



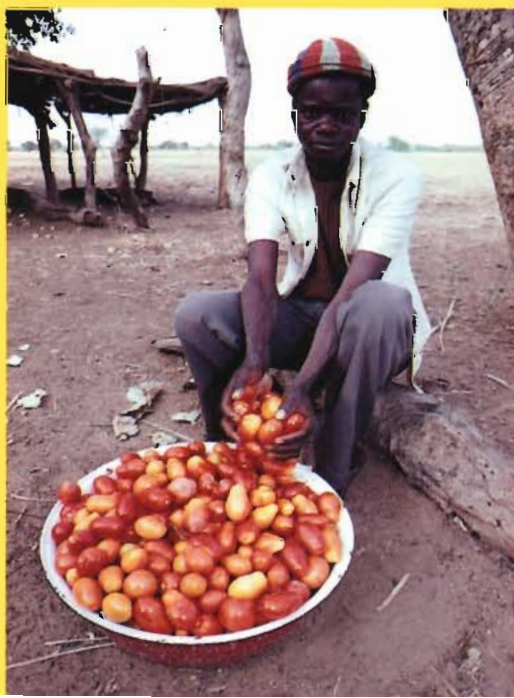
# بناء المؤسسات من أجل الأسواق



البنك الدولي



مركز الأهرام  
للترجمة والنشر



---

تقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٢

# بناء المؤسسات من أجل الأسواق

البنك الدولي

World Development Report 2002

Building Institutions for Markets

Copyright © 2002 by

The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank

1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, U.S.A.

تقرير عن التنمية فى العالم ٢٠٠٢

بناء المؤسسات من أجل الأسواق

حقوق الطبع © ٢٠٠٢

للبنك الدولى للإنشاء والتعمير / البنك الدولى

1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, U.S.A.

أى خريطة فى هذا المجلد، لا تعنى ضمناً إصدار البنك الدولى لأى حكم بشأن المركز القانونى لأى إقليم أو التصديق على هذه الحدود وقبولها.

This work was originally published by the World Bank in English as *World Development Report 2002 Building Institutions for Markets*, this Arabic translation was prepared and produced by Al Ahram Center for Translation and Publishing, and it is not an official World Bank translation. Al Ahram Center for Translation and Publishing is responsible for the accuracy of the translation.

نشر البنك الدولى أصل هذا العمل باللغة الإنجليزية بعنوان «تقرير عن التنمية فى العالم ٢٠٠٢ بناء المؤسسات من أجل الأسواق». أعد هذه الترجمة العربية وأصدرها، مركز الأهرام للترجمة والنشر، ولا تعد ترجمة رسمية من قبل البنك الدولى. ومركز الأهرام للترجمة والنشر مسؤول عن دقة الترجمة.

الطبعة العربية

٢٠٠٢

الناشر : مركز الأهرام للترجمة والنشر

مؤسسة الأهرام - شارع الجلاء - القاهرة

تليفون : ٥٧٨٦٠٨٣ - فاكس : ٥٧٨٦٨٣٣

جميع الحقوق محفوظة. لا يجوز استنساخ أى جزء من هذا المطبوع أو تخزينه فى نظام للاسترجاع، أو نقله فى أى شكل أو بأى وسيلة إلكترونية أو ميكانيكية أو بالتصوير أو بالتسجيل أو غير ذلك دون الحصول على إذن مسبق من البنك الدولى.

تصميم الغلاف : دبرا نايلور، نايلور ديزاين

صور الغلاف: أعلى:

© 2001 Stephen Simpson / FPG

فى الوسط : © 2001 Stone / Paul Chesley

أسفل : Yosef Hadar, World Bank

التصميم الداخلى :

Barton Matheson Willse & Worthington, Baltimore.

الطبعة الإنجليزية أيلول / سبتمبر ٢٠٠١.

هذا المجلد هو نتاج عمل موظفى البنك الدولى، والأحكام الواردة فيه لا تعكس بالضرورة آراء مجلس إدارة البنك أو البلدان التى يمثلها. والبنك لا يضمن دقة البيانات المدرجة فى هذا المطبوع، ولا يتحمل أى مسؤولية كانت عن أى نتائج تترتب على استخدامها. والحدود والألوان والمسميات وما إليها من المعلومات الواردة فى

# تمهيد

المحورية للمؤسسات فى العملية التنموية من خلال «إطار التنمية الشامل» الذى يركز على الاعتماد المتبادل بين المؤسسات بالنسبة إلى الجوانب البشرية والمادية والاقتصادية الكلية للتنمية.

ويركز التقرير على أهمية السياق التاريخي: فالوضع الذى بلغته البلدان اليوم يؤثر على ما تستطيع أن تبلغه. كما ينتهج نهجا برجماتيا بالنسبة لبناء المؤسسات، مركزا على ما يمكن فعله عمليا وليس على ما ينبغى فعله فى عالم مثالى. وتؤثر العوامل الاجتماعية والسياسية على وتيرة التغيير، كما أن الإصلاحات الكاسدة ليست ممكنة دائما. ومن المهم أن نعمل فى المجالات التى تطرح فيها الفرص نفسها، وكل خطوة تأخذ البلدان إلى الأمام - إذا صح تصميمها. والإصلاحات الأصغر قد تبني دوائر مؤيدة لإصلاحات أكبر.

ويدرك هذا التقرير أنه لا يوجد حجم واحد يصلح للجميع فى بناء المؤسسات وي طرح مبادئ توجيهية تتعلق بالسياسات حول كيفية تطوير المؤسسات المناسبة. وبناء على النجاحات التى حققتها البلدان، وبأخذ العبرة من حالات الإخفاق، يقدم التقرير فهما أعمق للمؤسسات المساندة للأسواق وتقييما أفضل لكيف يمكن للناس بناء مثل هذه المؤسسات. وفى التعرف على كيفية تعزيز التغيير المؤسسى، يلقي التقرير نظرة على أدوار الأطراف الفاعلة المحلية والوطنية والدولية من القطاعين الخاص والعام. وهو ينهل من ثروة البحوث والخبرة العملية من داخل البنك وخارجه، بالإضافة إلى رؤى متبصرة من تخصصات علمية كثيرة تطرح أبحاث وبيانات جديدة عن المؤسسات.

ومن وسط هذه المصادر المتنوعة، يستخلص التقرير أربعة دروس بشأن بناء المؤسسات الفعالة:

■ ضرورة تصميمها لتكامل ما هو موجود - من حيث المؤسسات الأخرى المساندة، والقدرات البشرية والتكنولوجيات المتاحة. ويحدد مدى توافر وتكلفة

**يتناول** هذا التقرير عن التنمية فى العالم بناء مؤسسات السوق التى من شأنها تعزيز النمو وتخفيض أعداد الفقراء، ويعالج الكيفية التى تدعم بها المؤسسات الأسواق، وما الذى يجعلها تعمل بنجاح، وكيف يمكن بناؤها. وهذا الموضوع هو امتداد طبيعى لتقرير العام الماضى، الذى أوضح أن الأسواق تحتل مكانا مركزيا فى حياة الفقراء، وأن المؤسسات تلعب دورا مهما فى كيفية تأثير الأسواق على مستوى معيشة الناس والإسهام فى حماية حقوقهم. ويبين التقرير كيف يمكن للمؤسسات أن تشجع على إيجاد أسواق جامعة ومتكاملة وأن تضمن النمو المستقر وبالتالي تحسين دخول الناس وتخفيض أعداد الفقراء بصورة كبيرة. وهو تقرير عن تحقيق الفرص المتساوية وتمكين الناس خاصة الفقراء من أسباب القوة.

وقد نجحت بعض البلدان فى تسخير الإصلاحات الموجهة إلى السوق فى تحسين رفاهية الناس جميعهم. إلا أنه فى بلدان أخرى، لم تمنح الأسواق الناس من الحوافز ما يجعلهم ينخرطون فى تجارة أوسع، ولا منحهم القدرة على استثمار مهاراتهم ومواردهم بالكامل، ولا الفرص لزيادة دخولهم.

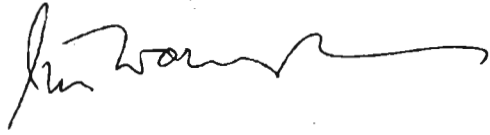
والمؤسسات الفعالة هى التى تصنع الفرق فى نجاح إصلاحات السوق. وفى غياب مؤسسات تمنح سندات ملكية الأراضى ضمانا لحقوق الملكية، لا يستطيع الفقراء استخدام أصول قيمة من أجل الاستثمار ونمو الدخل. وفى غياب مؤسسات قضائية قوية تنفذ العقود، يجد منظمو المشروعات أن كثيرا من أنشطة الأعمال محفوفة بمخاطر مفرطة. وفى غياب مؤسسات فعالة لتنظيم الإدارة تكبح جماح المديرين، قد تبدد الشركات موارد المساهمين. والمؤسسات الضعيفة تضر الفقراء على وجه الخصوص. فعلى سبيل المثال، يتبين من التقديرات أن الفساد قد يكلف الفقراء ثلاثة أمثال ما يكلفه الأغنياء.

إن التصدى لتحدى بناء مؤسسات فعالة حاسم بالنسبة لمهمة البنك فيما يتعلق بمحاربة الفقر. ونحن ندرك الأهمية



■ الحاجة إلى تشجيع المنافسة بين دوائر الاختصاص والشركات والأفراد. فغالبا ما تواجه الأطراف الفاعلة فى أسواق البلدان النامية منافسة ضئيلة للغاية، وتغيير ذلك من شأنه أن يحسن نوعية المؤسسات بصورة كبيرة. والمنافسة الأكبر تعدل من فاعلية المؤسسات القائمة، وتخلق طلبا على مؤسسات جديدة وتوسع نطاق الاختيار أمام المستهلكين. والمنافسة بين دوائر الاختصاص تلقى الضوء على المؤسسات الناجحة وتنشط الطلب عليها. ونفس الشيء تفعله المنافسة بين الشركات والأفراد.

إن هذه الدروس العريضة، إلى جانب التحليل التفصيلي والأمثلة الكثيرة الواردة ضمن هذا التقرير من شأنها أن تساعدنا نحن وواضعى السياسة على بناء المؤسسات التى تكفل النمو المستقر والجامعة وبذلك تحسن دخول الناس وتخفف أعداد الفقراء.



جيمس د. وولفسون

المؤسسات والقدرات المساندة، أثر أى مؤسسة بعينها. وبتفهم الكيفية التى تتفاعل بها المؤسسات، يمكننا تحديد الأولويات.

■ الحاجة إلى الابتكار لتحديد المؤسسات التى تجدى - وتلك التى لا تجدى. ويحتاج ذلك أحيانا إلى التجريب. وحتى فى البلدان المتماثلة الدخول والقدرات، قد يخلق الابتكار مؤسسات أقوى بسبب الفروق فى الظروف المحلية، وهى فروق تتراوح من الأعراف الاجتماعية إلى الجغرافيا. وقد تكسب البلدان من توسيع الابتكارات العامة الناجحة وتطبيق ابتكارات القطاع الخاص. ولكن ينبغى أن يكون لديها الشجاعة لإسقاط التجارب الفاشلة.

■ ضرورة ربط مجتمعات الأطراف الفاعلة فى السوق من التدفقات المفتوحة للمعلومات والتجارة الحرة. فتبادل المعلومات يغير السلوك، إذا يخلق طلبا على التغيير المؤسسى عن طريق إخضاع الناس للمحاسبة، والتزود بأفكار من أجل التغيير من خارج المجتمع. وهكذا، فإن لربط طوائف الناس من خلال شبكات المعلومات والتجارة أولوية بالنسبة لأولئك الذين يبنون مؤسسات مساندة للسوق.

أعد هذا التقرير من فريق يقوده رومين إسلام ويضم أروب بانيرجي، وروبرت كول، وأسلى ديميرجوتس - كونت، وسيميون ديانكوف، والكساندر دايك، وأرت كراي، وقارالى ماركيش، وروسل بيتمان. كما قدم كل من هيلينا تانج، ونازمول شوهوري، وجيفرى هامر، وريتشارد ميسيك، وتاتيانا نينوفا، مساهمات إضافية. وساعد الفريق كل من: تيودورا جالابوفا، وباراميت جيل، وييفان هو، وأولجا أيوفى، وكلاوديو مونتيجرو، واستيفكا سلافونا، وماهش سوريندران، ولى هونج وانج. وقدم كل من أندريه شلايفر وجوزيف إى إستيجلتز، مقترحات قيمة أثناء كتابة التقرير. وبروس روس - لارسون هو محرر الفصل الأول: عرض، والفصل الأول والفصل العاشر. وقدم أندرو بولز مساعدة تحريرية. وتم تنفيذ العمل تحت التوجيه العام لنيكولاس شتينر.

وقدمت المشورة للفريق لجنة من الخبراء تضم كارل أندورى، وأبهيت بانيرجي، وكوشيك باسو، وتيموثى بيسلى، وفرانسوا بورجينيون، وأنطونيو إيستاتش، وشيريل جراي، وأفنر جرايف، ونور الإسلام، وإيمانويل خيمينيز، ودانيل كوفمان، ومايكل كلاين، وينجى كيان، وكينيث سوكولوف.

وقدم كثيرون غيرهم من داخل البنك الدولي وخارجه تعليقات مفيدة وكتبوا أوراق معلومات أساسية ومساهمات أخرى وهؤلاء ترد أسماؤهم فى المذكرة البيبليوغرافية. والكثير من أوراق المعلومات الأساسية تم تدعيمها بمنحة سخية من الحكومة الهولندية. كما دعم الصندوق الاستثمارى السويسرى البحث. وأسهمت مجموعة بيانات التنمية التابعة للبنك الدولي فى ملحق البيانات واضطلعت بالمسؤولية عن المؤشرات المختارة للتنمية العالمية.

وقد اضطلع الفريق بدائرة واسعة من المشاورات بشأن منذ التخطيط، هذا لتخطيط الأولى حتى المسودة الأخيرة. وخلال مرحلة تخطيط التقرير فى ٢٠٠٠، أتاح ورشة عمل بحث فى شباط/ فبرابر فى برلين وورشة عمل فى تموز/ يولييه فى واشنطن العاصمة، تبادل الأفكار بين الأكاديميين وصانعى السياسات من جميع أنحاء العالم. وأثناء وضع المسودة فى عام ٢٠٠١، عقد اجتماع للتشاور حول وسائل الإعلام فى نيسان/ أبريل واجتماع للتشاور بشأن النظم القضائية فى أيار/ مايو. وإضافة إلى ذلك عقد المؤلفون مشاورات مع دائرة أوسع شملت منظمات غير حكومية، وقد عقدت الاجتماعات فى باريس (مع ممثلى مجلس الدولة الفرنسى، ومنظمة التعاون والتنمية فى الميدان الاقتصادى، والوكالة الفرنسية للتنمية، ومجلس المنافسة) وفى لندن (مع إدارة التنمية الدولية ومعهد التنمية فيما وراء البحار، ومنظمات غير حكومية)، وفى أمستردام (مع معهد أمستردام للتنمية الدولية). كما أجرى الفريق أيضا سلسلة من المؤتمرات عبر الفيديو المنقول مع مشاهدين فى بنجلاديش والبرازيل ومصر واليابان والمكسيك والمغرب وجنوب أفريقيا وتايلند. كما جرى التشاور مع الاتحاد الدولى لنقابات العمال الحرة.

وعملت ريبىكا سوجوى مساعدا تنفيذيا للفريق، وعملت لىلى سيرتش كمساعدة للبرنامج والدعم الفنى، كما عمل شانون هيندركسون، وجوانا كاتا - بلاكمان، وماي - لينج ليفيتشيا، وروديوان لاوهاكيكول كمساعدين للفريق. وعملت كل من ماريا أميل وبعدها إيفا سانتو دومنجر كمساعدتين لإدارة الموارد.

وتم تنسيق تصميم الكتاب وتحريره وإخراجه من قبل وحدة خدمات الإخراج لمكتب الناشر بالبنك الدولي.



# المحتويات

## الباب الأول مقدمة

٣	الفصل الأول	بناء المؤسسات : التكامل، والتجديد، والاتصال، والمنافسة
٥		كيف تساند المؤسسات الأسواق ؟
٩		كيف تدعم المؤسسات النمو وتخفيض أعداد الفقراء ؟
١٠		كيف تبني المؤسسات الفعالة ؟
٢٥		تنظيم التقرير ونطاقه
٢٦		خاتمة

## الباب الثاني الشركات

٣١	الفصل الثاني	المزارعون
٣٢		بناء مؤسسات لتوفير ضمان أكبر للأراض وجعلها أكثر قابلية للنقل
٣٩		بناء مؤسسات مالية ريفية فعالة ويمكن الوصول إليها
٤٤		بناء مؤسسات فعالة للتكنولوجيا والتجديدات الزراعية
٥٢		خاتمة

٥٥	الفصل الثالث	إدارة وتنظيم الشركات
٥٧		ماذا تشبه الشركات الموجودة في مختلف أنحاء العالم
٥٨		مؤسسات الإدارة والتنظيم الخاصة للشركات
٦٣		القوانين والوسائط الرسمية
٧٣		خاتمة

٧٥	الفصل الرابع	النظم المالية
٧٧		هل ينبغي لصانعي السياسة تعزيز النظم المالية المستندة إلى البنوك أو المستندة إلى السوق ؟
٧٩		ما هو الشكل الذي ينبغي أن يأخذه التنظيم المالي
٨٤		تعزيز كفاءة القطاع المالي : دور الملكية والمنافسة
٨٨		كيف يغير دخول الأجانب للسوق والتمويل الإلكتروني طبيعة الأسواق المالية
٩١		كيف يمكن تعزيز الحصول على الخدمات المالية
٩٦		خاتمة

## الباب الثالث الحكومة

## الفصل الخامس

## المؤسسات السياسية والتنظيم والإدارة

٩٩	المؤسسات السياسية وخيارات السياسة
١٠١	الفساد
١٠٥	السياسة والمؤسسات والضرائب
١١٠	خاتمة

## الفصل السادس

## النظام القضائى

١١٧	مقارنة النظم القانونية والقضائية
١٢٠	أدلة جديدة بشأن ناحيتين من نواحي الكفاءة القضائية : السرعة والتكلفة
١٢١	جهود الإصلاح القضائى
١٢٤	الإنصاف
١٢٩	خاتمة

## الفصل السابع

## المنافسة

١٣٣	المنافسة المحلية
١٣٥	المنافسة الدولية
١٤٢	خاتمة

## الفصل الثامن

## تنظيم البنية الأساسية

١٥١	المنافسة فى قطاعات البنية الأساسية
١٥٤	هيكل جهاز التنظيم
١٥٨	تصميم تنظيمات البنية الأساسية لتوصيل الخدمات للفقراء
١٦١	خاتمة

## الباب الرابع المجتمع

## الفصل التاسع

## الأعراف والشبكات

١٧١	المؤسسات غير الرسمية فى الأسواق : فوائدها وعيوبها
١٧٢	بناء وتطوير المؤسسات الرسمية
١٧٦	تكامل المؤسسات غير الرسمية والرسمية
١٧٧	خاتمة

## الفصل العاشر

## وسائل الإعلام

١٨١	الاستقلال
١٨٣	النوعية
١٨٨	توسيع مدى انتشار وسائل الإعلام
١٩٠	مؤسسات مكمل لوسائل الإعلام
١٩٢	خاتمة

## مذكرة جيولوجرافية

١٩٥	
-----	--

## مؤشرات مختارة للتنمية العالمية

٢٢٩	
-----	--

## الإطارات

٥	١-١ قصيدة شعر عن مشاكل التجارة
٦	٢-١ ما هى المؤسسات ؟
٧	٣-١ التطور المؤسسى والتنمية الاقتصادية : التجار الخاصون والحكام العامون
٩	٤-١ المحاكم والتوسع فى التجارة
٩	٥-١ المؤسسات الضعيفة تضر الفقراء



١١	٦-١ من بينى المؤسسات
١٣	٧-١ رأس المال البشرى وتصميم المؤسسات
١٤	٨-١ استخدام الكمبيوتر فى تسجيل الأراضي فى اندرابرادش بالهند
١٥	٩-١ مساندة التجديد فى القطاع الخاص بتغيير مؤسسى رسمى
١٦	١٠-١ تتوقف آثار التجديد على التوزيع على الجهة القائمة بالتجديد : قوانين الإفلاس فى بلدين
١٧	١١-١ التجريب والتطوير : مؤسسات الإفلاس فى هنغاريا
١٧	١٢-١ التجارة والتغير المؤسسى فى تايلند
١٨	١٣-١ التطوير المؤسسى لأسواق الأرز وتوحيد مقاييسها فى اليابان، ١٦٠٠ - ١٩٢٠
١٩	١٤-١ دور وسائل الإعلام فى مكافحة الفساد فى كينيا
٢٠	١٥-١ المنافسة وتطوير قانون الشركات
٢٢	١٦-١ التفاعل بين القوى الاجتماعية والسياسية والاقتصادية فى إصلاح مؤسسات الاراضى فى الصين
٢٤	١٧-١ تطبيق الدروس على القطاعات الاجتماعية
٢٥	١٨-١ الازمات والتغير المؤسسى فى ماليزيا
١-٢	مؤسسات التسويق الزراعى
٢٣	٢-٢ المؤسسات الاولى الملكية الاراضى فيما بين النهرين ومصر القديمة
٢٤	٣-٢ كولومبوس فى البرازيل : البنية الأساسية، والتغيرات الاجتماعية، والطلب الجديد على تسجيل الأراضي
٢٤	٤-٢ أمثلة فى الحواجز الجوهرية التى تعترض عمل أسواق الأراضي
٣٥	٥-٢ صفقات الضمان غير الرسمى باستخدام حجج الأراضي فى تايلند
٣٧	٦-٢ هل تفرق الحقوق الأهلية فى الأرض، الاستثمار الزراعى والإنتاجية الزراعية فى أفريقيا؟
٣٧	٧-٢ إطار مؤسسى شفاف ويسهل الوصول إليه لمنح حقوق الأرض فى المكسيك
٣٨	٨-٢ تقاطع الإفراض الرسمى وغير الرسمى : هيئات التسويق فى الفلبين
٤١	٩-٢ الماشية باعتبارها مدخرات : أدلة متضاربة من الهند وبوركينا فاصو
٤٣	١٠-٢ إنشاء شبكة لتقاسم المعلومات لصالح الفقراء : منظمة سريستى فى الهند
٤٧	١١-٢ خدمات الإرشاد التى يقوم بها القطاع الخاص فى الأرجنتين
٤٧	١٢-٢ زيادة تدفق المعلومات بين المزارعين والباحثين فى غانا
٥١	١٣-٢ النتائج التبعية الدولية والجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية
٥١	١-٣ مجموعات الأعمال التجارية والقيود على المنافسة فى كازاخستان
٦٢	٢-٣ روابط الأعمال التجارية والائتمان التجارى
٦٣	٣-٣ الحاجة إلى قوانين رسمية : تطوير قانون الشركات
٦٥	٤-٣ قياس قوة أوجه الحماية القانونية بالنسبة لحاملى الأسهم
٦٥	٥-٣ التغييرات القانونية والتنظيمية فى البرازيل
٦٦	٦-٣ حدود التنظيم والإدارة من قبل القطاع الخاص فى المحاسبة
٧١	٧-٣ تطور معايير المحاسبة الدولية
٧٢	١-٤ الثورة المالية مقابل الثورة الصناعية
٧٦	٢-٤ يختلف الهيكل المالى عبر البلدان : تلعب المعلومات الأفضل والنظم القانونية التى تحمى حقوق الملكية دورا فى هذا المجال
٧٨	٣-٤ تشجيع أسواق الأوراق المالية فى البلدان النامية
٧٨	٤-٤ تصميم شبكة أمان للبنوك : دور تأمين الودائع
٨١	٥-٤ دور الديون الثانوية فى تحقيق المصادقية : حالة الأرجنتين
٨٢	٦-٤ التصميم المؤسسى لجهات الإشراف على البنوك
٨٣	٧-٤ الاقتصاد السياسى لإصلاح البنوك
٨٧	٨-٤ تقوية آليات خروج البنوك من السوق : دور من أمريكا اللاتينية
٨٩	٩-٤ آثار الملكية الأجنبية للبنوك فى هنغاريا
٩١	١٠-٤ التكنولوجيا وتقديم الخدمات المالية
٩٢	١١-٤ مكاتب تسجيل الائتمان
٩٥	١-٥ المؤسسات السياسية وحقوق الملكية والنتائج المالية فى انجلترا القرن السابع عشر
١٠٠	٢-٥ تجميع الإصلاحات التجارية فى حزمة
١٠٥	

