيمية والاجتماعية، وتقييم أصولها، واقتراح أسلوب خصصتها، وبرمجة عملياتها بوضع أولويات حسب طبيعة تلك المشروعات، وإقرار الاشتراطات العملية ومراقبة تنفيذها، ودراسة نتائجها بعد التنفيذ.

وقد تعددت أساليب إدارة التحول في دول المجلس، ففي الكويت أناط مجلس الوزراء مهمة إدارة عملية التحول إلى مكتب متخصص يتبع وزارة المالية، فيما أجاز لكل وزارة أو هيئة عامة القيام بإجراءات الخصخصة للمشروعات التي ضمن مسؤوليتها كما هو الحال في وزارة المواصلات ووزارة الكهرباء. وفي سلطنة عمان أوكل تنفيذ برامج الخصخصة إلى مجلس الشؤون المالية والطاقة التابع لمجلس الوزراء. أما في دولة قطر فإن وزارة المالية والاقتصاد والتجارة هي التي تقوم بإدارة برنامج التحول. وفي المملكة العربية السعودية والبحرين تقوم وزارة المالية بإدارة عملية التحول. بينما ترتبط إدارة التحول في دولة الإمارات العربية المتحدة بالإدارة المحلية لكل إمارة، باستثناء المؤسسات العامة الاتحادية فإنها ترتبط بوزارة المالية.

وسوف نسعى هنا إلى تقييم أربع من القضايا الرئيسية للخصخصة التي حددتها الأمانة العامة لدول مجلس التعاون الخليجي، وهي الشركات المخصصة، والامتيازات الممنوحة لها، والعمالة وأسعار الخدمات المخصصة، وآليات الرقابة على الشركات المخصصة، وذلك على ضوء تجارب الخصخصة في بلدان العالم.

ففيما يخص القضية الأولى المتعلقة بالشركات المخصصة والامتيازات الممنوحة لها فإن الأطر العامة المقترحة من الأمانة العامة لدول المجلس تقترح أن يتم اختيار الشركة المناسبة التي سيتم إناطة تمويل وإدارة المشروع بها من خلال مناقصة مفتوحة، يدعى لها أكبر عدد من الشركات. كذلك تأخذ الشركة التي تؤسس لمشروع الخصخصة شكل شركة مساهمة عامة تطرح ما لا يقل عن 40% من أسهمها للاكتتاب العام، ولا تقل نسبة المشاركة الوطنية فيها عن 51% كما سبق أن نوهنا.

وتقترح الأطر كذلك أن يتم التعامل مع الشركات التي تؤسس لمشروعات الخصخصة - والتي لا تمنح ضمانات حكومية لشراء منتجاتها أو جزء منها - معاملة الشركات الصناعية من حيث ضريبة الأرباح والرسوم الجمركية. وتدعو المقترحات كذلك أن لا تمنح الحكومة لمشاريع الخصخصة أي قروض ميسرة أو قروض بدون فوائد إلا في أضيق الحدود.

وفيما يخص هذه القضية يرى المحللون - ومن خلال استعراض تجارب الخصخصة في الكثير من بلدان العالم - أنه يجب التأكد أولاً من أن قرار الخصخصة هو قرار سياسي في المقام الأول، أي أنه يصدر من أعلى سلطة سياسية في البلاد لكي يأخذ صفة التنفيذ الجدي والشامل، وبحيث يحدد هذا القرار الجهات التي سوف تتولى الإشراف

**حكومات دول
مجلس التعاون
الخليجي
أكدت مراراً أن
الخصخصة لا
تعني بالضرورة
إلغاء دور الدولة
في النشاط
الاقتصادي،
بل إن دورها
التنظيمي
والرقابي
والتشريعي
سيكون
موجوداً على
الدوام لتنظيم
النشاطات
الاقتصادية
المختلفة،
علاوة على أن
المشروعات
الاستراتيجية
والمفاتيح
المركزية
للاقتصاد
كالنفط والغاز
والصناعات
البتروكيمياوية
وغيرها ستبقى
ملكاً للدولة، أو
تمتلك حصصاً
مؤثرة فيها.**



