

# الإصلاح الحكومي لتخفيض تكلفة المهام وتعزيز تنمية القطاع الخاص

د. بول هولدين



لماذا لا توجد في الدول النامية أنواع من المعاملات تعتبر من المسلّمات في الاقتصادات الحديثة ؟ يرجع ذلك في معظم الأحوال إلى أن تكاليف ومخاطر الدخول في عقود طويلة الأجل في الدول النامية أعلى كثيرا من مثيلاتها في العالم الصناعي. وهذه التكاليف هي الشغل الشاغل للحكم الرشيد (الحوكمة) - والطريقة التي تسلكها الحكومات لتدبير وتقديم السلع العامة وتنظيم النشاط الاقتصادي. وعندما تضعف الحوكمة ترتفع تكلفة المعاملات التجارية (أي تكلفة الأعمال). وفي غياب إصلاح الحوكمة لتنمية القطاع الخاص يصبح تحقيق النمو والرفاهية في معظم الدول النامية أملا بعيد المنال.

وتناقش هذه الورقة تكاليف المعاملات وما لها من تأثير على القطاع الخاص، وتوضح إسهام ضعف الحوكمة في زيادة تكاليف المعاملات، كما تناقش مسائل تتعلق بإصلاح الحوكمة فيما يتعلق بتعزيز تنمية القطاع الخاص، وتسلط الضوء على إصلاح نظام التبادل في رومانيا وإصلاح نظام حقوق الملكية في بيرو باعتبارهما مثالين من أمثلة الإصلاح الناجح للحوكمة وتأثيرها القوي على زيادة النمو وتخفيف حدة الفقر. وتخلص هذه الورقة إلى أن الإصلاحات المماثلة هي الخيار الوحيد المتاح للحكومات التي تهدف إلى تعزيز النمو واستدامة التنمية.

بول هولدين هو مدير معهد بحوث المؤسسات بواشنطن دي. سي. وكان كبير الأخصائيين الاقتصاديين في الإدارة الأوروبية بصندوق النقد الدولي لمدة تسع سنوات، وفي 1992 التحق بالمجموعة الاستشارية لتنمية القطاع الخاص بالإدارة الفنية لأمريكا اللاتينية بالبنك الدولي. وحصل الدكتور هولدين على درجة الدكتوراه في الاقتصاد من جامعة ديوك. وقد عبر المؤلف في هذه الورقة عن آرائه الشخصية التي لا تمثل بالضرورة آراء مركز المشروعات الدولية الخاصة (سايب).

مركز المشروعات الدولية الخاصة (سايب) هو مركز غير هادف للربح، منضم إلى الغرفة التجارية الأمريكية، وواحد من أربعة مؤسسات رئيسية تابعة للوقضية الوطنية من أجل الديموقراطية. وقد دعم (سايب) أكثر من 700 مبادرة محلية في أكثر من 80 دولة نامية، كما أيد مشاركة القطاع الخاص في

الدعوة للسياسات والإصلاح المؤسسي، وتحسين الحوكمة، وبناء فهم الأنظمة الديمقراطية القائمة على أساس السوق. وكذلك تحصل برامج (سايب) على الدعم من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.

لمزيد من المعلومات نرجو الاتصال بالعنوان التالي:

مركز المشروعات الدولية الخاصة (سايب)

Center for International Private Enterprise

Fifteenth Street NW, Suite 700 1155

Washington, DC 20005

USA

هاتف رقم (202) 721 9200 فاكس رقم (202) 721 9250

www.cipe.org بريد إلكتروني cipe@cipe.org

ازدادت معارضة الإصلاح في كثير من الدول النامية خلال السنوات القليلة الماضية، وتعرضت أمريكا اللاتينية على وجه الخصوص لسلسلة من الأزمات التي أثارت الشك في قدرة برامج الإصلاح على تحقيق الرخاء. وتعتبر حالة الأرجنتين أحدث مثال لعملية إصلاح مبكرة تعرضت لأزمة حادة أدت إلى توقف الإصلاحات أو نقضها. وترى دول نامية متعددة كما يري كثير من "النشطاء" أن "إجماع واشنطن" Washington Consensus - الذي تضمن الخصخصة وإصلاح التجارة واستقرار الاقتصاد الكلي - أدى إلى زيادة الفقر في الدول التي طُبِقَ فيها حتى أن بعض المناطق تعتبر العولمة لعنة تجلب أسوأ شرور الرأسمالية. ويزعم أنصار هذا الرأي أنه أدى إلى انخفاض الوظائف في الدول الصناعية وإلى زيادة استغلال العمال ذوي الأجور المنخفضة في الدول النامية.

إلا أن هذه الآراء مضللة وتتجاهل الحقائق، فالدول التي نفذت إصلاحات حقيقية حققت أداءً أفضل بصفة عامة. ومثال ذلك أن شيلي - التي نفذت أعمق الإصلاحات بالنسبة للدول النامية - كانت واحدة من أربع دول حققت أعلى نمو في دخل الفرد على الصعيد العالمي خلال الفترة 1985-2000. وفي كثير من الأحيان كانت الدول التي تعرضت لأخطر المشاكل والتي يعتبرونها مثالا على إخفاق الأنظمة الاقتصادية المتجهة للسوق هي تلك الدول التي كانت الإصلاحات فيها ناقصة، أو التي عجزت عن مواصلة جهود الإصلاحات الأولية التي تشمل الخصخصة وتحرير التجارة حتى تضمن أن الأسواق تعمل بالطريقة اللازمة لتخصيص الموارد بكفاءة. وفي المجالات الحيوية من الأنشطة التجارية أخفقت الحوكمة في مساندة الإصلاح المتجه نحو السوق فأضعفت تأثير جهود الإصلاح وحكمت عليها بالفشل في كثير من الأحوال.