١٠٦	٣-٥ الاتصالات السياسية وقيمة الشركات في إندونيسيا
١٠٧	٤-٥ السلطة التقديرية والتفتيش على الشاحنات في غوجارات، الهند
١٠٨	٥-٥ الإصلاح الدستوري لمكافحة الفساد في تايلند
١١١	٦-٥ فرض ضرائب على دور الأعمال في أوغندا
١١٣	٧-٥ انضباط السوق مقابل انضباط الدولة : إفلاس البلديات في هنغاريا
١١٤	٨-٥ تقاسم الضريبة مع إدارة ضريبية ضعيفة : حالة روسيا
١١٨	١-٦ كيف تحل الوساطة المنازعات
١١٩	٢-٦ من هم المنتفعون من المحاكم الأفضل
١٢٠	٣-٦ مسوح عن أداء القضاء
١٢١	٤-٦ مقارنة كفاءة القضاء
١٢٢	٥-٦ الرقم القياسي لتعقيد التقاضي
١٢٣	٦-٦ استرداد الديون في تونس
١٢٦	٧-٦ إنشاء محكمة تجارية متخصصة في تنزانيا
١٢٧	٨-٦ الحل البديل للمنازعات في بنغلاديش
١٣٤	١-٧ ماذا قال آدم سميث عن المنافسة، ١٧٧٦
١٣٤	٢-٧ قياس المنافسة
١٣٦	٣-٧ تنظيمات العمل وأوجه الجمود في سوق العمل : نموذج الهند
١٣٧	٤-٧ زيادة المنافسة في سوق المنتجات وزيادة مرونة سوق العمل في الهند
١٤١	٥-٧ الفوارق بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي في قانون المنافسة ووسائل تنفيذه
١٤٣	٦-٧ إنفتاح التجارة والتغير المؤسسي : أسواق المنتجات في الهند
١٤٤	٧-٧ مزايا تحرير أسواق البلدان الصناعية بالنسبة للزراعة والمنسوجات
١٤٥	٨-٧ نقص المنافسة في قطاع الخدمات يحد من المكاسب الناتجة عن تحرير التجارة في البضائع
١٤٧	٩-٧ شجع ضعف نظم حقوق الملكية الفكرية الوصول إلى التكنولوجيا والنمو في جنوب آسيا
١٥٣	١-٨ قيام القطاع الخاص بتقديم الخدمات : أدلة حديثة من ترتيبات حقوق الامتياز
١٥٧	٢-٨ التكامل الرأسي والتميز في تقديم خدمات الإنترنت
١٦٣	٣-٨ حق امتياز المياه في توكومان بالأرجنتين
١٦٥	٤-٨ توجيه الدعم الحكومي للمستهدفين : نهج شيلي
١٧٥	١-٩ الاستبعاد في التجارة في التاريخ الأفريقي
١٧٥	٢-٩ تريبور في تاميل نادو (الهند) : أهل الدار والغرباء في استخدام المؤسسات غير الرسمية
١٧٧	٣-٩ تأثير المؤسسات الرسمية على الأعراف : أوغندا المستعمرة
١٧٨	٤-٩ النظام المصرفي الإسلامي : النهج غير الرسمية والرسمية
١٧٨	٥-٩ التعليم في صفوف رعاة الأورما في كينيا : تطويع الأعراف الراسخة
١٨٢	١-١٠ دور وسائل الإعلام في الحد من الفساد في بيرو
١٨٢	٢-١٠ تحسين التعليم من خلال وسائل الإعلام في بنما
١٨٣	٣-١٠ قياس استقلال وسائل الإعلام من خلال بيانات عن ملكية وسائل الإعلام
١٨٥	٤-١٠ ملكية وسائل الإعلام تؤثر على المضمون : أوكرانيا
١٨٧	٥-١٠ السيطرة على الأنباء على الإنترنت
١٩٠	٦-١٠ تحسين فرص الوصول إلى المعلومات في تايلند
١٩٢	٧-١٠ زيادة فرص الوصول إلى وسائل الإعلام : ضعف الحائط في نيبال

## الإشكال

٨	١-١ تباين تركيز الملكية يختلف بصورة هائلة عبر البلدان
١٠	٢-١ العمق المالي يولد النمو
١٢	٣-١ تعقيد إجراءات تحصيل الديون
١٣	٤-١ تكلفة تسجيل منشآت الأعمال (كنسبة مئوية من نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي) بالنسبة للبلدان منخفضة الدخل

١٨	٥-١ زيادة الانفتاح ونوعية المؤسسات .....
١٩	٦-١ تنوع موردى المعلومات ونوعية المؤسسات .....
٣٢	١-٢ الفقر بحسب عدد الأفراد، فى الحضر مقابل الريف، فى بلدان مختارة، فى التسعينيات .....
٣٩	٢-٢ تطوير اقتراض الأسر الزراعية من المؤسسات الرسمية، فى دول آسيوية مختارة .....
٤٤	٣-٢ الأداء المالى لبرامج التأمين الزراعى المعمم .....
٤٥	٤-٢ المعدلات المتوسطة لعائدات البحث والإرشاد الزراعى حسب الأقاليم .....
٤٨	٥-٢ كثافة البحوث الزراعية، العامة والخاصة، ١٩٩٣ .....
٥٦	١-٣ تدفقات الاستثمار الجديد تكون غير حساسة للقيمة المضافة فى البلدان النامية .....
٦١	٢-٣ نسبة الأصول فى الشركات المتداولة علنا والمنتمية إلى الشركات التابعة لمجموعة ما .....
٦٦	٣-٣ حقوق حملة الأسهم وتطور سوق الأوراق المالية .....
٧٠	٤-٣ معايير محاسبية عبر البلدان .....
٧٣	٥-٣ رأس المال الذى جمع من خلال برامج تلقى إيداعات جديدة .....
٧٧	١-٤ تطوير النظم المالية عبر مجموعات الدخل .....
٨٥	٢-٤ ملكية الدول فى مجال البنوك .....
٨٦	٣-٤ تطوير قطاع البنوك المصرفى الهنغارى .....
٨٩	٤-٤ زيادة حصة معظم البنوك الأجنبية فى السوق .....
١٠١	١-٥ التباين فى نوعية السياسات فى أنحاء العالم .....
١٠٣	٢-٥ الحكومات المنقسمة تواجه صعوبة فى إجراء التصحيحات المالية .....
١٠٤	٣-٥ الحكومات التى تقل لديها أساليب التدقيق والموازنة عن غيرها يقل احتمال تنفيذها للنظم المصرفية أثناء الأزمات .....
١١٠	٤-٥ تحصيل الضرائب فى العالم .....
١٢٢	١-٦ ( أ ) تعقيد الإجراءات يقلل من الكفاءة .....
١٢٢	( ب ) والبلدان الغنية لديها بدورها نظم معقدة، ولكن .....
١٢٢	( ج ) لديها نظم أكثر كفاءة بسبب المؤسسات التكميلية والقدرة .....
١٢٤	٢-٦ الإجراءات التحريرية المسرفة تحد من فرص الوصول للعدالة .....
١٢٩	٣-٦ استقلال القضاء يعظم حقوق الملكية .....
١٣٨	١-٧ يزداد حجم الاقتصاد غير الرسمى تبعا لعدد الإجراءات اللازمة لبدء مشروع أعمال جديد .....
١٣٩	٢-٧ يتزايد الفساد تبعا لعدد الإجراءات اللازمة لبدء مشروعات أعمال جديدة .....
١٤١	٣-٧ تزايد فاعلية قانون المنافسة مع زيادة دخل الفرد .....
١٤٣	٤-٧ الانفتاح يقلل من الهوامش بين السعر والتكلفة .....
١٤٧	٥-٧ تزايد قوة براءات الاختراع مع تزايد دخل الفرد .....
١٨٤	١-١٠ من يملك وسائل الإعلام .....
١٨٥	٢-١٠ ترتبط ملكية الدولة لوسائل الإعلام وانخفاض المنافسة بضعف النتائج .....
١٩١	٣-١٠ معدلات انتشار وسائل الإعلام حسب الأقاليم وحسب بلدان منظمة التعاون والتنمية فى الميدان الاقتصادى مقارنة بالدولة غير المنتمية لها .....
	<b>المجلد الأول</b>
٤٠	١-٢ أنواع مؤسسات الإقراض فى الريف .....
٤٦	٢-٢ أين سيستثمر القطاع الخاص فى التكنولوجيات الزراعية .....
٥٧	١-٣ نصيب شركات القطاع الرسمى الصغير فى اقتصادات مختارة، وسنوات مختارة .....
٧٠	٢-٣ البيانات المالية لا تفصح عن معلومات مفيدة لمقدمى الموارد .....
١٢٠	١-٦ مدخلات النظام القضائى بالنسبة لبلدان منتقاة ، ١٩٩٥ .....

١٤٠	١-٧ مراجع ومقاييس هيمنة سوق المنتجات في قوانين المنافسة حول العالم
١٥٢	١-٨ الاستثمارات في مشروعات البنية الأساسية بمشاركة القطاع الخاص في البلدان النامية حسب القطاع والإقليم في ١٩٩٠ - ١٩٩٩
١٥٦	٢-٨ استراتيجية للفصل أو التكامل الرأسى
١٦٢	٣-٨ الحصول على خدمات الكهرباء والمياه والصرف الصحى والتليفون في ٢٢ بلدا من أمريكا اللاتينية (١٩٩٦-٨٦)
١٧٣	١-٩ أنواع العقوبات غير الرسمية في آليات تنفيذ العقد

## التعاريف والملاحظات الخاصة بالبيانات

البلدان المدرجة في المجموعات الإقليمية ومجموعات الدخل المستخدمة في هذا التقرير وأردة في جدول تصنيف الاقتصادات في نهاية مؤشرات مختارة للتنمية العالمية. وتستند تصنيفات الدخل إلى نصيب الفرد من الناتج القومى الإجمالى، ويمكن العثور على حدود تصنيفات الدخل الواردة في هذه الطبعة في مقدمة مؤشرات مختارة للتنمية العالمية. ومتوسطات المجموعات الواردة في الأشكال والجداول هي متوسطات غير مرجحة للبلدان المدرجة في المجموعة، إلا إذا أشير إلى غير ذلك.

واستخدام لفظ بلدان للإشارة إلى الاقتصادات لا يعنى إصدار أى حكم من جانب البنك الدولى بشأن الوضع القانونى أو غيره لأى إقليم ما لدولة ما. وعبرة البلدان النامية تشمل الاقتصادات منخفضة الدخل ومتوسطة الدخل، وهي قد تشمل بذلك الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال من التخطيط المركزى، وذلك من قبيل التسهيل. وقد تستخدم عبارة البلدان المتقدمة أو الصناعية من قبيل التسهيل للإشارة إلى الاقتصادات مرتفعة الدخل.

والأرقام الواردة بالدولار هي بالدولارات الأمريكية الحالية، ما لم ينص على غير ذلك والمليار يعنى ١٠٠٠ مليون والتريليون تعنى ١٠٠٠ مليار.

---

الباب الأول

# مقدمة





## الفصل الأول

# بناء المؤسسات؛ التكامل، والتجديد، والاتصال، والمنافسة

ورق. وكان البقاء ضمن تحالف التجار هو أفضل ما يخدم مصالح أعضائه. فكانت الروابط الاجتماعية تعزز علاقات العمل القائمة على المصلحة المتبادلة، وهكذا ازدهرت التجارة عبر الحدود.

واليوم، وبعد انقضاء ألف سنة كاملة، مازال الناس في كل مكان يواجهون مشاكل مماثلة في سعيهم لتحسين أحوالهم من خلال نشاط السوق. فمنظمو المشروعات الأفارقة يحتاجون إلى معلومات عن شركائهم المحتملين في الأعمال. ويفتقر المزارعون الفقراء في أمريكا اللاتينية إلى سندات الملكية الرسمية لأراضيهم وبالتالي لا يستطيعون استخدامها كضمان للحصول على القروض. ومنظمو المشروعات الناهضون في آسيا الوسطى الساعون لبدء مشروعات أعمال جديدة، يواجهون عقبات سياسية تقيدها في وجههم الشركات الراسخة والدولة.

وبالرغم من هذه المشكلات، يمارس كثيرون من الناس في الدول الغنية والفقيرة أنشطة سوقية منتجة - ومجزية. وكما ذكر تقرير عن التنمية في العالم، ٢٠٠٠ / ٢٠٠١، فإن الدخل الناشئ من المشاركة في السوق هو المفتاح لتعزيز النمو الاقتصادي بالنسبة للامم وتخفيض أعداد الفقراء بالنسبة للأفراد. ويسعى التقرير الحالي إلى تعزيز فرص الفقراء في الأسواق، وتمكينهم من أسباب القوة. فما الذي يجعل نشاط السوق مجزيا وممكنا بالنسبة للبعض وليس كذلك بالنسبة للآخرين؟ وما السبب في أن بعض الأنظمة السوقية شاملة ومتكاملة، وتسمح بأن تتدفق المنافع إلى الفقراء كما تتدفق إلى الأغنياء، وإلى أبناء الريف كما إلى أبناء الحضر؟ ولماذا نجد أن أسواقا أخرى متركزة في محليات ومقسمة إلى أجزاء؟.

إن المثال المغربي يوضح بعض الأسباب : والأسواق تسمح للناس بأن يستدخوا مهاراتهم ومواردهم وأن يخطرطوا في أعمال أكثر إنتاجية إذا كانت هناك مؤسسات تساند تلك الأسواق. فما هي تلك المؤسسات؟ القواعد، وآليات الإلزام، والتنظيمات التي تدعم

كيف نفسر استمرار وجود الفقر في وسط الوفرة؟ وإذا كنا قد عرفنا مصادر الوفرة، فلماذا لا تقوم الدول الفقيرة ببساطة بتطبيق السياسات التي تحقق الوفرة؟ ... إن علينا أن نخلق الحوافز للناس للاستثمار في التكنولوجيا الأكثر كفاءة، ولزيادة مهارتهم وتنظيم أسواقا كفؤة. وهذه الحوافز تتجسد في المؤسسات.

— دوجلاس نورث، ٢٠٠٠

**في** القرن الحادي عشر، أراد التجار المغاربة من شمال أفريقيا أن يوسعوا أعمالهم عبر الحدود، في كل الدول المحيطة بالبحر المتوسط. وكانت التجارة في كل المراكز منحدرة من التنظيمات والقيود الرسمية، وكانت قائمة على المنافسة وتجري مع العديد من المشتريين والبائعين الذين يتفاوضون بشأن الأسعار من خلال السماسرة من خلال المزايدات المفتوحة. كذلك كانت التجارة عبر الحدود معفاة بصفة عامة من التنظيمات والقيود الرسمية. ولكنها كانت مثقلة بأوجه عدم التيقن بشأن أسعار البيع، والجودة عند التسليم، واحتمالات السرقة. وما كان التجار يطمنون إلى سلامة وصول سلعهم وبيعها إلا إذا انتقلوا مع بضائعهم إلى الأسواق البعيدة. وكان من الطبيعي أن تحد هذه المخاطر والتكاليف من التجارة.

وعلى ذلك عيّن المغاربة وكلاء يمثلون مصالحهم ويتبادلون المعلومات عن الأسواق في كل مراكز التجارة الرئيسية حول البحر المتوسط. ولما كان هؤلاء الوكلاء ينتمون إلى نفس المجتمع فقد كانوا يعتبرون محلا للثقة. وعندما قل عدد مشكلات التعاقد، لم يعد التجار المغاربة بحاجة إلى السفر حتى يضمّنوا ألا يتعرضوا للغش. وقد كانت المعلومات تتدفق بحرية في هذه الشبكة التي تربط بين أطرافها الصلات الاجتماعية. وكانت قواعد التنظيم سارية من تلقاء نفسها، رغم أنها لم تكن مسجلة على

التقرير عناصر هذه الاستراتيجية. فحتى التغييرات الصغيرة يمكن أن تخلق قوة دفع لتغييرات مقبلة. والكل أكبر من الأجزاء، وحتى التقدم المتواضع فى الأجزاء يمكن أن يسهم فى إقامة نظام أفضل لتعزيز النمو وتخفيض أعداد الفقراء.

وتبرز أربعة دروس أساسية لبناء المؤسسات. يتعلق الدرس الأول بتوفير المؤسسات الفعالة المساندة للسوق. غير أن توفير المؤسسات لا يكفى. إذ يجب أن يكون الناس راغبين فى استعمالها أيضا. ومن ثم، فإن الدرسين التاليين هما أيضا عن خلق الطلب على مثل هذه المؤسسات، وعن قوى التغيير داخل البلدان. ولكفالة بناء مؤسسات فعالة ينبغى :

■ **ينبغى تصميمها بحيث تستكمل الموجود منها -** من حيث المؤسسات الداعمة الأخرى، والقدرات البشرية، والتكنولوجيات المتاحة. والسبب؟ إن مدى توافر المؤسسات الداعمة وتكلفتها، والمستويات القائمة من الفساد والقدرة البشرية والتكنولوجيا تحدد تأثير المؤسسة المعنية. وهذا هو السبب فى أن المؤسسات التى تحقق أغراضها فى الدول الصناعية قد لا تفعل ذلك فى الدول النامية. ويكمن جانب كبير من العمل فى بناء المؤسسات فى تعديل المؤسسات القائمة بالفعل لإكمال المؤسسات الأخرى بشكل أفضل، وفى معرفة ما لا ينبغى إقامته فى سياق معين، بقدر معرفة ما ينبغى بناؤه. فمفهوم «أفضل الممارسات» فى تصميم المؤسسات هو مفهوم خاطئ.

■ **التجديد فى تصميم مؤسسات ناجحة -** والتخلى عن المبادرات غير الناجحة. فحتى فى البلدان التى يتماثل فيها الدخل والقدرات، يمكن للتجديد أن يخلق مؤسسات أقوى بسبب الاختلاف فى الأوضاع المحلية - وهى اختلافات تتراوح بين الأعراف الاجتماعية إلى الجغرافيا. والتجريب، وهو أمر له بعض التكاليف التى يجب الاعتراف بها، يمكن مع ذلك أن يساعد فى تحديد هياكل جديدة وأكثر فاعلية. وتستطيع البلدان أن تكسب من التوسع فى التجديدات العامة الناجحة والأخذ بالتجديدات الخاصة. ولكن ينبغى أن تتوافر لديها أيضا شجاعة إسقاط التجارب الفاشلة.

■ **إقامة الاتصال بين مجتمعات القوى الفاعلة فى السوق من خلال التدفق المفتوح للمعلومات والتجارة المفتوحة.** إن تبادل السلع والخدمات خارج الشبكات والمجتمعات المحلية القائمة يخلق طلبا على المؤسسات الداعمة للسوق. ومن شأن تبادل المعلومات من خلال الحوار المفتوح أن يخلق طلبا على التغيير المؤسسى عن طريق إخضاع الناس للمساءلة، وتغيير السلوك، واستقدام أفكار للتغيير من خارج المجتمع. وعلى ذلك فإن ربط

معاملات السوق. وهى إذ تتنوع لأقصى حد بين المجتمعات والأمم الغنية والفقيرة، تساعد على نقل المعلومات، وتنفيذ حقوق الملكية والعقود، وإدارة المنافسة فى الأسواق. وكل المؤسسات الداعمة للأسواق تقوم بواحد أو أكثر من هذه الأشياء. وهى إذ تفعل ذلك، تتيح للناس الفرصة والحافز للانخراط فى أنشطة سوقية مثمرة.

وموضوع هذا التقرير هو بناء المؤسسات التى تساند تطور الأسواق. وتقرير ٢٠٠١/٢٠٠٠ يبرز أهمية المؤسسات فى تحقيق مشاركة الفقراء فى الأسواق. وهذا التقرير يناقش كلا من المؤسسات التى تساند النمو والمؤسسات التى تؤثر بصورة مباشرة على قدرة من استبعدوا من كثير من أنشطة السوق على ممارستها. وينظر التقرير فى تلك المؤسسات التى تتيح الفرص للناس التى تمكنهم من أسباب القوة. وهو يمشى إلى أبعد مما مضى إليه تقرير ٢٠٠١/٢٠٠٠ بدراسته لما تفعله المؤسسات لتعزيز النمو وتيسير الدخول إلى السوق، وباقتراح كيفية بناء مؤسسات فعالة. وهو يبرز الكيفية التى يمكن بها للمؤسسات أن تساعد الناس على استخدام الأصول المتاحة لها استخداما أفضل وكيف يستطيعون تجميع المزيد منها. وإذ ينصب اهتمام هذا التقرير على بناء المؤسسات فهو لا يقلل من أهمية السياسات. ولكن السياسات الجيدة لا تكفى وحدها. فتفاصيل بناء المؤسسات مهمة للنمو وتخفيض أعداد الفقراء على السواء.

ويسهم التقرير فى العمل الجارى المتعلق بالمؤسسات والأسواق بطرق جديدة متعددة. فهو يوفر إطارا تشخيصيا لفهم الكيفية التى تدعم بها المؤسسات نشاط السوق. وهو إذ يسلط الفجوة بين النظرية والدلائل المستمدة من شتى فروع المعرفة، فإنه يعتمد أيضا على الدلائل القائمة بشأن دور المؤسسات والتغيير المؤسسى. وهو يوسع البحوث التطبيقية السابقة عن التغيير المؤسسى ويطبقها على البلدان النامية ويقدم إطارا للتغيير المؤسسى. ولكنه يفعل أكثر من ذلك. فهو يوضح كيف يتم السعى لبناء مؤسسات أكثر فاعلية. وهو يوفر مرشدا أساسيا بالأخذ بنهج برامجياتى. وليس غرضه بيان ما ينبغى عمله فى عالم مثالى، بل ما يمكن عمله فى عالم اليوم.

ولفهم العوامل الدافعة للتغيير المؤسسى، يبرز التقرير أهمية التاريخ. فكثير من البلدان النامية لم تكن تمثل.. دولا قومية، إلا لفترة قصيرة بمقارنتها بالدول الصناعية. وتطور الأمم يعلمنا أن بناء المؤسسات يحتاج إلى وقت وأن هذه العملية داخل كل بلد قد تتوقف أو ينعكس مسارها بسبب المنازعات السياسية أو الظروف الاقتصادية والاجتماعية. ويعرض دروسا عن عملية التغيير وأهمية الأعراف والثقافة فى بلدان بعينها. وبناء المؤسسات هو بصفة عامة عملية تراكمية، حيث تقع تغييرات متعددة فى مجالات مختلفة تتكامل فيما بينها ويدعم كل منها الآخر. ويحدد هذا

## الإطار ١-١

### قصيدة شعر عن مشاكل التجارة

لو كنت أعرفك وأنت تعرفني  
فنادرًا ما سنختلف.  
ولكن إن لم نتصافح مطلقًا بأيدينا  
فكلانا سنفشل كثيرًا في أن نفهم  
إن كلا منا يريد أن يفعل الصواب  
وأن يعامل الآخر «بشرف وضاء»  
فعندئذ لن يكون هناك مجال كبير للشكوى

لو كنت أعرفك وأنت تعرفني.  
عندما يقع خطأ في تعاملنا عن غير قصد،  
أو عندما يقع خطأ في فاتورتك  
فلن يعرف الغضب طريقه إليك  
لو كنت أعرفك وأنت تعرفني.  
وإذا لم يصلني أى شيك في الموعد  
أو عندما يرسل الزبائن مطالبة،  
فإنى سانتظر دون قلق.