**يجب أن تطل
برامج الإصلاح
الاقتصادي في
دول مجلس
التعاون
الخليجي
السياسات
النقدية والمالية
والتسعيرية
والتجارية
والقانونية،
وهي جميعها
سياسات
وعناصر تمثل
خطوطاً متوازنة
أحياناً،
ومتشابكة أحياناً
أخرى مع برنامج
الخصخصة.**

جميعها سياسات وعناصر تمثل خطوطاً متوازنة أحياناً ومتشابكة أحياناً أخرى مع برنامج الخصخصة. وفي ضوء ذلك كله فإن تحديد ملكية وإدارة الشركات المخصصة - وكذلك طبيعة الامتيازات الممنوحة لها - يجب أن يتم على ضوء الاعتبارات السياسية والاقتصادية المذكورة أعلاه، أي الإطار السياسي الاقتصادي الكلي لبرامج التخصيص. أما فيما يتعلق بقضية تسعير الخدمات المخصصة، فالأطر العامة للخصخصة التي وضعتها الأمانة العامة لدول مجلس التعاون الخليجي تقترح أن يتم وضع حد أعلى للربح ينول للشركة صاحبة الامتياز هو 20% في المتوسط / لمدة ثلاث سنوات / على الرأسمال المدفوع، ويتم تقاسم العوائد التي تتجاوز تلك النسبة مع الحكومة، وهذا المقترح سوف يضع سقفاً أعلى على الأرباح ويؤثر بشكل مباشر في سياسات الأسعار. ومع ذلك يظل هناك دور رئيسي للدولة في الرقابة على هذا الجانب للحيلولة دون إدخال زيادات كبيرة ومفاجئة على تلك السلع والخدمات، وذلك من خلال فرض مرحلة انتقالية تسمح بحدوث زيادات تدريجية يمكن استيعابها من قبل

على تنفيذه مع إعطائها الصلاحيات اللازمة للقيام بذلك، والقطاعات والأنشطة التي سوف يشملها قرار الخصخصة، وبالتالي فإن وجود مثل هذا القرار السياسي الذي يعطي الضوء الأخضر لتنفيذ هذه الخطوة هو ضروري في دول مجلس التعاون الخليجي. وفي المقام الثاني فإن قرار الخصخصة يجب ألا يمثل خطوة معزولة وقائمة بذاتها، بل يمثل جزءاً من برنامج للإصلاح الاقتصادي. فالخصخصة ليست عصا سحرية تشفي علل المجتمع الاقتصادية والاجتماعية، وإنما هي خطوة تهدف في جوهرها إلى توسيع مشاركة القطاع الخاص في إدارة المؤسسات الاقتصادية القائمة، وذلك بهدف تحسين كفاءتها وإنتاجيتها، وبالتالي فإن هدف الدول الخليجية في هذا المضمار يجب ألا ينحصر في تحسين ما هو موجود من مؤسسات وأنشطة، بل وإنما أيضاً العمل على توسيعها وزيادتها كماً ونوعاً. وبالإضافة إلى ذلك، فإن برامج الإصلاح الاقتصادي في دول مجلس التعاون الخليجي يجب أن تطل السياسات النقدية والمالية والتسعيرية والتجارية والقانونية، وهي



المخصخصة . وعلى أية حال فإن المقترحات التي أوردتها الأطر العامة يجب ألا تنتظر إليها في دول مجلس التعاون الخليجي كسياسة ثابتة ، وإنما يجب أن تعمل على تطوير العديد من البدائل الأخرى ، فقد لجأت الكثير من الدول التي تبنت سياسات الخصخصة إلى تنفيذ عدد من الوسائل لتجاوز ذلك التخوف مثل إعادة استثمار حصيلة المشروعات المخصخصة في إنشاء مشروعات جديدة توفر فرص عمل للعمالة الفائضة ، أو استخدام جزء من تلك الحصيلة لوضع برامج تشجع على التقاعد المبكر . كما يجب التنويه هنا إلى أن هذا التخوف ينحصر في المرحلة اللاحقة مباشرة لتنفيذ برنامج الخصخصة ، أما على المدى البعيد فيفترض أن يؤدي هذا البرنامج إلى توفير فرص عمل أكبر . أما موضوع الرقابة على الشركات المخصخصة ، وهي القضية الرابعة ، فهنا تتضمن الأطر العامة المقترحة أن تقوم الحكومة بوضع الحدود المناسبة للمواصفات التي يجب أن تتوفر في كل مجال من مجالات الأعمال التي ستشملها

