

Distr.
LIMITED

TD/B/39(1)/SC.I/L.1/Add.3
12 October 1992
ARABIC
Original : ENGLISH

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

الدورة التاسعة والثلاثون ، الجزء الأول

جنيف ، ٢٨ أيلول/سبتمبر ١٩٩٢

اللجنة الأولى للدورة

مشروع تقرير اللجنة الأولى للدورة

المقرر: السيد أ. م. ماناكين (الاتحاد الروسي)

إضافة

المحتويات

الفقرات الصفحة

الطرق المؤدية إلى التنمية: أداء المؤسسات العامة
ومشاكلها وإصلاحها (البند ٤ من جدول الأعمال) ٣٠ - ٤٨ ٢

الفصل

الثاني -

الفصل الثاني
الطرق المؤدية إلى التنمية: أداء المؤسسات
العامة ومشاكلها وإصلاحها
(البند ٤ من جدول الأعمال)

٣٠ - كانت الوثيقة التالية معروضة على اللجنة الأولى للدورة بمدد نظرها في هذا البند:

"تقرير التجارة والتنمية ، ١٩٩٣ ، بما فيه الاستعراض العام: تقرير أعدته أمانة الاونكتاد" (UNCTAD/TDR/12) .

٣١ - أدلى الموظف المسؤول عن الموارد المخصصة للبرامج الإنمائية ببيان استهلالي بشأن هذا البند أشار فيه إلى القضايا المطروحة في الفصل الثاني من الجزء الثالث من تقرير التجارة والتنمية ، ١٩٩٣ الذي يتناول إصلاح المؤسسات العامة .

٣٢ - وذكر ممثل البرازيل أن إصلاح المؤسسات العامة يتطلب عناية دقيقة من جانب البلدان النامية ، بالنظر إلى ما تبذله من جهود في سبيل الإصلاح الهيكلي . فالإصلاح ، في معظم البلدان ، ليس مجرد مسألة تكيف بل يمثل تغييراً حقيقياً في النموذج الإنمائي المعتمد سابقاً ، ويشكل جزءاً من عملية تشمل إعادة تعريف دور الدولة . ومن ثم ، وبالتوازي مع عملية تحويل المؤسسات العامة إلى مؤسسات خاصة ، فمن الأهمية بمكان مناقشة المجالات التي ينبغي فيها الحفاظ على المؤسسات العامة أو التي ربما يلزم فيها إنشاء مؤسسات عامة . وقال إن الاعتبارات المتمثلة بالحالة التشغيلية للمؤسسات العامة ليست قضايا أساسية ، وإن كانت ذات صلة بالموضوع . فقد تكون مؤسسة عامة ما مربحة في قطاع لم تعد الدولة تعتبر ضرورية فيه ، والعكس كذلك صحيح . وثمة عوامل لها صلة بالموضوع مثل وجود احتكارات طبيعية أو العجز عن تحقيق وفورات لأسباب موقعية . ومن الأمور ذات الصلة أيضاً إجراء دراسة قطاعية لأثار التحويل إلى القطاع الخاص وإلغاء الضوابط التنظيمية في مختلف البلدان ، وكذلك المشاكل المتمثلة بالادارة . فغیرما يتعلق بتحسين ادارة المؤسسات العامة ، ينبغي تحديد أهداف هذه المؤسسات ، بما في ذلك غاياتها غير الاقتصادية ، حتى في ظل قيود صارمة في الميزانية ، فضيق الميزانية ليس حائلاً دون تحقيق المؤسسات العامة أهدافاً غير اقتصادية إذا كان قد تم تحديد التكاليف بشكل واضح وإذا ما تم استردادها على نحو دقيق . وفي هذا السياق ، فإن نظام "العقود" المعتمد من قبل البرازيل وغيرها من البلدان يستحق مزيداً من التحسين . ويتعين وضع منظور طويل الأجل فيما يتعلق بإصلاح المؤسسات العامة ، ويتحتم أن يكون هذا المنظور أطول أجلاً من المنظور المتوخى في معظم برامج التكيف .