لو كنت أعرفك وأنت تعرفني.

المصدر: Who's who in the Grain Trade 35 (June 20, 1922-23); cited in Bernstein 2001, World Development Report 2002 background paper.

ولكن لا تؤدي كل المؤسسات إلى تعزيز الأسواق الشاملة. فالتجار المغاربة خفضوا تكاليف المعاملات فيما بينهم، ولكنهم إذا فعلوا ذلك استبعدوا المجتمعات الأخرى. والتصميمات المؤسسية التي تتطور من خلال الأوضاع التاريخية أو من خلال أعمال موجهة من قبل صانعي السياسة لا تكون بالضرورة هي أفضل <sup>٨</sup> المؤسسات للمجتمع بكامله - أو للنمو الاقتصادي وتخفيض أعداد الفقراء. إضافة إلى ذلك، فإن المؤسسات التي كانت في وقت من الأوقات تدعم المعاملات في السوق يمكن أن تظل قائمة بعد أن تفقد جدواها - مثل الهيئات القائمة بالخصخصة وهيئات إعادة هيكلة البنوك. والتحدى الذي يواجهه صانعي السياسة هو رسم السياسات والتطور المؤسسي بطرق تعزز التنمية الاقتصادية. وكان التجار المغاربة يعملون بموجب سياسة التجارة الحرة التي عززت الفرص المتاحة لهم. ومن أجل الاستفادة من تلك الإمكانيات، أقاموا مؤسساتهم.

ومن الواضح أنه ليس هناك هيكل مؤسسي فريد مضمون يؤدي إلى النمو الاقتصادي وتخفيض أعداد الفقراء. فالشركات الكبيرة في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة مملوكة ملكية عامة، وأسهمها موزعة على عدد كبير من الأشخاص ويجرى تداولها على نطاق واسع. ولكن ليس ذلك هو الحال في بعض البلدان الأخرى مرتفعة الدخل مثل فرنسا أو كندا، حيث هيكل الملكية مركز إلى حد كبير (الشكل ١-١). ولتشجيع المنافسة، يستطيع راسمو السياسة أن يستخدموا أساليب مختلفة تمامًا. ففي شرقى آسيا، ترى السلطات المشرفة على المنافسة أن حصة من السوق تبلغ من ٥٠ إلى ٧٥ في المائة تعد دليلًا على احتمال وجود قوة

المجتمعات في شبكات للمعلومات والتجارة هو أمر له الأولوية لصانعي السياسة الذين يبنون المؤسسات الداعمة للسوق.

■ تعزيز المنافسة بين الاختصاصات الولائية والشركات والأفراد. فزيادة المنافسة تغير من فاعلية المؤسسات القائمة، وتغير حوافز الناس وسلوكهم، وتخلق طلبًا على مؤسسات جديدة. ولعل القوى الفاعلة في الدول النامية تواجه منافسة أقل مما ينبغي، وذلك غالبًا بسبب الهياكل الحالية للمؤسسات. وإذا تغير ذلك، فسيساعد على تحسين نوعية المؤسسات الأخرى. والمنافسة بين الاختصاصات الولائية - مثلاً بين الولايات المختلفة داخل البلد الواحد أو بين البلدان - تبرز المؤسسات الناجحة وتزيد الطلب عليها. كما أن المنافسة بين الشركات والأفراد تؤدي إلى نفس النتيجة.

ويبدأ هذا الفصل بتقديم إطار لتقييم دور المؤسسات في دعم المعاملات السوقية، والنمو، وتخفيض أعداد الفقراء. ثم يركز على الدروس الأربعة الرئيسية المتعلقة ببناء المؤسسات، ويتبع ذلك بمناقشة تأثير القوى السياسية والاجتماعية على تطور المؤسسات.

## كيف تساند المؤسسات الأسواق؟

ينهمك الباعة الصغار في معاملات بسيطة للسوق الحاضرة، حيث يتعامل البائعون والمشترون وجها لوجه في منتجات نمطية تمامًا يسهل التحقق من جودتها. وسوق الخضار في الريف في بلد فقير مثال لهذه السوق. أما الشركات الكبيرة متعددة الجنسيات فتتبادل منتجات أكثر تنوعًا وتميزًا، وتواجه صعوبات أكبر في التحقق من النوعية، كما تواجه فترات زمنية ومساحات فاصلة أطول بين التسليم والمقابل. والتبادل الدولي للمنتجات الغذائية مثال لهذه السوق. ولدى معظم الاقتصادات هذان النوعان من الأسواق - الأولى أكثر انتشارًا في الدول النامية، والثانية أكثر انتشارًا في الاقتصادات الصناعية.

والأسواق المتطورة، والأقرب إلى العالمية، والأكثر شمولًا وتكاملاً، تتيح فرصة أوسع للاختيار. أما الأسواق المتخلفة، والتي يرجع وجودها في الدول الفقيرة، فالأرجح أن تكون أسواقًا محلية مركزة منقسمة إلى أجزاء. وهكذا، وعند المقارنة بالمزارعين في كندا، نجد أن للمزارعين الفقراء في بنجلاديش فرص أقل - ومؤسسات رسمية أقل بكثير (مثل البنوك والمحاكم الرسمية) مما يلزم لتقليل المخاطر التي تواجهها وزيادة فرصها.

فما الذي يحد من فرص السوق؟ تكاليف المعاملات الراجعة إلى عدم كفاية المعلومات، والتحديد غير الناقص لحقوق الملكية والإلزام بها، والحوافز التي تحول دون دخول المشاركين الجدد. <sup>(١)</sup> وما الذي يزيدها؟ إن المؤسسات التي تساعد على إدارة المخاطر الناشئة من التبادل في السوق تزيد الكفاءة وترفع العائدات (الإطارات ١-١، ٢-١، ٣-١).

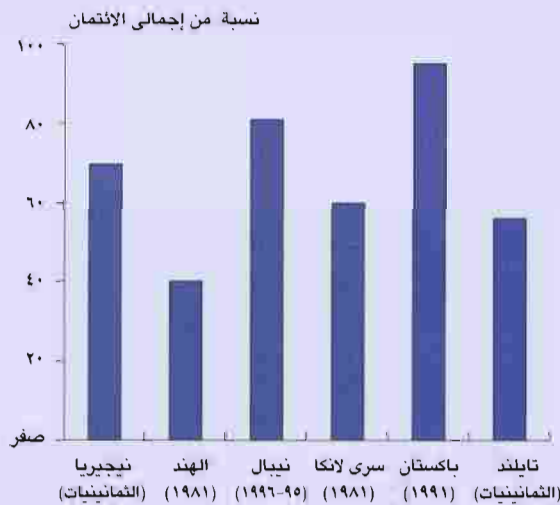
## الإطار ١-٢

## ما هي المؤسسات؟

للشبكات الاجتماعية لتحديد الجدارة الائتمانية اعتمادا على سمعة القوى الفاعلة المعنية.

ويعتمد الناس في الدول الغنية والفقيرة على السواء على المؤسسات غير الرسمية في تيسير المعاملات، ولكن هذه المؤسسات أكثر أهمية نسبيا في الدول الفقيرة حيث المؤسسات الرسمية أقل تطورا. وذلك بالإضافة إلى أن الناس في البلدان الفقيرة كثيرا مالا يلقون الخدمة المناسبة من جانب المؤسسات الرسمية المحدودة المتاحة. وفي البلدان الفقيرة، والمناطق الفقيرة بوجه خاص، تحل المؤسسات غير الرسمية محل المؤسسات الرسمية (الشكل الموجود داخل الإطار) وتستطيع البلدان والمجتمعات أن تقطع شوطا طويلا نحو حل مشاكل المعلومات والإلزام بالتنفيذ بدون استخدام أنظمتها القانونية العامة الرسمية. والشبكات المماثلة لتلك التي كانت قائمة لدى التجار المغاربة، والمعتمدة

### الائتمان الريفي غير الرسمي في بلدان نامية مختارة، الثمانينيات والتسعينيات



المصدر : Kochar 1997; Besley and others 2001; Ijere 1986, cited in : Adegbite 1997; Mansuri 1998; Desai and Mellor 1993.

على الروابط العرقية والدينية المشتركة وغيرها من الروابط المشتركة، هي جماعات مغلقة بمعنى أن الدخول للجماعة محدود. وفي مثل هذه الجماعات، تنخفض تكاليف تجهيز البيانات وتحديد حقوق الملكية والإلزام بها عن طريق الروابط والثقة المتبادلة. وبالرغم من أن تكاليف هذه المعاملات منخفضة في الجماعات المغلقة، فإن المؤسسات غير الرسمية والمعتمدة على الأعراف التي تعتمد عليها هذه الجماعات تميل إلى مساندة مجموعة من الأنشطة أقل تنوعا مما تسانده المؤسسات القانونية الرسمية. ومع تطور البلدان يزداد عدد ونطاق الشركاء الذين يتعامل معهم المشاركون في السوق وتصبح المعاملات في السوق أكثر تعقيدا، مما يتطلب مؤسسات رسمية بدرجة أكبر. وعلى العكس من ذلك فإن القوى الفاعلة أو الخاصة قد تبني مؤسسات رسمية حتى تجعل من الممكن ممارسة مجموعة من الأنشطة أكثر تنوعا.

المؤسسات هي قواعد، واليات للإنفاذ، ومنظمات. ويتناول هذا التقرير المؤسسات التي تدعم المعاملات في السوق<sup>(٢)</sup>. وعلى خلاف السياسات، وهي الأغراض والنتائج المتوخاة، فالمؤسسات هي القواعد، بما في ذلك أعراف السلوك التي تتفاعل بها القوى الفاعلة - والمنظمات التي تنفذ القواعد ومدونات السلوك من أجل تحقيق النتائج المتوخاة. والسياسات هي التي تحدد أي المؤسسات هي التي تتطور - ولكن المؤسسات أيضا تحدد أي السياسات يؤخذ بها. ويؤثر الهيكل المؤسسي على السلوك. لكن السلوك أيضا قد يتغير في نطاق الهياكل المؤسسية القائمة.

وقد يتنوع بناء المؤسسات - مثل صانعي السياسة، ورجال الأعمال، وأعضاء المجتمع المحلي. وقوانين الشركات، والضمان، والإفلاس، هي مؤسسات عامة، وكذلك القضاء، وأجهزة تحصيل الضرائب، والأجهزة التنظيمية. والبنوك، والمعاملة بالمثل بين أعضاء المجتمع، وأعراف وراثية الأراضي هي مؤسسات خاصة. وكثير من المؤسسات الخاصة يوجد تحت حماية مؤسسات عامة. فالبنوك الخاصة مثلا تعمل داخل إطار القانون العام. وتوجد الأعراف الاجتماعية داخل (أو خارج) القوانين الرسمية.

وانفاذ القواعد يمكن أن يكون داخليا، تقوم بتنفيذه الأطراف التي تتأثر بهذه القواعد، أو خارجيا، يقوم بتنفيذها طرف ثالث. وتعتمد المؤسسات غير الرسمية والآليات الرسمية الخاصة عادة على أعضائها أنفسهم في الإلزام بالتنفيذ. والقوى الفاعلة الخاصة تنظم نفسها في مجموعات غير رسمية، مثل روابط رجال الأعمال (الفصل الثالث) أو أنظمة للتأمين المتبادل (الفصل التاسع) عندما تكون تكلفة العمل الجماعي منخفضة والقواعد يسهل رصدها. وفي هذه الجماعات، يكون الطرد من الجماعة شكلا من أشكال العقاب.

والآليات الخارجية للإلزام بالتنفيذ، مثل الأنظمة القضائية أو قيام طرف ثالث بالتحكيم، هي اليات لها أهمية حاسمة في إنشاء أسواق متكاملة. وهي تتيح الوصول إلى فرض السوق لمجموعة أوسع من المشاركين فيه. وحتى يكون لآلية التنفيذ الخارجية فاعليتها، فإن لمشروعية القائم بالتنفيذ مسألة حيوية. وعندما تقوم الدولة بدور قوة فاعلة نشاط مواطنيها الأهداف والمعتقدات - وتنفذ قواعد تتسق معها - يرجح أن تبني مؤسسات رسمية فعالة تدعم تطور الأسواق<sup>(٣)</sup>.

والمؤسسات الفعالة هي تلك المتفقة مع الحوافز. والمؤسسات ذات الآليات الداخلية للتنفيذ لها فاعليتها لأنها تنطوي على نظام للجزاء والعقاب معترف به على نحو متبادل. ومن المسائل المهمة في تصميم المؤسسات العامة، التأكد من أن الحوافز التي يتم خلقها تؤدي بالفعل إلى السلوك المتبغى. ولناخذ مثال تأمين الودائع، الذي يرمي لحماية المودعين من المخاطر اللازمة للمؤسسات المالية (الفصل الثالث). فقد بينت التجربة أن تأمين الودائع يمكن أن يضعف الحوافز لدى المديرين الماليين لإقراض أموال المودعين مع مراعاة التحوط ويمكن أن يفضي إلى الإفراط في قبول المخاطر. وفي مثل هذه الظروف، يتطلب الأمر تنظيمات تكميلية للتوفيق بين الحوافز. مثل التنظيمات التي تضمن أن يكون لمدري البنوك مصلحة مالية كبيرة في أداء البنك.

### المؤسسات غير الرسمية والرسمية

تشمل المؤسسات الرسمية القواعد التي تنص عليها الحكومة في القوانين، والقواعد التي تقننها وتعتمدها المؤسسات الخاصة، والمنظمات العامة والخاصة التي تعمل في ظل القانون. فعلى سبيل المثال، تشمل هذه المنظمات الشركات العاملة في ظل قوانين الشركات. أما المؤسسات غير الرسمية، والتي تعمل غالبا خارج النظام القانوني الرسمي، فتعكس القواعد غير المكتوبة للسلوك الاجتماعي. ومن أمثلتها أعراف توارث الأرض، واستخدام مقرضى النقود



سيادة القانون. ولكن من الأمور المعروفة أن الحكومات تعرقل تطوير الأسواق من خلال الممارسة التعسفية لسلطة الدولة، والإفراط في الضرائب، والفساد، وعملها في إطار افق زمنية قصيرة، والمحسوبية، والعجز عن حفظ النظام العام. فقد تضع الحكومات مثلاً قواعد تقييدية للتجارة استجابة لضغوط مشروعات الأعمال الاحتكارية الحريصة على الحفاظ على مصالحها الاحتكارية والموازنة بين الأسواق وسلطة الدولة، وبين دوائر الأعمال والمصالح الاجتماعية، موازنة دقيقة وحساسة خلال التطور المؤسسي. ومن الناحية التاريخية، ارتبط دور الحكومة في حماية حقوق الملكية وتوفير السلع العامة الأخرى ارتباطاً وثيقاً بدورها في ضمان السلم أو القانون والنظام والمنازعات بشأن الملكية بين القوى الفاعلة الخاصة، وبين الدولة والقوى الفاعلة الخاصة، من أهم القضايا التي كان على الحكومات أن تعالجها، لأنها كثيراً ما تؤدي إلى خرق القانون والنظام.

ويزدهر تطور السوق وأنشطة القطاع الخاص عندما لا يكون سلوك الحاكمين تعسفياً (انظر الإطار ٢-١). ومثال ذلك، أن الدراسة التفصيلية لتطور قوانين الشركات في العديد من البلدان تبين أن دوائر الأعمال الخاصة كانت تخضع عادة في المراحل المبكرة للتطور للنزوات التعسفية لمن يدهم السلطة. وكانت الدولة، التي يدهمها حقوق السيطرة الجهورية، تمنح إذن لإنشاء الشركات في كل حالة على حدة (بيستور وآخرون ٢٠٠٠). أما في المراحل اللاحقة فلم يعد حق إنشاء الشركات منه شخصية بل أصبح يمنع لأي من منظمي المشروعات الذين تنطبق عليه مجموعة من الشروط المحددة سلفاً.

وقد يلجأ المشرعون عمداً إلى إقامة القانون والممارسة القضائية على أساس من الأعراف الاجتماعية. ويتمثل ذلك في بعض الحالات في مجرد تقنين وتعديل الممارسات القائمة ووضعها صياغة قانونية لتأخذ صورة قانون مكتوب (بريستناين ١٩٩٩). ولكن ذلك ليس أمراً بسيطاً. وخاصة في المجتمعات غير المتجانسة. فاختيار الطريقة التي يتم بها وزن أعراف كل جماعة ومعاييرها أمر حاسم ليس فقط في تحديد آثار هذا على الكفاءة بل كذلك في تحديد المشروعية والآثار التوزيعية<sup>(١)</sup>. مثال ذلك، أنه في أوغندا متعددة الأعراق. تم الأخذ باللغة الإنجليزية باعتبارها لغة محايدة مشتركة لاداء الوظائف الرسمية للدولة. ومثل هذه الشواغل تمتد إلى المعايير أو القواعد في الأسواق الدولية أيضاً.

والوضع المثالي هو أن تكمل المؤسسات الرسمية وغير الرسمية إحداهما للآخرى. وهما معا يستطيعان معاً، إنقاص تكاليف المعاملات أكثر مما يستطيع أي منهما منفرداً. فالحاكم الرسمي مثلاً تصرف الناس عن التقاضي وتيسر التسويات غير الرسمية لمجرد أنها تنطوي على التهديد بالإلزام القسري (الفصل السادس). والمنازعات العملية التي تثور في معاملات الأعمال أكثر كثيراً مما يتم حله من خلال عمليات التسوية الرسمية للمنازعات (برنشتاين ١٩٩٩).

### الدور العام مقابل الدور الخاص

تقوم الحكومات بدور مهم في توفير السلع العامة، مثل القوانين التي تحدد حقوق الملكية والمؤسسات القضائية التي تلزم بتنفيذ تلك الحقوق وتفرض

## التطور المؤسسي والتنمية الاقتصادية : التجار الخاصون والحكام العامون

إلى زيادة التنافس بين التجار، وزادت مشاكل المعلومات والإلزام بالتنفيذ. وكان النمو يعني الاتجار مع أعضاء من خلفيات اجتماعية عرقية أخرى. مما كان يعني أنه لم يكن من السهل استخدام الارتباطات الاجتماعية كأساس للمعلومات أو الإلزام بالتنفيذ.

ولم يعد الأعضاء يريدون أن يكونوا مسؤولين جماعياً عن الخرق الفردي للعقد. ولذا سعى الزعماء، لوضع نظام للإلزام والعقاب يستند إلى المسؤولية الفردية وليس على المسؤولية الجماعية. وبقدر ما كان نمو الجماعة يعني حتماً مزيداً من التنوع الاجتماعي والاقتصادي داخلها. فقد أضعف أيضاً قدرتها السياسية على البقاء. ولكن مدى قدرة المجتمعات على إلغاء الآليات المعتمدة على المجتمع كانت تتوقف على وجود طرف ثالث يمكن الاعتماد عليه في الإلزام بتنفيذ العقود. وفي إنجلترا، كان الملك يؤدي هذا الدور. وفي سنة ١٢٧٥ أصدر الملك إدوارد الأول مرسوماً جعل فيه المسؤولية الجماعية عن الديون أمراً غير مشروع.

ويوضح هذا المثال صورة مبدأ عام: فعندما تنمو الاقتصادات وتتطور، نحتاج إلى أنواع مختلفة من المؤسسات لتيسير المعاملات. ويمكن لقوى فاعلة كثيرة أن تسعى لإقامة مؤسسات جديدة. ولكن الدور الذي تضطلع به الدولة يتوقف على قدرتها السياسية على البقاء: فقوت الدولة القوية التي تحترم هي القانون وتمنع عن التصرفات التعسفية عنصراً حاسماً.

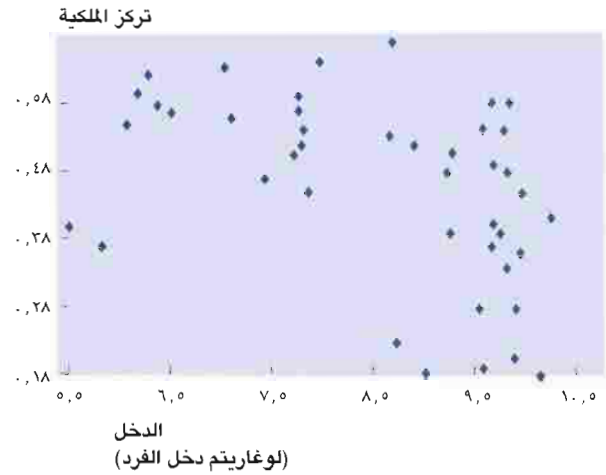
كانت السلطة السياسية للحكام المحليين سلطة واسعة في أوروبا القرون الوسطى. فكان في وسعهم أن يضادروا ممتلكات الأفراد من التجار من المناطق الأخرى بدون أن يتعرضوا للعقاب. ولواجهة ذلك، نشأت الطوائف التجارية الخاصة لتشجيع التجارة والحماية من التصرفات التعسفية للحكام المحليين. وأبرمت هذه الطوائف اتفاقات مع التجار في المدن الأجنبية ومع السلطات المحلية ذاتها. وكانت العقوبة توقع على المصادرة التعسفية بقيام الطوائف بسحب قدر كبير من الأعمال. ومن ثم اضطر الحكام المحليون إلى احترام حقوق أعضائها. وساعد هذا التغير في توازن القوة على تعزيز أمن التجار الأجانب.

وفي القرن الثاني عشر، أنشأ التجار في أوروبا آليات تعتمد على المجتمع المحلي لتسهيل تبادل الائتمان والاتجار عبر الحدود. وقامت تلك الآليات على قبول طائفة التجار للمسؤولية عن أدا، أعضائها في مواجهة الطوائف الأخرى. فمثلاً، عندما لا يقوم أحد تجار جنوا بسداد قرض حصل عليه من تاجر في لندن، يكون زعماء الطائفة في جنوا مسؤولين عن الإلزام بتنفيذ العقد وذلك بفرض عقوبات على التاجر المقصر. وكان من السهل تحديد أصل الطائفة، بمعنى أن السمعة داخل الطائفة كانت لها أهميتها. وكان في الوسع الاعتماد على أن الوكلاء، لن ينكثوا بتعهداتهم التعاقدية.

وعندما تمت المدن حجماً وعدداً، تمت كذلك طوائف التجار مما جعل العمل الجماعي أكثر صعوبة وأفضى الدخول غير المقيد إلى مجال التجارة

## الشكل ١-١

تباين تركيز الملكية يختلف بصورة هائلة عبر البلدان



ملاحظة : يقاس تركيز الملكية بالمصالح المشتركة لأكثر ثلاثة من حائزى الأسهم فى أكبر (١٠) شركات يسيطر عليها القطاع الخاص.  
المصدر : La Porta, Lopez-de-Silanes, and Shleifer 1999 .

الحاسمة فى تطور السوق. وهى تشمل حقوق القطاع الخاص إزاء الدولة. وتستطيع المؤسسات أن تقلل من احتمالات النزاع وتساعد على الإلزام بتنفيذ العقود. ومن أمثلة ذلك دساتير الدول، ونظامها القضائى، وحشد كامل من شبكتها الاجتماعية.

■ إنها تزيد المنافسة فى الأسواق - أو تحد منها. والمنافسة تحفز على تحسين الأداء وزيادة تكافؤ الفرص. وفى الأسواق التنافسية يرجح أن توجه الموارد تبعاً لمميزات المشروع وليس تبعاً للارتباطات الاجتماعية أو السياسية لمنظم المشروع. كما أن درجة المنافسة تؤثر على التجديد والنمو الاقتصادى (الفصلان الثانى والسابع). ولكن بينما تيسر بعض المؤسسات المنافسة، فإن بعضها الآخر يعرقلها. مثال ذلك أنه عندما تضع الحكومة تنظيمات مفرطة على دخول مشروعات أعمال جديدة للسوق، فإنها تحد من المنافسة. وبتنظيم أنشطة السوق حول مجموعة مغلقة من المشاركين - ولنتذكر التجار المغاربة - سيجد الغرباء غير المنتمين إليها تلك أن من الصعب عليهم المنافسة حتى وإن زادت فرص المنتمين للمجموعة (الفصلان الثالث والتاسع).

