محددات الأداء الاقتصادي لكل من القطاعين العام والخاص في الوطن العربي

محمد محمود الامام

مستشار اقتصادي ووزير
تخطيط سابق - مصر.

مقدمة

كثر الحديث مؤخراً عن التفريد[1] وأهميته بالنسبة إلى تصحيح الهياكل الاقتصادية في البلدان النامية عامة، والعربية خاصة. وعزز هذا التوجه ما تعرضت له اقتصادات أوروبا الشرقية من مشاكل انتهت إلى تحولات ضخمة على الصعيدين السياسي والاقتصادي. وكان القاسم المشترك في جميع هذه التغيرات ضعف أداء القطاع السائد في الانتاج وهو القطاع العام، بغض النظر عما إذا كان هناك قطاع خاص يعمل إلى جانبه ويثبت جدارته عنه، أو أنه يعمل منفرداً، أو شبه منفرد، ولكنه يعجز عن محاكاة النجاحات التي تحققها اقتصادات أخرى يتولى القطاع الخاص فيها النشاط بصورة أساسية. وتمتد الحوارات من مفاضلة بين القطاعين إلى مناقشة دور «الدولة» في النشاط الاقتصادي عامة، وتجاه قطاع الأعمال بوجه خاص. ونبادر هنا إلى القول إن لفظ «الدولة» (State) يعنى به أصلاً مجمل قطر معين، سواء أخذ شكل وحدة سياسية، أو اتحاد له مركز لاتخاذ أنواع معينة من القرارات التي تنسحب على جميع وحداته دون شرط مشاركة كل منها، مباشرة، في صياغتها. غير أن العرف الشائع يميل إلى اطلاق هذا اللفظ على كل ما له صلة مباشرة بجهة السيادة وهي الحكومة. ومع ذلك فإن تبعية القطاع العام للدولة بهذا المفهوم تجعل الحديث عن الدولة يتجاوز الحكومة ليشتمل على هذا القطاع، تارة، أو يقتصر عليها مستبعداً إياه، تارة أخرى. وسوف نأخذ، في هذه الدراسة، بالتعريف الأضيق للدولة، أي اعتبارها ما يصنف في

---

(١) نستخدم مصطلح «التفريد» للدلالة على لفظ (Privatization) بدلاً من المصطلحات المشتقة من لفظ «خاص» مثل: تخصيصية - خوصصة - خاصخصة... الخ. والواقع أن اللبس يحدث من محاولة ايجاد مقابل للمصطلح المتفق عليه وهو «التأميم» (Nationalization) المشتق من لفظ أمة (Nation). ومع أن الوحدات «المؤممة» تدرج ضمن القطاع العام، فإنه لا يطلق عليها وحدات «معممة». لذا فإن المقابل عليه أن يناظر بين الأمة والفرد. حيث تعني (Private) الفرد او الشخص، ومنه تشتق صفة الخاص أو الشخصي. وهكذا يقابل التأميم التفريد كما يقابل العام الخاص.

الحسابات القومية على أنه قطاع الادارة العامة، ويشتمل على الجهاز التنفيذي أو الحكومة، وعلى أجهزة الرقابة والتشريع والقضاء أيضاً. ونضيف إلى هذا القطاع الأجهزة المشاركة في رسم السياسات الاقتصادية، كالبنك المركزي، وبالتالي فإن المقصود بالقطاع العام يكون قطاع الأعمال الذي تملكه الدولة. ويصبح في وسعنا مناقشة دور الدولة تجاه كل من قطاعي الأعمال: الخاص والعام.

على أن معيار الملكية ليس المعيار الوحيد المستخدم بالنسبة إلى تصنيفات قطاع الأعمال، إذ إن معيار الادارة أصبح يجتذب قدراً أكبر من الاهتمام، لا سيما بعد اتجاه دعاوى التفريد إلى الالتفاف حول صفة الملكية العامة بالمطالبة بتسليم إدارة بعض وحدات القطاع العام إلى القطاع الخاص، وظهور دعاوى مقابلة بتحرير إدارة وحدات القطاع العام لتمكينها من العمل بأسلوب القطاع الخاص. بل إن التدقيق في الصيغ التي يعمل القطاع الخاص وفقاً لها، يكشف في الواقع عن أن القاعدة العامة هي انفصال الادارة عن الملكية، لا سيما في الوحدات الكبيرة، وإن كان كل منهما ينتمي إلى القطاع الخاص. ويظل جانب مهم من القضايا المثارة مرجعه رسم الحدود الفاصلة بين الادارة العامة وادارة الأعمال، بمعنى التزام الحكومة بوظائف ادارة شؤون الاقتصاد الوطني، أو تجاوزها ذلك للتدخل في أمور ادارة قطاع الأعمال (العام، في المقام الأول) من خلال ملكيتها له. ومن هنا تأتي أهمية المناقشات التي تدور حول ما يسمى تحرير الاقتصاد الوطني، ومغزاه بالنسبة إلى تحديد وظائف الدولة لا سيما في مجال التخطيط.

غير أن التقسيم الثنائي إلى «عام» و «خاص» يحتاج إلى مزيد من التدقيق. فالقطاع الخاص يمكن تقسيمه بدوره إلى قطاعين جزئيين: قطاع خاص منظم، وقطاع خاص غير منظم (Informal or Unorganized Sector). وتتفاوت تعاريف هذا الأخير (ومن ثم الأول)، بحيث يذهب البعض إلى الأخذ بالنطاق (Scale) مقاساً بعدد العاملين (أقل من ١٠، مثلاً) ويذهب آخرون إلى التقسيم وفق طبيعة المعاملات المالية وما يتصل بها من امساك حسابات نظامية، وقد يتحول الأمر إلى الأخذ بمجموعة من الخصائص مثل مدى تقييد حرية اقامة المنشأة واعتمادها على الموارد المحلية وعلى العمالة، مع صغر الحجم وعدم اشتراط مؤهلات عالية نظراً إلى طبيعة التقنيات البسيطة المستخدمة، وخضوع الادارة، عادة، للتشكيل العائلي. ويضم هذا النوع منشآت عديدة، بما في ذلك الوحدات الحرفية التي تتميز بتوارث المهن في حدود عائلية أو محلية ضيقة. وغالباً ما تختلط الملكية بالإدارة، لا سيما أن ملكية المنشأة (في البداية على الأقل) تكون محدودة عادة وفي متناول الفرد الواحد أو العائلة على أحسن تقدير. وواضح أن هذا القطاع على أهميته يحمل في طياته عوامل محدوديته. ويجري في بعض الأحيان ادخال تعديل على صيغته بغرض تمكينه من الاستفادة من مزايا ادارية لا تتوافر عند استبقاء الادارة مقترنة بالملكية. من ذلك مثلاً انشاء صيغة الملكية الجماعية التي تنفي قدرة المالك الصغير على الاستقلال بإدارة وحدته الصغيرة، وتسمح، بالتالي، بتجميع الوحدات الصغيرة في وحدة أكبر يعمل فيها أصحاب هذه الوحدات حرصاً على الاستفادة من قواعد الانتاج الكبير. كذلك، يجري استبقاء صفتي الملكية والادارة أحياناً، مع ادخال بعض التعديلات على الأخيرة من خلال تنظيم تعاوني تتراوح مهمته بين تقديم عدد من الخدمات إلى أعضائه وبين تمكينهم من الاستفادة من بعض أوجه الانتاج الكبير دون التخلي، بالكامل، عن جميع وظائف الادارة. أما القطاع «المنظم» فهو ذلك الذي يتبادر إلى الذهن عند المقابلة بين القطاعين العام والخاص، باعتبار أن القطاع العام هو قطاع منظم، يغلب على وحداته كبر الحجم. ومع ذلك، سوف نرى فيما بعد أن من مشاكل القطاع العام في بعض الأقطار

العربية اتساعه إلى شمول العديد من وحدات القطاع الذي يعمل أساساً وفق المنهج غير المنظم، وهو ما أدى أحياناً إلى خلط بين أسلوبي الادارة وتحميل هذه الوحدات أعباء لا قبل لها بها.

اضافة إلى ما تقدم يجب أن نأخذ في الاعتبار أن بعض الوحدات تجمع بين نوعي الملكية، العامة والخاصة، لتكون ما يسمى **القطاع المختلط**. وغالباً ما يجري تصنيف هذه الوحدات ضمن القطاع العام لكونه المسيطر عليها عادة. كما أن كلًّا من القطاعات الثلاثة يحتمل المشاركة الأجنبية.

وتثير المناقشات سالفة الذكر عدداً من التساؤلات:

ـ هل يعني تصاعد الاتهامات الموجهة إلى القطاع العام، وشمولها عدداً من الأنظمة الاقتصادية المختلفة، أن هناك «عيباً خلقياً» في القطاع العام يحكم عليه بضعف الأداء، أياً كان مستوى النمو أو طبيعة النظام الاقتصادي المتبع؟

ـ وهل يعني هذا، بالتالي، أن القطاع الخاص بطبيعته أفضل وأقدر على حسن الأداء، أياً كان مستوى النمو ومهما اختلف دور «الدولة»؟ أم أن نجاح هذا القطاع رهن بالتزامات محددة يؤدي تخلي الدولة عنها إلى محدودية أدائه لأسباب هو منها براء؟

ـ فإذا انطبق هذا على قطاع الأعمال الخاص، فهل يجوز انطباقه على قطاع الأعمال العام أيضاً؟ أم أن انتماء القطاع العام إلى الدولة يفرض نمطاً سلوكياً معيناً لا يمكن الفكاك منه، ويقضي دائماً بضعف الأداء؟

ـ وإذا علمنا أن الأدبيات المتعلقة بالمفاضلة بين قطاعي الأعمال ليست بحديثة العهد، بل انها احتدمت في منتصف هذا القرن، لا سيما في اطار الجدل السياسي البريطاني بين حزب العمل وحزب المحافظين، وأوصلت العمال، فترة ليست قصيرة، إلى الحكم، فهل يعني هذا أننا نعيش ظاهرة واحدة طيلة الوقت، أم أن هناك ظروفاً عالمية استجدت مؤخراً، غيرت من الظاهرة بحيث بات الخطأ يكمن في الأخذ بأسلوب عفّى عليه الزمن، وبالتالي فإن العيب ليس في طبيعة القطاع العام إنما مرجعه (فقط أو اضافة إلى هذا) الالتجاء إليه خارج نطاقه التاريخي؟

ـ ويستثير هذا تساؤلاً آخر هو أنه إذا كانت الأدبيات قد ناقشت القضية في الماضي، فما هي الدواعي التي أدت إلى نشأة القطاع العام على الرغم من ذلك؟ وهل كانت واحدة في جميع أرجاء الوطن العربي؟ وهل كان للقطاع الخاص (الوطني) قدرة كافية على الظهور والسيطرة على كل جوانب النشاط الاقتصادي اللازمة لوضع البلدان المعنية على طريق النمو؟

هذه التساؤلات، وغيرها، تشير إلى أنه كي نتفهم محددات أداء كل من قطاعي الأعمال العام في الوطن العربي علينا، أولاً، أن نعدد مسببات ظهور كل منهما، وبوجه خاص دواعي ظهور القطاع العام باعتباره الموضوع حالياً في قفص الاتهام، والصيغ المختلفة التي اتخذها في البلدان المختلفة وفي مراحل زمنية متفاوتة. في المقابل، لا بد من التعرض للعوامل التي حددت حجم القطاع الخاص، ومدى اقبال واحجام الأفراد عن المساهمة في نشاط الأعمال عامة، وفي كل من الأنشطة الانتاجية المختلفة، مفردين بنداً خاصاً لنشاط الزراعة لأهميته وطبيعته الخاصة. ونحاول بعد ذلك اعطاء صورة تقريبية لأداء كل من القطاعين العام والخاص على مستوى الوطن العربي مستندين إلى ما سبق اجراؤه من دراسات قطرية (بعضها مقدم إلى هذه الندوة) وذلك على سبيل الاستدلال، إذ لا تتوافر لنا أدوات البحث الميداني التي تهيىء لنا اجراء دراسات مباشرة ومقارنة

في الوقت المحدد لإعداد الدراسة. بل لعل حقيقة المشكلة هي أن معظم الدراسات والتقارير التي تعرضت لقضية التفريد انطلقت في الغالب من تعميمات اجمالية (أي ماكرو ـ اقتصادية) أكثر منها تحليلات افرادية (مايكرو ـ اقتصادية). لذلك نجد أن معظم الاستنتاجات في هذا الموضوع اما اتخذ الطابع الايديولوجي بعيداً عن الطابع الاقتصادي المجرد؛ أو أنه لبس ثوب التجريد الاقتصادي بإطاره التحليلي العام وأسقط ما عداه، باعتباره قائماً على اعتبارات جوهرها سياسي واجتماعي، فهو بالتالي «غير علمي»! وفي ضوء الاستدلالات التي سنتوصل إليها سوف نحاول تعداد العوامل التي يبدو أنها أثرت في أداء كل من القطاعين في الماضي مقسمة إلى مجموعات وفقاً لمرجعيتها: فهي إما البيئة الدولية أو المناخ الاقتصادي العام الداخلي أو خصوصيات قطاع بعينه أو نشاط بذاته، آخذين في الاعتبار النقاط التي أشارها مخطط الندوة والتي تنصب أساساً على أساليب ادارة الاقتصاد الوطني.

أولاً: القطاع الزراعي

ونقصد به قطاعات الانتاج النباتي والحيواني، بما يشمله هذا من أنشطة الرعي والغابات، وكذلك الصيد بأنواعه. ويمكن بالتالي الحديث عن ثلاثة أنواع من البلدان: بلدان تصلح فيها أراض للزراعة؛ وأخرى تعتمد على الرعي في المقام الأول؛ وثالثة نشاطها الأساسي هو صيد البحر، بما في ذلك الغوص بحثاً عن اللؤلؤ والمرجان. وبطبيعة الحال فإن كل هذه الأنشطة أو بعضها يمكن أن يوجد، بدرجات متفاوتة، في البلد الواحد. ويسأل هذا القطاع عن توفير الحاجات المحلية من الغذاء والمواد الأولية اللازمة للتصنيع، كما أنه يزود الدولة أحياناً، بمادة أولية (أو أكثر) للتصدير، نكون هي المصدر الرئيسي للعملات الأجنبية التي تحصل بواسطتها على الواردات التي تحتاج إليها من المعدات الانتاجية بل من السلع الاستهلاكية. ولذلك فإن أداء القطاع الزراعي يمكن أن يكون له مغزى كبير بالنسبة إلى البلد المعني. ويرتبط بهذا القطاع الأنشطة التي تتعلق بالموارد الأساسية التي يعتمد عليها، والتي تضم ـ إضافة إلى البشر ـ الموارد الطبيعية وعلى رأسها المياه والأرض، بجوانبها التي تشمل اقتصادات الاستخدام والملكية. ونورد، أولاً، أن نسجل حقيقة عامة تتزايد أهميتها على مر الزمن، وهي أن الوطن العربي، بوجه عام، يشكو من محدودية الموارد المائية وعدم انتظامها[٢]. وأخذت هذه المشكلة، مؤخراً، أبعاداً شديدة الخطورة، حيث تدخلت فيها أطراف خارجية (من دول الجوار مؤيدة أحياناً بقوى خارجية، أخطرها بطبيعة الحال الكيان الصهيوني الدخيل). ورغم أن هذه المشكلة قد تبدو خارجة عن نطاق الأداء المباشر لوحدات الانتاج، فإنها ترتبط بالممارسات المتعلقة بأساليب الري والانتاج، فضلاً عن أنها تنعكس على بعض التوصيات التي تساق من أجل تصحيح أداء اقتصادات البلدان العربية. فإلى جانب ما يكون على الدولة أن تتولاه من مشروعات وما تعقده من اتفاقات للسيطرة على موارد المياه، يطالب أهل الاختصاص بتطبيق أساليب للري ترشد استخدام المياه. ويسرق البعض (لا سيما المنظمات المالية الدولية) حججاً تقضي بتحميل مستخدمي المياه تكلفة اقتصادية حرصاً على توفير متطلبات الترشيد. وهنا نجد أن قدرات المزارعين تتفاوت، حيث يؤدي انخفاض المستوى الثقافي والقدرات الاقتصادية للمنتجين الذين ينتمون إلى القطاع غير المنظم إلى صعوبة الأخذ بمتطلبات الترشيد،

---

(٢) لمزيد من التفصيل، انظر: المركز العربي لدراسات المناطق الجافة والأراضي القاحلة [وآخرون]، ندوة مصادر المياه واستخداماتها في الوطن العربي، الكويت، ١٧ ـ ٢٠ شباط/ فبراير ١٩٨٦.

وهو ما يفرض عبئاً اضافياً على أجهزة الارشاد الزراعي. غير أن هذا يتخذ ـ اضافة إلى اعتبارات أخرى سترد فيما بعد ـ سنداً لدعوى تغليب القطاع الخاص المنظم، وما ينطوي عليه هذا من تعزيز الدعوة إلى اقامة رأسمالية زراعية يمكن أن تتضافر مع قوى خارجية (منها اسرائيل) بدعوى النهوض بالزراعة.