المستهلكين ، خصوصاً عندما يترافق معها تحسين مستويات معيشتهم في جوانب أخرى ستنال عناية أكبر من قبل الدولة . وفيما يتعلق بالقضية الثالثة ، وهي قضية العمالة ، فإن الأطر العامة للدول الخليجية ترى أن يتم تحويل الموظفين العاملين في المشروعات الخدمية والإنتاجية التي يتم خصصتها إلى الشركة صاحبة الامتياز قدر الإمكان ، وبالتالي فإن عبء التصرف بالعمالة الزائدة يلقى على عاتق المالكين الجدد للشركات المخصخصة . وفيما يخص هذه القضية فإن الاعتقاد السائد هو أن الكثير من المؤسسات والأنشطة الاقتصادية التي تملكها وتديرها الدولة يعمل بها عدد من الموظفين والعمال أكبر من الحجم المطلوب ، وهو ما يسمى أحياناً بالبطالة المقنعة ، وتلجأ الدولة لمثل هذا الأسلوب لتحقيق هدف اجتماعي يتمثل في توفير فرص العمل للأيدي الوطنية حتى وإن كان أحياناً على حساب المردود الاقتصادي ، لذلك فهناك تخوف من أن يؤدي تنفيذ برنامج الخصخصة إلى فقدان أيد عاملة وطنية لوظائفها في المؤسسات

لجأت الكثير من الدول التي تبنت سياسات الخصخصة إلى تنفيذ عدد من الوسائل لتجاوز مسألة العمالة الزائدة ، مثل إعادة استثمار حصيلة المشروعات المخصخصة في إنشاء مشروعات جديدة توفر فرص عمل للعمالة الفائضة ، أو استخدام جزء من تلك الحصيلة لوضع برامج تشجع على التقاعد المبكر .



قامت عدد من الدول بتطبيق ما يسمى بـ "الأسهم الذهبية"، التي يحق للدولة وحدها تملكها في المؤسسات المخصصة، وتخولها الحق في الموافقة على بعض القرارات والسياسات المهمة الخاصة بتلك المؤسسات، وهذه الأسهم الذهبية لا تمثل حقاً مالياً للدولة في هذه المؤسسات، بل تعطيها دوراً رقابياً وإشرافياً على السياسات والقرارات المهمة.



الخصخصة، والتي ستلتزم به الشركات في تنفيذ وإدارة وتشغيل المشاريع، كذلك أن يتم تنفيذ وتشغيل وإدارة مشروعات الخصخصة وفق معايير الأداء والكفاءة التي تضعها الحكومة. ومن خلال تجارب العديد من البلدان في التعامل مع موضوع الخصخصة فقد اتضح أن الدولة عادة ما تقوم بتقسيم تلك المؤسسات وفقاً لأهميتها وحساسيتها بالنسبة للاقتصاد الوطني.

وقد قامت عدد من الدول بتطبيق ما يسمى بـ "الأسهم الذهبية"، التي يحق للدولة وحدها تملكها في المؤسسات المخصصة، وتخولها الحق في الموافقة على بعض القرارات والسياسات المهمة الخاصة بتلك المؤسسات، سواء من خلال تعيين ممثلين لها في مجالس إدارات هذه المؤسسات، أو بالطلب من هذه المؤسسات الرجوع إلى الوزارة المختصة قبل تنفيذ تلك القرارات والسياسات. وهذه الأسهم الذهبية لا تمثل حقاً مالياً للدولة في هذه المؤسسات، بل تعطيها دوراً رقابياً وإشرافياً على السياسات والقرارات المهمة المتعلقة بهذه المؤسسات.

