

الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية  
مذكرات توجيهية في السياسات



# إصلاح المؤسسات المملوكة للدولة

ها- جون تشانغ

قارئ في الاقتصاد السياسي الإنمائي  
كلية الاقتصاد  
جامعة كامبريدج  
كامبريدج، المملكة المتحدة

الأمم المتحدة

إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة  
(UNDESA)

-2007-

## شكر وتقدير

أتقدم بخالص الشكر إلى كل من راتين روى ( مستشار أول المالية العامة، مكتب سياسة التنمية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ) وجينك رادون ( جامعة كولومبيا و الممثل الدولي لرادون و أسهوزومي ) على مداخلاتهم الهامة، كما أتقدم بالشكر إلى جومو، س. ك. لجهودهما الهامة في صياغة تلك المذكرة. وجزيل الشكر إلى كاثي - جين كوهو التي قدمت ليس فقط المشورة التحريرية المكثفة، بل العديد من التعليقات الفنية الموضوعية أيضاً. وكذلك أشكر جو ستيكليجز الذي قدم لنا تعليقات وتوضيحات مفصلة رائعة. وأود أن أتقدم بالشكر - حسب الترتيب الأبجدي - إلى كل من: باربرا برونجي، لوبا فكريوتدونوفا، بن فاين، كمال مالهوترا وأيزابيل أورتز على ما قدموه من تعليقات مفيدة في إعداد مسودات هذه المذكرة.

هذا وتعبّر إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية عن جزيل امتنانها على الدعم المالي المقدم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لهذا المشروع لإنتاج مذكرة السياسات هذه.

نيويورك، يونيو 2007

حقوق الطبع © الأمم المتحدة DESA

تهدف مذكرة السياسات هذه إلى تعزيز التفكير في خيارات السياسة ومناقشتها عند إعداد الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية. لقد تم تحضير التحليلات والتقييمات والبيانات من قبل الكاتب وتمت مراجعتها كتعليقات من قبل العديد من المراجعين. ولا تمثل بالضرورة آراء إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة ويجب منح الكاتب التقدير الكافي للاقتباس.

## تمهيد

طلبت الوثيقة النهائية لقمّة الأمم المتحدة العالميّة سنة 2005 البلدان بأن تعدّ الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية، واضحة في الاعتبار أهداف التطوير الدوليّة المتفق عليها في قمم الأمم المتحدة المختلفة والمؤتمرات التي انعقدت في العقدين الماضيين. ولكي تساعد البلدان في هذه المهمة، فقد منحت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية (DESA) سلسلة من المذكرات لصانعي وصانعي السياسات في كل من المجتمع المدني والحكومي، فيما يخص الجوانب الرئيسية والمترابطة المتعلقة بصياغة الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية: سياسات النمو والاقتصاد العام، وسياسة التجارة والاستثمار وسياسات الاستثمار والتقنية والسياسات الماليّة، والسياسة الاجتماعيّة وإصلاح المؤسسات المملوكة للدولة (مؤسسات القطاع العام). وقد تلقى إعداد المذكرات تمويلاً سخياً جزئياً من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP). وكذلك قدم الرّملاء من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) الاقتراحات والتعليقات المفيدة للمذكرات.

وقد تم تأليف مذكرات السياسات من قبل الخبراء في هذه المجالات، مشتقة من خبرة وحوارات الأمم المتحدة في النواحي الاجتماعيّة والاقتصاديّة وتم استكمالها بالمعرفة الخارجية. ولكن، هذه الآراء المعبر عنها في مذكرات السياسات تلك هي للمؤلفين ولا تعكس بالضرورة آراء الأمم المتحدة. تقدم المذكرات الاقتراحات الملموسة بالوسائل لتحقيق - على المستوى القومي- الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً والمدرجة في جدول أعمال الأمم المتحدة الإنمائي. والمقصود من مذكرات السياسات هو تزويد هؤلاء المعنيين بتشكيل ووضع السياسات على مستوى البلد بمجموعة من البدائل الممكنة إلى حلول السياسة العاديّة التي سادت أثناء العقدين الماضيين، بدلاً من وصف أيّ طريقة تنفيذ منفردة. وتخدم المذكرات في مساعدة البلدان لتستفيد منها وتوسع أفق سياستهم - فهي مكانهم الفعال للمناورة في صياغة وإدماج السياسات البيئيّة والاقتصاديّة والاجتماعية الوطنية.

وأحث القراء على النظر إلى هذه المذكرات على أنها مدخلات تكميلية في النقاش على مستوى البلد فيما يخص تحديات التنمية التي تواجهها والسياسات المطلوبة لمواجهتها. فالقضايا المختارة هي قطع حيويّة من فسيفساء السياسة التي تتضمن الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية التي تتداخل في النهاية مع بعضها البعض لتحقيق النمو الاقتصاديّ المستدام مع التضامن الاجتماعي والحماية البيئيّة.

جو أنتونيو أوكامبو  
وكيل الأمين العام للشؤون الاقتصاديّة والاجتماعيّة  
الأمم المتحدة  
نيو يورك، يونيو 2007

## قائمة المحتويات

6	.....TU.1	UT مقدمة: الاستثمار العام والتنمية الاقتصادية
7	.....TU.2	UT إدارة المؤسسات المملوكة للدولة (SOES)
8	.....	الحجة المؤيدة للمؤسسات المملوكة للدولة U
12	.....	الحجة المناهضة للمؤسسات المملوكة للدولة - وحدودها U
15	.....	هل الخصخصة هي الحل لمشاكل المؤسسات المملوكة للدولة U؟
19	.....	بدائل للخصخصة
19	.....	إصلاحات تنظيمية
21	.....	زيادة المنافسة U
22	.....	إصلاحات سياسية وإدارية U
24	.....TU.3	UT إدارة ريع الموارد الطبيعية TU
26	.....	U تخصيص ريع الموارد الطبيعية
27	.....	HTT استثمار الريع U
28	.....	الاستثمار في أصول مالية U
29	.....T	الإستثمار في بناء القدرات العامة U
30	.....	الاستثمار في التنوع المتقارب U
31	.....	الاستثمار في التنوع غير المتقارب U
32	.....	إختيار المزيج السياسي الصحيح
34	.....	الاقتصاد السياسي لإدارة ريع الموارد الطبيعية
36	.....TU.4	UT ملحق TU
36	.....	ملحق 1: إدارة وتنمية الموارد الطبيعية U
39	.....	ملحق 2: دور حقوق الملكية في التنمية الاقتصادية U
42	.....	5 مراجع

## قائمة الإطارات

.....	إطار 1	H قطاع المشاريع المملوكة للدولة في سنغافورة
8	.....	8
9	.....	إطار 2 امبراير، رينو وبوسكو: شركات ذات مستوى عالمي مع أصول مؤسسات مملوكة للدولة
10	.....	إطار 3 الخصخصة، أسلوب إقليم تايوان الصيني
11	.....	إطار 4 مبررات إنشاء المؤسسات المملوكة للدولة
13	.....	إطار 5 دوافع غير أنانية في إدارة المؤسسة
14	.....	إطار 6 قيود مرنة لميزانية شركات القطاع الخاص الكبرى
15	.....	إطار 7 الحجج القائمة ضد المؤسسات المملوكة للدولة
16	.....	إطار 8 لائحة مراجعة عوامل الخصخصة
19	.....	إطار 9 شروط ضرورية للخصخصة الناجحة
20	.....	إطار 10 الإصلاح التنظيمي لقطاع المؤسسات المملوكة للدولة: الحالة الكورية
22	.....	إطار 11 تحسين نوعية البيروقراطية الاقتصادية
23	.....	إطار 12 ما الذي يصنع مؤسسة جيدة مملوكة للدولة؟

25	إطار 13 ما الذي يجعل الموارد الطبيعية مختلفة؟
26	إطار 14 تصميم وبيع عقود استكشاف الموارد الطبيعية
28	إطار 15 صناديق للموارد الوطنية
29	إطار 16 صندوق النفط النرويجي
30	إطار 17 التنوع الذي يعتمد على الموارد الطبيعية: الحالة الماليزية
31	إطار 18 من قطع الأشجار إلى الهواتف النقالة: قصة نوكيا
33	إطار 19 خيارات لإدارة الموارد الطبيعية

## قائمة الاختصارات

شركة النفط الوطنية السعودية	ARAMCO
صندوق معاشات التقاعد بكاليفورنيا	CalPERS
مؤسسة بيانات الاتصالات – جمهورية كوريا	DACOM
المؤسسة البرازيلية للملاحة الجوية	EMBRAER
الاتحاد الأوروبي	EU
أشغال الكابيل الفنلندية	FCW
أشغال المطاط المنتهية المحدودة	FRW
الشركات المرتبطة بالحكومة	GLC
رخصة عامة	GPL
صندوق النقد الدولي	IMF
الأهداف الإنمائية للألفية	MDGs
إطار الإنفاق المتوسط الأجل	MTEF
صندوق النفط النرويجي	OLJEFONDET
شركة النفط البرازيلية	PETROBRAS
شركة بوهانج للحديد والصلب المحدودة – جمهورية كوريا	POSCO
البحث والتطوير	R&D
مجموعة الاتصالات بسنغافورة	SINGTEL
الشركة المحدودة للنقل الجماعي السريع بسنغافورة	SMRT
المؤسسة المملوكة للدولة	SOE
المؤسسات البلدية والقروية	TVES

## 1- مقدمة: الاستثمار العام والتنمية الاقتصادية

ينبغي أن يمارس الاستثمار العام دوراً أساسياً في أي استراتيجية إنمائية وطنية مناصرة للفقراء، بما فيها تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية (MDGs).

إن الأسواق آليات قوية لتعزيز التنمية الاقتصادية، ولكنها كثيراً ما تفشل في تحقيق النشاطية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية اللتين تحتاج إليهما التنمية الاقتصادية المستدامة.

حسب نظام "دولار واحد لكل صوت"، ليس من المرجح أن تستطيع الأسواق تلبية حاجات الفقراء الأساسية. على سبيل المثال: حجم الإنفاق على أبحاث أدوية تخفيف الوزن يوازي 20 ضعفاً لحجم الإنفاق على أبحاث الملاريا، المرض الذي يقتل ما يزيد عن مليون شخصاً كل سنة. إذا أردنا تنمية واسعة الانتشار ومستدامة سياسياً، فنحن بحاجة إلى إيجاد آليات تستطيع تلبية الاحتياجات الأساسية للجميع.

علاوة على ذلك، هنالك "المنافع العامة" لا يتم توفيرها بالشكل الكافي بمجرد قيام الأفراد بالتصرف وفقاً لحوافز السوق. القانون والنظام، والهيكل الأساسية والصحة الأولية والتعليم الأساسي والبحث العلمي، هم أمثلة لهذه المنافع العامة. والآلية التقليدية لتوفير هذه المنافع تكون عن طريق فرض الضرائب والمخصصات العامة.

بدون التنظيم المناسب، تشجع الأسواق السعي وراء الربح قصير الأجل على حساب الاستثمارات طويلة الأجل الضرورية للتنمية الاقتصادية المستدامة. ليس من قبيل الصدفة أن معدلات الاستثمار قد انخفضت بشكل ملحوظ في البلدان النامية على مدى العقدين الماضيين، في أعقاب تحرير وانفتاح أسواقهم المالية. وتشمل الإجراءات الضرورية لهذا الشأن التنظيم الحكيم ووضع سياسة مناسبة للاقتصاد الكلي لمواجهة التقلبات الدورية، والقواعد المالية للسوق التي لا تشجع على المضاربة، وفرض الضرائب والسياسات الأخرى التي تشجع على الاستثمار الطويل الأجل.

لتصحيح أوجه القصور في السوق، يمكن للاستثمار العام - بل ويجب - أن يمارس دوراً رئيسياً، وخصوصاً فيما يتعلق بالتنمية طويلة الأجل. فالتنمية طويلة الأجل تتطلب استثمار طائفة من القدرات البشرية والمادية. وتستطيع برامج الاستثمار العام أن تزيد من القدرات المادية عن طريق الاستثمار في معدات رأس المال والهيكل الأساسية المادية (على سبيل المثال، النقل والاتصالات السلكية واللاسلكية). وتزيد من القدرات البشرية عن طريق الاستثمار في الصحة والتعليم والتدريب والقدرة على البحث العلمي. وقد تساهم برامج الاستثمار العام المستهدفة بالشكل المناسب - الإنفاق التعليمي الذي يستهدف الأطفال الفقراء أو الهياكل الأساسية المبنية لمساعدة منطقة فقيرة على تصدير منتجاتها - قد تساهم أيضاً في تخفيف حدة الفقر وبالتالي تؤدي إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المدى البعيد.

الاستثمار العام هو أيضاً أداة في غاية الأهمية لتعزيز أنشطة القطاع الخاص من خلال تأثير "الدمج"<sup>1</sup> P<sup>1</sup>. على مدى العقدين الماضيين، كانت هناك نزعة نحو افتراض أن جميع الاستثمارات العامة "تستبعد" الاستثمار الخاص. ويصبح "الاستبعاد" احتمالية كبيرة عندما يقترب الاقتصاد من الوظيفة الكلية. في معظم البلدان ذات الموارد الغير مستغلة الاستغلال الأمثل أو الزائدة التي يتم الحصول عليها عن طريق المعونة، يمكننا أن نتوقع من الاستثمار العام "دمج" الاستثمار الخاص. ويستطيع الاستثمار العام أن يزيد من تعزيز التنمية الاقتصادية إلى حد بعيد، وخصوصاً إذا استثمرت في مجالات تكمل استثمارات القطاع الخاص (على سبيل المثال: مرافق الطرق لمناطق تصدير المحاصيل الزراعية الرئيسية في المنطقة، والاستثمار في تدريب مهندسين من أجل التوسع الحديث في الصناعة، والاستثمار في مدخلات الصناعات الأساسية التي تكون خطيرة جداً للقطاع الخاص).

بالرغم من جميع الفوائد المحتملة، فقد تهاوى الاستثمار العام في العديد من البلدان النامية (روي 2006). نزلت الاستثمارات العامة كحصة من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان النامية من الذروة بقيمة 10% في أوائل الثمانينات إلى ما يزيد قليلاً عن 5% في عام 2000، وكان الهبوط مأساوياً بوجه خاص في أمريكا اللاتينية،

TP<sup>1</sup>PT

\* تم إعداد مذكرة السياسة هذه بواسطة ها- جون شانج - كلية الاقتصاد- جامعة كامبردج - المملكة المتحدة. يمكن إرسال كافة التعليقات للبريد الإلكتروني: [esa@un.org](mailto:esa@un.org)  
<sup>1</sup> راجع Roy (2006) لمناقشة حديثة وشاملة لهذه المسألة.

حيث انخفضت من 8-9% في أواخر السبعينات إلى أقل من 3% في عام 2000. لم يكن هذا الهبوط المأساوي الحد الأدنى بسبب مشروطيات صندوق النقد الدولي. يعنى التأكيد القوي على تحقيق الاستقرار على حساب أهداف أخرى (كالنمو، والعمالة، والتنمية) أن البلدان لديها الدافع لتقليل جميع أنواع الاستثمارات. وفي الوقت ذاته، لم تميز مشروطية توازن الميزانية بين نفقات رأس المال والجارية، مما يجعل الحكومات تخفض الاستثمار العام بدلاً من النفقات الجارية، وهذا التخفيض من الناحية السياسية أكثر صعوبة.

بالطبع، لا يعنى كل اهتمامنا بهبوط الاستثمارات العامة أن كل شيء كان جيداً بالنسبة للاستثمارات العامة. ففي العديد من البلدان النامية، أعتبر سوء إدارة الاستثمارات العامة مشكلة خطيرة، وتحتاج دائماً إلى إيجاد وسائل جديدة لتحسين إدارة الاستثمار العام. هذا وتنطبق مذكرات السياسات هذه إلى هذا الموضوع.

وتغطي مذكرات السياسات هذه مجالين رئيسيين لإدارة الاستثمار العام. الأول هو إدارة المؤسسات المملوكة للدولة (SOEs). والثاني هو إدارة الموارد الطبيعية. وهى تهدف إلى تقديم سياسة اقتراحات عملية ولكنها مسبقة بمناقشات عن النظريات التي تتضمن مناظرات السياسات الرئيسية في هذا المجال، وتم عرضها بطريقة ودية.

بالنسبة إلى واضعي السياسة الشغوفين بالتوغل في العمل، ربما تبدو المناقشات النظرية كأنها طريق فرعي غير ضروري. ومع ذلك، نقدم تلك المناقشات لاعتقادنا بأن فهم النظريات التي تتضمن سياسة المناقشات هي أفضل السبل لتحسين قدرات السياسة. وإذا فهم صانع السياسة النظريات التي تقوم عليها، يستطيع تطبيق المنطق في طائفة من الحالات المختلفة.

## 2. إدارة المؤسسات المملوكة للدولة (SOEs)

قبل البدء في المناقشة الرئيسية، من المفيد أن نذكر بعض أهم النتائج العملية والنظرية المتعلقة بإدارة المؤسسات المملوكة للدولة (SOEs)، وقد تم ذلك اعتقاداً بأنه من المفيد للقارئ أن يرى "الصورة الكبيرة" قبل الدخول في التفاصيل.

أولاً وقبل كل شيء، لا توجد حالة واضحة سواء مع أو ضد المؤسسات المملوكة للدولة. فكثرة عدم التماثل بالمعلومات و"العقلانية المحدودة" (سيمون 1983) تحتم ضرورة الترتيبات "التسلسلية" (أي شركات) بدلاً من الترتيبات التعاقدية (أي أسواق). علاوة على ذلك، توضح نظرية سابينجتون-ستيغليتز الأساسية للخصخصة أن أداء شركات القطاع الخاص يفوق أداء المؤسسات المملوكة للدولة فقد يلزم بشروط صارمة وأحياناً غير واقعية.

ثانياً، من المهم أن نذكر بأن المشكلات التي تواجهها كل من المؤسسات الكبيرة المملوكة للدولة والشركات الخاصة الكبرى غالباً ما تكون متشابهة جداً. حيث أن المنظمات الكبيرة والمعقدة التي بها العديد من الطبقات الهرمية المتداخلة، كلاهما يعاني من "مشاكل التوكيل" أو "مشاكل الوكيل الرئيسي". عند مناقشة مشاكل المؤسسات المملوكة للدولة، يفترض الكثير من الناس أن الشركات الخاصة محكومة تماماً من قبل مالكيها، ومن ثم يفترضون أنها بمنأى عن مشاكل التوكيل الخاصة بهم. وإذا قارنا بين شركات القطاع الخاص الواقعية والحياة الواقعية للمؤسسات المملوكة للدولة، لن يكون مفاجئاً أن الأولى تأتي على القمة.

ثالثاً، حتى على المستوى المنطقي، فإن الخصخصة الشاملة - الحل الذي يطرحه مؤيدو التزام طريق الصواب الاقتصادي اليوم - ليست سوى إحدى الطرق الممكنة للتعامل مع مشكلات المؤسسات المملوكة للدولة. قد تبني الحكومة جزءاً كبيراً من أسهم المؤسسة المملوكة للدولة ولكن تحتفظ بحصة الأغلبية أو على الأقل حصة رقابية (مثلاً، 30-40%) فيها. علاوة على ذلك - سيتم شرحه لاحقاً - يمكن تحسين أداء المؤسسات المملوكة للدولة بدون أي بيع للأسهم ولكن عن طريق الإصلاح التنظيمي، وزيادة المنافسة والإصلاحات السياسية والإدارية.

رابعاً، نظراً لغموض النظرية، من المهم الاهتمام بالنتائج الواقعية. بلا شك، يوجد العديد من المؤسسات المملوكة للدولة غير كفاء وغير نشطة وفسادة. ولكن لا يوجد دليل نظامي على أن المؤسسات المملوكة للدولة هي أعباء على الاقتصاد. P<sup>2</sup> علاوة على ذلك، هناك درجة معينة من "منحنى الاختيار" في المواد التجريبية المتعلقة بالمؤسسات المملوكة للدولة بمعنى أن الأداء الرديء للمؤسسات المملوكة للدولة في حاجة إلى المزيد من النقاش P<sup>P</sup> من الطبيعي أن يتكلم الناس عن حالات المشاكل، ولكن يعطي ذلك انطباعاً خاطئاً عن تفشي الأداء السيئ بالمؤسسات المملوكة للدولة.

<sup>2</sup> انظر Chang & Singh (1993) لمراجعة شاملة للمؤلفات حول هذا الموضوع

## الحجة المؤيدة للمؤسسات المملوكة للدولة

بالرغم من النظرة العامة، المؤيدة من وسائل إعلام الأعمال ومن الحكمة والخطابة المتزامنتين المألوفتين، يمكن أن تكون إدارة المشاريع المملوكة من الدولة كفاء وتعمل جيداً. وقد يبدو هذا القول غير ذي أهمية، ولكنه من المهم أن نبدأ مناقشتنا من هذه النقطة، آخذين بالاعتبار عمق التحامل ضد هذه المؤسسات المملوكة للدولة.

شركة طيران سنغافورة، التي اختيرت لأكثر من مرة كأفضل شركة طيران في العالم، هي شركة مملوكة للدولة، 57% من أسهمها تملكها شركة قابضة حكومية، تعرف باسم "تيماسك القابضة"، حامل أسهمها الوحيد هو وزارة المالية السنغافورية (انظر إطار 1). وكذلك، هيئة النقل في بومباي بالهند والتي تحظى باحترام كبير هي أيضاً مملوكة للدولة. شركات على مستوى عالمي مثل المصنع الإقليمي البرازيلي للطائرات النفاثة "إمبراير"، وصانع السيارات الفرنسي الفرنسية "رينو"، و"بوسكو" الكورية لصناعة الفولاذ؛ جميعها نجحت في البداية كشرركات مملوكة للدولة ولا تزال الدولة موجودة بنفوذ قوي في حالتها إمبراير ورينو (انظر إطار 2).

### إطار 1

#### قطاع المؤسسات المملوكة للدولة في سنغافورة

يشمل قطاع المشاريع المحلية المملوكة للدولة في سنغافورة عنصرين رئيسيين: الشركات المرتبطة بالحكومة (GLC's) والمجالس التشريعية الحكومية. الشركات المرتبطة بالحكومة هي تلك الكيانات التي تملكها بالكامل الشركة القابضة الحكومية، "تيماسك القابضة"، تملك حصة مباشرة مسيطرة بالإضافة إلى فروع وشركاء تلك الكيانات. وتشمل المجالس التشريعية مجلس المرافق العامة، مجلس التنمية الاقتصادية، مجلس الإسكان والتنمية... الخ. بمرور الوقت، قامت حكومة سنغافورة بتحويل العديد من المجالس التشريعية إلى شركات مرتبطة بالحكومة.

وتملك "تيماسك القابضة" مباشرة غالبية أسهم الشركات التالية: 100% من سنغافورة للطاقة (كهرباء وغاز) ومن بي إس آيه (PSA) العالمية (موانئ)؛ 67% من خطوط نبتون الشرق Neptune Orient Lines (شحن بحري)؛ 60% من تصنيع شبه الموصلات المرخصة (شبه الموصلات)؛ 56% من "سنجتل" (اتصالات سلكية ولاسلكية)؛ 55% من SMRT (خدمات نقل السكك الحديدية والحافلات وسيارات أجرة)؛ 55% من سنغافورة للهندسة التكنولوجية (هندسة) و51% من سيمكوربس SEMCorps للصناعات (هندسة). كما تملك حصة مضاربة مباشرة ومسيطرة في الشركات التالية: 32% من سيكوربس البحرية SEMBCorp Marine (بناء سفن)، و28% من دي بي إس DBS (أكبر مصرف في سنغافورة).