٣٣ - ولاحظ ممثل اليابان انه ، عملاً بالتزام كرتاخينا ، انشا مجلس التجارة والتنمية في الجزء الثاني من دورته الثامنة والثلاثين فريقاً عاملاً مخصصاً معنياً بالخبرات المقارنة في مجال الخصخصة . وجاءت هذه المبادرة في الوقت المناسب ، حيث أن بلداناً كثيرة تنفذ برامج الخصخصة بنشاط كجزء من تكييفها الهيكلي . وسيكون أيضاً لعمل الفريق المخصص قيمة بالنسبة إلى البلدان النامية بالنظر إلى أهمية دور المؤسسات العامة في اقتصاداتها . وقال إن المداولات بشأن هذا البند من جدول الاعمال أثناء الدورة الجارية قد تبشر بالاضطلاع بعمل منتج في الفريق العامل المخصص . و اضاف ان التحليل الوارد في تقرير التجارة والتنمية ، ١٩٩٢ ، يوفر أساساً طيباً للمناقشة . وفيما يتعلق بالفصل بشأن المؤسسات العامة في التقرير ، فإنه على الرغم من أهمية الاستفادة من خبرة البلدان الأخرى ، ينبغي دوماً وضع تنوع حالات البلدان في الاعتبار . وعلاوة على ذلك ، فإن التشديد على أهمية التخطيط الطويل الأجل بالنسبة للمؤسسات الخاصة والعامة على السواء ، على نحو ما فعل التقرير ، هو أمر سليم جداً بالنظر إلى التكاليف المترتبة على "التعلم من خلال العمل" . وأعرب عن استعجاب اليابان لمشاطرة الآخرين في الفريق العامل المخصص ما لديها من تجربة في مجال الخصخصة . فتحويل السكك الحديدية الوطنية في اليابان على هذا النحو هو مثال على هذه التجربة التي قد تهم الآخرين كثيراً . وبين أنه ، في هذا الشأن ، هناك نسخ عن مذكرة ايضاحية بشأن هذا الموضوع متاحة للوفود التي يهملها الامر .

٣٤ - ولاحظ ممثل رومانيا أن أفضل حل للداء غير المرضي من جانب المؤسسات العامة هو عادة بتحويلها إلى مؤسسات خاصة . بيد أن ما ورد في التقرير من توصيات بشأن النهج الواجب اتباعه في إصلاح هذه المؤسسات من شأنه أن يكون مفيداً للبلدان التي تضطلع بعملية الخصخصة على نطاق كبير ، حيث تظل مؤسسات كثيرة قيد الملكية العامة فترة لا بأس بها من الزمن . وذكر أن رومانيا قد حولت المؤسسات التي كانت سابقاً تابعة للدولة والتي تندرج في القطاعات الاستراتيجية إلى شركات عامة مستقلة تماماً من الناحيتين الادارية والمالية ، حيث تتم تغطية تكاليفها بالكامل من حصائل المبيعات ، مع استثناء واحد فقط هو الأنشطة التي تخدم المصلحة العامة . أما سائر المؤسسات الحكومية فقد تم تحويلها إلى شركات تجارية: إما شركات مساهمة أو شركات محدودة المسؤولية . ثم أعيد تشكيلها الهيكلي وقُسمت إلى عدة شركات أصغر ، مما ساعد على زيادة المنافسة ، شأنه في ذلك شأن تحرير الاسعار والتجارة الخارجية والقواعد الناظمة للاستثمارات الأجنبية . وعلاوة على ذلك ، سُنَّ تشريع يكفل المنافسة المنصفة . ووفقاً لقانون الخصخصة ، يجري تحويل ملكية ٣٠ في المائة من أسهم رأسمال الشركات التجارية إلى القطاع الخاص من خلال الملكية مجانا على المواطنين الرومانيين الذين بلغوا من العمر ١٨ عاماً في ٣٠ كانون الاول/ديسمبر ١٩٩٠ ، على أن يباع باقي الاسهم على المهتمين بشرائها ، بمن فيهم الاجانب . ويمكن لحائزي الشهادات استخدامها في احتياز أسهم في الشركات .