وقد تحول تكاليف المعاملات المتعلقة بالحصول على المعلومات، الإلزام بتنفيذ حقوق الملكية، والحد من المنافسة دون ظهور أسواق شاملة. ولكن المؤسسات الفعالة يمكن أن تقلل من تلك التكاليف. ولنتأمل المثال التالى : إذا لم يكن ممكناً تحديد نوعية وقيمة الحبوب التى يشتريها التجار من أحد المزارعين بسهولة، وإذا كانت المعلومات المتوافرة لدى التجار عن أحد المزارعين قليلة، فسيتمتع عليهم أن يفحصوا كل جوال من أجولة الحبوب لتقدير جودتها. كما يقدم التجار قروضاً للمزارعين. ولكن إذا كانت معلومات التجار عن قدرة المزارعين على سداد القرض قليلة - أو كان المزارعون غير قادرين على استخدام ما يملكونه من أصول كضمان - فإن تقديم القرض ينطوى على مخاطرة. وتتفاقم هذه المشاكل فى حالة المزارعين الأصغر والأفقر. وقد يفرض التاجر أسعاراً فائدة أعلى على المزارعين الأفقر، ويزيد احتمال عجز هؤلاء المزارعين عن السداد عما لو سيكون عليه الحال عند تعرضهم للمنافسة<sup>(٧)</sup>.

ومن خلال هذه الوظائف الثلاث تؤثر جميع الهياكل المؤسسية على توزيع الأصول والدخول والتكاليف وكذلك على حوافز المشاركين فى السوق وكفاءة المعاملات فى السوق. فبتوزيع الحقوق على أكثر القوى الفاعلة كفاءة، تستطيع المؤسسات أن تعزز الإنتاجية والنمو. وبتأثيرها على الحافز للاستثمار - وذلك مثلاً من خلال تدعيم حقوق الملكية - تستطيع أن تؤثر على مستويات الاستثمار والأخذ بالتكنولوجيا الجديدة. وبتحديدها للحقوق السوقية، من خلال قانون المنافسة مثلاً، تحد من ريع

احتكارية، فى حين أن هذا النطاق فى أفريقيا يتراوح من ٢٠ إلى ٤٥ فى المائة. وفى جنوب شرقى آسيا يعتمد بعض المزارعين على الجمعيات التعاونية لتسويق سلعهم، ويستخدم آخرون العقود غير الرسمية مع تجار القطاع الخاص.

ويقدم هذا التقرير إطاراً ينطبق عبر طائفة شتى من المؤسسات الداعمة للسوق. وهو يتغلب على التنوع والتعقيد فى الهياكل المؤسسية بالتركيز على ما تقوم به المؤسسات. ذلك أن فهم ما تقوم به المؤسسات هو الخطوة الأولى فى بناء مؤسسات فعالة. والمؤسسات تقوم بثلاثة أشياء أساسية<sup>(٥)</sup>:

■ فهى تنقل المعلومات عن أحوال السوق والسلع والمشاركين فى السوق. والمعلومات الجيدة تساعد دوائر الأعمال على تحديد شركائها والأنشطة ذات العائد المرتفع - وتقدير جدارتهما الائتمانية. كما تساعد المعلومات عن دوائر الأعمال الحكومات على وضع تنظيمات فعالة وتستطيع المؤسسات أن تؤثر فى إنتاج المعلومات والمعارف وجمعها وتحليلها والتحقق منها ونشرها - أو حجبها. وهى تفعل ذلك للمشاركين فى المجتمعات والأسواق، وفيما بينها. وتشمل أمثلة ذلك شركات المحاسبة ومكاتب تسجيل القروض، والتى تيسر تجهيز المعلومات، أو التنظيمات الحكومية لوسائل الإعلام، التى تحد من نشر المعلومات<sup>(٦)</sup>.

■ إنها تحدد حقوق الملكية والعقود وتلزم بتنفيذها، وتعين من الذى يحصل على ماذا ومتى. فمعرفة المرء لحقوقه فى الأصول والدخل وقدرته على حماية تلك الحقوق، من الأمور

## الإطار ٤-١

### المحاكم والتوسع فى التجارة

تبين الدراسات التى أجريت على الشركات الصناعية فى ثمانية من البلدان الأفريقية الدور المساند الذى تضطلع به المؤسسات فى تنمية السوق. وتبين هذه الدراسات القطرية أن عدم وجود آليات عامة فعالة لتسوية المنازعات فى حالات خرق العقود قد حدّ من توسع التجارة وتنمية السوق. فالمحاكم تميل لأن تكون بطيئة وغير فعالة. وقد حدّ عدم وجود آليات رسمية للإلزام بتنفيذ العقود من نمو الشركات وتطوير المؤسسات المالية. وأدى صغر نطاق القطاع الإنتاجى الرسمى بدوره إلى الحيلولة دون وجود مؤسسات متكاملة.

وتبين دراسة أخرى تناولت الأوضاع فى ٦ دول فى أفريقيا (بوروندى وزامبيا وزيمبابوى والكاميرون وكوت ديفوار وكينيا) أنه فيما بين هذه الدول، شجع وجود نظام قانونى أكثر تطوراً الشركات على القيام بأنشطة أكثر مخاطرة، لأن الأنظمة القانونية التى تعمل بكفاءة ساعدت على إنهاء المنازعات الناشئة من أنشطة السوق.

المصدر : Bigsten and others 2000; Collier and Gunning

## الإطار ٥-١

### المؤسسات الضعيفة تضر الفقراء

تبين الدلائل المتزايدة أن الفقراء يتحملون العبء الأكبر لفشل المؤسسات. ولتأمل الفساد، فهو ضريبة تزداد وطأتها كلما قل الدخل. إذ يصيب طلب الرشاوى والرسوم غير الرسمية على الخدمات الفقراء أكثر من غيرهم وفى حالات كثيرة للغاية، تفشل الأنظمة القانونية والقضائية فى خدمة الفقراء. إذ أن أميتهم وعجزهم عن دفع الأجر لمن يمثلهم قانوناً يجعل المؤسسات القانونية الرسمية بعيدة عن متناولهم. كما أن عدم قيام الدولة بحماية الملكية تضر بالفقراء بدرجة غير متناسبة، لأنهم لا يستطيعون دفع تكلفة حماية أنفسهم من الجريمة. كما أن المؤسسات التنظيمية سيئة التصميم تحد من توفير البنية الأساسية لأفقر الفئات فى المجتمع.

وقد أكد تقرير عن التنمية فى العالم ٢٠٠١/٢٠٠٠ أن الفقراء أكثر من غيرهم تعرضاً للمعاناة عند وقوع أزمات الاقتصاد الكلى والكوارث الطبيعية. ويمكن لمؤسسات السوق التى تساند نمو الدخل الإجمالى أن تحد من تعرضهم لمخاطر الصدمات وتساعد على التأمين ضد الأوقات الصعبة. ولبعض المؤسسات التى تناولها هذا التقرير المناقشة لها دور مهم ومباشر فى هذا الصدد. من ذلك مثلاً، أن المؤسسات المالية تساعد على تخفيف المخاطر المالية، وتسمح للأفراد بتتبع مدخراتهم ومخاطرهم وتسمح لهم بتنظيم استهلاكهم عبر فترتى الرخاء والشقاء.

المصدر : World Bank 2000d

المنتجين وتحمى المستهلكين من ارتفاع الأسعار. وبتوضيحها الحقوق للمحرومين فى الأسواق، تستطيع المؤسسات أن تؤثر فى حياة الفقراء تأثيراً مباشراً. وعلى سبيل المثال، فهى عندما تعطى سندات رسمية للفقراء الذين كانت حقوقهم فى السكنى غير معترف بها من جانب المقرضين تتيح لهم الاقتراض والاستثمار.

## كيف تدعم المؤسسات النمو

### وتخفيض أعداد الفقراء

وعلى ذلك فإن المؤسسات التى دعم معاملات السوق يمكن أن تؤثر فى المزارعين الفقراء فى أمريكا اللاتينية بقدر ما تؤثر على رجال الأعمال الأثرياء فى كندا. ومن خلال دراسات الحالة القطرية وكذلك الدراسات التطبيقية عبر الأقطار توفر رؤية ثاقبة بشأن التنمية المؤسسية وتطور الأسواق (الإطار ٤-١). وهى تؤكد تأثير المؤسسات الداعمة للسوق على حياة الناس من خلال التأثير على النمو، وتحديد فرصة الناس للوصول إلى الأسواق، وتمكين الفقراء والأغنياء من استخدام ما لديهم من أصول أفضل استخدام ممكن. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المؤسسات الضعيفة فى دعمها للسوق يمكن أن تضر الفقراء بصورة غير متناسبة (الإطار ٥-١).

وهناك عدد متزايد من الأبحاث التى تربط بين نجاح المؤسسات (أو فشلها) وبين النمو الاقتصادى وتطور الأسواق عبر الزمن وفى مختلف البلدان وهناك طائفة واسعة من المؤشرات التى

تعكس أداء مجموعات مختلفة ومتداخلة عادة من المؤسسات. من ذلك مثلاً، أن نجاح الدولة فى توفير القوانين وأداء القضاء والشرطة يعكس ما إذا كان المواطنون والمستثمرون يرون أن الدولة تحترم حقوق الملكية أم لا. وتعكس فرص الحصول على الخدمات المالية ورقى الأسواق المالية مدى نجاح المؤسسات فى حماية حقوق ملكية المقرضين والمقرضين. وتعكس المستويات المرتفعة للفساد الحكومى كيف يستجيب سلوك القوى الفعالة العامة لأنواع الحوافز القائمة بالنسبة للسياسيين والموظفين فى الخدمة المدنية لتحقيق الصالح العام وتقديمه على صالحهم الشخصى.

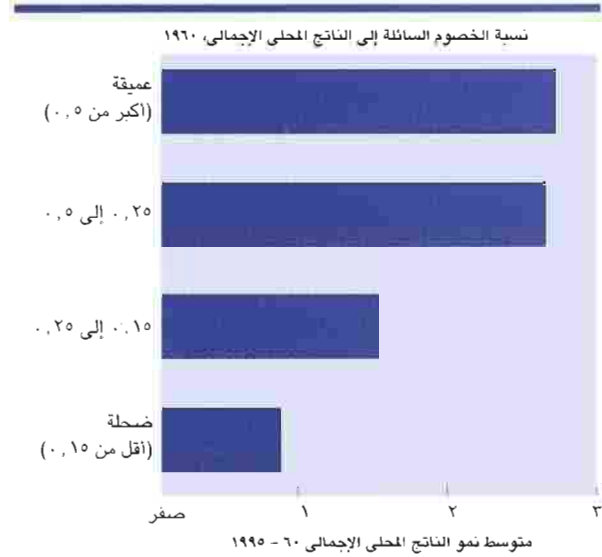
وهناك وثائق وأدلة ثابتة عديدة على العلاقة الإيجابية بين التنمية الاقتصادية ومؤشرات النجاح المؤسسى هذه. لكن معظم الدراسات لا تبين الصلة بين مؤسسات بعينها ونتائج بعينها. وهى تلقى الضوء بدلاً من ذلك على طائفة متنوعة عريضة من المؤسسات التى تدعم الأسواق. من ذلك مثلاً، أن هناك ارتباطاً وثيقاً بين الدخل وسيادة القانون - التى تشمل الأهمية الجماعية لحقوق الملكية، واحترام المؤسسات القانونية والقضاء. ومثال آخر، إن تطور المؤسسات المالية ينبىء بالنمو (الشكل ١-٢).

وفيما يتعلق بالتطور المؤسسى والنمو الاقتصادى، تبين أن هناك فروقاً كبيرة بين البلدان التى كانت فى السابق مستعمرات وأصبحت الآن دولا صناعية وبين المستعمرات السابقة التى



الشكل ٢-١

## العمق المالي يولد النمو



ملاحظة : اعتمد الشكل على التوزيع الجزئي من الانحدار عبر القطاعات الوارد في Levine and Loayza 2000.

على التجزئة العرقية أو عدم المساواة المرتفعة والمؤسسات منخفضة النوعية لإدارة المنازعات - بما في ذلك المؤسسات الحكومية منخفضة النوعية شبكات الأمان الاجتماعي غير الكافية - تضاعف من أثر الصدمات الخارجية، وتؤجج المنازعات الناجمة عن التوزيع وتؤخر السياسة. ويعرقل استمرار عدم التيقن في البيئة الاقتصادية لفترة طويلة والتأخير في تصحيح سياسات النمو الاقتصادي اللاحق.

## كيف تبني المؤسسات الفعالة ؟

إذا عدنا إلى إطار المعلومات وإنفاذ القوانين والمنافسة، نجد أن صانعي السياسة الذين يبنون المؤسسات يحتاجون أول ما يحتاجون إلى تقدير ما يحول دون تطور السوق أو يؤدي إلى نتائج سوقية معينة (الإطار ١-٦). وبدلاً من أن يركزوا جهودهم في البداية على هياكل محددة، فإن الأمر يقتضي منهم الاهتمام بالوظائف المفقودة وتحديد السبب في ذلك. وينبغي لصانعي السياسة أن يسألوا:

- من يحتاج إلى معلومات عن ماذا ؟ فمثلاً، هل يفتقر رجال البنوك إلى معلومات عن الجدارة الائتمانية للمقترضين المحتملين؟
- هل حقوق ملكية كل شخص وما يبرمه من عقود، محددة بوضوح ويتم تنفيذها؟ فمثلاً، هل للمزارعين حقوق على الأراضي التي يستخدمونها يمكن تطبيقها بقوة القانون؟
- هل المنافسة القائمة أقل مما يجب - أم أكثر مما يجب؟ فمثلاً، هل احتكار بنية أساسية يحول دون دخول شركات جديدة لمجالها أم أن الشركات لا تضطلع بالأبحاث مرتفعة العائد لافتقارها إلى ضمانات الملكية الفكرية؟

وبمجرد تحديد الفجوة المؤسسية، تكون الخطوة التالية هي وضع تصميم للمؤسسة الملائمة. وهنا يكون لعامل العرض والطلب على السواء أهميتهما. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه كما تتغير البلدان وتتطور، تتغير أيضاً وتتطور المؤسسات الملائمة وحتى تكون المؤسسة فعالة، يجب أن يتم تصميمها بحيث تتوافق حوافز القوى الفاعلة في السوق مع النتيجة المتبتغة. وتبرز أربعة نهج أساسية لبناء المؤسسات تصدق على كل القطاعات والبلدان وهي: استكمال ما هو قائم، التجديد من أجل تحديد المؤسسات التي تجدد، والربط بين المجتمعات عن طريق تدفق المعلومات والتجارة، والنهوض بالمنافسة.

## استكمال ما هو قائم

تقوم في اقتصادات السوق المتطورة هياكل مؤسسية تعتمد إلى درجة كبيرة على وجود دولة قادرة - توفر السلع العامة، وتقوم بدور المنظم والحكم النزيه. ولكن تدخل الدولة في الأسواق ينبغي أن يتسق مع قدرتها. وقد أكد تقرير عن التنمية في العالم ١٩٩٧، أهمية التوفيق بين قدرة الدولة والمهام التي تضطلع بها الهيئات الحكومية. والتقرير الحالي ينطلق من هذا التحليل يبحث الكيفية

ما زالت نامية وترجع كلتا المجموعتين بالسلمات الرئيسية لمؤسساتها إلى حكماها السابقين. ويتمثل جزء كبير من الفارق في التطور المؤسسي اللاحق - وتأثيره على النمو - في الجهد الذي بذله المستوطنون في إقامة مؤسسات قانونية تؤدي عملها بصورة جيدة<sup>(٨)</sup>.

ففي الولايات المتحدة ونيوزيلندا، استقر المستوطنون بأعداد كبيرة وازدروا مؤسسات مألوفة للجمهور العام، ومفهومه من جانبه، وهو الجمهور المؤلف في معظمه من المهاجرين. وفي هذه البلدان استخدمت على نطاق واسع المؤسسات القانونية المزدرة على غرار سابقاتها في الوطن الأصلي. مع تطويعها لتلائم الأوضاع المحلية، ثم تغيرت مع التطور الاقتصادي. وقد تلقت البلدان النامية في قارة من القارات أنظمة قانونية رسمية، ازدريها المستعمرون. ولكن سكانها الأصليين لم تتح لهم فرصة كبيرة لاستخدام هذه الأنظمة القانونية أو فهمها. ولذا لم يتم تطويع تلك المؤسسات لتلائم الأوضاع المحلية. ويؤخذ من الدلائل عبر القطرية أن نوعية المؤسسات التي تدعم النمو وتخفف أعداد الفقراء عن طريق التنمية المعتمدة على السوق هي في هذه الدول أقل في هذه البلدان عنها في المجموعة الأولى ومن ثم فلم تدعم النمو الاقتصادي وتخفيف أعداد الفقراء بنفس القدر.

وتؤثر المؤسسات أيضاً في طريقة تعامل الدول مع المنازعات. وقد خلصت دراسة حديثة إلى أن النمو والتغلب على الفقر في آسيا وأمريكا اللاتينية وأفريقيا جنوب الصحراء منذ منتصف السبعينيات، قد اعتمدا على نوعية المؤسسات المعنية بإدارة المنازعات<sup>(٩)</sup>. ففي المجتمعات المنقسمة، مثل المجتمعات القائمة

## الإطار ١-٦ من يبني المؤسسات؟

المكسيك. ويقوم بعض بلدان أوروبا الشرقية بتنفيذ إصلاحات مؤسسية واسعة النطاق بينما هي تسعى للحصول على عضوية الاتحاد الأوروبي. والتطورات الأخيرة التي أحاطت بأزمة الإيدز تبين كيف يمكن لجماعات مختلفة أن تؤثر على عملية التغيير المؤسسي.

### دوافع متعددة للتغيير : الأزمات الصحية وبراءات الاختراع

وقع أكثر من ٩٥ في المائة من حالات الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية المكتسبة الإيدز في الدول النامية. ولكن التكلفة المتوسطة للعلاجات المضادة للفيروس، والتي انقصت الوفيات الناتجة عن الإيدز بنسبة ٧٠ في المائة في الدول الصناعية، مازالت تتجاوز ١٠٠٠ دولار في السنة، وهو رقم بعيد عن متناول معظم الناس في الدول الفقيرة.

وقد اتخذ بعض الدول النامية - البرازيل وتايلند وجنوب أفريقيا والهند - خطوات لإنقاذ تكلفة علاج الإيدز عن طريق تصميم وتطبيق قوانينها المتعلقة بحقوق الملكية الفكرية - وهي مؤسسة دولية - التسمح بإصدار تراخيص إلزامية تجبر إنتاج أدوية نوعية واستيراد أدوية نوعية أرخص ثلثا. وقد أصبحت الأدوية النوعية متاحة في تايلند بسعر لا يتجاوز ١٠ في المائة من سعر المنتج المسجل.

وهددت هذه التدابير بعقوبات تجارية ورفع قضايا قانونية من جانب منتهي الأدوية. ولكن العمل الجماعي، الذي بادرت به الهيئات الدولية والمنظمات غير الحكومية، ساعد على زيادة فرصة الحصول على أدوية الإيدز عن طريق الإلزام بتنفيذ ضمانات الصحة العامة القائمة، المسموح بها بموجب الجوانب المرتبطة بالتجارة في اتفاقية حقوق الملكية الفكرية والتي لم تكن منفذة من قبل. وكان لوسائل الإعلام جد مفيدة في التعريف بالفروق في توافر علاج الإيدز وتشجيع المناقشة العامة حول هذه القضية. وكان من نتيجة ذلك، أن سحبت الحكومة الأمريكية تهديدها بتوقيع عقوبات تجارية. ووافقت شركات الأدوية على خفض الأسعار - ووافقت مؤخرا على التنازل عن قضية تتعلق بالملكية الفكرية ضد حكومة جنوب أفريقيا.

المصدر : Perez-Casas and others 2000.

الإصلاح المؤسسي ليس حكرا على الحكومات الوطنية. فالأفراد والمجتمعات، ومنظمو المشروعات الحليون، والشركات متعددة الجنسيات، والمنظمات متعددة الأطراف، يمكن أن تبني المؤسسات، وذلك غالبا بالاشتراك مع بعضها البعض. وقد تستهل الحكومات الوطنية الإصلاح وقد تكتفي بمجرد الاستجابة للضغوط من القطاع الخاص أو من القوى الفاعلة الخارجية.

وفي بعض حالات البناء النظامي للمؤسسات، كان للحكومات دور فعال في النقل الناجح للقوانين والمنظمات والوكالات من الخارج وإدراجها في حالات أخرى، لم تحقق الإصلاحات المنهجية النتائج المرجوة. والمقارنة بين بولندا وروسيا موحية في هذا الصدد. ذلك أن لبولندا تاريخا أقرب في الأخذ بنظام السوق، وكان لدى صانعي السياسة ورجال الأعمال البولنديين فهم أفضل لتحقيق أن الإطار المؤسسي شرط مسبق ضروري. وانضمت الإصلاحات البولندية على توضيح حقوق الملكية بين الدولة والقوى الفاعلة للقطاع الخاص - مثلا بفرض قيودا شديدة للميزانية على الشركات العامة. ولم يكن لدى روسيا تاريخ حديث في تطور السوق، ولم تحقق الإصلاحات في البداية النتائج المرجوة، جزئيا لأنه لم يكن هناك تمييز واضح بين المؤسسات الخاصة والعامة. ولم تتعرض الشركات على الفور لقيود الميزانية الشديدة، كما يتبين من كثرة متأخرات الضرائب وغيرها من المدفوعات (ريكاناتين ورايترمان ٢٠٠٠).

كما لقي بناء المؤسسات على الصعيد القطاعي درجات متفاوتة من النجاح. ففي زامبيا وتنزانيا تدخل القطاع العام في التسويق الزراعي بغرض ملء وهو تثبيت دخل المزارعين. ولكن هذه الإصلاحات فشلت في معظم الحالات - وأدت إلى انخفاض الناتج القابل للتسويق وإلى الفساد في كثير من الأحيان. والأسوأ من ذلك، أن التجارب أثرت على النظرة إلى نزاهة المؤسسات العامة في مجموعها. وشملت النجاحات إصلاح تسجيل المؤسسات في بلغاريا، الذي يتم الآن بواسطة الكمبيوتر ولا يستغرق أكثر من يومين وليس ثلاثة أسابيع كما كان الحال في السابق.

وقد شاركت مصالح الأعمال المحلية، ومجتمع الأعمال الخارجي، والمنظمات التي لا تهدف للربح، ووسائل الاعلام، والمنظمات الدولية، كلها في جهود بناء المؤسسات المباشرة في الدول النامية. من ذلك مثلا، أن عضوية رابطة التجارة الحرة في أمريكا الشمالية، عجلت بسرعة الإصلاح المحلي في

التي تؤثر بها المعلومات القائمة، وتكاليف الإنقاذ، وتكلفة بناء المؤسسات والحفاظ عليها، على طريقة مساندة الحكومة لمعاملات القطاع الخاص في الأسواق. كما يدرس الطريقة التي يتأثر بها تطور الأسواق بدرجة استجابة القوى الحكومية الفاعلة نفسها لما تبنيه من مؤسسات. فمع تطور البلدان، يتغير أيضا نوع المؤسسات التي تحتاجها وتطلبها.

ومن الرسائل التي يحملها هذا التقرير أن المؤسسات التي تنجح في البلدان الصناعية قد لا تحقق نتائج مماثلة في الدول الفقيرة بسبب الفروق في :

■ المؤسسات المكتملة، مثل تلك التي تعزز الشفافية وإنفاذ القوانين.

