

تطور ومستقبل القطاع العام السعودي نظرة تحليلية مقارنة

رائد بن خالد قرملي

أستاذ مساعد، قسم العلوم السياسية، كلية العلوم الإدارية

جامعة الملك سعود

(قدم للنشر في ١٩/٣/١٤٢١هـ ؛ وقبل للنشر في ١٦/١/١٤٢٢هـ)

ملخص البحث. تقدم هذه الدراسة نقداً نظرياً لنموذج (الدولة الربعية) خاصة من حيث غموض مفاهيمه النظرية ومحدودية جدواه التحليلية. ويرى الباحث أن ظاهرة توسع القطاع العام السعودي هي ظاهرة سياسية أساساً ومشابهة لتجارب الكثير من دول العالم الثالث ذات النشأة الحديثة، حيث تم استخدام القطاع العام لترسيخ شرعيتها وتوسيع سلطتها وللتعبير عن حداثتها وتنميتها. وتحليل العلاقة التكاملية بين القطاعين العام والخاص في التجربة السعودية يكشف الباحث وجود حدود وتكاليف لمثل هذا التكامل خاصة على صعيد الكفاءة الإنتاجية لكلا القطاعين. ومن ثم يتبع الباحث السياسات الإصلاحية الأخيرة في القطاع العام السعودي والتي قد تمهد الطريق أمام تفعيل مأمول لتوجهات الخصخصة التي تم تبنيتها رسمياً. لكن الباحث يخلص إلى ضرورة وضع استراتيجية شمولية للخصخصة توضح بجلاء مبررات الخصخصة من جهة، والمتطلبات البنوية اللازمة لنجاح الخصخصة من جهة أخرى.

مقدمة

لم تحظ ظاهرة نشأة وتطور الدولة الحديثة في المجتمع العربي السعودي بالاهتمام النظري والتحليلي الذي تستحقه. وربما كان من أسباب هذا النقص في الأدبيات العربية حداثة التجربة

السعودية نسبياً، أو استسهال التعرض لهذه التجربة من ناحية وصفية سردية خاصة بشأن خطط التنمية الحكومية ومنجزاتها الإحصائية، أو غلبة التعميمات المؤدلجة المتسرعة على كثير من الأدبيات العربية.

لذلك سيكون التركيز في هذه الدراسة عن القطاع العام السعودي على التأصيل النظري والمفاهيم المقارنة بدلاً من الاكتفاء بسرد المعطيات الإحصائية، وعلى التفسير والتحليل بدلاً من الاقتصار على الوصف. ومن ثم ستبدأ الدراسة ببعض الملاحظات النظرية حول التفسيرات السائدة لهيمنة القطاع العام في الأدبيات العربية، مع اهتمام خاص بنموذج الدولة الريعية الذي يكثر استخدامه حالياً. خاصة في تفسير توسع وتضخم القطاع العام في الدول النفطية. يلي ذلك تحليل مجمل للأدوار المتعددة التي يلعبها القطاع العام السعودي، مع اهتمام خاص بعلاقته بالقطاع الخاص السعودي والتأثيرات المتبادلة بين القطاعين. ثم نختتم الدراسة بقراءة متعمقة لتوجهات الخصخصة وأثرها على مستقبل القطاع العام السعودي.

ملاحظات نظرية

ونقد لنموذج الدولة الريعية

هناك ما يشبه الإجماع بين المنظرين السياسيين على اعتبار تزايد الدور التدخلية للدولة في الاقتصاد سمة أساسية من سمات الدولة الحديثة. فالدولة الحديثة مختلفة اختلافاً نوعياً، في دورها الاقتصادي، وفي قدرتها السلطوية على اختراق وإعادة تشكيل المجتمع المدني، وفي اضطلاعها بالوظائف الجبائية والتوزيعية والإنتاجية، عما سبقها من كيانات سياسية تقليدية [١١، ٢].

لكن هذه الفوارق النوعية بين الدولة الحديثة من جهة وبين الكيانات السياسية السابقة عليها من جهة ثانية تزداد حدة واتساعاً حين يتعلق الأمر بمجتمعات العالم الثالث عموماً، بما فيها كافة المجتمعات العربية. ذلك أن مجتمعات العالم الثالث تأثرت بمفاهيم ونماذج الحدائث السياسية في وقت متأخر نسبياً، ومن ثم تعرضت تجربتها للعديد من التحديات والأزمات

والمعوقات التي لم تتعرض لها تجربة الدولة الحديثة في الغرب الذي سبقها إلى الحداثة السياسية. ومن ناحية ثانية، وجدت السلطات السياسية الحديثة في العالم الثالث أمامها من المهام والمسئوليات ما يحتاج إلى سرعة في الإنجاز وحرق للمراحل التاريخية، خاصة على صعيد تضيق الفجوة الاقتصادية المتزايدة بينها وبين دول العالم المتقدم، وعلى صعيد بناء حداثة سياسية معظم مفاهيمها مستورد من الآخرين في مجتمعات لم تشعر قط بدورها في بلورة وصياغة هذه المفاهيم. ولعل التطور المتسارع الذي شهده القطاع العام في معظم دول العالم الثالث، وتمده الأخطبوطي خلال فترة زمنية قصيرة، وهيمته الواضحة على الاقتصاد الوطني، من أهم ما يميز مسار الدولة الحديثة في مجتمعات العالم الثالث عن مجتمعات العالم المتقدم خلال النصف الثاني من القرن العشرين. ذلك أن التأثير الواضح في تجربة الدولة الحديثة للعالم الثالث بتجاربه العالم المتقدم لا ينفي، بل يؤكد، أهمية التمايز والخصوصية بين التجريبتين نظرياً وتطبيقياً.

وقد شهدت معظم - إن لم يكن جميع - الدول العربية نشأة وتطور وتوسع وهيمنة القطاع العام فيها خلال النصف الثاني من القرن العشرين. لكن معظم الأدبيات العربية التي تعرضت لهذه الظاهرة تعطينا تفسيرين مختلفين في نفس الوقت ولنفس الظاهرة. أما التفسير الأول فيركز على أهمية العوامل الأيديولوجية التي تفسر ظاهرة هيمنة القطاع العام في الدول الموصوفة بالاشتراكية أو الثورية أو التقدمية، في حين يركز التفسير الثاني على أهمية العوامل الاقتصادية الفنية المرتبطة بالرعب النفطي والتي تفسر نفس الظاهرة في الدول الموصوفة بالتقليدية أو المحافظة [٣٧]. وما هو غائب عن كلا التفسيرين هو الربط بين هيمنة القطاع العام، كظاهرة سياسية أساساً، وبين الاعتبارات السياسية البحتة التي تؤثر بدورها في الخيارات الأيديولوجية أو في السياسات الاقتصادية وليست مجرد متأثر بهما أو ناتج عنهما أو تابع لهما. كما أن كلا التفسيرين، أو بالأحرى ازدواجيتهما في تفسير نفس الظاهرة عند مجتمعات متشابهة نسبياً، يثيران جملة من التساؤلات الهامة نظرياً وتحليلياً.

فبالنسبة لتفسير هيمنة القطاع العام في بعض الدول العربية يربطها بالشعارات الأيديولوجية الرسمية التي تركز على الاشتراكية وريادة القطاع العام، فإن ما ينبغي التنبيه إليه

ابتداءً أن هناك فارقاً مهماً بين التحليل والتفسير السببي من جهة وبين التبرير والخطاب الرسمي من جهة ثانية. هل كانت الأيديولوجيا سبباً في ظهور وتضخم القطاع العام المصري والسوري والعراقي والجزائري، أم أن الوضعية معكوسة حيث كان لرغبة القيادات السياسية في استخدام القطاع العام لتحقيق أغراض سلطوية متعددة أثره الحاسم في تبني بعض الشعارات الأيديولوجية التي (تبرر) و(تشرع) و(تموه) هذا الاستخدام؟ وإذا كانت مرحلة هيمنة القطاع العام مرحلة اشتراكية فعلاً، فكيف نفسر ما حصل خلالها من تراكم ضخيم للثروة الخاصة عند فئات نافذة وهو ما ظهر جلياً خلال مرحلة (الانفتاح) اللاحقة؟ أليس مما يستدعي التأمل مثلاً أن يكون القطاع العام التونسي خلال فترة التوجه الاشتراكي الأولى أقل حجماً وضخامة وهيمنة من القطاع العام التونسي خلال الفترة اللاحقة المناهضة للتوجه الاشتراكي؟ [٣٦]، ص ١٧٠٠. وإذا كانت العوامل الأيديولوجية تفسر لوجودها ظاهرة تضخم القطاع العام في الدول غير النفطية فبماذا تفسر نفس الظاهرة في دول كالأردن أو المغرب أو تونس؟

أما بالنسبة للدول العربية النفطية، خاصة دول الخليج، فإن التفسير السائد لنشأة وتضخم قطاعها العام يربطها بمبررات اقتصادية فنية مرتبطة بدورها بالطبيعة الريعية لمجمل اقتصادياتها. ويستند هذا التفسير أساساً إلى نموذج نظري يسمى "الدولة الريعية" والذي ينطلق من خصوصية أوضاع هذه الدول بسبب هيمنة الربع النفطي على الاقتصاد أولاً وحصول الدولة على هذا الربع النفطي بشكل مباشر ثانياً وعدم ارتباط هذا الربع بالإنتاجية المحلية ثالثاً [٤]، ١٥. ورغم قناعتي بأهمية هذا النموذج النظري، إلا أنني أصبحت أكثر قناعة بوجود حدود لجدواه التحليلية وبوجود التباس في مفاهيمه النظرية.

فالجدوى التحليلية لنموذج (الدولة الريعية) تظهر محدوديتها عندما نلاحظ أن ما يفسره النموذج من ظواهر سياسية ليست قاصرة على دول الربع النفطي، بل نجدها موجودة جميعاً في معظم الدول العربية إن لم يكن في كثير من دول العالم الثالث بصفة عامة. ذلك أن نموذج الدولة الريعية قد استخدم لتحليل أربعة ظواهر مترابطة: أن الدولة الريعية تقدم وظيفة التوزيع على وظيفة الجباية، وأن قطاعها العام يميل إلى التوسع والتضخم، وأن قوة مؤسساتها التنفيذية

لا تتوازن مع ضعف مؤسسات التشريع والمشاركة فيها، وأن بناها المجتمعية تحافظ على حضور قوي للبنى العائلية والقبلية والجهوية في غياب البنى الحزبية والنقابية والجمعيات المدنية. والمشكلة الواضحة هنا أن جميع هذه الظواهر المترابطة نلاحظها في جميع الدول العربية بلا استثناء يذكر، فأين هي الخصوصية الربعية إذن؟ هل هناك دولة عربية واحدة لا تولي وظيفة التوزيع السلطوي للموارد أهمية أكبر من وظائف الجباية المحلية؟ ألا يميل القطاع العام إلى التوسع والتضخم فيها جميعاً؟ هل تتوازن قوة السلطة التنفيذية مع قوة السلطات الأخرى في دولة عربية واحدة؟ وأخيراً، هل هناك فعلاً مجتمع عربي معاصر تفوق فيه أهمية الأحزاب والنقابات وجمعيات المجتمع المدني على أهمية البنى العائلية والقبلية والطائفية والجهوية؟ فإذا كانت هذه الظواهر ليست خاصة بالدول الربعية، ولعلها ليست بالضرورة أكثر حضوراً فيها من غيرها، فما الذي يفسره بالتحديد نموذج (الدولة الربعية)؟