قطاع المشاريع المملوكة للدولة في سنغافورة – مقاساً بنسبة مساهمته في الاستثمار الوطني – هو بالفعل ثلاثة أضعاف مثيله في جمهورية كوريا، التي تملك قطاعاً مملوكاً للدولة متوسط الحجم. وفقاً لتقرير البنك الدولي لسنة 1995، كان المتوسط الذي تم وزنه لحصة قطاع المؤسسات المملوكة للدولة في الناتج المحلي الإجمالي في 40 بلداً نامياً قام البنك بدراسة، كان 10.7% خلال السنوات 1978-1991، والرقم المقابل لجمهورية كوريا كان 9.9%. لسوء الحظ، ولم توفر دراسة البنك الدولي معلومات عن سنغافورة. لكن في سنة 1993، قدرت وزارة المالية أن القطاع العام والشركات المرتبطة بالحكومة... شكلت نسبة تقارب 60% من ناتجنا المحلي الإجمالي. في سنة 2001، قدرت دائرة الإحصاء أن الشركات المرتبطة بالحكومة قدرت بنسبة 12.9% من الناتج المحلي الإجمالي في سنة 1998، مع شركات القطاع العام الغير مرتبطة بالحكومة بالقطاع العام قدرت بنسبة 8.9% أخرى، مما أعطى مساهمة للقطاع العام/ الشركات المرتبطة بالحكومة نسبة 21.8%. واستخدمت إدارة الإحصاء تحديداً أضيق للشركات المرتبطة بالحكومة على أنها شركات للحكومة فيها ملكية فعالة بنسبة 20% أو أكثر.

U المصادر: الموقع الإلكتروني لشركة تيماسك: (<http://www.temasekholdings.com.sg>)، شين (2005)، البنك الدولي (1995)، جدول 1، وزارة المالية السنغافورية، إدارة الإحصاء في سنغافورة (2001).

حققت العديد من البلدان نجاحاً اقتصادياً مع قطاع كبير من المؤسسات المملوكة للدولة. فبالإضافة إلى شركة طيران سنغافورة، تملك حكومة سنغافورة شركات ليس فقط في القطاعات "العادية" مثل الاتصالات، والطاقة (كهرباء وغاز)، والنقل (السكك الحديدية، والحافلات وحتى سيارات الأجرة) والموانئ؛ ولكن أيضاً في قطاعات مثل صناعة شبه الموصلات، وبناء السفن، والهندسة، والنقل البحري والأعمال المصرفية. ولديها واحداً من أكبر قطاعات المؤسسات المملوكة للدولة في العالم (انظر إطار 1 مرة أخرى). حققت تايبوان (الإقليم الصيني) "معجزتها" الاقتصادية على أساس قطاع كبير من المؤسسات المملوكة للدولة ومع القليل من الخصخصة (انظر إطار 3). وخلال أغلب النصف الثاني للقرن العشرين، أنشأت بلدان مثل النمسا وفرنسا والنرويج وألمانيا الغربية



مؤسسات كبيرة مملوكة للدولة وأنجزت باستحسان. وخاصة في فرنسا، حيث كانت المؤسسات المملوكة للدولة غالباً في طليعة التحديث الصناعي.

## إطار 2

### إمبراير، و رينو وبوسكو: شركات ذات مستوى عالمي بأصول مؤسسات مملوكة للدولة

#### إمبراير

إمبراير (إمبرازا برازيليرا دو ايرونوتيكيا Empresa Brasileira de Aeronáutica)، تم تأسيس المصنع البرازيلي "للطائرات النفاثة الإقليمية" كشركة مملوكة للدولة في سنة 1960، مع ملكية حكومية بنسبة 51%. حتى منتصف الثمانينات، أدت باستحسان جيد بفضل استراتيجية الإدارة الحكيمة التي استهدفت بداهة الأسواق المتخصصة، مع التركيز على التصدير الذي سمح بعمليات إنتاج أطول، ودعم قوي من القوات الجوية البرازيلية.

ولكن بنهاية الثمانينات، انخفضت استثمارات الحكومة في صناعة الفضاء الجوي، نتيجة الدستور الجديد عام 1988، الذي أبطل أشكالاً عديدة من الدعم لهذه الصناعة، ونتيجة لتناقص الاهتمام بمجال الدفاع في أعقاب نهاية الحرب الباردة. وكان لفشل مشروع فيكتور سي بي آيه 123 (CBA 123 Vector)، مصاحباً بالأزمة التي حلت بصناعة الطيران عموماً بسبب ارتفاع سعر النفط في عام 1990، أقحمت إمبراير في أزمة مالية عميقة.

تمت خصخصة إمبراير في سنة 1994، ولكن احتفظت حكومة البرازيل "بالنصيب الذهبي" (1% من رأس المال) في الشركة، مما يسمح لها بحق رفض صفقات معينة فيما يخص مبيعات الطيران الحربي وتحويل التقنية إلى البلدان الأجنبية.

والآن، إمبراير هي أكبر صانع طائرات نفاثة إقليمي في العالم وثالث أكبر شركة صناعة الطائرات من أي نوع بعد إيرباص وبوينغ.

المصادر: موقع إمبراير الإلكتروني:

<http://www.embraer.com/english/content/empresa/history.asp>

موسوعة ويكيبيديا على شبكة الانترنت: <http://en.wikipedia.org/wiki/Embraer>، جولديستين (2002).

#### رينو

تأسست شركة رينو الفرنسية لصناعة السيارات كشركة خاصة في سنة 1898. وتم تأميمها سنة 1945 بدعوى أنها كانت "أداة للعدو" - مالكها، لويس رينو، كان متعاوناً مع النازيين - وأصبحت من المؤسسات المملوكة للدولة.

في ظل ملكية الحكومة، أنجزت شركة رينو باستحسان جيد حتى السبعينات، منتجة لسلسلة من طرازات السيارات الناجحة، مثل CV4، دوفين، رينو 4، رينو 8، ورينو 5. في الثمانينات، دخلت في مشاكل. ومع ذلك كانت تؤدي باستحسان جيد منذ إعادة هيكلتها في منتصف التسعينات. فالخصخصة كانت مهمة، لكنها لم تكن العنصر الوحيد في إعادة الهيكلة هذه.

خصخصة شركة رينو هي مثال ممتاز للسبيل التدريجي الناجح نحو الخصخصة. في سنة 1994، بدأت الحكومة الفرنسية في بيع الأسهم، ولكنها احتفظت بحصة قيمتها 53%. في سنة 1996، تخلت الحكومة الفرنسية عن غالبية حصتها، مقللة من ملكيتها إلى 46%. إلا أن نسبة 11% من الأسهم كانت قد بيعت إلى ما يسميه الموقع الإلكتروني للشركة "جوهر راسخ من المساهمين الرئيسيين"، مؤسسات مالية أساسية تسيطر عليها جزئياً الحكومة الفرنسية. منذ ذلك الحين، انخفضت حصة الحكومة الفرنسية تدريجياً إلى 15.3% في سنة 2005، رغم من بقائها أكبر مساهم فردي. علاوة على ذلك، تم تفسير جزء هام من هذا التخفيض في حصة الحكومة عن طريق استحواذ شركة نيسان على 15% من أسهمها في سنة 2002، التي امتلكت شركة رينو قد امتلكت حصة مسيطرة (أولاً 35% والآن 44%) في عام 1999. وهكذا، مازالت الحكومة الفرنسية هي القوة المهيمنة في شركة رينو.

المصدر: موقع شركة رينو الرسمي U:U <http://www.renault.com>، موسوعة ويكيبيديا على شبكة الانترنت:

<http://en.wikipedia.org/wiki/Renault>

#### بوسكو

في سنة 1967، تقدمت الحكومة الكورية بطلب فرض لبناء أول معمل فولاذ حديث للبلد إلى اتحاد دولي يشمل البنك الدولي. وقد تم رفض الطلب على اعتبار أن المشروع غير قابل للتطبيق.

بهذه الطريقة لم يكن القرار غير معقول، فقد كانت أهم صادرات كوريا في ذلك الوقت هي الأسماك، والملبوسات الجاهزة الرخيصة، والشعر المستعار، والخشب الرقائقي. ولم تمتلك جمهورية كوريا مخزون من أي من المواد الأولية الأساسية -

الحديد الخام أو الفحم. علاوة على ذلك، عنت الحرب الباردة أنها لن تستطيع استيرادها حتى من الصين المجاورة. وتعين عليها جلبهم من بعيد من أستراليا.

ولكي تتجاوز كل ذلك، عرضت الحكومة الكورية أن تدير هذه كمؤسسة مملوكة من الدولة. ولم توجد وصفاً أكثر كمالاً من أجل الأزمة، لذا تم التفكير فيها.

اقترحت الحكومة الكورية من بعض المصارف اليابانية وأنشأت مصنع الفولاذ كمؤسسة مملوكة للدولة، تدعى شركة فولاذ بوهانغ (POSCO بوسوكو)، في عام 1968. وبدأت بوسوكو الإنتاج سنة 1973. وظلت الشركة كمؤسسة مملوكة للدولة حتى عام 2000. وكان رئيس مجلس إدارتها الأول تاي جون بارك، والذي أصبحت بوسوكو تحت قيادته شركة ذات مستوى عالمي، كان معين سياسياً وكان عميداً سابقاً في الجيش وعلى صلة شخصية برئيس البلاد آنذاك، العميد السابق شانغ هي بارك.

وحققت بوسوكو أرباحاً حقيقية منذ البداية، بالرغم من أن ذلك تطلب مبدئياً حماية الرسوم الجمركية وإعانات مالية. كان هذا النجاح جزئياً نتيجة سياسة الحكومة بالسماح للشركة بأن تكون موجهة لتحقيق الربح. إلا أن هذه النتيجة لم تكن ممكنة بدون التقنية النهائية التي استوردتها بوسوكو من شركة نيو نيبون ستيل، و صانع الفولاذ الرئيسي في اليابان، والجهود النشطة التي بذلتها الشركة للسيطرة عليها.

وأصبحت بوسوكو صانع الفولاذ الأكثر كفاءة في العالم في منتصف الثمانينات، وظلت هكذا حتى أواخر التسعينات، عندما تغلبت عليها شركة باو ستيل BAO Steel، شركة صينية مملوكة للدولة. وهي الآن رابع أكبر منتج للفولاذ عالمياً.

المصادر: امسدين (1989) الموقع الرسمي لشركة بوسوكو:

<http://www.posco.co.kr/homepage/docs/en/company/posco/s91a1010010m.html>، موسوعة ويكيبيديا على شبكة الانترنت: <http://en.wikipedia.org/wiki/POSCO>

وعلى النقيض من ذلك، كثير من أنظمة الاقتصاد الغير ناجحة كانت لديها قطاعات صغيرة من المؤسسات المملوكة للدولة، وحتى قبل الخصخصة الواسعة الانتشار في التسعينات، فقد كان قطاع المؤسسات المملوكة للدولة في الأرجنتين اقل من نصف المعدل لأربعين بلداً نامياً والمبين في دراسة البنك الدولي (البنك الدولي، 1995، جدول أ-1). بين 1978 و 1991، كانت مساهمة قطاع المؤسسات المملوكة للدولة في الأرجنتين بنسبة 4.7% فقط من الناتج المحلي الإجمالي، مقابل المعدل لأربعين بلداً نامياً بنسبة 10.7%، وجمهورية كوريا بنسبة 9.9%. وكان قطاع المؤسسات المملوكة للدولة في الفلبين أصغر - حالة أخرى معروفة وبشكل واسع من "الفشل الإنمائي". أثناء الفترة الزمنية ذاتها، بنسبة 1.9% من الناتج المحلي الإجمالي، كان أكثر من 5/1 مثيله لجمهورية كوريا (9.9%) فقط، وأقل من 5/1 معدل الأربعين بلداً نامياً بنسبة 10.7% (البنك الدولي، 1995، جدول أ-1). برغم كل هذا، توصف الأرجنتين والفلبين عادة بأنهما أنظمة اقتصاد فاشلة بسبب القطاعات العامة الضخمة.

### إطار 3

#### الخصخصة، أسلوب إقليم تايوان الصيني

حقق إقليم تايوان الصيني معجزاته الاقتصادية بوجود قطاع كبير للمؤسسات المملوكة للدولة. خلال سنوات المعجزة في الستينات والسبعينات، ازدادت حصة قطاع المؤسسات المملوكة للدولة في الاقتصاد من 14.7% عام 1951، إلى 15.9% في 1961 وإلى 16.7% في 1971، قبل أن تنخفض قليلاً إلى 16% في سنة 1981. ورغم أن الحكومة التايوانية سمحت للقطاع الخاص بالنمو، إلا أن قطاع المؤسسات المملوكة للدولة احتل "الارتفاعات المسيطرة" للاقتصاد، مسيطرة على القطاع المصرفي وصناعات التغذية الأساسية مثل الفولاذ والبتركيماويات.

بدأ إقليم تايوان الصيني في الخصخصة بشكل جدي في سنة 1996 فقط، متخلياً عن غالبية الأسهم في المؤسسات المملوكة للدولة، في قطاع المصارف، والتأمين، والبتركيماويات، والنقل، وقليل من الصناعات الأخرى. ولكن كانت الخصخصة التايوانية منضبطة، حيث أبقَت الحكومة على حصة تستطيع بها أن تظل مسيطرة على المؤسسات (معدل الحصة 35.5%) وتحتفظ بمعدل 60% من أعضاء مجلس إدارة 18 شركة مملوكة للدولة تمت خصصتها. ويسمح للحكومة التايوانية بأن تمتلك "السهم الذهبي" (أي حق الرفض على القرارات الهامة) عند خصخصة المؤسسات المملوكة للدولة التي تعمل في مجال الدفاع أو المنافع العامة.

U (المصدر: CEPD (2002).

بالإضافة إلى الأمثلة من الحياة الواقعية المذكورة أعلاه والتي جرت بعكس الحكمة التقليدية القائلة بأن "الخاص جيد والعام سيئ"، فهناك مبررات نظرية جديرة بالاحترام من أجل وجود المؤسسات المملوكة للحكومة. يتم شرحها أدناه وملخصة في إطار 4.

السبب الذي يذكر كثيراً جداً هو حالة *الاحتكار الطبيعي*. ويشير هذا إلى وضع لا تسمح معه المتطلبات الصناعية التقنية بوجود أكثر من مورد واحد. عندما يوجد الاحتكار الطبيعي، يصبح المورد قادراً على جني أرباح احتكارية عالية عن طريق تقاضي أسعاراً مرتفعة. كما يمكن للمحتكر الطبيعي أيضاً أن يستغل الموردين

#### إطار 4

##### مبررات إنشاء مؤسسات مملوكة من الدولة

- **الاحتكار الطبيعي:** في الصناعات التي تفرض فيها الظروف التقنية أن يكون هنالك مورد وحيد، فالمورد المحتكر يمكن أن ينتج أقل من المستوى الأمثل أو الأجور المناسبة اجتماعياً.  
أمثلة: سكك الحديد، المياه، الكهرباء.
- **إخفاق السوق الرأسمالي:** بإمكان المستثمرين في القطاع الخاص أن يرفضوا أي استثمار في صناعات تحمل مخاطر عالية و/أو فترة إثمار طويلة.  
أمثلة: رأسمال مكثف، صناعات ذات تقنية عالية في بلدان نامية مثل الطائرات في البرازيل أو الفولاذ في كوريا
- **العوامل الخارجية U:U:** يفترق مستثمر القطاع الخاص إلى الدافع للاستثمار في صناعات يمكن أن تفيد صناعات أخرى بدون أن يحصلوا على مقابل لهذه الخدمة  
أمثلة: مدخلات الصناعات الأساسية مثل الفولاذ والكيماويات
- **المساواة:** الشركات التي تسعى لتحقيق الأرباح من أعمالها في توفير المواد الأساسية والخدمات قد لا تقبل بتوفيرها إلى عملاء أقل ربحاً، إما بسبب الفقر أو لإقامتهم في مناطق نائية  
أمثلة: المياه، الخدمات البريدية، النقل العام، التعليم الأساسي  
المصدر: النص.

بمساومتهم على تخفيض أسعار منتجاتهم، إذا حدث وكان محتكر (المشترى الوحيد) لبعض المدخلات. تتسبب مثل هذه المواقف ليس فقط في توزيع غير متساو للفائض الاقتصادي ولكن أيضاً في عدم الكفاءة الاقتصادية، لأن الشركة المحتكرة تنتج (أو تشتري، في حالة وجود محتكر) أقل من الكميات المرغوب فيها اجتماعياً من الناتج. في ظل هذه الظروف، تصبح هناك حاجة قوية لإنشاء مؤسسات مملوكة حكومياً وتنظم لمنع إساءة استعمال مثل هذا الاحتكار الطبيعي.

تبرير آخر للمؤسسات المملوكة للدولة هو إخفاق سوق رأس المال، حيث يرفض مستثمرو القطاع الخاص تمويل المشاريع التي لها عائدات عالية على المدى البعيد ولكنها تحمل مخاطر كبيرة على المدى القصير. على سبيل المثال، لقد أنشأت حكومة كوريا شركة صناعة الفولاذ "بوسكو" كمؤسسة مملوكة للدولة، حيث أعتبرها القطاع الخاص مخاطرة عالية جداً (انظر إطار 2). إذا أثبتت المغامرة لاحقاً نجاحاً كبيراً؛ فلماذا فشل القطاع الخاص في تمويلها؟ يحدث ذلك لأن أسواق رأس المال تحمل في طبيعتها نوعاً من الانحياز تجاه المكاسب قصيرة المدى ولا ترغب في مشاريع كبرى خطيرة وتستلزم أوقات إثمار طويلة. حل واضح لفشل سوق رأس المال هو أن تنشئ الحكومة مصرف إنمائي لتمويل المضاربات الخطيرة طويلة الأجل بدلاً من أن إنشاء وإدارة المؤسسات المملوكة للدولة المنتجة. ولكن - في معظم البلدان النامية - يوجد نقص في موهبة إدارة الأعمال في القطاع الخاص لذا - حتى مع وجود مصرف إنمائي - ربما لا تنشأ المضاربة اللازمة. في هذه الحالة، قد يكون إنشاء المؤسسات المملوكة للدولة طريقة أكثر فعالية لمعالجة فشل سوق رأس المال عن إنشاء مصرف إنمائي.

ومثال شركة بوسكو يمثل مبرر تقليدي آخر لإنشاء المؤسسات المملوكة للدولة، بمعنى، مشكلة *العوامل الخارجية*. فشركة بوسكو - تحت التوجيه الحكومي - لم تسيء استخدام وضعها الاحتكاري لتحقيق أرباح إضافية، بدلاً من ذلك، رحلت أرباح إنتاجيتها إلى مشترين منتجاتها، وهكذا أفادت باقي الاقتصاد. لذلك كان العائد "الاجتماعي" لاستثمار حكومة كوريا في بوسكو - أو العائد للاقتصاد بأكمله - أعلى من العائد "الخاص" - أو العائد للشركة بمفردها. مثل هذه الفوارق بين العائدات الاجتماعية والخاصة، المعروفة بالعوامل الخارجية في المصطلحات الاقتصادية، هي سبب آخر لإنشاء مثل هذه المؤسسات المملوكة للدولة.<sup>3</sup> PT

رابعاً، يمكن إنشاء هذه المؤسسات المملوكة للدولة لمخاطبة اهتمامات *العدالة*، المعروفة بشكل واسع. على سبيل المثال، إذا تركت المسألة تحت رحمة الشركات التي تسعى إلى الربح، فقد يجرم الناس الذين يعيشون في مناطق بعيدة من الخدمات الأساسية مثل البريد والمياه والمواصلات. في مثل هذه الحالات، تكون المؤسسات المملوكة للدولة هي طريقة سهلة لتأمين حصول كافة المواطنين على الخدمات الأساسية. مثال آخر: قد ترفض أنظمة معاشات التقاعد الخاصة أو التأمين الصحي الاعتراف بالحالات ذات الخطر العالي، غالباً الأفراد الأفقر. إدارة

<sup>3</sup> أهم نوع من النطاقات الخارجية لغرض التنمية الاقتصادية هو "النطاقات الخارجية التعليمية" أي المعرفة المترتبة من صناعات جديدة للقطاعات التقليدية. للحصول على شرح نظري عام لهذه النقطة، راجع جرينوالد و ستيجليتز (2006) Greenwald & Stiglitz (2006).

مثل هذه الأنظمة كمؤسسات مملوكة للدولة يمكن أن تؤمن حصول المجموعات الأكثر تعرضاً للمخاطر على أمن اجتماعي حيوي.

نظرياً، كافة المبررات الواردة أعلاه لإنشاء الشركات المملوكة للدولة، باستثناء الاهتمامات المعنوية، يمكن مواجهتها من قبل المشاريع الخاصة العاملة بموجب نظام قانوني و/أو مخطط ضريبي داعم، والذين يساوون بين التكاليف/الفوائد الاجتماعية والخاصة. على سبيل المثال، بإمكان الدولة دعم شركات القطاع الخاص التي تقوم بأنشطة ذات آثار خارجية مفيدة (مثل الأبحاث والتنمية). ومثال آخر، يمكن للحكومة أن تمنح رخص لشركات قطاع خاص لتشغل "خدمات أساسية" (مثل البريد والسكك الحديدية والمياه) على شرط أن توفر وصولاً شاملاً (الاهتمام بالمساواة). لذلك، قد يبدو أن المؤسسات المملوكة للدولة غير ضرورية.

علاوة على ذلك، يتجاهل ذلك نقطة هامة. قوانين أو أنظمة الضرائب/الدعم تتضمن اتفاقيات تعاقدية – صريحة، في حالة القانون المباشر، أو ضمنية، في حالة أنظمة الضرائب/الدعم - الأنظمة الضريبية/نظم الإعانة- التي تكون مكلفة لإدارتها.

خارج العالم المثالي لكتب الاقتصاد، ويكون من المستحيل تحديد جميع الحالات الطارئة التي يحتويها عقد ما - مثلاً مستوى سقف الأسعار المنظمة أو مبلغ الدعم - قد تحتاج إلى التنقيح. تنطوي مثل هذه التنقيحات التعاقدية عادة على الكثير من المفاوضات، وحتى المنازعات القضائية، يمكن أن تحدث جميعها تكاليف ضخمة، تعرف في لغة الاقتصاد العامة "بتكاليف المعاملات". وهذا هو تفسير حامل جائزة نوبل في الاقتصاد لسنة 1991، رونالد كوز للسؤال: لماذا لا يتم إنجاز كل شيء في وجود السوق والشركات

بالطبع، الوفورات في تكاليف المعاملات التي تمت عن طريق اختيار المؤسسات المملوكة للدولة عن القطاع الخاص بموجب تنظيم حكومي و/أو مخططات الضرائب والدعم يجب وضعها ضد مجموعة "التكاليف التنظيمية" للمؤسسات المملوكة للدولة. والأكثر أهمية، إن أدنى درجة من الشفافية لتنظيم الشركة مقارنة بتدابير تعاقدية أكثر يمكن أن تجعل الأولى أكثر عرضة للتأثير السياسي "الاستحواذ"، والأسوأ من ذلك، الفساد التام. P<sup>4</sup>

ولكن حتى مع مراعاة "التكاليف التنظيمية"، فوجود تكاليف للمعاملات يعني غالباً أن إنشاء مؤسسات مملوكة للدولة أقل تكلفة بكثير ويتعامل مع الحالات الطارئة الداخلية عن طريق توجيهات حكومية داخلية من إنشاء نظام يقوم على أساس تعاقدية - قانون و/أو ضرائب/دعم مالي - لمخاطبة هذه الاهتمامات. هذه الحجة مناسبة بوجه خاص للأنشطة التي عادة ما تقوم بها المؤسسات المملوكة للدولة، حيث تكون مؤشرات أسعار السوق غير موجودة (أي احتكار طبيعي) أو غير موثوق بها (مثلاً، عوامل خارجية). وهي مناسبة بوجه خاص للبلدان النامية التي تفتقر حكوماتها إلى القدرات القانونية أكثر من افتقارها للقدرات الإدارية.