٣٥ - وأكد المتحدث باسم المجموعة الآسيوية (باكستان) أهمية المؤسسات العامة في البلدان النامية ، وخاصة في القطاعات التي تتطلب قدراً كبيراً من الاستثمار والتنظيم ، بل إنه ، حتى في البلدان المتقدمة ، يتمف دور المؤسسات العامة بالاهمية . ففي قطاع الصناعات التحويلية ، تزيد هذه المؤسسات من الانتاجية المحلية وتولّد العمالة وتنشئ الصناعات الامامية وتمد الحكومة بالايادات في شكل ضرائب وأرباح . وفي حين أن تساعد الاسعار وندرة الاغذية حفزا على إقامة صناعات ملّغ استهلاكية في القطاع العام ، فإن النهج المتمثل في إلغاء الضوابط التنظيمية يخضع هذه الصناعات للمنافسة مع القطاع الخاص ، حيث يحتل هذا القطاع دورها . وفي المؤسسات العامة ، يمكن ضمان أدنى حد من الاجور ، كما يمكن الانطلاق بمشاريع فيها خطر الخسارة أو قدر أقل من الربحية . فربما كان على شبكات السكك الحديدية وشبكات النقل الحكومية ، مثلاً ، العمل على طرق تتكبد فيها خسائر . وعليه ليست الربحية هي الغاية ، وإنما الغاية هي خدمة الجمهور . ولئن كان من السهل تحويل مؤسسة عامة خاسرة إلى مؤسسة قادرة على تحقيق الربح عن طريق زيادة الاسعار . فهذا ليس هدف الحكومات . إن مشاكل الاموال ورؤوس الاموال الجارية في القطاع العام قد حثت بكثيرة من البلدان إلى تحويل مؤسساتها العامة إلى شركات تغطي نفقاتها ذاتياً ويرأسها مديرون ذوي كفاءة فنية في مجال الادارة بدلاً من موظفين حكوميين ؛ وبالنظر إلى تعقد القضايا المتعلقة باصلاح المؤسسات العامة ، ينبغي ، في حالة عدم وجود برنامج اصلاح موضوع بالذات للحالة قيد البحث ، إتاحة المجال للحكومات للأخذ بما تراه ضرورياً من تغييرات . وكما ذكر رئيس مجموعة ال ٧٧ ، فقد اضطلعت المؤسسات العامة في البلدان النامية بدورها فيما يتعلق بالاستثمار . وعانت مؤسسات معيّنة من سوء الادارة بالنظر إلى انعدام المساءلة الفعالة ؛ ففي هذه الحالات ، ينبغي ترك أمر اتخاذ القرارات بشأن العمليات للمديرين ، مع قيام الحكومة برصد الانتاج . ومن المهم الحفاظ على علاقة وثيقة بين أداء القطاعين الخاص والعام .

٣٦ - وأشارت ممثلة الصين بما يتضمنه تقرير التجارة والتنمية ، ١٩٩٢ ، من تحليل لقضايا اصلاح المؤسسات العامة واستعراض لانشطتها في البلدان المتقدمة والنامية على السواء . وقالت إن ما أورده التقرير من أمثلة محددة قد ييسر إجراء مقارنة موضوعية بين منجزات المؤسسات العامة والخاصة . ولم يغفل التقرير المشاكل ، مع بيان سبل ووسائل اصلاح هذه المؤسسات . فالمؤسسات العامة شديدة الاهمية في كثير من البلدان المتقدمة والبلدان النامية ، أياً كان نظامها السياسي وفلسفتها السياسية . وقالت إن تحسين كفاءتها ما زال هدفاً من الاهداف الرئيسية ، ولكن ليس هناك نهج واحد دون غيره يمكن تطبيقه على نطاق عالمي من أجل اصلاحها . فالبلدان المختلفة قد تعتمد خيارات مختلفة ، تبعاً لحالة كل منها . ثم قدمت استعراضاً موجزاً للمؤسسات العامة الصينية والتقدم المحرز في اصلاحها .

٣٧ - وأضافت أنه مع التشجيع على تطوير أشكال أخرى من الكيانات الاقتصادية ، فإن المؤسسات ذات الملكية العامة هي عماد الاقتصاد الصيني . وعلى الرغم مما ساهمت به هذه المؤسسات في الماضي ، فهي تواجه ضرورة إصلاح نظمها الادارية . وقالت إن قانون المؤسسات المعتمد في ١٣ نيسان/ابريل ١٩٨٨ كان له دور ما في تعزيز الاستقلالية في الادارة والتنمية التشغيليين ، وكذلك في تحمل المسؤولية عن الارباح والخسائر . بيد أنه ، بالنظر إلى عدم إجراء تغيير أساسي في نظام الادارة القديم ، لم تصبح المؤسسات المملوكة للحكومة مستقلة حقاً من الناحيتين الصناعية والادارية ، كما أنه لا يمكنها المشاركة مشاركة فعالة في المنافسة في الاسواق المحلية والدولية . وقام مجلس الدولة ، تشجيعاً منه على تحويل آليات الادارة وتنشيط حيوية السوق ، باعتماد "الانظمة المتعلقة بتحويل آليات ادارة المؤسسات المملوكة للدولة" ("النظام") في ٣٠ حزيران/يونيه ١٩٩٢ . وبيّن أن من هذه الانظمة - التي تناول المبادئ العامة ، وحقوق الادارة ، والمسؤولية عن الارباح والخسائر ، والتحويل والتصفية ، والعلاقات بين المؤسسات والحكومة ، والالتزامات القانونية - هو حدث هام في اصلاح الاقتصاد للمؤسسات في الصين ، وسيكون لهذه الانظمة دور هام في إعادة تنشيط المؤسسات المملوكة للدولة .