بدأ المعنيون بالتنمية الاقتصادية مؤخرا في الاهتمام بتحليل أثر الحوكمة على كفاءة عمليات السوق. والحقيقة أن للحوكمة بصفة خاصة تأثير مركزي على طريقة تنظيم السوق. فالقاعدة في جميع الاقتصادات النامية هي أن تكون هناك قطاعات كبيرة غير رسمية تعمل في المقام الأول على أساس النقد، وهذا شكل من أشكال تنظيم السوق. إلا أنه من الملاحظ في معظم الدول النامية أن هناك غيابا واضحا للعقود طويلة المدى. وفي معظم هذه الدول يتعامل مجتمع الأعمال مع أناس يعرفونهم ويترددون في الدخول معهم في عقود طويلة على غرار نظام السوق في الولايات المتحدة الأمريكية.

## لماذا لا توجد في الدول النامية أنواع من المعاملات التي تعتبرها الاقتصادات الحديثة من المسلمات؟

هذه الورقة تناقش تكاليف المعاملات وما لها من تأثير على القطاع الخاص، وتوضح إسهام ضعف الحوكمة في زيادة تكاليف المعاملات، ثم تناقش بشيء من التفصيل مسائل تتعلق بإصلاح الحوكمة فيما يتعلق بتعزيز تنمية القطاع الخاص، وتقدم مثالين من أمثلة النجاح في إصلاح الحوكمة التي كان لها تأثير كبير في تخفيف حدة الفقر في الدول التي نجحت في تنفيذ الإصلاح. طبقتها. وخلصت هذه الورقة إلى أن الإصلاحات المماثلة هي الخيار الوحيد المتاح للحكومات التي تهدف إلى تعزيز النمو واستدامة التنمية.

### تعريف تكاليف المعاملات

تكاليف المعاملات هي تكاليف تنظيم وإدارة الأعمال، وهي تحدد طريقة تنظيم النشاط الاقتصادي ولها تأثير قوي على تخطيط الأعمال وعلى آفاق الاستثمار. وتؤدي التكاليف المرتفعة للعمليات إلى فشل السوق، وعندما ترتفع التكاليف لا تعمل الأسواق بكفاءة وقد لا تكون هناك أسواق على الإطلاق، ويصبح تعريف حقوق الملكية وحمايتها وتنفيذ الاتفاقيات عملية باهظة التكاليف. وقد يؤدي ارتفاع تكاليف العمليات في الحالات المتطرفة إلى فشل تام في السوق حتى أن بعض الأنشطة التي تعتبر القاعدة في بيئات التكاليف المنخفضة للعمليات قد لا تحدث على الإطلاق.

وهناك طريقة أخرى لدراسة تكاليف المعاملات باعتبارها تكاليف ترتيب العقود ومراقبتها وتنفيذها. وتشمل تكاليف المعاملات ما يلي:

- تكلفة بيع وشراء السلع والخدمات.
- تكلفة الحصول على التمويل ورأس المال.
- تكلفة ضمان وتنفيذ حقوق الملكية.
- تكلفة الحصول على معلومات بشأن الأعمال والفرص الشريكة.
- تكلفة تكوين الشركات وتنظيمها.
- تكلفة الإفلاس بالنسبة للدائنين.
- تكلفة الدخول في عقود وتنفيذها.

- تكلفة تشغيل وفصل العمال.
  - تكلفة نقل واستيراد وتصدير السلع.
  - تكلفة الالتزام باللوائح والتمثيل الحكومي.
- التأكيد على تكاليف المعاملات قد يُلقي ضوءاً مختلفاً على المشاكل المألوفة. ولما كانت تكاليف المعاملات تتضمن عناصر كثيرة ثابتة التكاليف، فإن المؤسسات الصغيرة تشعر بالتأثير النسبي لارتفاع تكاليف المعاملات أكثر من المؤسسات الكبيرة، وهذا يؤثر تأثيراً كبيراً على حجم هيكل الشركات.

### تكاليف المعاملات والمؤسسات والحوكمة

هناك علاقة وثيقة بين تكاليف المعاملات والمؤسسات. فالمؤسسات تقدم الهيكل الذي يتم بداخله تنظيم الأعمال، وتحدد إطار طريقة تفاعل المؤسسات مع عمالها ومورديها وعملائها ومموليها، وتحدد "قواعد اللعبة" التي تؤثر بدورها على تكاليف المعاملات التي تواجه الشركات. فإذا كانت المؤسسات ضعيفة وكانت تكلفة المعاملات مرتفعة ستظهر حوافز منحرفة تلحق الضرر بنمو القطاع الخاص لأن المؤسسات الضعيفة وتكلفة المعاملات المرتفعة تخلق التربة الصالحة لتكاثر الفساد بما له من تأثير مدمر على نشاط الأعمال. وفي نهاية المطاف، تتحدد طريقة عمل القطاع الخاص حسب الحوافز التي تقدمها بيئة الأعمال والمؤسسات المؤيدة للمبادرين. من الذي يخلق هذه الحوافز؟ إنها الدولة والمؤسسات التي تصنع هيكل الحوكمة. وتشمل العناصر المهمة للحوكمة التي تؤثر على المؤسسات وتحدد تكاليف المعاملات التي تؤثر على القطاع الخاص ما يلي:

- النظام القانوني الذي يقدم أساس التعاقد، ويشمل قوانين التجارة التي تنظم ترتيبات العقود، ونظام المحاكم الذي يحدد طريقة حسم النزاعات التعاقدية.
- اللوائح المنظمة لنشاط الأعمال على المستويين الوطني والمحلي.
- مدى تأثير الملكية الحكومية على تكاليف الأعمال، ومن أهمها توليد الكهرباء والاتصالات والنقل.
- تنفيذ القوانين.
- مدى قابلية حقوق الملكية للتطبيق على الممتلكات الثابتة والممتلكات المنقولة.