ويلاحظ أنه في العهد السابق على ظهور النفط كان القطاع الزراعي، بمعناه الواسع، عماد الاقتصادات العربية، وما زال كذلك في بعضها. ويغلب على القطاع الزراعي الملكية الخاصة للأرض، كما أن معظم وحدات الانتاج فيه (رعياً وزراعة وصيداً) تنتمي إلى القطاع غير المنظم. غير أن هذه الملكية تعرضت خلال القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين لتغيرات مهمة[٣]. فقد قام الولاة المحليون في بعض البلدان (مثل محمد علي باشا في مصر) أو الحكام المستعمرون (مثل فرنسا وايطاليا) في بلدان أخرى بالاستيلاء عنوة على أراض مملوكة للمواطنين، أو اجبارهم على بيعها بأبخس الأثمان إلى قلة من الأوروبيين، لا سيما أبناء الدولة المستعمرة. وصحب ذلك تحيز واضح للأجانب (أو للاقطاعيين المؤيدين حكم الولاة) من ثلاث نواح: الأولى كبر متوسط الملكية الممنوحة لهم عن متوسط الملكية الشائعة بين أفراد الشعب؛ الثانية هي فارق الجودة بين أراضي الفئتين، سواء من حيث نوعية الأراضي أو تمتعها بالمرافق، ومدى ارتباطها بالأسواق (المحلية والأجنبية)؛ والثالثة هي التسهيلات التي تمنح للملاك في شكل مستلزمات ومعدات للانتاج أو خدمات ائتمان وتسويق بشروط مناسبة. يضاف إلى ذلك عامل آخر سوف نجد أنه يشكل قاسماً مشتركاً أعظم مع باقي القطاعات، ألا وهو فرض الأمية على أبناء الشعب وقصر التعليم، الذي كان «مفرنجاً» بهدف طمس الهوية العربية للشعوب، على أبناء الأجانب عامة والمستعمرين خاصة. ولذلك كانت السمة المميزة لكثير من الاقتصادات العربية هي الثنائية (Duality) بحيث يقوم قطاع صغير حديث تحت سيطرة قلة معظمها من الأجانب، وقطاع تقليدي كبير يتبع وسائل انتاجية بدائية ويعمل في ظروف كفاف. ومع ذلك، لم يعن هذا بالضرورة أن الملاك الكبار كانوا يعملون على النهوض بانتاجية الأراضي، إذ غلب على ممارساتهم، لا سيما الاقطاعيين، الاسراف في اجهاد الأرض أو في تكثيف الاعتماد على الجيد منها واهمال الأراضي الأقل جودة. وقد كان هذا واضحاً مثلاً في بلد كالعراق، حيث تتباين نوعيات الأراضي وتفتقر إلى المشروعات الرئيسية التي تفيد في تصحيح هذه التباينات، كمشروعات الري والصرف (البزل) والاستصلاح الكبرى.

لذلك، لم يكن من المستغرب أن يكون من أهم مقومات النظم الوطنية في الوطن العربي القيام بإصلاح زراعي اتخذ شكل تأميم الأراضي التي كان الأجانب يتملكونها واعادة تمليكها للمواطنين، أو شكل الاستيلاء على ما يتجاوز حداً أعلى لما يمتلكه كبار الملاك (الاقطاعيون) وتمليكه لصغار المزارعين. وقد كان هذا من أهم معالم ثورة ٢٣ يوليو المصرية، ليس فقط من الوجهة الاقتصادية ـ بما في ذلك تحفيز الأثرياء على التوجه نحو الاستثمار الصناعي بدلاً من العقاري ـ بل من كلا الوجهتين، السياسية والاجتماعية أيضاً. فقد كان من أثر سيطرة الاقطاع والأجانب في هذا القطاع الحيوي (الزراعة) في مصر، كما في بلدان عديدة أخرى، وجود تحالف غير مقدس بين الأنظمة الحاكمة التابعة للاستعمار أو الممالئة له وكبار الملاك، همه الأول تسخير الاقتصاد الوطني لمصلحة القوى الاستعمارية الأجنبية. وقد ترتب على ذلك بوجه خاص أن المحاصيل التي كان

---

(٣) انظر في شأن التطور التاريخي، سلسلة المقالات التي أعدّها المؤرخ نقولا زيادة حول «العالم العربي» والتي تناولت التطور التاريخي لكل من الاثنتين وعشرين دولة عربية في: **شؤون عربية**، الأعداد ١ ـ ٢٤ (آذار/ مارس ١٩٨١ ـ شباط/ فبراير ١٩٨٥)، ما عدا العدد ١٣ (آذار/ مارس ١٩٨٢).

يجري تخصص الانتاج الزراعي فيها لم تكن موجهة نحو تحقيق الترابط داخل الاقتصاد الوطني، بل إلى شد هذا الاقتصاد إلى عجلة اقتصاد المستعمر، سواء من حيث الصادرات التي تعرضت أسعارها للتدهور المستمر، أو الواردات التي وجهت نحو تلبية حاجات الفئات المميزة من سلع استهلاكية متطورة تنتجها آلة الصناعة الاستعمارية بدلاً من تغذية اقامة صناعة وطنية تلبي الحاجات الأساسية لجموع المواطنين. ويظهر هذا وثوق العلاقة بين نظام الملكية الزراعية وكل من نظامي الانتاج المحلي والتبادل الخارجي. لذلك، جاءت ضرورة الاصلاح الزراعي كحاجة موضوعية للنهوض بالأداء في الاقتصاد الوطني بمجموعه. وقد تبعت ثورة يوليو، في اجراء اصلاح زراعي، ثورات وطنية أخرى كالثورة العراقية، كما تكرر الأمر في أعقاب استيلاء أنظمة وطنية على مقاليد الحكم بعد نجاح حركات التحرير في بلدان عربية أخرى. وهذا لا يعني أنه لم تجر محاولات اصلاح قبل الخمسينات؛ ففي مصر ترددت المطالبة به قبل ذلك؛ كما أنه كان من المطالب الوطنية في سوريا منذ العشرينات. من جهة أخرى، تفاوتت حدة الاقطاع من بلد إلى آخر، فهي لم تكن في تونس، مثلاً، بشدتها نفسها في العراق. وقد كان الاستيلاء على ممتلكات المستعمرين أمراً ضرورياً في بلدان شمال افريقيا (بخاصة الجزائر وليبيا) حيث أدت الهجرة المفاجئة للمستعمرين إلى ترك الأراضي معرضة للتدهور. يضاف إلى ذلك ما ترتب على انتشار نظام الأوقاف في بعض البلدان (مثل تونس) من تسيب واهدار، وهو ما أدى إلى الاستيلاء على الأراضي الخاضعة لهذا النظام ثم توزيعها.

غير أن هذا لم يجعل من الاصلاح الزراعي بحد ذاته شرطاً كافياً، كما كان ضرورياً للنهوض بالاقتصاد الوطني. وعلى الرغم من أن البلدان المعنية اتجهت إلى التغلب على الصفة غير المنظمة لوحدات الانتاج الصغيرة التي جاء بها الاصلاح الزراعي (اضافة إلى عوامل أخرى) بأن ساندتها بإقامة حركة تعاونية، استهدفت تزويد المزارعين بالمواد والخدمات الانتاجية والتسويقية والمالية المناسبة، فإن هذه الحركة تعرضت بدورها لعدد من المشاكل التي ساهم فيها قصور مدارك المزارعين وقدراتهم. بل إن بعض الأجهزة التعاونية تحولت إلى قنوات استهلاكية، بخاصة مع انتشار أنماط الاستهلاك التي ساهمت الهجرة غير المنظمة في اقحامها في الريف. من جهة أخرى، تعرض القطاع الزراعي العربي لعدد من المعوقات يتجاوز نطاقها حدود هذه الدراسة[٤]. غير أن عدداً كبيراً من المشاكل يعود إلى طبيعة التنظيم الذي يسود القطاع الزراعي. ففي تقويم للتجربة المصرية جرت الاشارة إلى السمات التالية للزراعة المصرية المعاصرة[٥]:

١ ـ سيادة الحيازات القزمية وتشتتها حتى بعد صدور قانون الاصلاح الزراعي وهو ما ترتب عليه استخدام الأساليب الانتاجية البدائية وعدم امكان الاستفادة من وسائل الانتاج الكبير أو التخصص في الانتاج. ولم تحقق محاولات «تجميع الاستغلال الزراعي» حلاً ناجعاً ومستمراً للمشكلة.

٢ ـ بدائية أساليب الانتاج الزراعي وتخلف العلاقات الانتاجية في الريف المصري. فما زالت الزراعة المصرية تعتمد على الانسان والحيوان في كثير من عملياتها، كما أن معظم المنتجين

---

(٤) انظر مثلاً: حسن فهمي جمعة، «القطاع الزراعي وقضايا التنمية في الوطن العربي،» ورقة قدّمت إلى: المؤتمر العاشر لاتحاد الاقتصاديين العرب حول«المشاكل الاقتصادية المعاصرة ومستقبل التنمية العربية»، الكويت، ٦ ـ ٨ شباط/ فبراير ١٩٨٨.

(٥) انظر مثلاً: مصطفى الجبلي، «ثورة يوليو والتنمية الزراعية،» ورقة قدّمت إلى: **ثورة ٢٣ يوليو: قضايا الحاضر وتحديات المستقبل (ندوة فكرية)** (القاهرة: دار المستقبل العربي، ١٩٨٧)، ص ٢٨٩ ـ ٣٥٨.

الزراعيين لا يشتركون فعلاً في التخطيط لعملية الانتاج.

٣ ـ ومع ذلك فقد صحبت الهجرة المتزايدة إلى الحضر وإلى الأقطار النفطية تحولات لا تتفق مع تركيبة الموارد الوطنية. فقد تناقص عرض العمالة الزراعية وارتفعت تكلفتها، ودخلت المكننة كبديل من خلال الاستيراد من دون تحويل عملة ولو كانت لا تشغل تشغيلاً كاملاً، دون أن يصحب هذا بالضرورة تطوير سليم لأنماط الانتاج.

٤ ـ الاسراف في استخدام مياه الري، بما يصل بالفوائد المائية إلى نحو ٤٠ بالمائة من جملة المياه المستخدمة.

٥ ـ انفصال البحث العلمي عن الجانب التطبيقي، وعدم الاستفادة من نتائج هذا البحث في النهوض بالانتاج.

٦ ـ اختلال النظم السعرية، حيث تحدد أسعار بعض المحاصيل دون النظر إلى أسعار المحاصيل الأخرى والمستوى العام للأسعار في المجتمع. أي أن الأسعار تخضع لنظام مبتور للتسعير يتأثر بضغوط المستهلكين (لا سيما في الحضر) وليس لسياسة سعرية شاملة.

٧ ـ وفي ظل التضخم المحلي والعالمي، وانخفاض كفاءة الأجهزة التعاونية، التي عهد إليها بخدمة الانتاج والتسويق الزراعيين ثم تحولت مؤخراً إلى الاهتمام بنشر الأنماط الاستهلاكية الغربية على البيئة الريفية، تعرضت تكاليف الانتاج للارتفاع، بخاصة قياساً على الأسعار المحددة للمحاصيل الأساسية بالنسبة إلى الحاجات التصديرية والغذائية، ومع بدء تطبيق ما يسمى السياسات الاصلاحية التي يصوغها صندوق النقد الدولي، كثر الحديث عن ضرورة تماشي الأسعار المحلية والعالمية، بخاصة للمحاصيل الزراعية، وهو ما يعني حرمان الدولة من فروق السعر ويحد، وبالتالي، دورها في الاقتصاد الوطني. وتظل القضية السعرية في مقدمة القضايا الزراعية، ليس في مصر فقط بل في دول أخرى عديدة.

٨ ـ كذلك فإن قضايا العلاقة بين المالك والمستأجر، التي تأثرت بما تم اتخاذه من اجراءات قصد منها حماية المزارع الصغير من تعنت المالك، تعتبر من أخطر القضايا المؤثرة في أداء القطاع الزراعي.

٩ ـ ومع التحولات الاجتماعية الحادثة في الدولة بدأت فئات عديدة تدخل مجال الانتاج الزراعي، بما في ذلك فئات خريجي الجامعات الذين تحثهم الدولة على تعمير الصحراء كجزء من مواجهة قضايا البطالة وتقلص مساحة الأراضي الزراعية على نحو زاد من تفاقم المشكلة السكانية. وصحب هذا ظهور أنماط انتاجية رأسمالية تميل إلى تغليب الأساليب المعتمدة على المكننة وعلى الزراعات المغطاة، التي تركز على المحاصيل الربحية وهي غير المسعرة (لأنها غير أساسية). وتحاول قوى خارجية ـ في مقدمتها اسرائيل ـ نشر هذه الأنماط، لهدفين: الأول سياسي، وهو تقليص مقومات الأمن الغذائي وزيادة درجة تبعية الاقتصاد المصري؛ والثاني اجتماعي/ سياسي، وهو تكوين فئة زراعية جديدة رأسمالية في منهجها، تعمل بحكم مصالحها الذاتية على تعميق الروابط بالعالم الخارجي.

وقد صادفت عملية الاصلاح الزراعي في العراق مشاكل مماثلة اضافة إلى مشاكل ذات طبيعة خاصة[٦]:

---

(٦) انظر مثلاً: يوسف عبد الله صايغ، **اقتصادات العالم العربي: التنمية منذ العام ١٩٤٥**، ٢ ج (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ١٩٨٢)، ج ١: **البلدان العربية الآسيوية**، ص ٨٨ ـ ٨٩.

أ ـ تجاوز سرعة الاستملاك طاقة الأجهزة المسؤولة عن تنفيذ القانون، بحيث لم يتوافر ـ بعكس الحال في مصر ـ عدد كاف من المهندسين الزراعيين؛ وترتب على ذلك بقاء مساحات كبيرة، فترات طويلة، دون توزيع أو استغلال مباشر.

ب ـ ارتبط بنقص الخبرات الفنية والمالية أيضاً القصور في خدمات الارشاد الزراعي، لا سيما أن الملاك الجدد الذين رعاهم القانون لم يكونوا منتجين بالمعنى الكامل للكلمة، بل كانوا أصلاً أُجراء يكلفون بأعمال يحددها لهم مسؤول زراعي يعينه الاقطاعي، كما أن بعضهم عمل بالسخرة.

ج ـ صحب هذا أيضاً عدم توافق أبعاد السياسة الزراعية ومتطلبات التحول الذي أحدثته الثورة. فظل التركيز في مشاريع الري والصرف (البزل) على المشروعات الكبرى دون المشاريع الفرعية والحقلية التي كانت في الماضي تترك لكبار الملاك، وتعذر على الملاك الجدد تعهدها.

د ـ كان من الآثار التي ترتبت على هذه المشكلة انتشار نظام «النيرين» الذي يحول دون الاستغلال الكامل للأرض. وقد أدى التحكم في الفيضان (بإنشاء سد الثرثار في الخمسينات وبعض السدود الأخرى)، إلى إضعاف عملية الصرف الطبيعي. وفي غيبة المشاريع الفرعية لجأ بعض المزارعين إلى استخدام مياه المصارف الرئيسية في الارواء الأمر الذي زاد من ملوحة الأرض، وانتهى باخراج كثير من الأراضي من الانتاج.

هـ ـ أضاف إلى المشكلة في وادي الفرات، المشاريع التي أقيمت خارج العراق في أعالي الفرات، أولاً في سوريا، ثم حالياً في تركيا التي تأثرت بها سوريا بدورها.

و ـ تعدد أنواع ملكية الأرض والعلاقة بين المالك والمستأجر في مختلف أنحاء البلاد، بخاصة مع تباين المناطق الجغرافية، من حيث المناخ ودرجة استواء الأرض ونظام الري وأنواع الزراعات. وقد كان لاختلال مشاكل الزراعة في الشمال عن تلك في الوسط والجنوب أثره في ابعاد المشكلة الكردية والموقف من الاصلاح الزراعي في منطقة يسودها نشاط الرعي وتنتشر فيها الغابات.

ز ـ ويضيف إلى مشاكل السياسة السعرية (التي تشابهت في الكثير من أبعادها مع التجربة المصرية) مشكلة النقل التي تحول، أحياناً، دون تحقيق قيمة اقتصادية للانتاج، كما أنها تسمح باستيلاء الوسطاء على هامش ربحي كبير، يفصل بين سعر المزرعة وسعر المستهلك.

وعلى الرغم من أن المزارع الحكومية لم تكن عماداً لسياسة العراق الزراعية، حيث كان دورها الأساسي هو البحوث الزراعية وتكثير البذور المحسنة، فإن اختلال اقتصادات هذا النوع من المزارع أثار توجهاً نحو تصفيتها. وعلى الرغم من وضوح مدى انخفاض انتاجية المزارع الجماعية في اليمن الديمقراطية، قياساً على مستويات الانتاج في القدر المحدود من المزارع الخاصة التي سمح بها هناك، فإن الإصرار على ابقائها كان، إلى حد كبير، مسؤولاً عن تدهور مستوى الانتاج الزراعي في الدولة، بخاصة أن طبيعة الانتاج الزراعي لا تربط مباشرة بين حجم العمل المبذول فيه وبين الانتاج النهائي، وهو ما يضعف مقياس الانتاجية ويحد من علاقة الأجر بها. لذلك يهمل العمال الزراعيون عادة في صيانة الموارد التي يتعاملون معها، ويتهاونون في رعاية المنتوجات ووقايتها مما قد يحيق بها من أضرار. وقد عانت الجزائر، هي الأخرى، مشاكل مماثلة، غير أن مرجعها كان الوضع الاستثنائي الذي واجهته الدولة عندما انتزعت استقلالها من مستعمر كان

يبني آماله على الاستيطان الدائم. فخلال وجوده كانت السيطرة على الأراضي الجيدة لأبنائه، الذين تميزوا على المواطنين بكبر حجم الملكية، وبالحصول على حظ أوفر من التعليم ساعدهم على التمكن من النهوض بوظائف الادارة التي لم تكن تتاح فرصة للمواطنين لممارستها. ولذلك كانت المشكلة الرئيسية التي واجهت الجزائريين هي الغياب المفاجىء لفئة المديرين. لذلك، كان على الدولة الوليدة أن تبتدع نظاماً يعوضها هذا الغياب وهو نظام «الادارة الذاتية» الذي ألقى على العاملين في الوحدات الانتاجية مسؤولية الادارة إلى جانب مسؤوليتهم عن بذل جهد العمل. ويمكن القول إن مدى وضوح العلاقة بين الجهد والناتج هو المحور الأساسي لأي محاولة للنهوض بالانتاج الزراعي، وأن الجانب السلبي لهذا البعد يمكن أن ينسحب على المزارع كبيرة الحجم، حتى في القطاع الخاص. غير أن الأمر الذي يجب أن نتذكره هو أن هذه المزارع تميل إلى استخدام أساليب انتاج تساعد على ذلك الوضوح، سواء من حيث اختيار المنتوجات أو التوسع في الاعتماد على معدات انتاج حديثة تتطلب نوعيات معينة من الأيدي العاملة. وبالتالي فإن التساؤل الرئيسي الذي يجب على السياسة الزراعية أن تجيب عنه هو ذلك الخاص بأهدافها بشأن المنتوجات وتوفير فرص العمل.

