

Distr.  
LIMITED

ST/SR/AC.6/1997/L.6  
30 April 1997  
ARABIC  
ORIGINAL: ENGLISH

## الأمانة العامة



فريق الخبراء المعني ببرنامج الأمم المتحدة

للإدارة العامة والمالية العامة

الاجتماع الثالث عشر

٢٧ أيار/مايو - ٤ حزيران/يونيه ١٩٩٧

### الشراكات بين القطاعين العام والخاص:

#### البيئة الممكنة للتنمية

### تقرير من إعداد الأمين العام

#### المحتويات

| <u>الصفحة</u> | <u>الفقرات</u> |  |
|---------------|----------------|--|
| ٢             | ٤-١            | مقدمة .....  |
| ٢             | ٢٨-٥           | أولاً - تزايد الفرص المتاحة في القطاع الخاص .....            |
| ٢             | ١٥-٥           | ألف - التحويل إلى القطاع الخاص .....                         |
| ٦             | ١٦-٢١          | باء - التعاقد الخارجي .....                                  |
| ٨             | ٢٢-٢٨          | جيم - التحويل العسكري .....                                  |
| ١٠            | ٥٢٩-٠          | ثانياً - التمكين للأعمال التجارية .....                      |
| ١٠            | ٢٩-٣٩          | ألف - الحوار بين القطاعين العام والخاص .....                 |
| ١٤            | ٤٠-٥٠          | باء - النهوض بتنظيم المشاريع والمؤسسات الصغيرة .....         |
| ١٨            | ٥١-٥٨          | ثالثاً - تعزيز التنافس وقواعد التنظيم الاجتماعي الأخرى ..... |
| ٢٠            | ٥٩-٦٤          | رابعاً - دور المجتمع الدولي .....                            |

## مقدمة

١ - اليوم، يعد علاج الحكم السيء بسيطاً بالنسبة لناس كثرين: تسلم الحكومات أنشطتها إلى القطاع الخاص وهو سيقوم بعمل أكفاءً بكثير. والشراكات ليست ضرورية، حسب قولهم، بل يجب التسليم وكفى. وسنحتاج في هذه الورقة بأن هذا ليس سوى جزء من الحل، وبأن الحكومات ستؤدي دوراً أكبر في المستقبل وبأنها ستؤدي ذلك الدور بالتعاون المتزايد مع القطاع الخاص.

٢ - الشراكة بين القطاعين العام والخاص تنتهي ضمناً على فهم مشترك لأهداف مشتركة، واستعداد لتوزيع المسؤوليات من أجل تحقيقها، وحوار مستمر بين القطاعين العام والخاص حول ما ينبغي القيام به لتشجيع تحقيقها، وسياسة عامة داعمة وإطار مؤسسي. والشراكة تتجاوز المشاريع التجارية وتمتد إلى جميع مجالات السياسة العامة، بما في ذلك التعليم، والصحة، وحقوق الإنسان، والهجرة والمواطنة، والعلم والتكنولوجيا، والعلاقات الخارجية، والفنون والثقافة. وهناك اتجاه واسع الانتشار نحو توسيع نطاق المشاركة في شؤون الحكم بتعزيز التفاعل بين الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية.

٣ - وهذا له أبعاد سياسية هامة. وقد أكدت الجمعية العامة من جديد، في قرارها ٢٢٥/٥٠ المؤرخ ١٩ نيسان/أبريل ١٩٩٦، أن الديمقراطية وشفافية الحكم والإدارة ومساءلتها في جميع قطاعات المجتمع أساسات لا غنى عنها من أجل تحقيق التنمية الاجتماعية المستدامة التي تركز على البشر. والمشاركة تعزز الديمقراطية بجعل الحكومة أكثر استجابة لمستعملي الخدمات الحكومية وللمواطنين عموماً، وجعل الحكومة أكثر انفتاحاً وشفافية ومساءلة. ويجري الآن وضع آليات جديدة مثل المحاكم الإدارية، ومكاتب أمناء المظالم، واللجان المشتركة، ومواثيق حقوق المواطنين (أو مستخدمي، أو "زبائن" أو "حرفاء" الخدمات الحكومية)، التي تنزع إلى جعل الوكالات الحكومية التي لها علاقات مباشرة مع الجماهير أكثر مسألة ومسؤولية أمام من تمسمهم أنشطتها. وتكميل هذه المساعدة "المباشرة" المساعدة غير المباشرة للوكالات، عن طريق المديرية السياسية، أمام الهيئات التشريعية ورؤساء الدول، وفي النظم الديمقراطية، أمام جماهير الناخبيين.

٤ - وتناول هذه الورقة مسألة الشراكة في إطار السعي إلى بلوغ الأهداف الاقتصادية الوطنية، مع التركيز على بعض الأمثلة الابتكارية للشراكة، وبعض المسائل الرئيسية الناشئة. وتنقسم الورقة إلى أربعة فروع رئيسية تعالج على التوالي تزايد الفرص المتاحة في القطاع الخاص، والبيئة الممكنة للمشاريع التجارية، وتشجيع التنافس والتنظيم الاجتماعي، وي تعرض فرع آخر بإيجاز لدور المجتمع الدولي فيما يتعلق بالمواقف السابقة.

### أولاً - تزايد الفرص المتاحة في القطاع الخاص

#### **ألف - التحويل إلى القطاع الخاص**

٥ - اكتسب اعتماد برامج واسعة النطاق للتحول إلى القطاع الخاص زخماً كبيراً على الصعيد العالمي في أعقاب التجربة البريطانية في أوائل الثمانينات. وقد غيرت هذه الظاهرة أدوار كل من القطاعين العام

والخاص على الصعيد العالمي. ويحرى حاليا بصورة متزايدة تمويل وأو إدارة قطاعات كانت سابقا احتكارات للحكومات، بما في ذلك الهياكل الأساسية المادية والخدمات الاجتماعية، من قبل شركات خاصة في إطار برامج وعقود متفاوض بشأنها. وقد كثرت حالات تخلي الحكومات عن الأنشطة المنتجة واستلامها من قبل شركات الخاصة، بما في ذلك التعاقد الخارجي (ويسمى ذلك أيضا الاستعاثة بمصادر خارجية، أو التعاقد على الخدمات أو التنفيذ البديل) (انظر الفقرات من ١٦ إلى ٢١ أدناه)، وبناء تسلیم المفتاح، وعقود الإدارية، والإيجار، وامتيازات البناء - التسغیل - التحویل، ومشاريع التصفیة الجزئیة للاستثمارات/المشاريع المشترکة، والتصفیة الكاملة للاستثمارات. وهناك نوع خاص من أنواع تصفیة الاستثمارات اكتسب أهمیة برى في بلدان ما بعد النزاع يتمثل في تحويل المنشآت العسكرية والأفراد العسكريين والصناعات العسكرية للأغراض المدنیة (انظر الفقرات من ٢٢ إلى ٢٨).

٦ - وقد كان التحویل إلى القطاع الخاص أسرع بكثير في بلدان أوروبا الشرقية والوسطى من حيث الحصة المئوية، من الناتج المحلي الإجمالي التي تنتجه الشركات الخاصة. وقد بحث تقریر مرحلة الانتقال (المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير، ١٩٩٤) عمليات التحویل إلى القطاع الخاص في ٢٥ بلدا من بلدان أوروبا الشرقية والوسطى وآسيا الوسطى. وقد ارتفعت في هذه البلدان حصة القطاع الخاص إلى قرابة ٤٠ في المائة في منتصف عام ١٩٩٤، وتحتل الجمهورية التشيكية الطلیعة بنسبة ٦٥ في المائة، بعد أن كانت ٢ في المائة في عام ١٩٨٦ (انظر میلانوفیتش: ١٩٨٩، للاطلاع على تقدیرات تتعلق بلدان أخرى). ولم يكن السبب الرئيسي في ارتفاع حصة القطاع الخاص في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال تصفیة استثمارات المؤسسات العامة كما قد يتوقع المرء، بل سرعة نمو مؤسسات القطاع الخاص بالمقارنة بالقطاع العام. وقد مهد كل من سياسة التحرير وإقامة أساس قانوني متین لحماية الملكية الخاصة السبيل للنمو السريع للشركات الخاصة في هذه البلدان.

٧ - وتؤکد دراسة أجراها مؤخرا البنك الدولي (١٩٩٥) أن نمو القطاع الخاص هو الطريقة الرئيسية للتحویل إلى القطاع الخاص في البلدان النامية أيضا. فقد كانت عمليات تصفیة الاستثمارات الفعلية نادرة أقل من ثلاثة في البلد في السنة)، وبالتالي فإن ارتفاع حصة القطاع الخاص تعود إلى سرعة نمو القطاع الخاص مقارنة بالقطاع العام أكثر مما تعود إلى تحويل ملكية المؤسسات من القطاع العام إلى القطاع الخاص. ويمكن أن يتوقع المرء استمرار هذا الاتجاه حيث أن المؤسسات التي تملکها للدولة أصبحت الآن تستهلك حصة أصغر من الاستثمار المحلي الإجمالي.

٨ - وبالنسبة لمعظم البلدان النامية، فإن التعبير بوضوح عن أهداف التحویل إلى القطاع الخاص ووضع برنامج واضح المعالم لتنمية القطاع الخاص شرطان مسبقان أساسيان لتنفيذ أي برنامج. ولهذا الغرض لا بد أن تكون موجودة أو أن تنشأ منذ البداية مصفوفة من الآليات التشريعية والتنظيمية والمؤسسية المرتبطة مباشرة بتنفيذ البرنامج. ويمثل تدريب موظفين تقنيين وطنيين رفيعي المستوى في مجال مراقبة وتوجيه عملية التحویل إلى القطاع الخاص وتنمية القطاع الخاص شرطا مسبقا هاما آخر لتنفيذ البرنامج ودعمه. وتكون مجموعة الموظفين هذه مسؤولة أساسا عن إعداد اختصاصات تقييم الشركات المراد تحويلها إلى القطاع الخاص، واختيار الموظفين المؤهلين للاضطلاع بعمليات التحویل هذه وتقييم آثار البرنامج على العمالة مثلما.

٩ - ويرى معظم الحكومات أن الوفاء بالاحتياجات الأساسية للمجموعات ذات الدخل الأدنى هدف سياسي واقتصادي أساسي. وبالنظر إلى أن عملية إعادة الموازنة الاقتصادية يمكن أن تجعل توزيع الدخول على الأمد القصير أسوأ مما هي عليه، فإن توفير شبكات الأمان يساعد على كسب تأييد الرأي العام للبرنامج. وبعد إنشاء شبكات أمان محددة الأهداف على نحو جيد عنصرا لا يتجزأ من التنمية الاقتصادية أو مرحلة الانتقال في بلد ما. ولكي تكون شبكات الأمان فعالة حقا، ينبغي ألا تعتبر بدليلا للسياسات الوطنية الأخرى الأهم التي تستهدف التعليم والرعاية الصحية الأولية ومكافحة الأمراض. بل ينبغي ألا توفر شبكات الأمان إلا لإنقاذ المؤقت والمحدود وقت البطالة الهيكيلية.