أما بالنسبة لالتباس المفاهيم النظرية التي يستند إليها نموذج (الدولة الربعية) فإن مفهوم الربع نفسه يظل غامضاً، سواء بالنسبة لدلالته الاقتصادية الفنية، أو لدلالته السياسية أو لخلفياته الأيديولوجية الكامنة والمستترة. لعل أبسط تعريف اقتصادي للربع هو الفارق بين سعر السلعة من ناحية وبين تكاليف إنتاجها مضافاً إليها العائد السائد على رأس المال من ناحية ثانية. فعوائد نפט دول الخليج تعتبر ربعاً لأنها غير مرتبطة بتكاليف إنتاجه المتدنية، ولأن العائد على رأس المال في هذه الحالة أعلى بكثير من عوائد القطاعات الاقتصادية الأخرى محلياً وعالمياً. المشكلة هنا أن هذا التعريف قد ينطبق على معظم مراحل التاريخ الاقتصادي السابقة على الرأسمالية من ناحية، وعلى معظم الأنشطة الاقتصادية الرئيسية في دول العالم الثالث اليوم من ناحية ثانية. ألا تعتبر عوائد الإقطاع والملكية العقارية، أو عوائد النهب الاستعماري أو عوائد الموارد الطبيعية المتنوعة لبلد بحجم وتنوع الولايات المتحدة مثلاً، أو حتى عوائد الاحتكار التقني والتبادل غير المتكافئ بين الشمال والجنوب حالياً، شكلاً من أشكال الربع؟ أما بالنسبة لدول العالم الثالث، فهل يخفى عنا ربعية العديد من الأنشطة والتي قد تشمل تصدير المواد الأولية، أو عوائد السياحة، أو رسوم العبور لممرات كقناة السويس، أو تحويلات عمالة الخارج، أو

مضاربات العقار، ناهيك عن عوائد التهريب واستغلال النفوذ والسمسرة وتجارة السوق السوداء وتهريب المخدرات والبقاء؟

ثم إن مفهوم الربح نفسه له دلالة سلبية قائمة على حكم مسبق، خاصة حين يستخدم بالمقابل من مفهوم الإنتاج المحمل بالدلالات الإيجابية. ولعل شيوع وانتشار نموذج (الدولة الربعية) له ارتباط وثيق بالنظرات السلبية والمواقف الاستنكارية المسبقة والمبطنة التي كثيراً ما نجدتها في الخطاب العربي المعاصر للأسف تجاه النفط ودوله. فمن خطاب يصنف العرب إلى عرب الماء وعرب النفط وهو يقصد عرب المركز العاملين وعرب الأطراف الخاملين، إلى خطاب يلوم النفط العربي على ما يلاحظه من تبعية سياسية عربية، إلى خطاب يلوم النفط على انتشار ظواهر التطرف الديني، إلى خطاب يلوم النفط على انتشار ظواهر الانحلال المناقضة ... إلخ، حتى أصبح النفط العربي مسؤولاً عن كل نقيصة وسبباً لكل كارثة ومشجماً لكل من أراد إعفاء الذات من المسؤولية. قد يكون نموذج (الدولة الربعية) بريئاً من هذه الخلفيات المؤدجلة أو من هذه الخطابات العصابية السطحية، ولكن رواجه وشيوعه وانتشار استخدامه قد يرتبط ولو جزئياً بمثل هذه الخلفيات وتلك الخطابات.

وباختصار فنحن أمام احتمالين، أما أن الربح ظاهرة عامة في معظم اقتصاديات دول العالم الثالث، بل في الاقتصاديات التاريخية للدول المتقدمة، ومن ثم يفقد نموذج (الدولة الربعية) خصوصيته النظرية، وإما أن الربح ظاهرة مرتبطة بالدول النفطية أساساً، ومن ثم يفقد النموذج الكثير من جدواه التحليلية لأنه يفسر ظواهر ليست خاصة بهذه الدول دون سواها. وبالنسبة للإشكالية التي نحن بصدددها، والمتعلقة بتفسير تضخم وهيمنة القطاع العام، فإن نموذج الدولة الربعية ليس كافياً لوحده لفهم أبعادها وتحليل مظاهرها. فعمومية الظاهرة وشمولها معظم الدول العربية، بل ومعظم دول العالم الثالث حديثة التكوين، يتطلبان تفسيراً أكثر شمولية وأقل خصوصية. أما نموذج الدولة الربعية فقد يفسر بعض التمايزات التفصيلية والجزئيات المقارنة لكنه لا يفسر نشأة أو توسع أو تضخم القطاع العام بالمطلق.

ولعل التفسير الشامل لظاهرة القطاع العام في مجمل العالم الثالث، خلال النصف الثاني من القرن العشرين تحديداً، يرتبط أساساً بالأوضاع السياسية السائدة خلال هذه الفترة، خصوصاً من جهة الرغبة في بناء سريع للدولة الحديثة في مجتمعات عانت فيها تجربة الدولة الوطنية من انقطاعات مهمة. ولعل الوطن العربي تحديداً من أكثر المناطق التي غابت فيها تجربة الدولة لفترات طويلة نسبياً^{١٦٦}. فالقطاع العام بالتعريف هو ظاهرة سياسية لم تنشأ من تلقاء نفسها بل بسبب خيارات وتفضيلات وقرارات سياسية أساساً. ولعلنا نلاحظ أن معظم الدول التي شهد فيها القطاع العام توسعاً وتضخماً، بما في ذلك الدول العربية، قد تبنت نوعاً من "الحداثة الشعبوية" من أجل بناء، سلطة سياسية حديثة في مجتمعاتها، ثم تدعيمها، ثم ترسيخها. هذا النمط من "الحداثة الشعبوية" نجده ولو بنسب متفاوتة في دول تباينت توجهاتها الأيديولوجية الرسمية كما تباينت درجة رعية اقتصادياتها لكنها تشابهت في ارتكاز حداثتها السياسية على ثلاث ركائز متداخلة تشكل معاً نمطاً خاصاً من الحداثة السياسية.

الركيزة الأولى للحداثة الشعبوية تتعلق ببناء شرعية سياسية حديثة قائمة على الإنجازات المتعددة للسلطة السياسية. فالرغبة في تدعيم شرعية السلطة السياسية الحديثة في مجتمعات مازالت تجربتها السياسية الحداثيّة قريبة العهد، تدفع الأنظمة السياسية إلى استسهال استخدام القطاع العام في تقديم إنجازات ضخمة أو مضخمة بأسرع وقت، خاصة وأن هذه الأنظمة السياسية غير راغبة. أو غير قادرة على بناء شرعية مؤسساتية قائمة على المشاركة السياسية كما تتطلبه فعلاً الحداثة الغربية. ومن ثم يطفى اهتمام النظام السياسي بكثرة وتنوع المخرجات على اهتمامه بمأسسة المدخلات، بل كثيراً ما يستبق النظام السياسي ضغوط مجتمعه أو مطالب شعبه بتقديم إنجازات جاهزة لم يطلبها أو يضغط من أجلها أحد. ومن هنا نلاحظ احتفاء المسؤولين بافتتاح المشاريع وعمليات (قص الشريط)، كما نلاحظ تكرار الحديث عن (أضخم) مطار أو (أطول) طريق أو (أحدث) جامعة ... إلخ.

أما الركيزة الثانية للحداثة الشعبوية فتتعلق بالرغبة في احتكار السلطة السياسية الحديثة لكل مظاهر الفاعلية والنفوذ والقوة في المجتمع، باعتبار هذه المظاهر تقف عائقاً أمام استحواد

السلطة الجديدة على ولاء أفراد الشعب وانتمائهم. وهنا يصبح القطاع العام أداة فعالة لتجريد الفاعليات المجتمعية الوسيطة، سواء أكانت تقليدية كالقبائل والطوائف أو حديثة كالنقابات والجمعيات، وغير المرغوبة سياسياً، من مرتكزات فاعليتها اقتصادياً واجتماعياً. ولعلنا نلاحظ أن النشأة الأولى للقطاع العام في مصر الناصرية قد ارتبطت بالرغبة في تجريد رموز العهد البائد من مرتكزاتهم، وفي جزائر الاستقلال ارتبطت بالرغبة في تجريد المعمرين الفرنسيين من نفوذهم، وفي غيرها تجدها ارتبطت بالرغبة في سحب الدور السياسي البديل من جماعات أخرى كالتجار أو القبائل أو أحزاب الاستقلال... إلخ. وفي مرحلة لاحقة تكتشف السلطة السياسية أن تجريد الفاعليات الوسيطة من عناصر القوة الاقتصادية لا يكفي، بل لا بد من العمل أيضاً على احتواء أفرادها سياسياً وعلى الحيلولة دون ظهور فاعليات جديدة مستقلة للملاءمة الفراغ المجتمعي. ومن ثم يبدأ القطاع العام في التوسع والتمدد والتضخم لأنه أداة سهلة لربط المصالح اليومية الحياتية للأفراد وللجماعات باستقرار وديمومة النظام السياسي، ولاحتماء واستقطاب العناصر المسيية من الفئات الوسطى المتعلمة أو الفئات العمالية الحديثة، وللحفاظ على التوازنات القبلية أو الجهوية أو الطائفية. وهنا لا يصبح تضخم أعداد العاملين في القطاع العام، أو ازدواجية بعض مشاريعه، أو انتشار المحسوبية والفساد في بعض قطاعاته، مجرد ظواهر استثنائية بقدر ما تعد ظواهر مصاحبة للأهداف السياسية المتوخاة من القطاع العام أصلاً.

وتتعلق الركيزة الثالثة للحدثة الشعبية بالرغبة الملحة والمتعجلة في ردم الهوة الحضارية المتسعة والفجوة الاقتصادية المتزايدة التي تفصل دولة العالم الثالث عن دولة العالم المتقدم، مع عدم الاستعداد لتعريض التجربة السياسية الوليدة إلى مخاطر وتحديات ومتطلبات التحديث الشامل. فتكون النتيجة أن يتم حرق المراحل وتفريغ الحدثة من مضامينها الفعلية عبر التأكيد والتكرار والإعلان عن الطابع (العلمي) و(التموي) و(التخطيطي) للخيارات السياسية التي تتبناها السلطة الأبوية المحدثنة خدمة لشعبها. ومن ثم تصبح الخيارات السياسية والمسائل الخلافية مفرغة من احتمالات الجدل السياسي، وتتحول إلى مسلمات علمية يقينية لا تحتمل الخلاف أصلاً، أو إلى جدل تقني أو هندسي مقتصر على المتخصصين من البيروقراطيين. وهكذا سرعان

ما يتحول القطاع العام إلى (رمز) يؤكد علمية النظام السياسي وتقدميته وحداشته، بل ربما يتحول إلى رمز من رموز السيادة مثله مثل علم الدولة أو نشيدها الوطني.