٣٨ - ورحب ممثل شيلي بالفصل المتعلق باصلاح القطاع العام والوارد في التقرير بومفه مساهمة قيّمة في المناقشة . وقال إن شيلي قد أجرت اصلاحات بعيدة الاثر في مؤسساتها العامة ، محولة إياها إلى مؤسسات خاصة في معظم الحالات . وقد أظهرت تجربة أغلب البلدان أن اصلاح المؤسسات العامة داخلياً لا يكفي عادة ، وبيّن أن الانتقال إلى اقتصاد السوق الحرة يتضمن تعزيز القطاع الخاص ، يرافقه قرار بقصر النشاط الاقتصادي المباشر للدولة على مجالات لا تهم القطاع الخاص أو تتصل بأنشطة ذات أهداف اجتماعية حصراً . غير أنه يتعين اتخاذ القرارات المتعلقة بالملكية على نحو عملي . فالكفاءة ليست المعيار الوحيد في تقرير ما إذا كان ينبغي ابقاء مؤسسة ما في القطاع العام أو تحويلها إلى مؤسسة خاصة ، إذ يتعين اتخاذ هذه القرارات سعياً إلى بلوغ الاهداف العليا للدولة ، ومنها الاهداف الاجتماعية . وأضاف أن من المهم ، لدى تقييم خيارات اصلاح ، الإقرار بأن أشار الحلول البديلة تتباين تبعاً للقطاع . وأكد أن ما يترتب على ذلك من آثار بالنسبة إلى التنمية في كل قطاع من القطاعات ، فضلاً عن الاستثمار الخاص ، هما عاملان يعادلان في أهميتهما الزيادات في كفاءة المؤسسات .

٣٩ - وقال ممثل جمهورية إيران الإسلامية إن التقرير يحوي نقاطاً مفيدة بشأن الدور الاستراتيجي للمؤسسات العامة في اقتصادات البلدان النامية والبلدان المتقدمة على السواء . كما حذر التقرير من عدم التدبّر في عملية الخصخصة . وبيّن أن بإمكان المؤسسات العامة والخاصة على السواء أن تكون بمثابة وسيلة للنهوض بالاقتصاد الوطني وتنميته . غير أن توسيع هذه المؤسسات ليس هدفاً في حد ذاته . وإن تفوّق أحد

القطاعين على الآخر هو أمر تكمن جذوره في الهيكل السياسي لبلد ما ويعكس الخلفية التاريخية والثقافية لذلك البلد فضلاً عن الاتجاهات الانمائية السائدة فيه . وأوضح ان اقامة نظام سوقي لا يعني إلغاء دور الحكومة الارشادي الاشرافي . وقال إن انعدام روح المبادرة ، والتلكؤ في اتخاذ القرارات ، وتوسع البيروقراطية توسعاً مفرطاً ، وعدم الحرص على توزيع الموارد على أمثل وجه ، والزيادات في النفقات العامة ، وحالات العجز في الميزانيات ، هي من بين أوجه القصور المنسوبة إلى تشييل المؤسسات العامة . غير ان ثمة سؤال هام هو ما إذا كانت المؤسسات الخاصة في بلد ما مستعدة لتولي الدور والمسؤوليات التي تقع على عاتق المؤسسات العامة أو ما إذا كانت قادرة على ذلك ، وما إذا كانت المؤسسات العامة ، في غياب قطاع خاص مرغوب فيه ، تؤدي دوراً يسمي إلى بلوغ أهداف اقتصادية محددة للمجتمع . وقال إن القطاع الخاص في جمهورية إيران الإسلامية قد امتأف أنشطته حالما التفت اقتصاد الحرب نحو بذل جهود في سبيل إعادة البناء . وقد أعيد تشييل سوق الأوراق المالية ، وقفزت حيازة الاسهم في القطاع الخاص من ٨ ملايين سهم في عام ١٩٩٠ إلى ٤٨ مليون سهم في عام ١٩٩١ ، وما زال هذا الاتجاه مستمراً . وفي مجال التجارة الداخلية ، تخلت الحكومة بدرجة كبيرة عن فرض ضوابط على الاسعار ، والحصص ، وحصص التمويل ، وسياسات المركزية . كما يجري إلغاء الاعانات تدريجياً (إلا فيما يتعلق بفئات المجتمع الضعيفة) ، كما ان قدرة الاسواق على المنافسة آخذة في التزايد ، مما يهيئ أسباب تخصيص عوامل الانتاج على أمثل وجه والتقليل من الاجراءات الادارية الشكلية . وللقطاع الخاص سمات مميزة وأهمية في كل بلد ، وليس له آلية موحدة واحدة لاتخاذ القرارات والتشييل وقد يختلف أساس المشاركة .