■ المستويات القائمة للفساد والتصورات القائمة عنه.

■ تكاليف إنشاء وصيانة المؤسسات، بالنسبة لنصيب الفرد من الدخل.

■ القدرة الإدارية، بما في ذلك القدرات البشرية.

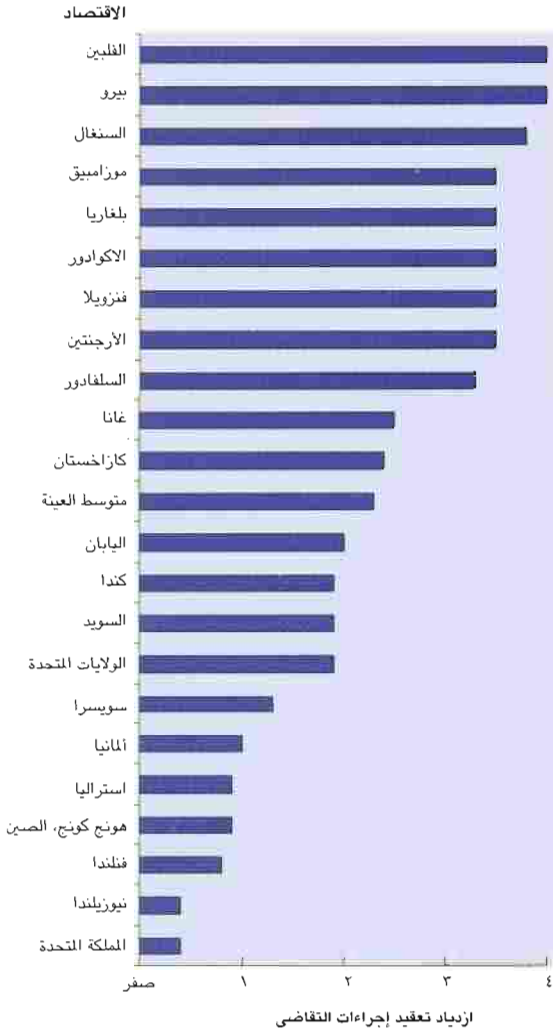
■ التكنولوجيا.

والمؤسسات القائمة والمنشأة حديثا على السواء يمكن أن تكون أكثر فاعلية في البلدان الفقيرة إذا جرى تعديلها بانتظام لمراعاة هذه الفوارق<sup>(١٠)</sup>. وهذا قد يعني أحيانا تغيير الأولويات المتعلقة بنوع المؤسسات التي يجري بناؤها أولا، وما إذا كان ينبغي بناؤها أصلا في وقت محدد.

تكامل المؤسسات. يمكن للتدخل الحكومي أن يحد من كثير من إخفاقات السوق، لكن الحكومات قد تخفق أيضا في محاولاتها لدعم المعاملات في السوق. فالحكومة مثلا، قد تفرض تنظيمات لمحاولة التعويض عن إخفاقات للسوق أو كوسيلة للحد من أنشطة القطاع الخاص. والاختيار بين إخفاقات السوق واحتمالات الإخفاق الحكومي ليس سهلا، ولكن في الوضع اتخاذ



### الشكل ٣-١ تعقيد إجراءات تحصيل الديون



ملاحظة : لتعريف التعقيد، انظر الفصل السادس. والمتوسط الوارد في العينة يستند إلى ٩٦ بلداً.

المصدر : Survey done for World Development Report 2002 in conjunction with Lex Mundi, and international association of law firms.

إلى نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي (الشكل ١-١٤) وأعلى من المتوسطات في الدول الصناعية<sup>(١١)</sup>. ومما يثير الدهشة، أن الدول النامية التي لديها قدرة إدارية أقل، تشترط أيضاً إجراءات أكثر لتسجيل منشآت الأعمال (الشكل ١-٤ ب). والتكلفة المرتفعة، سواء في الموارد أو من حيث التعقيد، تحول دون الدخول إلى القطاع الرسمي، ومما يحتمل أن يقلل المنافسة ويكبد

التدابير للحد من كليهما. غير أن قدرة حكومات البلدان النامية المحدودة على تنفيذ التنظيمات تعنى أن الكثير من الأنشطة في البلدان الفقيرة يعاني من الإفراط في التنظيم.

وحتى تتوافر للقواعد التنظيمية في البلدان النامية فرصة واقعية للنجاح، ينبغي أن تكون أبسط مما هي عليه، وأقل اعتماداً على كثافة المعلومات، وأقل إرهاقاً للمحاكم. بيد أن الكثير من البلدان النامية يميل، بالرغم من ضعف نظمها القضائية، لأن يكون لديه نظام معقد للغاية لإجراءات تحصيل الديون (الشكل ١-٣).

كما يمكن أن تكون اللوائح التنظيمية في الدول الصناعية معقدة للغاية، ولكنها لا تفرض تكاليف إضافية كثيرة مثلما هو الحال في الدول الأكثر فقراً - وذلك لأسباب متعددة. والقدرة على إنفاذ القوانين في الدول الأغنى أقوى منها في الدول الفقيرة، وقد يواجه القضاة حوافز أخرى تؤثر على أدائها وكفاءتهم المهنية (الفصل السادس). والقائمون بالتنظيم أكثر خضوعاً للمساءلة، والمؤسسات المكتملة (مثل ما يتعلق بمرتبات القضاة وترقيتهم، أو إجراءات تعزيز الشفافية) توفر تدقيقاً وموازنة لحماية المشاركين في الأسواق. أما في البلدان النامية، حيث المؤسسات الداعمة أقل (مثلاً حيث القضاء ضعيف أو يفتقر إلى المصادقية) يتمثل أحد الحلول في وضع قواعد بسيطة، وأقل عدداً.

وحيثما تؤدي المؤسسات غير الرسمية عملها بفاعلية، وحيثما تحتاج المؤسسات الرسمية إلى مؤسسات مساندة، قد لا يكون بناء مؤسسات رسمية جديدة أمراً له الأولوية لدى صانعي السياسات.

■ تبين دراسة إصدار سندات ملكية الأراضي في دول مختلفة أن السندات الرسمية قد لا يكون لها الأثر المرجو عندما تكون أسواق ومؤسسات المدخلات والمخرجات والائتمان غير متطورة ويكون الطلب على السلع الزراعية منخفضاً (الفصل الثاني). وفي هذه الحالات تكون الآليات التقليدية المعتمدة على المجتمع المحلي أكثر فاعلية في تحديد حقوق الملكية.

■ إن تنظيم الشركات وإدارتها أصعب في البلدان الأفقر بسبب ضعف أنظمتها القانونية والافتقار إلى وسطاء القطاع الخاص للمعلومات وفي وضع كهذا، قد توفر هياكل الملكية المركزة - وجماعات وروابط الأعمال - إشرافاً أكثر فاعلية من هياكل الملكية المبعثرة.

التكاليف والقدرة، والفساد. ينبغي أن تكون تكاليف التنظيمات الحكومية، سواء من الناحية المالية أو غيرها، متسقة مع نصيب الفرد من الدخل في البلد. وعلى سبيل المثال، بينت دراسة حديثة شملت ٨٥ بلداً أن تكاليف الالتزام بالقواعد الموضوعية لتسجيل مؤسسة أعمال في كثير من الدول النامية مرتفعة للغاية بالقياس

## الإطار ٧-١

### رأس المال البشرى وتصميم المؤسسات

يؤثر رأس المال البشرى في نوعية القواعد التي تنظم معاملات السوق والإلزام بتنفيذ تلك القواعد. وتباين مستويات المعرفة بالقراءة والكتابة والمهارات الفنية تباينا كبيرا عبر الدول وفي داخل كل منها. فمستويات الدخل في الاقتصادات الفقيرة في الاتحاد السوفيتي السابق أقل منها في كثير من الدول في آسيا وأفريقيا ولكن سكانها يتمتعون بتعليم ابتدائي شامل تقريبا. وعلى ذلك فإن الإلمام بالقراءة والكتابة لا يمثل عائقا يحول دون استخدام الأرض للمؤسسات الرسمية بقدر ما يقف ذلك عائقا أمام بعض أبناء أنجولا - كما أن هذا العائق أصبح اليوم يمثل مشكلة أقل لأبناء ماليزيا عما كان يمثلها لهم قبل جيل واحد. ويتعين أن تسمح القواعد والتنظيمات التي تحكم الأسواق للقوى الفاعلة في تلك الأسواق بأن تستخدمها بسهولة وهذا القول ينطبق على الأوضاع داخل البلدان أيضا - وذلك مثلا عبر المناطق الريفية الفقيرة والمناطق الحضرية الغنية.

وكذلك تتوقف جدوى المؤسسات على قدرة القائمين على إدارتها فالحضرة غير المتمرسين في قوانين الشركات وقواعد المحاسبة مثلا قد لا يكونون أفضل من يصورون الأحكام في قضايا الإفلاس. وقد كان على بناء المؤسسات الناجحين أن يصوغوا كيان المؤسسات بما يتفق مع القدرة الإدارية السائدة (وذلك مثلا باستخدام قواعد أبسط للإفلاس) أو أن يستكملوا بناء المؤسسات بالتركيز بقوة في نفس الوقت على تطوير الخبرة الفنية للقائمين بالإدارة (من مهارات المحاسبة إلى اقتصاديات التنظيم).

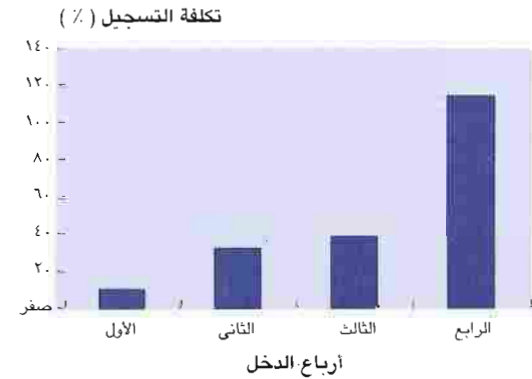
تكاليف إضافية في شكل زيادة الفساد (الشكل ١-٤ ج) (١٢). وقد توصلت دراسة للبنك الدولي أيضا إلى أن التنظيمات والممارسات التقييدية في كثير من الدول الأفريقية غالبا ما ترمي إلى تريح الموظفين والمحاسبين من القطاع الخاص أفرادا أو جماعات، مما يعرقل نشاط دوائر الأعمال في الزراعة والصناعة على السواء (١٣).

ولما كان بناء المؤسسات أمرا مكلفا، يتطلب حدا أدنى من الطلب إلى أن يتمكن من العمل بكفاءة، فقد تواجه الدول الصغيرة مشكلات. فالدول الصغيرة والدول التي ترغب في التعجيل بالاستفادة بالمؤسسات قد ترغب في الاعتماد على المؤسسات الخارجية - مثل البنوك الأجنبية والتسجيل في البورصات الأجنبية - بدلا من بناء قدرات إشرافية وتنظيمية في الداخل (الفصل الرابع). فقد شجعت هنغاريا وأستونيا مثلا، دخول البنوك الأجنبية مع الإشراف عليها ووضع لوائحها في بلد المقر.

القدرة البشرية. قد يتطلب الأمر المزيد من رأس المال البشرى لاستخدام بعض مؤسسات السوق - مثل الأساليب القضائية الرسمية لتسوية المنازعات - ولتطبيق التنظيمات أو وضع المعايير (الإطار ٧-١). من ذلك مثلا، أن السلطات القائمة على المنافسة تحتاج إلى أشخاص يفهمون التفاصيل المعقدة لحالات المنافسة. وبينما تبني الدول قدراتها البشرية، تحتاج إلى النظر في المواضيع التي تركز عليها اهتمامها. وهناك علاقة دينامية بين رأس المال البشرى ومجموعة مؤسسات السوق في الاقتصاد.

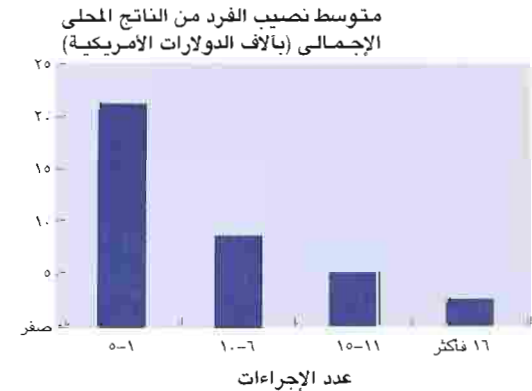
## الشكل ١-٤

تكلفة تسجيل منشآت الأعمال (كنسبة مئوية من نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي) بالنسبة للبلدان منخفضة الدخل



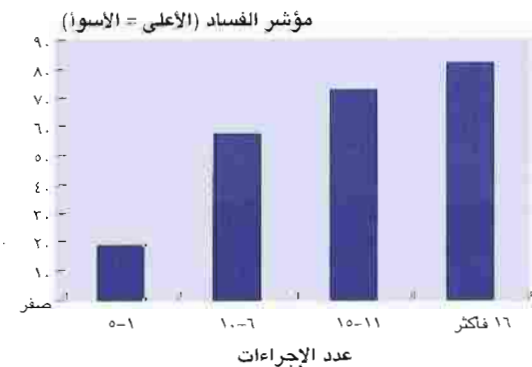
## الشكل ١-٤ ب

الإجراءات أكثر في البلدان منخفضة الدخل



## الشكل ١-٤ ج

تتقرن زيادة الإجراءات بزيادة الفساد



ملاحظة : تعرف التكاليف بأنها الرسوم الرسمية كنسبة مئوية من نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي في ١٩٩٩.

المصدر : Djankov and others 2001, World Development Report 2002 background paper.

## الإطار ٨-١

استخدام الكمبيوتر في تسجيل الأراضي في  
اندرابراديش بالهند

كان شراء العقارات في اندرا براديش عملاً معقداً ويستغرق وقتاً طويلاً. فبعد الشراء يكون على المشتري أن يتوجه بنفسه إلى المكتب الفرعي لأمين السجل، حيث يجري تقييم العقار وحساب الدمغات، وشراء الأوراق المختومة، وقيام عرضحالي بكتابة الحجة باللغة القانونية اللازمة. وكان على المشتري أيضاً أن يقدم مستندات إضافية تتعلق بدخله وما لديه من ممتلكات أخرى. ويقوم أمين السجل بعد ذلك بفحص كل هذه المستندات، ثم يسجلها، وبعد ذلك تستخرج نسخة مطابقة للأصل من الحجة النهائية تعد يدويا وتعتمد.

وكان في اندرا براديش ٢٨٧ مكتب فرعي لأمين السجل يقوم بتسجيل حوالي ١.٢ مليون مستند في السنة، ٦٠ في المائة منها تتعلق بالأراضي الزراعية. وفي كل سنة كان يجري تحديث المعلومات عن العقارات بطريقة يدوية، وذلك لأن مئات الآلاف من ملفات العقارات كان جرى تحديثها مع المبيعات الجديدة التي تمت خلال السنة.

ومكاتب تسجيل الأراضي في كل أنحاء الولاية مزودة الآن بأجهزة الكمبيوتر بمقتضى مشروع «إدارة دائرة التسجيل اعتماداً على الكمبيوتر» وهو المشروع الذي استهلته ومولته حكومة الولاية لزيادة الكفاءة وتحسين تحصيل الرسوم. وقد بدأ المشروع بخطة تجريبية شملت ٢١٤ موقعاً محلياً لمدة ١٥ شهراً، ثم خلاله نقل قاعدة بياناتها بكاملها إلى الكمبيوتر. وتمت الاستعاضة عن نظام النسخ والاستيفاء في الملفات بنظام للتصوير واستخدام الآلات في كل الأعمال المكتبية. وأدى التوحيد القياسي وزيادة الشفافية في إجراءات تقييم العقارات إلى زيادة إيرادات ضريبة الدمغات. وبذلك نقصت مدة إتمام التسجيل من ١٠ أيام إلى ساعة واحدة.

المصدر : Case study by Dr. Subhash Chandra Bhatnagar, University of Delhi. World Bank 2000, as part of the E-Government Focus Group, available at <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov>.

وتعزز قواعد التجارة الدولية ومبادئها، المجسدة في منظمة التجارة العالمية، التجارة (الفصلان الخامس والسابع). غير أن بعض المعايير يمكنها، من خلال آثارها التوزيعية، أن تنطوي على تمييز نظامي ضد الدول الفقيرة. ومن ذلك مثلاً، أن الجوانب المتعلقة بالتجارة في اتفاقية حقوق الملكية الفكرية قد تفرض تكاليف كبيرة على الدول الفقيرة، لأن الحماية القوية للبراءات لا تلائمها بقدر ما تلائم الدول الغنية. والكثير من الدول الصناعية نفسها لم تأخذ إلا مؤخراً بقوانين حماية الملكية الفكرية، وقد تطورت طبيعة هذه القوانين على مر الزمن استجابة للتغيرات في العوامل الاقتصادية والسياسية المحلية. كما تفتقر البلدان النامية إلى المؤسسات الداعمة لتنفيذ اتفاقية حقوق الملكية الفكرية بصورة فعالة - وسيطلب الأمر وقتاً وموارد لبنائها.

ومثال آخر هو تطبيق قواعد المحاسبة الدولية من جانب الشركات في كثير من البلدان النامية. وقد عزز ذلك فرص

فالقوى الفاعلة تحتاج إلى رأسمال بشري للاستفادة من مؤسسات معينة. وتعرف القوى الفاعلة على مر الزمن، أن المؤسسات تحتاج إلى تطوير. وكما ينبجى من تجربة شرقى آسيا، فإن العمل بجدية للقضاء على الأمية وتوفير التعليم الابتدائي يمكن أن يكون لهما مردود كبير في التوعية في نهاية المطاف ونجاح المؤسسات الرسمية، إذ يغدو كل المنتفعين بالمؤسسات ومديريها أكثر قدرة على التعامل مع مؤسسات السوق.

التكنولوجيا. تبين تنظيمات البنية الأساسية أن المعايير الفنية المستخدمة في البلدان الصناعية قد لا تكون مناسبة للدول النامية (الفصل الثامن) وفي الدول الفقيرة غالباً ما تعمل الجهات المقدمة للخدمات والتي تستخدم تكنولوجيا قليلة التكلفة في القطاع غير الرسمي من أجل تلك الأجزاء من المجتمع التي لا يصل إليها العاملون الرسميون في تلك المجالات. وعادة ما يكون القائمون بالتنظيم معادين لمن يوفرهم الخدمات بصورة غير رسمية. ولكن بعض الدول النامية تسلم بمنافع السماح لهؤلاء الموردين بالعمل. ففي باراجواي يتولى حوالي ٤٠٠ ممن يوردون المياه من القطاع الخاص بتشغيل آبار خاصة بهم ويوصلون المياه بالمواسير إلى المساكن التي لا يخدمها القطاع العام على نحو كاف. وقد يؤدي فرض معايير صارمة على موردي الخدمات الذين يستخدمون تكنولوجيا بسيطة إلى طرد هؤلاء الموردين من القطاع الخاص من مجال العمل على الفور. ويتطلب الأمر التطور التدريجي في وضع اللوائح والتنظيمات<sup>(١٤)</sup>.

وليست البلدان ملزمة بأن تمر بعملية تعلم أثناء العمل في كل جوانب التنمية المؤسسية. فهي تستطيع أن تنقل وتعديل بعض الأشكال المؤسسية من البلدان الأخرى وتختصر مدة عملية التطوير بالتعلم من الدول الأخرى. كما تستطيع أن تستخدم تكنولوجيا الانترنت لتقليل القيود المؤسسية وتحسين فاعلية مؤسساتها. وتوفر الانترنت بالفعل في كثير من الدول النامية وسائل للتسجيل بالتعلم، وتحسين تدفق المعلومات، وخفض تكاليف الإلزام بالتنفيذ، وتعزيز المنافسة في الأسواق (الإطار ٨-١). ولكن حتى يتمكن صانعو السياسة من القفز فوق بعض مراحل التنمية من خلال التكنولوجيا، يتعين عليهم أن يزيدوا من فرصة القوى الفاعلة في السوق للحصول على التكنولوجيا. وتؤثر قواعد السوق على فرصة الحصول عليها.

القواعد والمعايير الدولية. تؤدي قوانين تنظيمات المعايير بصفة عامة إلى إنقاص تكاليف المعلومات والإنفاذ عبر الحدود ويمكن أن تعزز كفاءة التجارة. كما أن المعايير الدولية يمكن أن تحقق منافع أكبر بكثير من المعايير التي يتفق عليها ثنائياً بين البلدان، وذلك للدول الفقيرة والغنية على السواء. ولكن حسب المعايير التي يقع عليها الاختيار، قد تكون المعايير الدولية مكلفة للدول الفقيرة وقد تكون لها آثار توزيعية كبيرة بين البلدان.

## الإطار ٩-١

### مساعدة التجديد في القطاع الخاص بتغيير مؤسسي رسمي

طرات لأحد أساتذة الاقتصاد في بنغلاديش فكرة - مساعدة الفقراء على أن يساعدوا أنفسهم بإعطائهم قروضا صغيرة يبدأون بها مشروعاً بالرغم من افتقارهم إلى ضمان أو تاريخ انتمائي. وبدأ العمل في «بنك جرامين» في سنة ١٩٧٦ مستخدماً اتصالاته الاجتماعية بالدوائر الحكومية لإدارة فرع قروي لأحد البنوك الحكومية. وأدى نجاح هذه المحاولة، وما أعقبها من التوسع والتطبيق في فروع البنك الأخرى، إلى أن تغير الحكومة في نهاية الأمر القوانين المنظمة لبنك جرامين. وكان قد تم إنشاء في البداية كجهاز مستقل تحت إشراف حكومي، ثم تحول فعلاً إلى بنك خاص يديره موظف عام، وأصبح في النهاية وبصورة فعالة بنكاً خاصاً يديره فرد من القطاع الخاص ومجلس إدارة مستقل. وأصبح لبنك جرامين حالياً فروع في أكثر من نصف قرى بنغلاديش ويمنح قروضا لأكثر من مليونين من المواطنين.

وفي بيرو بدأ شخص مبتكر مشروعه بتجربة. فقد وجد أن الأمر في ليما يتطلب ٧٢٨ خطوة بيروقراطية حتى يتمكن شخص له حق غير رسمي في الإسكان من الحصول على سند ملكية قانونية. وأعقب ذلك بحملة إعلام استمرت ١٠ سنوات تبثت فيها لرجال السياسة أن ثمة «توافقاً مستتراً في الرأي على الإصلاح» لتبسيط الإجراءات من أجل اكتساب الطابع الرسمي وفي مواجهة التأييد الشعبي الساقط للتبسيط، وافق كونجرس بيرو بالإجماع على قانون لإلغاء الطابع الرسمي على سندات الملكية. ويطبق اليوم إجراء قانوني بسيط لاثبات سندات ملكية الأراضي للفقراء جنباً إلى جنب مع النظام الرسمي.

هاتان القصتان تبيان كيف تستطيع الدولة أن تعمل مع قوى فاعلة من القطاع الخاص لتشجيع التجديد المؤسسي، وذلك بدعمها المباشر للتجارب أو على الأقل بالسماح بالتجربة والاختبار، ثم بتشجيع نموها إذا حققت النجاح. كما تبين القصتان أهمية العوامل الأخرى في تشجيع التجديد. فالارتباطات الاجتماعية والشبكات يمكن أن تقلل من موانع التجربة والانفتاح على المعلومات وتبادلها يهيئ قوة دافعة للأخذ بالتجارب الناجحة وتوسيع نطاقها.