وإذا كانت القاعدة السابقة تعني ربط كفاءة الأداء بمدى الربحية التي تحققها الوحدات الزراعية، فإن اضطراب العلاقات الاقتصادية العامة يمكن أن يجعل الربحية عاملاً مضللاً لا مرشداً للنشاط الزراعي. فمع تزايد الربحية قصيرة الأجل لبعض المحاصيل، يتحول الانتاج الزراعي الخاص بعيداً عن الحاجات الأساسية، جرياً وراء بعض المحاصيل الضارة مثل القات في الصومال واليمنين. ومن الظواهر التي تعارضت فيها الربحية الخاصة مع الربحية العامة، بل مع الربحية الخاصة في الأجل الطويل، تلك التي اتخذت شكل مضاربات في ملكية الأرض، أو اقتطاع أراض من الاستغلال الزراعي للأغراض العمرانية بما في ذلك تجريف الأراضي في مصر سعياً وراء الكسب السريع من ارتفاع ثمن الآجُر (الطابوق). ويناظر هذه المشكلة مشكلة الرعي الجائر (Overgrazing) التي أدت خلال العقود القليلة الماضية إلى تدهور خطير في انتاجية المراعي العربية وانتشار ظاهرة التصحر على نطاق واسع[٧].

ومن النماذج التي سعت إلى تعزيز الحوافز الفردية بقدرات جماعية نموذج مشروع الجزيرة في السودان، الذي جمع بين ثلاثة أفرقاء هم أصحاب الحيازات والحكومة والادارة المتخصصة. فالحكومة تقوم ببناء السدود وقنوات الري وبالبحوث الزراعية، ويستأجر المزارعون الأرض منها لمدة أربعين عاماً (تجددت في عام ١٩٦١) ليقوموا بعمليات الاستزراع، بينما تتولى الادارة عمليات اعداد الأراضي وتأمين الخدمات الاقتصادية والاجتماعية والتقانية، مثل إقامة المنشآت الزراعية (للسكن والتخزين) والإشراف على عمليات توفير مستلزمات الانتاج والتسليف والتسويق وحلج القطن... الخ. ثم يجري اقتسام العائد من المحاصيل النقدية بين الأطراف الثلاثة بنسب معينة. غير أنه مع التغيرات السريعة في العلاقات السعرية، نتيجة تسارع معدلات التضخم خلال السبعينات، تعرضت علاقات الانتاج إلى التغير وترتب على ذلك تدهور في انتاجية المشروع. ويمكن اعتبار هذه الحالة نموذجاً لتأثر الأداء في القطاع الزراعي بالتباين بين هيكل الأسعار الذي يجري تحديده وفقاً لاعتبارات عامة، اقتصادية واجتماعية، وذلك الذي تعكسه قوى السوق ويؤدي إلى

---

(٧) انظر مثلاً: ابراهيم سعد الدين [وآخرون]، **التنمية العربية**، تحرير ابراهيم سعد الدين ومحمود عبد الفضيل، مشروع استشراف مستقبل الوطن العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٩)، ص ١٠٢.

شعور المزارعين بنقص في معدلات الربحية، وهو ما ترتب عليه تدهور في الأداء وتهرب المزارعين من العمل في خطط الانتاج.

وتعتبر مشاكل العمالة من المشاكل الرئيسية للقطاع الزراعي. وقد زاد من تعقيد هذه المشكلة الهجرة غير المنظمة التي ترتبت على الفورة النفطية، ليس من البلدان الزراعية إلى البلدان النفطية فقط، بل داخل البلدان النفطية، كما هي الحال في ليبيا. وعلى الرغم من أن البلدان التي استردت ملكية أراضيها مع استقلالها استطاعت أن تنتزع لأبنائها فرصاً للعمل اغتصبها المستعمرون، فإن كثيراً منها ظل يعاني تزايد معدلات البطالة، وتزايد التباينات الاقليمية (الجهوية) كما تشهد بذلك التجربة التونسية. كما ساهم انتشار الأمية وتفشي الجهل (المهني) بين الفلاحين في انخفاض مستواهم الاجتماعي، وهو ما أضاف إلى تدني القيمة الاجتماعية للنشاط الزراعي في كثير من البلدان، حتى قياساً على مهنة الرعي في بعضها. فضلاً عن هذا، فإن بعض أنواع النشاط، كزراعة الخضر، تعرضت لانخفاض أشد في قيمتها الاجتماعية في دول مثل العراق وهو ما أثر سلباً في انتاجية القطاع. كذلك كان مما ساهم في تدني الانتاجية الزراعية تركيز معظم البلدان على مشروعات الري الكبرى واهمالها المشروعات المكملة لها، والاستثمارات الزراعية. وفي الوقت نفسه، قصرت الاستثمارات الخاصة عن الوفاء بهذه الحاجات، بخاصة في الوحدات الصغيرة، حيث تؤدي التقلبات الشديدة في المناخ إلى تقلبات كبيرة في الانتاج والدخل الزراعيين، ومن ثم محدودية المدخرات، بل ضعف الحافز على الاستثمار.

ثانياً: ظروف نشأة كل من القطاعين العام والخاص في الوطن العربي

تأثر معظم البلدان العربية بالأوضاع التي سادت إبان الحكم العثماني والأنظمة التي تداخلت معه، وطنية كانت أم مستوطنة أم أجنبية مستعمرة. فقد أثرت هذه العوامل جميعاً في أسس توزيع الثروة والتصرف بها، كما شكلت النشاط الاقتصادي وفقاً للقوى المسيطرة ومنظورها بالنسبة إلى المصالح الداخلية والخارجية. ولما كان النشاط الغالب في الأقطار العربية آنذاك هو الزراعة أو الرعي (أو قطاع الصيد والغوص)، فإن هناك حالات سيطر فيها الحاكم على ملكية الأراضي باعتبارها العماد الأساسي للثروة الاقتصادية، فعمد إلى التحكم في توزيع ملكيتها لإنشاء طبقة أعيان تسانده في الحكم، سواء من أبناء الدولة المستعمرة، أو من المواطنين المتحالفين معه. من جهة أخرى، فإن طبيعة الدولة العثمانية كدولة خراجية همها الأول هو جباية ما تفرضه على الولايات التابعة لها من ضرائب، دون أن تتدخل بشكل ايجابي في الحياة الاقتصادية، اضافة إلى ما اتسمت به خلال القرن الماضي من ضعف سهل على الدول الأوروبية الحصول على امتيازات جعلتها تسيطر على الحياة الاقتصادية في كثير من الولايات، وتحيل هذه الامتيازات في بعض الأحيان إلى استعمار سافر، كل هذه العوامل تجمعت معاً لترسم الخريطة الاقتصادية للبلدان العربية.

وقد كان الطابع الغالب على النشاط الاقتصادي الوطني هو القطاع الخاص غير المنظم. وخلال النصف الأول من القرن الحالي أدى اكتشاف النفط في عدد من البلدان العربية إلى دخول الشركات النفطية الكبرى إلى الساحة، كطليعة لتنامي نفوذ عابرات القوميات. والملاحظ هنا أن الشركات المذكورة استخدمت تقانات بالغة التقدم في التنقيب والاستخراج دون أن تصطدم بعقبة عدم توافق مستويات الانتاجية في باقي الاقتصادات المعنية معها. ويرجع هذا إلى طبيعة الصناعة الاستخراجية، التي تضعف روابطها الأمامية والخلفية مع موطنها، بخاصة أن اقتصاداتها كانت

تسمح بإقامة بنية ارتكازية خاصة بها تسهل نقلها إلى العالم الخارجي. فضلاً عن ذلك، فإن حاجتها إلى اليد العاملة محدودة، ويجري تدبيرها عن طريق استيرادها من مواطن الشركات القائمة بالاستغلال، مع توفير حاجاتها الاستهلاكية من الخارج أيضاً، لتصبح أشبه بجزر معزولة عن باقي أنشطة الاقتصادات الوطنية. والأهم من كل هذا أن التقانات المستخدمة شديدة التخصص، بحيث لم تكن صالحة لإنشاء أساس يمكن محاكاته في تطوير أنشطة محلية أخرى. وبالتالي اتصف كثير من الاقتصادات العربية بالازدواجية بتعايش تقانات شديدة التقدم مرتفعة الربحية، جنباً إلى جنب مع تقانات شديدة التخلف متواضعة العائد. وتكررت الظاهرة على نحو أو آخر في بلدان أخرى وفقاً للنشاط الذي اعتنى به المستعمر. ففي مصر، مثلاً، أدى اهتمام بريطانيا بمحصول القطن إلى العناية بمراكز البحوث المسؤولة عن تطوير البذور ذات الغلة المرتفعة، وإلى تنظيم حركة الري ونشاط النقل بالسكك الحديدية بما يتفق وحاجة المصانع البريطانية من المزروعات المصرية، وإلى ايجاد أسواق منظمة للبضاعة الحاضرة والبضاعة الآجلة، يخدمها نظام متطور للإحصاءات والمعلومات، وكذلك فروع للمصارف الأجنبية تقوم بتمويل عمليات التصدير وما يقابلها من تدفقات نقدية ارتبطت العملة الوطنية بها. وجعل استغلال الفوسفات من تونس أهم منتج له. ومع ذلك اقتصر الأمر على تصديره بصورته الخام دون السماح بإدخال تطوير عليه يزيد من قيمته الاقتصادية أو من حصيلته من النقد الأجنبي. كذلك تركزت الأنشطة الانتاجية والخدمية الحديثة، بل الوظائف العليا في الخدمات الادارية في يد الأجانب، بخاصة من الدولة المستعمرة. وترتب على ذلك تفاوت كبير في مستويات الدخل بين الأجانب والمواطنين، حدّ من قدرات القطاع الخاص الوطني على الادخار. كذلك أقام المستعمر البنى الارتكازية على نحو يجعلها تربط الاقتصادات العربية بدول المركز، وأهمل كل ما من شأنه تحقيق ترابط داخلي، أو ما بين البلدان العربية بعضها بالبعض الآخر. لذلك كان النموذج الشائع في معظم البلدان العربية هو وجود مدينة متطورة أو اثنتين إحداهما ميناء بحري، تتوافر فيهما خدمات الادارة والاتصال والكهرباء وبعض الأسواق المنظمة، بما في ذلك خدمات مصرفية متطورة، دون أن تتاح خدماتها لبقية البلدان.

معنى هذا أن النشاط الوطني الغالب كان يقوم به القطاع الخاص غير المنظم، سواء في الأنشطة الأولية، أو في الأنشطة الصناعية التي اتخذ معظمها الطابع الحرفي. وظل الأداء في القطاع الزراعي رهناً بأمرين، أحدهما توافر الخدمات الضرورية وفي مقدمتها خدمات الارشاد الزراعي؛ والثاني مدى التقدم في مشاريع الري والصرف الكبرى وفي نشاط استصلاح الأراضي؛ وكلاهما توقف على إرادة الدولة، وعلى توافر القاعدة العلمية من المهندسين والاخصائيين، وهو ما يقودنا مرة أخرى إلى قضية التعليم. على أن الطابع الحرفي الغالب على النشاط الاقتصادي وقف بدوره في وجه إمكان انتشار التعليم، لأن التدريب عليه كان لا بد من أن يتم في مواقع العمل وفي سن مبكرة، الأمر الذي تعارض حتى مع تعميم التعليم الأساسي، وفي غيبة البنى الارتكازية المناسبة، والعوامل المنشئة للوفورات الخارجية التي تساند نشأة أنشطة جديدة تحتاج اقتصاداتها إلى مثل هذه الوفورات إلى أن يشتد عودها وتتمكن من تحقيق وفوراتها الداخلية، كان على البلدان حديثة الاستقلال أن تخصص قدراً كبيراً من مواردها المحدودة للنهوض ببناها الارتكازية، وللعمل على توزيعها على نحو يعالج ما ترتب على الأنماط السابقة من تباينات اقليمية حادة. وكان على هذه البلدان أيضاً أن تعالج ما ترتب على تلك التباينات من تشوه في هياكل الاقتصادات الوطنية يحول دون ترابطها في إطار سوق واحدة، تنساب فيها التدفقات ويتكافأ فيها توزيع الدخل، بحيث تعكس قوى مناسبة لكل من العرض والطلب.

وعلى ذلك وجد معظم البلدان العربية، غداة حصوله على استقلاله وانتقال مقاليد الحكم فيه إلى قوى وطنية ترفض العمالة للاستعمار، أنه عليه أن يتحمل عبأين كبيرين: الأول هو اقامة نظام إداري كفء يدير شؤونه مواطنون حرموا من الارتقاء إلى فئاته الوظيفية العليا التي كان المستعمر يقصرها على أبنائه، ويتسع نشاطه إلى مجالات كانت تدار في السابق من المركز، وتمول من الموارد التي يجري استلابها بعيداً عن أسس التنظيم المالي السليم الذي أضيفت مسؤوليته إلى الأجهزة الادارية الوليدة؛ والعبء الثاني هو المساهمة بدور في الحياة الاقتصادية يفوق ما كان سائداً من قبل، أو حتى كان يتصوره في البداية. وهكذا تعددت الأسباب التي استدعت حصول القطاع العام على موقع متميز:

- **تأمين الاستقلال الاقتصادي كأساس للاستقلال الوطني**، فقد كان على البلدان العربية أن تنتزع من المستعمر الأنشطة التي احتكرها لأبنائه، سواء لكونها تمثل استلاباً غير مشروع لموارد هي ملك لها، أو لأن بقاءها في أيديهم جعلها تشكل أداة للضغط السياسي يكاد يفرغ الاستقلال، الذي بذلت من أجله الدماء، من محتواه. ولم يقتصر الأمر على تحرير المنشآت الانتاجية الرئيسية، بل اتضحت أيضاً ضرورة السيطرة الوطنية على أجهزة التوزيع لا سيما التجارة الخارجية وقطاع المال.

- **التوسع في البنية الارتكازية والخدمات الأساسية**، وتصويب هياكلها حيث تعرضت البنى الارتكازية للنشوء والقصور كما أوضحنا، كما حرم المواطنون الخدمات الأساسية، وكان من الضروري النهوض بها، ليس على سبيل الارتقاء بمستوى المعيشة فقط، بل كضرورة للارتفاع بمستويات الانتاجية أيضاً. ويلاحظ أن كثيراً من هذه الأنشطة كان يعهد به في السابق إلى القطاع الخاص الأجنبي ليمارس فيه الاستغلال والتمييز ضد المواطنين.

- **بناء القاعدة الانتاجية الأساسية**، فنظراً إلى محدودية القطاع المتطور وغلبة القطاع التقليدي، وقعت على الدولة مسؤولية التنمية الاقتصادية. وجاء في مقدمة أولوياتها إنشاء مشروعات في أنشطة أساسية، تتميز بكبر الحجم وطول فترة الاكتمال وانخفاض العائد النسبي وتعقد تقانات الانتاج. الأمر الذي يجعلها خارج نطاق اهتمامات وامكانات القطاع الخاص الوطني.

- **استقطاب المدخرات المحلية وتوجيهها نحو التنمية**، فقد ترتب على ما سبق ضرورة الحصول على موارد مالية كافية، لا توفرها الموارد الضريبية العادية التي ترتكز على الضرائب غير المباشرة التي يقع عبؤها على الغالبية محدودة الدخل، اما مباشرة أو من خلال ما قد يصيب مستلزمات الانتاج. وفي ظل الضغوط التي تمارسها الرأسمالية المحلية على الحكم الوطني، وسعيها إلى التهرب من الأعباء الضريبية المباشرة، كان الاستيلاء على الفائض وتعبئته لأغراض التنمية يمثل دافعاً قوياً، سواء لتأميم منشآت قائمة أو لإنشاء مشروعات عامة جديدة. على أمل أن تحقق فائضاً يستغل في تعزيز تمويل التنمية.

- **المنهج المتبع في تخطيط التنمية**، الذي اتسم بالتركيز على الاستثمار واقامة المشروعات التي تتقدم بها أجهزة الدولة، الأمر الذي ساعد على التوجه نحو قيام القطاع العام بدور متزايد. وحتى في البلدان التي اهتمت بتعزيز دور القطاع الخاص، فإن افتقار معظم الخطط إلى المؤشرات التي تلزم لتوجيه القطاع الخاص نحو أهدافها، أدى إلى ظهوره بمظهر العازف عن المشاركة. وقد ساعد هذا على اكتساب القطاع العام وزناً نسبياً أكبر مما كان مقدراً له، كما أنه أغرى القطاع

العام بالدخول ـ مضطراً ـ لتغطية مجالات كان يرجى أن يتولاها القطاع الخاص.

ـ **التوجه نحو الاشتراكية**، الذي أخذت به بعض البلدان العربية، بخاصة خلال الستينات، وهو ما استتبع تأميم عدد من المشروعات الخاصة الكبيرة وفرض حدود عليا على الملكية الفردية لرأس المال. وبغض النظر عما أثاره هذا من جدل حول ما إذا كان مجرد تملك الحكومة لأدوات الانتاج، دون تعديل جذري في النظام السياسي، يمثل رأسمالية دولة أم اشتراكية، فإن الأثر الرئيسي كان حدوث توسع كبير في دور القطاع العام على حساب القطاع الخاص الذي تقاعس عن المشاركة بما حدد له من مجالات. بل لقد تعرضت بعض البلدان كـ (سوريا) إلى هجرة المستثمرين إلى الخارج.

ـ **تقاعس القطاع الخاص عن المشاركة في الاستثمار المنتج**، وتثير هذه الظاهرة عدداً من الملاحظات، لعل أهمها هو: أين ذهب القطاع الخاص العربي إذا كان حقاً موجوداً؟ فعلى الرغم مما يقال عن أن قيام الأنظمة الوطنية بالتأميم أو بإعلان التحول الاشتراكي قد أثار تخوف القطاع الخاص من التعرض لعمليات التأميم أو المصادرة، فإن الظاهرة نفسها تكررت رغم تفاوت الأنظمة، ورغم اعلان البلدان المعنية عن ترحيبها بمشاركة القطاع الخاص، بل رأس المال الأجنبي، وتضمينها خططها حصصاً كبيرة لهما.

ثالثاً: تشوه الهياكل السوقية

إن الظاهرة الأخيرة الخاصة بتقاعس القطاع الخاص تثير تساؤلاً حول مدى امكان الاعتماد على قوى السوق كموجه للنشاط الاقتصادي في مرحلتي الاستثمار وما يتعلق به من تخصيص للموارد؛ والتشغيل، وما يتصل به من تشغيل للطاقات وتعظيم للربحية (أو تقليص للخسائر). وهذا يقتضي دراسة العوامل التي يتشكل ـ وفقاً لها ـ كل من جانبي الطلب والعرض، وكذلك مدى تجانس السوق داخل الدولة وانسياب التدفقات فيها وتوافر المعرفة التامة عنها لدى كل المتعاملين فيها.