٤٠ - وقال ممثل الاتحاد الروسي إن البحث عن التوازن الأمثل بين القطاعين العام والخاص هو هدف رئيسي لبرامج الإصلاح الروسية ، وإن الخصخصة على نطاق واسع أساسية لعملية الإصلاح . ويتوقع انجاز الاهداف الرئيسية للبرنامج خلال ما يتراوح بين ثلاث وأربع سنوات . وقد اعتمد في عام ١٩٩٢ الأساس القانوني اللازم وبرنامج الدولة لخصخصة شركات القطاع العام بما فيها الشركات البلدية . وسيشارك السكان في العملية من خلال توزيع شبكات الخصخصة ، وبالتالي سيشكلون الأساس الاجتماعي للاقتصاد السوقي مما يجعل الإصلاح عملية لا يمكن الرجوع فيها . وهناك نوعان أساسيان من الخصخصة الشاملة - خصخصة شركات القطاع العام الصغيرة التي تعمل في قطاعات التجارة والخدمات والتشييد ، وخصخصة شركات القطاع العام الصناعية الضخمة . ويتوقع خصخصة ثلاثين في المائة من الأصول الانتاجية بحلول عام ١٩٩٣ ، لتصل النسبة إلى ٥٠ في المائة و٦٠ في المائة بحلول عامي ١٩٩٤ و١٩٩٥ على التوالي . غير أن القطاع العام سيظل حيويًا وسينافس القطاع الخاص . وقال إن الفصل المعني بشركات القطاع العام في التقرير له أهمية عملية في اصلاح القطاع العام في روسيا . وينبغي تشجيع الامانة على

مواصلة عملها بشأن هذا الموضوع . والمناقشات بشأن الخبرات المقارنة في مجال الخصخصة لا بد وأن تكون مثمرة في الفريق العامل المخصص الذي أنشئ لمعالجة هذا الموضوع .

٤١ - وقال ممثل كولومبيا إن الفصل الخاص بشركات القطاع العام الوارد في التقرير مناسب بمفحة خاصة في وقت تقوم فيه معظم بلدان أمريكا اللاتينية ، بما فيها كولومبيا ، بتنفيذ برامجها للخصخصة . وفي عالم ينتشر فيه توافق الآراء بشأن فوائد الاقتصاد السوقي على نطاق واسع ، كثيرا ما يجري الخلط بين الكفاءة على مستوى الشركات وبين النتائج الاقتصادية ، بينما قد تخفي سلامة الاقتصاد ككل تدهورا اجتماعيا . ولا توجد شواهد على أن شركات القطاع العام مطبوعة على القصور ، كما أن اصلاحها ليس مرادفا للخصخصة . إن قرار خصخصة شركات القطاع العام أو الإبقاء عليها وإعادة تنظيمها ينبغي أن يُتخذ مع ادراك كامل للأهداف التي يمكن أن تكون عقائدية أو استراتيجية أو اجتماعية أو اقتصادية كلية ، الخ . وينبغي اجراء اصلاحات محددة تراعي بلوغ الأهداف . وفي كولومبيا بدأت الخصخصة منذ بضع سنين ببيع الحكومة أنصبتها في الشركات المختلطة . وفي بعض الحالات ، كالسكك الحديدية والموانئ ، اختيرت الخصخصة لأن الدولة حددت الصعاب في ممارسة الإدارة والإشراف . كما تمت خصخصة خدمات معينة . وتجري إعادة خصخصة بعض المصارف بعد أن تدخلت الدولة لمواجهة الآثار السلبية للمضاربة وسوء الإدارة . وفي قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية ، سُوح لشركات هاتف خاصة بمنافسة شركات القطاع العام ؛ ويجري حاليا نقاش كبير بشأن مزايا وعيوب السماح بإنشاء محطات تلفزة خاصة . ويمكن للفريق العامل المعني بالخصخصة أن يساعد على معالجة هذه المسائل .