١٠ - وهناك مشكلة تكرر كثيرا في عمليات التحويل إلى القطاع الخاص عن طريق تصفيه الاستثمارات تتمثل في التقدير بأقل من القيمة. وهناك نزعة لدى الحكومات إلى تقدير المؤسسات العامة بأقل من قيمتها وبيعها بثمن بخس جدا، وفي بعض البلدان اتسمت تلك العملية بالفساد وأعطت سمعة سيئة لعملية التحويل إلى القطاع الخاص. وهناك بعض الأسباب المشروعة للتقدير بأقل من القيمة، كما توجد أسباب غير مشروعة، لذلك، فإن المشكلة تكمن في معرفة الفرق. ففي أسواق رأس المال غير الثابتة، يعد تحديد أسعار الأسهم عند الإصدار بأقل من القيمة السوقية المتوقعة بعد الإصدار، أمرا عاديا من أجل الحد من احتمالات الفشل وتفادى الحاجة إلى الاكتتاب. وتحاول حكومات عديدة ضمان سلامة عملية التحويل إلى القطاع الخاص بتوسيع نطاق الملكية. وهذا يصحح جزئيا أي تقدير بأقل من القيمة (أو تقدير أعلى من القيمة). كما يحسن التوزيع العادل للثروات والدخول المقبولة. ومن ناحية أخرى فإن ذلك من شأنه أن يخفف من سيطرة الذين لديهم أحسن فكرة عن الاتجاهات المقبلة للمؤسسة. وهذا يقلل من عائدات الكفاءة. ففي سري لانكا، فضلت الحكومة أن تبيع ٦٠ في المائة مما تملكه في كل مؤسسة لمشترٍ وحيد مؤهل جدا، وتوسيع نطاق الملكية بجزء قليل فقط من الأسهم، موازنة بذلك بشكل بارع بين هدفي الكفاءة والعدالة.

١١ - وما زالت كيفية التوفيق بين الكفاءة والعدالة تشكل مسألة رئيسية في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال. فالعدالة تتطلب توزيع الأصول العامة على عامة السكان. وليس على من يستطيعون أن يدفعوا أكبر مقابل لها نتيجة لتجمیعهم (غير القانوني غالبا) للثروات في نظام سابق. وينطوي هذا على التوزيع المجاني أو شبه المجاني للأصول، مثلما حدث ذلك في عدة برامج مستندات. وتتطلب الكفاءة من ناحية أخرى أن تكون السيطرة الفعلية على الأصول بيد منظمي المشاريع ممن لهم رؤية لكيفية استخدامها بأكثر الطرق انتاجية. ولكي يحصل ذلك، ينبغي منح المؤسسات لمقدمي أعلى العروض كما ينبغي أن يكون منظمو المشاريع المحتملون قادرين على الاقتراض. وإذا كانت المستندات قابلة للتداول التجاري وتتوفر جهاز التبادل، يمكن توقع أن تقع حقوق الملكية في نهاية المطاف في يد من يقدرونها أعلى تقدير. ورغم أن هذه العملية تركز الملكية من جديد، فإنها تخدم مع ذلك هدف العدالة حيث أن أوائل الحائزين للمستندات يبيعونها بأسعار أعلى يكون الحائزون النهائيون على استعداد لدفعها. والكل يستفيد نظريا من عملية تركيز حقوق الملكية هذه. بيد أن هذا النموذج يعتمد على قوانين جيدة تنظم الشركات وعلى تنظيم أسواق رأس المال: وفي الحياة العملية، يحول المدراء دون نشوء حكم خارجي قوي. وتحاول بولندا حاليا فرض الحكم الفعال على مدراء الشركات عن طريق صناديق استثمار وطنية يديرها محترفون.

١٢ - وتبين الدراسات التي أجريت لعملية التحويل إلى القطاع الخاص أن هناك سببين شائعين لبطء معدل التحويل إلى القطاع الخاص في البلدان الفقيرة: (أ) الصعوبة الأكبر نسبياً في التحويل إلى القطاع الخاص في البلدان التي يكون فيها الأدخار المحلي ضعيفاً؛ (ب) عدم وجود مهارات ومؤسسات مصرفيه وإدارية ومحاسبية وقانونية متطرفة. ويقيد هذا الاقتضادات التي تمر بمرحلة انتقال وأقل البلدان نمواً حسب مدى اختلال التوازن بين الاحتياجات والقدرات. وبالفعل، يحدد معدل نمو هذه الهيئات المؤسسية المعدل الأمثل للتحول إلى القطاع الخاص (ميكلاف وأمبروس - لاكتوس ١٩٩١). وإذا ما أُفرط في التحويل إلى القطاع الخاص بحيث يتجاوز القدرات المؤسسية والمهنية لبلد ما، من المرجح ألا يسفر ذلك عن الفوائد المستهدفة أو ألا يكون مستداماً. وتعد التجارب الأولى في شيلي وبنغلاديش أمثلة على ذلك. والمجتمع الدولي يعترف الآن تماماً بأن سياسات الإصلاح ينبغي أن تصبّها تنمية المؤسسات والموارد البشرية، وأن هذه عملية قد تكون متوسطة الأجل أو طويلة الأجل (انظر الفرع هاء أدناه).

١٣ - ونسق التحويل إلى القطاع الخاص في بعض البلدان مثل سري لانكا تحدده أساساً الضغوط التي تمارسها الوكالات المانحة الدولية (إذ يكون تقديم المعونة مشروطاً بالتحول إلى القطاع الخاص) ومصالح سوق رأس المال المحلية. وتتولد عن ذلك نتائج سلبية يؤسف لها، كانخفاض الأسعار التي يقدمها المشترون وعدم المبالغة بالشفافية. وقد أدى ذلك في سري لانكا إلى ادعاءات بوقوع تصرفات غير سلية، واحتتجاجات عامة وتخفيض لسرعة برنامج التحويل إلى القطاع الخاص في منتصف عام ١٩٩٢ (كيليجاما ١٩٩٧).

١٤ - وبالطبع يعد عدم الشفافية مشكلة في المبيعات التجارية إلى مشترٍ واحد أكثر مما هو مشكلة في إصدارات سوق الأسهم المالية حيث تطبق عادة قواعد كشف مفصلة. وقد كان للمبيعات التجارية ثمن سياسي في سري لانكا والمكسيك وبلدان أخرى. إذ تبدأ الحكومات نموذجياً بإجراء في مجال للعروض يستهدف منح جميع المشترين المحتملين فرصة مناسبة ومتزاوية لتقديم عطاءاتهم المستقلة، ثم يقبل عطاءً مقدماً أعلى عرض يستوفي جميع الشروط المحددة. وحتى إذا تم ذلك على النحو المقرر، فإنه لا يمثل عادة سوى نقطة البداية لمفاوضات مطولة تفضي إلى تسوية نهائية وإلى تحويل المؤسسة. وهذه هي المرحلة التي قد تختفي فيها الشفافية حيث أن الشروط المحددة بعد طلب العطاءات قد تمنع تماماً ترتيبها. وقد سُجلت حالات عديدة غيرت فيها الحكومات الشروط المحددة وقت تقديم العطاءات، أو قدمت فيها تعهدات بحماية السوق المحلية للشركة، أو ضمان المبيعات، أو غير ذلك من المُحليّات ذات الصلة بالسياسة العامة. وكون هذه المفاوضات تدور دائماً خلف أبواب موصدة لا يعزز ثقة الجماهير في أنه قد أبرمت أفضل صفقة ممكنة.

١٥ - ويعد شن حملة لإعلام الجماهير وتشريفها فيما يتعلق ببرنامج التحويل إلى القطاع الخاص عنصراً هاماً من عناصر نجاحه الشامل، ولكنه ليس شرطاً كافياً لقبول الجماهير له. وتتحصل الشفافية بشروط كل معاملة على حدة. ويوفر إدراج شرط بسيط بنشر نص العقد النهائي، مع عدم تقديم أية بيانات حساسة تجاريّاً، إلى جانب جميع العطاءات ومعايير التقييم (كما يتم ذلك في غالباً مثلاً) مزايا كبيرة: أولاً من شأنه

..../

ذلك أن يحمي المتفاوضين من الاتهامات بالتصريف غير السليم (أو كبديل آخر يوفر ذلك أساساً واضحاً لمساءلتهم)؛ وثانياً من شأن ذلك أن يزيل التشككـات والاتهامـات والتحقيقـات والتأخيرـات غير الضروريـة.

#### باء - التعاقد الخارجي

١٦ - في نفس الوقت التي تواجه فيه الحكومـات التحدـي المـتمثل في تحويل ملكـية المشاريع العامة أو إدارتها إلى القطاع الخاص، فإنـها تعـكـف على دراسـة نقاطـاتها الخاصة، على الصـعـيدـين المـركـزيـ والمـحلـيـ، بـفـيهـ تحـديـ الأـنشـطةـ الـتيـ يـمـكـنـ التـعاـقـدـ معـ شـرـكـاتـ خـاصـةـ لـلاـضـطـلـاعـ بـهـاـ بـتـكـلـفـةـ أـقـلـ بـالـنـسـبـةـ لـلـخـزانـةـ العـامـةـ وـجـودـةـ أـعـلـىـ بـالـنـسـبـةـ لـلـمـسـتـعـمـلـينـ.ـ وـيفـتـحـ أـسـلـوبـ "ـالـتـنـفـيـذـ الـبـدـيـلـ"ـ لـلـخـدـمـاتـ الـعـامـةـ خـيـارـاتـ تـقـومـ حـالـياـ حـكـومـاتـ كـثـيرـةـ بـبـحـثـهاـ.ـ وـمـنـ الـأـمـثلـةـ الشـائـعـةـ لـلـخـدـمـاتـ الـمـقـدـمـةـ لـلـحـكـومـةـ خـدـمـاتـ تـنـظـيفـ الـمـكـاتـبـ،ـ وـخـدـمـاتـ الـمـقـاصـفـ،ـ وـصـيـانـةـ الـمـبـانـيـ وـأـلـرـاضـيـ الـمـحـيـطـ بـهـاـ،ـ وـخـدـمـاتـ الـطـبـاعـةـ وـالـخـدـمـاتـ الـقـانـونـيـةـ،ـ وـعـقـودـ اـسـتـئـجارـ الـمـرـكـباتـ.ـ وـتـشـمـلـ الـخـدـمـاتـ الـمـقـدـمـةـ مـنـ الـوـكـالـاتـ الـحـكـومـيـةـ الـتـيـ يـجـريـ التـعاـقـدـ عـلـىـ نـطـاقـ وـاسـعـ مـعـ مـصـادـرـ الـمـرـكـباتـ.ـ وـتـشـمـلـ الـخـدـمـاتـ الـمـقـدـمـةـ مـنـ الـوـكـالـاتـ الـحـكـومـيـةـ الـتـيـ يـجـريـ التـعاـقـدـ عـلـىـ نـطـاقـ وـاسـعـ مـعـ مـصـادـرـ الـخـارـجـيـةـ لـتـأـدـيـتـهـاـ جـمـعـ النـفـاـيـاتـ الـصـلـبةـ وـالتـخلـصـ مـنـهـاـ،ـ وـتـنـظـيفـ الـشـوـارـعـ وـالـإـنـارـةـ،ـ وـصـيـانـةـ الـطـرـقـ،ـ وـجـمـعـ أـعـمـالـ إـيـشـاءـ الـهـيـاـكـلـ الـأـسـاسـيـةـ تـقـرـيبـاـ.ـ أـمـاـ الـخـدـمـاتـ الـتـيـ يـقـلـ التـعاـقـدـ عـلـيـهـاـ مـعـ مـصـادـرـ الـخـارـجـيـةـ فـهـيـ الـخـدـمـاتـ "ـالـوـقـائـيـةـ"ـ،ـ مـنـ قـبـيلـ خـدـمـاتـ الـاحـتجـازـ وـالـإـصـلاحـ بـالـسـجـونـ (ـالـتـيـ يـجـريـ التـعاـقـدـ عـلـيـهـاـ مـعـ مـصـادـرـ الـخـارـجـيـةـ فـيـ اـسـتـرـالـياـ،ـ وـالـمـكـلـكـةـ الـمـتـحـدـةـ،ـ وـبعـضـ الـوـلـاـيـاتـ فـيـ الـوـلـاـيـاتـ الـمـتـحـدـةـ الـأـمـرـيـكـيـةـ)،ـ وـالـرـصـدـ الـبـيـئـيـ (ـمـثـلـ مـعـايـيرـ الـمـيـاهـ فـيـ شـيلـيـ)،ـ وـجـبـاـيـةـ الـضـرـائبـ (ـإـنـدوـنيـسيـاـ،ـ وـتـشـادـ).ـ وـقـدـ لـجـأـتـ بـعـضـ الـحـكـومـاتـ الـتـيـ تـوـاجـهـ ضـغـوطـاـ مـالـيـةـ إـلـىـ التـعاـقـدـ الـخـارـجـيـ حـتـىـ فـيـ مـحـالـ الدـفـاعـ الـذـيـ توـكـلـهـ لـقـوـاتـ مـرـتـزـقـةـ،ـ رـغـمـ أـنـ مـعـظـمـ الـبـلـدـانـ الـدـيمـقـراـطـيـةـ تـفـضـلـ عـدـمـ تـرـكـ أـمـنـهاـ الـوـطـنـيـ فـيـ أـيـديـ جـيـوشـ خـاصـةـ.