المصدر : De Soto 2000; Yunus 1997

ويستطيع صناع السياسة أن يكرروا التجديدات المحلية الناجحة. ولكن الأمر يقتضى أيضاً أن يتسموا بالمرونة بما يكفي للتخلي عن التجارب غير الناجحة. ولما كان التجديد يمكن أن يأتي من مصادر عديدة، فإن التعاون بين قوى المجتمع الفاعلة المختلفة أمر ضروري، وهو ما أثبتته تطور مؤسسات التمويل الصغير جداً في بنغلاديش، حيث قامت الحكومة بتطويع هيكلها القانوني الرسمي ليتلائم مع التجديد الذي أقدم عليه القطاع الخاص، وكذلك عملية إصدار سندات ملكية الأراضي في بيرو (الإطار ٩-١).

وفي بعض الحالات ربما يدعم منح المزيد من الاستقلال المحلي والمشاركة المحلية والتجارب المؤسسية التي أفضت إلى

حصولها على الانتماء من الأسواق الدولية. والمرجح أن يكون الأخذ الطوعي بهذه المعايير من جانب الشركات التي ترغب في الحصول على الانتماء من الأسواق الدولية مفيداً. ولكن هذه المعايير ليست مناسبة للشركات الأصغر حجماً (الفصل الثالث). وإذا أُجبرت الشركات الصغيرة في البلدان النامية على تطبيق هذه المعايير فإن ذلك سيرفع تكاليفها، وربما يدفع بها إلى أحضان القطاع غير الرسمي.

وحتى تفيد المعايير الدولية حقاً كل البلدان عن طريق تيسير التجارة - وتجنب التحيز المستمر ضد الدول النامية - لابد أن تعكس المعايير الأوضاع القائمة في البلدان النامية. ويشمل ذلك تكاليف الالتزام بالمعايير وكذلك فوائده، والأمر المهم بصفة خاصة هو ما تفرضه من تكاليف على الفقراء. والأسئلة المهمة هي : معايير من التي ينبغي أن يؤخذ بها ولماذا، وما هي العملية التي يدور بمقتضاها التفاوض على هذه المعايير؟ وينبغي أن تكون عملية إصلاح القواعد الدولية عملية شفافة، وأن تكون البلدان النامية مشاركة بصورة إيجابية للتأثير على النتائج لصالحها. غير أن قيود رأس المال البشري قد تحول بين البلدان النامية وبين تمثيل مصالحها. وفي ظروف كهذه قد تستطيع الجهات المناحة أن تساعد في تعزيز تمثيلها، أو قد تستطيع البلدان النامية تجميع مهاراتها الفنية الشحيحة وتجعل لها تمثيلاً مشتركاً في المفاوضات الدولية أو أن تستأجر أخصائيين من القطاع الخاص لتمثيلها.

**التباين داخل البلدان.** قد يكون من المرغوب فيه وجود قدر من التباين في المؤسسات، وذلك لأسباب تتعلق بالكفاءة واغراض التوزيع على السواء، حتى بين الأقاليم داخل البلد الواحد. وحتى الدول الصناعية لا توجد كل القوانين والتنظيمات داخل البلد. فلدى أستراليا وكندا مثلاً قوانين مختلفة في الولايات المختلفة للمعاملات المضمونة. ولدى الولايات المختلفة في الولايات المتحدة قوانين مختلفة للشركات. وهذه الفروق قائمة بسبب الاختلاف في الهياكل الاقتصادية والاجتماعية - وهي اختلافات فقد تكون لا أهمية خاصة في الدول كبيرة الحجم مثل البرازيل والصين والاتحاد الروسي والهند. وبطبيعة الحال، تختلف تكاليف التوحيد في مقابل التنوع تبعاً للمؤسسة والتوزيع النسبي للمكاسب والخسائر. وحيث تكون الآثار التبعية عبر الاختصاصات الولائية كبيرة ويصعب استدامتها على مستوى الاقتصاد الكلى قد تقل استصواب الاختلاف.

### التنوع من أجل تحديد المؤسسات التي تنجح

وحتى عندما تكون البلدان في مستويات متماثلة من التنمية، فإنها تختلف في نواح متعددة - في أعرافها، وجغرافيتها، وثرواتها الطبيعية. والتجديد، الذي يتم غالباً من خلال التجريب، يمكن أن يساعد في تخفيف تلك الاختلافات ويثمر مؤسسات أكثر فاعلية. بيد أن للتجريب أيضاً تكاليفه، وهذه يجب الموازنة بينها وبين المنافع المحتملة.



## الإطار ١-١

## تتوقف آثار التجديد على التوزيع على الجهة القائمة بالتجديد: قوانين الإفلاس في بلدين.

وضعت المملكة المتحدة نظامها للإفلاس من خلال تشريع صريح يعترف بأهمية التعاقد اللامركزي: فالتشريع ينص على أن الشركات حرة في تحديد القواعد التي تتعامل بمقتضاها. وكان للمقرضين والمقرضين في المملكة المتحدة سلطة التجديد من خلال العقود، وبمرور الوقت سجلت الممارسات التجارية في صيغة قانون. وفي الولايات المتحدة يملك القضاة والمشرعون هذه السلطة.

فالنظام في المملكة المتحدة، الذي وضعته القوى الفاعلة في القطاع الخاص الممارسين للاقتراض والإقراض، يتميز اليوم بدرجة كبيرة من تركيز الحقوق لصالح المقرض الرئيسي. فالمطالب المدعى الرئيسي يعين حارسا قضائيا يستخدم سلطاته لغرض واحد وهو سداد القرض الذي قدمه هذا المقرض الرئيسي. ودور المحكمة في هذا الصدد أقل أهمية بكثير مما هو في الولايات المتحدة، وقراره ليس خاضعا للمراقبة القضائية.

أما في الولايات المتحدة، فإن الفصل ١١ من قانون الإفلاس يتميز بالتشديد الجزئي للحقوق بعيدا عن المطالبات المضمونة (أسبقية المقرضين). وقد تم تعديل التشريع الأمريكي عدة مرات في أوقات الأزمات الاقتصادية بناء على طلب القضاة. ففي تلك الأوقات كانت المحافظة على الشركات بدلا من حملها هي الهدف الأعلى منزلة لدى المشرعين والقضاة - مما أسفر عن وضع قانون للإفلاس يحايي المدنيين. وعندما تتوقف شركة في الولايات المتحدة عن سداد ديونها تستطيع أن تطلب الحماية من دائنيها، وتحفظ عادة بسيطرتها على إدارة أعمالها.

المصدر: FRANKS AND SUSSMAN 2000

الأخيرة عند التوصل إلى أشكال مؤسسية فعالة. ويتعين على من يرسمون السياسات أن يتأكدوا من أن التجديدات المحلية الناجحة يمكن الارتقاء بها. كما يجب أن يكونوا على استعداد للتخلي عن الأشكال المؤسسية المتقدمة. فقد جربت هنغاريا مثلا، في السنوات الأولى للانتقال، شكلا معينا من قانون الإفلاس ثم تخلف عنه في وقت لاحق عندما تغيرت الظروف وظهر بديل أكثر فاعلية (الإطار ١-١).

## الربط بين المجتمعات من خلال تدفق المعلومات والتجارة

يشجع التبادل المفتوح للمعلومات والتجارة بناء المؤسسات عن طريق خلق طلب على المؤسسات الداعمة للسوق. التجارة المفتوحة. تحقق التجارة المفتوحة نتائج تتجاوز كفاءة التخصيص.

■ فهي تعرض المشاركين في السوق لمجموعة أوسع، وأكثر تنوعا، من شركاء التجارة، وتزيد الطلب على المؤسسات

التجديد. من ذلك مثلا، أن شركة أجواس أرجنتينا «مياه الأرجنتين»، وهي احتكار تمت خصصته بتولى توصيل مياه الشرب وخدمات الصرف الصحي في بوينس آيرس، عملت في ظل ترتيب مؤسسي جديد لتصميم وسائل جديدة لتنظيم أداء الخدمة. فقد عمل الاحتكار مع الحكومة المحلية، ومع المجتمع المحلي منخفض الدخل، ومع منظمة غير حكومية لإنشاء شكل تنظيمي جديد لتحسين أداء الخدمات. وكان ذلك المجتمع المحلي يجرب نظامين: شبكة للمجاري منخفضة التكلفة ونظام مزدوج لمياه الشرب (بوصلة واحدة بشبكة المياه للكميات منخفضة الحجم وأخرى تسحب من موارد المياه الجوفية لا تصلح للشرب بسبب ارتفاع ملوحتها ولكنها تصلح لأغراض الغسيل والاستحمام). وقد ألغى نظام المياه المزدوج في مرحلة التجريب لأن تطويره كان يتطلب تكلفة مرتفعة: بينما ظلت شبكة المجاري على حالها. ولتوسيع شبكة المياه، اضطلعت أجواس أرجنتينا بالشبكتين معا اللتين بناهما المجتمع المحلي بتكلفة أقل، وقدمت للزيائن مقابل ذلك خصما في السعر. والواقع أنها تعاقدت من الباطن مع المجتمع المحلي على أعمال التوسع<sup>(١٥)</sup>.

والتجديد عن طريق التجريب يمكن أن يحدث عند مستويات مختلفة. فالتجريب والتجديد يحدثان على ثلاثة مستويات على الأقل: رسم السياسات العامة القومية، والممارسات التجارية الخاصة، والعمل المحلي من جانب قادة المجتمعات المحلية والمجتمع المدني (انظر الإطار ١-١٦). وللتجريب المحلي ميزة السماح بتجربة عدد من التجديدات في وقت واحد - مع تكرار ما ينجح منها ووقف ما يفشل. لكن ليس في الواسع ترك كل التجديدات للمجتمعات المحلية أو للسلطات اللامركزية - لأن التصرفات المحلية قد تكون لها عواقب تمس المجتمعات المختلفة، كما أن الإفراط في التجريب قد يؤدي لأن يأخذ كل مجتمع محلي بقواعد مختلفة. كما أن التجديد المحلي يمكن أن يفتح الطريق أمام فئات الصفوة المحلية للاستيلاء على المؤسسات، ومن ثم ينتشر الفساد. وعندما يتم تحديد التجديدات الفعالة يستطيع صانعو السياسة أن يساعدوا على توسيع تلك المؤسسات بتكرارها في المناطق الأخرى (وذلك مثلا عن طريق إصدار قانون) أو من خلال تقاسم المعلومات بشأن هذا التجديد.

القائم بالتجديد هو الذي يحدد التطور المؤسسي. حسب الجهة التي تقوم بالتجديد، قد تتطور المؤسسات بطرق مختلفة (بما يترتب على ذلك من عواقب توزيعية مختلفة). كما يتبين من تطور قانون الإفلاس في المملكة المتحدة والولايات المتحدة (الإطار ١-١). ومثلما يبين التاريخ، فإنه في أثناء عملية التطور، تحايي المؤسسات المتحدة من يسيطرون على العملية.

ويمكن للمحاورات التي تدور بين من يرسمون السياسات ومن ينفذونها وبين من هم خارج عن الحكومة، أن تساعد في نشر المعلومات عن التجديد المؤسسي<sup>(١٦)</sup>. وسوف يسوى التوتر بين مؤسسات التجريب والمعايرة العامة داخل البلدان لصالح هذه

## الإطار ١-١١

### التجريب والتطوير :

#### مؤسسات الإفلاس فى هنغاريا

فى سنة ١٩٩٢ أصدرت الحكومة الهنغارية قانونا للإفلاس يعطى الدائنين حقوقا قوية فى رفع دعاوى الإفلاس. وكان القصد هو فرض قيد قوى على ميزانيات الشركات، وخاصة المؤسسات الكبرى. ولذا نص القانون على أنه يحق للدائن أن يتقدم بطلب لإعلان الإفلاس إذا تأخرت الشركة فى سداد أى دين لمدة ثلاثة أشهر أو أكثر (ويعرف ذلك باسم التدخل التلقائى). ونظرا لأن أنظمة المحاسبة كانت متخلفة، لم تكن المعلومات متاحة بسهولة عن حقيقة أداء الشركات، ولم تكن المعلومات المتاحة يمكن الاعتماد عليها دائما. وبالتالي كان من الصعب تحديد ملأه الشركة أو عدم ملائمتها.

ونج عن قصر المهلة المحددة، وتقرير مثل هذا التدخل القوى لبدء إجراءات الإفلاس أن قدمت دعاوى لتقرير إفلاس أكثر من ٥٠٠ شركة. ولم تكن الحكومة تتوقع هذا العدد الكبير من حالات الإفلاس، وخاصة بين الشركات الصغيرة. وسمح ذلك التدخل التلقائى للحكومة بأن تقدر بسرعة حقيقة أوضاع الشركات. ولكن نظرا لأن المحاكم عرض عليها هذا العدد الكبير من القضايا، فسرعان ما تجمعت لديها خبرة فى معالجتها. وكانت النتيجة : أن ألغت السلطات هذا التدخل فى سنة ١٩٩٨. ولم يترتب على أن زادت قدرة المحاكم على الفصل فى دعاوى الإفلاس فحسب، بل تطورت أيضا أنظمة أفضل للمعلومات سمح للمقرضين برصد حالة الشركات. وقد تطورت ديناميات السوق والمؤسسات الداعمة لها بدرجة تكفى لنلا تعود هناك حاجة إلى القانون.

المصدر : Gray and others 1996.

## الإطار ١-١٢

### التجارة والتغير المؤسسى فى تايلند

فى أوائل القرن التاسع عشر، عندما كان العمل شحيحا والأراضى متوافرة، لم يكن للأراضى قيمة كبيرة فى تايلند. وكانت أسواق المال تتخذ من العبيد وليس من الأراضى ضمنا للقروض. وبالتالي، كانت أسواق الأراضى متخلفة. ولم يكن هناك طلب أو حاجة كبيران إلى تطوير مؤسسات رسمية. ولكن كان هناك نظام قانونى متطور جيدا ينظم المعاملات فى الالتزامات المتعلقة بالعمل ومن الناحية النظرية، كانت الأراضى كلها مملوكة للملك. ولكن من الناحية العملية كان الأفراد يستطيعون أن يستخدموا الأراضى وأن يبيعوها ماداموا يدفعون الضرائب ولا يتركون الأرض بورا أكثر من ثلاث سنوات متصلة.

وفى الجزء الأخير من القرن، انفتح الباب أمام التجارة الدولية، وانخفضت تكلفة النقل، وحدث ازدهار فى تصدير الأرز أسفر عن توسع سريع فى الإنتاج واستخدام الأراضى وازدادت قيمة الأرض، وأصبح التنافس عليها أكثر شديدا. وزاد الطلب على المؤسسات الرسمية، مثل مكاتب التسجيل، لنقل المعلومات والإلزام بتنفيذ الحقوق العقارية.

وردت الحكومة على ذلك، بتنفيذ سلسلة من التغييرات الإجرائية والإدارية، بدأت فى سنة ١٨٩٢. وكانت المبادرة الأولى هى وضع وثائق لحقوق الأراضى، عدلت وحسنت عدة مرات، وصدر التشريع النهائى فى سنة ١٩٥٤. والتشريع الحالى هو حل وسط بين الممارسة التقليدية، التى تسمح للمواطنين بتحويل أراضى الغابات غير المأهولة إلى أراض زراعية تعتبر ملكية خاصة. والاشتراط الأكثر رسمية بأن يكون هناك سند ملكية للأرض يعتمد على عملية مسح تفصيلية.

وهذا التطور المؤسسى لا تنفرد به تايلند، فقد بينت الدول الصناعية أيضا أن التجارة، بتغييرها لمعدلات التبادل التجارى تزيد الطلب على حقوق الملكية الواضحة والحاجة إلى أن تقوم الدولة بتحديددها.

المصدر : Siamwalla and others 1993; Stifel 1976.

السلع المنتجة فى الأراضى، أو عندما دخل إلى صفوف المجتمع المحلى أعضاء جدد.

وقد أجرى بحث تطبيقى امتد عبر أكثر من ١١٠ بلدان، يبين أن مقاييس الكفاءة المؤسسية (مثل نوعية المؤسسات القائمة بتوفير الخدمات العامة، أو النظرة إلى سيادة القانون) ترتبط بشكل ملحوظ بالانفتاح على التجارة الدولية. وذلك هو الحال حتى بعد مراعاة الفروق فى الحجم، ونصيب الفرد من الدخل، والتراث القانونى، والسنوات التى تمارس فيها البلد الاستقلال، وغير ذلك من العوامل (الشكل ١-٥) (١٩).

وقد ارتبط الانفتاح الأكبر على التجارة وأسواق المال بتطور الأنظمة المالية، وهو ما يكشف عنه بوضوح التحليل التاريخى وعبر القطرى. والشركات الكبيرة القادرة على الحصول على التمويل - سواء من خلال الإيرادات المحتجزة أو الروابط القائمة مع المؤسسات المالية - لا يكون لديها دائما حافز لتعزيز الأنظمة المالية التى قد تسهل دخول شركات جديدة إلى أسواقها. ففتح أبواب الاقتصاد أمام التجارة والتدفقات المالية يمكن أن يؤدي

الرسمية من أجل توفير المعلومات والإلزام بتنفيذ العقود (١٧).

■ وهى تساعد الشركات فى التعرف على التكنولوجيا وعلى الأشكال التنظيمية والإدارية.

■ وهى تعرض الأسواق للمزيد من المنافسة والتغييرات فى العائدات النسبية، مما يدفع إلى التغير المؤسسى (انظر ما يلى).

■ وهى تعرض البلدان لمجموعة مختلفة من المخاطر، وربما تساند خلق مؤسسات إضافية لإدارة المخاطر الجديدة.

■ إنها تدخل مشاركين جدد فى السوق من الدول الأخرى أو المناطق الأخرى الذين يطلبون أيضا مؤسسات أكثر فاعلية لتعزيز المعاملات فى السوق.

وحالة تايلند مثال يبين كيف أدى تحرير قواعد التجارة إلى تحول فى العائدات الزراعية - وإلى تغيير مؤسسى فى سوق الأراضى (الإطار ١-١٢) (١٨). وقد شوهدت أنماط مماثلة فى بلدان وقطاعات أخرى. وقد حفز تطور معايير الأرز داخل اليابان بعد أن تم الربط بين الأسواق داخلها (الإطار ١-١٣). وقد تطور الطلب على السندات الرسمية للملكية الأراضى فى كثير من البلدان (الفصل الثانى) عندما أصبح فى الوسع الوصول إلى أسواق



## الإطار ١٣-١

## التطور المؤسسي لأسواق الأرز وتوحيد

مقاييسها في اليابان، ١٦٠٠-١٩٢٠

في فترة توكوجاوا في اليابان (١٦٠٠-١٨٦٨) كان تجار القطاع الخاص المحليون يجمعون ويسوقون حصص الأرز التابعة لكل من الدايمو (الملك الإقطاعي) والفلاح. وكان لابد أن يكون التجار كبارا، لأن سوء النقل البري كان يتطلب شحن الأرز بمراكب شراعية كبيرة ثم بمراكب بخارية - وهي عملية مكلفة وتنطوي على مخاطر. وعندما امتدت شبكة الخطوط الحديدية إلى المناطق المحلية، بدأت الأسواق المجزأة محليا تشكل سوق وطنية. ومع وفورات الحجم في النقل وما يرتبط به من مخاطر، أصبح صغار التجار قادرين على تسويق أرزهم، واستخدام شحنات صغيرة من مراكز محلية متعددة.

وزادت المنافسة بين صغار التجار من مناطق إنتاج الأرز المختلفة الضغط للتوحيد القياسي لدرجات الأرز ومراتبه. وكفلت النوعيات والمعايير الأفضل والأكثر استقرارا ارتفاع الأسعار في الأسواق الحضرية. وشرعت جماعات من المزارعين والتجار في اتخاذ المبادرة بتصنيف نوعيات الأرز في مختلف المناطق. وبحلول عام ١٩٠٠ تحولت هذه الجهود الطوعية إلى تنظيمات رسمية من جانب هيئات الحكم المحلي، التي شرعت في تحديد معايير لتعبئة الأرز المشحون إلى المناطق الأخرى. وبحلول عام ١٩١٠ كان هناك ٣٣ مخزنا لتحديد درجات ومراتب الأرز، تديرها شركات خاصة أو جمعيات تعاونية، تقوم بعدة أغراض - التفتيش، تحديد الدرجة، وإعادة التعبئة، والتخزين.

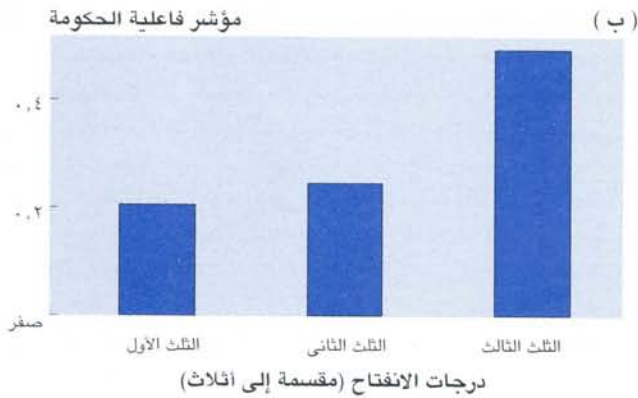
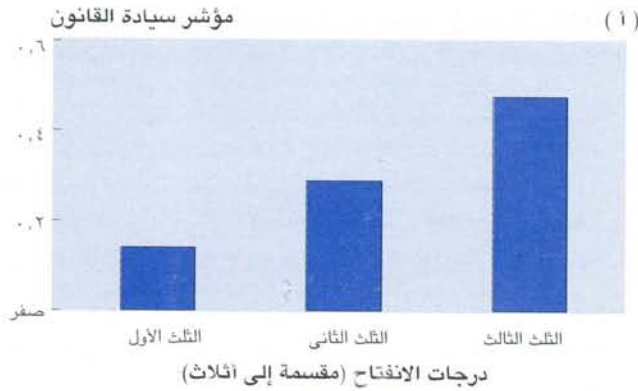
وتبع ذلك تجديدات في التمويل. فعندما كان المزارعون والتجار يحملون الأرز الذي حددت درجته إلى المستودع، كان المستودع يصور «مستند تبادل الأرز». كما استخدمت هذه المستندات، التي تعد سلفا للانتمان مقابل المخزون كضمان للقروض من البنوك. ومكاتب الرهونات، مما خفف من قيود رأس المال التي كان يواجهها المزارعون والتجار.

وأدت زيادة التجارة بين المجتمعات المختلفة إلى تطوير المعايير، التي أخذ بها في البداية تجار القطاع الخاص، ثم أخذت بها الحكومة فيما بعد. وشجعت هذه التغييرات المؤسسية المبكرة على إنشاء مؤسسات جديدة لمساندة المبادلات في السوق.

المصدر: Kawagoe 1998.

## الشكل ٥-١

## زيادة الانفتاح ونوعية المؤسسات



ملاحظة: تبين الأشكال العلاقة الجزئية (بعد مراعاة تأثير الفروق في الأنظمة القانونية، والتنوع العرقي، ونصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي، وسنوات الاستقلال للبلد المعنى، وحجم البلد، وعدم المساواة في الدخل، بين مؤشر لسيادة القانون وفاعلية الحكومة ودرجة الانفتاح بالنسبة لأكثر من ١٠٠ بلد في ١٩٩٨-١٩٩٨. وقد قسمت البلدان إلى ثلاث مجموعات متساوية في الحجم.

المصدر: Islam and Montenegro forthcoming, *World Development: Report 2002 background paper*.

الفقيرة على ضعف أنظمتها القضائية، فإنها تستطيع أن تصدر الإلزام بتنفيذ العقود إلى دول أخرى. ففي صفقات البنية الأساسية التي يقوم فيها مستثمرون من الدول الغنية باستثمار أموال في الدول الفقيرة مثلا، يمكن استخدام نصوص التحكيم الدولي في حالات النزاع.