٤٢ - وقال ممثل المكسيك إنه يتعين حل مشكلة شركات القطاع العام التي تشكل عبئا ثقيلا على مالية الحكومة في بلده عن طريق التصفية أو الخصخصة . وقد أدت الأزمات الاقتصادية للثمانينات بالحكومة الى تحديد مهام وأولويات شركات القطاع العام بدقة أكبر . وفي الماضي كانت الدولة تظلم بأنشطة كثيرة جدا وكثيرا ما ضاعت الأولويات في الطريق . وأرهقت القدرة ، السياسية والمالية معا ، على بلوغ الأهداف . وفضلا عن ذلك فإن تحول المجتمع المكسيكي غير كثيرا من المهام التي تواجه الدولة . وتشمل المشاكل العاجلة التخلف الاجتماعي والاقتصادي في المناطق الريفية ، ومجتمعات السكان الأصليين وأزمة الأحياء الفقيرة حول المدن الكبيرة . وكان توسيع مشاركة الدولة في كل مجالات الحياة الاجتماعية تقريبا أمرا حتميا أثناء فترة إعادة البناء وبدء الانطلاق الصناعي ، لكن هذا التوسع فقد فعاليته وتأييده الشعبي . إن الخصخصة ليست فقط مسألة جعل الشركات تعمل بكفاءة أكبر ، بل لها بعد سياسي أوسع كذلك: عدم السماح بالملكية العامة إلا في المجالات ذات الأهمية الوطنية الاستراتيجية ، ولذا

تركز الدولة الآن على جوانب أساسية مثل البنية الأساسية الاجتماعية وتعزيز التوازن الإقليمي وتلبية الحاجات الأساسية للسكان . لقد قامت المكسيك بخصخصة أكثر من ٩٠٠ شركة منذ عام ١٩٨٢ مما أحدث آثارا ايجابية على التحديث الصناعي والمالية العامة . ومع ذلك هناك بلدان ذات خصائص وأولويات مختلفة قد تفضل خيارات أخرى . إن تلك التي تختار الإبقاء على الملكية العامة قد تنعم النظر في تعزيز الكفاءة من خلال مشاريع للإصلاح على الأجلين المتوسط والطويل .

٤٣ - ورحب ممثل النمسا بتكريس فصل كامل في تقرير التجارة والتنمية ، ١٩٩٢ ، لمسألة إصلاح شركات القطاع العام التي تشير جدلا كبيرا . ولكنه لكي توضع المشكلة في المنظور الصحيح يعتقد أنه كان ينبغي أن يتضمن التقرير ولو وصفا موجزا لما يجري بالفعل في معظم بلدان العالم . فلا يمكن التسليم بأن كل هذا العدد الكبير من الحكومات شرعت في تنفيذ برامج خصخصة واسعة دون أسباب مقنعة . وفي حين أن الاونكتاد الشامن قرر أن يعهد إلى فريق عامل مخصص بمسألة الخصخصة ، وعالج التقرير هذا الموضوع بطريقة عابرة فحسب . ورغم أن هناك حدودا على سرعة ونطاق الخصخصة ، لا ينبغي للمرء أن يهون من إمكانياتها ؛ وقد بينت التجربة أن الخصخصة يمكن أن تحدث أيضا في ظل ظروف غير مواتية بالمرّة . وكان من المفيد إجراء بعض التقييم لأثار الخصخصة . لقد خلص البنك الدولي إلى أنه في الغالبية العظمى من الحالات تحققت زيادة في الانتاجية والاستثمار والتنويع من خلال الخصخصة . إن قرار الخصخصة لا يستند عادة إلى أيديولوجية ؛ فهو نتيجة مواقف لا يجد فيها متخذو قرارات السياسة الاقتصادية بديلا آخر لحل مشاكل عسيرة . ومن المؤكد أن الخصخصة لا تعتبر دائما أمرا مستموبا ، لكن التحرك بدأ في هذا الاتجاه حين أصبح العبء على المجتمع غير متناسب مع الفوائد المستمدة من الشركة التي تديرها الدولة . وفي حين أفرد التقرير حيزا واسعا تماما للأسباب التي أدت إلى إنشاء شركات القطاع العام ولخصائصها وسجل أدائها ، فإنه تفهم بشكل مقنع تماما كل تعقد مسألة إعادة الهيكلة . وربما كانت الرسالة غير المقصودة للتقرير هي أن الإصلاح مسألة حساسة جدا لن تنجح إلا إذا استوفى عدد كبير من الشروط المسبقة . وقد لا يكون مستغربا أن تخلو الحكومات بعد دراسة التحليل إلى أن فرص نجاح الخصخصة أفضل من الإصلاح .