ففي جانب الطلب يلاحظ أن توزيع الدخل كان معرضاً للتباين الشديد خلال فترة الاستعمار، سواء في التحيز إلى الأجانب في ملكية الثروة أو في شغل الوظائف والمهن مرتفعة الدخل، أو إلى فئة محلية محدودة تمالىء المستعمر أو الحكام العاملين لحسابه. وقد ترتب على ذلك أمران:

الأمر الأول: إن غالبية المواطنين كانت تعاني انخفاضاً شديداً في مستويات دخولها، وبالتالي فإن طلبها انحصر في أساسيات الحياة ـ وفقاً لماتقضي به قوانين إنجل ـ وقد اتجه الانتاج المحلي إلى تلبيتها.

الأمر الثاني: إن طلب الفئات العليا تجاوز حدود ما ينتج محلياً ليعكس تطلعاً إلى ما يجري انتاجه في الدول الصناعية. وبالتالي فإن الواردات من السلع المتطورة كانت تمثل طلب الفئة الصغيرة المتميزة، وهو طلب جرى إشباعه من عائد الصادرات التي فرضها المستعمر بتوجيهه التخصص، وفقاً لقواعد التقسيم الرأسمالي للعمل الدولي.

وفي جانب العرض أدت الظواهر السابقة إلى أمرين ساهما في محدودية القاعدة الانتاجية وفي ضعف فرص التوسع فيها بدافع قوى السوق منفردة:

الأمر الأول: هو اقتصار خبرة غالبية المواطنين على العمل في أنشطة تقليدية يقوم بها القطاع غير المنظم، أو في الوظائف الدنيا بوحدات القطاع المنظم أو قطاع الادارة العامة ذاته. ولذلك كان تمرسهم في شؤون الادارة العليا محدوداً، وصحت مقولة «غياب فئة المنظمين». وكان من أبرز الأمثلة في هذا الصدد حالة الجزائر، حيث أدت الهجرة المفاجئة للمستوطنين إلى افتقاد فئة الادارة العليا ودفعت الدولة إلى تكليف العاملين بوظائفها من خلال ما يسمى الادارة الذاتية.

الأمر الثاني: هو أن انخفاض مستويات الدخل بين المواطنين، وتعرضها للتقلب الشديد مع ما يصيب القطاع الزراعي من مشاكل بسبب التقلبات الجوية وانعكاساتها على المياه اللازمة للزراعة أو حتى للرعي، أدت إلى ضعف الطاقات الادخارية، وإلى ضعف جدوى الفرص الاستثمارية المرشحة لمجتمع متخلف. فقد كانت الاستثمارات المحققة لتطوير جوهري في قدرات المجتمع الانتاجية ـ سواء في الزراعة أو في القطاع المنظم، لا سيما المستخدم للموارد المعدنية المحلية التي تصدر في شكلها الخام ـ تتجاوز طاقة المستثمرين الأفراد، بينما كانت الصناعات المعتمدة على الخامات الزراعية ترتفع فيها درجة المخاطرة نتيجة تقلبات الانتاج الزراعي ذاته.

وقد ترتب على ما تقدم أن القوى الغالبة في السوق كانت القوى الخارجية، حيث إن التكامل الانتاجي لم يكن داخلياً بل كان تكاملاً مع العالم الخارجي، وبالأخص مع اقتصاد المركز الاستعماري السابق. وكان من أخطر النتائج التي ترتبت على ذلك هو أن قدرات الاقتصاد الوطني أصبحت رهناً بما يحدث لنسب التبادل. وظلت هذه معرضة للتدهور المستمر نتيجة التطور التقاني الذي مثل اتجاهاً طويل الأجل لتقليل اعتماد الصناعة الحديثة على المواد الخام المستوردة من العالم الثالث، بما في ذلك خامات الطاقة ذاتها، والاستعاضة عنها بمواد تركيبية من صنع الدول الصناعية. وبعبارة أخرى فإن الدول الصناعية عمدت إلى تطوير أدى إلى أمرين كان لهما أخطر الأثر في الهياكل الانتاجية للبلدان النامية ومنها البلدان العربية:

ـ **الأول** أنها قامت **بعملية احلال طويلة الأجل محل الواردات** من المواد الأولية، وهو ما يثبت أن الخطأ الذي يعزى عادة في الأدبيات إلى هذه العملية ليس كامناً فيها، بل في الموقع الذي طبقتها البلدان النامية فيه، إذ وجهتها إلى السلع النهائية الاستهلاكية فتحولت بالاستيراد إلى السلع الوسيطة. وساعد على هذا محاولة محاكاة التقانات التي طورتها الدول الصناعية والتي أحلت مستلزمات مصنعة فيها محل الخامات المتوافرة لدى البلدان النامية.

ـ **الثاني هو حدوث تغير جذري في مفهوم المزايا النسبية**، حيث لم تعد هذه المزايا مرتبطة بالهبات (Endowments) التي تتحدد بوفرة نوع معين من الموارد ـ طبيعية كانت أم بشرية ـ بل تحولت إلى مزايا تخليقية تقوم على ما يتوافر لدى الدولة من معرفة تقانية. ومن هنا كانت خطورة ما تعرضت له البلدان العربية من تخلف في نظمها التعليمية إبان عهود الاستعمار، وعجزها حتى الآن عن مجرد القضاء على الأمية.

رابعاً: تعبئة المدخرات

ظل الفكر التنموي متأثراً لفترة طويلة بقضية الفجوتين، الداخلية والخارجية، وبالحلقة المفرغة التي تربط ثلاثية انخفاض مستوى الدخل وتدني معدلات الادخار ومحدودية معدلات الاستثمار. وكان من الطبيعي أن توجه العناية إلى أمرين: الأول هو تعبئة المدخرات المحلية، التي تعنى بالعوامل المحددة لنشأة المدخرات من ناحية، وبتلك التي توجهها نحو الاستثمار المحلي، من

ناحية أخرى. الأمر الثاني هو استقطاب موارد خارجية، يفترض فيها أن تعوض بصورة موقتة عن قصور المدخرات المحلية التي يجب أن تنمو مع نمو الدخل وبسرعة تفوق سرعته، حتى تصل في وقت معقول إلى سداد الالتزامات الخارجية إضافة إلى تمويل الاستثمارات. غير أن الموارد الخارجية أثرت في كل من السلوك الادخاري والسلوك الاستثماري، الأمر الذي يستوجب مناقشتها في البداية.

ويمكن القول إن صيغة الموارد الخارجية مرت في الأجل الطويل بثلاث مراحل:

١ ـ **المرحلة الأولى** كانت مرحلة الاستثمار المباشر، التي ميزت عصر الاستعمار المباشر، حيث قامت الدول الرأسمالية الاستعمارية باستلاب موارد المستعمرات وباستخدام جزء من الحصيلة المستلبة في اقتناء أصول رأسمالية في المستعمرات، تملكها أفراد أجانب أو شركات امتد نشاطها عبر الحدود كمقدمة لعابرات القوميات، واستطاعوا عن طريقها مواصلة عملية الاستغلال، بخاصة أن الشروط التي تم بها الاستثمار والمجالات التي اختيرت له كانت مجحفة بالمستعمرات، ولم تساهم سوى في تباين توزيع الدخل وفي ربط المستعمرات بالمركز، كما سبق بيانه.

٢ ـ **المرحلة الثانية** واكبت موجة الاستقلال التي خلصت البلدان التي ظلت ترزح تحت نير الاستعمار حتى الحرب العالمية الثانية. وقد شهدت هذه المرحلة حركة تأميم واسعة النطاق (كان من أبرز نماذجها تأميم قناة السويس) وتعديل التعاقدات مع الشركات المستغلة للنفط، سواء بمناصفة الأرباح أو بالتأميم الكامل مع التعويض. وقد فضلت الدول الرأسمالية التخلي عن أسلوب الاستثمار المباشر، حتى لا يتعرض للمصادرة والتأميم والاكتفاء بتقديم قروض بشروط تكفل لها تقديم المعدات الرأسمالية وتحميل الدول المقترضة أعباءها، مطمئنة إلى أن التقنيات المستخدمة سوف تضمن لها سوقاً مستمرة لقطع الغيار ومتطلبات الاحلال والتجديد، بل لكثير من مستلزمات الانتاج المتخصصة. واستغلت في هذا ما أبدته البلدان المقترضة من حماس للدخول في أنشطة متطورة تحتاج إلى اعتماد متزايد على المعارف التقانية للدول الرأسمالية المتقدمة. وقد ساعد على انتشار منهج الاقراض أمران: الأول هو أنه المنهج الذي تقبل الدول الاشتراكية التعامل بموجبه، بعد أن دخلت ساحة التعامل الدولي في مجال تقديم المعونات الرأسمالية للبلدان النامية؛ الثاني هو تنامي الأسواق المالية العالمية في العالم الرأسمالي، لا سيما خلال السبعينات التي شهدت تعاظم أسواق الأموال المغتربة أو ما يسمى اليوروماركت (Euromarket) التي هيمنت عليها عابرات قوميات مالية. وقد دفعت الدول الرأسمالية باتجاه مزيد من الاعتماد على هذه الأسواق سعياً منها إلى تشديد شروط الاقراض وتحقيق مزيد من تحويل موارد بلدان العالم الثالث إليها، وهو ما يشهد به تفجر قضية المديونية خلال الثمانينات.

٣ ـ **المرحلة الثالثة** وهي التي يعيشها العالم اليوم، وتشهد عودة إلى أسلوب الاستثمار المباشر ولكن في إطار ظاهرة تدويل الانتاج التي اتخذت أبعاداً متزايدة في ظل الثورة التقانية الثالثة والتوجهات التي ترعاها عابرات القوميات. ويجري حشد كل القوى من أجل فرض هذا المنهج، بما في ذلك سياسات التكيف التي تفرضها المنظمات الدولية والتي يستخدم فيها سلاح المديونية وحاجة البلدان النامية إلى ايجاد حلول لها سعياً إلى مزيد من الاستدانة لتمويل الحاجات الجارية اضافة إلى توفير متطلبات التنمية. وفي هذا السياق، يتردد الهجوم على القطاع العام وترد الدعوة إلى التفريد. وحقيقة ما تستهدفه هذه الحملة هي التمهيد لتغلغل عابرات القوميات، سواء ببيع أصول وطنية مباشرة إليها، بدعوى تدبير موارد تساهم في سداد جانب من المديونية، أو ببيع هذه

الأصول إلى القطاع الخاص الوطني الذي يتولى دعوة تلك العابرات إلى مشاركته، ولو بمجرد الخدمات التقانية التي لا يملكها. ومن خلال تزايد دور العابرات يترجم تدويل الانتاج إلى احدى عمليتين: الأولى تستغل التوجه نحو الاحلال محل الواردات من السلع النهائية لكي تفرض تقنيات تعتمد على استيراد مستلزمات تحتكر تلك العابرات انتاجها في فروع أخرى لها؛ والثانية تستغل السعي إلى اقامة طاقات تصديرية تصحح الميزان الخارجي أو تحل محل الصادرات التقليدية التي تتناقص اسعارها النسبية، وتحتاج، بالتالي، إلى تقانات متطورة تكسبها قدرة تنافسية، لكي توجه الانتاج وفقاً لطلب الدول الصناعية، التي لا تتورع عن فرض حماية في وجهها إذا قضت مصلحتها بذلك؛ وهو ما تشهد به تجربة البتروكيميائيات العربية.

الجانب الآخر للموارد الخارجية هو الأثر في المدخرات المحلية. فعلى الرغم من أن تلك الموارد يبرر الحصول عليها بما تساهم به في سد الفجوة بين المدخرات المحلية والاستثمارات اللازمة لتحقيق نمو يتجاوز ما تسمح به هذه المدخرات، فإن الأثر النهائي هو، في حقيقة الأمر، تمويل زيادات في الاستهلاك النهائي[٨]. وما يضاعف هذا الأثر ما قد يترتب على تدفق الموارد الأجنبية من تراخ في الميل إلى الادخار، وهو ما يبدو أنه أصبح قاعدة عامة، لا سيما في الحالات التي يتلقى القطاع العام هذه الموارد. وقد كان لهذا الأثر عواقب وخيمة على معظم البلدان التي وقعت في فخ المديونية، بحيث مالت الحكومات إلى اتباع سياسات توسعية في مواجهة التضخم العالمي، الأمر الذي ضاعف معدلات التضخم المحلية وأثر سلباً في الاستثمارات المحلية، سواء عن طريق تقليص حجم المدخرات أو عن طريق تخفيض قيمتها الحقيقية نتيجة تسارع التضخم.

وكما سبق ذكره فإن جانباً من عمليات التأميم التي قامت بها بعض الأقطار العربية، أو التوجه نحو التوسع في إنشاء قطاع عام، مرجعه الرغبة في السيطرة على الفائض الاقتصادي، وتعبئته لأغراض التنمية. وبنيت هذه التوجهات على ثلاثة اعتبارات: **الأول** هو انخفاض مستويات دخل المواطنين وضعف قدراتهم الادخارية؛ **الثاني** أن الفئات الوطنية الثرية التي تمكنت من اقامة وحدات انتاجية متطورة ظل نشاطها محدوداً في مجالات تعتمد على السوق المحلية، ومعتمداً على دعم حكومي من نوع أو آخر، وعلى إعفاء من الضرائب المباشرة أو التهرب منها. وساعد على ذلك أن تلك الفئات سيطرت في كثير من الحالات على نظام الحكم الوطني وعملت على تطويعه لمصلحتها وهو ما شجع على حدوث تغييرات في تلك الأنظمة أعطت مزيداً من الوزن لمصالح الفئات الكادحة، وعبرت عن عزمها على الاستيلاء على الفائض الاقتصادي وتوظيفه في التنمية. أما الاعتبار **الثالث** فهو أن الفئات المدخرة لم تكن ـ في ظل أوضاع تتسم بالتباين الشديد في توزيع الدخل وبتفشي الاحتكار بدعوى حماية الصناعات الوليدة ـ هي الفئات التي تتمتع بروح الابتكار والمبادرة التي تنسب عادة إلى القطاع الخاص، والتي تجعل من المدخرين مستثمرين في الوقت نفسه. ولذلك فإن ما جرى احتجازه من الدخول العليا عن الانفاق على المنتوجات المحلية تسرب إلى استيراد منتوجات استهلاكية بذخية أو إلى استثمارات في الخارج. والملاحظ أن هذا الاعتبار الأخير قد تعاظم شأنه في العقدين الأخيرين بسبب الفورة النفطية. ففي الأقطار النفطية، أدى التزايد السريع في الدخل الحكومي الريعي من النفط وما ترتب عليه من تحويلات جارية ورأسمالية ضخمة، في محاولة لإعادة توزيع الدخل، إلى توسع كبير في كل من الاستهلاك العائلي والعام وكذلك

(٨) M.M. El-Imam, *Foreign Loans and Economic Development*, 3 vols., memo.; no. 779 (Cairo: National Planning Institute, 1967-1968).

في المدخرات الخاصة والعامة. وفي ظل نمو المدخرات المحلية بأسرع من نمو الطاقة الاستيعابية للاستثمارات رغم القفزات التي شهدتها، كان لا مفر من توجيه جانب من المدخرات للاستثمار في الخارج. كذلك استخدمت مقولة قصور الطاقة الاستيعابية في تبرير التوسع في الانفاق الحكومي بأنواعه الثلاثة: الجاري على الخدمات باعتبارها استثماراً في البشر؛ والتحويلي بغرض توسيع الطاقة الاستيعابية؛ والاستثماري الذي يحرر القطاع العام من البقاء أسير النفط الخام. وإذا كان النوع الأخير ينطوي على توظيف للمدخرات الحكومية، فإن النوعين الأولين تضمنا تقليصاً لهذه المدخرات والمساهمة، بطريقة غير مباشرة، في زيادة القدرات الادخارية للقطاع الخاص، وإن عملا في الوقت نفسه على تقليص الحافز على الادخار. ولذلك فإنه ما أن تراجعت عائدات النفط حتى بدأت هذه الأقطار تعاني عجزاً في موازناتها العامة انعكس على موازين مدفوعاتها.

غير أن المشكلة كانت أكبر بالنسبة إلى البلدان غير النفطية التي تحول معظمها إلى بلدان مصدرة للعمالة إلى الأقطار النفطية. فقد ترتب على ذلك تسارع في معدلات الأجور النقدية المحلية نتيجة الهجرة وتحت تأثير عامل المحاكاة، وارتفاع في معدلات الادخار من أجور المغتربين اتخذت شكل تحويلات بعملات أجنبية. وكان معنى هذا أن جانباً مهماً من متحصلات هذه البلدان من النقد الأجنبي تحول من أيدي وحدات الانتاج التي تتعامل من خلال القنوات المصرفية إلى أيدي أفراد مستهلكين همهم الأول تعظيم العائد خلال فترة الاغتراب. وهنا نجد أيضاً أن المدخرين ليسوا مستثمرين، وأن ما يصيب اقتصاداتهم الوطنية من مشاكل تعرض مدخراتهم النقدية للتدهور، يحفزهم على استغلال حيازاتهم من النقد الأجنبي بتوجيهها إلى استثمارات (مالية) خارجية. وهكذا دخلت بلدان العجز في تنافس غير متكافىء مع الأسواق المالية العالمية التي ارتفعت فيها أسعار الفائدة كجزء من حزمة سياسات تبررها الرغبة في مكافحة التضخم.

وقد أدرك معظم البلدان حال سيطرته على شؤونه الاقتصادية ضرورة تعبئة مدخرات القطاع الخاص من جانبين: الأول هو تجميع هذه المدخرات، والثاني هو توجيهها نحو الاستثمارات التي تتفق مع خطط التنمية. كذلك اهتم المجتمع العربي بتحقيق هذه التعبئة على المستوى القومي، لا سيما بعد تزايد مخاطر الاستثمارات الخارجية. وقد تعددت الوسائل التي جرى اتباعها لهذه الأغراض:

أ ـ انشاء أسواق مالية، ومحاولة الربط بين هذه الأسواق على المستوى العربي. وانتقلت مسؤولية المعاونة في هذا الصدد من المجلس الاقتصادي العربي إلى صندوق النقد العربي.