١٧ - وإذا كان الهدف العام اقتصاديـاـ فـقـطـ،ـ أيـ توـفـيرـ الـخـدـمـاتـ الـعـامـةـ الـجـيـدةـ الـنوـعـيـةـ بـأـنـهـ تـكـلـفـةـ مـمـكـنةـ،ـ فإنـ اـتـخـاذـ الـقـرـارـ بـشـأنـ التـعاـقـدـ مـعـ مـصـدرـ خـارـجـيـ لـأـداءـ خـدـمـةـ مـعـيـنـةـ يـتـوقـفـ عـلـىـ كـوـنـ سـعـرـ الـمـوـرـدـ،ـ معـ تـكـالـيفـ إـدـارـةـ الـعـقـودـ،ـ أـقـلـ مـنـ مـجـمـوعـ تـكـالـيفـ الـإـنـتـاجـ الـدـاخـلـيـ الـمـعـتـادـ.ـ وـهـذـهـ الـطـرـيـقـةـ الـبـسيـطـةـ فـيـ الـحـسـابـ تـعـنـيـ أـنـهـ يـنـبـغـيـ تـقـرـيرـ أـمـرـ التـعاـقـدـ الـخـارـجـيـ عـلـىـ أـسـاسـ كـلـ حـالـةـ عـلـىـ حـدـدـ حـتـىـ وـإـنـ كـانـتـ السـيـاسـةـ الـعـامـةـ مـؤـيـدةـ لـهـ.ـ وـكـثـيرـاـ مـاـ تـغـيـبـ هـذـهـ التـقـاعـدـةـ عـنـ الـأـذـهـانـ،ـ وـلـاـ سـيـماـ الـحـاجـةـ إـلـىـ إـدـارـةـ تـكـالـيفـ إـدـارـةـ الـعـقـودـ فـيـ الـمـعـادـلـةـ.ـ وـحتـىـ فـيـ الـبـلـدـانـ الـصـنـاعـيـةـ،ـ لـاـ تـوـجـدـ إـلـاـ لـدـىـ الـقـلـيلـ مـنـ الـوـكـالـاتـ الـحـكـومـيـةـ فـكـرـةـ عـمـاـ تـنـفـقـهـ عـلـىـ الـتـأـجـيـرـ بـعـقـودـ وـإـدـارـةـ هـذـهـ الـعـقـودـ وـرـصـدـهـاـ،ـ رـغـمـ أـنـ أـحـدـ الـاستـقـصـاءـاتـ بـيـنـ أـنـ مـجـمـوعـ هـذـهـ التـكـالـيفـ يـصـلـ فـيـ الـمـتـوـسـطـ إـلـىـ ١٦ـ فـيـ الـمـائـةـ مـنـ تـكـالـيفـ الـعـقـدـ،ـ مـعـ وـجـودـ قـدـرـ كـبـيرـ مـنـ التـفـاوـتـ بـيـنـ خـدـمـةـ وـأـخـرىـ (ـسـتـيفـنـسـ ١٩٨٤ـ).ـ وـمـنـ شـأنـ التـحلـيلـ الـأـدـقـ أـنـ يـضـعـ فـيـ الـاعـتـارـ أـيـضاـ التـخلـصـ مـنـ الـأـصـولـ الـتـيـ رـبـماـ لـمـ تـعـدـ هـنـاكـ حـاجـةـ إـلـيـهاـ وـتـكـالـيفـ إـعادـةـ تـنـسـيـبـ الـمـوـظـفـينـ (ـبـرـاجـرـ ١٩٩٢ـ).ـ وـلـلـأـثـارـ الـمـتـعـلـقـةـ بـالـمـوـظـفـينـ أـهـمـيـةـ بـالـغـةـ بـالـنـسـبـةـ لـبـعـضـ الـحـكـومـاتـ،ـ إـذـ أـنـ التـعـاـقـدـاتـ الـخـارـجـيـةـ الـطـوـلـيـةـ الـأـجـلـ تـنـطـوـيـ عـلـىـ تـحـولـ الـمـوـظـفـينـ مـنـ مـرـكـزـ الـخـدـمـةـ الـحـكـومـيـةـ إـلـىـ مـرـكـزـ الـمـتـعـهـدـيـنـ الـخـارـجـيـيـنـ أـوـ الـمـوـظـفـينـ الـعـالـمـيـنـ لـفـائـدـةـ مـتـعـهـدـيـنـ.ـ وـقـدـ تـشـرـطـ الـحـكـومـاتـ كـجـزـءـ مـنـ التـعـاـقـدـ الـخـارـجـيـ أـنـ يـسـتوـعـ بـعـدـ الـمـتـعـاـقـدـ كـلـاـ مـنـ الـأـصـولـ الـثـابـتـةـ وـالـمـوـظـفـينـ السـابـقـيـنـ فـيـ

الخدمة الحكومية. وقد تكون ثمة تكاليف لإعادة التدريب، ومدفوّعات تتصل بإنتهاء الخدمة، وتعويضات عن فقدان الأمان الوظيفي.

١٨ - وتكاد الدراسات التي أجريت في البلدان التي تستخدم التعاقد الخارجي أكثر من غيرها تجمع فيما توصلت إليه على أنه يجري توفير بعض التكاليف دون خسارة في النوعية، بل مع تحقيق مكاسب فيها. وتتراوح الوفورات المتحققة في التكلفة نموذجياً، بين ٢٠ و ٣٠ في المائة مما كان يتتكلفه في السابق توفير الحكومة للخدمة (سافاس ١٩٩٢)، رغم الشرط المفروض (في الولايات المتحدة) على المتعهدين بآلا يقل ما يدفعونه لعمالهم عن الأجر السائد. بيد أن البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال ينبغي ألا تتوقع نفس الحجم من الوفورات إلا إذا كانت هناك منافسة حادة بين الموردين المحتملين. وكلما قلت المنافسة، قلت الوفورات الممكن تحقيقها عن طريق التحول إلى المناقصات التنافسية. وقد تتحقق المكاسب في النوعية وليس في التكلفة: ففي جامايكا أدى التعاقد الخارجي على تقديم خدمات الطعام بالمستشفيات في الواقع إلى زيادة في الإنفاق الحكومي نظراً لتحقيق ارتفاع كبير في المستويات.

١٩ - ومن خيارات التنفيذ البديلة تحسين الخدمة القائمة و "التعاقد الداخلي". فمقدمو الخدمات الداخليون ينبغي دائمًا منحهم الفرصة لإعادة النظر في عملهم وإعادة تصميمه لزيادة كفاءتهم، عن طريق الابتعاد عن الروتين الإداري، إن اقتضى الأمر، لاكتساب مزيد من المرونة، كما يجري الحال في "الوكالات التنفيذية" في المملكة المتحدة، واستراليا، ونيوزيلندا، وسنغافورة. فاحتمال فقدان العمل بتحويله إلى وكالة خارجية يدفع على التفكير الابتكاري والرغبة في إصلاح ممارسات العمل البالية. وفي الواقع الأمر، كثيراً ما يفوز بعقود المناقصات التنافسية مقدم الخدمة الداخلي. وفي الولايات المتحدة، تفوز وكالات الحكومة الاتحادية في مناقصات العقود الخارجية في ٤٠ في المائة من الحالات (تقرير اللجنة الرئيسية بشأن التحويل إلى القطاع الخاص، ١٩٨٨). وفي المملكة المتحدة، حيث يفرض القانون على السلطات المحلية توفير الخدمات من خلال المناقصات التنافسية، يحصل الآن مقدمو الخدمات من الداخل على أغلبية العقود<sup>(١)</sup>. وتنتأتى الكفاءة والوفورات ليس من عملية التحويل إلى القطاع الخاص ذاتها، وإنما من إدخال عنصر المنافسة. فالوفورات تستمر ما دامت المنافسة مستمرة.

٢٠ - ومن المزايا الرئيسية الناتجة عن أعمال التحضير للتعاقد إرغام الوكالات الحكومية، للمرة الأولى في أحيان كثيرة، على أن تعرف وتحدد، في صورة قابلة للرصد، ما تقدمه بالضبط من خدمات ولمن وبأية معايير. وبالتالي، فحتى إن انتهى الأمر بعدم التعاقد على الخدمة مع مصادر خارجية، توفر بيانات قيمة لتحسين التخطيط والإشراف.

٢١ - وثمة خمسة قيود رئيسية تحول دون تطور التعاقد الحكومي يشيع وجودها في البلدان النامية:

(أ) القيادة السياسية الالزامية لتصور هذا التعاون بين القطاعين العام والخاص والبحث على تحقيقه، أمام المعارضة السياسية والعمالية والمصالح الخاصة في الخدمة المدنية في أحيان كثيرة؛

(ب) عدم وجود عدد كافٍ من الشركات لإقامة مناقصات تنافسية. وقد يعزى هذا إلى الاحتكار الذي تفرضه الحكومة والذي يمكن التخلص منه بإزالة القيود التنظيمية، أو الذي قد يكون مجرد نتيجة لما ساد عليه العرف في الماضي من أن تقوم الحكومة بتوفير الخدمة بحيث لم يحاول أي من منظمي المشاريع التقدم بعطاء. والخطوة الأولى هي تحليل قدرة الموردين المحتملين. وعندما لا يتوافر القدر الكافي من المنافسة، يمكن أن تقسم الحكومة العمل (على أساس جغرافي مثلاً) بين المتعهدين الخارجيين والقوى العاملة الداخلية، على غرار ما يحدث مثلاً في مدينة بوغوتا بocolombia، حيث تتقاسم الوكالات العامة والخاصة جمع النفايات الصلبة، مع تكليف شركة خاصة بمسؤولية رصد عمليات جميع الوكالات<sup>(٤)</sup>. ويوفر استمرار الحكومة في تقديم جزء من الخدمة على الأقل المعرفة الداخلية بالتغييرات في التكلفة وفي التكنولوجيا، ومن ثم قدرًا من الحماية ضد تضخم العقود.