## الحجة المناهضة للمؤسسات المملوكة للدولة- وقبورها

بالرغم من المبررات النظرية للمؤسسات المملوكة للدولة والأمثلة الكثيرة عن المؤسسات المملوكة للدولة التي تؤدي باستحسان جيد، فهناك العديد من هذه المؤسسات المملوكة للدولة التي لا تعمل بشكل جيد. لماذا؟ أكثر التفسيرات رواجاً تحتوي على عنصرين: مشكلة "الوكيل الرئيسي" ومشكلة التوجيه/الحر، كلاهما يعتمد على تولي أفراد يتصفون بالأنانية.

المؤسسة المملوكة للدولة، بحكم التعريف، يديرها أشخاص لا يملكون المؤسسة. في ضوء الطابع الأناني للبشر - تذهب المناظرة - انه ما من مدير لمؤسسة مملوكة للدولة سوف يقوم بإدارتها بمثل الكفاءة التي يبديها المدير المالك في إدارة شركته الخاصة. لن توجد مثل هذه المشكلة لو كان بإمكان المواطنين، هم المالكون (أي المسئولون) للمؤسسة العامة أن يقوموا بمراقبة فعالة لمدراء المؤسسات العامة (وكلاؤهم). مع ذلك، لأنه من الصعب التحقق من (رغم أن المدراء يعرفون) ما إذا كان الإنجاز الضعيف للمؤسسة نتيجة لتقاعس المدراء أو لظروف خارجة عن سيطرتهم، سوف تظل مراقبة المسئولين منقوصة، مؤدية إلى عدم كفاءة الإدارة وهذا ما يسمى مشكلة الوكيل الرئيسي.

<sup>4</sup> حقيقة أن المؤسسات المملوكة للدولة كانت من أسوأ المذنبين فيما يخص المعايير البيئية والسلامة في العديد من البلدان، هي نتيجة هذا السبب جزئياً على الأقل. في ضوء هذا الاعتبار، من المهم تعريض المؤسسات المملوكة للدولة إلى نفس مجموعة المعايير التنظيمية المحددة بوضوح مثل شركات القطاع الخاص، سواء كانت تخضع لإشراف وكالات تنظيمية متعلقة بمجال واحد (مثل وكالة التنظيم

البيئي أو وكالة تنظيم سلامة العمل) أو وكالات من المؤسسات المملوكة للدولة (مثل هيئة أشرافية متخصصة، أو الوزارات المعنية، أو وكالة المراجعة الحكومية).

علاوة على ذلك، لا يوجد دافع ولا وسائل لدى المواطنين الأفراد، لمراقبة مدراء المؤسسات العامة. عوضاً عن، التكاليف التي يتكبدها المالك الفرد (المواطن) في مراقبة مدراء المؤسسات المملوكة للدولة، سيتحملها وحده أو وحدها، بينما تعود فوائد الإدارة المحسنة على كافة المالكين. هكذا، بصورة فردية، لا يوجد أي دافع لدى المواطنين لمراقبة مدراء المؤسسات العامة. مما يعني في النهاية، انه لن يراقبهم أحد. وهذه ما تسمى بمشكلة التوجيه الحر.

حيث أن مشكلتي الوكيل الرئيسي والتوجيه الحر حقيقة واقعة، ويمكن أن تكونا على درجة من الأهمية في تفسير الإنجاز الضعيف للمؤسسات المملوكة للدولة، لكنهما تنطبقان أيضاً على المشاريع الخاصة الكبيرة ذات الملكية الواسعة المتفرقة. فإذا كانت المشاريع الخاصة تدار بواسطة مدراء معينين، إذا امتلك المساهمون أجزاء صغيرة من الشركة، سوف يكون لدى المدراء المعينين حافزاً لبدل مستويات من المجهود دون المستوى المثالي (من وجهة نظر المساهمين)؛ بينما يكون الدافع لدى المساهمين الأفراد غير كافٍ لمراقبة المدراء المعينين. بمعنى آخر، إن مراقبة المدراء المعينين هو من "الصالح العام"، الذي يمثل توفيرها مشكلة بالنسبة لكل من المؤسسات المملوكة للدولة وشركات القطاع الخاص.

في الواقع، تحت ظروف معينة، قد تكون مراقبة المؤسسات العامة أسهل من مراقبة شركات القطاع الخاص ذات الملكية المتفرقة. من جهة أولى، الجمهور - يشمل أيضاً دافعي الضرائب الذين سوف تتبدد مساهماتهم إذا تمت إدارة مؤسساتهم العامة بطريقة غير فعالة - لديه على الأقل دافع كبير لضبط مدراء المؤسسات العامة الضالين كما يفعل المساهمون في القطاع الخاص. من جهة

#### إطار 5 دوافع غير أنانية في إدارة المؤسسة

طريقة جيدة لكي نفهم حدود السبيل التعاقدية القائم على الأفراد المهتمين بالمصلحة الفردية في فهم الإدارة يتمثل في حقيقة أن "نعمل طبقاً للقواعد" وهي طريقة شائع استخدامها على نطاق واسع في المجال الصناعي. فإذا أمكن تحديد كل شيء في عقد، فلن يصبح "العمل طبقاً للقواعد" وسيلة للمعركة الصناعية؛ لأن العمال سيقومون بالعمل تماماً كما يجب أن يقوموا به. فالمؤسسات تسيّر كما تفعل، فقط لأن الأفراد يبذلون جهوداً يمكن أن تعتبر أبعد من واجباتهم التعاقدية.

كما لاحظ الحاصل على جائزة نوبل في الاقتصاد لسنة 1978، هيربرت سايمون، أنه لو كان الإنسان أنانياً للدرجة التي تصوّره كتب الاقتصاد التقليدي، لكان من المستحيل أن تدار أية شركة في عالم كهذا، سوف تنهار الشركات تحت عبء تكاليف المراقبة والمساومة (تكاليف المعاملات).

بالإضافة إلى ذلك، إذا كانت الدوافع غير الأنانية دون أية أهمية، فلن يكون هنالك فارق بين المديرين الجيدين والسيئين. وكل ما يجب على المدير عمله هو تحديد واجبات الموظف في عقد، ويصمم نظام حوافز فعالاً - ولكن واضح - مستخدماً وسائل الثواب والعقاب. ومع ذلك، فالدوافع غير الأنانية هامة، فالمدراء الناجحون هم أولئك الذين يستطيعون أن يحملوا عمالهم على القيام بجهد أوسع وأكبر عن طريق آلية أو تقنية لا يمكن تحديدها بعقد، لأنه من المستحيل أن يحدد تعاقدياً أن على الموظف أن يكون مثلاً "مخلصاً للشركة" أو أن "يبقى معتاداً بعمله".

بدافع الولاء للمؤسسة، والشعور بالالتزام تجاه زملائهم، والالتزام بالمهنة، والاستقامة، والكرامة، وآداب العمل، وغيرها من القيم الأخلاقية. وعندما يتعلق الأمر بالمؤسسات المملوكة للدولة، قد تكون هناك دوافع إضافية تحتاج إلى وضعها في الحسبان، مثل القومية، التفاني في سبيل الخدمة العامة، الاهتمام بالعدالة الاجتماعية، الاعتزاز بالعمل لمؤسسة "ريادية" وهكذا. هذه الدوافع مهمة، ونتجاهلها في مخاطرتنا. (للمزيد من البحث يرجى مراجعة إطار 5).

<sup>5</sup> آلية لحيازة قد توفر نوعاً آخر من الوسائل التأديبية.

فإذا كان هناك اختلاف قليل نسبياً بين تشكيلات العمل الداخلية في المؤسسات العامة وتلك التي في المؤسسات الخاصة ذات الملكية الواسعة؛ فهل يمكن أن تكون هناك عوامل أخرى تميز بينهم؟

هناك مرشح ظاهر يسمى *قيد مرن للميزانية* التي تكون المؤسسات المملوكة للدولة معرضة له بوجه عام بحكم وضعها كمؤسسات عامة. والحجة تقول - بكونها جزءاً من الحكومة - فالمؤسسات المملوكة للدولة قادرة على تأمين تمويلات إضافية في حالة تعرضها لخسارة ويتم إنقاذها بالمال العام، إذا كانت مهددة بالإفلاس. بهذه الوسيلة - يمكن القول - بأنه تستطيع المؤسسات العامة التصرف كما لو كانت حدود ميزانياتها طبيعة أو "لينة".

مصطلح، *قيد مرن للميزانية* قد صاغه الاقتصادي المجري الشهير، جانوس كورناي، لتفسير سلوك المؤسسات الاشتراكية في ظل التخطيط المركزي، ولكن يمكن تطبيقه أيضاً على المؤسسات الحكومية في أنظمة الاقتصاد الرأسمالية. على سبيل المثال، وجود "المؤسسات العلية" في الهند التي لم تفلس أبداً هو مثال يضرب في أكثر الأحيان على قيد الميزانية اللين في المؤسسات المملوكة للدولة.

من الحقيقي أن القيود المرنة للميزانية المولدة سياسياً أو المستدامة سياسياً تشجع الإدارة المترخية، و بالتالي فهي بحاجة إلى "الصلادة". ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن قيد الميزانية المرنة ليس فقط نتيجة لكون هذه المؤسسات مملوكة للدولة. فإذا كانت على قدر كاف من الأهمية السياسية، مثل أصحاب العمل الكبار أو الصناعات الحساسة سياسياً، مثل صناعات الأسلحة أو المستشفيات، فإن الشركات الخاصة يمكن أن تحظى أيضاً بقيود لينة للميزانية. بالرغم من أنه قد يكون من المنطقي أن نجادل بأن الشركات المملوكة للحكومة سوف تحصل على الدعم السياسي بسهولة أكثر من المؤسسة الخاصة.

## إطار 6

### القيود المرنة لميزانية شركات القطاع الخاص الكبرى

في أواخر السبعينات، تم إنقاذ صناعة بناء السفن المفلسة في السويد عن طريق تأميمها من قبل أول حكومة يمينية في السويد منذ 44 عاماً، بالرغم من حقيقة أن الحكومة قد وصلت إلى السلطة مع التعهد بتقليص حجم الحكومة.

وفي أوائل الثمانينات، تم إنقاذ شركة صناعة السيارات الأمريكية كرايذر المعرّضة لمتاعب قاسية من قبل إدارة ريغان التي كانت في طبيعة حركة إصلاحات الأسواق الليبرالية الحديثة في ذلك الوقت.

وفي سنة 1982، غرقت تشيلي في أزمة مالية، في أعقاب تحريرها المالي المتسرع والتصميم العليل في أواخر السبعينات. وقد أنقذت حكومة بينوشيت التي واجهتها أزمة - التي تولت السلطة بإراقة الدماء تحت شعار الدفاع عن السوق الحرة - أنقذت القطاع المصرفي برمته بالمال العام.

في اليونان، قطاع المؤسسات المملوكة للدولة مليء بالشركات الخاصة المتعثرة سابقاً التي تم تأميمها، أي تم إنقاذها، نظراً بسبب أهميتها السياسية. وليس غريباً أن يكون أداء قطاع المؤسسات المملوكة للدولة في اليونان سيئاً.

نوضح هذه الأمثلة أن "القيود المرنة للميزانية" موجودة ليس فقط للمؤسسات المملوكة من الدولة، بل أيضاً لشركات القطاع الخاص التي يجب أن تكون "أكبر من أن تنهار". وتوضح الأمثلة المذكورة أعلاه، باستثناء اليونان، أن الحكومات المؤيدة جهاراً للأسواق الحرة لا تختلف في ذلك عندما تصل الأمور إلى إنقاذ الشركات الهامة سياسياً واقتصادياً في القطاع الخاص التي تتعرض للمشاكل.

المصدر: تشانج وسينج (1993)، تشانج (2000).

ومن الشيق، أن العديد من كفالات الحكومة لشركات القطاع الخاص الكبرى قد تمت عن طريق حكومات تصرح بالأسواق الحرة (انظر إطار 6).

بعد الإقرار بوجود "قيد مرن للميزانية"، أصبح واجباً التأكيد على أن هذا الأمر لن يجعل من مدراء المؤسسات المملوكة للدولة كسالى. لماذا؟

إذا علم المدراء المحترفون، سواء كانوا على رأس إدارة مؤسسة مملوكة من الدولة أو خاصة، بأنهم سوف يتعرضون إلى عقاب قاس لسوء إدارتهم، مثل الاقتطاع من رواتبهم أو حتى فقدان وظائفهم، فلن يكون عندهم أي دافع لسوء إدارة شركاتهم (تشانج، 2000). حقيقة، إذا كنا على يقين من الأنانية الصرفة، يكون كل ما يهم المدراء هو مصلحتهم الشخصية، وليس مسألة بقاء الشركة قائمة بفضل كفالتها من قبل الحكومة. فإذا كانوا على

علم بأنهم سيتعرضون للعقوبات بسبب إدارتهم السيئة، فإن إمكانية كفالة شركاتهم من قبل الحكومة تكون بعيدة الاحتمال عن حثهم على سوء الإدارة.

لذا، حتى إذا اعترفنا باحتمالية أكبر للقيود المرنة على ميزانية المؤسسات المملوكة من الدولة، سوف يتم تقليص تأثيرها العكسي إلى حدٍ بعيد على كفاءة هذه المؤسسات إذا ما تم إلزام مدراء هذه المؤسسات المملوكة للدولة بالمسئولية عن إدارة المؤسسات المملوكة للدولة.

توضح مناقشتنا في هذا القسم أن الملكية العامة، بحد ذاتها، سواء كانت بسبب تشتت الملكية أو النفوذ السياسي، لن تكون نتيجة حتمية للأداء السيئ للمؤسسات المملوكة من الدولة. فجميع الحجج الرئيسية التي أعطيت ضد هذه المؤسسات - من مشكلة الوكيل الرئيسي، ومشكلة التوجيه الحر، إلى القيود المرنة للميزانية (ملخص في إطار 7) - تنطبق على الشركات الكبرى للقطاع الخاص ذات الملكية المتفرقة.

## إطار 7

### الحجج القائمة ضد المؤسسات المملوكة للدولة

**قضية الوكيل الرئيسي:** المؤسسات المملوكة للدولة لا تدار من قبل أصحابها. وليس بمقدورهم أن يراقبوا بشكل تام، فأصحابها غير قادرين على معرفة نسبة الأداء العائدة لقصور في الإدارة أم لعوامل خارجية. وهذا ما يسمح للمدراء بأن يبدلوا في إدارتهم جهوداً أقل من الأمل

**مشكلة التوجيه الحر:** بوجود عدد كبير من أصحاب المؤسسات المملوكة للدولة (كل المواطنين)، لا يمكن للمالك الفرد أن يحظى بالدافع لمراقبة مدراء هذه المؤسسات. فمنافع المراقبة ستعود لكافة المالكين، بينما تبقى التكاليف على عاتق الأفراد الذين قاموا بالمراقبة.

**قيد الميزانية المرن:** لأنها جزء من الحكومة، فالمؤسسات المملوكة للدولة تستطيع أن تحصل على مساعدة مالية إضافية، إذا كان أداؤها يتراجع أو يتخلف. فهذا التساهل يسمح لمدراء هذه المؤسسات بأن يتراخوا أو يهملوا في إدارتهم.

### هل الخصخصة هي الحل لمشاكل المؤسسات المملوكة للدولة؟

بالرغم من غياب أي حدود مميزة للأداء الجيد لمؤسسات الدولة، فالواقع أن هذه المؤسسات، كمجموعة، قد تخلفت في الأداء عن المؤسسات الخاصة في الكثير من البلدان. لهذا السبب، فقد اعتبرت الخصخصة وسيلة لانتزاع أداء أفضل من هذه المؤسسات المملوكة للدولة. لسوء الحظ، أن مثل هذا الحل يشكل لغزاً. ففي الأساس، يبدو أنه إذا كانت الحكومة تملك القدرة والطاقة لإجراء خصخصة جيدة، فمن المرجح أن تكون قادرة على تشغيل المؤسسات العامة بشكل جيد أيضاً. بينما، إذا لم تكن لدى الحكومة القدرة على تشغيل جيد للمؤسسات، فمن الطبيعي أيضاً أن تكون غير قادرة على إجراء خصخصة جيدة. هذا القسم مخصص لدراسة هذه المسألة ببعض التفصيل، ويوفر الإطاران بعض التوجيه في هذا المجال.

فمنذ الثمانينات وحتى وقت قريب، اعتبرت الخصخصة الوسيلة الأساسية أو حتى الوحيدة لتحسين أداء المؤسسات العامة. PT<sup>6</sup> فالعضد المالي للحكومات المانحة، البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، تؤكد من وضع هذه النظرية قيد التنفيذ في أنظمة الاقتصاد النامية والانتقالية.

بينما تقلص الاقتناع الذي دفع بالخصخصة في السنوات الأخيرة لأسباب ليس أقلها من تراكم الأدلة على أنها كثيراً ما أخفقت في الوفاء بالوعد، إلا أن الخصخصة ما تزال تعتبر الحل الواضح للمشاكل المصاحبة للمؤسسات المملوكة للدولة.

الخصخصة هي بالتأكيد أحد الخيارات التي يمكن أن يلجأ إليها صناع القرار الذين يرغبون في تحسين أداء المؤسسات المملوكة للدولة. ولكن كما سنناقش في القسم اللاحق، هنالك العديد من الطرق لتحسين أداء المؤسسات المملوكة للدولة بدون الخصخصة. علاوة على ذلك - ومن الخطأ الافتراض - كما يتم غالباً - أن الخيار هو بين المؤسسات المخصصة بالكامل أو المملوكة بالكامل للدولة. يوجد العديد من الحلول الوسط "الطريق الثالث". تستطيع الحكومة أن تبيع بعض أسهم المؤسسة المملوكة لها مع احتفاظها بالأغلبية المسيطرة أو بحصة مسيطرة (راجع حالة شركة رينو في إطار 2 أو العديد من المؤسسات المملوكة للدولة التايوانية في إطار 3). PT<sup>7</sup> يمكن أن تتم مثل هذه الخصخصة "الجزئية" من أجل زيادة إيرادات الدولة ولكنها أيضاً تتم للحصول على تقنيات مهمة أو للوصول إلى أسواق مهمة من خلال الشراكة مع شركات أجنبية كبيرة. استخدمت بعض الحكومات ما يسمى "بالسهم الذهبي" لتحافظ على السيطرة على أمور أساسية (مثل السيطرة على تقنيات مهمة) بينما تبيع معظم أسهمها (مثلاً، راجع مثال شركة إمبراير في البرازيل في إطار 2). كما وأن هنالك إمكانيات "الشراكة التعاونية" حيث يمكن للدولة أن تبيع المؤسسة المملوكة من الدولة إلى "جمعية تعاونية" من شركات القطاع الخاص، مثل بيع المطارات إلى "جمعية تعاونية" من قبل شركات الطيران (ستينجليز 2006)

<sup>6</sup> راجع (البنك الدولي، 1995) لأكثر الحالات الممثلة لهذه النظرة.

<sup>7</sup> لا يوجد تعريف واضح "للحصة المسيطرة"، عادة ما تعتبر حصة تزيد عن 30-40% حصة مسيطرة. بناءا على أنماط الأسهم، قد تكون الحصة المسيطرة أقل من ذلك (انظر حالة شركة رينو في إطار 2)



ولكن حتى لو تجاهلنا جميع خيارات "الطريق الثالث" باستخدام الأشكال التنظيمية الوسيطة المذكورة أعلاه، نجد أنه يوجد عدد من المشاكل العملية الحادة للخصخصة التي تحد من فاعليتها. لذا، يجب توليها فقط عندما تكون الأوضاع جيدة، كما هو مبين أدناه وتم تلخيصه في إطار 8.

### إطار 8 لائحة مراجعة عوامل الخصخصة

#### عوامل مؤيدة للخصخصة

- إن المؤسسات المملوكة للدولة موجودة في مجال يحمل إمكانية تنافسية، ولكن لا يمكن زيادة المنافسة بدون الخصخصة لأسباب سياسية.
- يحظى سوق رأس المال المحلي بنمو جيد نسبياً، مما يسهل بيع أسهم المؤسسات المملوكة للدولة.
- تملك الحكومة على المستوى المعني (وطنية، ولائية، محلية، الخ) القدرات التنظيمية الملائمة.
- توجد شركات محلية تقدر على تجميع وإعداد بيع المؤسسات المملوكة للدولة بأسعار مناسبة.
- تعتبر الحكومة شريفة نسبياً.
- يمكن أن تبيع مؤسسة واحدة أو القليل من المؤسسات في وقت واحد؛ وإذا كانت أكثر من واحدة، فعلى فترات زمنية كافية.
- الإصلاحات التنظيمية في المؤسسات المملوكة للدولة مستحيلة لأسباب سياسية.
- المؤسسة المملوكة للدولة المعنية تقوم ببعض الوظائف غير الأساسية بتكلفة لا يستهان بها على حساب الكفاءة الحالية والنمو المستقبلي، وليس ممكناً، من وجهة نظر سياسية، إنشاء مؤسسات يمكنها أن تؤدي هذه الوظائف بصورة أفضل.

#### عوامل ضد الخصخصة

- إن المؤسسات المملوكة للدولة موجودة في مجال الاحتكار الطبيعي
- إن المؤسسات المملوكة للدولة موجودة في مجال يحمل إمكانية تنافسية، ومن الممكن زيادة المنافسة بدون الخصخصة.
- توفر المؤسسات المملوكة للدولة خدمة رئيسية من الضروري وصولها للجميع (مثل المياه، الكهرباء، النقل العام، خدمة البريد، سكك الحديد).
- تفتقر الحكومة على المستوى المعني (وطنية، ولائية، محلية، الخ) إلى القدرات التنظيمية الملائمة.
- المشترون المرتقبون هم من طبقة سياسية نافذة، وهذا يعني أن القيد المرن للميزانية سيستمر على الأرجح حتى بعد الخصخصة.
- تجميع وبيع المؤسسات المملوكة للدولة سيتم بواسطة شركات أجنبية بتكلفة عالية.
- الحكومة تعتبر فاسدة نسبياً.
- يرغب صناع القرارات السياسية في بيع عدد كبير من المؤسسات العامة في وقت واحد أو بيعها على فترات زمنية قصيرة.
- يتعرض الاقتصاد لنقص حاد في العملة الأجنبية، مما يجعل أية خصخصة على نطاق واسع وسيلة سهلة للخروج من الأزمة.
- المشتري المرتقب سيكون مؤسسة مملوكة من دولة أجنبية.
- من الممكن سياسياً إجراء إصلاحات تنظيمية في المؤسسات المملوكة للدولة.
- يمكن تحقيق تسويات سياسية تكون ضرورية لإقامة مؤسسات جديدة تأخذ على عاتقها الوظائف غير الأساسية التي تؤديها المؤسسات المملوكة للدولة بتكلفة لا يستهان بها على حساب كفاءتها ونموها في المستقبل.