ب ـ النهوض بالنظام المصرفي، وبوجه خاص بالمصارف المتخصصة. ولذلك كان من أول الأمور التي عنيت بها البلدان حديثة الاستقلال، انشاء مصرف صناعي ودعمه حتى يحفز القطاع الخاص على الاستثمار، ويزود الصناعات الصغيرة والمتوسطة بمساعدات تمكنها من تصحيح هياكلها التمويلية والفنية. وقد كان غياب مثل هذا المصرف دافعاً للاعتماد على البنوك التجارية بما يعنيه هذا من قصر أجل الائتمان وارتفاع أسعار الفائدة (كما حدث في ليبيا).

ج ـ وكدافع لتوجيه المدخرات الخاصة نحو الاستثمار الصناعي عمد بعض البلدان إلى إقامة مناطق صناعية تحقق قدراً من الوفورات الخارجية يحفز القطاع الخاص على توظيف مدخراته فيها.

د ـ ويصحب الإجراءات السابقة، عادة، إعفاءات ضريبية لفترات محدودة، تشمل الضرائب على الدخل وعلى مستلزمات الانتاج، لا سيما المستوردة.

هـ ـ كذلك يعمل بعض البلدان على رعاية معاهد ومنشآت تقوم بتزويد المستثمرين بدراسات سابقة على الاستثمار تبين لهم الفرصة المتاحة وتحفزهم على التحول من التوظيفات النقدية إلى الاستثمار العيني.

و ـ وتلعب التشريعات دوراً مهماً في هذا الصدد، شريطة أن تكون متسقة فيما بينها، حيث إن كثيراً من المشاكل التي تقف في وجه الاستثمار الخاص مرجعها تضارب التشريعات. ومع ذلك فإن جانباً من هذا التضارب يعود إلى الشعور بعجز بعض التشريعات القائمة عن اجتذاب المدخرات بالقدر الكافي ومحاولة تصويبها بصورة جزئية.

ز ـ ومن المهم أن تشرف على تنفيذ التشريعات أجهزة ادارية تتسم بالكفاءة وأن تتبع نظماً روتينية ميسرة، يوازن فيها بين تجميع الاختصاصات في جهاز واحد يسهل الرجوع إليه، وبين توزيعها على أجهزة متعددة وفقاً للتخصصات بما يضمن ارتفاع كفاءة العاملين فيها.

ح ـ على أن من أهم العوامل المحفزة على الادخار وعلى توظيف المدخرات استقرار السياسات الاقتصادية وسلامة أوضاع الاقتصاد الوطني. ويمكن القول إن جانباً مهماً من مشاكل الاستثمار في الوطن العربي يعود إلى هذه القضية على وجه الخصوص. وسوف نعالج هذه النقطة بشيء من التفصيل فيما بعد.

خامساً: أساليب التخطيط

أخذ معظم البلدان العربية بمنهج التخطيط للتنمية، حيث شهد عقد الخمسينات بدايات تطبيق هذا المنهج في عدد منها، ولو في شكل برامج لمشروعات عامة تخصص لها ميزانيات استثمارية. وقد ظل لبنان فترة غير قصيرة يرفض الحديث عن «تخطيط» مفضلاً مصطلح «تصميم» حتى لا يتهم بأنه يطبق منهجاً يتعارض مع مبدأ حرية السوق الذي كان شديد التمسك به. وبينما طبقت البلدان، التي حصلت على استقلالها متأخراً، منهج التخطيط بمجرد حصولها عليه، ظلت قلة منها تتجنبه حتى لا تحيد عن فلسفة السوق، وإن تبنت هي الأخرى برامج استثمارية عامة[٩]. وسواء اقتصر الأمر على وضع برامج استثمارية أو بلغ حد وضع خطط شاملة (في ظل نظم متباينة، بما في ذلك تلك التي رفعت لواء الاشتراكية)، فإن الصفة الغالبة كانت التركيز على برامج الاستثمار في مشروعات عامة، حتى شاع انتقاد عام لتخطيط التنمية العربية بأنه يكاد يقف عند صيغة «قائمة مشاريع»، دون تناول شامل لمختلف أبعاد عملية التنمية الاقتصادية ـ الاجتماعية. وترجع هذه الظاهرة إلى عدة أسباب:

١ ـ حصول حكومات البلدان ذات الثروات الطبيعية الوفيرة (لا سيما النفطية) على عائدات مالية كبيرة، بحكم أن هذه الثروات ملكية عامة؛ ورغبة هذه الحكومات في تحويل العائدات النفطية إلى أصول رأسمالية متجددة تعوض الأجيال المتعاقبة عن الاستنزاف الجاري لثروات طبيعية قابلة للنضوب. وقد كانت حكومة العراق سباقة في هذا المجال بإنشائها مجلساً للإعمار عام ١٩٥٠، يتولى تصميم وتنفيذ المشاريع العامة الكبرى. وعلى الرغم من الاقتصار، في البداية، على مشاريع

---

(٩) انظر مثلاً: محمد محمود الإمام، «دراسة نقدية للتجارب التنموية في الأقطار العربية»، ورقة قدّمت إلى: المؤتمر العاشر لاتحاد الاقتصاديين العرب حول «المشاكل الاقتصادية المعاصرة ومستقبل التنمية العربية»، الكويت، ٦ ـ ٨ شباط/ فبراير ١٩٨٨.

البنية الارتكازية والخدمات الأساسية، فإن مراجعة هذا الأسلوب في منتصف الخمسينات أدت إلى تقديم الخبراء (آرثر ديليتل) نصيحة بإدراج بعض المشروعات الانتاجية، لا سيما الصناعية، في برامج المجلس، حتى تشعر الجماهير بأن أموال النفط يمكن أن تعود عليهم بنفع مباشر.

٢ ـ وتبنت بلدان نفطية أخرى منهجاً مماثلاً ولكن من منطلق مختلف هو تعظيم العائد من النفط باعتباره الثروة الطبيعية الأساسية، وذلك بإدخاله في عمليات صناعية تزيد من القيمة المضافة محلياً، وتمكن الدولة من بناء صناعات متطورة باستخدام المادة الخام الرئيسية المتاحة. وكان من الطبيعي أن توجه هذه الصناعة إلى التصدير، الأمر الذي كان يفترض فيها قدرة تنافسية عالية، بخاصة انها من الصناعات التي تتميز بكبر النطاق ومن ثم بضخامة الاستثمارات وتقدم التقانات وارتفاع المخاطر، وهي كلها أمور لا قبل للقطاع الخاص بتحملها، لا سيما أن الخبرة الغالبة على أفراده تقتصر على الأنشطة التقليدية التي يقوم بها قطاع غير منظم.

٣ ـ كذلك، أظهرت الدراسات التي قام بها المخططون أن أوضاع السوق المحلية لم تكن تسمح بالتحرك بسرعة كافية نحو بناء اقتصاد على قدر كاف من التشابك الداخلي بسبب قوة الروابط التي أدت إلى الاندماج في السوق العالمية من خلال تقسيم العمل الدولي الذي كرّسه الاستعمار. لذلك، انشغل المخططون بوضع برامج لإقامة صناعات أساسية لم تكن مؤشرات السوق تبرز جدواها بالقدر الذي يدفع القطاع الخاص إلى الاقدام على الاستثمار فيها. وأنشأ كثير من البلدان أجهزة متخصصة لهذا الغرض، بدءاً بإقامة وزارة مختصة بالصناعة (حيث كان الغالب ادراج الصناعة بالتجارة) بل أحياناً بالصناعات الثقيلة، وترك الصناعات الخفيفة لوزارة أخرى، أو إنشاء بيوت متخصصة في دراسات الجدوى أو ما قبلها، وهو ما أدى إلى توافر قوائم بمشروعات عديدة، بغض النظر عن القطاع الذي يتولى القيام بتنفيذها، وإن كانت مساهمة أجهزة حكومية في صوغ محتوياتها جعلتها مرشحة لقيام القطاع العام بها، وبالتالي تضمينها في الخطط أو البرامج العامة.

٤ ـ في المقابل، إن غياب أجهزة مماثلة تعمل في نطاق القطاع الخاص أو من أجله، حرم هذا القطاع امكانية التعرف إلى فرص الاستثمار بالدرجة نفسها من التفصيل. وترتب على هذا أنه حتى في الحالات التي تبنت فيها الخطط دوراً مهماً للقطاع الخاص، قصرت الخطط عن تقديم مؤشرات كافية له، تراعي محدودية قدراته وهو ما زال بعد في طور التكوين. وهذا لا يعني، بالضرورة، أن القطاع الخاص يمكن أن ينشط لو قدمت إليه دراسات كاملة عن مشروعات، إذ إن جزءاً من الربحية المتوقعة يتحدد بالقدرة على الإبداع في تصميم المشروع والانفراد بالمعرفة الفنية المستخدمة فيه. فالمطلوب هو مؤشرات عن الفروع التي تخصصها له الخطة وعن الفروع الأخرى المرتبطة بها وترك الفرصة أمام المستثمر لاختيار نوع المنتج وأسلوب وطاقة الانتاج. ويترك الأمر بعد ذلك للأجهزة المسؤولة عن اصدار التراخيص بعد تزويدها بالمؤشرات اللازمة.

٥ ـ وقد شغلت البلدان غير النفطية بقضية تمويل التنمية التي تعرضنا لها من قبل، وما ترتب عليها من احتلال الاستثمار موقعاً متميزاً من الفكر التنموي ومن الممارسات العملية، على أن أخطر ما في الأمر اعتماد الانفاق الاستثماري معياراً لكفاءة الجهد التنموي، رغم تكرار توجيه الانتقاد إلى هذا المعيار، وتفضيل مقياس التنفيذ الفعلي عليه.

٦ ـ وحتى في الحالات التي راعت فيها الخطط تخصيص مجالات محددة لاستثمار القطاع الخاص، فإن تردد هذا القطاع في تحقيق ما حدد له من أهداف لأسباب بيناها في موضع آخر،

أساء إلى توازن الاقتصاد، وهو ما دفع القطاع العام إلى التقدم لتولي تنفيذ تلك المجالات. وقد أشاع هذا مزيداً من التردد لدى القطاع الخاص. وبعبارة أخرى فإن توازنات الخطة تسببت، في بعض الأحيان، في تنامي القطاع العام على حساب القطاع الخاص.

٧ ـ على أن من أخطر المشاكل التي تعرض لها القطاع العام كان الانفصال بين مرحلة الانشاء ومرحلة التشغيل، بمعنى أن المخطط، في تركيزه على مرحلة الاستثمار، اكتفى بالاعتماد على الأجهزة التي تتولى دراسة المشروعات واعدادها، دون إشراك تلك التي سوف تتولى ادارتها وتشغيلها مستقبلاً. ولعل السبب في ذلك شيوع هذا الأسلوب في منشآت البنية الارتكازية والخدمات الأساسية، حيث تتولى الأقسام الهندسية عملية صياغة المشروعات الجديدة وفق مواصفات عامة تحددها الأجهزة المسؤولة عن ادارة تلك الأنشطة، كما أنها تتولى عمليات الصيانة والتجديد التي تلعب دوراً مهماً في مرحلة التشغيل. أما المشاريع الانتاجية فإن القيام بالتعاقد مع المسؤولين عن الادارة في نهاية التنفيذ يعني أن هؤلاء يصبحون مسؤولين عن مشروعات لم يكن لهم قول في تصميم طاقاتها أو في اختيار فنونها الانتاجية.

٨ ـ ويزيد من حدة المشكلة الأخيرة ضعف قدرات تصميم المشروعات، لا سيما تلك الخاصة بالمجالات المتطورة، واعتماد المخطط على دراسات جدوى تعدها بيوت خبرة أجنبية وعلى ايكال التنفيذ، بل ربما الادارة أيضاً، إلى شركات أجنبية فيما يعرف بأسلوب تسليم المفتاح. ويعاني القطاع العام، في البلدان النفطية بوجه خاص، هذه المشكلة، حيث يميل إلى التركيز على الصناعات المتطورة كبيرة الحجم، كثيفة التقانة، بينما لا تتوافر، محلياً، الخبرات اللازمة للتصميم والتنفيذ.

الجانب الآخر للخطط هو تخطيط النشاط الجاري. وهنا، نجد مفارقات كبيرة بين معاملة القطاعين العام والخاص، وبين البلدان وفقاً لنظمها السياسية ـ الاجتماعية. ففي الغالب تميل البلدان المتبعة نظام السوق إلى تحديد أهداف قطاعية عامة ودراسة التوازنات الاجمالية للاقتصاد الوطني، ثم التركيز على بعض السياسات الاقتصادية والاجتماعية التي تساهم في تحقيق الأهداف. وتقتصر التفاصيل على الجانب الاستثماري الذي يدرج ضمن الموازنات العامة السنوية. أما البلدان التي سعت إلى تطبيق نوع من النظام الاشتراكي فقد اهتمت بالتخطيط العيني، واستخدمت، في الغالب، موازين سلعية كأداة لتحديد أهداف تفصيلية على مستوى السلعة أو المجموعة السلعية. وترتبط هذه الموازين بأهداف الأنشطة الاقتصادية كما ترد في الخطط القطاعية التي تصبح ملزمة للأجهزة القطاعية ولوحدات القطاع العام التابعة لها. وتهتم عملية المتابعة بقياس نسب تحقيق الأهداف العينية وبيان أسباب الانحرافات، وما قد تشير إليه من مسؤولية إدارات الوحدات الانتاجية. وتتضمن الأهداف الواردة في الخطة عناصر تتعلق بجانب الايرادات وأخرى متعلقة بجانب التكاليف. فإلى جانب مؤشرات كميات الانتاج والتصدير والربحية، هناك مؤشرات أخرى للعمالة والأجور، بحيث تعتبر من بين الأهداف الرئيسية للخطط. وعلى الرغم من أن الربحية تظل أحد الأهداف الرئيسية، ومن استخدامها كمؤشر إلى مدى نجاح الادارة في أداء وظيفتها، فإن التحديد الكمي لأهداف الانتاج المصحوب بأهداف العمالة والأجور يفقد هذا المؤشر مغزاه، لأنه يحرم الادارة حرية تحديد مستوى النشاط وفقاً لمنحنيات التكاليف. ولا تعالج الخطط عادة عملية تحديد أسعار المنتوجات، على الرغم من أن كثيراً من وحدات القطاع العام تعمل في ظل ظروف احتكارية. ويترك الأمر إلى قرارات ادارية تصدر عن أجهزة اشرافية. وحتى إذا انشىء جهاز خاص للأسعار، فإنه لا يشترك عادة في العملية التخطيطية، بل يكتفي بأن يقوم بدور التسعير معتمداً، في الغالب، مبدأ إضافة هامش ربح إلى التكاليف، آخذاً في الاعتبار موقع المنتوج

من الحاجات الأساسية للمجتمع. وهكذا تشكو الادارة في القطاع العام من أنها مغلولة اليدين، لا تملك حرية الحركة في أي من الجانبين: الانتاج أو التكاليف. وتتصاعد الشكوى بوجه خاص من أن القوانين التي تحمي العمال تؤدي إلى فقدان السيطرة على الأدوات التي يمكن استخدامها في رفع الانتاجية، سواء من حيث ملاءمة خبرات العاملين لوظائفهم، أو أدوات الثواب والعقاب وفقاً للانتاجية، أو التناسب بين الجهد المبذول والحوافز التي تمنح بشكل عام إلى العاملين، كنسبة من الأرباح.

وتشير تجربة منظومة البلدان الاشتراكية التي كانت تعمل وفق أسلوب التخطيط المركزي إلى أن الاكتفاء بالتخطيط العيني كان من الأسباب الرئيسية في تخلف هياكلها الانتاجية واضطرارها في النهاية إلى التخلص من هذا الأسلوب بحثاً عن أسلوب بديل. فمنذ بداية الستينات شعرت تلك البلدان بأنه من الضروري تطوير ما يطلق عليه «العلاقات السلعية/ النقدية» والتخفيف من الالزام بأهداف عينية يحددها المركز. وكان التطوير مطلوباً لأمرين: الأول أن هذا النوع من الالزام يبنى على معاملات فنية تحدد العلاقة بين المنتوجات ومستلزمات انتاجها. هذه المعاملات تتعرض للتغيير إذا تغيرت تقانات الانتاج، وهو ما أصبح القاعدة العامة في ظل الثورة التقانية الحالية. ولذلك فإن تمسك المركز بمعاملات فنية تاريخية كان معناه حرمان المنتجين من تطوير أساليب الانتاج، حتى ولو توافرت لهم معرفة بهذا التطوير. من جهة أخرى، فإن تدويل العملية الانتاجية يعني تطور التشابك الانتاجي وما تعنيه المزايا النسبية، وبالتالي يفرض قيام علاقات مباشرة بين وحدات الانتاج، ليس فقط داخل الاقتصاد الواحد بل بين الاقتصادات المختلفة، أيضاً. وقد وقفت الأساليب التخطيطية التي اتبعت في اطار الكوميكون، والتي استمدت من الأساليب القطرية للتخطيط المركزي في وجه تطوير تلك العلاقات المباشرة. ولذلك لم يكن غريباً أن يتعرض أسلوب تخطيط التنمية العربية المشتركة، الذي نودي به في وثيقة استراتيجية العمل العربي المشترك، للتعثر، لأنه فرض الالزام، إذ لا توجد جهة تملك سلطة الالزام على المستوى القومي، وبسبب تمسك البلدان بسيادتها، واختلاف المناهج التخطيطية في البلدان العربية. ولذلك يمكن القول إن غياب اتفاق على منهج مناسب للتخطيط المشترك وفق ما تقضي به النظريات الحديثة للتكامل كان من أسباب قصور جهود التكامل العربي. وإذا كان الاتجاه الذي ساد مؤخراً هو الاكتفاء بمشروعات عربية مشتركة والعمل على تسهيل انتقال رؤوس الأموال بين البلدان العربية، فإن الأمر ما زال يقتضي حل التضارب الذي يمكن أن يحدث بين أسلوب التخطيط على المستوى القطري وبين أسلوب اتخاذ القرارات في وحدات خارجية كالشركات العربية التي تأخذ صيغة الشركات القابضة، لا سيما أن معظم هذه الشركات ينتمي، في المقام الأول، إلى القطاع العام.