(ج) ضآلة القدرات الإدارية على إعداد العقود والتفاوض بشأنها ورصدتها على نحو نزيه يخلو من الفساد، وعلى تشكيل الشراكات وضمان عملها من أجل الصالح العام، مع الحفاظ على الاستقلالية وتجنب تضارب المصالح أو المصادر التنظيمية؛

(د) انطواء التعاقد، من الناحية التنظيمية، على الحاجة إلى جعل وحدة العقود مستقلة عن وحدة العمليات (مشكلة سور الصين)؛ إذ لو أنها فرعان تابعان لنفس الوزارة أو يعمل بهما زملاء سابقون، فقد يتواتران معاً. وحتى دون توافق، من الضروري ضمان ألا تقدم الوحدات الداخلية عطاءات أقل من التكلفة من أجل الفوز بالعقود، مطمئنة إلى أن الحكومة ستفي بالخسارة المترتبة على العقد؛

(ه) نقص بيانات المحاسبة، أو عدم موثوقية البيانات المتوافرة لاتخاذ القرارات السليمة، مثل البيانات المتصلة باقتصاديات التعاقد الخارجي. ونظرًا لأن المحاسبة الحكومية تقوم في جميع الأماكن تقريباً على أساس ندبي، وليس على أساس حساب كامل للتکاليف، من المرجح أن تقدر تكلفة العمليات الداخلية بأقل من قيمتها.

#### جيم - التحويل العسكري

٢٢ - يمكن تقسيم التحويل العسكري إلى خمسة مجالات، هي: (أ) الصناعة العسكرية؛ (ب) المواقع العسكرية؛ (ج) البحث والتطوير؛ (د) التسريح؛ (هـ) فائض الأسلحة. وتشكل هذه المجالات تحديات وفرصاً مختلفة وتبايناً في تطبيقها على البلدان الصناعية، والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال والبلدان النامية. وكما هو الحال بالنسبة للتكيف التكنولوجي في القطاع المدني، توفر عملية التحويل فرصاً هائلة لتنمية القطاع الخاص. بل إن التحويل قد يكون جزءاً من التحول الأوسع للمجتمعات، كما في حالة إثيوبيا، وأنغولا، وبنما، والبوسنة والهرسك، وجنوب أفريقيا، وزائير، وغواتيمالا، وفييت نام، وكمبوديا، ومصر. ومن ثم، فإن عملية التكيف الهيكلي من القطاع العسكري إلى المدني عملية معقدة ودينامية.

٢٣ - وكما في جميع حالات التحويل إلى القطاع الخاص، لا يمكن أن تستمر مبادرات التحويل إلا في إطار سياسية، وقانونية، واقتصادية، واجتماعية مؤاتية. ففي حالات كثيرة، يكون ثمة تركيز جغرافي للمواعق والصناعات العسكرية. ويفاقم هذا من تأثيرات التحويل على أصحاب الشأن في هذه المواقع والصناعات، لا سيما على أصحاب الشأن المحليين وأسرهم، أي على المجندين والمجنديات، والعمال، والمديرين، وال媧وردين المحليين من القطاع الخاص، والحكومات المحلية، إلى غير ذلك. وليس للتحويل المستدام إلا أن يستفيد من المشاركة النشطة لأصحاب الشأن المحليين في تحديد أولويات المبادرات المشتركة بين القطاع العام والخاص في مجالات الصناعة التحويلية، والخدمات، والبحوث، والتعليم، والتدريب، وما إلى ذلك، كما يتبيّن من حالات خليج سوبيك في الفلبين، وبعض الواقع في أوروبا والولايات المتحدة، حيث تم تنظيم جميع أصحاب الشأن، على مختلف الأصعدة، للانضمام إلى شراكات بغرض مواجهة مشاكل إعادة تطوير القواعد المغلقة وإعادة تشكيل هياكل صناعات الدفاع. وبصفة عامة، تتوافر أمام عمليات التحويل فرص أفضل للنجاح حين يتم إدماجها في عملية تنمية بلد ما أو منطقة ما.

٢٤ - وحيث أن المورد الأساسي من عملية التحويل هو رأس المال البشري، فإن إشراك عمال ومديري الواقع والصناعات العسكرية في تحطيط وتنفيذ عملية التحويل قد تفوق أهميته إعادة تخصيص الأصول المادية. وعادة ما تجذب الصناعات والواقع العسكرية بعض من أفضل المهارات الفنية في البلد. وهذا النوع من رأس المال البشري عنصر هام في عملية التحويل إلى نشاط مستدام يقوم على المعرفة، ويشكل مجمعاً يمكن أن يوفر المديرين ومنظمي المشاريع للقطاع الخاص.

٢٥ - ويمكن تسهيل إقامة الشراكات بين القطاع العام والخاص عن طريق تشجيع الحوار وتواافق الآراء بين أصحاب الشأن، إذ يمكن هذا الدوائر ذات الصلة الأوثق بمسائل التحويل، ويساعد على زيادة التضامن بين صفوفها. ويمكن أن يتم حفز عملية التحويل بصورة كبيرة عن طريق توسيع الشبكات القائمة بحيث تشمل البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال، وبذا تتم بحق عولمتها. ويسمح الحوار أيضاً في الحد من الفساد وغيره من الممارسات غير المشروعة عن طريق الكشف عنها وتبادل المعلومات بشأنها، مما يحافظ على شفافية العملية أمام جميع من يعندهم الأمر، ويعزز قوى السوق من خلال نشره للمعلومات في أرجاء الأسواق المتأثرة بصورة مباشرة. ومن شأن الحوار أن يساعد أيضاً في زيادة التنسيق على جميع مستويات الحكومة من أجل اتخاذ الإجراءات التي يعزز بعضها البعض.

٢٦ - وفي البلدان التي كانت اقتصاداتها في السابق مخططة مركزياً، يوجد نفور طبيعي من خلق عمالة زائدة عن الحاجة، لا سيما في المناطق ذات التركيز الكبير من الواقع والصناعات العسكرية التي لا يتوافر بها إلا القليل من خيارات العمل الفوري. وفي هذه البلدان، وكذلك في البلدان النامية، تم تصميم شبكات أمان اجتماعي للعمال المفصليين عن أعمالهم، بالإضافة إلى برامج لإعادة التدريب من أجل تنمية المهارات الجديدة التي تحتاجها الشركات الخاصة في الأسواق الجديدة. فكثيراً ما تكون مجموعة المهارات التي يحتاجها أحد المشاريع المحولة - سواء كان موقعاً أم صناعة - مختلفة اختلافاً جذرياً عن تلك التي كانت تلزم الشركة الأصلية. وبالتالي، فإن التحويل يحتاج إلى تغيير جذري في مواقف العمال والمديرين المعنيين.

وقد قامت بلدان مثل الاتحاد الروسي، والصين، وبيلاروس، وأوكرانيا، وبولندا، وكمبوديا، وفيبيت نام، والأرجنتين، ومصر، في العدة سنوات الأخيرة، إما ببدء برامج تدريبية مختلفة أو إنشاء مؤسسات تؤدي دور غرف المقاصلة، ومراكيز التدريب، ووسطاء النهوض بالأعمال التجارية.

٢٧ - ومع اتضاح شكل عملية إعادة التنظيم السياسي والاقتصادي والعسكري للعالم، من الممكن، من ناحية المبدأ، أن تساعد الموارد المتوفرة من جراء الانخفاض العام في الميزانيات العسكرية - مكاسب السلام - في تمويل مبادرات التنمية المستدامة. بيد أن التنافس على هذه الموارد ذاتها يصل إلى حد يتعذر معه القبول بمكاسب السلام كأمر مسلم به. ومن ثم، لا بد، لتنفيذ مبادرات التحويل العسكري من إيجاد الموارد من خلال حافظة متعددة من المصادر، بعضها تقليدي، وبعض الآخر غير تقليدي، كما يتضح من مقاييس الديون، وتمويل البناء والتشغيل والنقل، وتعويض المشتريات المدنية الحكومية، وهلم جرا. وأحد هذه المصادر، وهو كثيراً ما يغفل عنه، الموارد الخفية المتمثلة في الإهدار الموجود في الأنشطة العسكرية القائمة، والتي يمكن أن تقلص من احتياجات رأس المال للموقع والصناعات الجديدة المحولة. وقد تم، في سانت لويس بولاية ميسوري في الولايات المتحدة، البدء في عدة مشاريع لتحديد الموارد الخفية - المعادات، والتكنولوجيا، والمهارات - الممكн استخدامها في تنمية المجتمع المحلي وإنشاء الأعمال التجارية الجديدة.

٢٨ - والشراكات بين القطاعين العام والخاص، المحلية منها أو المتضمنة لشركاء أجانب، جديرة بالتشجيع بوصفها وسيلة لإنجاز عملية التحويل وتعجيلها. ويمكن، على وجه الخصوص، تشجيع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي تتمتع مجتمعة بإمكانية كبيرة على توفير فرص العمل، من قبيل أعمال الخدمات التي تنشأ عن البحث والتطوير العسكريين، أو الصناعات التحويلية، أو المواقع العسكرية، التي تحتاج إلى قدر من رأس المال أقل كثيراً بالنسبة للعامل الواحد، مثل الخدمات الصحية، وخدمات المخازن، وخدمات المطارات والموانئ، وخدمات الصيانة والإصلاح، والسياحة، والتعليم، والتدريب، والخدمات الاستشارية والإعلامية.

### ثانياً - التمكين للأعمال التجارية

#### ألف - الحوار بين القطاعين العام والخاص

٢٩ - حينما تكون الحكومة هي المؤسسة المهيمنة في أحد البلدان، فلا يمكن لغيرها أن يقود في مجال تصور وتحفيظ السياسات ومؤسسات الدعم والهيكل الأأساسية - المادية والبشرية - الالزمة لتمكين الأعمال التجارية من الازدهار في بيئه تمكينية تفضي بالقطاع الخاص إلى الاستثمار والنمو. وقد تشمل مؤسسات الدعم الوكالات المتخصصة في ميادين مثل ميادين المال، والبحث والتطوير، واقتناء التكنولوجيا، وتشجيع التصدير، واستقاء المعلومات عن الأسواق، وتنمية الموارد البشرية، مما قد يحتاج إلى رعاية حكومية ريثما تقوم أسواق لخدماتها.

٣٠ - وهناك مجالات كثيرة للسياسة العامة تؤثر على الأعمال التجارية. ومما له أهمية خاصة السياسات المتعلقة بالتجارة وتحريرها، وإلغاء القوانين التنظيمية، والتحول إلى القطاع الخاص، والمنافسة، والتعليم والتدريب، واليد العاملة، والاستثمار، وفرض الضرائب، والبيئة. وقيام الحكومات باتخاذ قرارات من طرف واحد في هذه المجالات هو أداة ضعيفة الأثر. ويمكن توخي المزيد من الواقعية والدقة والفعالية من خلال الاعتماد على خبرة القطاع الخاص. ولا بد من تقصي ما يترقب على مشاريع السياسات والبرامج من نتائج على الأعمال التجارية مع مماثلي القطاع الخاص ذوي الشأن. فإصلاح الأنظمة، على سبيل المثال، يحتاج إلى شراكة بين الحكومة والقطاع الخاص، وذلك لتحقيق الأهداف الاجتماعية الأساسية دون قتل الأوزة التي تبيض بيضا من ذهب (القرارات من ٥١ إلى ٦٤ أدناه). وتلاحظ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وجود اتجاه قوي صوب تجديد وتوسيع المشاورات العامة في ميدان التنمية التنظيمية. ويمكن لبرنامج مشاورات ذي تصميم جيد أن يسهم في تحسين نوعية القوانين التنظيمية وتحديد بدائل أكثر فعالية، وتخفيض التكاليف التي تتکبد بها الأعمال التجارية، وتحقيق امثال أفضل وردود تنظيمية أسرع للأوضاع المتغيرة. (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ١٩٩٥). ومن ناحية أخرى، فإن هذا البرنامج يؤدي إلى إبطاء الإدارية وقد يضعف سلطة القرارات (بريبات ١٩٩٦).