أولاً، تبين التجربة أن خصخصة المؤسسات المملوكة للدولة الناجحة لا تؤثر في أدائها، لذا يجب على الدولة أن تركز على خصخصة المؤسسات المملوكة للدولة غير الربحية.

للأسف، إن شركات القطاع الخاص غير مهتمة بشراء الشركات الأقل ربحاً. ولكي تخلق الرغبة لدى القطاع الخاص في مؤسسة ذات أداء سيئ، تعتمد الحكومة غالباً على الاستثمار المكثف فيها و/أو تقوم بعملية إعادة الهيكلة.<sup>8</sup> PT وهنا يطرح سؤال محير: إذا كان من الممكن تحسين أداء المؤسسة المملوكة من الدولة وهي في عهدة الدولة، فلماذا الخصخصة في المقام الأول؟ في الواقع هناك أدلة على أن تحقيق مكاسب في الإنتاجية في المؤسسات المملوكة للدولة التي تمت خصصتها، تحدث عادة قبل الخصخصة من خلال إعادة الهيكلة التي تترقب الخصخصة، مما يدل على أن إعادة الهيكلة أهم من الخصخصة. لذلك، إذا كان فقط من المستحيل سياسياً إعادة الهيكلة في المؤسسة بدون التزام حكومي بالخصخصة، فإن العديد من مشاكل المؤسسات المملوكة للدولة يمكن أن تحل بإعادة الهيكلة بدون الخصخصة.

ثانياً: عملية الخصخصة تستلزم نفقات مالية قد تشكل عقبة كبيرة لحكومات البلدان النامية المفتقرة إلى السيولة النقدية. تتمين المؤسسات العامة وتعويم أسهمها في الأسواق المالية ستكون مكلفة، خاصة إذ كانت ستوضع تحت إدارة شركات أو مصارف استثمار دولية بتكلفة عالية – لا بد منها عادة للبلدان النامية التي تفتقر محلياً لمثل هذه الشركات.

ثالثاً: مجريات الخصخصة قد شوّهت في بلدان عديدة بالفساد، مع ذهاب قسم كبير من العائدات/المرتقبة في النهاية إلى جيوب القلائد من المطلعين بدلاً من خزانة الدولة. والتحويل المنحرف يتم أحياناً بصورة غير قانونية عن طريق الرشوة، وغالباً بوسيلة قانونية، أي يقوم المطلعون في الحكومة مقام الاستشاريين في إجراء عملية الخصخصة. هذه هي المفارقة، باعتبار أن أحد الحجج التي تساق ضد المؤسسات المملوكة للدولة هي أنها تعج بالفساد. لكن الحقيقة المؤلمة هي أن الحكومة غير القادرة على التحكم بالفساد أو إزالته من المؤسسات المملوكة للدولة، لن تحصل فجأة على القدرة على منع الفساد لدى قيامها بالخصخصة. بالفعل، الفاسدون لديهم الدافع للتسلل إلى مجريات الخصخصة والاندفاع فيها مهما كانت الموانع لأن ذلك يعني أنهم لن يشاركو في الرشوة مع من يخلفهم وبإمكانهم أن يتفاوضوا نقداً كافة تدفقات الرشوة مستقبلياً. وهنا يجب التنكير بأن الخصخصة لن تقلل الفساد بالتأكيد لأن الشركات الخاصة فيها فساد أيضاً. فالمحاسبة الزائفة وتجارة المطلعين على الأسرار كانت مشاكل كبيرة حتى في أمريكا التي لديها أسواق منظمة وحكومة نسبياً في "التسعينيات المدوية".<sup>9</sup> PT

رابعاً: يمكن للخصخصة أن تضع عبئاً ثقيلاً على قدرات الحكومة التنظيمية، خاصة، إذا جرت على نطاق واسع. وعندما تكون المؤسسات المملوكة للدولة المعنية لها احتكارات طبيعية، فخصصتها دون وجود إمكانية تنظيمية ملائمة قد يجعل الوضع أسوأ مما كان، بحيث تستبدل الاحتكارات العامة المنضبطة ولو غير الكفاء، باحتكار خاص غير كفاء وغير منضبط. ومشكلة القدرة التنظيمية تكون حادة بشكل خاص بالنسبة للحكومات المحلية. فباسم اللامركزية السياسية، وليكون "موردو الخدمات أقرب إلى المواطنين"، ضغط البنك الدولي والحكومات المانحة مؤخراً بغية تقسيم المؤسسات العامة إلى وحدات أصغر على أساس جغرافي، وترك وظيفة التنظيم إلى الحكومات المحلية. هذا يبدو جيداً جداً في الظاهر. لكن عند الأخذ بالاعتبار الإمكانيات التنظيمية غير الملائمة لدى الحكومات المحلية، فقد نتج عن ذلك فراغ تنظيمي فعلي (راجع كيسلر و ألكسندر 2003 Kessler & Alexander, 2003).

خامساً: إن توقيت وحجم عمليات الخصخصة في غاية الأهمية. فمثلاً محاولة بيع عدة مشاريع خلال مدة قصيرة نسبياً - " ما يسمى بـ "بيع الحرق" - يضعف من قدرة الحكومة على المساومة، مما يؤدي إلى تقليل العائدات التي تحصل عليها. وكمثال آخر، إن محاولة الخصخصة عندما تكون سوق الأسهم راكدة - تتساوي الأشياء الأخرى - سوف يقلل من تقدمات الخصخصة. وبهذا المعنى يكون فرض موعد أقصى للخصخصة - وهو ما يشترطه صندوق النقد الدولي أحياناً وتتبناه بعض الحكومات طواعية - فكرة سيئة لأنه يجبر الدولة أن تقوم بالخصخصة بغض النظر عن أحوال السوق. ولو أخطأت الحكومة بحجم وتوقيت الخصخصة تكون النتيجة قبول أسعار ليست مرتفعة بالقدر الكافي كما لو كان ممكناً الحصول عليها لو أن الحكومة اتبعت توجهها أكثر تدرجاً

<sup>8</sup> علاوة على ذلك، لا يكون ممكناً دائماً للدولة أن تستعيد قيمة الاستثمارات الإضافية التي صرفت لإعادة الهيكلة

<sup>9</sup> هذا المصطلح مأخوذ من وثيقة ستيجلتزر 2003 أ

وانتظرت بترو أكثر للحصول على أفضل الصفقات PT<sup>10</sup>

سادساً: يجب أن تتم الخصخصة للسبب "الصحيح" فيجب أن تتم بغرض تحسين أداء المؤسسة، وليس كوسيلة لجمع أموال ("بيع فضة العائلة"). على سبيل المثال، في العديد من بلدان أمريكا اللاتينية في التسعينات، استخدمت الخصخصة بشكل واسع غالباً كوسيلة لجمع كميات كبيرة من العملة الأجنبية في فترة زمنية قصيرة. واستخدمت العائدات بعدئذ لتخفيض الدين الخارجي، ولتمويل نوبات استهلاكية ضخمة (من البضائع المستوردة في الغالب) و/أو دعم معدل صرف غير مستدام. ويجب تجنب مثل "سوء الاستخدامات" هذه لعائدات الخصخصة.

سابعاً: تم بيع المؤسسات المملوكة للدولة في البلدان النامية، خاصة في أميركا اللاتينية، غالباً إلى مؤسسات مملوكة من دولة أجنبية. على سبيل المثال، شركة الطيران المملوكة للدولة في أسبانيا، والتي تعرف باسم أيبيريا، قامت بشراء عدد من شركات الطيران في أميركا اللاتينية التي تملكها الدولة. كما أن شركة الهاتف الأسبانية، تليفونيكا، التي تملكها الدولة، اشترت عدداً من شركات الهاتف التي تملكها الدولة في أميركا اللاتينية. فإذا كانت المشكلة هي الإدارة والملكية العامة، فمن الغريب أن تباع مؤسسة عامة لمؤسسة عامة أخرى، ولو كانت أجنبية. والحجة الوحيدة لهذه الممارسة هي أن الحكومة لن تكون مرغمة على منح القيود المرنة للميزانية إلى مؤسسات مملوكة لحكومة بلدان أجنبية بدوافع سياسية. ولكن، غالباً ما تكون المؤسسات العامة الأجنبية على قدر أكبر من النفوذ السياسي بالنسبة للمؤسسات المحلية. نظراً لحجمها المطلق ولنفوذها السياسي الدولي الذي تستخدمه الحكومات الوطنية التي تملكها بنجاح.

ثامناً، يجب توخي الحذر لكي تكون عقود الخصخصة صحيحة. هنالك العديد من القضايا المتعلقة بهذا. أحد هذه القضايا هو خرق عقد الخصخصة من قبل الشركة التي تشتري المؤسسة المخصصة، التي يكون بمقدورها جني الأرباح وترحل عندما تتلاشى الأرباح، تاركة الدولة لتتحمل مسؤولية المشكلة PT<sup>11</sup> ولن يكون هذا مشكلة كبيرة في بعض الحالات - مثل طيف الاتصال اللاسلكي - حيث لا يتم تدمير الأصول بإنهاء الخدمة. ولكن إذا تضمنت أصول تتطلب صيانة (مثل شبكات المياه والطرق) فقد يؤدي الأمر إلى تدهور، أو حتى تدمير الأصول. لذلك، يجب على عقود الخصخصة أن تشمل إجراءات سريعة لاستعادة الأصول عندما يحدث خرق للعقد. وقضية ذات العلاقة هي متطلبات الأداء. والتحدي هنا هو استخدام مؤشر الأداء الصحيح - على سبيل المثال، قد لا تكون الربحية أفضل مقياس للأداء في عقد للخدمات الأساسية مثل المياه. وهناك تحدي آخر هو إيجاد طريقة لمنع الشركات (إذا كانت متعددة الجنسيات) من تقويض متطلبات الأداء (مثل متطلبات الاستثمار) عن طريق استخدام، التسعير التحويلي على سبيل المثال.

وكما يتبين، إن لائحة الشروط الضرورية لنجاح الخصخصة طويلة نوعاً ما (انظر إطار 9). والعديد من هذه الشروط لا تتحقق في الواقع، خاصة في البلدان النامية. وليس مفاجئاً أن العديد من محاولات الخصخصة قد باءت بالفشل.

<sup>10</sup> استخدمت بعض البلدان "المحاسبة الإبداعية" أحياناً لتضخيم مدى الخصخصة كي تستوفي شروط صندوق النقد الدولي حول الخصخصة. فمثلاً يمكن للدولة أن تخفض نسبة ملكيتها في مؤسسة تحت 50% بينما تجعل صندوق تقاعد حكومي أو مؤسسات مالية مسيرة من الدولة تملك 2% وبالتالي تحتفظ الدولة بالسيطرة. وتصبح الصورة أكثر تعقيداً في حالات الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص. حسب صندوق النقد الدولي: "لا يوجد هنالك حتى الآن معايير للمحاسبة مقبولة دولياً لتبيين مدى انتقال المخاطر من الدولة إلى القطاع الخاص، وتختلف الإجراءات في كل بلد في هذا المجال." (صندوق النقد الدولي 2004). بالإضافة إلى، أن العديد من البلدان تحسب عائدات الخصخصة كإيرادات للميزانية، وهذا مخالف للإجراءات الدولية وخطير. فعائدات الخصخصة هي عائدات رأس المال

وتكون "لمرة واحدة". تستطيع خصخصة مطار مرة واحدة فقط. بتضمين ذلك كعائدات للدخل يمكن أن يضخم من إتاحة الموارد للحكومة.

<sup>11</sup> للحصول على بعض الأمثلة، أنظر (كسلر وألكسندر، 2003، صفحة 15).

## إطار 9

### شروط ضرورية للخصخصة الناجحة

هناك اعتقاد يفتقر إلى الفكر السليم بأن الخصخصة قد تحدث مشاكل أكثر من التي تحلها، وينتج عن ذلك المزيد من الفساد، وفوارق أكبر بين الغني والفقير، وتفاقم التوتر الاجتماعي، وإثراء قلة مختارة، وإيجاد نظام يتحدى الإصلاح مستقبلاً. فالخصخصة يجب ألا تتم في غياب الإطار القانوني والتنظيمي والمؤسسي الصحيح، خاصة إذا كانت الهيئات القائمة التي سينظر في أمر خصخصتها تشارك في أنشطة تتطلب التنظيم والإشراف، مثل أنشطة لها تداعيات بيئية وصحية. على افتراض وجود مثل هذا الإطار في موضعه الصحيح، يوجد أدناه لائحة بالشروط الأساسية للخصخصة الناجحة:-

- استراتيجية واضحة وشفافة وشاملة تتضمن جدولاً زمنياً معداً لتنفيذه على مراحل.
- استراتيجية تجارية
- استراتيجية صناعية (الحجم الموحّد لا يناسب الكل)
- استراتيجية مؤسسية وتنظيمية.
- استراتيجية قانونية
- استراتيجية تعليمية/تدريبية
- تقييم للأثار الاجتماعية
- استراتيجية مضادة للفساد
- الخبرة والمهارة
- خبراء مفاوضون، وخبراء ماليون وخبراء قانونيون.
- إشراف سياسي على الخبراء (الخبراء لا ينظرون بالضرورة إلى الصورة الكبيرة لتركيزهم على الخبرة الوظيفية).
- خطة بيع فعالة ودقيقة
- إنشاء هيئة منفردة للإشراف والمراقبة والتنفيذ، مع إمكانية أن تكون مرتبطة مباشرة بأعلى سلطة في الحكومة.
- مراجعة لمختلف أساليب البيع من حجج مؤيدة أو معارضة (مثل المزادات أو البيع المباشر).
- مراجعة الآثار الاجتماعية (مثل حرمان مجموعات معينة، اغتناء الآخرين).
- وضع شروط البيع التعاقدية، بالإضافة إلى التزامات المشتري
  - يجب أن تطلب خطة العمل المقترحة من المشتري.
  - يجب أن تنص على أحكام التقصير في اتفاقية البيع والالتزامات (التقصير في الإيفاء بالشروط يجب أن يؤدي أيضاً إلى استعادة الملكية التي خضعت للخصخصة).
  - الحاجة لمعرفة هوية المشتري الحقيقية ومصدر الأموال.
  - حيثما يكون ملائماً، يجب تشجيع المشتريين المحليين (مثل قروض خاصة، دعم مهني وإداري)

U المصدر: رينيك رودان Jenik Radon

## بدائل للخصخصة

إذا لم تكن الملكية العامة بحد ذاتها هي السبب الوحيد، أو حتى أهم سبب لعدم كفاءة الأداء، فلا يمكن أن تكون الخصخصة هي العلاج الفعالة لمشاكل المؤسسات المملوكة للدولة. علاوة على ذلك، وكما تبين أعلاه، هناك مشاكل عملية عديدة في عملية الخصخصة. من ثم، قد يكون من الإنصاف القول بأن الخصخصة يجب أن تؤخذ كواحدة من آخر - وليس من أول - الوسائل لمواجهة الأداء الضعيف للمؤسسات المملوكة للدولة.

أدناه، نورد بحثاً حول ثلاث مجموعات في سياسة البدائل للخصخصة - الإصلاحات التنظيمية، وزيادة المنافسة، وإصلاحات إدارية سياسية. تم شرحهم أدناه وتم تلخيصهم في إطار 12 في نهاية هذا القسم.

## إصلاحات تنظيمية

أولاً، يجب مراجعة أهداف المؤسسات المملوكة للدولة بدقة تامة. في الغالب، تملك المؤسسات المملوكة للدولة أهدافاً عديدة - على سبيل المثال، تحقيق أهداف اجتماعية (مثل زيادة عمل النساء والأقليات)، وخلق وظائف، والتصنيع وتوفير الخدمات الأساسية. وليس هناك خطأ أصلاً في قيام هذه المؤسسات بخدمة أهداف متعددة؛ لكن هذا الأمر قد يؤثر سلباً على أداء المؤسسات، إذا تخلت عن هذه الأهداف والأولويات دون أي توضيح. وبالتالي، يجب أن تكون أهداف واضحة لكل مؤسسة على حده، مع تقييم صريح لكل هدف منها. وقد يكون مفيداً أيضاً أن تقلل الأهداف إلى الحد الأدنى ووضع خطوط عريضة للتوافق فيما بين الأهداف التي من الممكن أن تصبح متضاربة.

والعنصر الثاني الهام في الإصلاح التنظيمي يكمن في تحسين نوعية المعلومات حول أداء المؤسسات وتعزيز قدرة هيئة المراقبة للعمل على أساس تلك المعلومات. في بعض البلدان، تفتقر الهيئات التي تشرف على المؤسسات حتى للمعلومات الأساسية (مثل الميزانيات). بالتالي، فمن الأهمية بمكان أن تكون مثل هذه المعلومات متوفرة، مع تحديد خطوط عمل واضحة وجدول للتقارير، والالتزام بها كلياً، مع استخدامها بطريقة مفيدة من أجل المراقبة وتحسين الأداء، بدون الحاجة إلى تدخل الحكومة في دقائق الإدارة الخارجية لها. في الوقت ذاته، يجب تحسين قدرة السلطات المشرفة على استعمال المعلومات بفاعلية والسير في مجريات العمل بشكل سليم. توفير المزيد من المعلومات، دون القدرة التامة على استخدامها بفاعلية، سيكون دون فائدة تذكر.

ثالثاً: يجب تحسين أنظمة الحوافز لأولئك العاملين في المؤسسات المملوكة للدولة. يجب تصميم نظام واضح وفعال للحوافز لمكافأة المدراء والموظفين على تحسين الكفاءة والإنتاجية ورضا المستهلك (انظر إطار 10). لكن كلمة "حوافز" هنا يجب ألا يكون تفسيرها بالضرورة ضيقاً لكي تعني حوافز مادية شخصية، إذ يجب أن تشمل مختلف أنواع الحوافز غير المادية وغير الفردية (انظر قسم 2).

رابعاً: إنشاء هيئة واحدة وتزويدها بالموظفين الأكفاء مكرسة لمراقبة المؤسسات المملوكة للدولة قد تؤدي إلى تحسين هذه المراقبة أيضاً. ففي بعض البلدان، تتم المراقبة من قبل عدة هيئات. عملياً، قد يعني ذلك أنها غير مراقبة فعلاً من أية هيئة، بدلاً من ذلك، يمكن أن تضع طلبات غير معقولة على كاهل مديري المؤسسات العامة بإخضاعهم للتفتيش المستمر بدون انقطاع تقريباً (راجع الحالة الكورية في إطار 10). لذا، توحيد مسؤوليات المراقبة في هيئة واحدة يمكن أن يزيد من كفاءة المراقبة، بحيث لا تعود الهيئة قادرة على تمرير الأمر وتحمله لغير وكالة أو بتحرير مديري المؤسسات من التفتيش الزائد عن الحاجة. لكن، عند توحيد مسؤولية المراقبة، من الضروري التأكد من وجود مقاييس للمراقبة مناسبة لمثل هذه الوكالة ذات السلطة القوية.

خامساً: قد يساعد تخفيض عدد المؤسسات المملوكة للدولة أيضاً على تحسين مراقبة المؤسسات المملوكة للدولة، نظراً لأن قدرة الحكومة على المراقبة والإصلاح في هذا المجال محدودة. وقد تساعد التصفيات والاندماجات، وحتى خصخصة بعض المؤسسات الأقل أساسية (مثل الفنادق السياحية)؛ على تحسين أداء المؤسسات المملوكة للدولة الأخرى التي تؤدي خدمات أساسية أهم (مثل شركات الغاز والمياه) عن طريق تحرير مصادر المراقبة والإصلاح الحكومية.

## إطار 10

### الإصلاح التنظيمي لقطاع المؤسسات المملوكة للدولة:

#### حالة جمهورية كوريا

في سنة 1984، أجرت حكومة كوريا عملية إصلاح لنظام تقييم مؤسساتها المملوكة للدولة. وقصدت بذلك أن تواجه الانتقادات ضد قطاع المؤسسات المملوكة للدولة، التي كانت تؤدي عملها بشكل جيد عموماً لكن كان من الممكن أن يكون الأداء أفضل. وانحصرت أهم نواحي هذا الإصلاح في إدارة أكثر استقلالاً، ونظام تقييم الأداء بصورة أفضل، وتحسين هيكل الحوافز.

لتوفير المزيد من الاستقلالية الإدارية، تم تخفيض وسيطرة الحكومة على الميزانية، والمشتريات، وإدارة شؤون الموظفين. على سبيل المثال، كان يتم اعتماد جميع المشتريات للمؤسسات عن طريق مكتب التوريد؛ فأصبح بحكم التنظيم الجديد عانداً للمسئول التنفيذي المركزي للمؤسسة، وله الخيار في الشراء مباشرة من مصادر خارجية أو بتكليف مكتب التوريد بالقيام بذلك. ولاستبعاد النفوذ السياسي في التعيينات الإدارية، فقد حرم النظام الجديد تعيين أحد من خارج المؤسسة في مركز تنفيذي رئيسي.

والتغيير الآخر حدث بشأن التفتيش. سابقاً، كانت الحكومة تقوم بالمراقبة على هذه المؤسسات عن طريق مختلف حملات التفتيش والمراقبة المالية بواسطة مجلس التدقيق والتفتيش، والوزارات المعنية. كنتيجة لذلك، كان على موظفي الإدارة في المؤسسات أن يبذلوا جهداً كبيراً ووقتاً أطول في التحضير لمثل هذه الحملات. مثلاً، شركة كهرباء كوريا خضعت سنة 1981 وحدها لثمان حملات تفتيش حكومية استغرقت نحو 108 يوماً. وبموجب النظام الجديد، أوكل إلى مجلس التدقيق

والتفتيش القيام بمفرده بمهمة مراقبة المؤسسات العامة، وانخفض بالتالي ثقل التفتيش عن كاهل الوزارات، و مديري المؤسسات العامة هذه.

جاء الإصلاح أيضا بنظام تقييم جديد، أضيفت عليه المدفوعات المرتبطة بالأداء لموظفي المؤسسة. وقد قيّم الأداء على أساس بيانات متعددة، بما فيها المقاييس الكمية (بقيمة 70%) مثل الربحية الخاصة، والربحية العامة والإنتاجية، من جهة، والمقاييس النوعية (بقيمة 30%) مثل الإنفاق على البحث والتطوير، والتخطيط المؤسسي للمدى البعيد، وتحسينات تنظيمية، ونوعية الإنتاج، وتحسين نظام الإدارة. وكان مقياس الربحية المختار على أساس الربح قبل الضريبة وقبل دفع الفوائد، يعكس فكرة عدم الأخذ بأنشطة ليست لها القيمة المضافة مثل توفير الضريبة أو توظيفات القروض.