- قوة النظام المالي الذي يحدد كيفية تمويل الأعمال.
  - مسائل أوسع تتعلق بالحوكمة مثل المحافظة على استقرار الاقتصاد العام، وحياد سياسة التجارة وتنفيذها، وقدرة الدولة على تعليم شعبها.
- تؤثر كل هذه العوامل على نشاط الأعمال على المدى القصير وعلى المدى الطويل. وتعتبر الحوكمة الجيدة عنصراً رئيسياً لإبقاء تكاليف المعاملات منخفضة، وهذا بدوره يؤثر على تنظيم الأعمال وطريقة القيام بوظائفها. وتبين الأجزاء التالية من هذه الورقة بمزيد من التفصيل كيف تؤثر تكاليف المعاملات والحوكمة على نشاط الأعمال وكيف يمكن تخفيض مثل هذه التكاليف. إلا أنه من الضروري أولاً التأكيد على أهمية نشاط القطاع الخاص للنمو الاقتصادي وتحقيق الرخاء.

### القطاع الخاص، والنمو، والرخاء

لتحقيق النمو المستدام في نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي يلعب نمو المؤسسات الخاصة دوراً حرجاً لما له من هيمنة إحصائية في كافة الاقتصادات. ويؤدي نمو القطاع الخاص إلى نمو إجمالي القيمة المضافة من أنشطة القطاع الخاص. وحيث أن القطاع الخاص ينتج أكثر من 85% من إجمالي الناتج المحلي في معظم الدول النامية فإنه من الممكن وجود اختلاف بسيط بين نمو القطاع الخاص ونمو الاقتصاد ككل.

### العلاقة بين النمو والفقير

1999-1981

نسبة التغيير في متوسط الفقر في السنة	نسبة التغيير في متوسط الدخول في السنة	دول حدث فيها
23.9	-9.8	انكماش قوي
1.5	-1.9	انكماش معتدل
-0.6	1.6	توسع معتدل
-1.6	8.2	توسع قوي

\* يتضمن تعريف الفقر ذلك الجزء من السكان الذي يصل فيه دخل الفرد إلى أقل من دولار أمريكي واحد في اليوم عند بداية كل أول فترة زمنية خاضعة للفحص. شملت العينة 154 مرحلة من التغيير في 65 دولة نامية توافرت منها البيانات التي تلي معايير الاختيار مع عدم حدوث تغييرات منهجية خلال فترة البحث. المصدر: إيسترلي 2001: البحث الخادع عن النمو الاقتصادي. Easterly 2001. The Illusive Quest of Economic Growth, p.13. وقد استعمل المؤلف بيانات من رافاليون و مارتين و إس. تشين، 1997 "ماذا تقول بيانات المسح الجديد عن التغييرات الجديدة في التوزيع والفقر؟" The World Bank 382-2: 357-Economic Review 11.

كانت العلاقة بين النمو الاقتصادي والحد من الفقر مثيرة للجدل، إذ يرى بعض المراقبين أن النمو - وعلى الأقل في المراحل المبكرة - يؤدي في الواقع إلى مزيد من سوء توزيع الدخل، وأنه يؤدي في الحالات المتشددة إلى زيادة الفقر. إلا أن هذه الآراء لا تقوم على أساس تجريبي. وهناك دليل متزايد على أن النمو يحسن أوضاع الشعب بنفس المعدل على كافة مستويات الدخل. و يبين الجدول ذلك بوضوح، فقد ارتبط نمو الدخل خلال الفترة 1981-1999 ارتباطاً قوياً بانخفاض الفقر. ولولا نمو دخل الفرد لاستمر الفقر في الدول النامية. ولذلك فإن عزم الحكومات على الحد من الفقر لا بد أن يوجد بيئة تشجع النمو. ويعتبر القطاع الخاص أكفأ طريقة لتحقيق هذا النمو، ولذلك يعتبر مفتاحاً لزيادة النمو وتخفيض الفقر وإيجاد فرص عمل للمواطنين وإخراج الفقراء من دائرة الفقر.

ومع ذلك فإن القطاع الخاص لن يزدهر إلا إذا كانت بيئة الأعمال تقدم فرصاً للاستثمار المربح وطويل الأجل، فحيثما ترتفع المخاطرة لن تحدث استثمارات طويلة الأجل. وحيثما تصبح حقوق المستثمرين في رؤوس أموال الشركات ضعيفة ومثيرة للشك لن يشتري المستثمرون الأسهم، ولن تدخل السوق عروض جديدة، وتظل فرص الاستثمار المثمر القادر على تحقيق النمو طويل الأجل محرومة من التمويل. وحيثما لا يستطيع المقرضون تحصيل ما لهم من ديون لن يقرضوا أحداً. وحيثما تكون حقوق الملكية الفكرية محرومة من الحماية تتردد الشركات الكبرى في الدخول في استثمارات أجنبية مباشرة. هذه القائمة تتناول بطريقة سطحية المسائل التي يرى المراقبون الوطنيون والدوليون أنها

حرجة بالنسبة للنمو طويل الأجل الذي يمكن الاعتماد عليه لتخفيف حدة الفقر. وفي النهاية يبقى إصلاح بيئة القطاع الخاص (وليس نقل الموارد) هو المفتاح الرئيسي لقدرة دول المنطقة على تحقيق نمو مستدام طويل الأجل، ويعتبر تحسين الحوكمة جزءاً حيوياً من هذه الجهود.

أجندة سياسة تحسين الحوكمة لتعزيز نمو القطاع الخاص  
الحوكمة اللازمة لتعزيز تنمية القطاع الخاص تشمل وجود أجندة حكومية تؤكد استقرار السياسة ومصداقية السياسة، ويبدو أن تنفيذ هذه السياسة يفرض على الحكومة ثلاثة تحديات أساسية. التحدي الأول هو تحقيق استقرار أكبر في السياسات والتزام صادق بعدم الرجوع في سياسات الإصلاح وأن مدى التدخل الحكومي في الأسواق لن يتسع فجأة وأنه لن تحدث تغييرات أخرى مفاجئة في القواعد المنظمة لنشاط الأعمال. وتواجه الحكومة والسياسة الذين يسكنون زمام السلطة مشكلة مصداقية الالتزامات المستقبلية. فالحكومات لا تستطيع تأكيد الالتزام في المستقبل لأنها لا تملك إلزام الأنظمة السياسية التي سوف تأتي بعد ذلك. إلا أن مجتمع المانحين الدوليين - من خلال قوة علاقته مع الدول الأعضاء سواء على المستوى السياسي أو مع اللوزارات - يمكن أن يساعد على استمرار السياسات التي تخفف من وطأة التغييرات الكبيرة في أولويات حكومات الدول الأعضاء التي قد يكون لها تأثير سلبي على القطاع الخاص.