٣١ - وتفاعل الحكومة في بعض البلدان تفاعلاً وثيقاً مع القطاع الخاص وتشجع الإحساس بالشراكة في بلوغ الأهداف الوطنية. وينطبق هذا بشكل خاص على الشراكة مع جماعة أصحاب الأعمال التجارية بغية تشجيع النمو الاقتصادي الذي تقوده الصادرات. ويمكن تشجيع الشراكة من خلال (أ) بناء هيكل التدخلات المتقابلة - مجالس الأعمال التجارية، ولجان الخبرة الاستشارية، وللجان المخصصة، وللجان الاستشارية وغيرها، (ب) والابتعاد بالموظفين المدنيين عن مواقفهم المعقولة إزاء الأعمال التجارية (وهي مواقف تتسم بالغطرسة وسوء الظن والحسد) لصالح اتخاذ مواقف عملية لحل المشكلات بغية تحقيق الأهداف المشتركة. وقد حلت المواقف الإيجابية محل التصورات النمطية والخاطئة عن الأعمال التجارية ("نحن نعمل لخدمة الشعب: وهم يعملون لجني الأرباح"). على نحو ما صرّح به رئيس الوزراء مهانير أمام الموظفين المدنيين الماليزيين: "ولم لا يساعد الموظفون المدنيون القطاع الخاص على تحقيق الربح؟ فمن الذي يدفع حقاً مرتبات الموظفين المدنيين ... إن لم يكن رجال الأعمال؟"<sup>(٣)</sup> وفي الوقت نفسه، حلّت مواقف الاعتماد على الذات محل تهافت الأعمال التجارية على المعونات المالية والتحفيضات الضريبية. وقد أنجزت هذه التغييرات في ماليزيا بفضل قيادة سياسية قوية مستمرة، وتدريب على نطاق واسع، وبفضل برنامج إصلاح إداري كان يسير موازياً لها.

٣٢ - وتمثل الأهداف المحددة لحكومة ماليزيا وستغافورة وغيرهما من الحكومات في الحصول على تفهم واستجابة القطاع الخاص بشأن تنفيذ السياسات والقواعد والقوانين التنظيمية والإجراءات التي تؤثر على أداء الاقتصاد، والحصول منه على اقتراحات لإجراء تغييرات تخدم المصلحة العامة. أما المجالات الرئيسية لاهتمامها فكانت تتمثل في منح الرخص للأعمال التجارية، وفرض الضرائب، وإجراءات الاستيراد والتصدير، والهيكل الأساسية المادية - أي جميع المجالات المكونة لبيئة تمكينية للأعمال التجارية، وهي المجالات التي غالباً ما تشن الأعمال التجارية عند التطبيق بدلاً من أن تقوم بتمكينها.

٣٣ - ويعود تاريخ التفاعل الرسمي بين القطاعين العام والخاص في ماليزيا، إلى عهد إنشاء المجلس الاستشاري الصناعي عام ١٩٧٩ ولكنه انطلق في عام ١٩٨٣ تحت شعار "ماليزيا الشركة المساهمة". وقد عزا كثيرون إلى هذه السياسة النمو الباهر الذي حققه البلد منذ ذلك الوقت. وتمثلت منافعها فيما يلي: (أ) اتسع نطاق فهم استراتيجيات وسياسات وإجراءات الحكومة، (ب) وصار للقطاع الخاص "صوت" في تحديد الاستراتيجيات والسياسات والإجراءات مما شجع بدوره التوافق الديمقراطي، والشفافية فيما تتخذه الحكومة من قرارات وتدابير، فضلاً عن تعزيز كفاءة السوق (من خلال تخفيض تكاليف المعاملات التجارية)، (ج) وتحقق التوازن المناسب بين الاستقرار والتغيير في السياسات الحكومية.

٣٤ - وتتوقف العملية، كما هو شأنها في أي شراكة، على توقيع جميع المشاركين لتحقيق الكسب. ورغم أنه كثيراً ما يكون هناك تأكيد شديد على الأهداف والقيم المشتركة، فإن ممثلي الأعمال التجارية والحكومة قد تكون لهم في الواقع أهداف وقيم مختلفة، ولا سيما فيما يتعلق بالقضايا التنظيمية، كما قد تكون لديهم تصورات مختلفة بشأن كيفية تحقيقها، ومع ذلك فإنهم يتوصلون إلى اتفاقات تعود بمنافع متبادلة. ويهبط عدد المشاركين عندما لا تكون لدى الأفرقة أو اللجان برامج عمل تهم الجميع أو عندما لا يتوقعون حدوث تغيير كبير يعود عليهم بالفائدة. ولم تستمر غالبية المحافل المخصصة في ماليزيا بعد اثنين من المجتمعات (تشانغ ١٩٩٦).

٣٥ - والأجهزة متوافرة بكثرة في ماليزيا. فهناك أفرقة استشارية في معظم الوزارات والإدارات على المستوى الاتحادي ومستويي الولاية والمقاطعة. وتوافي الهيكل الأدنى مستوى الهيكل الاتحادي الذي كان أول هيكل تم وضعه. ويجري إنشاء هذه الهيكل بمقتضى أوامر إدارية بمبادرة من الحكومة، رغم أن بعضها أنشأ بموجب قوانين تنظيمية كالجنة الاستشاري الصناعي، ويقوم القطاع الخاص بالدعوة إلى عقد بعض الاجتماعات (غير الرسمية بالدرجة الرئيسية). ولا تهم أصولها ومكوناتها بقدر أهمية عضويتها وبرامج عملها.

٣٦ - ومن الجانب الحكومي، يقود رئيس الوزراء مجلس الأعمال التجارية، الذي هو أعلى المجالس، ويقود وزير المالية الحوار السنوي المتعلق بالميزانية، كما يقود وزير التجارة والصناعة الحوارات السنوية مع أرباب الصناعة. وتمثل القطاع الخاص اتحادات أرباب العمل لكل من الطوائف الإثنية الرئيسية، والمشاريع المملوكة للدولة، بينما تمثل الشركات عبر الوطنية المستثمرين الأجانب. وللمؤسسات الإعلامية والأكاديمية أيضاً ممثلون في بعض المحافل الهامة كمجلس الأعمال التجارية. ولم يكن يجري تمثيل القوى العاملة حتى عهد قريب. وكان هذا يعكس، كما هي الحال في بلدان أخرى بشرق آسيا، انعدام الثقة في قدرة النقابات العمالية على النظر إلى القضايا من منظور وطني. أما الآن فقد جرى إدخال العمال في الشراكة لأن زعماءهم التزموا بالقيادة والأيديولوجية الوطنية، وأن مشاركتهم أيضاً أصبحت أكثر أهمية في الأحوال التي تنقص فيها اليد العاملة (تشانغ ١٩٩٦).

٣٧ - وهناك قضية حدود التعاون. فعندما تقوم الحكومة بدور تثبيت التوازن، ورعاية مصالح فئات أخرى (مصالح الزبائن في مجال تنظيم التعريفات المفروضة على المرافق) ومصالح الأعمال التجارية، عندها ينبغي للعلاقة أن تكون رسمية بدلاً من أن تكون علاقة تعاونية مريحة. والجانب المعاكس لعلاقة الشراكة هو خطر توسيط الموظفين المدنيين وأصحاب الأعمال التجارية الكبيرة لخدمة مصالحهم على حساب الجمهور أو على حساب مجموعات الشركات الصغيرة والمتوسطة التي ترك خارج التيار الرئيسي للتعاون (انظر الفقرات من ٤٠ إلى ٥٠ أدناه)، وتزداد مخاطر الفساد وتبادل الخدمات و "استغلال القوانين التنظيمية" عندما ينحدر الجانبان من نفس المجتمعات الاجتماعية والعرقية، وعندما يجري تشجيع مناسبات التفاعل الاجتماعي، كاللقاءات الاجتماعية والرياضية، على غرار تشجيع علاقات التفاعل البحثة بين الأعمال التجارية. وقد تستغل الصلات مع أصحاب النفوذ لتأمين العقود والرخص وترخيص الاستيراد وغيرها. وبينما أيضاً يظل ماثلاً في الأذهان أن عدداً كبيراً من الموظفين العاملين في مجال إصدار القوانين التنظيمية فضلاً عن الكثيرين من مدراء المؤسسات المملوكة للدولة والتي تم تحويلها إلى القطاع الخاص كانوا في السابق زملاء في نفس الإدارات. ودرك ماليزيا هذا الخطر ولهذا أصدرت أوامر عامة وعمميين في عام ١٩٩٣ حددت فيها معايير السلوك المقبول من الموظفين العموميين.

٣٨ - وهناك مسألة غير معروفة على نطاق واسع وهي التضارب المحتمل بين دعم الحكومة للصناعة، ولا سيما للمصدرين، وقواعد منظمة التجارة العالمية. ويحدد الاتفاق المتعلق بالإعانات والتدابير التعويضية مفهوم "الإعانت" كما ينظم معايير تقديم الإعانت. فالمعونة تنتهي على مساهمة مالية تقدمها حكومة أو هيئة عامة وتتوفر منفعة. ويبعد أن جمع السلع والخدمات تكريباً التي تقدمها أية حكومة باستثناء المرافق الأساسية العامة هي إعانات طبقاً لتعريف الإعانت في الاتفاق المتعلق بالإعانات والتدابير التعويضية. وهذا يختلف اختلافاً بيناً عن الممارسة التي تتبعها جميع الحكومات بتقديم إعانات للمصدرين من خلال الحوافز الضريبية والتمويل الحكومي للبحث والتطوير، والمعونة الرسمية المشروطة، وضمانات ائتمانات التصدير، وأنشطة جمع المعلومات التجارية عن طريقبعثات الدبلوماسية في الخارج والبعثات التجارية الرفيعة المستوى (Economist, ١ شباط/فبراير ١٩٩٧).

٣٩ - والعقبات التي تعيق نمو الشراكات هي عقبات سلوكية وتنظيمية بالدرجة الرئيسية. والثقافة السائدة للحكومة قد تشمل تحجب المجازفة، والسرية، والريبة في القطاع الخاص (بل والكراهية). ويمكن للتدريب على اتباع توجيه جديد أن يستأصل الثقافة السائدة ويسد الهوة بين القطاعين العام والخاص، بيد أن التغيير على نطاق واسع يحتاج إلى عملية طويلة الأجل، ولا سيما في الاقتصادات التي كانت مخططة مركزياً ومحظوظة في السابق والتي لم يسمح فيها النشاط التجاري الحر إلا في الآونة الأخيرة فقط. ويجوز استغلال التفاعل المثير مع القطاع الخاص لتعزيز التجاوب والشفافية والحياد الموضوعية والمساءلة بوصفها قيماً رئيسية من قيم المهنة بالنسبة للخدمة المدنية.

#### باء - النهوض بتنظيم المشاريع والمؤسسات الصغيرة

٤٠ - تتميز المؤسسات الصغيرة، المقصود بها، هنا، المؤسسات المصغرة والصغرى والمتوسطة، بعدد من السمات الفريدة التي يمكن أن تساعد على تفسير دورها في النجاح الاقتصادي لأي أمة. ولن كان لعملية تنظيم المشاريع أهميتها في جميع أنواع المؤسسات فهي تكتسي أهمية خاصة بالنسبة للمؤسسات الصغيرة التي تشكل الشطر الأكبر من العدد الإجمالي للمؤسسات. وفي بلدان كثيرة، تستأثر المؤسسات المندرجة في تلك الفئات بما يزيد على نصف العمالة الصناعية وما يناهز ثلث الناتج القومي وحصائل التصدير. وهي تتطوّي على نزوع شديد إلى الابتكار، وتستخدم رؤوس الأموال والمهارات الشحيحة استخداماً ممتازاً، وتتوفر للشركات الكبيرة طائفة متنوعة من الخدمات والسلع. وفي البلدان التي غالباً ما تكون فيها الوحدات الاقتصادية أضخم من أن تصبح فعالة اقتصادياً يلزم وجود العديد من الوحدات الصغيرة الجديدة بفضلها أحرز قدر كبير من التقدّم التكنولوجي. ومن ثم فالافتقار إلى منظمي المشاريع الصغيرة، لا سيما "الفئة الوسيطة الناقصة" (منظمي المشاريع الصغيرة والمتوسطة في القطاع الحديث) يعد من معوقات التقدّم الاقتصادي.