بعد الإصلاح، ظهرت تغيرات ملحوظة في موقف الإدارة، مما أدى إلى تبني شامل للتخطيط المؤسسي طويل الأجل، والذي لم تمارسه جميع المؤسسات المملوكة للدولة قبل الإصلاح. وكان الربح التشغيلي بنسبة 50% سنة 1984، و بنسبة 20% سنة 1985. وازداد معدل البحث والتطوير/نسبة المبيعات من 1% إلى 1.2% بين 1984 و 1985. وكذلك كانت هنالك تقارير حول تحسينات ملحوظة في جودة نوعية الإنتاج (بضائع وخدمات).

المصدر: (تشانج وألكندر (1993). (Chang & Singh (1993).

### زيادة المنافسة

فيما وراء الإصلاحات التنظيمية، يمكن أن تكون زيادة المنافسة هامة في تحسين أداء المؤسسة العامة. والمؤسسات المملوكة للدولة تكون عادة منهكة في أنشطة يتوافر فيها الاحتكار الطبيعي، وتكون زيادة المنافسة إما مستحيلة أو غير منتجة اجتماعياً. ولكن هناك حالات يمكن فيها زيادة ضغط المنافسة مع تحقيق نتائج إيجابية.

حقاً، في بلدان عديدة، تتنافس المؤسسات المملوكة للدولة وبقوة مع شركات القطاع الخاص في أنشطة لا توجد بها احتكارات طبيعية (انظر إطار 2). في فرنسا على سبيل المثال، كانت شركة رينو التي كانت مملوكة للدولة حتى سنة 1996، قد واجهت منافسة مباشرة من الشركة الخاصة بيجو، وكذلك من المنتجين الأجانب. حتى عندما كانوا يمارسون احتكارات فعلية في أسواقهم المحلية بسبب الحماية التجارية والإعانات المالية، كان مطلوباً من المؤسسات المملوكة للدولة مثل امبراير وبوسكو أن تسعى للتصدير، وبالتالي يتعين عليها المنافسة دولياً.

حتى المؤسسات المملوكة للدولة في حالات الاحتكارات الطبيعية يمكن أن تعطى بعض حوافز تنافسية لأن كافة المنتجات والخدمات ستكون على الأقل قابلة للاستبدال جزئياً. على سبيل المثال، خلال الثمانينات، واجهت سكك حديد بريطانيا المملوكة من الدولة منافسة جزئية قوية في بعض أقسام الأسواق من شركات الحافلات المملوكة من القطاع الخاص.

ليس ضرورياً أن تأتي المنافسة دوماً من القطاع الخاص. حيثما أمكن، يمكن زيادة المنافسة عن طريق إقامة مؤسسة عامة أخرى. في سنة 1991، أنشأت جمهورية كوريا مؤسسة عامة جديدة، داكوم، متخصصة في الاتصالات الدولية، والتي كان لمنافستها مع المؤسسة العامة القائمة المسيطرة على الهاتف، كوريا تلكوم، مساهمة عظيمة في زيادة الكفاءة وجودة الخدمات طوال فترة التسعينات.

نظرياً، من الممكن أيضاً "محاكاة" المنافسة من خلال تقسيم، بشكل اصطناعي، مجال الاحتكارات الطبيعية إلى وحدات إقليمية ومكافأتهم أو معاقبتهم حسب أداءها النسبي. ويمكن أن يترافق هذا مع الخصخصة كما حدث في نظام سكك الحديد البريطانية، ولكن يمكن أن تحدث أيضاً تحت ملكية الدولة. PT<sup>12</sup> هذه الطريقة التي تعرف باسم "مقياس المنافس" للأسف لم تعمل باستحسان جيد، وخاصة في البلدان النامية حيث لا يملك المراقبون القدرة التامة على تصميم معادلات لقياس الأداء. علاوة على ذلك، في حالة الصناعات الشبكية، (مثل السكك الحديدية)، يجب وضع الفوائد المحتملة من المنافسة بين الوحدات الإقليمية مقابل التكلفة الزائدة الناجمة عن الفشل في التنسيق نتيجة عن تشتت الشبكة - كما حدث في حالة الفشل الذريع في برنامج خصخصة سكك الحديد البريطانية التي خلقت عشرات من المشغلين الإقليميين الذين - في الحقيقة - تنافسوا قليلاً جداً.

<sup>12</sup> و السؤال الطبيعي الذي يطرح نفسه في هذه النقطة هو هل تخصص الدولة الاحتكار قبل تحطيمه؟ أحياناً، يحدث هذا اعتقاداً بأن الدولة ستحصل على أموال أكثر (جزء من ربح الاحتكار). ولكنها طريقة مكلفة (للاقتصاد) للحصول على دخل فالخصخصة قبل تفكيك الاحتكار تؤدي إلى اهتمام خاص بالمحافظة على الاحتكار. علاوة على ذلك، غالباً ما تحصل الحكومة على القليل من العائد، لأن مقدم العطاء يرفق الخطر إلى الاحتكار الذي سيتحطم في المستقبل، وكذلك تقليل الأرباح المستقبلية بدرجة كبيرة. أشكر جوزيف ستيجلتيز لإثارته هذه النقطة الجوهرية.

## إصلاحات سياسية وإدارية

في بعض البلدان، تستخدم المؤسسات المملوكة للدولة كأداة لمواجهة مشاكل - كان من الأفضل مواجهتها بوسائل أخرى - لأن "أول أفضل" الحلول تكون صعبة التنفيذ سياسياً. في مثل هذه الحالات، قد يكون مرغوباً - مع أنه بالتأكيد غير سهل - أن تجعله من الممكن أن تسلك نهج "أول أفضل" السياسات من خلال إصلاحات سياسية ومؤسسية مصاحبة.

على سبيل المثال، قد يتم إعطاء تعليمات للمؤسسات المملوكة للدولة بأن تحتفظ بالعمال الضروريين رغم تحقيقها خسائر، لأن الحكومة لا تملك برنامجاً لتأمين البطالة، ولا تستطيع أن تخلق مزيداً من الوظائف "المنتجة" عن طريق برامج الأشغال العامة. في هذه الحالة، سوف يكون أفضل حل هو خلق بيئة سياسية حيث لا يجب على الحكومة أن تقلق على توليد وظيفة "وهمية" لأن لديها برامج تأمين البطالة والأشغال العامة. بوضع هذه البرامج، مع ذلك، قد يحتاجوا إلى إصلاحات سياسية، لأنهم يتطلبون إجماعاً سياسياً على الضرائب الأعلى والإنفاق الحكومي في حالة العجز في الميزانية (عند الضرورة).

### إطار 11

#### تحسين جودة البيروقراطية الاقتصادية

إن البيروقراطية الاقتصادية عالية الجودة ضرورية لإنجاح السياسة الاقتصادية، بما في ذلك إدارة المؤسسات المملوكة للدولة وإدارة ريع الموارد الطبيعية. حقاً، إن البيروقراطية الاقتصادية الجيدة مطلوبة من أجل تنظيم ما بعد الخصخصة، فيدون هذا التنظيم لا يمكن أن تنجح الخصخصة أيضاً.

ولا يمكن أن يتم إنشاء هذه البيروقراطية الاقتصادية الجيدة بين ليلة وضحاها، ولكن من الممكن إنشاء واحدة في غضون فترة زمنية قصيرة نسبياً، إذا ما توافرت الإرادة السياسية والاستثمار الاقتصادي. على سبيل المثال، كانت البيروقراطية الكورية ضعيفة جداً حتى أواخر الستينات لدرجة أن البيروقراطيين الكوريين تم إيفادهم إلى باكستان والفلبين طلباً للمزيد من التدريب. لكن بفضل الإصلاح الإداري المستمر والاستثمار في التدريب البيروقراطي، اعتبرت كوريا واحدة من أفضل بلدان العالم النامي في أوائل الثمانينات.

ما الذي يسبب البيروقراطية الاقتصادية عالية الجودة؟ من المنظور العام، مثل هذه البيروقراطية ستحدث إذا تنتمي لها وجود موظفين مؤهلين مع التدريب المتقدم في الاقتصاد أو الإدارة. ولكن بلدان شرق آسيا تقدم أمثلة مثيرة للاهتمام - إذا كان من غير الضروري تعميمها - توضح أنه قد لا تكون الحالة هكذا.

معظم الصفوة في البيروقراطية الاقتصادية في اليابان كانوا من فئة المحامين بالتدريب. وكذلك حظت جمهورية كوريا بنسبة عالية من المحامين أيضاً في إدارة البيروقراطية الاقتصادية. وفي إقليم تايوان الصيني والصين حالياً، نخبة من البيروقراطيين الاقتصاديين كانوا في الغالب من المهندسين بالتدريب. وقد نال هؤلاء المحامون والمهندسون قسطاً من التدريب في الاقتصاد، ولكن غالباً ما كان التدريب في الاقتصاد في النوع "الخطأ" حتى الثمانينات. على سبيل المثال، حتى الثمانينات، سيطر الماركسيون على كليات الاقتصاد اليابانية، ودرست كتب شامبيتر على نطاق واسع. وفوق هذا كله، وحتى بضع سنين مضت، لم يكن التدريب الاقتصادي في هذه البلدان على المستوى العالي المطلوب الذي يتماشى مع المعايير الدولية. وعن واقع البيروقراطية في الهند، ذلك البلد الذي يحظى ربما بأحد أفضل مناهج التدريب الاقتصادي في العالم إلا أنه لم يكن ناجحاً بقدر كافٍ في توجيه الاقتصاد؛ مما يدل على أن التدريب التخصصي في الاقتصاد قد لا يكون حاسماً إلى الحد الذي يمكن من خلاله إيجاد بيروقراطية اقتصادية عالية الجودة.

وفي النهاية، وهو نوعاً ما معاكس للبيدهيات، تكون الكفاءة المطلوبة للبيروقراطيين الاقتصاديين الناجحين، يبدو أنها تلك التي يتمتع بها شخص ذو خبرة عامة وليس اقتصادي بالمعنى التقليدي، كما أشار جونسون (1982) في دراسته عن اليابان. وفي هذا دليل للبلدان الأقل نمواً المصممة على تنمية بيروقراطية اقتصادية جيدة بأن تؤكد على توظيف أشخاص يتمتعون بالقيمة والمكانة العالية، بدلاً من السعي وراء متخصصين في الاقتصاد أو في مجالات أخرى مشابهة.

المصدر: تشانج (2004)، جونسون (1982)

لكي تكون فاعلة، يجب أن تترافق الإصلاحات السياسية مع الإصلاحات الإدارية. فإذا لم يكن البيروقراطيون الذين يراقبون المؤسسات المملوكة للدولة على مستوى من القدرة والكفاءة في القيام بواجباتهم، فإن خلق المجال السياسي لهم لن يؤدي إلى نتائج.

يتطلب الإصلاح الإداري عدداً من العناصر المختلفة. سوف يسمح تحسين رواتب موظفي القطاع العام للحكومة بأن توظف أشخاصاً أفضل، وتقلل مستوى الفساد. ويجب كذلك تحسين التدريب لموظفي الحكومة، غير أن التدريب المطلوب قد يتطلب نوعاً أكثر عمومية من التدريب التقني في الاقتصاد (انظر إطار 11). كما سيكون مفيداً القيام بحملة لغرس روح الخدمة العامة في نفوس موظفي الحكومة، إذا ما توافقت مع دفع راتب لائق:

الكثير من موظفي الحكومة مستعدون للعمل لصالح الأمة دون أن تعادل رواتبهم ما يدفعه القطاع الخاص؛ ولكن هنالك حدّ لما يمكن لنواياهم الحسنة أن تتحمّله أو تقبله.

## إطار 12

### ما الذي يصنع مؤسسة جيدة مملوكة للدولة؟

تسمح لنا نظريات الأداء في المؤسسات التجارية، والأمثلة الحية التي سبق ذكرها أعلاه بأن نحدد بعض المبادئ التي من المحتمل أن تؤدي إلى خلق مؤسسات حكومية ناجحة. جدير بالذكر أن العديد من هذه الأسس ينطبق أيضاً على إدارة للشركات الخاصة الناجحة.

#### على مستوى المؤسسة

- تحديد الأهداف الغير ربحية بوضوح.
- ليس هنالك من خطأ في أن يكون للمؤسسة الحكومية أهداف لا تبغي من ورائها الربح، مثل ضمان وصول شامل إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية. حقاً، في كثير من الحالات تعد هذه الأهداف بمثابة الأساس المبرر لوجود تلك المؤسسة. لكن، يجب تحديد هذه الأهداف بوضوح وتوضيح مبادلتها بأهداف ربحية.
- في ضوء الأهداف غير الربحية، وضع استراتيجية إدارية متركزة على الربحية من منظور المدى البعيد
- حالما تكون المبادلة أو التخلص من الأهداف غير الربحية قد وضحت. كان على استراتيجية الإدارة أن تركز على تسيير مؤسسة رابحة، أخذين في الاعتبار القيود على ذلك. لكن، في البلدان النامية، حيث أصبح الاستثمار في بناء القدرات على المدى الطويل على درجة عالية من الدقة، بات لزاماً أن تُحدد الربحية من منظور المدى البعيد أيضاً.
- اقتناء أحدث التقنيات الممكنة
- كما تبين من حالة بوسكو (إطار 2) اقتنتت أحدث التقنيات الممكنة، شريطة وجود قدرات فنية عالية تتمكن من التعامل والتكيف مع تلك التقنية (مع الاستثمار المناسب لتعزيز هذه القدرات التقنية).
- إذا كانت في قطاع المتاجرة، تروج الصادرات
- تؤدي الصادرات إلى خفض إجمالي التكاليف حيث تسمح بدوران عجلة الإنتاج لفترة أطول، مما يؤدي إلى توزيع تكلفة تنمية المنتج والآلات المستخدمة في الإنتاج وصولاً إلى الاستفادة من الطاقة القصوى. كما أن الصادرات تجبر المؤسسات على الوصول إلى معايير أعلى من حيث الجودة. كما ينبغي ترويج الصادرات قدر المستطاع حيثما أصبحت الفرصة مواتية، حتى ولو جاءت تلك الفرصة في البدء مصحوبة بالحماية والدعم المال الحكومي.
- الاستثمار في الموارد البشرية
- بديهياً تحتاج المشاريع الجيدة لأشخاص جيدين لإدارتها. لذا ننصح بالاستثمار في التدريب على كافة المستويات، بدءاً من المدراء وعلماء البحث ونزولاً إلى مستوى العمال العاديين.
- تحسين نظام الحوافز
- يجب مكافأة العمل الجيد ومعاقبة الأداء الضعيف. لكن ليس من الضروري أن تكون المكافآت مادية فردية. فالحوافز الجماعية قد تكون أفضل أحياناً، بينما تظل الفوائد غير المادية ذات أهمية.



### على مستوى الحكومة

- إنشاء هيئة مراقبة متخصصة بقدر المستطاع.
- يجب إنشاء هيئة مراقبة متخصصة، إذا أمكن، فغالباً ما تكون مسئولية الإشراف على المؤسسات المملوكة للدولة موزعة بين عدة وزارات وهيئات حكومية، مما يؤدي إلى إما إلى الإهمال أو - عكسياً - إلى ثقل حمل المراقبة.
- تقليل عدد المؤسسات المملوكة للدولة حيثما يكون ملائماً.
- تقليل عدد المؤسسات المملوكة للدولة عن طريق التصفية، أو الدمج أو حتى بخصخصة بعض من المؤسسات الغير أساسية الحكومية، قد يقلل من عبء المراقبة ويخفف الطلب على مراقبة الموارد.
- تحسين المعلومات.
- إنشاء نظام محاسبه جيد. وتحسين تدفق المعلومات إلى هيئات المراقبة عن طريق طلب تقارير دوريه مفصلة من هذه المؤسسات.
- زيادة المنافسة حيثما يتطلب الأمر.
- عدد كبير من المؤسسات المملوكة للدولة تعمل في الاحتكارات الطبيعية وبذلك لا تسنح الفرصة بزيادة المنافسة. إلا أنه من الممكن زيادة المنافسة خارج هذه المجالات بمدخل جديدة من المؤسسات المملوكة للدولة والشركات الخاصة.
- تفادي التعيينات السياسية في وظائف إدارية.
- التعيينات السياسية قد تضر بالأداء. رغم أن حالة بوسكو (إطار 2) توضح أنه من الممكن أن يكون المعينين سياسياً مدراء ناجحين. وهذا استثناء للقاعدة.
- إصلاح السياسة حتى لا تحتاج المؤسسات المملوكة للدولة إلى القيام بمهام غير أساسية.
- تستعمل المؤسسات أحياناً كأداة لمواجهة مشكلات بعينها، مع أن تلك المشكلات يمكن أن تواجه بوسائل أخرى بل وبشكل أفضل. لكن الافتقار لتلك الوسائل يرجع إلى أسباب سياسية، فالإصلاحات السياسية يمكن أن تؤدي إلى إيجاد مثل هذه الوسائل، على سبيل المثال (برنامج الأشغال العامة أو التأمين ضد البطالة) لتخليص المؤسسات من أعباء وتبعات لا ضرورة لها.
- تحسين نوعية البيروقراطية الاقتصادية.
- بدون بيروقراطية اقتصادية مؤهلة، سيكون من العبث إفساح المدى السياسي اللازم. وسينبغي على الحكومة تحسين الرواتب، والاستثمار في التدريب وتشجيع آداب وأخلاقيات الخدمة العامة لدى أرباب البيروقراطية الاقتصادية (انظر إطار 11).

كل ذلك يستلزم وقتاً، ولكننا لسنا بحاجة إلى تبني المفهوم الشائع حالياً بأن حكومات البلدان النامية المقتفرة إلى القدرات الإدارية يجب ألا تحاول فعل شيء "صعب". فالبلد الفقير ليس في حاجة إلى البدء - ولا يستطيع حقاً - في تنميته الاقتصادية مع بيروقراطية اقتصادية مكتملة التكوين تماماً. الأكثر أهمية، أنه يمكن زيادة القدرات البيروقراطية خلال فترة زمنية قصيرة نسبياً (انظر إطار 11).

### 3. إدارة ريع الموارد الطبيعية

توافق غالبية الناس على أن الموارد الطبيعية الغير متجددة - أولها المعادن - يجب أن تُعامل بشكل مختلف عن غيرها من مصادر الثروة (انظر إطار 13). وذلك لأن هذه الموارد لم توجد بفضل جهود أولئك الذين يملكون الأرض التي تنتجهم. علاوة على أن استخراجها سيجعلها غير متوفرة للغير، بما في ذلك الأجيال القادمة.<sup>13</sup> لهذا

<sup>13</sup> لكي توضع هذه المشكلة في الحسبان، تمت محاولات لإنشاء "ناتج إجمالي أخضر". والبديهة هي "تماماً مثلما تراعي أنظمة حسابات الشركات استهلاك أصولها، يجب على نظام المحاسبة في الدولة أن يضع في الحسبان استهلاك الموارد الطبيعية وتدهور بيئتها. تماماً كما يفعل نظام المحاسبة في الشركات بحساب الأصول والخصوم.

السبب، أصبحت الثروات المعدنية ملكية عامة في معظم البلدان، مما يعني أن البلدان التي تملك موارد أكبر من الثروة المعدنية تعترض امتلاك قطاعات أكبر من المؤسسات المملوكة للدولة. يمكن الحصول على مادة إضافية عن – وخاصة الغير متجددة – إدارة الموارد الطبيعية والتنمية في ملحق 1.

### إطار 13

#### ما الذي يؤدي إلى اختلاف الموارد الطبيعية؟

- الموارد الطبيعية، وبخاصة المعادن والطاقة، أصول مستنفذة وغير متجددة.
  - لذا تحتاج إلى التعويض للأصول، بمرعاة:-
    - التغير في القيمة مع مرور الوقت نظراً لحالات السوق.
    - تكلفة "استبدال" قيمتها، حيث أن الموارد نفسها لا يمكن استبدالها.
  - الموقع محدد.
  - أصول دائمة، أي تأخذ وقتاً طويلاً نسبياً لتنميتها.
- تعود ملكية الموارد الطبيعية للدولة بحكم القانون في الكثير من البلدان.
- ليس لأصحاب الأملاك الخاصة الحق في تلك الموارد لمجرد أنها تقع تحت ممتلكاتهم.
  - مجرد وجود الموارد الطبيعية في الدولة قد يعم عليها بالثراء.
- تنمية الموارد الطبيعية لها تأثير واسع النطاق
- تنمية الموارد الطبيعية لا تحدث في عزلة
  - فهي تؤثر على المجتمعات المحلية والقريبة بل وعلى الدولة بأكملها.
    - وتلك التأثيرات إما أن تكون بالسلب أو الإيجاب
    - وهذه الآثار اجتماعية بما فيها الصحة والعمل وكذا آثار بيئية وسياسية.
      - تحديد الآثار في غاية الأهمية
      - نطاقات خارجية مكثفة
      - إذا كانت النطاقات الخارجية وتكلفتها غير محددة وغير مغطاة من المستخرج، فإن الثمن الحقيقي للاستخراج يتم دعمه
  - توصية:
    - يجب أن تلتزم الجهة المنتجة بتحديد النطاقات الخارجية (ما هو كائن منها أو غير كائن) وأن تؤمن تكلفتها.
    - فهم أهل الخبرة وينبغي عليهم معرفة ذلك
- المصدر: جينيك رادون

يتبنى قليل من الناس المفهوم ذاته بالنسبة للموارد الطبيعية المتجددة. لكن، في أغلب البلدان كثيراً ما يخضع استغلال الموارد المتجددة إلى قواعد تنظيمية عامة، بغية الحفاظ على استدامتها وبقائها، ومن أمثلة ذلك المصايد السمكية والغابات بينما في غيرها من البلدان تخضع أجزاء من تلك الموارد للملكية العامة، لذا فإن إدارة الموارد الطبيعية تتشارك في بعض الملامح الهامة مع إدارة مؤسسات القطاع العام.

لذا يجب على الدولة أن تلاحظ إذا ما كان هنالك زيادة في نسبة الخصوم. فالبلد الذي يبيع موارده الطبيعية، ويطرح قطاعه البترولي للخصخصة ويقترض في مقابل الإيرادات المتوقعة مستقبلاً، مقدر له أن يمر بفترة استهلاك مفرط تؤدي إلى رفع الناتج، ولكن نظام المحاسبة يظهر أن الدولة باتت أكثر فقراً. (استيجلتز, 2005, صفحة 145)

## تخصيص ريع الموارد الطبيعية

إن التحدي القائم في إدارة الموارد المتجددة أعظم من التحدي في إدارة الموارد الغير متجددة. في حالة الموارد المتجددة، يمكن للإدارة الجيدة أن تحدث فرقاً لما بين النضوب والاستدامة، في حين أن أفضل الطرق الإدارية لا يمكنها بأية حال الحفاظ على بقاء الموارد الغير متجددة إلى الأبد.

لكن، حتى في حالة الموارد الغير متجددة، فالنتائج قد تكون مختلفة جداً، بحسب السياسات المعتمدة المتعلقة بتخصيص ريع الموارد، وإدارة تقلبات الأسعار وأيضاً إدارة ما يسمى "الداء الهولندي"<sup>14</sup>PT.

و غالباً ما يكون الخيار الذي توصى به حكومات البلدان النامية بشأن تخصيص ريع الموارد الطبيعية هو بيع حقوق الاستكشاف والعيش على العائدات المتراكمة منها. والذين يروجون لهذا الرأي يؤكدون على أن البلدان النامية تفتقر إلى القدرة على استخراج الموارد بكفاءة و الإدارة الحكيمة للإيرادات الناتجة.