٤٤ - وأكد ممثل الهند أنه على الرغم من عدم وجود قاعدة عامة لإصلاح شركات القطاع العام يعتبر منحها الاستقلال الذاتي الوظيفي ووضع معايير أداء محددة يمكن قياسها كميا شرطين لا بد منهما لإعادة هيكلتها تحقيقا لكفاءة أكبر . كما أن وضع شروط للسوق التنافسية أمر أساسي بالمثل لتحسين أدائها . لقد أتاح التغير التكنولوجي إمكانيات يمكن أن تغني إلى خلق أسواق حتى في الحالات التي كانت تعتبر يوما ما احتكارات طبيعية . وينبغي بوجه عام تجنب الضوابط الإدارية على الأسعار والتوزيع والائفاء

التدريجي للاعانات المفتوحة . ولأن ممارسة إعادة الهيكلة تؤثر على ظروف العمالة ، فمن المهم وضع نظم كافية للأمن الاجتماعي من أجل إعادة تدريب الأيدي العاملة . وتحقيقا لهذه الغاية يمكن للوكالات المالية المتعددة الأطراف والهيئات الأمم المتحدة أن تساعد بتقديم الدعم المالي والتقني . إن إصلاح شركات القطاع العام لا يعني ضمنا انسحاب الدولة من كل القطاعات الاقتصادية ، فستظل مشاركة الحكومة لازمة في مجالات التعليم والبحث والتطوير وجوانب التقدم في التكنولوجيا مثلا .

٤٥ - وقال المتحدث باسم الجماعة الاقتصادية الأوروبية (المملكة المتحدة) إن التقرير ، ببيانه المساهمات اللازمة والانتاجية للقطاعات العامة وتنوع الخبرة التاريخية ، يعطي وجهة نظر مفيدة حول المسائل المطروحة وحقق توازنا قيما مع آراء شعبية جازمة . إن على الشركات الحكومية دورا هاما تؤديه في التنمية الناجحة ، ويمكن لمساهماتها الانتاجية أن تكون موضع دراسة مفيدة من جانب البلدان النامية . وتستطيع شركات القطاع العام أن تغيد الاقتصاد بمجموعة من الطرق ، وذلك مثلا في المجالات التي لا تستطيع فيها السوق بذاتها أن تحقق أهدافا اجتماعية - اقتصادية بعينها ، وكذلك في الابتكار الصناعي . كما أن أثر "النتيجة الحتمية" لسياسات مشتريات القطاع العام على بقية الاقتصاد من شأنه أن يساعد على دعم النمو في صناعات مساعدة . إن وجود قطاع عام مزدهر يلعب دورا رئيسيا في تنمية الاقتصاد ، ويلاحظ التقرير أن هناك شركات عامة كثيرة تعمل ببربح ولا سيما في البلدان النامية . ولكن لها أيضا سمات أقل مواتاة ، ولذا ينبغي بصفة خاصة التزام الحذر في طرق فكرة قيام الحكومة بمنح احتكارات الدولة حماية من المنافسة المحلية ، فمن الصعب التوفيق بين الاحتكارات وبين جذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة ، وهي عامل هام في تنشيط النمو الاقتصادي . فضلا عن ذلك فإن الصناعات المؤممة ضعيفة أمام التدخل السياسي والبيروقراطي وقيود التمويل العام . إن إشغال كاهل شركات القطاع العام بمطالبتها بتحقيق أهداف اجتماعية وتجارية أكثر مما ينبغي من شأنه أن يفضي إلى عدم تحقيق أي من هذه الأهداف بطريقة مرضية . كما يمكن لشركات القطاع العام أن تؤثر على فرص السوق التي تواجه المنافسين في القطاع الخاص ، وذلك مثلا بتضييق فرض التمويل عليهم . وكان بإمكان التقرير أن يعطي اهتماما أكبر للمسألة الأخيرة . ولكي تتمكن شركات القطاع العام من العمل بمزيد من الفعالية من أجل تعزيز النمو ، يتعين على الحكومات أن تضع أهدافا استراتيجية وأن تحدد مؤشرات للأداء .