٤١ - بيد أن المؤسسات الصغيرة تصطدم بقيود كثيرة. فهي تفتقر بوجه عام إلى فرص الوصول إلى رأس المال والتكنولوجيا المناسبة والمعلومات عن الأسواق الوطنية والدولية. وفي بعض البلدان، خصوصاً البلدان التي كانت اقتصاداتها، في السابق، مخططة مركزياً، نجد أن السياسات الحكومية ومواقف دوائر الأعمال لا تحبذ المؤسسات الصغيرة بل وحتى تقيم الحواجز في وجه عملياتها.

٤٢ - وتنطوي مهمة تشجيع تطوير المؤسسات الصغيرة أساساً على استراتيجيةتين رئيسيتين: يمكن وصفهما عموماً بأنهما نهجان أحداهما يتوجه من القمة إلى القاعدة/النهج غير المباشر والآخر يتوجه من القاعدة إلى القمة/النهج المباشر. ويلتزم النهج المتوجه من القمة إلى القاعدة تهيئه بيئة مؤاتية أو "مشجعة"، توفر الحوافز المناسبة للمؤسسات الصغيرة مع ما يكفي من دعم وحماية ايجابيين (مثلاً في مواجهة الممارسات الجائرة من جانب كبار المنافسين) بغية تمكين تلك الشركات من استغلال إمكاناتها على أفضل وجه<sup>(٤)</sup>. كما يلتزم هذا النهج تحسين بيئة الأعمال التجارية بتحريك بعض متغيرات الاقتصاد الكلي مثل الأسعار والسياسات والنظام الأساسية الحكومية، وإصدار تشريعات وإنفاذها، وتعزيز الهياكل الأساسية المادية. أما الاستراتيجية الأخرى، أي النهج المتوجه من القاعدة إلى القمة فتهدف إلى دعم المؤسسات الصغيرة مباشرة بتبنيّة الموارد المحلية، وإنشاء أو تعزيز المؤسسات ونظم الدعم المحليّة بمشاركة نشطة من جانب المستفيدين. وتعمل الحكومات المركزية والمحليّة، والهيئات الحكومية اللامركزية، والمؤسسات المالية، والرابطات التجارية والصناعية، والغرف التجارية، والجامعات، والمنظمات الدوليّة، والوكالات المانحة، فرادى وبشكل جماعي، على تهيئه بيئة مؤاتية وتوفير الدعم المباشر للمؤسسات الصغيرة.

٤٣ - وفي السابق كانت السياسة العامة المتصلة بالمؤسسات الصغيرة تركز عمداً، في معظمها، على تعزيز فرص الوصول في الوقت المناسب إلى عوامل الإنتاج وإلى الأسواق بمشاركة المصارف الإنمائية الحكومية وبالمساعدة التقنية المقدمة من القطاع العام، الخ. وبدلاً من تكميله الكيانات الخاصة والتعاون معها في المجال المالي و المجال المساعدة التقنية مثلاً، حلّت الحكومات محلها حيث أرتهي أن أداء تلك الكيانات ..../.

لا يفي بالمطلوب منها. أما في الوقت الراهن، فجزء من التحدي يتمثل في إيجاد سبل لتحسين أداء الأسواق الخاصة بدلاً من استبدالها. وثمة رأي يلقى قبولاً واسع النطاق يدعو إلى وجوب تركيز الحكومات على تهيئة بيئه مؤاتية، مما يشمل عملية تقرير سياسات الاقتصاد الكلي وسن التشريعات وإنفاذها والتشجيع والتنظيم الحفازين، وإلى قيام الأفراد والشركات الخاصة والمنظمات غير الحكومية بتوفير الدعم المباشر لذلك القطاع.

٤ - وثمة حالات تكون فيها الشراكة بين مؤسسات القطاعين العام والخاص أكثر الآليات كفاءة وفعالية نظراً لوجود أهداف يعزز كل منها الآخر - تلتلاق في نهاية المطاف حول تنمية البلد تنمية عادلة مستدامة - وتكامل الأدوار والقدرات. ومن خلال الشراكة تتشاطر الحكومات والكيانات الخاصة مسؤولية وملكية عملية تشجيع المؤسسات الصغيرة ومن خلال هذه الطرائق الجديدة تمتزج مزايا القطاع الخاص - أي الدينامية، وإمكانية الوصول إلى التمويل، والدراءة بالتقنيات والكفاءة الإدارية، وروح المبادرة - بما لدى القطاع العام من مسؤولية اجتماعية وشبكة اتصالات ووعي بيئي ومعارف محلية واهتمامات بتوليد فرص العمل. فعلى سبيل المثال:

(أ) ترسم الحكومة للكيانات الخاصة المهام المتعين أداؤها من أجل تشجيع المؤسسات الصغيرة مثل إرساء نظم الدعم/القواعد الأساسية، ملتمسة حيثما تستوي التمويل المشترك لمبادرات من هذا القبيل:

(ب) تخصص الحكومة حصة محددة من المشتريات الحكومية للمؤسسات الصغيرة؛

(ج) تقام الشراكات بين القطاعين العام والخاص بغرض إنشاء مؤسسات مثل مراكز دعم الأعمال التجارية، أو أجهزة تنمية الأعمال التجارية أو المساحات الصناعية، أو مراكز نشر المعلومات التقنية والتجارية من أجل المشاريع الصغيرة. وهذه المؤسسات تمولها وأو تشغلها في المعتاد وعلى الوجه الأمثل كيانات القطاعين العام والخاص مثل الجامعات، والهيئات الإنمائية العامة، والمصارف الإنمائية ورابطات الصناعة ورابطات منظمي المشاريع، وشركات استثمار الأموال الخ؛

(د) تتعاون السلطات المحلية بقدر أكبر (وتقل مشاركة الحكومات الوطنية) مع المنظمات غير الحكومية المحلية، ورابطات الصناعية ورابطات منظمي المشاريع والجامعات. فعلى سبيل المثال يعزى الأداء الرائع لمؤسسات ما من المؤسسات الصغيرة الإيطالية (مثلاً في الأسواق الدولية) إلى التفاعل الحقيقي بين إدارة البلدية (التي لها سجل طويل واستثنائي من المشاركة في الاقتصاد المحلي) والمشروع التجاري الصغير؛

(ه) تُنشأ آليات دولية مؤسسية للحوار بين الحكومة ومجموعات المصالح التي تمثل المؤسسات الصغيرة، أي الرابطات الصناعية، ورابطات منظمي المشاريع، والغرف التجارية، والتعاونيات (على النحو المبين في الفقرات من ٢٩ إلى ٣٩ أعلاه). ويعد استخدام وسائل فعالة للتشاور مع القطاع الخاص شرطاً

أساسيا حتى بالنسبة للقرارات التي يجب أن يظل اتخاذها وقفا على القطاع العام. وترجع أهمية مشاركة الرابطات التجارية إلى معرفتها المباشرة باحتياجات أعضائها وتبعد العمل الجماعي على جبهات أخرى.

٤٥ - وتشمل بعض مجالات السياسة العامة ذات الأهمية بالنسبة لنجاح المؤسسات الصغيرة التي يbedo فيها تعاون القطاع الخاص أنساب آلية دعم: تنظيم المشاريع، وتقديم المساعدة الإدارية، وكفالة الوصول إلى التمويل والتكنولوجيا. ومن المسلم به بوجه عام أن التكنولوجيا تتيح نمو الناتج وتحسين الكفاءة والإنتاجية بشكل ملموس. ولذا يعد الحصول على التكنولوجيا المناسبة إلى جانب وجود برنامج فعال للمساعدة التقنية والإدارية شرطا حيويا لتطوير المؤسسات الصغيرة. ولكن مثلما هو الحال فيما يتعلق بالموارد المالية ثبتت صعوبة وضع برامج من هذا القبيل. فمتى وجدت في القطاع العام يتوجب في معظم الأحيان التغلب على مسألة ضعف المالك الوظيفي والافتقار إلى الحوافز كيما تتاح لها فرص طيبة للنجاح. ومتي وجدت في القطاع الخاص تكون باهظة التكلفة بحيث لا تتناسب مع المؤسسات الصغيرة. ويستدل من عدم استطاعة المؤسسات الصغيرة نفسها الحصول على الموارد التكنولوجية والإدارية بالاقتران مع توافر جهود الحكومات، على الحاجة إلى شراكة دائمة.

٤٦ - ويتولى برنامج الأمم المتحدة للمشاريع التكنولوجية الذي يعمل الآن بنجاح في ١٠ بلدان في أمريكا اللاتينية وأفريقيا تشجيع تنظيم المشاريع على مستويين - مستوى السياسات العامة الوطنية وذلك عن طريق إنشاء هيكل أساسية قانونية ومؤسسية تفضي إلى تنمية المؤسسات الصغيرة وبناء قدرات المؤسسات الوطنية ومنظمي المشاريع من الأفراد. ومن خلال العمل عن كثب مع الحكومات ومنظمات الأعمال التجارية والمؤسسات الصغيرة ذاتها يؤثر البرنامج على السياسات الوطنية في مجالات الضرائب والتأمين وقوانين العمل، ويساعد على إنشاء مراكز دعم للأعمال التجارية ورابطات منظمي المشاريع والتعاونيات والشبكات الدولية. وتشكل مراكز دعم للأعمال التجارية التابعة للبرنامج في كل بلد بصورة نموذجية ائتلافات نشطة من المؤسسات العامة ورابطات الأعمال التجارية الخاصة والشركات الوطنية والأجنبية والمنظمات متعددة الأطراف تديرها لجان تنفيذية وطنية تتتألف من مسؤولين حكوميين رفيعي المستوى وممثلين عن منظمي المشاريع ورؤساء أعمال بارزين من الشركات المحلية والمتعددة الجنسيات العاملة في البلد. وقد ثبتت أهمية هذا في تحديد القاعدة المؤسسية للبرنامج وكفالة قدرته على التمويل الذاتي بعد التمويل المبدئي المقدم من المانحين.

٤٧ - ولتهيئة بيئة مثلى يلزم أن يكون منظمو المشاريع والمؤسسات الصغيرة موضع تقدير واحترام لدى واضعي السياسات والمجتمع. وفي كثير من الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال لم تخرج المؤسسات الصغيرة من السوق السوداء وتكتسب الشرعية إلا مؤخرا. فالمشاريع الاستثمارية بوجه خاص تستلزم من الحكومات ومن المجتمع اتخاذ تدابير لبناء الثقة. ولذا فمن تدابير التكيف الأولى التي يتوجب على الحكومات والمجتمعات اتخاذها للتغلب على كابح ثقافي ما وتقبل فكرة أن الربح مسألة صحية وأن تنظيم المشاريع والأعمال الحرة يمكن أن يعود بأعظم نفع على أكبر عدد من الناس وكفالة فعالية الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال، تقتضي الحاجة في المقام الأول تهيئة

بيئة مؤاتية لتنظيم المشاريع بما يشمل إقامة هياكل مؤسسية وقانونية وثقافية، الأمر الذي سيكفل وجود نظام سياسي واقتصادي يكافيء فيه عن قبول المخاطرة التجارية وتحملي العائدات ويمكن فيه تدعيم العقود، ويُصان النظام الاجتماعي. وتشمل آليات التعاون بين القطاعين العام والخاص في تشجيع ثقافة تنظيم المشاريع الأخذ في المدارس الحكومية والمؤسسات الإدارية بمنهج تعليمي وتدريسي يتعلّق بتنظيم المشاريع، يضطلع فيه بالتدريب مؤسسات القطاع الخاص. وتشمل الآليات الأخرى الاضطلاع بحملات إعلانية مشتركة وإنشاء جوائز عامة ومنح منظمي المشاريع الناجحين شهادات تقدير.