قد يكون هذا الخيار مقبولاً نظرياً، وبخاصة على المدى القصير، ولكن عملياً، تتطلب شرتين في غاية الأهمية إذا أريد تحقيق الفائدة المرتقبة على أرض الواقع. أولاً، يجب أن تقوم حكومة البلد النامي بتصميم وبيع العقود الخاصة باستكشاف الموارد الطبيعية بطريقة صحيحة. ثانياً، يجب ألا يكون هناك أي فساد مرتبط بعملية بيع الحقوق أو في عملية تخصيص الريع. وهذان الشرطان لا يتوافران غالباً في البلدان النامية (انظر إطار 14 حول كيفية تحسين هذه الشروط)

### إطار 14

#### تصميم وبيع عقود

#### لاستكشاف الموارد الطبيعية

لعل تصميم وبيع عقود استكشاف الموارد الطبيعية ليست بالأمر اليسير. فهي تعتمد على كيفية تصميم وبيع تلك الحقوق، فالفوائد التي تعود على بلد ما من البيع يمكن أن تكون متباينة بصوره واضحة

من ناحية تصميم العقد: يجب أن يكون العقد شفافاً لتقليل فرص الفساد. وأهم شيء أن تقوم الشركات "بنشر ما تدفعه" كما وأنه من المهم أن تكون الكمية المنتجة والأموال المستلمة شفافة أيضاً. ويمكن لشركات الموارد الطبيعية في حكومات الدول الأم أن تساعد بأن تجعل المدفوعات المنشورة هي وحدها المخصصة من الضرائب.

و من ناحية بيع الحقوق: يجب تجنب بيع حقوق كبيرة في عجلة أو السماح لشركة واحدة بأن يكون لها السبق عن الباقين. إن أول عملية تصرف من المرجح أن تقلل الأسعار تدريجياً في المبيعات اللاحقة، فحتى الشركات الكبرى لها شهية محدودة للمخاطرة. عملية التصرف الثانية تمنح الشركة الأولى مزايا معلوماتية عن المزايدات اللاحقة، مما يجعل الآخرين يقدمون عطاءات أقل من منطلق علمهم بأن - إذا هزموا الشركة الأولى في المزاد - ذلك لأنهم قدموا عطاءات كثيرة جداً.

تفرز الأشكال المختلفة من المزايدات نتائج مختلفة. سوف تثبط العطاءات ذات التأمين الابتدائي (الدفعة المقدمة)، حيث أن الشركة المستعدة لسداد أكبر دفعة مقدماً تفوز بالعقد، من عزيمة مقدمي العطاءات لأن عليهم أن يقدموا عطاءات بدون معرفة تامة بتكلفة الإنتاج. العطاءات ذات التأمين الابتدائي (الدفعة المقدمة) هي أمر مثير للقلق في البلدان النامية، حيث هنالك خطر المصادرة أو تغيير الحكومات المستقبلية للبنود. كما أنه من المهم تقدير نسبة الفائدة الضمنية في دفعات المقدمة (التأمين الابتدائي) لأنه شبيه بالفرض نوعاً ما. في العقد، عطاءات المكسب، حيث يقدم المتنافسون عطاءات على حصة من الريع (العوائد) التي يعطوها للدولة، يحمل خطراً أقل ويولد مزيداً من المنافسة وبالتالي عائداً أكبر للحكومة.

المصدر: استيجلتز (2005)

<sup>14</sup> "الداء الهولندي" يشير إلى الوضع حيث يؤدي الاكتشاف المفاجئ و/أو ارتفاع الأسعار أو معدل استخراج المورد الطبيعي، إلى زيادة إيرادات التصدير؛ وهذا يؤدي بالتالي إلى ارتفاع في قيمة العملة المحلية؛ مما يؤدي إلى ضعف القدرة التنافسية في تصدير المنتجات الأخرى.

و الأكثر أهمية، أن هذا الخيار لا يبدو جيداً على المدى الطويل، ويعكس الادعاء الشائع "بلعنة الموارد"<sup>15</sup>PT، تستطيع الموارد الطبيعية المتجددة والغير متجددة أن تؤدي إلى خلق العديد من الروابط الأمامية والخلفية، وبذلك تصبح محركات للنمو. على سبيل المثال، يمكن لموارد الغابات أن يكون لها روابط أمامية في الورق والأثاث، وروابط خلفية في آلات قطع الأشجار ومعدات تحريك التربة. وبالتالي يمكن لصناعة الأثاث أن تخلق روابط خلفية في الأشغال المعدنية (مثلاً، المسامير والمفصلات) أو مواد كيميائية (مثل الدهانات).

يجب ألا تكون الموارد الطبيعية "لعنة" وقد بات ذلك مؤكداً من خلال الأمثلة التي ضربتها العديد من بلدان العالم المتقدم التي حولت ما منحها الطبيعة من موارد من نقمة إلى نعمة. أمثلة تشمل الولايات المتحدة (العديد من المعادن، والغابات، وصيد الأسماك)؛ وكندا (المعادن، الغابات، صيد الأسماك)، وأستراليا (معادن كثيرة)، والسويد (خام الحديد، الغابات)، وفنلندا (ثروة الغابات) والنرويج (النفط والغاز). وحتى في العالم النامي، هناك بلدان استطاعت أن تدير مواردها، ولم تسمح لها بأن تصبح "لعنة" مثل ماليزيا (الغابات، القصدير، النفط والغاز) واندونيسيا (النفط والغاز)، وبوتسوانا (الماس).

بعد إمعان النظر إلى الروابط الأمامية والخلفية التي يمكن للموارد الطبيعية أن توجدها والمدى الذي تسهم به في التنمية الاقتصادية، يتوجب على حكومة البلد النامي أن تجد السبل لخلق إمكانيات وطنية لإستغلال الموارد الطبيعية بشكل منتج على المدى البعيد. على سبيل المثال، لأن شركات البترول الأجنبية لم ترغب في تحويل التقنيات الأساسية في استخراج البترول أو التكرير إلى البلد المضيف، أنفقت البرازيل بكثافة ونجاح في تنمية مثل هذه الإمكانيات من خلال مؤسسة بتروراس Petrobras المملوكة للدولة.

حتى إذا قررت الدولة بيع حقوق الاستثمار، يجب توخي الحذر بإيجاد النماذج الصحيحة للعقود - والتراخيص، والمشاريع المشتركة، أو ترتيبات الإنتاج المشترك (لمراجعة مشاكل وميزات هذه النماذج، راجع رادون، 2005). بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تكون الحقوق قابلة للتجديد بعد فترة زمنية قصيرة نسبياً (10 أو 20 سنة)، لكي تتم إعادة النظر في الوضع في ضوء تطور الإمكانيات القومية، التي يصعب تنبؤ مسارات نموها بدقة. علاوة على ذلك، في حالة منح أو بيع الحقوق لشركة أجنبية، يجب تصميم عقود عملية البيع والعقود الناتجة لتفعيل تحويل القدرات الإدارية والتقنية أو حتى الإنتاجية من قبل الشركة الأجنبية. ويمكن تحقيق ذلك عن طريق اتفاقية مشروع مشترك مع شركة وطنية - عامة عادة - أو عن طريق طلبات صريحة لنقل أنواع متعددة من الإمكانيات، مثلاً، نقل التقنيات، والتدريب الإداري وتدريب العمال، لكي يكون البلد قادر على استغلال موارده في المستقبل بقدراته الخاصة، إذا اختار ذلك.

## استثمار الربيع

الأكثر أهمية - وخاصة على المدى البعيد - من طريقة تخصيص الربيع هو الطريقة التي يستثمر بها الربيع. وفي هذا الصدد، يعد الاقتباس التالي من جوزيف ستيجلتزر (2003) متقف جداً.

"يستطيع المرء أن يفكر في الموارد الطبيعية، النفط، على أنه سلعة رأسمالية. وهو حقاً سلعة رأسمالية، فهو سلعة رأسمالية موجودة في جوف الأرض، وما تفعله عند بيع النفط هو أخذ ثروة البلد ونقلها من تحت الأرض إلى فوق الأرض. والآن حيث أنك قد نقلتها من تحت الأرض إلى فوق، فالسؤال الذي يطرح نفسه هو عما إذا أصبحت البلد أغنى أم أفقر نتيجة لذلك. ويعتمد الجواب على ما تفعله بهذا المال. فإذا أنفقته في مجرد الاستهلاك، عنئذ تكون أفقر. فقد كانت لديك ثروة، ولم يعد لديك تلك الثروة. - هذه الثروة اختفت. وإذا أخذتها من تحت الأرض إلى فوق الأرض وحولت هذا النفط إلى طرق أو سلع رأسمالية، عنئذ يمكن أن تكون أغنى، إذا كانت تلك السلع الرأسمالية التي استبدلت بها النفط ذات إنتاجية عالية. إنها شبيهة بمشكلة تخصيص حافظة السندات والأوراق المالية: إذ أنك تحول رأس المال من شكل إلى شكل آخر. وإذا أتممت هذه العملية بشكل رأسمال، فأنت أكثر ثراءً.

<sup>15</sup> لعنة الموارد" هو مصطلح يشير إلى أن العديد من البلدان الغنية بالموارد تعاني من نمو قليل وتوزيع غير عادل للدخل بالرغم من أن الموارد تستطيع أن تدعم النمو وتسمح للدولة بأن تعيد توزيع الدخل دون فرض ضرائب مربكة (من شأنها تخفيض النمو). للحصول على مقدمة سريعة وسهلة الاستخدام حول القضايا التي تحيط "بلعنة الموارد"، راجع ستيجلتزر (2005)

## الاستثمار في الأصول المالية

إن أسهل اختيار يتعلق باستثمار ريع الموارد الطبيعية هو استثمارهم في الأصول المالية، ربما عن طريق إنشاء صندوق مخصص لتلك العائدات، وأن تعيش بعد ذلك على عائداتهم (انظر إطار 15). صندوق النفط النرويجي (المسمى حالياً صندوق معاشات التقاعد الحكومي) هو أفضل مثال معروف لهذا النوع (انظر إطار 14). نظراً للطبيعة المتقلبة لأسعار الموارد الطبيعية، فقد تستخدم هذه الصناديق من قبل البلدان "كصناديق استقرار" تسمح لهم بسلاسة دخلهم وإنفاقهم.

### إطار 15 صناديق الموارد الوطنية

يجب أن يحتوي صندوق الموارد الوطنية على السمات التالية:-

- هدف واضح

- يجب أن يكون مركب من المدى القصير والطويل.
  - يجب أن يوضع في أحكام قانونية، مع إمكانية إرسائه في الدستور مع حواجز تحد من سهولة التعديل، مثل متطلبات الاستفتاء الشعبي العام.
  - يجب تأسيسه كوديعة.
  - تحديد استخدام الأموال من المنظور الزمني وأنواع الاستخدام في إطار سياسة واستراتيجية واضحة
  - الإشراف من قبل من مجلس مستقل مؤلف من أشخاص معينين من الهيئة التنفيذية، والمجلس التشريعي، والمجتمع المدني في بنود منظمة جداً، وبناءً مدعم قانونياً دون تدخل مع الانتخابات المحلية أو الوطنية
  - خبراء للمشورة حول الأثر الاقتصادي.
  - مدراء الصندوق على مستوى عالٍ من البراعة.
  - شفافية مع الإعلان عن الحسابات وتدقيق حسابي مستقل.
- صندوق الموارد الوطنية، يجب ألا يكون:

- امتداد للميزانية، رغم إمكانية كونه مكملاً للميزانية إذا حُدَّ بأنظمة واضحة.
  - آلة صرف المبالغ الصغيرة للحكومة، بما فيها الرئيس التنفيذي.
  - البديل لنظام ضريبي طبيعي.
- لعل أفضل الأمثلة بشأن إدارة مثل تلك الصناديق هم النرويج (إطار 14) وتشيلي، وألبرتا (كندا)، وألاسكا (الولايات المتحدة).
- المصدر: جنيك رادون

خاصة عندما يزداد ريع الموارد فجأة، يكون الاستثمار في الأصول المالية/الأجنبية هو خيار جذاب في المدى القصير لسببين. أولاً، لا يمكن أن تزداد القدرة الاستيعابية للاقتصاد بسرعة، لذلك فمن المرجح أن تكون الإيرادات قد استثمرت في مشاريع منخفضة العائد. وعلاوة على ذلك، إبقاء الأموال خارج البلاد سيساعد في تخفيض الضغط لارتفاع قيمة العملة، وبالتالي تخفيف حدة الداء الهولندي.

مع ذلك، الأصول المالية المضمونة (مثل سندات الخزنة في الولايات المتحدة) من المرجح أنها لا تعطي عائدات عالية، بينما الاستثمار في أصول مالية ذات مخاطر عالية، خاصة في أسواق مالية أجنبية، قد يكون آخر شيء يجب أن يقوم به بلد نامي، وخاصة اعتبار افتقارهم للخبرة المالية. والأكثر أهمية، هو أن الاستثمارات المالية بعيدة الاحتمال عن تعزيز القدرات الإنتاجية في الاقتصاد الوطني. وقد لا يكون ذلك مشكلة كبيرة بالنسبة لبلد متقدم اقتصادياً مثل النرويج؛ لكنها خطيرة بالنسبة للبلدان النامية، حيث لا يزال من الضروري أن يوجه الاستثمار إلى بناء القدرات.

للتلخيص، غالباً ما يكون الاستثمار في الأصول المالية هو أكثر الخيارات أمناً فيما يتعلق بإدارة عائدات الموارد الطبيعية. ولكن، على المدى الطويل، تحتاج البلدان النامية إلى الاستثمار في بناء القدرات الإنتاجية، وإذا ما حدث ذلك، فإن خيار الاستثمار في الأصول المالية ينبغي أن يستخدم في الدرجة الأولى كمقياس للمدى القصير عندما يواجه زيادة كبيرة ومفاجئة في عائدات الموارد.

## إطار 16 صندوق النفط النرويجي

في عام 1990، أنشأت النرويج صندوق النفط (*oljefondet*) - والذي عرف باسم "الصندوق الحكومي ألتقاعدي" (*Statens pensjonsfond*) منذ يناير 2006- لكي يستثمر أجزاء من الفائض الضخم الناتج عن قطاع البترول، من ضرائب الشركات في المقام الأول وكذلك مدفوعات تراخيص التنقيب. لقد أنشأ لمواجهة آثار الهبوط المستقبلي في الدخل، ولكي يخفف من الآثار السلبية السيئة على أسعار النفط المتقلبة بشدة. وتتم إدارته من قبل المصرف المركزي النرويجي.

لقد حافظ الصندوق بشكل صحيح على استراتيجية استثمار حذرة نسبياً، وقد جاء على موقع الانترنت الخاص به أن هدفه هو "عائد مرتفع لا يُلطف من حدة المخاطرة لكي يسهم في حماية أسس الرفاهية المستقبلية، بما فيها رواتب التقاعد القومية". بالتالي، في عام 1998 قط سمح للصندوق بالاستثمار في حقوق الملكية (ولكن حتى 50% فقط من حافظة استثماراته)، ولم يسمح للصندوق حتى سنة 2002 بأن يستثمر في السندات الغير مكفولة حكومياً.

ومنذ عام 2004، تصرف الصندوق تحت توجيه أخلاقي صارم. نتيجة لذلك، في 5 يناير 2006، تمت إزالة الشركات التي تنتج أسلحة مثل بوينغ، ونورتروب غرومان، وأنظمة هونى ول العالمية من حافظة استثماراته. وفي يونيو 2006، تمت إزالة وول مارت من حافظته لأسباب أخلاقية.

من المتوقع أن تكون عائدات قطاع البترول بنحو 1.48 تريليون كرونر نرويجي (245 مليار دولار أمريكي)، وهى الآن في ذروتها وسوف تنحدر في العقود المقبلة. ويعد الصندوق الآن بحجم صندوق تقاعد موظفي القطاع العام في كاليفورنيا، أكبر الصناديق المماثلة في الولايات المتحدة.

المصدر: موقع البنك المركزي النرويجي : [http://www.norgesbank.no/nbim/pension\\_fund/](http://www.norgesbank.no/nbim/pension_fund/)، موسوعة ويكيبيديا على شبكة الانترنت: [http://en.wikipedia.org/wiki/The\\_Petroleum\\_Fund\\_of\\_Norway](http://en.wikipedia.org/wiki/The_Petroleum_Fund_of_Norway)

## الاستثمار في بناء القدرات العامة

يمكن استثمار عائدات الموارد الطبيعية في بناء القدرات "العامة" للاقتصاد. على سبيل المثال، يمكن استثمارها في تحسين الصحة والتعليم الأساسي أو الهياكل الأساسية المادية، مما يعزز القدرات الإجمالية للاقتصاد، بدلاً من تعزيز تلك الخاصة بمجالات محددة.

و يصبح الاستثمار في القدرات العامة غالباً الخيار السياسي الآمن، إذ أن قلة يمكن أن تعترض على مثل هذا الاستثمار نظرياً على الأقل. وبالنسبة للبلدان النامية الأفقر، التي تحتاج إلى استثمار أكثر في القدرات الأساسية، ربما يكون هذا الخيار ضرورة اقتصادية أيضاً. مع ذلك، هذه استراتيجية تحديدية لمعظم البلدان النامية التي أنشأت بالفعل الكثير من تلك القدرات العامة. في مراحل نموهم، قد يحتاجون إلى استثمارات في قدرات محددة. بمجرد تحركنا إلى ما رواء التعليم الأساسي أو الهياكل الأساسية الرئيسية، فليس هناك شيء مثل الاستثمارات في القدرات "العامة". نحن لا نعلم المهندسين نظرياً ولا نبنى الطرق نظرياً: إذ يجب علينا أن نقرر إذا كنا سندريب مهندسين كيميائيين أم مهندسي الكترولنيات؟ كما علينا إعمال العقل في إذا ما كان الطريق السريع المقبل سوف يربط بين مدينة المنسوجات و الميناء أم بين منطقة الغابات و الميناء. <sup>16</sup>PT

لذلك، باستثناء البلدان الأفقر، يجب تكريس جزء صغير من عائدات الموارد الطبيعية فقط للاستثمار في القدرات العامة، ويجب توجيه الباقي نحو تنمية قدرات محددة والتي تحتسب ضرورية للنهوض بالاقتصاد في المستقبل.

<sup>16</sup> التباين بين القدرات "العامة" و "المحددة" أقل حدة في حالة القدرات البشرية. فمتى تم بناء طريق فهو موجود و لا يمكن تحريكه، بينما إذا استثمر الناس في تحصيل قدرات تعليمية أفضل ( تعلم كيفية التعلم) فإن ذلك سيعطيهم عائدات أعلى على الاستثمارات المستقبلية في تحصيل قدرات معينة للحصول على وظيفة. ولكن حتى في تحصيل قدرات تعليمية أفضل، هنالك حد لكمية العلم المحدد الذي يستطيع المرء تحصيله في حياته، فمن المرجح للعامل أن يمضي حياته في مجالات معينة من المعرفة متى اختار مجال عمله الأولي.

## الاستثمار في التنوع المتقارب

والخيار الآخر هو استثمار عائدات الموارد الطبيعية في مجالات متنوعة ذات صلة بأسس هذه الموارد. لذا، على سبيل المثال، نوعت السويد بنجاح بدءاً من موارد الغابات إلى صناعة الورق والأثاث؛ ثم إلى صناعة آلات تصنيع الورق وآلات تصنيع الأثاث، وأخيراً إلى جوده عالية في تصميم الأثاث وخدمات أسلوب الحياة (ويجسد ذلك بصورة جلية في شركة الأثاث الشهيرة أيكيا (IKEA). كما نجحت في التنوع من مخزون الحديد الخام إلى صناعة الحديد والصلب، ومن ثم، إلى مختلف المنتجات المرتكزة على الصلب بما فيها السفن، والسيارات، والعتاد الحربي. كمثال آخر، حققت ماليزيا نجاحاً باهراً في التنوع من زيت النخيل الخام إلى زيت النخيل المكرر، مع نجاح معتدل في التنوع من إنتاج المطاط إلى صناعة إطارات السيارات (أنظر إطار 17 لمزيد من التفاصيل).

إن التنوع المتقارب هو بحق خيار "طبيعي" الذي يتطلع إلى الأمام. بعض الأنشطة تؤدي إلى البعض الآخر، والتي تزودهم بالطاقت أو تشتري منهم. وقد قامت طريقة الترابط التقليدي لألبرت هيرشمان Albert Hirschman وطريقة المدخل والنتاج لويستلي ليونتوف Wassily Leontief على نفاذ بصيرة تام.

مع ذلك، بالنسبة لمعظم الموارد الطبيعية، يكون مجال التنوع المتقارب محدوداً تماماً - إذ هناك حدود للمجالات التي يمكن للمرء أن ينوع من البن أو الأسماك. وهناك بعض الموارد التي تحمل في جعبتها قدراً أكبر من التنوع المتقارب - خام الحديد، أو الغابات، أو النفط. ولكن، حتى أن هذه المجالات، تتطلب درجة ما من التنوع الغير متقارب، إذا لم يتقدم التنوع المتقارب إلى أعلى سلسلة القيمة. على سبيل المثال، خام الحديد "متصل" بصناعة السيارات، التي تستخدم الكثير من صفائح الصلب، ولكن يتطلب تطوير صناعة السيارات العديد من الصناعات الأخرى، التي "ليست لها صلة" بخام الحديد (مثلاً، الإلكترونيات، والزجاج، والمطاط، والطلاء). لذلك، حتى هذه الموارد الطبيعية التي تحمل قدرة كبيرة على جلب وجذب تنوع متقارب من الاستثمار في صناعات أخرى، من المحتمل أن تعلق بأنشطه ذات قيمة مضافة منخفضة، إلا إذا تم تطوير هذه الصناعات الغير متصلة بها.

### إطار 17

#### التنوع الذي يعتمد على الموارد الطبيعية: الحالة الماليزية

في ظل حكم الاستعمار البريطاني، كانت ماليزيا منتج رئيسي للقصدير والمطاط. بعد استقلالها عام 1957، حاولت ماليزيا التنوع بعيداً عن القصدير والمطاط، ولكن حتى أواخر السبعينيات كان المطاط والقصدير يشكلان حوالي 60% من صادرات البلد.

ومنذ السبعينات، شجعت الحكومة التنوع من المطاط والقصدير. وتمت محاولة التنوع "الأفقي" إلى سلع أخرى. فعلى سبيل المثال، تم تشجيع إنتاج زيت النخيل والكاكاو بدعم خاص لهذه المحاصيل. وكذلك نمت صادرات الأخشاب والنفط والغاز المكتشف حديثاً. وتم تشجيع التنوع "الرأسي" أيضاً، خاصة من المطاط وزيت النخيل.

لم تكن محاولة ماليزيا التنوع من المطاط إلى تصنيع الإطارات فعالاً تماماً لأنه فشل في الوفاء بمتطلبات نجاح التصدير مقابل الحماية الممنوحة إلى (المملوكة للأجانب) مصانع الإطارات. ويتباين ذلك مع نجاح صادرات الإطارات الكورية وهي الدولة التي لا تنتج المطاط ولا النفط (المواد الخام المطلوبة للمطاط الاصطناعي). وكان نجاح كوريا في تصدير الإطارات ممكناً من خلال شروط تصدير صارمة مفروضة على مصنعي الإطارات (المملوكة محلياً) جعلتهم يحققون الكفاءة الاقتصادية.