٤٦ - إن القطاع الخاص هو الوسيلة الرئيسية لتوليد الثروة في الاقتصاد ، وعلى الحكومات أن تعتمد سياسات تشجع الشركات الخاصة بتشجيع المنافسة والأسواق الحرة ، وبتقليل التنظيم المفرط وخلق مناخ ثقة يجذب الاستثمارات الأجنبية والمحلية على السواء . إن خمسة الصناعات العامة وخلق منافسة من القطاع الخاص هما الوسيلتان

الاساسيتان لضمان توافر السلع والخدمات بأقل تكلفة اقتصادية . إن تطبيق الخصخصة على نطاق واسع في إطار برامج التكيف الهيكلي هو خطوة جديرة بالترحيب . وينبغي تشجيع المشاركة المحلية للمساعدة في توسيع نطاق ملكية الشروة في الاقتصاد ، باعطاء المواطنين مصلحة مباشرة في نجاح صناعة ما من خلال ملكية الأسهم . وقد تم جذب استثمارات اجنبية مباشرة وكبيرة ، مما أتاح نقل التكنولوجيا ومهارات النشاط التجاري . ومع ذلك فإن الاخذ بآلية تنظيمية وإشرافية مناسبة أمر هام لوقف الممارسات غير التنافسية . وليست الخصخصة هي الخيار الوحيد ولا ينبغي اتباعها بمعزل عن تطوير السياسات الاجتماعية - الاقتصادية والظروف القانونية . وهناك اصلاحات ليست بعيدة الاثر على هذا النحو يمكن أن تكون مفيدة للاقتصاد ، مثل الخصخصة الجزئية للخدمات الطرفية مع الاحتفاظ بالخدمات المركزية تحت إشراف الدولة . إن خصخصة القطاع العام لا تعني نبذ الخدمات العامة . وتستطيع الدولة أن تخلق ظروفًا مواتية للشركات الخاصة ، ولا سيما بتوفير البنية الأساسية اللازمة . وبالنظر الى الصعوبات الكامنة في اتخاذ الخطوة الهائلة نحو الخصخصة ، ربما تود بعض البلدان الاخذ بنهج متدرج . ويؤمل أن يتمكن الفريق المخصص من استكشاف جوانب الخصخصة من حيث مزاياها العملية بعيدة الاثر بالنسبة للبلدان التي تفكر في مثل هذه البرامج .

٤٧ - وذكر ممثل بولندا أن اصلاح شركات القطاع العام يأخذ أساسا شكل الخصخصة في بولندا لأن الشركات في القطاع الخاص أكثر انتاجية وكفاءة . إن الهدف الأساسي لتحويل الملكية في بولندا ينطوي على تغيير نظامي كامل: تشكيل اقتصاد يسيطر عليه القطاع الخاص من أجل تحسين الكفاءة الاقتصادية . ويجري الاخذ بنهج مزدوج: تحويل شكل ملكية شركات الدولة القائمة ، وخلق كيانات اقتصادية خاصة جديدة . وتحقيقا لهذه الغاية تشمل الأنشطة التي تجري منذ عام ١٩٩٠: اعادة الخصخصة ، والخصخصة ، وإجراء تغييرات في نظم ادارة الملكية العامة ، وإعادة بناء وتطوير البنية الأساسية المالية والتنظيمية . وتم حتى الآن خصخصة ما مجموعه ٦٦٩ شركة - ٢١ في المائة من مجموع الشركات المملوكة للدولة . كما يسير قدما تنفيذ عملية مكثفة لخصخصة الشركات الصناعية والخدمية الصغيرة ، وهكذا تتسع بسرعة مشاركة القطاع الخاص في كل فروع الاقتصاد .

٤٨ - وقال ممثل اندونيسيا إن موضوع شركات القطاع العام يتصل تماما بالجهود المبذولة لوضع سياسات اقتصادية كلية تفضي الى النمو والتنمية ، فالشركات المملوكة للدولة أساسية في المجالات التي لا يرغب القطاع الخاص في المشاركة فيها أو حيث تحد من نشاطه قيود مالية أو توقعات استثمارية غير مفيدة ، الخ . وهناك أيضا أهداف خاصة ترتبط بالشركات المملوكة للدولة . ومع ذلك يتعين زيادة مشاركة القطاع الخاص بما يتماشى مع خطى التنمية الاقتصادية . وينبغي تقييم دور وأداء الشركات المملوكة

للدولة لضمان اسهامها بشكل كاف في التنمية الاقتصادية . وتستطيع الحكومات في الوقت نفسه أن تهيئ بيئة مواتية تفضي إلى مشاركة أكبر من جانب القطاع الخاص فضلا عن إعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة . إن توفير بيئة اقتصادية كلية أكثر استقرارا وقدرة على المنافسة سيساعد كثيرا في تعيين الشركات المرشحة للخصخصة . وباختصار هناك حاجة إلى ارادة سياسية من جانب الحكومات . إن الخصخصة ليست مجرد نقل الملكية بل هي بالاحرى أفضل طريقة لتحسين القدرات الادارية والكفاءة .

- - - - -