٤٨ - وتعد عدم تلبية الاحتياجات المالية المشكلة الرئيسية التي يواجهها منظمو المشاريع الصغيرة. ومن أسباب محدودية فرص حصول المؤسسات الصغيرة على رأس المال من القطاع المالي الرسمي ارتفاع التكلفة الإدارية وارتفاع معدل خطر التوقف عن الدفع حسبما ترى المؤسسات المالية. وتلك الفروق في التكلفة تفسر إلى حد كبير لماذا تذهب القروض بشكل غير متكافئ إلى قطاع المؤسسات الكبيرة. ومما يسهم في هذا التحيز عدم وجود ضمان إضافي وإطار قانوني محدد. فالمؤسسات التجارية لا تستطيع أن توفر بشروط ميسرة تدفقاً كبيراً من الاعتمادات في شكل قروض صغيرة تمنح لشركات ليس لديها سجل أو ضمان، بيد أن هناك سبباً آخر هاماً ألا وهو أن بعض المصادر الخاصة والحكومية لديها علاقات خاصة مع عملائها الكبار؛ فقد تكون على سبيل المثال جزءاً من تكتل. ومن ثم تصبح محاباة الشركات "ذات الصلة" أمراً طبيعياً وحتمياً في تلك الحالات، ولكنها تستدعي في الوقت نفسه اتخاذ إجراء تصحيحي بفتح "إفصاح مجال متكافئ" أمام المفترضين المحتملين. وفي هذا الاتجاه يمضي التعاون بين القطاعين العام والخاص وسائر مشاريع الدعم المالي الابتكارية والبدائلة. ويشكل التعاون بين القطاعين العام والخاص الموجه نحو تقديم الدعم المالي للمؤسسات الصغيرة "حافزاً" لتشجيع المؤسسات المالية القائمة على إبداء قدر أكبر من التجارب إزاء الاحتياجات المالية للمؤسسات الصغيرة.

٤٩ - وعادة ما تشمل الإشارات إلى البرامج المالية الجديدة ترتيبات مؤسسية مثل مصرف غرامين ونظرائه في البلدان الأخرى، ورابطات المدخرات والقروض الدوارة والقروض الصغيرة ورأس المال الاستثماري. والهدف الأساسي من وضع هذه البرامج هو تهيئة ظروف مؤاتية لمنظمي المشاريع الصغيرة تمكنهم من الحصول على موارد مالية بشروط معقولة. وفي هذا المجال، يظهر التفاعل بين القطاعين العام والخاص علامات واحدة على شكل خاص، حسبما يتضح من مصرف التضامن البوليفي. وقد أنشأ هذا المصرف في عام ١٩٩٢ بوصفه مصرفًا صغيراً، وأصبح الآن مصرفًا مكتملاً يعرض مجموعة واسعة من برامج الإدخار ويولي اهتماماً خاصاً للمؤسسات الصغيرة. والمصرف، الذي يجاوز عدد عملائه اليوم ٧٠ ٠٠٠ عميل وبلغ حجم حافظته المالية ٤٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة، يخدم حالياً ثلث عملاء المصارف في البلد.

٥٠ - وتنبيح الإعانت العامة الأولى إنشاء مصارف صغيرة، تقرض مبالغ ضئيلة من الأموال، بضمانة إضافية أو بدون ضمانة إضافية، إلى منظمي المشاريع الرواد والمحتملين. وب مجرد توافر الموارد المالية الأولية، يتمكن المصرف الصغير من اكتساب المصداقية بوصفه مؤسسة مالية مستدامة تهدف إلى الربح ويصبح قادراً على ..../..

اجتذاب الودائع ومن الاقتراض من المصارف التجارية. ويبدو أن تقديم بعض الإعانتات العامة إلى المؤسسة المالية الفتية أمر ضروري لكي تتطور إلى نشاط تجاري مكتف ذاتياً. والنتيجة هي الدخول في "دائرة حميدة" تحفز فيها الأموال العامة الدولارات الخاصة. وتبين تجربة مصرف التضامن في بوليفيا الدورين المحتملين اللذين يمكن أن تؤديهما الحكومة والقطاع الخاص في بناء مؤسسة مالية متخصصة من أجل الأعمال التجارية الصغيرة. وفي الوقت ذاته، أكدت هذه التجربة الفكرة الواسعة الانتشار التي ترى أنه سيثبت الإفراط في تقديم الإعانتات إلى المؤسسات الصغيرة غير مثمر على المدى الطويل وأنه يجب على المؤسسات المالية التي تقدم قروضاً وغيرها ذلك من الخدمات المالية إلى المؤسسات الصغيرة أن تغطي تكاليفها أولاً وأن تهدف هي ذاتها إلى تحقيق الربح لكي يمكن أن يكون لها تأثير ملموس على الاقتصاد الوطني.

### ثالثا - تعزيز التنافس وقواعد التنظيم الاجتماعي الأخرى

٥١ - كلما زادت الأمور التي تحول إلى القطاع الخاص والتي توكل إلى مصادر خارجية كلما زادت الأهمية الحاسمة للدور الإشرافي الذي تؤديه الحكومة لضمان أن يلبي القطاع الخاص المتضخم، في سعيه لتحقيق مصالحه الخاصة، احتياجات المجتمع ككل أيضاً. ويطلب الاقتصاد السوقي قوانين ونظم واضحة ومستقرة وليس اقتحامية أكثر مما يجب. وينطوي إصلاح إطار العمل على إزالة القيود لتحرير الأنشطة والسماح بنشوء قدرة تكفل التنظيم الذاتي للأسوق والممجتمع المدني.

٥٢ - وعادة ما يستخدم فشل الأسواق بأشكاله المختلفة المعروفة تماماً كذرية للجوء إلى التنظيم عن طريق تدخل حكومة في سير الأعمال التجارية والأسوق بطريقة حرة. وثمة إدراك متزايد لأن فشل الأسواق لا يشكل مبرراً كافياً حيث أن للتدخل تكلفته الإدارية وقد يكون سيئ التوجيه ويؤدي إلى عرقلة ظهور التنافس. وفي الواقع، فإن من الصعب للغاية إنشاء نظام ضابط يتسم بالخبرة ويكون مستقلاً عن سيطرة المؤسسات ذات الموارد الوفيرة (التي قد تحظى بدعم وزراء أقوياء) ولا تفسده المصالح السياسية القصيرة الأجل.

٥٣ - ولقد حظي التنظيم باهتمام واسع النطاق في السبعينيات والثمانينيات بسبب استياء الجماهير من الأسعار التي تفرضها الشركات الخاضعة للتنظيم وجودتها وتكلفتها وأدائها. وفي التسعينيات، أنهت الاتجاهات القوية نحو التحرير وإنهاء الاحتكارات الحاجة إلى التنظيم الإداري في بعض الأسواق لأن المنافسين (أو المنافسين المحتملين في الأسواق التي "يمكن التنافس عليها") يؤدون وظيفة أفضل بكثير مما تؤديه الحكومات في كبح الزيادات التي لا مبرر لها في الأسعار، وفي تحسين الجودة وزيادة التنوع. والمستهلك هو الملك في الأسواق التنافسية. وبعض الاحتكارات التقليدية "الطبيعية"، مثل الاتصالات السلكية واللاسلكية، بقصد الانفتاح للتنافس، حتى فيما يتعلق بشبكات الخطوط الأساسية، وذلك نتيجة لتطوير تكنولوجيات جديدة مثل الإرسال الهاتفي اللاسلكي وكابلات الألياف الضوئية. ويمكن إخضاع الاحتكارات الطبيعية الأخرى للمنافسة عن طريق القيام بصفة دورية ببيع أي امتياز من هذه الامتيازات بالمزاد العلني

إلى مقدم أعلى عطاء، أو في إطار بديل يراعي المستهلكين، إلى مقدم العطاء الذي يعرض توفير الإمدادات بأقل سعر.

٥٤ - وعلى أي حال، ما زالت هناك حاجة إلى التنظيم الإداري في الأسواق التي يسيطر عليها موردون احتكاريون أو تسيطر عليها احتكارات القلة. لقد تحرك التنظيم إلى أعلى على جدول أعمال الإصلاح السياسي بسبب التحويل إلى القطاع الخاص. لكن للأسف فإن القواعد التنظيمية لا تحظى بالشعبية وقت التحويل إلى القطاع الخاص عن طريق تصفية الاستثمارات. ففي الوقت الذي تحاول فيه الحكومة اجتذاب القطاع الخاص للمزايدة على المؤسسات العامة، فإنها تنزع إلى تأجيل أي شيء، قد يكون من شأنه إضعاف اهتمام الخواص، مثل مسألة التنظيم. فالمؤسسات الحكومية التي عادة ما تتعم بسلطات احتكارية موروثة من عصر بدائل الاستيراد واقتصادات الحجم الكبير، ستتجذب عدداً أكبر من المزايدين وستتحقق أسعاراً أفضل إذا سمحت للملك الجدد بمواصلة احتكاراتها. والحكومات غالباً ما تحركها اعتبارات مالية قصيرة الأجل أكثر مما تحركها اعتبارات الكفاءة ولذلك فإنها تتجنب معالجة هذه المسألة وتعد نفسها بأنها ستعود إليها في وقت لاحق عندما يباع كل شيء بأمان. لكن المؤسسات تكون بالطبع في ذلك الحين في موقف يمكنها فيه أن تسعى إلى كسب التأييد للاحتفاظ بالحماية والامتيازات التي دفعت مقابلها في الثمن. وحيثما تكون الأسهم موزعة على قاعدة عريضة، من المساهمين فإنه يصعب من الناحية السياسية تقليل توقعات الربحية التي تترقبها أعداد كبيرة من الناخبيين.

٥٥ - ومن ناحية أخرى، ثمة حجتان قويتان مؤيدتان للتنظيم وهما: (أ) أن المستثمرين سيفضلون الأمان الذي تكفله قواعد التسويير التي تكون ثابتة وليس في متناول التدخل السياسي العشوائي؛ (ب) أن الحكومات ينتابها القلق إزاء الآثار التوزيعية المترتبة على الاحتكارات أكثر من قلقها إزاء الآثار التي ترتبها الاحتكارات فيما يتعلق بالكافاءة. فارتفاع الأسعار التي يدفعها فقراء الناخبيين لها ضرر سياسي أكبر من الآثار الأقل وضوحاً المتعلقة بالكافاءة. وحيث أن التحويل إلى القطاع الخاص يهدف (في جملة أمور) إلى زيادة الكفاءة وحيث أن من المهم إبقاء أسعار الأصناف الضرورية عند الحد الأدنى، من المستصوب بصفة عامة تعزيز التنافس ومحاكاته، إلى حين وجوده، بنظام من القواعد التنظيمية (جونز ١٩٩٣). والقاعدة العامة المتبعة هي: التنافس كلما أمكن، والتنظيم كلما اقتضى الأمر.