التحدي الثاني هو أن تنتج الحكومات سلعا عامة بدلا من السلع الخاصة. فمن أولويات تحسين الحوكمة في الدول النامية تحديد أهم العوامل التي لها تأثير على تنمية القطاع الخاص والسلع العامة مثل حقوق الملكية والأنظمة القانونية والتشريعية المؤثرة على مناخ الاستثمارات.

التحدي الثالث هو تحسين القدرات الحكومية الفنية والإدارية. فحتى أكثر السياسات المتجهة إلى السوق نقاءً تتطلب قدرة الحكومة على تصميم الإصلاحات وتنفيذها، ولا يقل عن ذلك أهمية قدرتها على الاستمرار في تطبيق نظام السياسات بعد وضعه، وخاصة في مجال مالية الحكومة والموازنة والنقد، والقدرة التنظيمية وشبه القضائية على إدارة القوانين المتعلقة بفشل السوق، والقدرة الفنية على تنفيذ الأطر القانونية المنظمة لعمليات التسجيل والترخيص والتمويل، والقدرة القضائية لحسم الخلافات التي تنشأ بين الأطراف الخاصة ومع الحكومة. هذه المهام تتطلب وجود خدمة عامة قادرة ومتحررة من الضغوط التي قد تملئها مصالح القطاع الخاص للحصول على

محاكاة معينة. ويمكن لمجتمع المانحين الدوليين تقديم المساعدة لبناء قدرات الحكومة في الدول التي تحتاج إلى مساعدة.

ما الذي يفصل بين القطاع العام والقطاع الخاص في الإصلاحات المقترحة؟ أحد الأساليب يتطلب من الحكومة تغيير القوانين واللوائح والمؤسسات العامة لكي تسمح للقطاع الخاص بالعمل بكفاءة اقتصادية أعظم، ويفترض أن القطاع الخاص ذاته لن يكون بحاجة إلى تدريب أو معلومات لكي يعمل بطريقة أفضل، لأنه سيتكيف بسهولة وعلى الفور مع إصلاحات بيئة الأعمال التي يقوم بها القطاع العام، وأن بيئة القطاع العام بعد إصلاحها ستسمح بكثير من الكفاءة في عمليات القطاع الخاص.

ولكن هذا التقسيم الضيق بين القطاعين العام والخاص يفترض العيش في عالم مثالي، وأثبتت التجارب أنه لا يوجد عالم مثالي. فهناك إدراك متزايد أن كلا القطاعين العام والخاص يعمل بطريقة دون المثالية، فالقطاع الخاص لا يعمل دائما في بيئة تنافسية تضمن أن الأسواق دائما تقدم أفضل الحلول. وهناك أيضا إدراك متزايد أن القطاع العام لا يعمل في الغالب بطريقة حيادية تضمن دوام تنفيذ الإصلاحات. وهذا يتضمن أنه لا يمكن بالضرورة أن يُعهد إلى القطاع العام بإصلاح المؤسسات والقوانين كما هو الحال الآن. هذا الإدراك مستوٍ جزئيا عن الإحباط الذي أصاب الكثيرين من إمكانية تقدم الإصلاح في كثير من الدول النامية في الماضي القريب، وهو السبب في دعوتهم إلى إعادة تقييم السياسات.

### التنسيق بين الحكومات والهيئات الحكومية

من الصعب تنظيم استراتيجية إصلاح متماسكة تحسن الحوكمة لتعزيز أنشطة القطاع الخاص، وتعكس أسباب هذه الصعوبة عددا من الحقائق من أهمها ما يلي:

- معظم موظفي الحكومة حتى المستويات العليا لا يفهمون مشاكل القطاع الخاص فهما جيدا.
- التنوع الكبير في العوامل المؤثرة على القطاع الخاص، ومنها موضوعات تتعلق بقضايا الاقتصاد الكلي (وزارة المالية) وقضايا القطاع المالي (وزارة المالية والبنك المركزي) وقضايا قانونية (وزارة العدل) وقضايا تنظيمية (وزارة التجارة) وقضايا البنية التحتية (وزارة النقل) وقضايا التنظيم المحلي (الحكم المحلي والمحافظات) ومجموعات القطاع الخاص مثل نقابات المحامين

والشهر العقاري والغرف التجارية والغرف الصناعية ومختلف الجمعيات غير الحكومية. وليست هذه القائمة شاملة على الإطلاق، ولا يوجد منتدى طبيعي يقوم بمناقشات مترابطة لقضايا القطاع الخاص.