في المقابل، إن القطاع الخاص لا يخضع للالزام بأهداف انتاجية معينة بل إن ما يحدد من أهداف للقطاعات التي يعمل فيها تمثل تقديرات يقوم المخطط بحسابها ضمن متطلبات التوازن العيني، دون أن يبين السياسات التي يجب اتباعها حتى تتحقق هذه الأهداف، والتي يفترض فيها أن تبنى وفق القواعد التي تحكم سلوك القطاع الخاص. ورغم تضمين المخطط أهدافاً للأنشطة التي يتولاها القطاع الخاص، فإنه لا يوجد سبيل لتوصيل المعرفة بها إلى المنتجين، كما أن الأجهزة المسؤولة عن صوغ السياسات التي تؤثر في تصرفات القطاع الخاص لا تعنى بالتعرف إلى الأهداف وما تعنيه بالنسبة إلى صوغ السياسات التي تقع ضمن مسؤوليتها، كما سيتبين فيما بعد. وهكذا يجد القطاع الخاص نفسه موزعاً بين قيود تفرض على حركته في بعض النواحي

وأدوات سوق لم يخطط لها بالقدر الكافي. ويظل تخلف نظم المعلومات، لا سيما تلك التي يفترض أن تتضمنها خطط تأشيرية، عائقاً أساسياً أمام رفع كفاءة أداء القطاع الخاص. وعلى الرغم من أن البلدان التي تتبع نظام السوق تميل إلى إسباغ الصفة التأشيرية على ما تضعه من خطط، مكتفية بما تتضمنه الموازنات العامة من إلزام مالي في المقام الأول، فإنها هي الأخرى تتجنب صوغ تفاصيل تأشيرية يستطيع القطاع الخاص الاسترشاد بها في نشاطه.

سادساً: استراتيجيات التنمية

شغل الفكر التنموي بقضية تمويل التنمية وبالفجوة بين الادخار المحلي والاستثمار، ومن ثم بالفجوة الخارجية المناظرة. وقد أدى هذا إلى شيوع منهج الاحلال محل الواردات في بلدان العالم الثالث خلال الربع الثالث من القرن الحالي، نظراً إلى أنه يحقق ثلاثة أهداف: الأول هو سد فجوة الميزان الجاري بتقليص الاستيراد نظراً إلى صعوبة التحرك مباشرة نحو اقتحام السوق العالمية من خلال أنشطة تصديرية جديدة؛ الثاني هو تقليص الاعتماد على العالم الخارجي، وبخاصة دول الاستعمار السابق التي عملت على ربط اقتصادات المستعمرات بها؛ والثالث هو الدخول في أنشطة جديدة يتوافر لها طلب كافٍ يقلل من حدة المخاطر التي تتزايد مع تناقص درجة الثقة في الأسواق، بخاصة أن الأسواق المحلية يمكن توفير حماية لها بحجة حماية الصناعات الوليدة (Infant Industry Argument). إضافة إلى ذلك، تزايد الاهتمام بالصناعات الأساسية التي تعتبر القاعدة الصلبة لحركة تصنيع قوية هي المخرج من إسار القطاعات الأولية (الزراعة والصيد والصناعات الاستخراجية) التي تخصصت فيها بحكم التقسيم الدولي للعمل الذي فرضته الرأسمالية العالمية على هذه البلدان.

غير أن قائمة الاستيراد التي سادت خلال فترة غلبة النشاط الأولي ومحدودية الانتاج الصناعي المتطور كانت متحيزة إلى تلبية طلب الفئات الثرية على سلع استهلاكية متطورة لا يتم انتاجها محلياً، لا سيما السلع المعمرة. وتتصف الصناعات المنتجة لهذه السلع وللسلع الأساسية بعدد من الصفات التي تجعلها خارج نطاق اهتمام القطاع الخاص، لا سيما أن أغلب نشاط هذا القطاع كان في الصناعات التقليدية والحرفية غير المنظمة. هذه الصفات هي: كبر الحجم وعظم الحاجات الاستثمارية؛ طول فترة الاكتمال؛ ضعف معدلات الربحية؛ تعقد تقانات الانتاج؛ وارتفاع درجة المخاطرة. لذلك، ترتب على إعطاء هذه الأنشطة الأولوية في استراتيجيات التنمية حصول القطاع العام على نصيب متزايد من النشاط الاقتصادي، بخاصة أن الدولة اهتمت بضمان مصادر التمويل الخارجي من خلال تعاقدها على قروض من مصادر توفر، في الوقت نفسه، التقانات اللازمة. غير أن كبر الحجم الفني لهذه الصناعات جعلها تتجاوز حجم السوق المحلية، الأمر الذي أضعف جدواها الاقتصادية، وأدى إلى تعثر كثير من منشآت القطاع العام. كذلك، ترتب على معظم حاجاتها الاستثمارية، وعلى الرغبة في تسريع التنمية، تزايد حاجة الحكومة إلى الاستيلاء على الفائض الاقتصادي، وهو ما عزز التوجه نحو توسع نشاط القطاع العام والامتداد به إلى فروع انتاجية أخرى.

وتماشياً مع منهج الاحلال محل الواردات والتركيز على تلبية الطلب المحلي، تبنت استراتيجيات التنمية توجيه القطاع الخاص نحو الأنشطة العاملة في أنشطة الاستهلاك النهائي، لا سيما تلك المنتجة لسلع يتوافر طلب كبير عليها، وهي في الغالب تتعلق بمجالات الحاجات

الأساسية، مثل صناعات الغزل والنسيج والصناعات الغذائية. وقد تزايد الاهتمام بهذه الصناعات مع اتجاه الفكر التنموي إلى ترشيح استراتيجية اشباع الحاجات الأساسية بعد أن ثبت أن مجرد الاحلال محل الواردات لم يسمح بإعطاء هذه الحاجات وزناً كافياً، بسبب التحيز الذي أشرنا إليه من قبل. من جهة أخرى، فإن حصول هذه الصناعات على حماية من المنافسة الخارجية وعلى دعم بإعفاء مستلزماتها من الضرائب، أدى إلى تمتعها بموقف احتكاري، وانتهى في كثير من الأحوال إلى ارتفاع أسعار منتوجات هذه الصناعات ومن ثم إلى استغلال الفئات محدودة الدخل. ودفع هذا بعض الأنظمة الوطنية إلى تأميم الوحدات الانتاجية الكبيرة التي تسيطر على السوق، وإلى قصر التوسع بوحدات كبيرة في هذه الصناعات على القطاع العام. وصحب ذلك، في الغالب، تحديد أسعار لمنتوجاتها تتناسب مع مستويات دخول الفئات محدودة الدخل انطلاقاً من مبدأ تحقيق عدالة التوزيع، بخاصة بعد أن أثبت الفكر التنموي أن تركيز الاهتمام على مجرد النمو الاقتصادي، دون مراعاة جانب التوزيع، يعوق مسيرة التنمية. غير أن الأدوات المستخدمة لهذا الغرض ـ كما سيتضح من القسم التالي ـ أدت إلى تحميل القطاع العام أعباء حدت ربحيته وأضعفت كفاءته، وأصبحت تستخدم ذريعة للتخلي عن كثير من هذه الصناعات للقطاع الخاص.

وقد انتهت استراتيجية الاحلال محل الواردات والتركيز على انتاج السلع الاستهلاكية إلى تزايد الاستيراد بدلاً من انقاصه، وإلى رفع درجة الاعتماد على العالم الخارجي بدلاً من خفضها. واتضح بالتالي أن خطط التنمية لم تحقق ما عزاه إليها المخططون من توازن، الأمر الذي أدى إلى تزايد ضغوط العجز في موازين المدفوعات وإلى انخفاض مستويات التشغيل بسبب صعوبة استيراد القدر الكافي من مستلزمات الانتاج. وبات جلياً أنه ما لم تتزايد درجة تشابك الاقتصاد الوطني، وما لم يجر توجيه جانب من نشاطه إلى صناعة مستلزمات الانتاج، فإن التنمية مهددة بالتعثر. ولذلك بدأ بعض البلدان يوجه اهتمامه إلى الصناعات الوسيطة التي سرعان ما اتضح أنها أصبحت شديدة التعقيد، حيث إنها، في الواقع، لب الثورة التقانية الحالية. وكان معظم هذه الصناعات من نصيب القطاع العام، بخاصة أنه كان يعاني صعوبة في استيرادها بسبب شحة النقد الأجنبي نتيجة فشل استراتيجية الاحلال محل الواردات. غير أن التقانات المستخدمة في هذه الصناعات كان قد جرى تطويرها في الدول الصناعية بغرض الاستعاضة بها عن استيراد الخامات من البلدان النامية وتحقيق درجة أعلى من الاعتماد على الموارد الذاتية، وهو ما قد يجعلها غير ملائمة لظروف البلدان النامية ذاتها. وقد أثّر هذا سلباً في أداء القطاع العام العامل في مثل هذه الصناعات، وامتد الأثر إلى الأنشطة، العامة والخاصة، المستخدمة لها كمستلزمات انتاج، لا سيما أن تلك المنتوجات استطاعت أن تحصل على حماية جمركية، بل جرى تقييد استيراد منافس لها في ظل ندرة النقد الأجنبي. ودفع هذا بعض الوحدات المستخدمة إلى التحايل على هذه القيود، الأمر الذي أدى إلى تراكم المخزون في عدد من فروع الصناعات الوسيطة والنهائية التي تستخدم منتوجات وسيطة تعجز عن تلبية المواصفات الفنية الملائمة.

غير أن بعض البلدان العربية وجد أن اقتصاداته من صغر الحجم بحيث لا تسمح بقيام صناعات تتوافر لها مقومات النجاح إذا وجهت إلى السوق الداخلية وإن استمرار اعتماده على تصدير مادة أولية رئيسية (كانت في معظم الأحوال النفط الخام) لتوفير النقد الأجنبي اللازم لتدبير حاجاته المتعددة عن طريق الاستيراد يرفع من درجة انكشافه للعالم الخارجي. لذلك كان من الطبيعي أن تسعى هذه البلدان إلى تنويع اقتصاداتها بالدخول في أنشطة توجه إلى التصدير في المقام الأول، لتكفل الأسواق الخارجية امكانية قيام صناعات كبيرة الحجم بدرجة عالية من

الكفاءة. ونظراً إلى افتقار معظم هذه البلدان إلى المواد الخام (عدا الهايدروكاربونات)، كان من الطبيعي أن تتجه إلى صناعات تستخدم هذه المواد إما كمادة أولية أو كطاقة. ونظراً إلى محدودية المورد البشري، فقد كان من الطبيعي كذلك أن تستخدم في ذلك تقانات متطورة كثيفة رأس المال وكثيفة الطاقة. وهنا أيضاً لم يكن القطاع الخاص مؤهلاً للدخول في مثل هذه الصناعات، ليس فقط لأنها تعتمد على ثروة طبيعية ملك للمجتمع، بل لأسباب تماثل تلك التي ذكرناها من قبل بالنسبة إلى الصناعات المتطورة والأساسية في البلدان الأخرى. يضاف إلى ذلك أن الأساليب التي اتبعتها الأقطار النفطية في إعادة توزيع العائدات النفطية شجعت روح المضاربة والسعي إلى الكسب السريع، فاتجه اهتمام الأفراد إلى الأنشطة التجارية وإلى الوكالات وبعض فروع الخدمات، بل إلى المضاربات العقارية والمالية. كذلك، فإن انفتاح اقتصادات هذه البلدان على العالم الخارجي، ونمو الدخول بأسرع من نمو الطاقة الاستيعابية، شجع الحكومات والأفراد على توجيه جانب مهم من الدخول إلى الاستثمارات الخارجية. يضاف إلى ما تقدم ان معظم هذه البلدان تأخر في الحصول على استقلاله، كما أن بعضها لم يدخل في مجموعة البلدان المصدرة للنفط إلا مؤخراً. ولذلك كان عليها أن تخصص جزءاً مهماً من مواردها لتطوير بنيتها الارتكازية والنهوض بالخدمات الأساسية بل الوصول بها إلى مجتمع الرفاهة، حيث أصبح الاستثمار في البشر يمثل أهم مجالات الاستثمار فيها. وكان من الطبيعي أيضاً أن تتولى الحكومة والقطاع العام هذه الأنشطة، باعتبارها عادة، تدخل في نطاق صلاحياتها.

وهكذا فعلى الرغم من اعتناق معظم هذه البلدان مبدأ الحرية الاقتصادية، فإنها وجدت نفسها منساقة إلى اقامة قطاع عام قوي، وإن كل ما تقدمه من حوافز وتشجيع للقطاع الخاص الوطني لا يكفي لتوليه مسؤولية قيادة التنمية. وقد تأثر أداء القطاع العام بحالة الوفرة النقدية التي أدت إلى عدم التدقيق في دراسات الجدوى التي كان يعهد بها إلى بيوت خبرة أجنبية تتحيز، بالضرورة، إلى أطراف أخرى خارجية، وتبالغ في التكاليف الرأسمالية، بخاصة أنها تأتي في ظل احتكارات دولية. وقد تعرض كثير من وحدات القطاع العام لخسائر، سواء بسبب عدم جدية دراسات الجدوى أو بسبب تقلبات الأسواق العالمية (بالنسبة إلى الحديد والصلب، مثلاً) أو لاتباع الدول الصناعية سياسات حمائية في وجه بعض المنتوجات، لا سيما البتروكيميائيات التي يفترض أنها تمثل مجالاً تتوافر فيه مزايا نسبية لهذه البلدان. وترتب على ذلك تزايد اندماج اقتصاداتها في الاقتصاد وارتفاع درجة اعتمادها على الأسواق العالمية بدل انخفاضها. وعندما بدأت هذه البلدان أيضاً، تواجه تدهوراً في ميزانها الخارجي بسبب الانخفاض الحاد الذي تعرضت له عائدات النفط خلال الثمانينات، اتجهت إلى تطبيق نوع من التفريد، سواء بإشراك القطاع الخاص في ملكية منشآت عامة كبيرة، أو في التعاقد معه على أداء بعض الخدمات العامة مقابل عائد مجز ولو تم هذا بموجب دعم كبير. ومع ذلك فإن تجربة القطاع المختلط لم تثبت فاعليتها. فالضمان الذي وفرته مشاركة القطاع العام أمكنه أن يجتذب استثمارات الأفراد، غير أنه جعلهم، في الوقت نفسه، يطمئنون إلى وقوف الحكومة إلى جانب هذه المشروعات لتصد عنها أية خسائر قد تتعرض لها، الأمر الذي جعلهم لا يبدون ما كان منتظراً منهم من كفاءة في الإدارة. كذلك، فإن اشراك الخاص في قطاعات الخدمات لا يعني بالضرورة أن تتزايد قابلية الأفراد للدخول في النشاط الاقتصادي بوجه عام، بخاصة إذا ظلت الأسعار التي تباع بها هذه الخدمات خارجة عن قواعد السوق. كما أن معظم الكسب الذي يحققه القطاع الخاص يعود إلى محاولة تقليص كلفة العمالة عن طريق جلب عمالة آسيوية رخيصة دون الاهتمام بالضرورة بتحسين الانتاجية.

وقد جرى، في بعض الأحيان، استخدام تخطيط التنمية في احداث تغيرات في التركيبة

الاجتماعية بغرض ادخال تعديل هيكلي على النظام السياسي ـ الاجتماعي. ففي أعقاب حرب عام ١٩٧٣ أعلنت مصر اتباع سياسة «الانفتاح الاقتصادي» التي استهدفت في واقع الأمر التحول عن النظام الاشتراكي الذي ساد خلال الستينات. لهذا الغرض، فتحت أمام القطاع الخاص مجالات سريعة العائد قليلة المخاطرة لكنها تتحكم في حركة التدفقات الاقتصادية، السلعية والنقدية بحيث تعيد توجيهها وفق تفضيلات الرأسمالية المستحدثة بدلاً من التفضيلات القومية التي اختارها تحالف قوى الشعب العاملة، ومن ثم تمهد لتقدم القوى الرأسمالية لتقود الحركة السياسية وتوجهها نحو أهداف كانت نتيجتها عزل مصر عن أمتها العربية. وهكذا فتحت أمام القطاع الخاص أبواب الاستثمار في قطاع التجارة الخارجية وفي القطاع المصرفي، بمشاركة أجنبية، الأمر الذي أدى إلى تنامي استيراد ما أطلق عليه اسم السلع الاستفزازية، وإلى تسرب المدخرات المحلية إلى الخارج، وهو ما ترتب عليه مزيد من التباين في توزيع الدخل. وعلى الرغم مما أثير حول هذه الفئات ونعتها بالطفيلية، فقد أدى نموها وتزايد دخلها إلى تقوية مركزها وارتفاع صوتها مطالبة باستكمال التحول الرأسمالي، مؤيدة من قوى خارجية تؤيدها المؤسسات الدولية. ومع ذلك فإن الاستجابة لهذه الضغوط، بتخصيص نسب متزايدة للقطاع الخاص في الاستثمارات المخططة في الخطط المتتالية، لم تكن استجابة كافية، الأمر الذي أثر سلباً في معدلات النمو.

ومع تزايد الخلل في النظام الاقتصادي العالمي، وتعرضه لركود وتضخم مستمرين، وإلى اضطراب في النظم النقدية، وما ترتب على ذلك من تفاقم مديونيات معظم الأقطار العربية، تصاعدت الدعاوى بإحداث تغييرات جذرية في هياكل هذه الأقطار وفي استراتيجياتها التنموية. وقوي ساعد هذه الادعاءات بعد التطورات التي شهدتها الدول الاشتراكية مؤخراً. فقد ساد الاعتقاد بأنه من العبث الحديث عن «تنمية مستقلة» أو عن «الاعتماد على النفس» أو حتى «الاعتماد الجماعي على النفس»[١٠]. وبالتالي فإن المنهج الجدير بالاعتبار هو الاندماج في النظام العالمي تماشياً مع ما بدا أنه اتفاق عام على التسليم بظاهرة الاعتماد المتبادل على المستوى العالمي. وترتب على هذا احداث تطورات جذرية في استراتيجيات التنمية تتلخص في:

١ ـ توجيه قدر أكبر من الاستثمارات إلى القطاعات التصديرية باعتباره يساعد على حل مشاكل موازين المدفوعات وبالتالي يساهم في سداد جانب من الالتزامات المترتبة على المديونية. ويضرب في هذا الصدد المثل بالدول حديثة التصنيع، لا سيما النمور الأربعة التي استطاعت في فترة وجيزة مضاعفة صادراتها عشرات المرات. والمشكلة هي أن هذا التوجه يأتي في فترة ركود العالم الصناعي واتباعه سياسات حمائية أضرت، كما سبق ذكره، بصادرات بلدان عربية انتهجت منذ البداية منهج التركيز على القطاعات التصديرية، وكذلك في ظل توجه العالم الصناعي إلى اقامة تكتلاته الاقتصادية التي يتزايد اعتمادها على الذات كما يشتد تنافسها فيما بينها. وعلى الجانب الآخر، فإن أسواق بلدان العالم الثالث تتعرض للانكماش، سواء لأن بعضها أصبح مصدراً، أو لأن البعض الآخر تعرض لأزمة المديونية ويعمل على تقليص استيراده.