٥٦ - وتعتبر المسائل الحالية بالمقابلة بين نظام التكلفة التي يضاف إليها مبلغ زائد (وهو نظام يتجسد بشكل نموذجي في عدد كبير من المرافق في الولايات المتحدة) وبين نظام وضع حد أقصى للسعر (المتجسد في صيغة الرقم القياسي لأسعار التجزئة RPI-X التي بدأت في المملكة المتحدة)؛ وتعتبر أيضاً بالمقابلة بين منظم وحيد أو مجلس تنظيمي أو وكالات تنظيمية قطاعية؛ وبالتالي في إنهاء الاحتكار على النطاق الوطني وتوريته إلى احتكارات على نطاق المناطق؛ وبتحديد السعر الذي تمنع عنده تراخيص للمتنافسين مع مراعاة أنه يتبع على المؤسسة القائمة بالوظيفة أن تمول بقدر الإمكان التوسعات الرئيسية من الفوائض المولدة داخلياً؛ وغير ذلك من الأمور.

٥٧ - وعادة ما تعرض المفاصلة بين صيغة التسعير على أساس التكلفة التي يضاف إليها مبلغ زائد وبين صيغة التسعير على أساس وضع حد أقصى للسعر، وكان التكلفة تعني التكلفة التاريخية الفعلية (وفي هذه الحالة، ليس ثمة حافز يدفع المديرين إلى تقليل التكلفة)، بينما يحفز السعر الثابت المديرين على تقليل التكاليف (حيث أن هذا يزيد الربح). وفي الواقع، فإن التباين ليس قاطعاً. فلو أن التكلفة تعني التكلفة المقدرة في المستقبل أو التكلفة المستهدفة (كما هو الحال بالنسبة للمراقب في الولايات المتحدة) ولو أن الحدود القصوى للأسعار في الفترات المتلاحقة يمكن أن تعدل استناداً إلى الأرباح المحققة في الماضي (كما هو الحال في المملكة المتحدة) فليس ثمة فرق في الآثار التي ترتبها الحوافز في كلا الأساسين. فالحوافز الباعثة على تقليل التكاليف لا تنشأ إلا استناداً إلى الفترة الزمنية التي يمكن للمديرين العمل خلالها قبل الاستعراض التالي (وكما طالت الفترة كلما كانت الحوافز الباعثة على تقليل التكاليف أقوى).

٥٨ - والشكل المؤسسي لتنظيم الاحتكارات مسألة شائعة حالياً في عدد كبير من البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال. وقد أنشأت المملكة المتحدة والأرجنتين وكالة منظمة لكل صناعة لكن الاتجاه الحالي هو نحو إنشاء وكالات متعددة القطاعات، كما هو الحال في جامايكا وماليزيا، يمكنها أن تجمع مهارات من عدة قطاعات مثل المحاللين الماليين والاقتصاديين والمحامين. ولها أيضاً مزايا تمثل في توحيد الأنظمة الضابطة وطريقة تحديد القيم، إلى غير ذلك، وتتمثل هذه المزايا أيضاً في تقليل أوجه التناقض والجور بين القطاعات، فضلاً عن تقليل تكاليف الصفقة المتعلقة بإنشاء مؤسسات عديدة والتأخيرات المتسلسلة في هذه العملية. وغالباً ما تفضل المجالس التنظيمية على المنظمين الفرديين لتقليل عبء المسائلة الفردية والفرص المؤدية إلى الممارسات الفاسدة. وتعتبر مسألة الفساد مسألة خطيرة للغاية في عدد كبير من البلدان ويجب أن تصمم الأنظمة الضابطة بحيث يجعل اللجوء إلى التقدير الشخصي فيما يتعلق بالأمور التنظيمية في حدود الأدنى، أي بالاعتماد بقدر أكبر، على سبيل المثال، على المنافسة المحتملة وجعل القواعد الضابطة بسيطة جداً وآلية وجعل القرارات المنظمة شفافة (مع تبيان أسبابها) وصالحة لأن تنظر فيها المحاكم. ويمكن أن تسهم وكالات مكافحة الفساد مثل تلك القائمة في بوتسوانا وسرى لانكا وسنغافورة في تنظيف القواعد المنظمة.

#### رابعاً - دور المجتمع الدولي

٥٩ - الحكومة، في العالم الثالث، هي المؤسسة المهيمنة في المجتمع، والمشاكل المتعلقة بالتحويل إلى القطاع الخاص وتمكين قطاع الأعمال كلها مشاكل حكومية. وهذه المهام الجديدة أصعب وأعقد من المهام التي كان على الحكومات أن تضطلع بها في السابق. ويتعين بناء هيئات تنظيمية جديدة وتلقين مهارات جديدة للاضطلاع بالمهام الجديدة، وتطوير مواقف جديدة لتحمل محل الثقافة القائمة على تجنب المجازفات والتزام السرية. والحكومات بحاجة إلى أن تكون قادرة على تحليل ظروف السوق؛ ووضع إطار للسياسات العامة، وإعداد العقود والتفاوض عليها وإنفاذها؛ وتنظيم الاحتكارات؛ وتنسيق وتمويل ودعم المنتجين؛ وتمكين المجتمع المحلي من الاعتماد على نفسه؛ وتزويد المستهلكين بالمعلومات عن الخيارات المتاحة لهم وعن وسائل العلاج.

٦٠ - هذا هو التحدي الذي تواجهه الحكومات. أما التحدي الذي يواجهه المجتمع الدولي فهو تقديم الدعم للحكومات في مرحلة التغيرات هذه. وفي المختل الاقتصادي العالمي المعقود في دافوس، سويسرا، في شباط/فبراير الماضي، قال الأمين العام: "هناك تفهم عالمي جديد مفاده أن قوى السوق أساسية للتنمية المستدامة. وثانياً، يتغير دور الدولة في معظم البلدان النامية، من دور يسعى إلى السيطرة على الحياة الاقتصادية إلى دور يخلق الظروف التي يمكن من خلالها تحقيق التنمية المستدامة". ودعا إلى شراكة جديدة بين الحكومات، والقطاع الخاص، والمجتمع الدولي.

٦١ - ومما ساهم في تهميش أكثر الأمم فقرا في العالم الزيادة الهائلة في التجارة العالمية، وظهور كتل تجارية جديدة قوية، وعدم وجود استثمارات أجنبية مباشرة في أقل البلدان نموا (تذهب نسبة ١ في المائة فقط من مجموع الاستثمارات إلى ٤٨ بلداً من أقل البلدان نموا). وفي المقابل، تذهب المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة بصفة رئيسية إلى البلدان ذات الدخل المنخفض. وينبغي أن تركز هذه البلدان تركيزاً قوياً على إيجاد الظروف التي تسمح بتنمية القطاع الخاص.

٦٢ - وذلك يتمشى مع قرارات الأمم المتحدة المتعلقة بالسياسات العامة. وذكرت الجمعية العامة أن أنشطة الأمم المتحدة ينبغي أن تركز في جملة أمور على تعزيز اشتراك القطاع الخاص في التنمية عن طريق الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وغير ذلك من التفاعلات. وتم بصفة محددة تقديم توصية مفادها أن تقوم الوكالات القطاعية والوكالات الشاملة لعدة قطاعات التابعة للأمم المتحدة، بناءً على طلب من الحكومات، بإجراء تقييمات وتقديرات مستقلة لسياساتها وبرامجها المتعلقة بالتحويل إلى القطاع الخاص؛ وأنه ينبغي للأمم المتحدة توسيع نطاق مساعدتها ليشمل الدول الأعضاء المهتمة بالتحول عن البناء العسكري؛ وإدارة غرفة مقاومة للمعلومات؛ وتطوير نماذج لتحويل المشاريع؛ وتوفير الدعم التقني (قرار الجمعية العامة ٢٢٥/٥٠ المؤرخ ١٩ نيسان/أبريل ١٩٩٦). أما قرار الجمعية العامة عن الأعمال التجارية والتنمية ١٠٦/٥٠ بصفة خاصة قيمة تعزيز المشاريع والصناعات الصغيرة والمتوسطة. وعلى سبيل المتابعة، اعتمد المجلس الاقتصادي والاجتماعي القرار ٥١/١٩٩٦ بشأن الإجراءات التي يتعين اتخاذها ضد الرشوة والفساد في المعاملات التجارية الدولية.

٦٣ - وأوصى الاجتماع الثاني عشر لفريق الخبراء المعنى بالإدارة العامة والمالية العامة (انظر A/50/525-E/1995/122) بأن يساعد برنامج الأمم المتحدة الحكومات على تحديد دور ونطاق القطاع العام والقطاع المختلط والقطاع الخاص، وأن يقترح خيارات في طرائق التفاعل وفقاً للواقع العملي في كل بلد، وخاصة على صعيد المحليات والبلديات، وذلك عن طريق تقديم مساعدة تقنية معينة، ونشر وتبادل الخبرات والأبحاث القطرية بشأن شروط التكرار الناجح. ويمكن للأمم المتحدة أن تنسق بين الحكومات والهيئات الدولية في معالجة الاحتياجات الاجتماعية من خلال التفاعلات بين القطاعين العام والخاص، وأن تعمل على

تسهيل الحساسية للاحتياجات والحفز على تدفق الموارد. وينبغي إيلاء اهتمام خاص لتنمية الخدمات الجديدة، مثل الترفيه، والصحة، وحماية البيئة، ولتطوير بيانات موثوقة عن التكاليف.

٦٤ - وفي مجال الهياكل الأساسية، ليست مجموعة البنك الدولي (البنك الدولي، والمؤسسة المالية الدولية، ووكالة ضمان الاستثمار المتعددة الأطراف)، نشطة، كجهة موردة لرأس المال كما هو الحال في الثمانينات بقدر ما هي نشطة كحافظ لرأس المال الخاص، كما أنها نشطة في تشجيع الحكومات على اعتماد سياسات وأنظمة موائمة لقطاع الأعمال، وتطوير أسواق رأسمالية محلية من شأنها أن تخفض الاعتماد على رأس المال الأجنبي عن طريق تبعية المدخرات المحلية وإعادة رأس المال الذي هرب من البلد. ويساعد البنك الدولي البلدان على الحصول على تمويل للمشاريع تكون إمكانية الحصول عليه محدودة وذلك عن طريق تقديم ضمانت لقروض مصرافية جماعية، وإصدار سندات. ومع توسيع الإصلاحات المتعلقة بالسياسات والإصلاحات المؤسسية، تقل الحاجة إلى هذا الدعم، وتتولى المهمة المؤسسات التجارية.

### الحواشي

(١) في الفترة من نيسان/أبريل ١٩٩٦ إلى كانون الثاني/يناير ١٩٩٧، تم إرساء ١٤٨ عقداً بلغت قيمتها الإجمالية ٥٣٢ مليون جنيه استرليني على مقدمي الخدمات الداخليين، بينما فازت الشركات الخاصة بـ ١٤٢ عقداً بلغت قيمتها الإجمالية نحو ٧٠ مليون جنيه استرليني Public Enterprise February 1997, Emap Business Communications: London . ولممنع مقدمي الخدمة الداخليين من بخس الأسعار، تفرض جزاءات على السلطات المحلية التي تتکبد خسائر مالية في مثل هذه العقود.

Sandra Cointreau-Levine, Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Services in (٢)  
Developing Countries, Vol.1, The Formal Sector, Washington, D.C.: World Bank 1994, pp. 22 & 26

. ٣٠ تموز/يوليه ١٩٩٦ New Straits Times (٣)

. Berry (٤) ١٩٩٥، ص ١

— — — — —