والملفت للنظر في هذه (الحدائث الشعبوية)، بركائزها الثلاثة، أنها وإن تأثرت بالحدائث السياسية الغربية وبتجربة دولة الرفاه، فإنها تسير في خطوط واضحة التناقض مع تجربة الغرب المتقدم. ذلك أن شرعية المشاركة قد تحولت هنا إلى شرعية الإنجازات، وبناء المجتمع المدني قد تحول إلى احتكار لسلطة الدولة، والجدل السياسي قد تحول إلى يقينيات علموية. ولهذا السبب فإن الحدائث الشعبوية تعد مساراً ظرفياً مؤقتاً سرعان ما يتحول خطه التصاعدي إلى خط تنازلي، أو سرعان ما يتم استنفاد أغراضه السياسية.

فتوسع القطاع العام وتمدده وتضخمه يبدأ تدريجياً بفقدان جدواه السياسية، بمعنى أن منفعة السياسة الحدية، بعد وصوله لنقطة معينة، تأخذ في التناقص المضطرد. فمن ناحية، نجد أن بعض الأهداف السياسية التي وجد القطاع العام من أجلها يكون قد تحقق فعلاً ولم يعد هناك مبرر للاستزادة منها، مثل بسط سلطة الدولة على جميع المناطق، أو ربط مصالح الفرد بسلطة الدولة، أو إلغاء الفاعليات المجتمعية الوسيطة والمستقلة نسبياً عن سلطة الدولة. ومن ناحية ثانية، تبدأ بعض أنشطة وقطاعات القطاع العام بإعطاء مردود سياسي سالب بدلاً من أن تستثمر في إعطاء مردود سياسي إيجابي، وتتحول إلى عبء سياسي تفوق تكاليفه السياسية عوائده. ففي المراحل المبكرة من نشأة وتطور القطاع العام يسهل استخدامه لتحقيق شرعية الإنجازات، ولزيادة معدلات النمو، ولتوفير فرص الحراك الاجتماعي، ولتلبية حاجات الجماهير الشعبية. ولكن في المراحل المتقدمة من هيمنة وتضخم القطاع العام تجدد الدولة أن ارتباط كل شيء بها يحملها أعباء لا طاقة لها بها، أو هي أصلاً في غنى عنها. فتآكل الشرعية مع كل عطل كهربائي أو اختناق مروري أو ازدحام في طوابير الانتظار، وتتفاقم البطالة فيما يعتبر المواطنون الدولة مسؤولة عن توظيفهم، ويتراجع النمو الاقتصادي فيما تتزايد معدلات نمو السكان، وتتدنى الخدمات التعليمية والصحية والحضرية فيما تتضخم الحاجة إليها... إلخ. ومن ثم تلقى توجهات الخصخصة التي نبعت أساساً في التجربة الغربية لحل إشكاليات دولة

الرفاه في العالم المتقدم، رواجاً وشيوعاً لدى دول العالم الثالث والتي وصلت حداتها الشعبية إلى طريق مسدود.

ولكن هل ينفي هذا التحليل أية خصوصية لدول النفط، أو أية جدوى لنموذج الدولة الريعية. بالطبع لا، لكن ما ينبغي التأكيد عليه أن أوجه التشابه بين تجربة الدولة الريعية وبين بقية دول العالم الثالث لا تقل أهمية عن أوجه التباين والاختلاف والتمايز. ولعل الطبيعة الريعية لمجمل الاقتصاد في الدول النفطية تؤثر في ظاهرة توسع وهيمنة القطاع العام من ثلاثة أوجه تحديداً. أولاً، الريع النفطي يزيد من (قدرة) الدولة على بناء قطاع عام مكلف بوقت أسرع وبتكاليف سياسية واجتماعية أقل حدة من غيرها من دول العالم الثالث. فتوافر (الرغبة) عند الجميع في توسع القطاع العام لا تعني بحال أن (القدرة) على تحقيق هذه الرغبة متوافرة بنفس القدر. ثانياً، إن هيمنة الريع على مجمل الاقتصاد تجعل العلاقة بين القطاعين العام والخاص في الدولة الريعية أقل تنافراً نسبياً من العلاقة بين القطاعين في غيرها من دول العالم الثالث. لكننا نؤكد على (نسبية) هذا الفارق، وإلا فإن القطاع العام في جميع دول العالم الثالث (يزاحم) بعض فئات القطاع الخاص لكنه أيضاً (يدعم) فئات أخرى من نفس القطاع الخاص. ثالثاً، ولعل استمرارية الريع ولو بمعدلات متناقصة تلعب دوراً في إطالة الأمد النسبي لمرحلة هيمنة القطاع العام في الدولة الريعية، وفي تأجيل أو تأخير الانتقال إلى تبني توجهات الخصخصة أو متطلبات الإصلاح الهيكلي على الأمد القصير، وفي تزايد الكلفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لهذا الانتقال على الأمد البعيد أو المتوسط.

تطور القطاع العام وعلاقته بالقطاع الخاص

جاءت نشأة الدولة السعودية الحديثة بمثابة تطور نوعي تاريخي في مجتمع عانى من ويلات التجزئة والتشرذم وغياب السلطة المركزية لقرون طويلة. وقد تضافت الأهمية القصوى لقضايا الدفاع والأمن في مرحلة نشأة الدولة الوليدة، مع التواضع الشديد في الموارد المالية والبشرية، في

تأجيل الاهتمام بالدور الاقتصادي للدولة حينذاك. على أننا يجب ألا نغفل عن كون نشأة الدولة بحد ذاتها، وفرضها للأمن والاستقرار، وتوطينها أو إخضاعها للبادية، قد كانت بالغة التأثير في توفير الشروط اللازمة لانتعاش الاقتصاد الحضري، وتوسيع دائرته، وتوحيد أنظمتها. وسرعان ما ظهرت بوادر لنشأة الاقتصاد العام، خاصة عبر اضطلاع الدولة بتمهيد الطرق وإنشاء البرق والبريد وتدشين الخطوط الجوية والسكة الحديدية وتأسيس الخدمات التعليمية والصحية وحفر الآبار، مما رفع من نسبة الاعتمادات المخصصة لهذه القطاعات من ٨٪ عام ١٩٣٢م [٧] إلى ٢٣٪ عام ١٩٤٧م [٨].

وقد تطور الإنفاق العام، ودور الدولة الاقتصادي، بمعدلات متسارعة منذ نهاية الحرب العالمية الثانية بسبب التزايد المضطرد للعوائد النفطية. فقد ارتفعت الإيرادات النفطية من ٣٩ مليون دولار عام ١٩٤٩م إلى ٣١٣ مليون دولار عام ١٩٥٩م، وبلغت ٩٥٩ مليون دولار عام ١٩٦٩م [٩]. ومن ثم تزايد عدد الوزارات من أربع وزارات إلى ثلاث عشرة وزارة، وتأسس العديد من البلديات والجامعات والمرافق العامة، وتمركزت السلطة في مجلس مركزي موحد للوزراء. وخلال عقد الستينات الميلادية تضاعف عدد الموظفين قرابة الثلاثة أضعاف، مرتفعاً من ٤١ ألف موظف [١٠، ص ١٩] إلى ١٤٠ ألفاً [١١].

وقد ترسخت الهيمنة النسبية للقطاع العام على مجمل الاقتصاد الوطني، وتوسعت قطاعاته وتعددت أدواره وتنامت وظائفه، مع طفرة الإيرادات النفطية في مطلع السبعينات الميلادية ثم في مطلع الثمانينات الميلادية. ومن خلال الأنشطة المتنوعة للقطاع العام طيلة هذه الفترة، يمكننا تصنيف أبرز قطاعاته حالياً في خمسة قطاعات رئيسية تشمل الخدمات التعليمية والصحية، والصناعة النفطية، والصناعة الأساسية، والخدمات التمويلية، والبنية التحتية.

ففي قطاع الخدمات التعليمية والصحية، يستحوذ القطاع العام على كامل التعليم العالي، وعلى قرابة ٩٥٪ من طلاب وطالبات التعليم العام الذين وصل عددهم إلى أربعة ملايين عام ١٩٩٨م، وعلى قرابة ٨٢٪ من أسرة المستشفيات، و ٧١٪ م مجموع الأطباء، و ٨٣٪ من مجموع الجهاز التمريضي والصحي [١٢، ص ١٩٧]. هذا بالرغم من دعم الدولة

وتشجيعها لاضطلاع القطاع الخاص بتقديم خدمات تعليمية وصحية موازية للقطاع العام. ويوظف قطاع الخدمات التعليمية والصحية المملوكة للدولة عام ١٩٩٨م ما يزيد على ٢٨٥ ألف موظف بين معلمين وإداريين وأطباء وممرضين [١٢] ، ص ١٢٠٣.

وفي قطاع الصناعة النفطية، تحتكر شركة أرامكو السعودية المملوكة للدولة جميع عمليات الاستكشاف والتنقيب والاستخراج والتكرير والنقل والتسويق والتصدير. وكانت بدايات هذه الشركة ملكاً للقطاع الخاص الأجنبي وعاملة بنظام الامتياز، ثم تم تملكها كاملة من قبل الدولة. كما سبق للدولة أن أنشأت شركة بترومين لتختص بعمليات التكرير والتعدين، ثم تم تقسيم شركة بترومين إلى شركتين في منتصف الثمانينات الميلادية إحداهما احتفظت باسم بترومين واختصت بصناعة زيوت التشحيم، والثانية سميت (سمارك) واختصت بصناعة التكرير والتسويق النفطي. ثم تم إدماج (سمارك) في شركة أرامكو السعودية في مطلع التسعينات الميلادية ليوحد مؤسسياً بين جميع أنشطة الصناعة النفطية. وتوظف شركة أرامكو السعودية قرابة السبعين ألف موظف وعامل، يشكل السعوديون ما نسبته ٨٦٪ منهم [١٣] ، ص ١٢٤. ورغم عدم وجود إحصاءات دقيقة معلنة، فإن أصول أرامكو لعام ١٩٩٠م قد قدرت بمائة بليون ريال، وأصول سمارك قد قدرت بأربعين بليون ريال للعام نفسه [١٤]، كما أن عقد التسعينات قد شهد استثمارات رأسمالية إضافية تقدر بستين بليون ريال [١٥] ، ص ٢٩٤، مما يجعل مجموع الأصول المقدرة لشركة أرامكو السعودية حالياً يزيد على مائتي بليون ريال. وتصدر أرامكو ٨٥٪ من إنتاجها، كما تكرر ٤٠٪ من إنتاجها من الزيت الخام سواء عبر مصافئها المحلية أو عبر مصافئها الخارجية المشتركة في الولايات المتحدة وكوريا والفلبين واليونان والصين [١٣] ، ص ٢٤.

وفي قطاع الصناعات الأساسية أنشأت الدولة شركة سافكو المختصة بإنتاج الأسمدة، ثم دمجتها مع شركة سابك التي تختص بالصناعات البتروكيمياوية الأساسية والثانوية وبصناعة الأسمدة وبصناعة الحديد والصلب، ولاحقاً تم إنشاء شركة معادن المختصة بالحصول على امتيازات التعدين المتعددة داخل المملكة. وقد بلغت أصول سابك عام ١٩٩٩م ما يزيد على ٨٠ بليون ريال [١٦] ، ص ١١٣. علماً أنه قد جرى تخصيص ٣٠٪ من أسهمها واحتفظت الدولة

بملكية ٧٠٪ من الأسهم. وبلغ إنتاج سابك عام ١٩٩٩م ٢٥ مليون طن، ومبيعاتها ١٩ بليون ريال، وتصدر الشركة ٨٢٪ من مجمل إنتاجها، كما بلغت السعودية في مجمل شركاتها ومصانعها ٧٢٪/١٦١، ص ١١٤. وتعمل الشركة على توسعة طاقتها الإنتاجية حالياً عبر مشاريع ستضيف القدرة على إنتاج ١٢ مليون طن إضافية [١٦١، ص ١١٢].