وتوجد صعوبة أخرى وهي أن كل برنامج للإصلاح يثير قضايا جديدة حول التوزيع المناسب للمسئوليات بين القطاعين العام والخاص مما يضع حملاً أثقل على كاهل المصلحين المتوقعين لأن ذلك يعني أن تقسيم المسؤوليات بين العام والخاص لا بد أن يتم تحديده في مرحلة تصميم المشروع، وأنه سيكون مختلفاً في كل مشروع. أي أنه يتوجب على المصلحين إعادة تصميم العلاقة بين القطاعين العام والخاص في كل فترة زمنية. وفيما يلي بعض الأمثلة:

• الإفلاس: هل يجب أن تتولي السلطة القضائية التي تديرها الدولة النظر في دعاوى الإفلاس؟ أم يجب أن تتولاها جهة غير قضائية تسميها السلطة القضائية؟ أم يجب على الدائنين إدارة دعاوى الإفلاس بصفة شخصية بموجب قانون يخولهم هذه السلطة؟

• المعاملات المضمونة: هل للسلطة القضائية أن تسترد الضمانة وتبيعها؟ هل لها أن تأمر غيرها بالقيام بذلك؟ أم هل يسمح القانون لأطراف خاصة باستردادها وبيعها طالما كانت هذه العمليات لا تؤثر على السلام؟ وإذا كان الأمر كذلك، هل يتم توقيع الجزاءات في حالة الاسترداد الخطأ بمعرفة السلطة القضائية، أو بصفة خاصة بمعرفة مجلس تحكيم؟ وكيف يمكن للحكومة أن تتقن الناخبين أن الإفراط في حماية حقوق المدينين يعني قصر الاقتراض على الأغنياء فقط؟

• حوكمة الشركات: هل يجب تنظيم الشركات بمعرفة مؤسسات مثل المجالس العامة للمعايير المحاسبية ومنظمي السوق مثل إدارة سكرتارية الصندوق SEC؟ أم هل يجب علينا الاعتماد على حرية العقد وحق الرجوع إلى المحاكم لإنفاذ القوانين المتعلقة بالشركات؟ وهل يجب أن نسمح لأفراد بمقاضاة الشركات التي تخالف هذه القوانين، أم يجب أن نترك المقاضاة للمدعي العام؟ وإذا اعتمدنا على أفراد في المقاضاة فمن الذي ينفذ قرار التحكيم: السلطة القضائية أو أنظمة خاصة لتسوية النزاعات؟

• حقوق الأرض: هل يجب على الحكومات وضع أنظمة لرسم الخرائط المساحية، أو أن تضع قوانين تسمح لملاك الأراضي أو مستعمليها رسم خرائط قانونية لأراضيهم؟ هل يجب أن تكون إدارة السجل العقاري للحكومة أو للقطاع الخاص؟

هذه الأمثلة تشير إلى عدد قليل فقط من المسائل التي تعتبر مركزية في جهود الحكومة لتحسين الحوكمة للقطاع الخاص. وهي تبين أن تحديد المشكلة التي تتطلب إحداث تغييرات في واجبات القطاع العام ووظائفه يدلنا على مهمة أخرى وهي تحديد الخليط المناسب من الجهود العامة والخاصة اللازمة لحل المشكلة حلاً جيداً.

### تدريب الحكومة

عند تصميم الإصلاحات الهادفة إلى تحسين الحوكمة تظهر مسألة صعبة تتعلق بتدريب وتحفيز المشاركين في هذه العملية. وهناك عدد كبير من موظفي الحكومة الذين لا يعرفون إلا القليل عن طريقة عمل الشركات، لكن ليس من الواضح أن يكون تدريبهم استثماراً جيداً خاصة وأنهم عند بداية حياتهم الوظيفية اختاروا العمل في الحكومة وليس في الشركات الخاصة. ويمكن التغلب جزئياً على مشاكل تدريب موظفي الحكومة على فهم أسلوب عمل الشركات بوضع أنظمة تجعل الشركات تنظم نفسها بنفسها. وهذه الأنظمة تتطلب تحليلاً جيداً لاهتمامات المشاركين. في كولومبيا على سبيل المثال يبدو أن تفويض الغرفة التجارية الخاصة بتسجيل الشركات قد حقق نجاحاً ملحوظاً لأن عملية التسجيل صارت أفضل من العمليات المماثلة التي تتم بواسطة إدارة حكومية. ومن ناحية أخرى كانت هناك تحفظات كثيرة في الولايات المتحدة الأمريكية على المجالس ذاتية التنظيم لبورصة نيويورك وجمعيات الأطباء والمحامين وخاصة فيما يتعلق بعدد قضايا سوء التصرف. ويمكن التعامل - ولو جزئياً - مع قلة فهم موظفي الحكومة لأموال القطاع الخاص من خلال آليات للتنسيق يكون القطاع الخاص ممثلاً فيها.

### الدولة والاستحواذ على الجهات التنظيمية

هناك أيضاً قضية الاستحواذ التنظيمي حيث تصبح جهات التنظيم وكلاء للأطراف التي تنظمها. وينشأ هذا الموقف عندما تتطابق جهة التنظيم مع الصناعة في بعض الأحيان، أو عندما يتم توظيف موظفين من الجهة التنظيمية في الصناعة المعنية (وهو ما يعرف باسم الباب الدوار). الحل الأمثل هو ترك الأسواق تنظم نفسها قدر المستطاع. وإذا حدث فشل في السوق لئن يكون هذا الحل صالحاً وبالتالي لا بد من وجود جهة تنظيمية. وتوجد خيارات متنوعة لإنشاء المجالس أو الهيئات التنظيمية. لكن المنظمين المؤثرين - كقاعدة عامة

– معرضون للضغط من الكثير من مجموعات المصالح ولأن أعمالهم تخضع للنشر على نطاق واسع ولوجود سجل لأعمالهم الناجحة في الدولة.