وبعكس صناعة الإطارات، كان لماليزيا نجاح باهر في التنوع من زيت النخيل الخام إلى زيت النخيل المكرر عن طريق فرض ضريبة تصدير عالية على صادرات زيت النخيل الخام في السبعينات، وبالتالي استقطبت استثمارات هائلة إلى تكرير زيت النخيل. ومنذ منتصف الثمانينات أصبحت ماليزيا من البلدان الرائدة في تقنية تكرير زيت النخيل.

المصدر: جومو و روك (1998)، (Jomo & Rock 1998)

لذلك، بينما يجب استغلال إمكانيات التنوع المتقارب بأكملها، ففي المدى البعيد، يجب التحول إلى التنوع الغير متقارب في مجالات تكنولوجيا حيوية. علاوة على ذلك، أن التنوع غير المتقارب غالباً ما يكون ضرورياً للوصول إلى الحد الأقصى من التنوع المتقارب.

## الاستثمار في التنوع غير المتقاربة

عائدات الموارد الطبيعية بحاجة أيضاً إلى الاستثمار في "التنوع غير المتقارب". هناك مجال محدود جداً للتحرك في التنوع المتقارب، كما ذكرنا فيما سبق بالنسبة لمورد يستخدم على نطاق واسع كالأخشاب أو خام الحديد. فلكي تتحقق التنمية المستدامة في المدى البعيد، يجب على البلدان استعمال عائداتها من الموارد الطبيعية للتنوع في صناعات غير متقاربة والتي هي حيوية تكنولوجياً بشكل كبير جداً.

نوكيا، الشركة الفنلندية، والشهيرة بصناعة الهواتف النقالة، تقدم أفضل مثال على التنوع الناجح غير المتقارب الخارج من الموارد الطبيعية (انظر إطار 18). إذ بدأت نوكيا كشركة تعمل في قطع الأخشاب، ثم امتد نشاطها فيما بعد إلى المطاط والكابلات الكهربائية ومحولات الهواتف وحديثاً إلى الإلكترونيات والاتصالات الهاتفية النقالة. من الشيق، أن الشركة أمضت سبعة عشر عاماً في حقل الإلكترونيات دون أن تحقق ربحاً؛ و يدل ذلك على أن فترة إثمار التنوع غير المتقارب قد تستغرق سنوات طويلة<sup>17</sup>PT

### إطار 18

#### من قطع الأشجار إلى الهواتف النقالة: قصة نوكيا

شركة نوكيا الفنلندية، تعرف اليوم بأنها صانعة أحدث الهواتف النقالة على الإطلاق. مع أنها أنشئت كشركة لتقطيع الأشجار في عام 1965.

بدأ شكل مجموعة نوكيا الحديث بالظهور عندما قامت شركة المطاط الفنلندية (المؤسسة في 1898) بشراء غالبية الأسهم في نوكيا سنة 1918، وشراء غالبية أسهم أشغال كابلات فنلندا (المؤسسة سنة 1912) في 1922. وأخيراً، اندمجت الشركات الثلاث سنة 1967 لتشكل شركة نوكيا. ويختصر المراقبون في فنلندا طبيعة الدمج بالقول أن الاسم جاء من تجهيز الأخشاب، والإدارة من مصنع الكابلات، والمال من صناعة المطاط.

تأسست شركة نوكيا للأعمال التجارية الإلكترونية في عام 1960 والتي يمثل هاتفها النقال جوهر نشاط الشركة في الوقت الراهن. حتى 1967، عندما تم الدمج بين الشركات الثلاث، كانت الإلكترونيات تشكل 3 في المائة من إجمالي مبيعات نوكيا. وسجل قسم الإلكترونيات خسائر لمدة 17 سنة، مسجلاً أول أرباح في 1977.

وكانت أول شبكة هاتف خلوي نقال في العالم والتي تعرف اختصاراً باسم إن أم تي NMT قد عرفت في البلاد الإسكندنافية سنة 1981، وقامت نوكيا بتصنيع أول هواتف خاصة بالسيارات لحساب شركة إن أم تي NMT. وانتجت نوكيا أول هاتف يدوي نقال سنة 1987. وتوالت الأحداث تبعاً ركوباً للموجة العارمة، وتوسعت نوكيا و اتسعت سريعاً خلال الثمانينات واشترت سلسلة من شركات الإلكترونيات والاتصالات في كل من فنلندا، وألمانيا، والسويد وفرنسا. وأصبحت أعمالها الرئيسية منذ التسعينات هي صناعة الهواتف النقالة.

بحلول عام 1990 أصبحت نوكيا رائدة ثورة الاتصالات النقالة وإحدى علامات العولمة. والواقع أن فنلندا كانت تصنّف كافة الشركات التي تحمل ملكية أجنبية بأكثر من 20 في المائة كشركات "خطيرة" حتى سنة 1987، أو أن ذراعها الإلكتروني قد مارس تدمير "قيمة الأسهم" المقدسة بتحقيق خسائر لمدة 17 عاماً الأولى، ولكن كل هذا يتناساه المتحمسون للعولمة اليوم.

المصادر: ستاينبوك (2001)، تشانج (2004 ب).

الموقع الرسمي لنوكيا على شبكة الانترنت: [http://www.nokia.com/link?cid=EDITORIAL\\_3913](http://www.nokia.com/link?cid=EDITORIAL_3913)

إن التنوع غير المتقارب بالطبع هو أصعب الخيارات، بفترة إثمار طويلة. وهو يحتاج أيضاً إلى تخطيط صناعي جيد للمدى الطويل، الذي قد يكون صعباً على البلدان النامية الأكثر فقراً التي تفتقر إلى القدرات الإدارية، على الرغم من أنه يمكن بناء تلك الإمكانيات بسرعة نسبياً، على عكس الحكمة التقليدية (انظر إطار 11 أعلاه).

مع ذلك، كما نلاحظ من مثال نوكيا، يمكن أن يجلب التنوع غير المتقارب في صناعات ذات تقنية حيوية عالية أعلى العائدات، ولو بعد فترة إثمار طويلة U<sub>I</sub>. لذا يجب توجيه الجهود للابتعاد عن الصناعات القائمة على المصادر الطبيعية في المدى البعيد عن طريق التنوع الغير متقارب. ولكن نظراً لطول فترة الإثمار، فإنه من الضروري في المدى القصير والمتوسط اتخاذ خيارات أخرى تكمل هذا الخيار وتنتج مزيداً من العائدات الفورية.

<sup>17</sup> إن التركيز على المدى البعيد لا يجب أن يفهم كالقول بأن كل شيء سينجح إذا أعطي المدة الكافية ولذا يجب دعم أي مشروع. فمن المهم معرفة متى نقبل الفشل ونوقف الخسائر. ليس هنالك قاعدة واضحة لهذا ولكن بعد بضع سنين من النمو يجب أن تظهر الشركة تحسناً في الأداء لتبرر استمرار الدعم.



## اختيار المزيج السياسي الصحيح.

يجب أن تعتمد استثمارات عائدات الموارد الطبيعية، في التنوع ( المتقارب أو الغير متقارب)، على استراتيجية إنمائية مترابطة منطقياً. قد يتم تنفيذها عن طريق مؤسسة مملوكة من الدولة (في هذه الحالة يجب التقيد بالنقاط الواردة في القسم الثاني التي تحتاج إلى الاهتمام) أو عن طريق استعمال العائدات لتوفير الإعانات المالية (المباشرة وغير المباشرة بواسطة تعريفات جمركية وأشكال أخرى من الحماية التجارية) إلى شركات القطاع الخاص التي تؤسس صناعات جديدة (من أجل ذلك، راجع مذكرة سياسات الاستثمار والتقنية من هذه السلسلة).

سوف يختلف المزيج الملائم لمختلف إستراتيجيات استخدام عائدات الموارد - استثمار مالي، واستثمار في بناء القدرات العامة، والاستثمار في التنوع المتقارب والاستثمار في التنوع الغير متقارب - عبر البلدان، لكنه من المرجح أن يشمل الخيارات الأربعة جميعها، مع أهميتهم النسبية المتفاوتة عبر البلدان والمتغيرة بمرور الزمن، وحتى في البلد ذاته. وتم تلخيص مزايا وعيوب كل خيار وإجراءات السياسة الموصى بها في إطار 19.

على سبيل المثال، في المرحلة الأولية للتنمية، قد تكون الاستثمارات المالية والاستثمارات في بناء القدرات العامة أكثر أهمية، بينما سوف يصبح الطريقتان الآخران أكثر أهمية عندما يتطور الاقتصاد. بالمثل، قد تتبادل الأهمية النسبية للتنوعيات المتقاربة والغير متقاربة، عندما قد تحتاج البلدان أولاً إلى التنوعيات الغير متقاربة لتقفز إلى مرحلة جديدة، بينما قد تكون فترة اندماج الصناعات الجديدة عن طريق التنوع المتقارب ضرورية بعد دخولها صناعه جديدة.

## إطار 19 خيارات لإدارة الموارد الطبيعية

### U خيار رقم (1): بيع حقوق التنقيب

#### مزايا:

- يمكن أن يكون الخيار الوحيد إذا كان البلد يفتقر إلى الإمكانيات الإنتاجية بدرجة قصوى.

#### عيوب:

- قدرات إدارية ضعيفة تجعل من الصعب عقد صفقة رابحة مع مستثمرين أجنبين.
- من الممكن خلق متسع أكبر للفساد.
- عائد منخفض على المدى البعيد.

#### إجراءات السياسة الموصى بها:

- يجب أن تتم عملية البيع بشفافية لمنع الفساد.
- يجب أن تكون العقود قابلة للتجديد بعد مدة قصيرة نسبياً (فرضاً 10 سنوات) لكي تسمح بإعادة المفاوضات حسب التغيرات التي تحدث في إمكانيات البلد.
- يجب تصميم العقود بشكل يسمح بتحويل القدرات.

### U خيار رقم (2): الاستثمار في الأصول المالية

#### مزايا:

- خيار جيد خاصة عندما تزداد العائدات فجأة، حيث يمكنه الالتفاف حول مشكلة ضعف القدرة الاستيعابية، ومن الممكن أيضاً أن يخفف من الداء الهولندي.

#### عيوب:

- غالباً، لا تعطي الأصول الآمنة عائداً مرتفعاً، بينما الاستثمار في أصول مالية تحمل مخاطر عالية، سيكون آخر شيء يجب لبلد نام أن يفعله.
- لن يعزز القدرات الإنتاجية للاقتصاد القومي.

#### إجراءات السياسة الموصى بها:

- يجب أن تستخدم كمقياس للمدى القصير فقط عند مواجهة زيادة كبرى مفاجئة في عائدات الموارد.

### U خيار رقم (3): U: الاستثمار في بناء القدرات العامة

#### مزايا:

- من المرجح أن يكون خياراً آمناً سياسياً.
- بالنسبة للبلدان النامية الأفقر، من المرجح أن يكون أيضاً خياراً اقتصادياً ضرورياً.

#### عيوب:

- الاستراتيجية المحدودة لمعظم البلدان النامية التي أنشأت بالفعل الكثير من هذه القدرات العامة.

#### إجراءات السياسة الموصى بها:

- باستثناء البلدان الأكثر فقراً، يجب تخصيص جزء قليل من عائدات الموارد لهذا الخيار، بينما يوجه الجزء الأكبر المتبقي لتنمية قدرات صناعية معينة.

#### الخيار رقم (4): استثمار في التنوع المتقارب

مزايا:

- خيار "طبيعي" فيه تطلعات أمامية أيضا

عيوب:

- بالنسبة للعديد من الموارد الطبيعية، تكون إمكانية التنوع المتقارب محدودة. (مثال، البن)
- حتى لتلك الموارد القليلة ذات الإمكانية الواسعة للتنوع المتقارب، (مثل الحديد الخام، الغابات، النفط). فقد تصل إلى حائط مسدود مع أنشطة منخفضة القيمة، إلا إذا أكملت بتنوع غير متقارب.

إجراءات السياسة الموصى بها:

- يجب استغلال إمكانية التنوع المتقارب بأكملها.
- يحتاج إلى التنسيق بعناية مع التنوع الغير متقارب لكي يصل مداه إلى الحد الأقصى.
- على المدى البعيد، يكون التحول إلى التنوع الغير متقارب في مجالات تقنية حيوية ضرورياً.

#### خيار رقم (5): استثمار في التنوع الغير متقارب

مزايا:

- أفضل استراتيجية إنتاجية على المدى الطويل، إذا تنوعت في صناعات تكنولوجية حيوية.

عيوب:

- من الصعب جداً إدارتها
- فترة الإثمار طويلة

إجراءات السياسة الموصى بها:

- يجب أن يكون هذا هو الهدف النهائي، ولكن نظراً لفترة الإثمار الطويلة، يكون من الضروري ضمها مع خيارات أخرى تنتج عائدات فورية أكبر.

### **الاقتصاد السياسي لإدارة ريع الموارد الطبيعية**

اهتمام رئيسي واحد فيما يخص إدارة الموارد الطبيعية هو القابلية الزائدة لتعرض إدارتها إلى الفساد.

يجادل البعض بأن الموارد المعدنية مركزة عادة في أماكنهم الطبيعية (ما تسمى "نقطة الموارد") و بالتالي تسهل "سرققتها" أو "سلبها" (أي تحمل إمكانية عالية للنهب). ويجادلون بأن الإمكانية العالية للنهب تجعل منع الفساد والمحاولات الخاصة للاستيلاء على الريع (عن طريق السياسات و العنف) أمراً أكثر صعوبة. وعلى النقيض من ذلك، يشير نفس الرأي إلى أن الموارد الزراعية، مثل البن والكاكاو، متفرقة ومشتتة أو تتميز (بما يسمى "تشتت الموارد") تتطلب عملاً مستداماً لتدر دخلاً، مما يجعل مسألة نهبها أكثر صعوبة.

في حين وجود بعض الحقيقة في هذه الحجة، إلا أنه يجب ألا نأخذ الخصائص الطبيعية للموارد كما هي معطاة. بناءً على إمكانيات الدولة السياسية والإدارية، يمكن أيضاً تركيز الموارد الزراعية إلى أقصى درجة، حيث أن الحكومة مكونة من شخصيات يتصفون بالأمانة وتتم مراقبتهم الجيدة من المجتمع المدني، قد يصعب من سلب الموارد الطبيعية، حتى لو كانت تلك الموارد مركزة جغرافياً تماماً، فالطبيعة ليست قدراً محتوماً.

إن مجالس التسويق الإفريقية هي على الأرجح أفضل آلية استخدمت لتركيز الموارد الزراعية. أقل شهرة ولكن تتساوى من حيث الأهمية، حقيقة أن بلدان مثل تايبوان (الإقليم الصيني) وجمهورية كوريا كانتا قادرتين على تركيز إنتاجيهما الكلي من الأرز تقريباً. وتم تحقق ذلك عن طريق بيع إجباري للأرز إلى الجمعية الزراعية التعاونية التي تسيطر عليها الحكومة، حيث أنها تسيطر على توريد الأسمدة الكيماوية ونظام الري، مما لا يسمح أبداً للمزارعين بخيار الخروج عن هذا الواقع. بالمقابل، استطاعت النرويج عن طريق صندوق النفط وحالة الرفاهية الاجتماعية المغلفة بنظام سياسي نظيف، أن توزع عائدات البترول بشكل متساو وعادل (انظر إطار (14).

إذاً، إمكانية النهب قد تكون نتيجة السياسات والقوانين أكثر من كونها صفة طبيعية مستمرة للمورد الطبيعي المعني. لا يوجد شيء محتوم حول ما يسمى "اللعنة الموارد". فإذا لم يكن هناك ما هو مُقدر مسبقاً حول إمكانية

نهب موارد بعينها، أو إمكانية فساد قد يحيط بها، أصبح من الممكن التفكير في وسائل لتخطيط نظام لإدارة عائدات الموارد، نظام أقل فساداً وأكثر مساواة مع نتائج أكثر استدامة وعدلاً.

فأول ما يتوجب فعله هو تصميم نظام لتخصيص حقوق استثمار الموارد الطبيعية، يكون أقل ميلاً إلى الفساد. وهذا يتطلب أن يكون النظام شفافاً وغير معقد، كي يسهل مراقبته من الخارج. ومن الأفضل أن خضع النظام إلى مراجعة متكررة نسبياً، حتى يتثنى تصحيح القرارات الخاطئة على الفور.

في الوقت ذاته، فكرة إنشاء صندوق واحد لعائدات الموارد يتمتع بالشفافية فكرة جيدة، أفضل من تركها مشتتة في أوعية صغيرة مختلفة. وهذا سيسهل مراقبة استخدام هذه العائدات؛ وبالتالي، يؤمن توظيفها بطريقة عادلة وقابلة للتنمية، ويكبح سوء الاستخدام.

ومع درجة معقولة من الشفافية في النظام وتدقيق محاسبي مناسب، وآليات المساءلة، يكون الصندوق الواحد أفضل ومراقبته أسهل بكثير. يمكن تعزيز ذلك عن طريق مسؤوليات المراقبة المندمجة في هيئة إشرافية واحدة، كما تمت مناقشته أعلاه بالنسبة لإدارة المؤسسات المملوكة للدولة.

إن منع سوء الاستخدام والفساد والغش ليس سهلاً. فقد أشار ستيجلنز (2006) أن الغش في عائدات الموارد منتشر، وليس من السهل كشفه، حتى في بلدان مثل الولايات المتحدة. ولكن من الضروري بذل جهد شاق للتأكد من أن هذه الثروة تنتسب إلى كل فرد، بما فيهم الأجيال القادمة، في البلد، وليست مخصصة من أقلية صغيرة.

## 4. ملحق

### ملحق 1: إدارة وتنمية الموارد الطبيعية

نظراً للصعوبات في إدارة وتنمية الموارد الطبيعية، يقدم هذا الملحق بعض الإرشادات في هذا الشأن، مركزاً على الموارد الغير متجددة.

#### إطار ملحق 1

#### مؤسسات الموارد الطبيعية المملوكة للدولة

مؤسسات الموارد الطبيعية المملوكة للدولة هي، أو يجب أن تكون المدراء والأوصياء على أصول قومية غير متجددة. ولكن مؤسسات الموارد الطبيعية المملوكة للدولة هي مشاريع خطيرة، ومعرضة للفشل الذريع بسبب:-

- تكاليف ضخمة للتقيب والتنمية
- استثمار رأسمال ضخم.
- تقلبات أسعار السلع في السوق.
- ضغوط تنافسية من منتجين آخرين.
- توافر الخبراء والخدمات الماهرة.

بما أنه لا يجب أن تكون مؤسسات الموارد الطبيعية المملوكة للدولة هي المشغلة بذاتها، يجب أن تكون:-

- خالقة/محولة للثروة الوطنية.
- المشرفة أو المُشرفة المشغلة.
- مديرة السياسة والاستراتيجية.
- مسؤولة للدولة والمجتمعات المتأثرة.

في الوقت ذاته، يجب إدراك وبوضوح أن المؤسسات المملوكة للدولة ليست هي المنظمة بنفسها، ولذلك تحتاج إلى التنظيم.

#### مؤسسات الموارد الطبيعية المملوكة للدولة تتطلب هيئة محنكة مع:

- سياسات وخطط واضحة.
- اهتمامات استراتيجية وتنظيمية وتجارية.
- استثمارات.
- اهتمامات تقنية وإدارة.
- اهتمامات بالأثار الاجتماعية والبيئية.
- أشخاص موهوبون.
- القدرة على فصل الاهتمامات التنظيمية مثل البيئة والصحة والسلامة عن الاهتمامات غير التنظيمية مثل الاهتمامات التجارية.

أمثلة من مؤسسات الموارد الطبيعية المملوكة للدولة تتم إدارتها باستحسان: سناتأويل بالنرويج وأرامكو السعودية بالمملكة العربية السعودية.

المصدر: جينيك رادون Jenik Radon



## إطار ملحق 2 إدارة تنمية واستكشاف الموارد الطبيعية

فيما يلي لائحة لبعض القضايا المهمة المتعلقة بإدارة تنمية واستكشاف الموارد الطبيعية.

1. البيانات/المعلومات.
  - تحتاج إلى بيانات الاستكشاف: وهي مكلفة.
  - تحتاج إلى بيانات السوق.
    - مثلاً، ما هي الأسواق المحتملة، نبذة عنها، الخ
2. الاستكشاف
  - مكلف مع خطر عدم وجود اكتشاف تجاري.
3. التنمية.
  - مكلفة وعلى المدى البعيد بالتحديد.
4. التفاوض: مفتاح التنمية والاستكشاف
  - بحاجة إلى "شركاء".
    - سواء كانوا شركاء حقيقيين أو موردين خدمات، الخ
  - يحتاج إلى التفاوض على كل شيء.
    - كل أنواع الاتفاقيات: التنقيب والتنمية والخدمات والتسويق.
  - التفاوض مهارة.
    - لا يستطيع كل فرد أن يتفاوض بفعالية.
  - الأهمية في التفاصيل.
    - لا بد من توكيل أناس من الخارج لبعض المهام/المسئوليات (الارتباط بالخبراء).
      - التفاوض.
      - القانونية.
      - التقنية، بما فيها البيئية، الخ
      - المالية
      - تذكر: الخبراء مكلفون وغالباً ما تحصل على ما تدفع من أجله
  - تأكد من أن الخبراء ليس لديهم تضارب مصالح، (أي مستقلين فعلاً): اعرف من هم عملاؤهم.
  - البنود: التعويض، التشغيل، الإنهاء... الخ
    - يحتاج إلى تعويض عن الأصل (أي المورد الطبيعي)
    - أنواع مختلفة من التعويض.
      - مثل: رسوم مقدمة، ضرائب أرباح، ضرائب الكسب السريع.
    - ترى الصناعة ضرائب الكسب السريع غير مقبولة ولكن يجب اعتبارها، مثال، الارتباط بأسعار السوق.
    - جميع الشركات تبني قرارات الاستثمار على العائدات المتوقعة، والعائدات الزائدة هي هبة غير متوقعة.
  - قضايا تنظيمية.
    - يجب إدراجها في التنظيمات والقوانين، وليس الاتفاقات.
  - لو كان النظام القانوني غير مناسب يمكن الالتفات إلى أنظمة قانونية أخرى

- نوع الاتفاقات (لن تتم جميعها داخلياً من قبل المؤسسات المملوكة للدولة)
  - الاستكشاف، والتنمية والإنتاج
  - مشاركة الإنتاج
  - الترخيص
  - المشاريع المشتركة
  - التسويق والتوزيع
  - الخدمة
  - ملاحظة: كل شكل مختلف وله هدف مختلف ونتائج مختلفة
- تذكر: الشركاء المتوقعون لهذه الاتفاقات عادة يكونون شركات متعددة الجنسية لها خبرة ومعرفة كبيرة وطاقتهم محترف قوي
  - يجعل التفاوض صعباً
  - كل شرط من الاتفاق يجب التفاوض بشأنه
  - عقود الخدمة غير مرغوبة عند الشركات الدولية لأن عائداتها قليلة
  - من الصعب إيجاد شركات مستعدة للمشاركة بالمعرفة من أجل تعويض نوع الخدمة
  - تأكد دائماً أن الشركة الأم مسؤولة قانونياً وتعاقدياً، بما في ذلك من خلال ضمانات
  - المسؤولية والمحاسبة تتوقف فقط على ولا يجب أن تكون محدودة بالمساعد
  - كون أحد الشروط متبع في القطاع، لا يجعله صحيحاً، أو عادلاً أو مقبولاً
  - مثال: فقرات الاستقرار التي تتضمن بنوداً بخلاف نظام ضريبي ثابت لفترة زمنية محدودة
    - تجعل الحاضر دائماً
    - تقيّد حق الدولة في فرض قوانين وأحكام جديدة

#### 5- الإشراف/إدارة العمليات

- خطط الاستكشاف
- خطط التنمية
- خطط الإنهاء والتنازل
- خطط/دراسات الآثار الاجتماعية

#### 6- إمكانية الحصول على رأس المال

- المؤسسات المملوكة للدولة يجب أن يكون لديها القدرة على اقتراض مبالغ كبيرة
- تحتاج إلى أن تكون قادرة على منح الأمن

المصدر: جينيك رادون Jenik Radon



## ملحق 2. دور حقوق الملكية في التنمية الاقتصادية PT\*

هناك تأكيد شديد على أهمية حقوق الملكية في بحث حديث قويم الرأي (راشد). والمنطق خلفه بسيط، ولكنه قوي. تم الجدل بأنه يجب علينا أن نعطي الناس حق المطالبة بثمار استثماراتهم، لتشجيعهم على الاستثمار وزيادة الإنتاجية. عند وضع مثل هذه الحجج، تمت الإشارة إلى أن مثل هذا الحق يجب أن يكون "خاصاً" لأنه إذا كان أي شيء مملوكاً جماعياً، فلن يراعه أحد كما يجب أن يكون.