أما في قطاع الخدمات التمويلية، فيتضمن القطاع العام السعودي خمسة بنوك مملوكة للدولة ومتخصصة في الإقراض المدعوم، وهي البنك الزراعي المقرض للمزارعين، وبنك التسليف الذي يقدم قروضاً اجتماعية، وصندوق التنمية العقارية المتخصص بقروض الإسكان، وصندوق التنمية الصناعية المقرض للصناعيين، وصندوق الاستثمارات العامة الذي يقرض القطاع العام والمختلط. وقد بلغ إجمالي أصول هذه البنوك الخمسة ٢٣٧ بليون ريال عام ١٩٩٨م، كما بلغ إجمالي القروض الممنوحة خلال العشرين سنة الماضية ٢١٨ بليون ريال، ذهب ٤٤٪ منها إلى صندوق التنمية العقارية، و ٢٢٪ إلى صندوق التنمية الصناعية، و ٢١٪ إلى صندوق الاستثمارات العامة، و ١١٪ إلى البنك الزراعي، و ٢٪ إلى بنك التسليف [١٢١، ص ٢٥٩-٢٦٤].

وفي قطاع البنية التحتية، اضطلعت الدولة بإنشاء الطرق والمطارات والموانئ والسكة الحديدية والخطوط الجوية والاتصالات والبريد وتحمية المياه والكهرباء والصرف الصحي. وإذا كان من المتعذر تقدير الأصول المملوكة للدولة على شكل أراض أو مباني أو طرق أو مطارات أو خدمات بلدية، فإن المجموع الجزئي لأصول شركات الكهرباء والاتصالات والطيران ومؤسسات الموانئ والتحمية تقدر بحوالي ٢٤٠ بليون ريال، كما تزيد عمالتها على السبعين ألفاً [١٧، ١٨، ١٩] علماً بأن ملكية الدولة لشركات الكهرباء التي أندمجت حالياً في شركة واحدة تبلغ ٨٥٪، فيما تمتلك الدولة كامل مرافق الاتصالات والطيران والموانئ وتحمية المياه.

ومن ثم نجد في هذه القطاعات الخمسة الرئيسية التي يتضمنها القطاع العام السعودي ما يزيد على ٤٣٠ ألف موظف وعامل، مقارنة بقرابة ٢٣٠ ألف موظف ومستخدم في قطاعات الخدمة المدنية [٢٠]. أما أصول شركات النفط والصناعة الأساسية والكهرباء والاتصالات والموانئ وتحمية المياه بمفردها فتصل إلى ما يقارب ٧٥٠ بليون ريال بنهاية التسعينات الميلادية،

وهو ما يعادل ١٥٦٪ من إجمالي الناتج المحلي لعام ١٩٩٨م [١٢، ص ٢٨٨] ولا تشمل هذه التقديرات على ما تملكه الدولة من أسهم في شركات محلية خاصة، حيث تسيطر الدولة على حصص أغلبية في العديد من البنوك وشركات النقل البري والبحري وشركات التطوير العقاري والسياحي وبعض الشركات الصناعية والزراعية، مما يجعل تحديد الحدود الفاصلة بين القطاعين العام والخاص أمراً متعذراً نسبياً. وحسبنا هنا أن نؤكد على ضخامة الأدوار التي يلعبها القطاع العام، سواء من حيث هيئته الاقتصادية النسبية، أو من حيث أثره الحاسم في تدعيم الوحدة الوطنية الوليدة بتقريب المناطق المتباعدة وتسهيل المواصلات والاتصالات وتعميم الخدمات والمرافق لتصل إلى كافة المناطق، أو من حيث ترسيخه لمركزية السلطة السياسية وربط جميع المناطق وجميع الفئات وجميع الأفراد بالدولة مباشرة دون توسط من فعاليات مجتمعية مستقلة، أو من حيث دعمه للمشروعات التاريخية والدينية للنظام السياسي بشرعية الإنجازات التنموية، أو من حيث قدرته على دعم فئات اجتماعية مواتية واستيعاب فئات اجتماعية صاعدة داخل بنية الدولة. أما من حيث العلاقة بين القطاعين العام والخاص، فإن الجدول رقم (١) يوضح المساهمة النسبية لكلا القطاعين في الناتج المحلي الإجمالي، وفي الاستهلاك النهائي، وفي تكوين رأس المال الثابت، لكامل الفترة من عام ١٩٦٩م وحتى عام ١٩٩٧م.

الجدول رقم (١) مؤشرات العلاقة بين القطاعين العام والخاص ١٩٦٩ - ١٩٩٧م (ببلايين الريالات بالأسعار الجارية)

١٩٩٧-١٩٩٠م		١٩٨٩-١٩٨٠م		١٩٧٩-١٩٧٠م		١٩٦٩م		الفترة
النسبة	القيمة	النسبة	القيمة	النسبة	القيمة	النسبة	القيمة	
١٠٠٪	٣,٦٥٢	١٠٠٪	٣,٥٩٩	١٠٠٪	١,٥٥٢	١٠٠٪	١٧,٢	مجموع الناتج المحلي الإجمالي
٣٨	١,٣٩٥	٤٤	١,٥٩٠	٦٧	١,٠٣٦	٥٦	٩,٦	ناتج القطاع النقطي
٢٦	٩٤٧	٢٣	٨٠٨	١٣	٢١٢	١٣	٢,٣	ناتج القطاع الحكومي
٣٦	١,٣١٠	٣٣	١,٢٠١	٢٠	٣٠٤	٣١	٥,٣	ناتج القطاع الخاص
١٠٠٪	٢,٥٨٧	١٠٠٪	٢,٥٣٠	١٠٠٪	٦٣٩	١٠٠٪	٩,٣	مجموع الاستهلاك النهائي
٤٢	١,٠٩٤	٤٤	١,١٠٢	٤٨	٣٠٦	٣٧	٣,٤	الاستهلاك الحكومي
٥٨	١,٤٩٣	٥٦	١,٤٢٨	٥٢٪	٣٣٣	٦٣	٥,٩	الاستهلاك الخاص

تابع - الجدول رقم (١).

١٩٩٠-١٩٩٧م		١٩٨٠-١٩٨٩م		١٩٧٠-١٩٧٩م		١٩٦٩م		الفترة
النسبة	القيمة	النسبة	القيمة	النسبة	القيمة	النسبة	القيمة	
١٠٠٪	٧١٥	١٠٠٪	٨٦٩	١٠٠٪	٣٣٦	١٠٠٪	٢,٦	مجموع تكوين رأس المال الثابت
٨	٥٧	١٠	٨٧	١٥	٥١	١١	٠,٣	استثمار القطاع النفطي
٣٦	٢٥٦	٥١	٤٣٩	٥٥	١٨٤	٤٦	١,٢	استثمار القطاع الحكومي
٥٦	٤٠٢	٣٩	٣٤٣	٣٠	١٠١	٤٢	١,١	استثمار القطاع الخاص

المصدر: بيانات مجمعة من مؤسسة النقد العربي السعودي، التقرير السنوي، سنين متعددة.

ويمكننا استخلاص ثلاث ملاحظات أساسية من المعطيات الإحصائية التي يقدمها الجدول وهي.

أولاً : كان للطفرة النفطية الأولى، خلال عقد السبعينات دور واضح في تهميش أهمية ومساهمة القطاع الخاص مقارنة بما كان عليه الوضع عام ١٩٦٩م أو سنة الأساس. فأنخفضت المساهمة النسبية للقطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي من ٣١٪ إلى ٢٠٪، وفي الاستهلاك النهائي من ٦٣٪ إلى ٥٢٪، وفي تكوين رأس المال الثابت من ٤٢٪ إلى ٣٠٪. وبالمقابل سنجد مساهمة الدولة النسبية ترتفع طبعاً، وخاصة مساهمة القطاع النفطي المملوك للدولة الذي ارتفعت حصته من الناتج المحلي الإجمالي من ٥٦٪ إلى ٦٧٪ خلال فترة المقارنة.

ثانياً: من الواضح أن عقدي السبعينات والثمانينات الميلادية قد شهدا تزامناً وتشابهاً وترابطاً بين معدلات النمو للقطاع الخاص من جهة، وبين معدلات النمو للقطاع الحكومي غير النفطي من جهة ثانية. فالناتج الحكومي غير النفطي خلال عقد الثمانينات وصل إلى ٣٨١٪ من قيمته الاسمية خلال عقد السبعينات، في حين وصل ناتج القطاع الخاص إلى ٣٩٥٪ من قيمته الاسمية خلال السبعينات. وحين تضاعف الاستهلاك الحكومي الاسمي ٣,٦ مرات، نجد الاستهلاك الخاص الاسمي يتضاعف ٤,٣ مرات خلال نفس الفترة. وإذا كانت الاستثمارات

الحكومية الاسمية، خارج القطاع النفطي، قد حققت نموا تراكميا نسبته ١٣٨٪ طيلة الثمانينات، فإن الاستثمارات الخاصة قد حققت نموا تراكميا نسبته ٢٤٠٪ خلال نفس الفترة.

ثالثا: من الواضح أيضا أن معدلات نمو القطاع الخاص خلال التسعينات قد تأثرت سلبيا بما شهدته المالية العامة من عجوزات وانخفاض في النفقات. فالانخفاض الطفيف لقيمة الاستهلاك الحكومي المطلقة خلال التسعينات، مقارنة بالثمانينات قد تزامن مع عدم تحقيق الاستهلاك الخاص لنمو يذكر. كما أن الانخفاض الهائل الذي شهدته الاستثمارات العامة خلال التسعينات مقارنة بالثمانينات، قد تزامن مع انخفاض النمو التراكمي للاستثمارات الخاصة من ٢٤٠٪ خلال الثمانينات إلى ١٧٪ فقط خلال التسعينات.

هذه الملاحظات الثلاث مجتمعة لا تدل فقط على وجود علاقة تكاملية وتناغمية بين القطاعين العام والخاص، لكنها تشير أيضا إلى ثمن هذا التكامل وحدود هذا التناغم. ذلك أن العلاقة التكاملية قد تنقلب عند وصولها إلى حد معين، إلى علاقة تراحمية وتنافرية.

ولعل العلاقة التكاملية بين القطاعين العام والخاص تعكس الاستفادة الضخمة التي حققتها منشآت القطاع الخاص السعودي من إنفاق الدولة استهلاكيا واستثمارا ودعمًا. فالاستهلاك الحكومي النهائي يتم تلبينه أساسا من قبل القطاع الخاص، كما أن الاستثمار الحكومي يوفر فرصا ضخمة لعقود القطاع الخاص ويحقق لها وفورات خارجية متعددة، ناهيك عن الدعم المباشر للقطاع الخاص بشكل إعانات وقروض ميسرة وإعفاءات ضريبية وجمركية وأسعار مدعومة للخدمات. وفي دراسة تفصيلية حديثة لأهم محددات استثمار القطاع الخاص السعودي، جاءت النتائج مؤكدة للأثر الإيجابي للاستهلاك والاستثمار الحكومي على نمو القطاع الخاص [٢١] لكن الدراسة نفسها وجدت أيضا بعض المؤشرات على وجود علاقة تراحمية تنافرية بين توسع القطاع العام وتضخم المديونية الحكومية من جهة وبين الاستثمار الخاص من جهة أخرى.