التدفق الحر للمعلومات. إن التبادل الحر للمعلومات، وهو من دوافع التطور المؤسسي، يمكن أن يحسن نوعية المؤسسات القائمة الأخرى كما يخلق طلبا على مؤسسات جديدة. وتحسن المعلومات يجعل رصد سلوك الناس أكثر سهولة. وهذه القدرة على رصد السلوك تؤدي إلى تغييره وإلى تحسين نوعية المؤسسات حتى إذا لم يتغير الهيكل المؤسسي. كما أن تحسن المعلومات يمكن أن يغير العادات الاجتماعية وبالتالي يغير حوافز الناس للمشاركة

بصورة آلية إلى إنقاص الربح والتربح الذي تحصل عليه المنشآت القادرة من فرصتها التفضيلية في الوصول إلى المؤسسات المالية. وبمرور الوقت قد يؤدي تناقص الربح والتربح إلى تقليل المعارضة لإصلاح القطاع المالي (٢٠).

وبدلا من قيام صانعي السياسات بتحسين أنظمتهم الخاصة فإنهم في الاقتصادات المفتوحة يستطيعون استيراد جوانب بكاملها من الأنظمة المؤسسية: القوانين، التنظيمات، وأنظمة الإلزام بالتنفيذ. وبسبب المشاكل السياسية وتكاليف استيراد أجهزة أجنبية، بما في ذلك رأس المال البشري الأجنبي، لا تتوافر أمثلة عديدة. فقد سمح كثير من البلدان للبنوك الأجنبية بالعمل في القطاع المالي المحلي، مما سمح للخدمات المالية بأن تنمو حتى في وجود أنظمة إشرافية وتنظيمية متخلفة. وحتى تتغلب البلدان

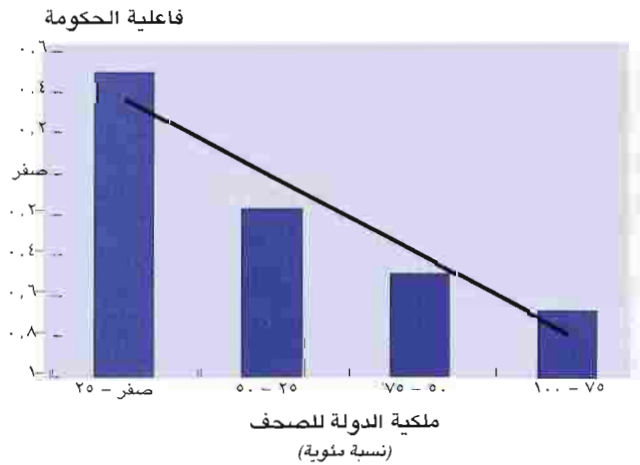
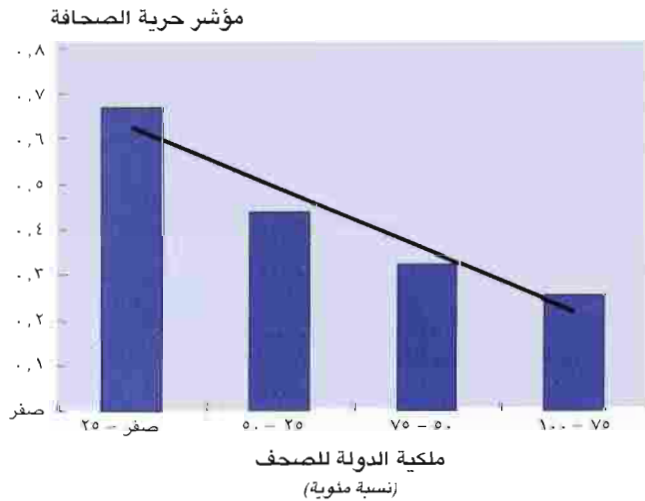
إصلاحات قللت من الوقت اللازم للحصول على التراخيص من سنوات إلى أيام<sup>(٢٢)</sup>. وعندما يكون تدفق المعلومات ضعيفا في اقتصاد ما، تكون القواعد التنظيمية والسياسات غير واضحة. وبالتالي فإن الشركات التي يتم تنظيمها والزبائن لا يعرفون، أو لا يستطيعون أن يتوصلوا إلى التنظيمات التي تطبق عليهم أو كيفية الامتثال لها<sup>(٢٣)</sup>.

#### تشجيع المنافسة - بين المناطق، والشركات، والأفراد

تقوم المنافسة بين الاختصاصات الولائية وبين الشركات في أسواق المنتجات، وبين الأفراد بدور كبير في التغيير المؤسسي<sup>(٢٤)</sup>. وكثيرا ما تعرقل الهياكل المؤسسية القائمة

الشكل ٦-١

#### تنوع موردى المعلومات ونوعية المؤسسات



المصدر : Djankov and others 2001, World Development Report 2002 background paper.

في مختلف المؤسسات. كما أنه يستطيع أن يوفر معلومات لصانعي السياسة وغيرهم من المشاركين في السوق عن منافع الإصلاح المؤسسي والقيود عليه.

ويمكن أن تعزز المعلومات المستمدة من وسائل الإعلام والمعلومات منخفضة التكلفة المستمدة من شبكة الانترنت عمل المؤسسات العامة. وتبين الدلائل أن الفساد، مثلاً، أقل في الدول ذات الصحافة الحرة (الإطار ١-١٤). كما أن هناك دلائل على أن وسائل الإعلام الحرة، باعتبارها كاجبا للتصرفات السياسية، يمكن أن تزيد من وعي صناع السياسة بالآثار الاجتماعية للسياسات، وتحسين توفير الخدمات الاجتماعية. وقد توصلت دراسة أجريت في الهند إلى أن وسائل الإعلام أثرت على كيفية استجابة الحكومة للسيول والمجاعات : فقد كان توزيع مواد الإغاثة أكبر في الولايات التي يزيد فيها توزيع الصحف. وكلما زادت المعلومات التي توفرها وسائل الإعلام المحلية، زادت قدرة المواطنين على أن يطوروا بفاعلية رأيا جماعيا وعلى أن يضغطوا على الحكومة<sup>(٢١)</sup>.

وبينت البحوث الحديثة التي أجريت من أجل إعداد التقرير الحالي أن التنافس في توفير المعلومات يمكن أن يزيد من تأثير وسائل الإعلام على نوعية المؤسسات. فعلى سبيل المثال، حيث لا تتحكم الدولة في المعلومات عن طريق الاحتكار أو الملكية المركزة لصناعة الإعلام، تستطيع وسائل الإعلام أن تقوم بدور كبير في الحد من الفساد (الشكل ٦-١) ويمكن توقع أن يكون للاحتكارات الخاصة للإعلام أثر مماثل.

ومن شأن المعلومات المتوافرة عن المنافع والتكاليف المحتملة لترتيبات مؤسسية معينة أن تغير الحوافز لدى المشاركين في معاملات السوق والطلب على المؤسسات. ففي نيبال دفع نشر الحقائق البسيطة عن تكاليف إصدار تراخيص الأعمال - سواء من حيث الوقت المنصرف والرشاوى المدفوعة - الحكومة لإجراء

#### الإطار ١-١٤

#### دور وسائل الإعلام في مكافحة الفساد في كينيا

في سنة ١٩٩٦، كشف عدد من المحققين الصحفيين من جريدة مملوكة ملكية خاصة عن أدلة على انتشار الفساد في وزارة الصحة في كينيا. حيث تم التدبير لشراء مواد كيميائية غير معتمدة لمعالجة الملاريا من خلال شركة أجنبية بسعر يزيد كثيرا على السعر الذي تبيع به الشركات المحلية. كما ورد أن وزير الصحة دفع للشركة الأجنبية ٤٠٠ مليون شلن كيني، رغم أن الوزارة لم تتسلم أى سلع مقابل هذا المبلغ. وكشفت الصحف عن هذه الوقائع ونشرت أنباء يومية عن الفضيحة. وفي نهاية الأمر، أقيل الوزير من منصبه تحت الضغط المستمر من جانب الصحف.

المصدر : Githongo 1997; Stapenhurst 2000

## الإطار ١-١٥

## المنافسة وتطور قانون الشركات

خلصت دراسة عن التغيير القانونى فى ١٠ مناطق للسلطان القضائى. تشمل دولاً صناعية ودولاً نامية على السواء. على امتداد أكثر من ١٠٠ سنة. إلى أن المنافسة بين الشركات العاملة داخل البلدان وعبر الحدود لها دور مهم فى إحداث التغييرات فى قوانين الشركات وكانت التغييرات تحدث غالباً كرد فعل لوقوع أزمات. أو بسبب الضغوط التنافسية. أو كجهد مقصود لتوحيد قوانين الشركات عبر البلدان.

وتلقى الدراسات التى أجريت على أوروبا فى أواخر القرن التاسع عشر الضوء على التنافس بين الولايات القضائية على تطوير قوانين الشركات. وقد حدث تحول من أنظمة منح الامتيازات. التى كان الحكام بمقتضاها يمنحون صك تكوين الشركات حالة على حدة. وفى أحيان كثيرة على سبيل المنة الخاصة. إلى نظام للتسجيل يمكن بمقتضاه لاية شركة تستوفى حداً أدنى من الاشتراطات أن تقدم لتسجيل نفسها. وعلى سبيل المثال. حدث التحول فى فرنسا فى سنة ١٨٦٧. نتيجة لتوسع الشركات الإنجليزية فى أعمالها فى القارة الأوروبية. وبمجرد أن سمحت فرنسا للشركات التى أنشئت فى إنجلترا بالعمل كشركة قائمة فى فرنسا. بدون موافقة خاصة من البرلمان. واجهت ضغطاً من الشركات المحلية للتحلى عن شرط الحصول على امتياز فى الداخل.

وتقدم إسرائيل فى ١٩٩٩. واليابان فى التسعينيات. وشيلي فى ١٩٨١. ودولاً فى الولايات المتحدة (التي شهدت تغييرات مستمرة) أمثلة على مناطق السلطان القضائى التى غيرت قوانين الشركات استجابة لضغوط المنافسة فى القرن العشرين.

المصدر : Pistor and others 2000, *World Development Report* 2002 background paper.

المنافسة. والمنافسة تجعل المؤسسات أكثر فاعلية أو أقل لتأثيرها على العائدات النسبية وتغيير حوافز القوى الفاعلة. من ذلك مثلاً. أنه عندما تزيد المنافسة فى الأسواق. قد تصبح المؤسسات التقليدية المعتمدة على العرف غير ملائمة أو تغدو بالية<sup>(٢٥)</sup>. ويمكن للمنافسة أن تحد من فاعلية الجماعات المغلقة. مثل النقابات المهنية أو شبكات الأعمال التى يعتمد وجودها وتأثيرها على قدرتها المتفوقة فى الحصول على مدخلات مثل المعلومات. وقد يخلق ذلك الطلب على مؤسسات جديدة أو تحسين نوعية مؤسسات قائمة بتغيير سلوكها. وفى أماكن مختلفة مثل تايلند وأوغندا. أدت زيادة المنافسة على الأراضى إلى زيادة المنازعات عليها وخلقت طلباً على إجراءات لتسجيل المعاملات رسمية بدرجة أكبر. وأدت المنافسة فى أسواق المنتجات إلى تغييرات مؤسسية فى أسواق العمل (الفصل السابع). وهناك بعض الدلائل على أن التنافس بين الشركات يمكن أن يكون بديلاً جزئياً لحقوق المساهمين القوية فى دفع المديرين للتصرف بما يحقق مصلحة الملاك.

والشركات التى تتنافس فى أسواق المنتجات. المضطرة إلى تحسين الكفاءة. لديها حافز للضغط على صانعى السياسة لدفعهم إلى تنفيذ تغييرات مؤسسية تنقص تكاليفها. كما تؤثر المنافسة على توزيع المكاسب بين القوى الفاعلة فى السوق. وبالتالي زيادة المطالبة بالتغيير المؤسسى بين من يريدون أن يحافظوا على مكاسبهم فى ضوء تغير العوامل الاقتصادية. ولكن قد تكون هناك حاجة فى بعض الأحيان إلى مؤسسات. مثل القواعد التى تنظم الملكية الفكرية. للحد من درجة المنافسة فى الأسواق ولتشجيع التجديد.

وبالنسبة للشركات العاملة فى أسواق رأس المال الدولية. تستطيع المنافسة أن تنتج طلباً على مؤسسات أفضل. مثل معايير المحاسبة (الفصل الخامس). وبدورها فإن البنوك المحلية. حتى تتنافس مع البنوك الأجنبية خارج أسواقها الوطنية. ربما تضغط على واضعى تنظيماتها من أجل تحسين قواعدها التحوطية. وقد حدث ذلك فى المكسيك بعد توقيعها اتفاقية أمريكية الشمالية للتجارة الحرة. وتذكر دراسة للبنك الدولى تنظر الأداء المؤسسى. المنافسة باعتبارها عنصراً أساسياً يؤثر فى الأداء المؤسسى. لأنها تغير الحوافز المتوافرة لدى الأفراد للنجاح<sup>(٢٦)</sup>.

كما أن التنافس بين الاختصاصات الولائية المختلفة يعزز التطور المؤسسى. وقد بينت دراسة لتطور قوانين الشركات أن المنافسة بين البلدان - وبين الشركات الأجنبية التى تعمل فى بلد ما - خلقت ضغوطاً لتغيير قوانين الشركات (الإطار ١-١٥) وفى الولايات المتحدة أدى التنافس بين الولايات إلى اجتذاب بيوت الأعمال إلى تطوير المؤسسات مختلفة الأشكال فى شتى الولايات. من ذلك مثلاً. أن قوانين الإفلاس الشخصى وقوانين الشركات تتباين عبر الولايات. كما تتباين أنظمة التعليم بين المناطق.

وقد تحتاج الأسواق التى بها قدر أكبر من المنافسة إلى قدر أقل من المؤسسات الرسمية. لأن المنافسة يمكن أن تحل محل التنظيمات. ولنأخذ مثال البنية الأساسية: فقد سمح ازدياد المنافسة الذى أصبح ممكناً. مع تغيرات التكنولوجيا. لوضعى التنظيمات بإنقاص تكرار مراجعة الأسعار (الفصل الثامن). وأصبحت القطاعات التى كانت تعتبر فى السابق احتكارات طبيعية تنافسية احتمالاً. ولذا تعتمد الحكومات الآن على المنافسة بدرجة أكبر فى تحقيق النتائج المتبتغة. مثل توفير الخدمات للمستهلكين بأسعار يطيعونها.

ولكن المنافسة من جانب موردي البنية الأساسية الجدد يمكن أيضاً أن تعقد التنظيم. فقبل خصخصة الاحتكارات الحكومية فى كثير من البلدان. كانت احتكارات البنية الأساسية الحكومية تدعم بعض الزبائن على حساب البعض الآخر - مما كان يؤدي فى حالات كثيرة إلى إنقاص التكلفة للأسر الفقيرة. وذلك باقتضاء أسعار أعلى من دوائر الأعمال. وبعد الخصخصة. وجدت الحكومات الساعية لحماية الزبائن الفقراء. أن من الصعب وضع تنظيم للشركات التى تمت خصخصتها بطريقة توفر أرباحاً كافية



تحصيلات تزيد على حد معين. كما سمح للحكومات المحلية بأن تفرض ضرائب إضافية ولا تتقاسمها مع الحكومة المركزية.

ولكن ليست الإصلاحات متساوية الصعوبة من الناحية السياسية. فقد توجد بعض المؤسسات غير الفعالة، جزئياً لعدم وجود مجموعات مصالح تضغط من أجل التغيير - وليس لأن بعض مجموعات المصالح تعارض التغيير. أو قد لا تتوفر لمن يعارضون التغيير قوة سياسية كبيرة. وأياً كان السبب، يمكن التعجيل بالإصلاحات في هذه المجالات. وحيث إن هذه الإصلاحات تولد قوى ودوائر مناصرة جديدة، فيمكن أن تؤدي إلى نشوء طلب على إحداث تغيير أكبر. والمفتاح هو العثور على الفرص والعمل في هذه المجالات.

وبالرغم من أن التطور المؤسسي الأهلى يستجيب للتغيرات فى الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، فإن المسألة المحورية فى استيراد الأنظمة هى تدبر المنازعات التوزيعية. ويخلق التغيير المؤسسي فائزين وخاسرين. فقوانين الإفلاس مثلاً تعين حقوق الدائنين فى الدخل والأصول. وتوزع قوانين الشركات الحقوق بين الملاك والمديرين والحكومة. وتحول التنظيمات التى تغطي توفير الخدمات للفقراء المكاسب الاقتصادية من المنتجين إلى المستهلكين الفقراء وبين مستويات الحكومة (الفصل الثامن).

ويحدد توزيع السلطة بين مستويات الحكومة المختلفة بدرجة كبيرة نوع البنية التنظيمية التى يرجح أن تتسم بالكفاءة. وتؤكد دراسة عن تطور تنظيم البنية الأساسية أجريت من أجل هذا التقرير، أن تخصيص السلطة التنظيمية فى البلدان التى أصبحت صناعية حالياً، تبع على نحو وثيق الهياكل السياسية لتلك الدول<sup>(٢٧)</sup>. وتؤثر درجة المركزية السياسية والإدارية فى أى بلد بدرجة كبيرة على تدخل المستوى الأعلى للحكومة فى التنظيم. وفى الولايات المتحدة - حيث الولايات كبيرة الحجم وتتمتع بقدر كبير من الاستقلال الذاتى - انتقل التنظيم المحلى لامتيازات المياه والكهرباء بالتدريج إلى التنظيم على مستوى الولاية. ومما عجل بالمزيد من المركزية، انتشار الفساد فى البلديات أو قضايا التنظيم المعقدة بين الاختصاصات الولائية المحلية. وتقليدياً، تطور تنظيم شركات البنية الأساسية فى الاحتكارات الطبيعية استجابة للضغط السياسى من جانب الشركات أو المجتمعات المحلية. وفى مواجهة الأسعار المرتفعة والأرباح المرتفعة، طالب الرأى العام الحكومات بالتدخل. وعلى عكس ذلك، يوجد فى فرنسا نظام سياسى شديد المركزية وأخذت بوجه عام ببنية تنظيمية أكثر مركزية بكثير.

وعند استيراد أجهزة تنظيمية من الدول الصناعية وازدراعاها، لا بد أن تؤخذ فى الاعتبار الهياكل السياسية المحلية وتوازن القوى المحلى، إلى جانب نوعية المعلومات المتاحة لمختلف مستويات

للشركات فى نفس الوقت الذى توفر فيه خدمات كافية للفقراء (الفصل الثامن).

وهناك أوقات يكون من المرغوب فيه وجود المؤسسات التى تحد من المنافسة. وقد يتطلب الأمر احتمال قدر من التبريح فى السوق من أجل تمويل الأخذ بتكنولوجيا جديدة، وقد تكون هناك حاجة إلى مؤسسات تحد من المنافسة من أجل تطوير السوق. كما أن تنظيم درجة المنافسة بين البنوك قد يعزز الاستقرار المالى بإنقاص الحوافز على تحمل المخاطرة.

### كيف تؤثر القوى السياسية والضغوط الاجتماعية والصدمات على وتيرة التغيير؟

قد تؤدي القوى السياسية والضغوط الاجتماعية إما إلى التعجيل بتطوير المؤسسات الجديدة أو إلى تأجيله. كما قد يتأثر تحول التوازنات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية بدوره بالجهود الحكومية الرامية لإصلاح المؤسسات. بيد أن الدولة فى الأسواق الصناعية ممنوعة من إدخال تغيير تعسفى على القواعد والقوانين، وغالباً ما يكون هناك تدقيق وموازنة أكثر على شتى القوى الفاعلة، عامة كانت أو خاصة.

**القوى السياسية.** توجد المؤسسات جزئياً لأن هناك بعض الدوائر تكسب من وجودها وبالتالي تتوافر لها الحوافز والنفوذ اللازم لدعمها. ويكون لهذا الجانب التوزيعى أهمية خاصة عندما تفيد المؤسسات مجموعة صغيرة أو أقلية فى المجتمع تكون تكلفة العمل الجماعى بالنسبة لها منخفضة والمنافع كبيرة. ويستطيع التدقيق والموازنة على السلطة السياسية، من جانب الشركات ومجموعات المصالح، أن تساند مصالح الأغلبية. ولكن مصالح الأقلية قد تتعارض فى بعض الأحيان مع تعديل المؤسسات.

وقد يتعين على صانعى السياسات الراغبين فى الشروع فى الإصلاح إلى إنشاء مؤسسات جديدة بدلاً من تعديل المؤسسات القائمة. ويرى البعض أن ذلك كانت له أهميته فيما حدث مؤخراً من إنشاء سلطة تنظيمية للاتصالات السلكية واللاسلكية فى المغرب. ولكن حتى على الرغم من إقامة مؤسسات جديدة قد تكون مستصوبة، فإن تكاليف العمل الجماعى - بما فى ذلك ما يتعلق بجمع المعلومات، والإنفاذ، والتنافس - قد تكون كبيرة بالقياس إلى المنافع المتصورة بحيث تحبط تشكيل تحالف سياسى جديد يناضل من أجل التغيير المؤسسى.

وغالباً ما تتغير المؤسسات عندما تضعف قوة من يستفيدون من الهياكل القائمة بصورة مباشرة، أو عندما لا يعودون يجنون منافع منها بحيث لا يعود لديهم حافز لمقاومة التغيير. ومن وسائل التعجيل بالتغيير المؤسسى استقطاب معارضى التغيير. وفى الصين بعد سنة ١٩٧٨، تم تشجيع الحكومات المحلية على تحصيل الضرائب الاتحادية بأن سمح لها بأن تحتفظ بأية

## الإطار ١-٦

## التفاعل بين القوى الاجتماعية والسياسية والاقتصادية في إصلاح مؤسسات الأراضي في الصين

توافق في الرأي بشأن الهياكل المؤسسية اللازمة لحماية مصالح المزارعين سببا في تباطؤ التنفيذ الفعلي لعقود الأراضي.

وفي بعض الحالات كانت إعادة تصحيح تخصيص الأراضي انعكاسا أيضا لرغبة المسؤولين المحليين في المحافظة على نفوذهم. إذ ظلت السيطرة على الأراضي من أهم مصادر القوة الاقتصادية والسياسية للمسؤولين المحليين. وربما نتيجة لذلك أن اختلفت قواعد نظام الأراضي المتعلق بالحيازة الرسمية وغير الرسمية على السواء - والممارسات اختلافا واسعا في مختلف أنحاء البلد. وبالرغم من أن الحكومة المركزية وافقت على حيازات تمتد ١٥ سنة، ثم ٣٠ سنة، فإن ذلك لم ينفذ. وبيّنت البحوث الميدانية أن المسؤولين في المقاطعات والمناطق الولاية التي تعتمد اعتمادا كبيرا على الزراعة يرجح أن تكون مصالحهم متماثلة مع مصالح المزارعين أكثر من اتفاقها مع مصالح المسؤولين المحليين.

وقصة الصين تكشف عن بعض الدروس المهمة المتعلقة بإصلاح المؤسسات:

- كان للتجريب دور أساسي في إصلاح المؤسسات، وكان في هذه الحالة على المستويات المحلية. وكان الحكومة المركزية دور مهم في التصديق على تجربة ناجحة وبالتالي التعجيل بقبولها في كل أنحاء البلد.
- إن إصلاح المؤسسات يستغرق وقتا. وسوف يستمر تعديل سياسات الأراضي في الصين نظرا لأن عددا من القضايا المهمة تمت معالجتها لكن هناك مؤسسات مساندة أخرى تظهر مع الوقت.
- في مراحل مختلفة من عملية الإصلاح المؤسسي، تباين دور القادة المحليين مقابل دور القادة الآخرين بصورة كبيرة.
- عند تغيير الأعراف المستقرة، يجب أن تكون الحكومات مدركة للدور المزودج الذي تضطلع به المؤسسات - وهو في هذه الحالة دور رسمي ولكنه في حالات أخرى كثيرة غير رسمي - في التأثير على الكفاءة والانسجام على السواء، وتؤثر الشواغل الاجتماعية على سرعة الإصلاح. ويمكن للمراعاة الصريحة لهذه القضايا أن تساعد صانعي السياسة للاضطلاع بالإصلاح المؤسسي.