تحسين الحكم الرشيد (الحوكمة) على مختلف المستويات الحكومية ما هو المستوى الحكومي الذي يجب أن يضطلع بعملية الإصلاح عندما يتحتم على الحكومة تغيير البيئة القانونية والتنظيمية من أجل الأعمال؟ تختلف هذه العملية من دولة إلى أخرى. وفي بعض الأحيان تقوم الاختلافات على شيء من المنطق الاقتصادي، لكن يبدو في الغالب أن هذه الممارسات ترجع إلى أسباب تاريخية تتعلق بكل دولة. في الولايات المتحدة الأمريكية على سبيل المثال، لا يعتبر قانون المعاملات المضمونة (UCC-9) قانوناً بالمعنى الصحيح ولكنه نموذج أعدت مسودته الجمعيات غير الحكومية، ولكل ولاية حرية الأخذ به كله أو بجزء منه. ويتم تنفيذ دعاوى المعاملات المضمونة في محاكم الولاية والمحاكم المحلية. كما تسجل فائدة الضمانة security interest في خمسين من مكاتب التسجيل المنفصلة على مستوى الولاية. وعلى العكس من ذلك نجد أن قانون الإفلاس الأمريكي قانون فيدرالي يطبق في جميع الولايات، ويتم إنفاذ الإفلاس في المحاكم الفيدرالية. ويتم تحديد حوكمة الشركات بواسطة قوانين الولاية وتسجل موثائق الشركات في مكاتب تسجيل الولاية. وتسمح الولايات بأنواع مختلفة من الشركات، ويبدو أنه لا يوجد تماثل أو نموذج وطني واحد. وعلى الصعيد العالمي تختلف الممارسات من مكان إلى آخر. ومع ذلك هناك دليل على أن الحل الوطني ليس دائماً هو الحل الأفضل. وحينما يوجد الحل الأفضل على المستوى الأدنى من الحكومة، يصبح من الممكن جعل التنسيق على المستوى الوطني والتنفيذ على المستويات المحلية. إلا أن مشاكل الاقتصاد السياسي والمشاكل العملية في هذا الهيكل قد تكون كبيرة.

#### إصلاح الحوكمة: تحديد المسؤولية وتخصيصها

على سبيل الاستعارة من المالية العامة، يبدو أنه من الطبيعي افتراض وجود اختلافات في البيئة القانونية على مختلف المستويات الحكومية. ومثال ذلك أنه من المعقول وضع قوانين البناء وتنفيذها على المستوى المحلي لأن العوامل المناخية والطبوغرافية تختلف من مكان إلى آخر. وبالمثل، يمكن بسهولة مراقبة المعايير الصحية في المطاعم وتنفيذها على المستوى المحلي. ونحن نعرف كقاعدة عامة، أن المستوى الحكومي المعني بتحويل معظم العمليات

الخارجية إلى المحليات هو أنسب نقطة للتدخل. إلا أن فهمنا لتحديد وتخصيص المسؤوليات العامة لا يعطينا أجوبة معينة عن بعض الأسئلة مثل: هل يجب أن يوجد أرشيف عقاري في كل مقاطعة أو سجل عقاري واحد على المستوى الوطني؟ ويبدو أن الإجابة عن مثل هذه الأسئلة تحتاج إلى تحليل للتكلفة والفائدة يقارن بين مختلف أنظمة الإدارة وما تقدمه من حوافز لمختلف الأطراف المعنية لكي تعمل بكفاءة وتقدم سلعا جيدة وتستخدم المؤسسات على المستوى الأمثل. وليست هذه العملية سهلة وخاصة مع وجود عدد كبير من القوانين واللوائح والمؤسسات في الدول النامية.

### القطاع الخاص كمرتكز أساسي

من المفهوم ضمنا عند إصلاح هياكل الحوكمة لتعزيز تنمية القطاع الخاص أن الأسواق الخاصة تحدد مواردها بقوة وكفاءة لدرجة أن المجتمع على كافة مستوياته يستطيع الاستفادة من نمو القطاع الخاص وتقلباته. الأسواق التنافسية ذاتية التنظيم بطبيعة الحال، ويجب توجيه التنظيم والتدخل الحكومي نحو وضع إجراءات واضحة التحديد للسوق، وضمان المساواة في الحصول على المعلومات والإفصاح، وتسهيل تعاملات السوق. إلا أن الأسواق لا تعمل في فراغ، وفي بعض الحالات تكون التدخلات ضرورية لتحسين كفاءة وتخصيص الموارد عند فشل السوق وعدم تناسق المعلومات وغير ذلك من المشاكل. وعند تنفيذ استراتيجية القطاع الخاص، والتعامل مع القطاع الخاص، من الضروري أن تأخذ الإصلاحات في الاعتبار عدة مبادئ:

- يستغرق تنفيذ سياسات الإصلاح لتعزيز تنمية القطاع الخاص إلى أن تؤتي ثمارها مدة طويلة. ويجب أن تأخذ الإصلاحات في الاعتبار أن الإصلاح الناجح لمناخ الاستثمار يحتاج إلى وقت طويل لكي يصبح مؤثرا، وأن عامل الزمن ضروري لنجاح سياسات القطاع الخاص.
- تعترف الإستراتيجية القوية لتنمية القطاع الخاص بإمكانية تعرض الأسواق بل والحكومات أيضا لحالات فشل.
- في حالة إصلاح الحوكمة من أجل تعزيز نشاط القطاع الخاص يكون التركيز الأساسي عادة على رداءة الجودة أو على السلع العامة الناقصة.
- إعطاء الأولوية الكبرى لتصحيح مناخ الاستثمار عن طريق المساعدة الفنية والخدمات الاستشارية. وهذا يتطلب التنسيق فيما بين الحكومات والقطاع الخاص والمانحين الدوليين.

- يمكن للدول أن تطلب من المانحين تقديم المساعدة لتحسين مناخ الاستثمار بتقديم التمويل لإعادة الهيكلة والإصلاح القطاعي.
- إصلاح الحوكمة - مثل جميع التغييرات - عملية مستمرة لا تكتمل أبداً. وبمجرد أن يبدأ تنفيذ الجولة الأولى من الإصلاحات تبدأ الحاجة إلى المزيد من التعمق. هذه الخطوة قد تتضمن تحديث المهارات أو خليطاً من المهارات المختلفة لدى المؤسسات المانحة.
- يتطلب تحديث هياكل الحوكمة لتعزيز تنمية القطاع الخاص تحديد احتياجات كل من القطاعين العام والخاص.