ومن الواضح أن (تكاملية) العلاقة بين القطاعين العام والخاص ليست بلا ثمن أو محددات، خاصة وأن تأثيراتها على إنتاجية القطاعين العام والخاص معا ربما تكون سلبية على

المدى المتوسط والبعيد. فمن ناحية الكفاءة الإنتاجية والقدرة التنافسية للقطاع الخاص، فإنها تتأثر سلباً بسبب استمرار (اتكاليته) على الإنفاق الحكومي، و(تعوده) على أشكال متعددة من الدعم المباشر وغير المباشر، و(تمتعه) بالرعاية والحماية والتشجيع الرسمي. ولعل الكثير من منشآت القطاع الخاص تعمل في ظروف شبه احتكارية وفي قطاعات مضمونة الربحية أو قليلة المخاطرة وتحتمي بالدولة كمنقذ نهائي لها من الإفلاس أو الخسارة، مما يغيب الظروف التنافسية اللازمة لنمو الكفاءة الإنتاجية. وإذا نظرنا على سبيل المثال للشركات السعودية المساهمة، فإن القطاعات التي تحقق معدلات ربحية ملائمة بالمقارنة مع العوائد السائدة في الأسواق المالية تكاد تقتصر على البنوك والصناعة البتروكيمياوية والأسمنت، في حين تحقق قطاعات الزراعة وخدمات النقل البري والبحري والصناعات التحويلية والتنمية العمرانية والسياحية خسائر متكررة أو أرباحاً ضئيلة، مما يؤكد انخفاض القدرة التنافسية والكفاءة الإنتاجية لعدد كبير من منشآت القطاع الخاص السعودي.

أما من حيث الكفاءة الإنتاجية للقطاع العام، فإن توجه معظم منشآته نحو تقديم دعم مباشر أو غير مباشر للقطاع الخاص يعرضها للخسارة، ويقلل من حجم الموارد المتاحة لدعم المستهلكين عموماً أو الفئات محدودة الدخل خصوصاً، ويجعل محاولات الإصلاح والترشيد داخل القطاع العام محفوفة بتكاليف سياسية لا يستهان بها لأن الفئات المتلقية للدعم مستمر ولفترة زمنية طويلة نسبياً ستعارض هذه المحاولات.

ولعل أبرز ثمن مكلف للعلاقة التكاملية بين القطاعين العام والخاص على المدى القريب يرتبط بمعضلة البطالة المتزايدة بين المواطنين الشباب. فعلى مدى العقود الثلاثة المنصرمة نشأ نوع من التوزيع المجحف للأدوار بين القطاعين العام والخاص بحيث اختص الأول بتوفير فرص مجزية للعمل للمواطنين، واختص الثاني بالاعتماد على العمالة الوافدة ذات التكاليف المتدنية والمهارات المحدودة. وفي حين تزيد نسبة السعودة لدى القطاعات الحكومية، بما فيها الخدمة العسكرية والخدمة المدنية والقطاع العام، على ٩٠٪، كما تعاني من تضخم في أعداد الموظفين وبطالة مقنعة واضحة، نجد القطاع الخاص يعتمد على العمالة الوافدة بنسبة تزيد على ٩٠٪

أيضا. بل أن ما يوظفه القطاع الخاص من عمالة مواطنة قد يقل حتى عن العشرة بالمائة إذا ما أخرجنا أصحاب المنشآت الصغيرة المالكين لها من المعادلة. وتدل المعطيات المتوافرة، رغم ندرتها وعدم دقتها، على أن المنشآت الصغيرة الموظفة لما يقل عن تسعة أشخاص تشكل الأغلبية الساحقة من منشآت القطاع الخاص لكنها توظف ٣٥٪ من مجموع عمالته وتحقق ١٦٪ فقط من جملة إيراداته [٢٢]. ورغم الجهود الحكومية الحثيثة المطالبة منشآت القطاع الخاص بزيادة العمالة السعودية لديها بما لا يقل عن ٥٪ سنويا، فقد تم توظيف عشرة آلاف سعودي فقط في السنة الأولى لتطبيق القرار وأربعة عشر ألفا في السنة الثانية [٢٣]، ص ١١. في حين يقدر عدد السعوديين الداخلين سوق العمل سنويا بما يزيد على ١٢٠ ألفا [٢٤]، ص ١١٣. أي أن الضغط الحكومي المتزايد لم يفلح في زيادة مساهمة القطاع الخاص في توفير فرص العمل للمواطنين عن مستوى ١٢٪ المتدني جدا، ولنا أن نتساءل عن المكان الذي سيجد فيه ٨٨٪ من المواطنين الباحثين عن العمل فرصا للتوظيف. علما أن تحويلات العمالة الوافدة إلى الخارج تستنزف قرابة الستين بليون ريال سنويا [٢٥].

وتدل تجارب بعض الدول العربية كالجائر على أن تعاون وتكامل القطاعين العام والخاص لا ينفيان وجود المزاخمة الطارئة بينهما. ذلك أن احتكار القطاع العام لمنشآت الإنتاج الضخمة واعتماده المتزايد على الاقتراض المحلي يجعلان بعض فئات القطاع الخاص لا تجد منفذا سوى الاكتناز والمضاربة والأعمال التداولية الربعية أو تهريب الثروة للخارج [٣]، ص ٤٦٠ ومن المعروف عن الصحافة السعودية تكرار استنكارها لأنشطة مماثلة يركز عليها القطاع الخاص السعودي، خاصة المضاربات العقارية والاستثمارات الخارجية.

سياسات الإصلاح وتوجهات التخصص

تنبت السلطات الحكومية خيار التخصص منذ وقت مبكر نسبيا، ففي منتصف الثمانينات تم تخصيص ٣٠٪ من أسهم شركة سابك المختصة بالصناعات البتروكيمياوية والأساسية، كما تم وضع برنامج التوازن الاقتصادي موضع التنفيذ بإلزام الشركات المتعاقدة

بعقود دفاعية ضخمة على استثمار ٣٥٪ من قيمة العقد محليا عبر الشراكة مع القطاع الخاص السعودي. وقد ترسخ توجه نحو التخصصية بتصريحات خادم الحرمين الشريفين في مايو ١٩٩٤م المؤكدة على نية الدولة تحديد معالم سياسة شاملة للتخصصية في وقت ليس ببعيد [٢٦]، كما جعلت خطة التنمية السادسة الصادرة عام ١٩٩٥م من التخصصية هدفا استراتيجيا رئيسيا. لكن الملاحظ أن التحديد الواضح لمبررات ومتطلبات التوجه نحو التخصصية ما يزال غائبا، كما أن عمليات التخصيص الفعلية تسير بوتيرة شديدة البطء حتى الآن.

ويتضح هذا التباطؤ والتردد في تنفيذ توجهات التخصصية أكثر بالمقارنة مع الوتيرة المتسارعة التي شهدتها تجارب التخصصية في بلدان عربية متعددة كمصر وتونس والمغرب خلال عقد التسعينات الميلادية. ولعل الفارق الرئيسي بين التجربة السعودية وبين هذه التجارب العربية لا يتعلق بمحجم أو طبيعة القطاع العام بقدر ما يتعلق بتأثير الضغوط الخارجية. ذلك أن تجارب التخصصية في دول كمصر أو تونس أو المغرب قد جاءت أسرع وأشمل نسبيا بسبب الضغوط الخارجية من البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، ونادي باريس، وكبار الدائنين أو الداعمين الدوليين. وتؤكد الدراسات على أن هذه الضغوط لعبت دورا حاسما في هذه الدول [٢٧، ٢٨]. أما التجربة السعودية فقد ظلت بمنأى عن الضغط الخارجي، خاصة وأن مديونية المالية العامة قد اعتمدت أساسا على التمويل المحلي لا الخارجي، كما أن أوضاع المالية العامة لم تشهد دعما تدخليا من أطراف خارجية.

ولكن تباطؤ مسيرة التخصصية لا يعني عدم تعرض القطاع العام السعودي لتحولات وتغيرات هامة. ذلك أن الانخفاض المستمر لمستويات العوائد النفطية، وما صاحبه من عجوزات ضخمة في الميزانية العامة، دفع السلطات الحكومية إلى اتخاذ سلسلة من الخطوات والسياسات الإصلاحية. ومن ثم أصبح هناك اهتمام واضح بإعطاء الأولوية لاعتبارات الكفاءة والإنتاجية وترشيد النفقات داخل مختلف منشآت القطاع العام السعودي طيلة عقد التسعينات. وإذا كانت هذه الإصلاحات مازالت جزئية وتدرجية بحيث لا تشكل إصلاحا هيكليا جذريا، إلا أنها قد

حققت بعض النتائج المهمة التي ساهمت في الحد من تفاقم السليبيات، كما أنها قد تضمنت مبادرات جريئة سياسيا من شأنها تمهيد الطريق نحو المزيد من الإصلاح مستقبليا.

ففي قطاع الصناعة النفطية، تمكنت (أرامكو) من ترشيد النفقات في المنشآت التي كانت تابعة لشركة (سمارك) قبل ضمها، بل حققت زيادة صافية في طاقات التكرير المحلية بنسبة ٢٥٪ من خلال إعادة الهيكلة وتحسين الإنتاجية وتفعيل الصيانة الدورية، دون الحاجة إلى إنفاق رأسمالي ضخماً (١٣، ص ٢٤). كما شهد سعر الغاز الطبيعي المباع محليا إلى قطاعات الصناعة البتروكيمياوية زيادة بنسبة ٥٠٪ عام ١٩٩٧م، وزيدت أسعار وقود السيارات بنفس النسبة عام ١٩٩٨م [٢٩، ص ١٩].

وفي مجال البنية التحتية شهدت معظم المرافق تناميا ملموسا في الكفاءة الإنتاجية. فزادت نسبة تغطية الإيرادات للنفقات في المؤسسة العامة للسكة الحديدية من ١٨٪ عام ١٩٩٠م إلى ٤٢٪ عام ١٩٩٥م، كما وصلت نفس النسبة لدى الخطوط الجوية السعودية إلى ٩٤٪ عام ١٩٩٥م. [٣٠، ص ٣٨٤-٣٨٧] وفي قطاع الاتصالات شهدت مؤشرات الإيرادات الكلية، وعدد الخطوط العاملة لكل موظف، وريحية العامل، تزايدا يقارب ١٥٠٪ خلال عقد التسعينات [٣١، ص ٩]. وتزايدت مؤشرات الكفاءة الإنتاجية لدى شركات الكهرباء الرئيسية والتي تم دمجها لاحقا، بحيث أدت الزيادات التي شهدتها تعرفه ورسوم الخدمة الكهربائية عامي ١٩٩٥ و ١٩٩٨م إلى انخفاض معدل نمو الاستهلاك من ١١٪ سنويا مطلع التسعينات إلى ٥٪ في نهاية التسعينات [١٢، ص ١١٧٦]. كما انخفضت التكلفة التشغيلية لكل وحدة منتجة من الكهرباء بمعدل سنوي فعلي ٥,٢٪ خلال النصف الأول من التسعينات، وبمعدل متوقع ٣,١٪ خلال النصف الثاني من التسعينات. [٣٠، ص ٢٥٥] كما بدأت البلديات بتحصيل إيرادات متنوعة متنامية بلغت ٧٧٣ مليون ريال عام ١٩٩٤م وتجاوزت المليار عام ١٩٩٩م [٣٢، ص ٨].