٢ ـ ونظراً إلى أن القطاع العام متهم بانخفاض كفاءته، فإن التوجه التصديري يكون مصحوباً

---

(١٠) انظر مثلاً قول الكاتب المجري Andras Inotali في:
«Regional Integrations in the New World Environment,» (Akademia Kiado, Budapest, 1986), p. 255.
حيث يقول ما يلي:
«Collective self-reliance may lead to collective underdevelopment».

بدعوة إلى التفريد، يعززها أن هذا يساهم في تدبير قدر من الموارد يساعد في تخفيض العجز في الموازنة وبالتالي في حل جانب من مشكلة التضخم والعجز في ميزان المدفوعات.

٣ ـ على أن اقتحام الأسواق العالمية يلزم له خبرة فنية وتسويقية تتطلب اشراك أطراف أجنبية تمتلك هذه الخبرة. ويعزز البعض الدعوة إلى هذه المشاركة بأنها تزود الدولة بموارد اضافية من النقد الأجنبي تساعد على حل مشكلة المديونية، دون أن يبينوا ما سوف يترتب على ذلك، مستقبلاً، من آثار عكسية على ميزان المدفوعات[١١]. وهكذا ينشأ تحالف جديد بين رأس المال المحلي والرأسمالية العالمية التي تديرها الشركات عابرة القوميات. ومن الواضح أن هذا يجعل الخيارات التي يصير التركيز على الاستثمار فيها، بيد الشركاءالأجانب، بحيث لا ينتظر أن يفسد رأس المال الأجنبي الا في القطاعات التي يختارها هو وفقاً لقواعد تدويل العملية الانتاجية.

وبعبارة أخرى، فإن ما يجري حالياً ليس مجرد تغيير في تقسيم العمل بين كل من القطاعين العام والخاص، وإنما هو تغيير في فلسفة التنمية وفي استراتيجياتها، مصحوب بإعادة نظر في دور الحكومة ومسؤوليتها في ادارة شؤون الاقتصاد الوطني، وبالتالي في السياسات الاقتصادية التي سوف نتناولها فيما يلي.

سابعاً: السياسات الاقتصادية

تعتبر **السياسة المالية** من أهم أدوات السياسة الاقتصادية في البلدان النامية، بخاصة أن أدوات السياسة النقدية لم تتطور بعد على النحو الذي حدث في الدول الرأسمالية المتقدمة. ومع ذلك فإن أدوات السياسة المالية تتأثر بخصوصيات البلدان النامية، وهي خصوصيات متمايزة بالنسبة إلى البلدان العربية. فالأقطار النفطية تكتسب فيها الموازنة العامة أهمية كبيرة، نظراً إلى أنها هي جهة تلقي عائدات النفط التي ظلت، فترة طويلة، تتجاوز الحاجات الآنية لهذه الأقطار، بسبب ارتباط انتاج النفط وتصديره بحاجات السوق العالمية أكثر من ارتباطه بحاجات البلدان المنتجة ذاتها. وقد تزايدت هذه العائدات بعد أن استردت الأقطار النفطية سيطرتها على مواردها، سواء بتعديل الاتفاقات المعقودة مع الشركات الأجنبية أو التأميم، ثم قيامها بتصحيح أسعار النفط خلال السبعينات. وترتب على ذلك أن هذه البلدان لم تكن بحاجة إلى البحث عن موارد ضريبية، مباشرة كانت أم غير مباشرة. على العكس من ذلك فإنها وجدت نفسها محتاجة إلى البحث عن قنوات للانفاق العام:

١ ـ الانفاق الاستثماري الذي شمل ـ كما رأينا من قبل ـ الانفاق على فعاليات تتولاها الحكومات عادة، ولكنها توسعت فيها لتقيم بنى ارتكازية متطورة وخدمات أساسية تحقق لها مجتمع الرفاهة. وإضافة إلى ذلك جرى توسع في القطاع العام الانتاجي، بخاصة في مجال النفط ومنتوجاته، باعتباره ثروة ملكاً للمجتمع. ويعتبر الانفاق الاستثماري، وما يتعلق به من انفاق جار، المحرك الأساسي للنشاط الاقتصادي في هذه البلدان بحيث يؤدي انكماشه إلى ركود ينعكس على القطاع الخاص في الأجل القصير. ويثير هذا معضلة في طريق محاولة تخلي الدولة عن جانب من

---

(١١) انظر مثلاً:

M.M. El-Imam, *The Role of Foreign Capital in Long - Term Development*, memo.; no. 1158 (Cairo: National Planning Institute, 1976).

النشاط الاقتصادي بأمل أن يفسح هذا المجال أمام القطاع الخاص. أي أن العلاقة بين القطاعين هي علاقة ترابط لا تنافس.

٢ ـ الانفاق الجاري المتوسع الذي تم توجيهه إلى صيانة مشروعات البنية الارتكازية والخدمات الأساسية وتشغيلها، وتقديم نواتجها بالمجان أو بأسعار رمزية إلى الجمهور. ويشكل هذا اضافة كبيرة إلى الدخل الحقيقي للأفراد، ويساهم، بالتالي، في تخفيض نفقات الانتاج في الأنشطة الأخرى لأنه يغني المنتجين عن تعويض العاملين عن قيم ما يحصلون عليه من خدمات بإضافات إلى أجورهم النقدية، كما أنهم يحصلون لأنفسهم على جانب من هذه الخدمات، ويستفيدون من البنى الارتكازية في تحقيق وفورات خارجية لا يتحملون أعباءها.

٣ ـ الانفاق التحويلي، الذي يتخذ أشكالاً متعددة. فقد استخدمت في البداية التحويلات الرأسمالية كأسلوب لتحويل جانب من العائدات إلى الأفراد لإشعارهم بأن الثروة القومية ملك للجميع، وللعمل على احداث نقلة نوعية في مستويات المعيشة. وتظل هذه التحويلات تأخذ طريقها إلى الشباب، بخاصة الخريجين، لمساعدتهم على بدء حياتهم العملية دون التعرض لمشاكل تحد من انتاجيتهم. على أن أهم أنواع التحويلات هي تلك التي تستخدم كحوافز لمنتجي القطاع الخاص، حيث يقدم، عادة، كثير من خدمات المرافق بأسعار رمزية، بما في ذلك الأراضي المجهزة، كما في حالة المناطق الصناعية. وتأخذ التحويلات من هذا النوع أقصاها في السعودية بالنسبة إلى قطاع الزراعة. وفوق كان هذا وذاك هناك التحويلات التي تغطى بواسطتها خسائر القطاع العام، والتي قد تستمر لسنوات عديدة.

وبالتالي فإن السياسة المالية في هذه المجموعة من البلدان تساعد على اخفاء حقيقة الأكلاف الاقتصادية لكل من القطاعين العام والخاص، وتسمح بالتالي بإقامة أنشطة اقتصادية لا تتمتع بالضرورة بكفاءة اقتصادية عالية. بالمقابل فإن البلدان الأخرى تعتمد على الموارد الضريبية كمصدر لإيرادات الميزانية. غير أن انتشار القطاع غير المنظم، وانخفاض مستوى دخل غالبية السكان، ومحاولة الفئات الثرية التهرب من الضرائب بخاصة مع ضعف أجهزة الجباية، كل ذلك يجعل الضرائب المباشرة محدودة العائد. ولذلك فإن المصدر الرئيسي للإيرادات العامة هو الضرائب غير المباشرة. ونظراً إلى ضعف القاعدة الانتاجية وصغر القطاع المنظم نسبياً فإن أهم نوع من هذه الضرائب هو الرسوم الجمركية التي تستخدم، في الوقت نفسه، كأداة لحماية عدد كبير من الأنشطة المحلية في مجالات السلع التبادلية. ومع تزايد الأعباء الحكومية والرغبة في تسريع التنمية اتسع نشاط القطاع العام. وكان أحد العوامل الدافعة إلى ذلك الرغبة في تعزيز الموارد المالية العامة كبديل للضرائب المباشرة. ويلاحظ أن الملكية العامة لوحدات القطاع العام تتيح للحكومة فرصة الاستيلاء على فائض الوحدات الرابحة وتوجيهه إلى أغراضها الأخرى، بما في ذلك تغطية خسائر الوحدات التي تتعرض لخسائر حتى لو استمرت الخسارة. وقد يعني هذا أحياناً نقص مخصصات الاخلال والتجديد، وهو ما قد يقود الوحدات الرابحة إلى خسارة.

غير أن أهداف تحقيق العدالة الاجتماعية استدعت التدخل في النظام السعري، وكان القطاع العام من أهم أدوات تنفيذ هذه السياسة، اضافة إلى استخدام التحويلات في شكل اعانات إلى المستهلكين والمنتجين، كما سنبين بعد قليل. غير أن ما يهمنا هنا هو أثر ذلك في السياسة المالية. فقد أدت الأسعار الاجتماعية إلى تعرض القطاع العام لخسائر، أو على الأقل لنقص في أرباحه، وتناقصت، بالتالي، الايرادات العامة أو زادت النفقات التحويلية وهو ما تعارض مع أحد أهداف توسع القطاع العام. كذلك ساهمت التحويلات في تزايد أعباء الانفاق العام، ومن

ثم تعرض المدخرات الحكومية للتناقص، وهو ما أنقص المدخرات المحلية وساعد على اتساع الفجوة الداخلية فالفجوة الخارجية. ويعود هذا بنا إلى ما سبق ذكره بالنسبة إلى تعبئة المدخرات المحلية.

ويتضح مما سبق أن السياسة المالية تداخلت بشكل قوي مع السياسة السعرية. فقد ساعد دخول الدولة في ميدان الانتاج ـ من خلال القطاع العام ـ وتمتعها، بالتالي، بموقف احتكاري بالنسبة إلى العديد من السلع، عززته بصلاحيتها بالنسبة إلى توفير الحماية الجمركية للمنتوجات العامة، واعفاء مستلزماتها من الضرائب، على سيطرتها على أسعار بيع هذه المنتوجات. ونظراً إلى أن الكثير من هذه المنتوجات كان يتعلق بحاجات جماهيرية أساسية، فإن اتاحة هذه المنتوجات بأسعار منخفضة تتناسب مع الدخول المنخفضة، بدت أنها أسلوب أيسر من العمل على رفع الدخول كما قدرت أنها أقل كلفة، على الأقل في الأجل القصير. بالمثل، فإن تقديم الاعانات السعرية سواء إلى سلع الاستهلاك التي تخرج عن نطاق الانتاج العام (اما لأنها مستوردة أو لأن القطاع الخاص يتولى انتاجها)، أو إلى مستلزمات الانتاج، مصحوبة بإعفاءات جمركية في حالة الاستيراد، فتح الباب واسعاً أمام اقامة نظام سعري اداري بعيداً عن القوى الآنية للسوق. وترتب على هذا عدة آثار:

أ ـ توسع الاستهلاك النهائي عما يتفق ومستوى الدخل الجاري. فالسلع التي حصلت على دعم مباشر تعرض الطلب عليها لتجاوز المستويات التي تتحدد وفق قواعد التوازن الاقتصادي. ونظراً إلى أن كثيراً من هذه السلع طلبه منخفض المرونة، فإن ارتفاع استهلاكها ظل يسمح ببقاء فضلة نقدية توجه إلى استهلاك سلع أخرى أقل ضرورة والمحصلة هي نقص المدخرات.

ب ـ ويترتب على التحديد الاداري للأسعار أن تصبح غير دالة على الجدوى الحقيقية للمنتوجات المختلفة. ويبدو حجم المشكلة من أن هذه الأسعار تتحيز ضد السلع الأساسية، وهو ما يجعل مؤشرات الجدوى تتجه نحو رفع ربحية الأنشطة الأخرى. ويبدو ذلك واضحاً في الحالات التي جرى فيها تحديد ايجارات المساكن، بخاصة الشعبية والمتوسطة، حيث أدى هذا إلى تجنب المستثمرين هذا النوع من الاسكان والتوجه إلى أنشطة أخرى بما في ذلك الاسكان الفاخر. وتكررت الظاهرة نفسها بالنسبة إلى تحديد أسعار المحاصيل الزراعية والغذائية الرئيسية. فإذا أرادت الدولة أن تمنع تحيز المنتجين ضد السلع التي يخفض سعرها لمصلحة المستهلكين، فإنها تتحمل فروق الأسعار وهو ما يزيد أعباءها، كما سبق بيانه. وتتزايد هذه الأعباء إذا كان اتجاه المستوى العام للأسعار صعودياً، وهو ما حدث في ظل التضخم المستمر الذي تزايدت معدلاته بسبب سياسة التدخل الاداري في الأسعار.

ج ـ البعد الآخر الذي قاد هذه السياسة إلى عكس أهدافها هو الخاص بعملية تقويم الأداء. فمن المتفق عليه أن معدلات الربحية المالية ليست المؤشرات المثلى للاستدلال على مدى كفاءة الأداء. ومن الأسباب التي تساق في هذا الصدد أن الربحية دالة في السعر، وانه ليس أيسر على القطاع العام من رفع أسعاره وتحقيق أرباح قد تفوق المستوى العادي. غير أن هذه الحجة نفسها أدت إلى التراخي في رفع الكفاءة الانتاجية وتخفيض التكاليف (وهو الشق الثاني من تعظيم الربح)، بحيث أصبح من السهل تبرير انخفاض الأرباح بانخفاض الايرادات نتيجة للأسعار. من جهة أخرى، فإن الدولة تكون على استعداد، دائماً، للوقوف إلى جانب وحدات القطاع العام الخاسرة، بحجة أن الخسارة ليس مرجعها نقص في كفاءة الأداء بل التخفيض العمدي للأسعار العائد إلى اعتبارات اجتماعية.

د ـ والمشكلة في هذه السياسة أنها تولد ما يعتبر حقوقاً مكتسبة للجمهور، بحيث تلقى محاولة التخلي عنها مقاومة سياسية عنيفة. ولا يقتصر الأمر على أسعار السلع الاستهلاكية المعانة، بل إن القطاع الخاص هو الآخر يقاوم تخفيض الاعانات التي تقدم للأنشطة التي يعمل فيها، سواء إلى المنتوجات أو إلى مستلزمات الانتاج. ومع ذلك فقد تترك الحرية له في تحديد أسعار منتوجاته الواقعة خارج نتيجة السلع الضرورية، الأمر الذي يظهره قادراً على تحقيق أرباح على عكس القطاع العام.

وهكذا انتهت السياسات السعرية في معظم البلدان العربية إلى اختلالات انعكست على الميزان الخارجي واصطدمت، بالتالي، مع السياسات النقدية التي سوف نناقشها بعد قليل. وأدى هذا إلى تصاعد الهجوم على كل من السياسات السعرية، وبوجه خاص الاعانات السعرية، وعلى دخول القطاع العام في الأنشطة الانتاجية. وبالتالي، فإن سياسات التكيف التي تقترح من أجل تصحيح الأوضاع الاقتصادية وتتبناها المؤسسات الدولية، ترتكز على مبدأ جوهري هو اطلاق قوى السوق. وما يصحب ذلك من انسحاب القطاع العام من الأنشطة الانتاجية. وتكون المحصلة الأساسية في الأجل المتوسط توالي موجات ارتفاع الأسعار التي يقع عبؤها على الفئات محدودة الدخل من ناحيتين: الأولى هي ارتفاع أسعار السلع الأساسية التي كانت مستهدفة من سياسة التسعير الاداري؛ والثانية هي حدوث انكماش في الانفاق يصيب عدداً من الأنشطة المحلية بالركود، مما يؤثر في الدخول النقدية. وبالتالي، فالقطاع الخاص المشتغل في أنشطة انتاجية موجهة للسوق المحلية يتعرض لخسائر نتيجة لذلك الركود. على أن بعض الوحدات الخاصة التي تعمل في الأنشطة التجارية والخدمية سريعة العائد تستفيد من تصاعد معدلات التضخم في الأجل المتوسط، وهو ما ينحرف بمؤشرات الاستثمار. وفي بعض الأحيان، يفسح المجال أمام القطاع الخاص للدخول في مجالات يتنافس فيها مع القطاع العام، وينتهز فرصة تجاوز الطلب للمعروض بأسعار منخفضة حددها القطاع العام ليرفع أسعاره ويحقق ربحاً على حسابه. بل يمكن لهذا أن يتخذ ستاراً للخروج من المأزق السياسي المترتب على المعارضة، التي تحول دون رفع أسعار القطاع العام مباشرة، حيث يعمل القطاع الخاص كفيلق متقدم يثبت امكانية رفع الأسعار. وهكذا تتحول السياسة السعرية إلى النقيض، إذ يدخل القطاعان في سباق سعري في محاولة كل منهما نفي تهمة انخفاض كفاءة الأداء عنه. وبعبارة أخرى، فإن الدولة تصبح مخيرة بين أمرين:

(١) التمسك بأسعار اسمية منخفضة لعدد من السلع، بما في ذلك أسعار بعض منتوجات القطاع العام، وتحمل ما يترتب على ذلك من عجز في الميزانية العامة، تتوقف نتيجته، بالنسبة إلى المستوى العام للأسعار، على ما يجري بالنسبة إلى السياسة النقدية: أو

(٢) التخلي عن التدخل الاداري في الأسعار وترك قوى السوق تقود حركتها في اتجاه صعودي.

والفارق بين الاثنين هو أنه إذا اتبع التمويل بالعجز في الحالة الأولى فسوف يحدث تضخم مصحوب بتوسع في الانفاق، بينما تؤدي الحالة الثانية إلى تضخم مصحوب بانكماش.