هذه أجندة هائلة. ويستغرق إصلاح هياكل الحوكمة لتعزيز تنمية القطاع الخاص وقتاً طويلاً كما يحتاج إلى التزام صادق من جانب الحكومات بعدم الرجوع في الإصلاحات، وتنسيق جهود الوزارات والجهات المختلفة، وتحديث المهارات على مختلف المستويات الحكومية. ونسوق فيما يلي مثالين حديثين عن إصلاح هيكل الحوكمة فيما يتعلق بتنمية القطاع الخاص كان لهما تأثير عميق في الدول التي نفذت الإصلاحات، ويوضحان ما يمكن إنجازه بفضل إصرار صناعات السياسات.

### إصلاح المعاملات المضمونة في رومانيا

كان الهدف من إصلاح المعاملات المضمونة هو تحسين قدرة الفقراء على الحصول على الائتمان بإصلاح إطار الضمانات والسماح برهن الممتلكات المنقولة كضمانة للقروض. وبعد سنتين من تنفيذه، تبين أنه أحدث تغييراً كبيراً في بيئة الإقراض الرومانية.

تضمنت المرحلة الأولى من المشروع تنفيذ قانون المعاملات المضمونة. تم إعداد مسودة القانون بمساعدة من البنك الدولي واشتملت على أحكام تسمح باستخدام الممتلكات المنقولة سواء أكانت مادية أم معنوية كضمانة للقروض. وتضمنت الخطوة الثانية وضع أرشيف الملفات حتى يمكن تنفيذ القانون بعد تسجيل الضمانات ووضع الأولويات لتحديد الدائنين الذين يحق لهم أولاً استرداد الضمانات وبيعها في حالة عدم الوفاء بالدين.

قبل صدور القانون الجديد كانت القروض في رومانيا نادرة وباهظة التكاليف، وكان القطاع المالي الروماني متخلفاً حتى بمقاييس الكثير من الاقتصادات المتحولة. واحتلت رومانيا مرتبة قريبة من قاع اقتصادات دول وسط أوروبا

فيما يتعلق بتمويل أنشطة القطاع الخاص، وفي سنة 2000 بلغت قروض القطاع الخاص من ودائع المصارف حوالي 9% من إجمالي الناتج المحلي. كان متوسط الفائدة على القروض مرتفعا، ولم تكن هناك قروض طويلة المدى بالمفهوم المؤثر. وكانت الأسواق المالية مشوهة بسبب الائتمان المدعوم الذي أتاح الفرص لظهور مضاربات في أسعار العملات arbitrage في مختلف اتفاقيات القروض. بعد تطبيق إصلاح المعاملات المضمونة سنة 2001 كان له أثر كبير على الإقراض في رومانيا. وخلال 18 شهرا من تطبيق الإصلاح تم تقديم أكثر من 400 000 قرضا وتم تسجيل فوائد الضمانة في مقابلها. وسجل أكثر من مائة مصرف فوائد الضمانة في الأرشيف كل منها. وحيث أنه يوجد في رومانيا 38 مصرفا معتمدا، فإن العشرات من المصارف غير الرومانية بدأت تقدم القروض مقابل الضمان وتسجيل فوائد الضمانة. وكانت 20% من فوائد الضمانات المسجلة والسارية لقروض غير مصرفية، وهذا عنصر مفيد جدا وخاصة في المناطق الريفية التي لا توجد فيها فروع للمصارف. وبالإضافة إلى ذلك كانت التغطية الجغرافية شاملة. تم تسجيل فوائد الضمانات في 42 مقاطعة من إجمالي 43 مقاطعة في رومانيا، وارتفع معدل إقراض القطاع الخاص بالعملية المحلية إلى 86% من إجمالي الناتج المحلي خلال الفترة من سنة 2000 إلى سبتمبر 2003، وارتفعت معدلات القروض طويلة المدى من أقل من 20% إلى حوالي 40% من إجمالي الائتمان. ولم تعد القروض قاصرة على الشركات في المناطق الحضرية فقط بل أصبحت تقدم للشركات في المناطق الريفية حتى أن الضمانات تنوعت لتشمل الأبقار والجرارات (التراكورات) وتحققت زيادة كبيرة في قدرة الفقير على الحصول على القروض.

#### إصلاح حقوق الملكية في بيرو

المناطق الحضرية في بيرو تحيط بها أراض مملوكة للحكومة يبنى عليها الفقراء بيوتهم. وطلبت الحكومة مساعدة البنك الدولي لإضفاء الصفة الرسمية على نقل حيازة الأرض لمن يقيمون فوقها. وكان الهدف هو وضع برنامج وطني يضي الصفة الرسمية على حقوق الملكية الوطنية.

وأصدرت حكومة بيرو قانونا بشأن "تعزيز الحصول على الملكية الرسمية" يؤيد نقل ملكية الأرض من الحكومة إلى فقراء الحضر. وإضافة إلى ذلك أنشأت الحكومة لجنة جديدة لتحويل الملكية غير الرسمية إلى ملكية رسمية

(COFOPRI) مهمتها تنفيذ القانون الجديد كما أنشأت سجلا منفصلا للمناطق الحضرية فقط (RPU) يتبع اللجنة الجديدة لتحويل الملكية. وأعطت الحكومة للجنة الجديدة مسؤولية إصدار صكوك الملكية، ولمكتب التسجيل مسؤولية تسجيل هذه الصكوك. كانت الأهداف الرئيسية للمشروع كما يلي:

- إيجاد سوق مؤثرة لحقوق الملكية الحضرية عن طريق الإصلاحات القانونية والمؤسسية والتنظيمية. وُصم هذا المكون من مكونات الأهداف لتخفيض تكاليف المعاملات بتحسين أساليب إضفاء السمة الرسمية على الملكية، وتقليل الوقت والنفقات اللازمة للتسجيل.
  - إنشاء هيئات "فاعلة ومستدامة" مثل لجنة تحويل الملكية غير الرسمية إلى ملكية رسمية (COFOPRI) وسجل المناطق الحضرية (RPU). ويحقق المشروع هذا الهدف عن طريق التدريب وإدارة الموارد البشرية اللازمة لبناء القدرات المؤسسية والإدارية لهذه الهيئات.
  - ضمان حقوق ملكية رسمية وأمنة للأراضي الحضرية التي كانت ملكيتها غير رسمية. وينجز المشروع هذا الهدف بتوثيق عملية تحويل الملكية، وتوظيف العمالة اللازمة، وتنفيذ العملية ميدانيا. كان المشروع يهدف إلى تسجيل 960 000 حالة وإصدار 805 500 صك ملكية في ثمان من مناطق بيرو.
- كانت المنهجية المتبعة ثورية لأنها تجنبنا أساليب التكنولوجيا عالية التكلفة في تحديد الحدود عن طريق التصوير بالأقمار الصناعية، وبدلا من ذلك استخدمت منهجا قائما على الاعتماد على المجتمعات المحلية وسمحت بتسجيل الملكية في نفس الوقت الذي تصدر فيه الصكوك. وكانت هذه المنهجية مشتقة من تلك التي طورها هيرناندو دي سوتو (2000).

يوشك المشروع على الاكتمال الآن، وأصبح بمقدور فقراء المناطق الحضرية الحصول بسهولة (وفي وقت أقصر وبتكلفة أقل) على صكوك ملكية الأراضي التي يشغلونها. وكان المشروع حتى أغسطس 2000 قد أصدر صكوكا وسجل حوالي مليون مسكن يعيش فيها نحو سبعة ملايين نسمة. وانخفضت تكلفة تسجيل الصك كمن حوالي 200 دولار إلى 50 دولار، كما انخفضت مدة التسجيل من 15 سنة إلى 6 أسابيع أو أقل (البنك الدولي، 2001). ويشير تقييم أجرته مؤخرا الشركة البيروفية للبحوث الاقتصادية (APOYO) إلى أن قيمة الأرض المسجلة ارتفعت بنحو 925 دولارا وأن القيمة الكلية لأصول

الملكيات المسجلة ارتفعت بنحو 500 مليون دولار على الأقل. وكان من الممكن أن تكون النتيجة أكبر من ذلك بكثير لو أن هذه العملية واكبتها عملية أخرى لإصلاح السوق تسمح برهن الملكية كضمانة للقروض. وما يزال الملاك الجدد غير قادرين على الاقتراض مقابل الأراضي التي يمتلكونها. كانت هناك فائدة غير متوقعة حدثت نتيجة تنفيذ هذا البرنامج وهي الزيادة الكبيرة جدا في عدد ساعات عمل ملاك الأراضي الجدد، فعندما اشتد عود حقوق الملكية أصبحوا أكثر ثقة في قدرتهم على ترك ممتلكاتهم بأمان دون حراسة ودون خوف من قيام الغير باحتلالها (كاجاوا 2000، و فيلد 2002).

## الخلاصة

---

وضحت هذه الورقة بعض المسائل المتعلقة بالحوكمة فيما يتعلق بتنمية وتطوير القطاع الخاص، وأوردت أدلة قوية على أنه لا يمكن أن يوجد الرخاء بدون قطاع خاص ديناميكي. ومع ذلك فإن الحكومات في الكثير من الدول النامية تخفق في وضع أسس قوية لنمو القطاع الخاص سواء بسبب التشدد والمغالاة أو بسبب اللامبالاة. هذه الحكومات لا تقدم السلع العامة الأساسية التي تعتبر أساس التعاقد وتشغل نفسها بالقيام بأنشطة من الأفضل أن تتركها للقطاع الخاص. وحددت هذه الورقة القضايا التي تعتبر مركزية لتحسين الحوكمة لتعزيز نشاط القطاع الخاص وبينت أن الأرض ليست مهيأة أمام الحكومات التي تريد السير على درب الإصلاح، وأن عليها القيام بكثير من التنسيق والالتزام. ومع ذلك، ليس هناك من بديل لهذا الدرب إذا أردنا مئات الملايين من فقراء الدول النامية العيش الكريم والخروج من براثن الفقر وسوء التغذية والجهل وقلة الفرص. وسأقت هذه الورقة أيضا مثالين من أمثلة الإصلاح كان لهما تأثير عميق في الدولتين اللتين طبقتهما، كدليل على ما يمكن إنجازه عند توافر الإرادة. وتحسن الدول النامية الأخرى

- 2003APOYO “عرض مشروع الملكية الحضرية” ، ميميو mimeo.
- دي سوتو، هـ. 2000، “غموض رأس المال”، بيسك بوكس.
- إيسترلي، 2001، “البحث الخادع عن النمو الاقتصادي” ص. 13 وقد استعمل المؤلف بيانات من رافاليون ومارتين وإس. تشين، 1997 “ماذا تقول بيانات المسح الجديد عن التغييرات الجديدة في التوزيع والفقرة؟” *The World Bank Economic Review* 11: 357-2: 382.
- جاليجو و فرانسيسكو و نورمان لاويزا، 2002، “الفترة الذهبية للنمو في شيلي”، سوتو وريموندو، و نورمان لاويزا (المحررون) “النمو الاقتصادي : المصادر والاتجاهات والدورات”، بنك شيلي المركزي، سانتياجو دي شيلي، 2002.
- فيلد وإيريك، 2002، “مؤهل للعمل: حقوق ملكية الأراضي الحضرية وعرض العمالة في بيرو”، ميميو، جامعة برينستون.
- كاياجا، اياكو، 2000 “تأثيرات السياسة ومفاهيم أمن الملكية في سياسة بيرو بشأن تنظيم ملكية الأراضي في عقد التسعينات”، ورقة مقدمة إلى ورشة عمل: ورشة العمل الدولية ESF/N-AERUS ، بروكسيل، بلجيكا.
- البنك الدولي، 2001، أدوات وممارسات 14”  
[http://www.worldbank.org/poverty/empowerment/  
toolsprac/tool14.pdf](http://www.worldbank.org/poverty/empowerment/toolsprac/tool14.pdf)