وفي قطاع التمويل شهدت صناديق الإقراض الحكومية تحولا نوعيا واضحا. فبعد أن كانت من أبرز أوجه الإنفاق العام حتى عام ١٩٨٧م، نجدها أصبحت من مصادر الإيرادات العامة. فخلال الفترة الممتدة بين عامي ١٩٨٧ و ١٩٩٨م زادت التسديدات السنوية المتحصلة على القروض السنوية الممنوحة بما مجموعه تراكميا سبعة عشر مليار ريال [١٢، ص ٢٦٤]. لكن الفارق بين التسديدات المتحصلة وبين القروض الممنوحة قد شهدت تذبذبا سنويا واضحا،

بحيث جاء الفارق سلبيًا في ثلاث سنين وإيجابيًا في تسع سنين بحد أعلى يقارب الخمسة مليارات عام ١٩٩١م وبحد أدنى ٣٨٢ مليون ريال عام ١٩٩٨م. ولعل هذا التذبذب راجع إلى تردد المسؤولين في البت النهائي بشأن هذا التحول في طبيعة وأهداف صناديق الإقراض، خاصة وأن قوائم الانتظار لقروض الإسكان، ذات الأهمية السياسية الواضحة، قد باتت طويلة الأجل.

ورغم جزئية وتدرجية هذه الإصلاحات التي شهدتها القطاع العام السعودي، فإن من شأنها تمهيد الطريق نحو تفعيل مأمول لتوجهات التخصصية. ولعل من أبرز نتائج هذه الإصلاحات مساهمتها الواضحة في زيادة الإيرادات العامة غير النفطية وغير الجمركية كما يتضح من الجدول رقم (٢). فباستثناء النفط والجمارك، فإن بقية الإيرادات العامة قد تضاعفت خلال خمس سنين من ٢٥,٢ بليون ريال عام ١٩٩٤م إلى ٥١,٦ بليون ريال عام ١٩٩٨م. ولما كانت الضرائب المباشرة لم تشهد تغيرًا يذكر، ولما كانت الاستثمارات الخارجية الحكومية قد انحسرت بعد حرب الخليج، فإن الإيرادات العامة غير النفطية وغير الجمركية إنما تعكس أساسًا أرباح القطاع العام ورسوم الخدمات العامة (بما فيها رسوم الإقامة والتأشيرات).

الجدول رقم (٢). الإيرادات العامة الفعلية بحسب المصدر (بليون ريال بالأسعار الجارية).

السنة	الإيرادات النفطية		الرسوم الجمركية		الإيرادات الأخرى		المجموع	
	النسبة	القيمة	النسبة	القيمة	النسبة	القيمة	النسبة	القيمة
١٩٩٢	٧٧٪	١٢٧,١	٦٪	٢٩,٢	١٧٪	١٦٥,٤	١٠٠٪	
١٩٩٣	٧٥	١٠٦,٠	٧	٢٦,١	١٨	١٤١,٤	١٠٠	
١٩٩٤	٧٤	٩٥,٥	٦	٢٥,٢	٢٠	١٢٩,٠	١٠٠	
١٩٩٥	٧٢	١٠٥,٧	٥	٣٣,٣	٢٣	١٤٦,٥	١٠٠	
١٩٩٦	٧٦	١٣٦,٠	٥	٣٤,٢	١٩	١٧٩,١	١٠٠	
١٩٩٧	٧٨	١٦٠,٠	٤	٣٦,٤	١٨	٢٠٥,٥	١٠٠	
١٩٩٨	٥٦	٨٠,٠	٧	٥١,٦	٣٦	١٤١,٦	١٠٠	

المصدر: بيانات مجمعة من مؤسسة النقد العربي السعودي، التقرير السنوي ١٩٩٩م، ص ص ١٠٧، ٢٨٨، ٣٢٧.

كما شهد القطاع العام مؤخرا إصلاحات تنظيمية وهيكلية من شأنها أيضا تمهيد الطريق نحو تفعيل التوجه الرسمي نحو التخصصية. ففي قطاع الاتصالات انتقلت ملكية القطاع من وزارة البرق والبريد والهاتف إلى شركة جديدة باسم شركة الاتصالات السعودية، وقامت الشركة بعقد مفاوضات لإدخال شريك استراتيجي خارجي في ملكيتها تمهيدا لتخصيصها ٣٣٪، ص ١٦. وقد تضمنت قواعد الانتقال إنشاء هيئة حكومية للاتصالات تحدد عوائد الترخيص مقابل استخدام مجال الطيف الترددي، وتفصيل الاقطاعات الضريبية المستقبلية على الشركة. وفي قطاع الكهرباء تم دمج الشركات العشر العاملة مع المؤسسة العامة للكهرباء في شركة موحدة، ونص الدمج على اعتبار مستحقات الدولة قرضا طويل الأجل بإعفاء مدته خمسة وعشرون عاما، وعلى تخلي الدولة عن حصتها من الأرباح ما لم يزيد الربح الموزع على ١٠٪ وعلى إنشاء هيئة مستقلة لمراجعة التعرفة الكهربائية دوريا [٣٤]، ص ١٦. وقد أكد وزير الصناعة والكهرباء أن الشركة القابضة الوليدة ستولى تقسيم الصناعة الكهربائية إلى قطاع توليد تنافسي، وقطاع نقل مركزي، وقطاعات توزيع محلية. وفي قطاع الموانئ قامت المؤسسة العامة للموانئ بتخصيص جميع أنشطة التشغيل والصيانة عن طريق التعاقد مع شركات القطاع الخاص مقابل نسب متفق عليها من عوائد التشغيل [٣٥]، ١١.

ولم تقتصر الإصلاحات التنظيمية على منشآت القطاع العام، بل استهدفت العمل على تحسين المناخ الاستثماري وجذب الاستثمارات الخارجية وتقليل العقبات البيروقراطية، وكلها من أهم وأبرز المتطلبات الملحة التي يتوقف عليها تفعيل ونجاح التوجهات المعلنة نحو التخصصية. فتم إنشاء المجلس الأعلى الاقتصادي بأمانة عامة وهيئة استشارية ليتولى مراجعة كافة التشريعات الاقتصادية [٣٦]، ص ٨-١٠. وكانت باكورة أعمال المجلس الإنجاز السريع لنظام جديد للاستثمار، وإنشاء الهيئة العامة للاستثمار كجهة موحدة مسؤولة عن البيت في التراخيص الاستثمارية خلال مدة لا تتجاوز الشهر [٣٧]، ص ٢٧. وأعلن عن النية لإصدار نظام جديد ينظم شؤون الكفالة للعمالة الوافدة، ونظام آخر يسمح للأجانب بالتملك العقاري. كما تم إنشاء المجلس الأعلى للسياحة وذراعه التنفيذية الهيئة العليا للسياحة ليتوليا تفعيل السياحة

الداخلية ورفع مساهمتها الاقتصادية وإزالة العقبات الحالية أمامها [٣٨]، ص ٢٤. وتم إنشاء المجلس الأعلى للبتروكول ليتولى الإشراف على مفاوضات تفصيلية مع كبريات الشركات النفطية العالمية بشأن مشاركتهم في مشاريع الغاز والبتروكيماويات والطاقة [٣٩]، ص ١٧.

وإذا كان من المبكر تناول هذه الإصلاحات التنظيمية بالتحليل المتعمق فإن الحاجة ما تزال قائمة إلى تطوير استراتيجية شمولية للخصخصة توضح بجلاء أسسها ومبرراتها من جهة، ومتطلباتها ومحاذيرها من جهة ثانية. فبدون مثل هذه الاستراتيجية الشمولية ذات المعالم الواضحة والمعلنة ستظل محاولات الخصخصة تتصف بالجزئية والبطء والتردد، وربما تعدد فيها الاجتهادات وتناوب بشأنها المسارات وتتناقض داخلها التوجهات. كما أن بلورة استراتيجية شمولية واضحة للخصخصة يعد ضروريا إذا ما أريد لها أن تحقق أهدافها المرجوة من رفع الكفاءة الإنتاجية وتحسين للبيئة الاستثمارية وضمان الاستفادة من التحول القادم الناتج عن انضمام المملكة المتوقع لمنظمة التجارة العالمية.

ولعل المبررات الأساسية لتبني خيار الخصخصة تتركز في أربع مجموعات متداخلة من الاعتبارات تشمل الاعتبارات الهيكلية المحلية، ودوافع الكفاءة الإنتاجية، وقدرات القطاع الخاص السعودي، والمناخ الدولي السائد. وهذه المبررات الدافعة نحو التوجه نحو الخصخصة، مجتمعة، تمثل في نفس الوقت أهدافا استراتيجية من الضروري ربط مسار الخصخصة بكل تفاصيله وإجراءاته بها.

تتعلق المجموعة الأولى من مبررات الخصخصة بالاعتبارات الهيكلية المحلية التي تجعل من الاستثمارية في الأوضاع الاقتصادية القائمة، دون تغير أو تطوير، خيارا مستحيلا. ذلك أن ما تعانيه اليوم أوضاع المالية العامة من عجوزات متكررة ومديونية تراكمية ضخمة، وما تعانيه الاستثمارات العامة من تناقص وتأجيل للمشاريع الملحة، وما يعانيه القطاع الخاص من اتكالية واشتداد في المنافسة خارجيا ومحليا، وما يعانيه الشباب السعودي من تقلص في فرص العمل، لا يكاد يقارن بحجم المعاناة المتوقع خلال العقود القادمة إذا ما استمرت الأوضاع على ما هي عليه. ففي مجال الإنفاق الحكومي ما زالت نسبة الإنفاق الحكومي البالغة ٤٠٪ في المتوسط من إجمالي

الناتج المحلي من أعلى النسب في العالم، بل هي ضعف متوسط النسبة السائدة حالياً في الاقتصادات المصنفة من الأسواق الناشئة في العالم الثالث [٤٠، ص ١١]. وقد أدى هذا الاستمرار في الإنفاق الحكومي الضخم إلى تنامي المديونية التراكمية للمالية العامة حتى تجاوزت ١٣٠٪ من مجمل الناتج المحلي برتمته. وفي مجال الاستثمارات الحكومية، ورغم استمرار المعدلات المرتفعة للإنفاق الحكومي، نجد نسبتها من الناتج المحلي الإجمالي تقلص من ١٤,٦٪ خلال الثمانينات الميلادية إلى ٨,٦٪ خلال التسعينات. [الجدول رقم (١)] لكن هذا الانخفاض الشديد يتزامن مع تعاضم الحاجة إلى ضخ استثمارات ضخمة في جميع قطاعات القطاع العام تقريباً. فالقطاع النفطي يتطلب خمسة وعشرين مليار دولار حتى عام ٢٠١٠م [٤١]، وقطاع الكهرباء يحتاج إلى ١١٧ مليار دولار حتى عام ٢٠٢٠م، وقطاع التعليم يتضمن خمسة آلاف مدرسة مستأجرة حالياً دون احتساب النمو السكاني الهائل مستقبلياً [٤٢، ص ١٩]. وفي مجال توفير فرص العمل للمواطنين الشباب نجد التشبع الواضح في مختلف قطاعات الخدمة المدنية وفي مختلف منشآت القطاع العام، بحيث تعاني جميعها من التكديس والبطالة المقنعة. وحسبنا هنا أن نشير إلى أن تنامي الكفاءة الإنتاجية لشركة الاتصالات [٤٣] أو للخطوط الجوية [٤٤، ٤٥] المتحقق حتى الآن ما يزال يجعل معدلات التوظيف السائدة لديها يزيد بمرتين ونصف على المعدلات السائدة لدى الشركات العالمية ذات النشاط المماثل. والإشكالية مرة أخرى تكمن في أن التشبع من القوى العاملة يتزامن مع معدلات نمو سنوي مرتفعة في أعداد المواطنين الباحثين عن عمل، إذ يقدر أن يزيد إجمالي قوة العمل المواطنة بنسبة ٤٠٪ خلال العقد الأول فقط من القرن الواحد والعشرين [٤٦].