ومن هنا تأتي أهمية السياسة النقدية. فالمشاهد أن التنمية تفرض أعباء متزايدة على الموازنة العامة لأسباب ثلاثة:

(أ) الحاجة إلى تمويل استثمارات عامة في مجالات البنية الارتكازية وفي الخدمات

الأساسية، بما في ذلك التعليم والتدريب والبحث العلمي، وهي أنشطة لا تغل عائداً مباشراً، بل، على العكس من ذلك، تنشىء إنفاقاً جارياً متكرراً يُضاف إلى أعباء المواطنة العامة.

(ب) تدبير التمويل اللازم لاستثمارات القطاع العام الانتاجي، التي قد لا تفي موارده الذاتية الاجمالية بها بسبب تعرض بعض وحداته لخسائر تتحملها الدولة عنه.

(ج) الاعفاءات التي يطالب بها القطاع الخاص، سواء من الضرائب المباشرة أو من الضرائب غير المباشرة، على الانتاج ومستلزماته. وتشتد المطالبة بالاعفاءات بدعوى اجتذاب رؤوس أموال أجنبية، لا سيما العربية.

ويؤدي تضافر هذه العوامل إلى الحاجة إلى موارد اضافية لتمويل العجز في الموازنة العامة. ويمكن تحييد تأثير هذا العجز في ميزان المدفوعات بالحصول على تمويل خارجي. غير أن هذا يستتبع مدفوعات مستمرة للعائد على الاستثمارات الأجنبية، والتزاماً بردّ الأصول المستثمرة بعد أجل معين. ولسنا بحاجة إلى تكرار ما سبق ذكره بشأن التمويل الخارجي. غير أن ما يعنينا هنا هو ما يحدث عندما يجري سداد العجز من موارد محلية، بحيث يجري التمييز بين الاعتماد على مدخرات حقيقية وبين الحصول على تمويل من البنك المركزي في شكل ضخ كميات اضافية من النقود. ففي الحالة الأولى ينتفي الأثر التضخمي، غير أن الأثر الانكماشي يبقى، بحيث يؤدي العجز إلى انقاص حجم المدخرات الاجمالي، وبالتالي، القدرة على التمويل الذاتي للمدخرات. ويصحب ذلك إعادة توزيع دخل نتيجة الفوائد المستحقة على القروض المحلية. لذلك، فإن الغالب هو الالتجاء إلى الاقتراض من البنك المركزي، وهو ما يترتب عليه زيادة كمية النقود، وبالتالي، حدوث ارتفاع في مستوى الأسعار العام يُضاف إلى التضخم المستورد. وهذا يعني في الواقع أن السياسة النقدية تصبح سلبية، بحيث يخضع البنك المركزي للسياسة المالية. وفي الوقت نفسه، يؤدي اصطحاب هذا الاقتراض بتثبيت لسعر الصرف يمنعه من التحرك لكي يعكس حقيقة العجز في ميزان المدفوعات، إلى انخفاض الأسعار النسبية للواردات وإلى الحد من القدرة التنافسية للصادرات. ومعنى هذا أن كلاً من أسعار الفائدة وسعر الصرف لا يعكس حقيقة الوضع الاقتصادي للدولة. ومن ثم تصرّ المؤسسات المالية الدولية على ضرورة تعديل كل منهما، بخاصة أن هذه المؤسسات تؤمن بالنقودية (Monetarism) التي تضع مسؤولية الاصلاح الاقتصادي على الجانب النقدي، وتنفي جدوى السياسات المالية. وينعكس هذا على أداء كل من القطاعين العام والخاص في شكل ارتفاع في التكاليف، سواء لأن هيكل التمويل قد اختل في السابق، بسبب انخفاض كلفة الاقتراض قياساً على المساهمة في رأس المال؛ أو لأن الانتاج اعتمد على مستلزمات مستوردة نظراً إلى رخصها النسبي. والواقع أن مرجع الخطأ في هيكل التكاليف ليس ليونة السياسة النقدية بقدر ما هو عائد إلى أخطاء في استراتيجيات التنمية، وعجزها عن احداث تغيير حقيقي في الهياكل الانتاجية يزيد من ترابط الاقتصاد المحلي. وتبقى الحقيقة الأساسية، وهي أن الأساليب المالية لا يمكنها أن تعالج قضية التصحيح الهيكلي. كما أن سياسة تخفيض سعر الصرف ليست أسلم الطرق لاستعادة التوازن الخارجي[١٢]، بل هي في الواقع سياسة تغذي التضخم.

---

(١٢) انظر مثلاً:

M.M. El-Imam, *Devaluation and Domestic Prices,* memo.; no. 1157 (Cairo: National Planning Institute, 1976).

ومن السياسات التي يشتد الهجوم عليها سياسة التوظيف والأجور، لا سيما بالنسبة إلى القطاع العام. فباستثناء الأقطار النفطية يعاني معظم بلدان العجز العربية مشكلة البطالة، بخاصة بين الخريجين الذين يمكن أن يتحولوا إلى قوة ضغط على الدولة. وكان أيسر الطرق لحل المشكلة تعيين الخريجين في الوظائف الحكومية، الأمر الذي أدى إلى تضخم في الجهاز الاداري وتزايد تعقيداته البيروقراطية. من جهة أخرى، فإن تبعية القطاع العام للدولة أدى إلى تحميله بتعيينات لا تبررها حاجاته، سواء من حيث العدد أو التخصصات، وهو ما انعكس على الانتاجية من جهة، وعلى تكلفة فاتورة الأجور، من جهة أخرى. يضاف إلى ذلك ما تفرضه قوانين بعض البلدان من قيود على تعيين العمال وفصلهم، وهو ما يشل يد الادارة ويحد من قدراتها على تعديل هيكل التكاليف وتحقيق ارتفاع في الانتاجية. ومن آثار هذه القوانين بالنسبة إلى القطاع الخاص أنها أوجدت ميلاً إلى استخدام تقانات متطورة قليلة الاعتماد على العمالة، ومطالبة بألا تحمل عملية التفريد بالتزام توظيف العمالة الموروثة من القطاع العام. وتجد الدولة نفسها، بالتالي، في موقف لا تحسد عليه، وهو تناقص قدرتها على استيعاب اليد العاملة المتزايدة، واتجاه تطوير القطاع العام إلى الحد من العمالة القائمة، وكأن الحل المقدم لمشاكلها لن يتم إلا على حساب العمال، بتخفيض معدلات توظفهم من ناحية، وبتخفيض معدلات أجورهم، من ناحية أخرى. ويزيد من حدة المشكلة أن الحل الذي توافر في الماضي، عن طريق الهجرة إلى الأقطار النفطية، لم يعد متاحاً بالقدر نفسه. وهكذا، يمكن القول إن مشكلة الوطن العربي الأولى في التسعينات هي البطالة.

ثامناً: العلاقات بين القطاعين العام والخاص

رأينا عند معالجة بعض قضايا القطاعين العام والخاص أن هناك أموراً يشترك فيها القطاعان، وأخرى ينعكس فيها موقف أحدهما على الآخر. ومن الأمور الأخيرة أن القطاع العام، بحكم كبر حجم وحداته، وبحكم سيطرته في الغالب على الأنشطة الرئيسية، يعتبر في الواقع مصدر طلب رئيسي على منتوجات القطاع الخاص، لا سيما بالنسبة إلى منتوجات الفروع المغذية بالمستلزمات السلعية والخدمية والوسيطة. كذلك، فإن التركيز العمالي في مناطق معينة حول مواقع القطاع العام يتيح فرصاً لرواج وحدات القطاع الخاص العاملة في الصناعات الاستهلاكية. وقد رأينا أن هذا النوع من العلاقات يبلغ مداه بالنسبة إلى الأقطار النفطية، بحيث يتعذر عليها اخلاء الساحة للقطاع الخاص بانسحاب القطاع العام، لأن هذا الانسحاب يؤدي إلى انكماش الطلب على منتوجاته. وتبدو هذه العلاقة واضحة، بشكل عام، في قطاع المقاولات حيث يعيش كثير من وحدات القطاع الخاص الصغيرة على عقود من الباطن مع شركات القطاع العام الكبرى. غير أن العلاقة العكسية قد لا تكون سليمة بالضرورة. ففي بعض الأحوال، تتولى شركات القطاع العام تزويد السوق المحلية ببعض مستلزمات الانتاج، وتعمد الدولة إلى تأمين هذه السوق بتقييد استيراد منتوجات منافسة. وما لم تكن منتوجاتها مطابقة للمواصفات المناسبة فإن هذا يؤدي إلى تحميل القطاع الخاص خسائر هو في غنى عنها.

لذلك، فإن من القضايا التي تهم القطاعين القواعد المتبعة في حماية الانتاج المحلي. فالأسلوب الشائع هو فرض تعريفة جمركية مانعة، بخاصة بالنسبة إلى السلع المنافسة لمنتوجات القطاع العام. ويطالب القطاع الخاص، عادة، بنوع مماثل من الحماية، وقد توافر له لأجل محدود كنوع من تشجيع الصناعات الوليدة. ومع ذلك، فإنه مع انتشار الخلل في توزيع الدخول ومع

تصاعد معدلات التضخم، يصبح الاستيراد في بعض الأحيان، بعد تحمل ما قد يكون مفروضاً كرسوم جمركية مرتفعة، أقل كلفة قياساً على مواصفات كل من المنتوج المحلي والمنتوج المستورد. لذلك، يجري الالتجاء أحياناً إلى تقييد كمي للاستيراد، بخاصة في الحالات التي تتزايد فيها ندرة النقد الأجنبي. وشيئاً فشيئاً، يتحول الاقتصاد إلى اقتصاد مرتفع الكلفة، وهو ما قد يؤدي إلى محاولة التهرب من القيود المفروضة. وقد ثبت أن توفير حماية لأجل محدود لا يكفي للحث على النهوض بالانتاجية. ولذلك نجد أن تونس، مثلاً، بدأت تقلص من استخدام هذا الأسلوب حتى تدفع المستثمرين إلى العمل بجد من أجل تخفيض تكاليف الانتاج. غير أن الحماية قد تصل إلى حد توفير ظروف احتكارية لمصلحة أحد القطاعين. ففي بعض الأحيان، يرفض منح تراخيص للقطاع الخاص بحجة أن هناك توسعات أو مشروعات مدرجة في الخطة تفي بحاجة السوق، دون أن تكون هذه المشاريع قيد التنفيذ فعلاً. وقد يذهب بعض المسؤولين عن الانتاج إلى التباطؤ في التشغيل لخلق حالة من الخلل في السوق تؤدي إلى ارتفاع الأسعار والتجاوز، مؤقتاً، عن قيود الاستيراد، ومن ثم يتحقق لهم كسب مضاعف، عن طريق الاستيراد ثم عن طريق رفع أسعار الانتاج المحلي. لذلك، فإن قضية الحماية يجب أن تتم في ضوء معلومات دقيقة ومتاحة لكل الأطراف، ويمكن الاحتكام في شأنها إلى سلطة قضائية.

على أن أخطر المشاكل التي تواجه البلدان العربية النامية مشكلة النهوض بالإدارة. فقد ثبت من تجربة أوروبا في الستينات، وتجربة بعض الدول حديثة التصنيع مؤخراً، ثم تجربة الولايات المتحدة وأوروبا تجاه اليابان في الوقت الحالي، أن النهوض بالإدارة هو أهم عناصر النجاح، لا سيما في المشاريع الكبيرة التي تتخذ صفة عابرات القوميات. وهنا نجد أن القطاع العام، بحكم الحجم وبحكم مساندة الدولة له ببرامج تدريب لإدارته العليا، يستطيع أن ينشىء أجيالاً متعاقبة من المديرين الأكفاء، وهو أمر لا يستطيعه القطاع الخاص، بخاصة أن الطابع الغالب على نشاطه حتى الآن هو الطابع غير المنظم والوحدات صغيرة الحجم أو المتوسطة، والتي يشرف عليها في كثير من الأحوال اخصائيون ذوو خبرة فنية ولكنهم ليسوا بالضرورة على دراية ادارية كافية. والمشاهد أن كثيراً من مديري القطاع الخاص حصلوا على خبرتهم العملية من العمل في القطاع العام. ومع ذلك، فإن القطاع العام يمكن أن يثقل بإدارات غير مناسبة تصل إلى مناصبها نتيجة خيارات سياسية أو اتصالات شخصية بالمسؤولين. فضلاً عن ذلك، فإن البلبلة التي تثيرها دعاوى التفريد تؤثر في معنويات بعض المديرين، وقد تدفع البعض إلى سلوكيات غير سوية، طمعاً في بيع وحداتهم لخسائرها، فيتقدمون عندئذ لشرائها. لذلك، فإن القضية التي تواجه معظم البلدان العربية ليست الفصل بين ما يبقى للقطاع العام وما يذهب إلى القطاع الخاص، بل هي في الحقيقة النهوض بالادارة في الاثنين.

ولعل أهم حجة تساق من أجل الدعوة إلى التفريد هي أن القطاع الخاص يتميز بروح الاقدام والابتكار وأخذ المبادرة، على عكس القطاع العام الذي لا يشعر المسؤولون عنه بدافع يحملهم على ذلك، بحكم اطمئنانهم إلى مناصبهم، بل إنهم يجدون أنفسهم مكبلين بقيود تحد من تصرفهم، إذ إن القرارات الرئيسية تظل في يد أجهزة الادارة العامة، وعلى رأسها الوزير المختص. لذا فمن الأساليب المقترحة في مواجهة التفريد اعطاء قدر أكبر من الحرية للقطاع العام، وتحقيق فصل واضح بين سلطات الادارة وبين سلطات الجمعية العمومية التي تمثل المالكين، أي الدولة في هذه الحالة. ويرتبط هذا ـ كما أشرنا من قبل ـ بأسلوب التخطيط، الذي يجب أن يتطور بدوره في الاتجاه نفسه. وهكذا، نجد أن القضية تتداخل فيها أبعاد ثلاثة هي التخطيط والتنفيذ

(الادارة) والرقابة، وان المشكلة الحقيقية ليست في رسم الحدود الفاصلة بين القطاعين العام والخاص كشقين لقطاع الأعمال، بل في وضع حدود لقطاع الادارة العامة حتى لا يتعدى على أي منهما.

ويقود هذا إلى قضية المشاركة التي أصبحت من أهم قضايا العصر كما أنها ترددت بصورة شبه دائمة في معظم الحوارات التي تناولت التنمية والتكامل في الوطن العربي. غير أنه من المهم توضيح مغزى هذه المشاركة وحدودها وأطرافها، حيث انها تساق كما لو كانت مفتاحاً سحرياً لجميع مشاكل المجتمع. فالمشاركة في التخطيط جرت، حتى الآن، باتجاه قيام الوحدات الجزئية باقتراح خططها على الأجهزة القطاعية، التي تقوم، بدورها، بعرض ما توصلت إليه على الجهاز المركزي، الذي يعود إلى التمثيل النيابي، إن وجد، لعرض الإطار العام للخطة وما يعنيه بالنسبة إلى تفاصيلها. وقد تكون الأجهزة القطاعية من القوة بحيث تفرض رأيها على كل من المستوى الأعلى والمستويات الأدنى، وتتردد الشكوى عندئذ بافتقاد الخطة مقومات التوازن، وهو ما يترتب عليه، فعلاً، تناقضات تعزى إلى ضعف التخطيط. إن الأمر يتطلب، في الواقع، التمييز بين أنواع المشاركة وحدودها للمستويات المختلفة وللعناصر المختلفة للخطة. ويرتبط الأمر، في النهاية، بطبيعة النظام السياسي والقوى الاجتماعية التي يمثلها. فقد اتضح أن الأنظمة التي حكمت باسم الطبقة العاملة ابتعدت عنها وكونت مؤسسة خاصة بها، دخيلة على قوى الانتاج.

لذلك، فإن الكثير يتوقف على صدق تمثيل القوى الانتاجية المختلفة بثقلها الاجتماعي وليس المادي. وتكون المشاركة التي تساهم القوى الشعبية بها موجهة إلى أولويات الخطة والأهداف التي تتفق وتلبية تطلعات الفئات الاجتماعية المختلفة. ويدخل ضمن هذا أهداف القطاعات نظراً إلى ارتباطها بتوازنات الخطة. من جهة أخرى، فإنه باستثناء المنتوجات ذات الأهمية الاستراتيجية، تترك حرية للوحدات للحركة في ضوء مؤشرات عامة للخطة، يستند إليها المسؤولون عن قطاع الأعمال بشقيه العام والخاص، دون الرجوع إلى السلطات الادارية إلا في الأمور التي تمس السيادة. وتلعب التنظيمات الشعبية دوراً مهماً في مناقشة الأهداف التفصيلية وفي الرقابة على تنفيذها. وتكتسب هذه التنظيمات أهمية خاصة على المستوى المحلي (الجهوي)، وإن ظلت التجارب الجهوية في بلدان المغرب العربي، حتى الآن، قاصرة عن مواجهة قوة المركز، وهو أمر يحتاج إلى علاج لأن المشاركة الشعبية تعظم بالنسبة إلى القضايا التي تمس البيئة المحلية بصورة مباشرة. والملاحظ، في الوقت الحالي، ان التنظيمات الفئوية التي يعلو صوتها هي الممثلة للمستثمرين ورجال الأعمال، على المستويين القطري والقومي، بينما يتراجع صوت العمال، بل صوت بعض التنظيمات المهنية. والواقع أنه من المهم تعزيز الاتحادات الانتاجية، على كل من الصعيدين القطري والقومي، بخاصة في مواجهة الحملة الضارية على مؤسسات العمل العربي المشترك التي يشهدها الوطن العربي حالياً. ويمكن للاتحادات القطرية التي تضم كلاً من القطاعين العام والخاص أن تحل محل الأجهزة القطاعية الحكومية (المؤسسات النوعية، الهيئات العامة... الخ)، لتكون أجهزة خدمات للوحدات التي تضمها، وحلقة اتصال بينها وبين بقية أجهزة الدولة، بما في ذلك النقابات العمالية. وتساهم هذه الاتحادات في تزويد المخطط القومي وادارات الوحدات الانتاجية بالمعلومات اللازمة لأغراض التخطيط، كما تساهم في مناقشة السياسات التي توضع من أجل تحقيق أهداف الخطة. أما دعوى التخلص التام من المشاركة، وترك الأمر للقوى الغيبية للسوق، أو إدارة الدولة بمنهجين، منهج تسلطي يخضع له القطاع العام وآخر سوقي يتحرك بموجبه القطاع الخاص، أو ترك الأمر كله للسوق بإلغاء أولهما، فأمر يأباه المنطق □