وتم التعبير عن هذه الفكرة بأفضل ما يكون بما يسمى "مأساة المشاع"، بحيث تكون أرض المراعي المفتوحة قد استنفذت ما بها من كلاً بسبب ضرر كل فرد، لأنه دائماً ما تكون من مصلحة الفرد ترك مواشيه ترعى بقدر المستطاع، دون اعتبار لاستدامة أرض المراعي.

وينطبق المنطق ذاته على المؤسسات المملوكة للدولة، عندما تم الجدل بأنه ما من مواطن (الموكل) لديه الحافز لأن يستثمر في مراقبة مدراء المؤسسة المملوكة للدولة (بصفتهم وكلاء عنه)، لأنه تتم مشاركة الجميع في المكاسب الناتجة عن الإدارة الأفضل؛ بينما تبقى التكاليف على عاتق الأفراد.

إلا أنه يوجد العديد من المشكلات في هذه الجدلية.

### مشكلة القياس

بادئ ذي بدء، بعكس بعض المؤسسات الأخرى (مثل البيروقراطية، أو النظام المالي) يكون نظام حقوق الملكية معقداً ذو مجموعة كبيرة من القوانين - القانون العقاري، قانون التخطيط المدني، القانون الضرائبي، قانون الإرث، قانون العقود، قانون الشركات، قانون الإفلاس، قانون حقوق الملكية الفكرية، وما يتعلق بالملكية المشتركة من أعراف، أوردنا أكثرهم أهمية فقط.

ولأنها مكونة من مثل هذه العناصر المتعددة، فقد يكون مستحيلاً أن "ندمج" كل هذه المؤسسات في مؤسسة واحدة تسمى نظام حقوق الملكية.

في ضوء استحالة تجميع كافة عناصر نظام حقوق الملكية في مؤشر واحد قابل للقياس؛ تميل الدراسات المبنيّة على الملاحظة والتجربة للاعتماد على مقاييس غير موضوعية "للجودة" الكلية لنظام حقوق الملكية.

يعتمد الكثيرون على دراسات مسحية بين رجال الأعمال (خاصة الأجانب)، ويسألهم "الخبراء" (أكاديميين، وكبار رجال الاقتصاد في المصارف المركزية والشركات، الخ)، وحتى عامة الشعب، عن كيفية تقييمهم لبيئة الأعمال بوجه عام، وعن جودة مؤسسات حقوق الملكية بوجه خاص.

هذه المقاييس معضلة جداً، حيث أنه يمكن أن تتأثر نتائج المسوح بقوة بالحالة العامة للأعمال، بدلاً من الجودة الكامنة في نظام حقوق الملكية ذاته. على سبيل المثال، عدد كبير من الناس الذين كانوا سعداء جداً بمدح بيئة الأعمال الجيدة في شرق وجنوب شرق آسيا، ولكنهم سرعان ما بدأوا بنقد المحسوبية والعيوب المؤسسية الأخرى في تلك البلدان بمجرد اندلاع الأزمة المالية سنة 1997.

كما هو الحال في كثير من الأمور الأخرى، يجب أن نكون حذرين في قبول البرهان الذي يبين ظاهرياً أن نظام حقوق الملكية "الأقوى" هو أفضل للتنمية الاقتصادية.

\* مقتبس من تشانج، (2007، الوشيك) PT

## مشكلة التغطية

لم يوضح البحث الخاص بحقوق الملكية كافة الأشكال الممكنة لحقوق الملكية. فهو يوضح ثلاثة أنواع من تلك الحقوق بشكل أساسي - المدخل المفتوح، وملكية الدولة، والملكية الخاصة البحتة، وتعتبر الأخيرة هي الأفضل. ولكن هنالك أشكال أخرى هامة من حقوق الملكية.

غالباً ما يغفل عنها في الأدب القويم الرأي (الراشد)، هناك حقوق الملكية الجماعية التي لا تسمح بأي ملكية فردية ولكنها تستند إلى قواعد صريحة عن المدخل والانتفاع. على سبيل المثال، في معظم المجتمعات الريفية، توجد قوانين جماعية لجمع الحطب في الغابة المملوكة للجميع. وعلى الانترنت توجد قوانين تنظم التربح من المصادر المفتوحة لبرنامج الكمبيوتر التي توزع بموجب رخصة عامة شاملة (GPL).

علاوة على ذلك، أشركت التطورات المتلاحقة في الصين في فترة ما بعد الاشتراكية أشكالاً مهجنة من حقوق الملكية على سبيل المثال، TVEs (الشركات البلدية والقروية)، هي شرعية مملوكة قانوناً من الحكومات المحلية، ولكن يتم تشغيلها في أغلب الأحيان بشكل واقعي، ورغم عدم وضوحها قانونياً، فهي تخضع لهيمنة أشخاص محليين ذوي قوة سياسية.

## حدود مفهوم الملكية "الخاصة"

يبدأ الكثير من التحليل الاقتصادي من فرضية أن كافة حقوق الملكية محددة من مصدر خارجي بوضوح. لكن، على أرض الواقع، حقوق الملكية الموجودة هي نتاج للمساومات الاجتماعية السابقة؛ والتي تخضع دوماً للتغيير لأن الناس يحاولون باستمرار خلق حقوق ملكية جديدة، وتوسيع دائرة حدود الحقوق الموجودة، والدفاع عن الحقوق الموجودة ضد هذه الانتهاكات.

نتيجة لذلك، أكثر حقوق الملكية - إن لم تكن جميعها - قد "اقتطعت" بطريقة معقدة جداً، وهناك أمثلة قليلة جداً على وجود ملكية خاصة بحتة، كما هو متصور في كتب الاقتصاد.

يتم فرض سقف أو أرضيات على الأسعار التي يمكن للأفراد أن يشترونها أو يبيعونها بموجبها. على سبيل المثال، يفرض ضبط الإيجارات سقف أسعار على إيجارات العقارات، بينما تؤسس سياسة الزراعة العامة للاتحاد الأوروبي أرضيات للسعر، أي الحد الأدنى للأسعار التي يضمن الاتحاد الأوروبي الشراء بها.

يمكن أن تكون القدرة على استعمال الأصول أو تحويلها محدودة أيضاً. قوانين تقسيم المناطق التي تقيد الطرق التي تستخدم بها الأرض، هي أفضل مثال على ذلك. ومثال آخر، إن العديد من الشركات المنظمة تتمتع بحرية محدودة في قطع رأسمالها المادي، أو في تحديد الأسعار، أو في اتخاذ قرار بالنسبة للمناطق الجغرافية التي يبيعون خدماتها

حتى في حالة عدم وجود مثل هذه القيود الصريحة، تم تضيق الاستخدامات التي يمكن أن يتم بها مورد ما لتكون محدودة. على سبيل المثال، قد أمتلك سكيناً، ولكن قد لا أقتل شخصاً بها. أو قد تملك آلة ما، ولكن لا يسمح لك بتشغيلها من قبل طفل عامل تحت سن معين.

بمعنى آخر، إن تحديد حقوق الملكية لا يكون مستقلاً عما يقره أفراد المجتمع لتكون حقوقاً شرعية والتزامات متناسقة. ما يُقبل على أنه شرعياً يعتمد على سياسات المجتمع المعنية. على سبيل المثال، قد ينظر إلى حظر عمالة الأطفال في مجتمع ما على أنه نوع من التعدي على حقوق صاحب العمل، بينما لا يلقى هذا المفهوم صدىً في مجتمع آخر.

## أمن حقوق الملكية والتنمية الاقتصادية

يفترض في الأبحاث الرائدة (قوية الرأي)، أن الحماية القوية لحقوق الملكية هي الأفضل، لكن لا يمكن أن يكون ذلك صحيحاً كطرح عام.

في الواقع، في هذه الحالة، لا يعني كون حماية حقوق الملكية جيدة، أن الإكثار منها يكون أفضل دائماً. وربما يكون صحيحاً أن الحماية الضعيفة جداً لحقوق الملكية سيئة؛ وقد تكون الحماية القوية المفرطة غير جيدة أيضاً، حيث أنها يمكن أن تنتهي بحماية تقنيات وأشكال تنظيمية بالية. إذا كان الأمر كذلك، فقد تكون هنالك علاقة عكسية على شكل حرف يو "U" حيث يصبح نظام الحماية القوي جداً أو الضعيف جداً غير جيد. اختياريًا، كذلك، طالما أنها فوق مستوى عتبة الحد الأدنى، لن تهم قوة حماية حقوق الملكية كثيراً.

مهما كانت حقيقة العلاقة بين قوة حماية حقوق الملكية والتنمية الاقتصادية، فهي لن تكون على خط مستقيم على الأرجح.

علاوة على ذلك، والأكثر أهمية من وجهة نظر التنمية الاقتصادية، قد لا يكون أثر النمو لحق ملكية معين راسخاً مع مرور الوقت.

فقد يصبح أحد حقوق الملكية جيداً أو سيئاً للمجتمع، بناءً على تغيرات التقنية الضمنية وتعداد السكان وميزان القوة السياسية أو حتى التصورات (الأفكار).

حقاً، هناك أمثلة عديدة في التاريخ، أثبتت أن حفظ بعض حقوق الملكية كان ضاراً بالنسبة للتنمية الاقتصادية؛ بينما كانت مخالفة حقوق الملكية القائمة وإيجاد حقوق ملكية جديدة مفيدة لهذه التنمية.

أفضل مثل معروف هو حركة التطويق في إنجلترا، التي تعدت على حقوق الملكية الجماعية الموجودة عن طريق امتلاكها لأراضي المشاع، ولكنها ساهمت في تنمية تصنيع الصوف عن طريق ترويض تربية الأغنام على الأرض التي امتلكتها.

سجل دي سوتوف (2000) كيف كان الاعتراف بحقوق وضع اليد - خلافاً لحقوق الملكية الموجودة للملاك - حاسماً في تنمية الغرب الأمريكي. كما أن إصلاح الأراضي في اليابان، وكوريا (إقليم نايبان الصيني) بعد الحرب العالمية الثانية تعدى على حقوق الملكية الموجودة لملاك الأراضي؛ ولكنه ساهم في تنمية هذه البلدان فيما بعد. يجادل العديد من الناس بأن تأميم المشاريع الصناعية في فرنسا بعد الحرب العالمية الثانية ساهم في تنمية فرنسا صناعياً، عن طريق تحويل ملكيات صناعية معينة من يد طبقة رأسمالية محافظة غير نشطة إلى مدراء القطاع العام المحترفين المولعين بالتقنية الحديثة والاستثمارات الطموحة.

يمكن أن تستمر الأمثلة إلى ما لا نهاية، ولكن العبرة هي، إذا كان هناك مجموعات قادرة على الانتفاع من بعض الملكيات الموجودة أفضل من أصحابها الحاليين، فقد يكون من الأفضل للمجتمع ألا يحمي حقوق الملكية القائمة وأن يوجد حقوقاً جديدة تحول الملكية المعنية إلى السالف - واضعاً في الاعتبار أن كل ما كان استعماله "أفضل" يكون موضع جدال دائماً، ليس فقط من وجهة نظر اقتصادية؛ بل من وجهة نظر سياسية أيضاً. في مثل هذه الحالة، قد تصبح الحماية القوية جداً لحقوق ملكية معينة عائقاً للتنمية الاقتصادية.<sup>18</sup>PT

<sup>18</sup> وهذه - بالطبع - هي البصيرة الأساسية لنظرية ماركس عن التطور الاجتماعي، حيث من الممكن لنظام حقوق الملكية ("علاقات اجتماعية للإنتاج") التي كانت جيدة سابقاً لتنمية التقنيات، ("قوى الإنتاج") يمكن أن تصبح عقبة إلى مزيد من التنمية لنفس التقنيات ذاتها التي ساعدت سابقاً في ترقيتها.

## 5. مراجع

- Amsden, Alice (1989). *Asia's Next Giant – South Korea and Late Industrialization*, New York and Oxford: Oxford University Press.
- امسدن أليس (1989) *العالمق الآسيوي القادم – كوريا الجنوبية والتصنيع الحديث*، أكسفورد ونيويورك : مطبعة جامعة أكسفورد.
- Chang, H-J. (2000). The hazard of moral hazard – Untangling the Asian crisis. *World Development*, 28 (4).
- شانج، هـ. ج. (2000). خطر الخطر المعنوي - حل الأزمة الآسيوية - التنمية العالمية، 28 (4).
- (2004a). *Institutional foundations for effective design and implementation of selective trade and industrial policies in the least developed countries: Theory and Evidence. In The Politics of Trade and Industrial Policy in Africa: Forced Consensus*, C. Soludo, O. Ogbu and H-J. Chang, eds. Trenton, New Jersey and Asmara, Eritrea: Africa World Press.
- (2004 أ). أسس قانونية للتصميم والتنفيذ الفعال للسياسات التجارية والصناعية المنتقاة في البلدان الأقل نمواً: النظرية والبرهان. في السياسة التجارية والصناعية في أفريقيا: توافق الآراء الاضطراري، سوليودو، أو. أجبو و أتش جي تشانج، ترينتن، نيوجيرزي واسمره، اريتريا : مطبعة أفريقيا العالمية.
- (2004b). *Regulation of Foreign Investment in Historical Perspective. European Journal of Development Research*, 16(3).
- (2004 ب). تنظيم الاستثمار الأجنبي من منظور تاريخي. الجريدة الأوروبية لبحوث التنمية، 16 (3).
- (forthcoming). Understanding the relationship between institutions and economic development: Some key theoretical issues. In *Institutional Change and Economic Development*, H-J. Chang, ed. Tokyo and London: United Nations University Press and Anthem Press.
- (تحت الطبع). فهم العلاقة بين المؤسسات والتنمية الاقتصادية: بعض القضايا النظرية الرئيسية. في التغيير المؤسسي والتنمية الاقتصادية، أتش-جي. تشانج، طوكيو ولندن مطبعة جامعة الأمم المتحدة وأنتم للطباعة.
- and A. Singh (1993). Public enterprise in developing countries and economic efficiency. *UNCTAD Review*, 1993, no. 4
- و أ. سينج (1993). المؤسسات العامة في البلدان النامية والكفاءة الاقتصادية. استعراض الأونكتاد، 1993، رقم 4،
- De Soto, Hernando (2000). *The Mystery of Capital*. London: Bantam Books.
- دي سوتو، هرناندو (2000). لغز رأس المال. لندن: بانتام للكتب.
- Goldstein, Andrea (2002). Embraer: From national champion to global player. *CEPAL Review*, no. 77, August 2002.
- غولدستاين، اندريا (2002). أميراير: من بطل وطني إلى لاعب عالمي. مجلة اللجنة الاقتصادية، رقم 77 / أغسطس 2002
- <http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/0/LCG2180PI/lcg2180i-HGoldstein.pdf>
- Greenwald, Bruce, and Joseph Stiglitz (2006). Helping infant economies grow: Foundations of trade policies for developing countries. *American Economic Review*, 96 (2).
- جرينولد، بروس، وجوزيف ستيجلتيز (2006). مساعدة أنظمة الاقتصاد الناشئة على النمو: أسس السياسات التجارية للبلدان النامية. عرض الاقتصاد الأمريكي، 96 (2).

- IMF (2004). *Public Investment and Fiscal Policy*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- صندوق النقد الدولي (2004). *الاستثمار العام والسياسة الضريبية*. واشنطن العاصمة : صندوق النقد الدولي.
- Johnson, Chalmers (1982). *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press.
- جونسون ، تشالمرز (1982). *ومعجزه الصناعة اليابانية*. ستانفورد: مطبعة جامعة ستانفورد.
- Jomo, K.S., and Rock, Michael (1998). Economic diversification and primary commodity processing in the second-tier South-East Asian newly industrializing countries. UNCTAD Discussion Paper, no. 136. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.
- جومو ، ك.س. ، وروك ، ومايكل (1998). *التنوع الاقتصادي وتجهيز السلع الأولية في بلدان الدرجة الثانية بجنوب شرق آسيا حديثة التصنيع*. ورقة مناقشة الأونكتاد، رقم 136. جنيف : مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية.
- Kessler, Tim, and Nancy Alexander (2003). Assessing the risks in the private provision of essential services. Discussion Paper for G-24 Technical Group, Geneva, Switzerland, 15-6 September 2003. [http://www.unctad.org/en/docs/gdsmdpbg2420047\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/gdsmdpbg2420047_en.pdf)
- كيسلر ، تيم ، ونانسي الكسندر (2003). *تقييم المخاطر في توفير الخدمات الأساسية الخاص*. ورقة مناقشة لمجموعة 24 المجموعة الفنية ، جنيف ، سويسرا ، 6-15 أيلول / سبتمبر 2003. [Http://www.unctad.org/en/docs/gdsmdpbg2420047\\_en.pdf](Http://www.unctad.org/en/docs/gdsmdpbg2420047_en.pdf)
- Radon, Jenik (2005). The ABCs of oil agreements. In *Covering Oil: A Reporter's Guide to Energy and Development*, Anya Schiffrin and Svetlana Tsalik, eds. New York: Open Society Institute.
- شيفرين رادون ، (2005). *ألف باء الاتفاقيات النفطية*. في *تغطية النفط : دليل مراسل الطاقة والتنمية* ، أنيا وسفيتلانا تسلايك ، نيويورك : معهد المجتمع المفتوح.
- قوى الإنتاج (" يمكن أن تصبح عقبة أمام تطورات أخرى من نفس التكنولوجيات ساعدت على تعزيزها من قبل.
- Radon, Jenik (2007). How to negotiate your Oil Agreement, in *Escaping the Resource Curse*, Macartan Humphreys, Jeffrey Sachs and Joseph Stiglitz eds. New York: Columbia University Press.
- جينيك رادون (2007). *كيف يمكنك التفاوض بشأن اتفاقية النفط ، في الإفلات من لعنة الموارد* ماكريتان همفريس ، جيفري ساكس وجوزيف ستيجليتز . مطبعة جامعة كولومبيا
- Roy, Rathin (2006). Fiscal space for public investment: Towards a human development approach. Paper prepared for the G-24 Technical Meeting, Singapore, 13-14 September 2006.
- راتن روي (2006). *المساحة المالية للاستثمارات العامة: نحو نهج التنمية البشرية*. ورقة أعدت لمجموعة ال 24 الاجتماع الفني ، سنغافورة ، 13-14 أيلول / سبتمبر 2006.
- Sappington, David, and Joseph Stiglitz (1987). Privatization, information, and incentives. *Journal of Policy Analysis and Management*, 6 (4).
- ديفيد سابينجتون ، وجوزيف ستيجليتز (1987). *الخصخصة والمعلومات والحوافز*. مجلة *تحليل السياسات والإدارة* ، 6 (4).
- Singapore Department of Statistics (2001). Contribution of government-linked companies to gross domestic product. Occasional Paper on Economic Statistics, no. 22.
- إدارة الإحصاءات في سنغافورة (2001). *مساهمة من الحكومة - ربط الشركات بالنتائج المحلي الإجمالي*. ورقة عرضية على الإحصاءات الاقتصادية ، لا 22.

- Singapore Ministry of Finance (1993). *Interim Report of the Committee to Promote Enterprise Overseas*.  
سنغافورة، وزارة المالية (1993). التقرير المؤقت للجنة لتعزيز المشاريع في الخارج.
- Shin, J-S. (2005). Globalization and challenges to the developmental state: A comparison between South Korea and Singapore. *Global Economic Review*, 34 (4).  
جى-اس شين، (2005). العولمة والتحديات الإنمائية للدولة: مقارنة بين كوريا الجنوبية وسنغافورة. *استعراض الاقتصادية العالمية*، 34 (4).
- Simon, Herbert (1983). *Reason in Human Affairs*. Oxford: Basil Blackwell.  
سيمون، هيربرت (1983). *السبب في الشؤون البشرية*. أكسفورد: باسيل بلاكول.
- Steinbock, Dan (2001). *The Nokia Revolution*. New York: AMACOM.  
دان ستينبوك (2001). *ثورة لنوكيا*. نيويورك: أماكوم.
- Stiglitz, Joseph (2003a). *The Roaring Nineties – A New History of the World’s Most Prosperous Decade*. New York and London: W.W. Norton.  
جوزيف ستيجليتز (2003). *التسعينات -- تاريخ جديد لأكثر العقود ازدهاراً في العالم*. نيويورك ولندن: ث ت نورتن.
- (2003b). Covering Resource Wealth. Presentation at the Initiative for Policy Dialogue/Public Finance Monitor Center Workshop, 20 November, Baku,  
تغطية موارد الثروة. عرض في مبادرة لإجراء حوار بشأن السياسات / رصد المالية العامة حلقة عمل المركز ، في 20 تشرين الثاني / نوفمبر ، باكو ، أذربيجان  
Azerbaijan. <http://www2.gsb.columbia.edu/ipd/bakutranscript.pdf>.
- (2005). Making natural resources into a blessing rather than a curse. In *Covering Oil: A Reporter’s Guide to Energy and Development*, Anya Schiffrin and Svetlana Tsalik, eds. New York: Open Society Institute.  
(2005). تحويل الموارد الطبيعية من نقمة إلى نعمة. في *تغطية النفط: دليل مراسل الطاقة والتنمية* ، أنيا شيفرين وسفيتلانا تساليك ، نيويورك: معهد المجتمع المفتوح. <http://www.revenuewatch.org/reports/072305.pdf>
- (2006). An airport debacle worsened by greed and neglect, *Financial Times*, 22 August 2006.  
(2006). كارثة مطار ساءت بالجشع والإهمال ، فاينانشيال تايمز ، 22 آب / أغسطس 2006.
- World Bank (1995). *Bureaucrats in Business – The Economics and Politics of Government Ownership*. New York: Oxford University Press.  
البنك الدولي (1995). *البيروقراطيون في الأعمال -- الاقتصاد والسياسة في الملكية الحكومية*. نيويورك: مطبعة جامعة أكسفورد.