أما المجموعة الثانية من مبررات التوجه نحو التخصصية فتتعلق باعتبار الكفاءة الإنتاجية. فالكفاءة الإنتاجية إنما تعني تحقيق الاستثمار الأمثل للموارد المتاحة، المتصفة دائماً بالندرة، في تلبية حاجات المجتمع، المتسمة بأنها لا متناهية. وفي ظل هيمنة القطاع العام اقتصادياً تميل الكفاءة الإنتاجية إلى الانخفاض لعدة أسباب عملية لا علاقة لها بالتفضيلات الأيديولوجية الدغمائية. فالقطاع العام بالتعريف قطاع ميسر دائماً، بل أن الاعتبارات السياسية هي مبرر وجوده أساساً، مما يجعل اعتبارات الكفاءة الإنتاجية تحتل دائماً مرتبة متأخرة فيه مهما حاولنا

إصلاحه. كما أن ما تتسم به إدارة القطاع العام من مركزية وروتين وميل لتمائل الأنظمة والإجراءات والأجور في أنشطة مختلفة بطبيعتها يجعله، عموماً، أقل مرونة وأكثر بطئاً وأدنى قدرة على التكيف مع المتغيرات المتسارعة التي يتصف بها الاقتصاد العالمي. وتضعف استجابة القطاع العام لاعتبارات الكفاءة الإدارية والمساءلة الاقتصادية لأن قياداته معينة سياسياً، ولأن حسابات الكثير من منشآته سرية أو وهمية، ولأن خسائر عملياته تحمل على المالية العامة ولا يتحمل أعباؤها المتسببون فيها، ولأن بعض منشآته تعمل وكأنها غير مملوكة لأحد بدلا من كونها مملوكة للدولة. كما أن هناك علاقة عكسية غالباً بين التخمّة والفاعلية، أو بين التوسع غير المخطط له والإنتاجية، أو بين تعدد الأنشطة ووحدة الأهداف.

ومن ناحية ثانية، فإن هيمنة القطاع العام على النشاط الاقتصادي تؤثر في تدني الكفاءة الإنتاجية لدى مجمل الاقتصاد الوطني وليس في منشآت القطاع العام فحسب. فتقديم القطاع العام للخدمات المدعومة أو المجانية ينشأ عنه اختلالات في منظومة الحوافز السعرية، ويجعل توزيع الموارد على الاستخدامات المتعددة عملية اعتباطية تحكمها قرارات بيروقراطية ذات دوافع ظرفية ونظرات تجزئية واحتمالات خطأ كبيرة وباهظة الكلفة. كما أن اتكالية القطاع الخاص على القطاع العام تفسد المناخ الذي يعمل به الأول، وتجعله فاقداً لروح المبادرة والمخاطرة والإبداع. وقائماً على العلاقات الشخصية والربحية المصطنعة والممارسات الاحتكارية. والمثير للمفارقة أن من يبررون استمرار توسع القطاع العام بحجة هذه السلبيات التي يتسم بها القطاع الخاص يغفلون عن وجود علاقة وثيقة بين الظاهرتين.

أما المجموعة الثالثة من مبررات الخصخصة فتتعلق بتنامي قدرات وطاقات القطاع الخاص السعودي. فما كان يتصف به هذا القطاع من عجز عن الاضطلاع بالأعباء التنموية الملحة في مطلع السبعينات لم يعد قائماً اليوم. فقد تنامت التقديرات المتداولة بشأن الأصول الخارجية للقطاع الخاص السعودي من ثمانين بليون دولار عام ١٩٨٠م [٤٧] إلى ما يتراوح بين ٣٥٠ و ٥٠٠ مليار دولار حالياً [٤٨]، ص ١١٧. ولعل خير دليل على الرغبة التوسعية والقدرة الاستثمارية للقطاع الخاص ما شهدته بعض الشركات المساهمة من إقبال على الاكتتاب تجاوز

أحيانا ستة أضعاف رأس المال المطروح، وما اضطلع به القطاع الخاص السعودي من إقامة مشاريع نفطية وكهربائية وبنى تحتية بالغة الضخامة في بلدان عربية وإفريقية وآسيوية متعددة. وخلال العقود الثلاثة الأخيرة من القرن العشرين زاد عدد المنشآت المسجلة في السجل التجاري بستة أضعاف، وزاد رأسمال الشركات الخاصة المعلن بخمسة أضعاف، وزاد حجم الاستثمارات الصناعية الخاصة بستة وخمسين ضعفا. وتضاعفت القوى العاملة لدى القطاع الخاص ست مرات [٤٨، ص ١٧].

وتتعلق المجموعة الرابعة من مبررات التخصصية باعتبارات المناخ الدولي السائد حاليا. ولا نقصد بذلك أن التخصصية قد أصبحت موضة فكرية نحن مضطرون لمسايرتها، أو أنها قد أصبحت وصفا علاجية لا بد من تجربها، كما يعتقد البعض. لكن المقصود تحديدا أن التوجه العالمي نحو التخصصية يؤثر علينا، شئنا أم أبينا، بما يمنحه من فرص وما يولده من تحديات، فمعدلات النمو المستقبلية لاقتصادنا الوطني مرتبطة ارتباطا وثيقا بما يحدث من تغييرات نوعية في بنية الاقتصاد الدولي المعولم حاليا، ومن ثم بقدرتنا على الاستجابة الفاعلة القادرة على تجاوز التحديات واستغلال الفرص. ففي الفترة الممتدة بين ١٩٨٤م و ١٩٩٧م، شهدت قطاعات الغاز والكهرباء والنقل والاتصالات والمياه والصرف الصحي في أكثر من مائة دولة تخصصية تجاوز حجمها ٦٥٠ مليار دولار [٤٩، ص ١١]. بل إن التدفقات الرأسمالية الخاصة المتوجهة إلى الدول النامية قد فاق حجمها خلال أربعة سنوات (١٩٩٥-١٩٩٨م) ٦١٨ مليار دولار، مما جعلها أكبر مصدر للاستثمار في العالم الثالث بأكملها [١٥، ص ٦١]. لكن منطقة (الشرق الأوسط وشمال إفريقيا) ظلت أقل مناطق العالم جاذبية للاستثمارات الخاصة وأكبر المناطق طردا لها. فحصتها لم تتجاوز ٢٪ من صافي التدفقات الرأسمالية الخاصة المتوجهة إلى الدول النامية، في حين قدرت نسبة الأموال الهاربة منها والمملوكة لأبنائها بـ ١١٨٪ من ناتجها المحلي الإجمالي، مقارنة بـ ٨١٪ لمنطقة إفريقيا جنوب الصحراء، و ٤٠٪ لمنطقة شرق أوروبا وآسيا الوسطى، و ٣٥٪ لمنطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، و ١٥٪ فقط لمنطقة جنوب شرق آسيا [٥٠، ص ١١]. أما حصة السعودية من صافي التدفقات الرأسمالية الخاصة عام ١٩٩٨م فتمثل

أقل من ١٪ من حصة الدول العربية، وأقل من اثنين بالألف من المجموع العالمي لتلك السنة (٥١١، ص ١١).

وإذا كانت هذه المجموعات الأربع من المبررات تبرز ضرورة وضع استراتيجية شمولية للخصخصة والإصلاح الهيكلي، فإن من الضروري أيضا أن نحذر من تحويل مفهوم الخصخصة إلى حل سحري لكل المعضلات أو إلى شعار مؤدج مبهم لا يغير واقعا ولا يبدل حالا. ذلك أن تفاصيل الخصخصة، وإجراءاتها وضوابطها، لا تقل أهمية، بل ربما تفوق في أهميتها، المبدأ ذاته. بل لعل تجريد سياسات الخصخصة من متطلبات نجاحها أو إغفال ارتباطها بإصلاح هيكلي شمولي يجعلها أسوأ وأخطر من الأوضاع القائمة حاليا. وتدل التجارب العالمية الثرية والمتنوعة في مجال الخصخصة أن فاعليتها ونجاحها إنما يتوقفان على توافر مجموعتين أساسيتين من المتطلبات، تتعلق المجموعة الأولى بتغيير دور الدولة في الاقتصاد تغييرا نوعيا، في حين تتعلق المجموعة الثانية بإصلاح بيئة القطاع الخاص إصلاحا بنويا عميقا.

فالخصخصة لا تتطلب تراجع دور الدولة أو تقليص أهميتها أو إضعاف قدرتها، كما هو شائع. بل تتطلب تغييرا نوعيا في طريقة ممارسة الدولة لدورها الاقتصادي الحاسم. فإذا أريد لسياسات الخصخصة أن تحقق أهدافها المتوخاة، فإن على الدولة أن تتخلى، نسبيا، عن الإنتاج المباشر للسلع والخدمات، وعن التحكم البيروقراطي في تراخيص القطاع الخاص بدراسة كل حالة على حدة بدلا من خضوعها جميعا لقواعد عامة متماثلة، وعن الخلط بين أهداف الربحية من جهة وبين أهداف العدالة الاجتماعية من جهة ثانية. وبالمقابل فإن نجاح وفاعلية سياسات الخصخصة يتطلبان دعما، وترسيخا، وتطويرا، وتفعيلا، ومأسسة، للقواعد التشريعية المقتنة للنشاط الاقتصادي، وللأدوات الرقابية الفاعلة، وللسياسات المالية والنقدية والضريبية، ولقطاعات التنمية البشرية تعليما وتدريباً وتأهيلا. وفي دراسة حديثة للبنك الدولي بشأن معدلات النمو الاقتصادي اتضح أن الموارد المالية مسؤولة عن ١٦٪ فقط من النمو، وأن الموارد الطبيعية مسؤولة عن ٢٠٪ من النمو المحقق في حين بلغت مساهمة الموارد البشرية في تحقيق النمو الاقتصادي قرابة ٦٤٪ (٥٢١، ص ١٠). وليست الخصخصة عموما أن تتخلى الدولة

عن مسؤوليتها التنموية وأن تترك الأوضاع الاقتصادية دون ضوابط أو معايير أو تقنين أو رقابة، وإلا تحولت إلى فرصة ذهبية لهيمنة عصابات الجريمة المنظمة على مقدرات الدولة والمجتمع معا، كما حصل فعلا في بعض دول آسيا الشيوعية سابقا.

أما المجموعة الثانية من متطلبات الخصخصة فتتعلق بإصلاح المناخ الاستثماري الذي يعمل فيه القطاع الخاص، خاصة من جهة توفير ضمانات الشفافية والنافسية، ومعايير الإفصاح والمساءلة، وقواعد منظمة لحماية المستهلك ومنع الاحتكار وضمن إنزامية العقود، فجميع المؤشرات المتوافرة تؤكد على أن توافر التنافسية أهم من نقل الملكية في تحقيق أهداف نماء الكفاءة الإنتاجية. ففي دراسة مقارنة للكفاءة الإنتاجية في صناعة النقل الجوي، تفوقت الخطوط الكندية رغم كونها مملوكة للدولة لأنها تحديدا تعمل في سوق تنافسية أجواؤها مفتوحة، كما اتضح أن تعاطم ربحية وإنتاجية شركة British Airways البريطانية بعد خصخصتها قد كان مرتبطا بما صاحب الخصخصة من فتح للمجال الجوي أمام المنافسة وإلغاء لسياسات الناقل الوطني المحتكر لحقوق الرحلات في الوطن الأم [١٤٤]. وفي قطاع الاتصالات أدى تخصيص شركة Dutch Telecom الألمانية، وهي أكبر شركة اتصالات حكومية في العالم، إلى خفض رسوم الاتصال بنسب تصل إلى ٤٥٪ خلال ستة أشهر بسبب تزامن التخصيص مع فتح السوق كاملة أمام المنافسة [٥٣، ص ١١٣]. لكن توافر المنافسة لا يأتي دون تغيير التشريعات السائدة، ودون تطوير سوق الأوراق المالية، ودون تخلي الدولة عن دور المنقذ النهائي للشركات الخاسرة، ودون إلغاء السياسات الحمائية التي تحمي مصالح قلة من المنتجين على حساب جمهرة المستهلكين. فالارتباط بين اعتبارات المنافسة من جهة وبين اعتبارات الكفاءة الإنتاجية من جهة ثانية، إنما يعتمد على فعالية السوق المالية في معاقبة الأداء الأضعف بتقليص حصته السوقية وتخفيض معدلات ربحيته بل وإجباره على الانسحاب كلياً من السوق إذا ثبت فشله، أما أن نستبدل احتكارات الدولة، عبر قطاعها العام، باحتكار أخطر وأسوأ للقلة من القطاع الخاص فذلك تحريب للاقتصاد وليس إصلاحا.

وبالنسبة للواقع السعودي وظروفه المتميزة عن غيره، فإن أهم متطلبات الخصخصة تغيير بيئة القطاع الخاص من بيئة تقوم ربحيتها على الاعتماد على عمالة رخيصة ذات إنتاجية متدنية، إلى بيئة تقوم ربحيتها على الاعتماد على عمالة مواطنة ذات إنتاجية مرتفعة. ولن يتحقق هذا التغيير إلا برفع إنتاجية العمالة المواطنة عن طريق تغيير أساليب التعليم وطرق التدريب ومنظومة الحوافز من جهة، و برفع كلفة الاستقدام على المنشآت الخاصة لتقليل اعتمادها شبه الكلي على العمالة الوافدة من جهة ثانية. وكلا الأمرين يتطلبان إرادة حازمة ونفساً طويلاً وإجراءات تدريجية تراكمية.

المراجع

- [١] Caporaso, James. (Ed.) *The Elusive State: International and Comparative Perspective* London: Sage, 1989.
- [٢] Marier, Charles. (Ed.) *Changing Boundaries of the Political*, Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- [٣] مركز دراسات الوحدة العربية. *القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي*. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٠م.
- [٤] Biblawi, Hazem and Luciani, Giacomo (Eds.). *The Rentier State*. New York: Croom Helm, 1987.
- [٥] Crystal, Jill, *Oil and Politics in the Gulf: Rulers and Merchants in Kuwait and Qatar*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- [٦] الأنصاري، محمد جابر، *التأزم السياسي عند العرب وسوسيولوجيا الإسلام*: مكونات الحالة الراهنة (بيروت: دار الشروق، ١٩٩٩م).
- [٧] أم القرى، عدد ٣٧٠، ١٣٥٠هـ.
- [٨] مصلحة الإحصاءات العامة، *الكتاب الإحصائي السنوي ١٩٦٢م*، الرياض: مصلحة الإحصاءات العامة، ١٩٦٣م.
- [٩] مؤسسة النقد العربي السعودي، *التقرير السنوي*، سنين متعددة.
- [١٠] الخدمة المدنية، عدد ٢٤٩، ذو القعدة ١٤١٩هـ.

- [١١] ديوان الموظفين العام، النشرة الإحصائية ١٩٦٩م، الرياض: ديوان الموظفين العام، ١٩٧٠م.
- [١٢] مؤسسة النقد العربي السعودي، التقرير السنوي ١٩٩٩م. الرياض: مؤسسة النقد ٢٠٠٠م.
- [١٣] "محاضرة رئيس أرامكو في غرفة تجارة الرياض". الرياض ١٣ مارس ١٩٩٨م
- [١٤] "أكبر مائة شركة سعودية"، المجلة ١١/٩/١٩٩١م.
- [١٥] مؤسسة النقد العربي السعودي، التقرير السنوي ١٩٩٨م. الرياض: مؤسسة النقد، ١٩٩٩م.
- [١٦] "الميزانية العمومية الموحدة لسابك للعام المالي ١٩٩٩م" الحياة ٤/٤/٢٠٠٠م.
- [١٧] عكاظ، ١٢/١/١٩٩٨م ص ٦.
- [١٨] الحياة، ١٥/٤/١٩٩٩، ص ٩.
- [١٩] عكاظ، ١١/٥/١٩٩٧م، ص ٢٠.
- [٢٠] مصلحة الإحصاءات العامة، الكتاب السنوي ١٩٩٨م. الرياض: مصلحة الإحصاءات العامة، ١٩٩٩م.
- [٢١] Albatel, Abdullah. "Determinants of Private Investment in Saudi Arabia: The Role of Government Investment". *Journal of King Saud University* (vol.12, No.1, *Admin. Sci.*, (2000), 29-44).
- [٢٢] مصلحة الإحصاءات العامة، البحث الاقتصادي السنوي للمؤسسات عام ١٤١٦هـ. الرياض: مصلحة الإحصاءات العامة، ١٩٩٨م.
- [٢٣] "تصريحات الأمين العام لمجلس القوى العاملة" الاقتصادية ١١/٢٣/١٩٩٩م.
- [٢٤] الحياة، ٣/٢/٢٠٠٠م.
- [٢٥] عكاظ، ١٩/٢/١٩٩٨م.
- [٢٦] داغستاني، عبد العزيز "التخصيص والتوازن الاقتصادي: رؤية لسياسة التخصيص في الاقتصاد السعودي- مركز الدراسات العربي الأوروبي، التحديات الاقتصادية للعالم العربي في مواجهة التكتلات الدولية. باريس: مركز الدراسات العربي الأوروبي، ١٩٩٥م، ص ٣٢١.

- [٢٧] Harik, Ilya and Sullivan, Denis (Eds.) *Privatization and Liberation in the Middle East*. (Bloomington: University of Indiana Press, 1993.
- [٢٨] Niblock, Tim and Murphy, Emma (Eds.) *Economic and Political Liberalization in the Middle East*. London: British Academic Press, 1993.
- [٢٩] الحياة، ١٩٩٨/٣/٣ م.
- [٣٠] وزارة التخطيط، خطة التنمية السادسة، الرياض: وزارة التخطيط، ١٩٩٥ م.
- [٣١] الحياة، ١٩٩٨/٣/١٤ م.
- [٣٢] الاقتصادية، ١٩٩٩/١/٢ م.
- [٣٣] الحياة، ١٩٩٨/٤/٢١ م.
- [٣٤] عكاظ، ١٩٩٨/١٢/١ م.
- [٣٥] الاقتصادية، ١٩٩٩/٤/٦ م.
- [٣٦] الاقتصاد (دورية صادرة عن جمعية الاقتصاد السعودية)، عدد ٥، يناير ٢٠٠٠ م.
- [٣٧] الرياض، ٢٠٠٠/٤/١١ م.
- [٣٨] الرياض، ٢٠٠٠/٤/١٨ م.
- [٣٩] الحياة، ٢٠٠٠/٥/٤ م.
- [٤٠] الحياة، ١٩٩٩/٣/٢٦ م.
- [٤١] "ملحق صناعة النفط" الحياة، ١٩٩٩/٤/١ م.
- [٤٢] الحياة، ١٩٩٩/٣/١٠ م.
- [٤٣] وزارة البرق والبريد والهاتف، "تطور القوى العاملة في الاتصالات السعودية"، في: وزا التخطيط، ندوة التقنية والتنمية. الرياض: وزارة التخطيط، ١٩٨٤ م، المجلد الثالث.
- [٤٤] الأحمد، سعد "خطوات على الطريق إلى تخصيص السعودية"، في: الرياض ١٩٩٨/٦/٧ م، ص ٢٩.
- [٤٥] دياب، عبد العزيز "تقدير دالة إنتاج الخطوط السعودية": مجلة جامعة الملك سعود، العلوم الإدارية، ١٩٩٣ م، ص ٢٢٨.
- [٤٦] بوحليقة، إحسان "عشر خطوات لتعجيل السعودية"، الاقتصادية، ١٩٩٧/٦/٣ م، ص ٥.

- [٤٧] مؤسسة النقد العربي السعودي، التقرير السنوي ١٩٨٧م، الرياض: مؤسسة النقد، ١٩٨٨م.
- [٤٨] الحياة، ١٩٩٩/٤/١٩م.
- [٤٩] الحياة، ١٩٩٧/٦/٤م.
- [٥٠] الحياة، ١٩٩٧/٤/٤م.
- [٥١] المعلمي، عبد الله يحيى "الاستثمارات الأجنبية في السعودية"، الحياة ١٩٩٩/٤/١٦م.
- [٥٢] الحياة، ١٩٩٥/٥/١٥م.
- [٥٣] الحياة، ١٩٩٨/٦/٢م.

The Evolution and Future of the Saudi Public Sector: An Analytical Outlook

Rayed Krimly

*Assistant Professor, Political Science Department,
College of Administrative Sciences,
King Saud University, Riyadh*

(Received: 16-1-1422H; accepted for publication 19-3-1422H.)

Abstract. The study offers a critique to the (rentier state) model for its conceptual ambiguity and limited analytical utility. Instead, the expansion of the Saudi public sector is seen here as a mainly political phenomenon that may be explained by political conditions that were similar to the experiences of most Third World countries. Newly established modern states utilized the public sector to deepen their legitimacy, expand their authority, and establish their modernity. An examination of the complementary relation between the Saudi public and private sectors reveals the costs and limits of the relation as well. Recent reform efforts were thus badly needed and may pave the way for the potential implementation of the declared privatization program. However, there is still an urgent need to develop a comprehensive strategy of privatization, detailing its rationale, and clearly stating its structural requirements.