المصدر: Prosterman, Schwarzwald, and Hanstad 2001, *World Development Report 2002 background paper*.

قبل سنوات الستينيات، كانت الأراضي الريفية في الصين مسؤولة الكوميونات. وفي أوائل الستينيات بدأ المزارعون في مقاطعة انهوى في المطالبة بإعادة هيكل الكوميونات بحيث يمكن ربط الإيراد بالعمل. وشرع القادة المحليون في التجريب، فسمحوا لبعض الأسر بالتعاقد على قطع فردية من الأرض. ودفعت التجربة آخرين للضغط للحصول على قطع أرض خاصة بهم، وأدت زيادة الإنتاجية الناجمة عن ذلك إلى موافقة القادة المحليين على هذا النظام بصورة رسمية. وفي ذلك الوقت، لم تتدخل الحكومة المركزية في الأمر. وبعد ذلك أوقف العمل بهذا فيما بعد جزئيا بسبب عدم موافقة الحكومة المركزية. ثم حدث في سنة ١٩٧٨ جفاف حاد في انهوى نتجت عنه أزمة في الأغذية، وسمح القادة الإقليميون للأسر بزراعة أية أراض لا تتمكن المزارع الجماعية من استغلالها. ولم تلبث القرى المجاورة أن حاكت هذه الممارسة.

وبدأت الحكومة المركزية في قبول التجديدات المؤسسية المحلية بعد ما يقرب من ٢٠ سنة، عندما واجهت أزمة اقتصادية، واعتمد المسؤولون في الحكومة المركزية رسميا نظام المسؤولية العائلية، وبمقتضاه تستطيع العائلات أن تتعاقد مع القادة المحليين لإنتاج المحاصيل في أراضيها الخاصة. وكانت التوزيعات الأولية، وإن اختلفت من قرية إلى أخرى، متماثلة في الأساس داخل القرية الواحدة. وبعبارة أخرى فإن الاعتبارات الاجتماعية والإنتاجية هي التي حددت تخصيص الأراضي في الانتقال للحقوق الفردية والحقوق ذات الطابع الأكثر رسمية. ولكن العقود المبرمة مع العائلات لم تضمن لها حقوقا مستقرة تماما لاستخدام الأراضي. وبالرغم من أن تلك الحقوق كان المفترض أنها تخصص لعدد من السنوات، فقد لجأ معظم القرى في الصين إلى اتباع ممارسة إعادة تصحيح حيازات الأراضي بصورة دورية تبعا للتغيرات في تكوين العائلات. ولم يكن المزارعون والمسؤولون الصينيون على رأي واحد بشأن الاعتبارات الاجتماعية في مقابل اعتبارات الكفاءة. وبيّنت استطلاعات آراء المزارعين في التسعينيات أنهم يرغبون في حقوق أكثر استقرارا، ولكن كثيرين أيضا فضلوا إجراء التعديلات من وقت لآخر. وكشف المزارعون الصينيون عن استعداد أغلبيتهم الساحقة لتأييد سياسة عدم التعديل إذا أمكن علاج مصادر قلقهم بشأن رفاهيتهم بوسائل أخرى (مثل المعاملة التفضيلية في تخصيص الأراضي البور أو في الضرائب). وربما كان الافتقار إلى توافر

للإيرادات لتحرير تحصيل الضرائب من النفوذ السياسي فما الذي يحدد مدى نجاح هذه الإصلاحات؟ إنه السلطة الممنوحة لهذه المؤسسات، والالتزام السياسي بدعم استقلالها بدرجة أكبر (الفصل الخامس).

كما يؤثر عدم الاستقرار السياسي على الاستثمار داخل البلدان، وهو ما تبينه الدراسات التطبيقية عبر البلدان. ففي البلدان الأكثر استقطابا والأقل استقرارا من الناحية السياسية، يكون صناع السياسة أقل التزاما بدعم النظام القانوني وحماية حقوق الملكية الخاصة<sup>(٢٠)</sup>. ويؤدي ضعف حقوق الملكية في الدول غير المستقرة سياسيا إلى نقص الاستثمارات.

الضغط الاجتماعي. تؤثر الهياكل الاجتماعية مثل عدم المساواة في توزيع الدخل وفي نفوذ مختلف المجموعات العرقية، أيضا على الطلب على الإصلاحات المؤسسية وعلى استمرار تلك الإصلاحات (الإطار ١-٦).

الحكومة. ولهذه المسائل أهمية خاصة في الدول كبيرة الحجم مثل البرازيل والهند وروسيا؛ وتميل مشاكل المعلومات على المستوى القومي لأن تكون أكثر حدة، ولكن قد يكون حادا أيضا خطر الاستحواذ التنظيمي على المستويات المحلية. وإذا كان التحليل الاقتصادي قد يدعو إلى تصميم معين من أجل بناء مؤسسات ناجحة، فلا بد أن يؤخذ في الاعتبار أيضا الواقع السياسي والاجتماعي ودينامياته.

وبين التاريخ أن السياسة تؤثر في تطور الأنظمة المالية<sup>(٢٨)</sup>. فالمؤسسات المالية، ولأسيما البنوك، تهوى للحكومات سبيلا سهلا بتوجيه الموارد الاقتصادية إلى الاتجاهات التي ترى أنها مستصوبة سياسيا<sup>(٢٩)</sup>. ويتوقف عمل الأجهزة الحكومية الفعال، مثل أجهزة تحصيل الضرائب وسلطات الإشراف المالي بصورة حاسمة على السياسة والتدقيق والموازنة على السلطة السياسية. وقد حاول كثير من الدول النامية مؤخرا أن ينشئ وكالات مستقلة

ويؤخذ من التجربة الحديثة لاقتصادات شرقى آسيا أن السياسات الرامية إلى تحقيق المساواة، عن طريق الاستثمار فى التعليم، يمكن أن تغلّ عائدات مرتفعاً. فالأشخاص الذين يجيدون القراءة والكتابة والمتعلمون يزداد احتمال مشاركتهم فى المؤسسات الرسمية المساندة للسوق والمطالبة بها. ويقدم هذا التقرير بعض الإرشادات بشأن بناء المؤسسات فى القطاعات الاجتماعية (الإطار ١-١٧). ويمكن أن تنهض زيادة الفرص بهذا السبيل بالتلاحم الاجتماعى، وهو أمر جوهري لتكوين توافق الآراء بشأن الإصلاحات. كما أن عدم المساواة الكبيرة الأولية فى الثروة فى الأسواق المغلقة يمكن أن يخلق أوضاعاً تستطيع فيها المصالح الاقتصادية القوية أن «تستحوذ» على الدولة، مما يسفر عن هياكل تنظيمية تؤيد مصالحها الضيقة ويحول دون نشوء الأسواق عريضة القاعدة. ويستطيع المشاركون فى السوق أن يقوموا بدور أساسى فى تصميم المؤسسات التى تؤثر فى معاملاتهم. ويمكن أن يفرض خلق المؤسسات الشاملة التى تتمتع بقدر أكبر من الشرعية الاجتماعية - الأنظمة التى تستطيع فيها مصالح دوائر الأعمال والحكومات أن تعمل معا بطريقة مفتوحة وشفافة لإنشاء المؤسسات - إلى تقدم أسرع مما يحدث فى الأنظمة المغلقة.

الصدمات. تؤدى الصدمات الكبيرة للأنظمة الاقتصادية والسياسية إلى تغيير ميزان القوى الاقتصادى والاجتماعى والسياسى - وبالتالي إلى تغيير فاعلية المؤسسات. وتؤدى الصدمات فى بعض الأحيان إلى عرقلة الإصلاح، وتؤدى فى أحيان أخرى إلى التعجيل به. وفى أوقات الكساد الاقتصادى مثلاً تتعرض دوائر الأعمال والجماعات المالية غالباً لقدر أكبر من الفحص والتدقيق. ويقال إن فترات الكساد الاقتصادى فى أوروبا انقصت الدعم السياسى والاجتماعى للتنمية المالية، ولاسيما تنمية أسواق الأسهم<sup>(٣٣)</sup>. ولكن التجارب القطرية تبين أيضاً أنه نظراً لأن المؤسسات المساندة للسوق تحتاج إلى قدر من الاستقرار حتى تحقق فاعليتها، فقد يتطلب الأمر صدمات إقتصادية أو سياسية كبيرة لتحقيق التغيير - فيما عدا التغيير التدريجى. ويتطلب الأمر فى بعض الأحيان عدداً من الصدمات الكبيرة<sup>(٣٤)</sup>. وبالنسبة لمن يرسمون السياسات ولرجال السياسة، فإن فترات الأزمة قد توفر فى بعض الأحيان فرصاً، فى بعض القطاعات على الأقل، لإجراء إصلاحات مؤسسية أكثر جسارة - وهى فرص ينبغي اغتنامها.

وبين تحليل تفصيلى لتطور قانون الشركات فى البلدان الصناعية والنامية أن الأزمات الاقتصادية تخلق طلباً على الإصلاح. ومثال ذلك، أن الأزمات المالية الأخيرة أثرت على الإصلاح فى ماليزيا (الإطار ١-١٨)<sup>(٣٥)</sup>.

كذلك تخلق الصدمات فى مجال التكنولوجيا طلباً على مؤسسات جديدة، ويقتضى الأمر أن ينشئ المخططون مؤسسات جديدة للتعامل مع الفتوحات التكنولوجية من قبيل الانترنت. ومن ذلك مثلاً، أن انتشار الأعمال المصرفية الالكترونية وتوفير المعلومات المالية وغيرها عن طريق الانترنت تتيح تكاليف أقل للمعاملات - وفرصاً جديدة للغش.

وتعنى الزيادة فى عدم المساواة أحياناً انخفاضاً فى نوعية المؤسسات. ويؤخذ من أبحاث تطبيقية عبر البلدان - باستخدام مؤشرات للتنمية المؤسسية تقيس سيادة القانون، والفساد، وإنفاذ حقوق الملكية، والرقم القياسى الإجمالى لهذه المؤشرات - أن هناك قدراً من الارتباط بين توزيع الدخل ونوعية المؤسسات، حيث يقتزن التوزيع المتسم بعدم المساواة للدخل بنوعية منخفضة من التنمية المؤسسية.

فلماذا قد يكون الحال كذلك؟ ربما لأن المجتمعات الأكثر اتساعاً بعدم المساواة هى الأكثر استقطاباً أو الأكثر بعداً عن الدخول فى معاملات اجتماعية أو اقتصادية مع بعضها البعض. كما أن المجتمعات شديدة الاستقطاب يقل احتمال أن تتفق على الإصلاح المؤسسى، بقدر ما تجد أنه من الأصعب أن تتفق على إصلاح السياسات<sup>(٣٦)</sup>. أو ربما عندما يسيطر عدد قليل من اللاعبين، مثل مجموعات الأعمال الكبيرة، على المعاملات الاقتصادية، لا يكون لديها حافز كبير لدعم المؤسسات الرسمية التى من شأنها تعزيز المنافسة فى مجالات أعمالها. ويستطيع هؤلاء اللاعبون، الذين يشكلون عادة جزءاً من شبكة محبوبة الأطراف، أن يمارسوا الجانب الأكبر من أعمالهم من خلال آليات تعتمد على السمعة الحسنة.

وكثيراً ما يستشهد بالاختلاف فى دروب التنمية فى أمريكا الشمالية والجنوبية كمثال على كيفية تأثير العوامل الاجتماعية - مثل المساواة فى توزيع رأس المال البشرى وغيره من الموارد، والفروق فى التنوع العرقى، والقوة الاقتصادية للمجموعة المهيمنة فى تلك الاقتصادات - على التطور المؤسسى والنمو<sup>(٣٧)</sup>. وقد استوردت البلدان من كلتا المنطقتين المؤسسات من أوروبا. ويتم الاستشهاد بالتوزيع الأكثر مساواة فى البداية فى الدخل والاستقطاب الاجتماعى الأقل فى الولايات المتحدة على أنه عامل مهم شجع الإصلاح المؤسسى. كما كان هناك قدر أكبر من مشاركة شرائح عريضة من السكان فى اقتصاد سوق تنافسى. كما أن المجتمعات الأكثر عدالة قد تكون أيضاً أقل استقطاباً. وربما يكون هذا العامل أكثر أهمية فى البلدان المتنوعة عرقياً، ولاسيما فى فترات تباطؤ النشاط الاقتصادى وهى الفترات التى تتفاقم فيها المنازعات.

وقد تكون هناك قوى أخرى تفعل فعلها. ولا ريب فى أن تاريخ الدول الصناعية زاحر بأمثلة الفترات والبلدان التى شهدت قدراً كبيراً من عدم المساواة ولنتأمل انتشار المصانع الصغيرة التى كانت أجورها جد منخفضة وأحوالها غير صحية، والاستقلال المفرط لعمالة الأطفال فى أنحاء كثيرة من المملكة المتحدة فى فترة التصنيع. ولكن عدم المساواة لم يحل بين المملكة المتحدة وبين شغل موقع الصدارة فى التنمية الصناعية. ولذا فليس من الواضح أن عدم المساواة فى الدخل فى المراحل المبكرة سيحول دائماً دون التنمية السوقية عريضة القاعدة فيما بعد. وقد تكون هناك قوى مضادة تعمل فى الاتجاه المعاكس، مثل التبادل المفتوح للمعلومات، والتجارة المفتوحة والمنافسة، والتجديد، وكلها عوامل تعزز التنمية المؤسسية.



## الإطار ١-١٧

## تطبيق الدروس على القطاعات الاجتماعية

يتمثل بعض المشاكل الرئيسية التي تواجهها المؤسسات في أداء الخدمات الاجتماعية في مشاكل المعلومات، والإلزام بالتنفيذ، والمنافسة

فالمعلومات المحدودة عن المستفيدين ومتوافرة لمن يقدم الخدمة، مما يعقد توجيه تحويلات الدخل لمن يحتاجون إليها حقاً. ففي مولدوفا مثلاً، قبل التغييرات الأخيرة في أنظمة التحويل، توصل مسح أجرى في عام ١٩٩٧ أن ١٠ في المائة من السكان كانوا يتمتعون بما يقرب من خمس كل مدفوعات المساعدات الاجتماعية، في حين لم يكن ٢٨ في المائة من الأسر الفقيرة يحصلون على أي شكل من أشكال المساعدة الاجتماعية.

كما أن الإلزام بالتنفيذ من جانب المسؤولين العموميين بنوعية جيدة أمر صعب. ففي المناطق الفقيرة نسبياً في معظم البلدان، توجد صعوبة في الإبقاء على العاملين وتقديم الخدمات، ولأسباب عندما تكون الجهة الموردة للخدمة جهة عامة. وتبين الأدلة المستمدة من كندا (أندرسون ورورنبرج ١٩٩٠) حتى اندونيسيا (البنك الدولي ١٩٩٤ ب)، ومن الهند (فريق البحث ١٩٩٩، ص ٤٤) إلى زامبيا (البنك الدولي ٢٠٠١ و) وجود اختلافات كبيرة في معدلات الوظائف الشاغرة في المناصب الصحية بين المناطق الحضرية والريفية.

ثم هناك قضايا المنافسة والمنافسة من جانب الحكومة مثلاً في إجراء التحويلات الاجتماعية قد تؤدي إلى استبعاد الترتيبات المؤسسية الخاصة - مثل الشبكات العائلية، التي يمكن توجيهها إلى الفقراء بصورة أكثر فاعلية من المساعدات الاجتماعية العامة المطلقة بدرجة أكبر<sup>(٣٦)</sup> وقد وجدت دراسة من الفلبين، حاكت نتائج تطبيق خطة للتأمين ضد البطالة، أن التحويلات الخاصة الصافية للمستفيدين تنخفض بمقدار ٩٢ بيزو من كل مائة تقدمها الحكومة (كوكس وخيمينيز ١٩٩٥).

استكمال ما هو موجود إن الطلب على المؤسسات العامة الحديثة لتقديم خدمات اجتماعية شاملة وتوفير المساعدة الاجتماعية واسعة النطاق حديث نسبياً. ففي مجال الصحة لم تبدأ الأنظمة الوطنية الكبيرة في المملكة المتحدة وكندا إلا في سنة ١٩٤٨ والسبعينيات على التوالي. وفي مجال التعليم لم يتم تحقيق التعليم الابتدائي الشامل والذي يستلزم تمويلاً حكومياً، إلا في أواخر القرن التاسع عشر. كما أن أصول الخطط الوطنية للمساعدات الاجتماعية حديثة تماماً.

وفي كل الحالات، كان الاعتماد واسع النطاق على القطاع الخاص يسبق مشاركة الحكومات. وواقع الأمر أنه عندما ازدادت البلدان الغنية حالياً تقدماً، بات في وسعها تقديم مزيد من الخدمات الاجتماعية الرسمية بذلك المزيج من السعر والنوعية الذي يطلبه السكان. وكان في وسعها أن تكفل التدريب الكافي لمن يقومون بهذه المهمة في القطاع العام، وكانت لديها المؤسسات المكملة (مثل سجلات الدخول وملكية الأصول التي يمكن الاعتماد عليها) مما مكنها من حسن توجيه المساعدة الاجتماعية إلى أشد الفئات احتياجاً مع التحرر من الفساد في هذا.

وبالنسبة إلى الدول النامية، فقد تسارعت المشاركة العامة في هذه المجالات. ونظراً لضعف المؤسسات التكميلية - عدم كفاية القدرة على الرصد، وضعف شبكات الاتصال - قد يكون توفير التغطية الشاملة على الفور طموحاً مفرطاً. كما أن قيود المالية العامة، بما في ذلك انخفاض الموارد المالية، قد يقلل من نوعية الخدمات. ولذا فمن المهم التسليم بضرورة المرونة عند تحديد الأهداف المتعلقة بالسعر والنوعية.

التجديد من أجل تحديد ما يجري. على الرغم من الانقياد إلى المؤسسات المكملية، تستطيع البلدان النامية أن تستخدم أساليب مبتكرة للتخفيف من مشاكل المعلومات والإلزام بالتنفيذ في هذين المجالين، واستخدام مورد الخدمات الأقرب للمجتمع المحلي - مثل المنظمات غير الحكومية، التي تختلف حوافزها عن حوافز القطاع الخاص والموظفين الحكوميين على السواء - يمكن أن يكون حلاً لأداء الخدمات وتوفير الخدمة الاجتماعية على السواء، والتجديد

الذي يأتي به كثير من المنظمات غير الحكومية هو الوعد القابل للتصديق بعدم استغلال الضعف في أنظمة الرصد الحكومية.

وفي كثير من المناطق الفقيرة وقليلة السكان، شأن المناطق التي يمكن أن نجدها في ريف أفريقيا، ليس من المعتاد أن تجد مرافق طبية عصرية تابعة للقطاع الخاص إلا إذا كانت المنظمات غير الحكومية هي القائمة عليها، ولأسباب المنظمات التي تستند إلى الدين. وفي تقديم الخدمة الاجتماعية، قد تكون المنظمات غير الحكومية التي تستند قاعدتها إلى المجتمع المحلي نفسها أقدر من الجهات الرسمية على اكتشاف من هم أشد احتياجاً للمعونة وقد تكون من الناحية التنظيمية أكثر مرونة في تقديم المساعدة المناسبة لأشد الفئات احتياجاً كما قد يقوم المجتمع المحلي بدور الحكم بشأن من هو الأشد احتياجاً كما في نظام «الحلة» في أوزبكستان.

وأفضل الخيارات بالنسبة لكثير من أفقر البلدان لتوجيه التحويلات الاجتماعية بصورة فعالة، قد تتمثل تجربة اليات مختلفة للتوجيه الذاتي حتى تعثر على النظام الذي يكفل على خير وجه الاستفيد بالتحويلات من غير الفقراء. سوى عدد قليل وقد ثبتت فائدة مناهج مبتكرة، كما حدث في بنغلاديش في السبعينيات وفي تونس في أوائل التسعينيات، تستخدم لتوجيه السلع الاستهلاكية التي يقل التهافت عليها إلى أفقر الفئات (بالنسبة لتونس، انظر تارك وليندرت ١٩٩٦). كما أن برامج التشغيل العامة المصممة جيداً والتي تدفع أجور أقل من أجور السوق هي من وسائل التوجيه الذاتي الجيدة لضمان أن تصل الموارد إلى من يحتاجونها.

إقامة الاتصالات بين الجماعات. كان تشجيع التبادل المفتوح للمعلومات من العوامل بالغة الأهمية في بناء المؤسسات الناجحة لأداء الخدمات. وفي ولاية سيارا في البرازيل، كان من العوامل التي أسهمت في التحسن المثير في توفير الخدمة الصحية، النهج المبتكر للرصد. ولكن كان من العوامل الحاسمة أيضاً القيام بحملة كبيرة للعلاقات العامة سبقت تنفيذ البرنامج، وازدادت من ظهوره لدى الرأي العام، والتحمس له، وتقدير مكانته وبهذه الطريقة جند البرنامج كوادرن من الراصدين المحليين المهتمين. (تندلر وفريد هايم ١٩٩٤).

وفي بعض الأحيان، يكفي مجرد توفير المعلومات للمجتمعات المحلية لإحداث تحسين في نوعية أداء الخدمات. مما حدث من تقدم تكنولوجي مؤخرًا، بما في ذلك الانترنت، يسمح للحكومات والهيئات القطاع الخاص بتوفير المعلومات بتكلفة قليلة. وبذلك زادت معدلات تقاسم المعلومات زيادة مثيرة. ولتأخذ حالة أوغندا مثلاً، ففي سنة ١٩٩٥ توصلت دراسة أجريت لتتبع المبالغ المنصرفة من الحكومة المركزية لمدارس معينة، إلى أنه لم يصل إلى المدارس بالفعل غير نسبة قليلة قدرها ٣٠ في المائة من مخصصات الميزانية الجارية لغير أغراض المرتبات، ونشرت نتائج هذه الدراسة في الصحف وعلقت في المواقع المحلية. ثم أجرى مسح للمتابعة في سنة ١٩٩٩ تبين منه زيادة المدفوعات المنصرفة الفعلية، وأن متوسطها أصبح قريباً للغاية من ١٠٠ في المائة (ابلو ورونيكا ١٩٩٨). وهناك شكل مخالف آخر لا يعتمد على التحسينات التكنولوجية وهو تقاسم المعلومات عن طريق استخدام المعلمين المرتحلين.

النهوض بالمنافسة. تؤدي المنافسة بين موردي الخدمات من القطاع العام والخاص إلى تحسين النوعية المؤسسية. ففي ماليزيا حيث، بقي نظام يمكن الاعتماد عليه للعيادات الخاصة يمارس الضغط على القطاع الخاص لإبقاء الأسعار في الحدود المعقولة (فان دي فال، ونيد ١٩٩٥، والبنك الدولي ١٩٩٢). غير أن المنافسة لا تكون ممكنة إلا في المناطق التي بها قدر من الكثافة السكانية كان لدعم وجود أطراف متعددة لتوريد الخدمات. وبذلك تظل بلا حل مشكلة المناطق النائية التي يقيم بها كثير من الفقراء. ففي الولايات المتحدة مثلاً لا يدعى لتطبيق أنظمة القسائم بصورة دائمة تقريباً إلا بالنسبة للمناطق الحضرية.

فى أعقاب الأزمة، وبغرض الحد من تدفق رؤوس الأموال إلى الخارج، أخذ صانعو السياسة بضوابط انتقائية على رؤوس الأموال.

وبعد إجراء تقييم للأزمة، طبقت سلسلة من التغييرات المؤسسية الأكثر أهمية تمهيدا للاستمرار فى تحرير المعاملات، وإذ ركزت هذه التغييرات على الشفافية وحسن التنظيم والإدارة، فقد شملت معايير جديدة للمحاسبة، وقواعد الاندماج والتملك بين الشركات، وقواعد كفاية رأس المال بالنسبة لشركات السمسرة فى الأوراق، وتحرير لجنة السمسرة.

وتداعيات ذلك بالنسبة لصانعى السياسة واضحة، إذا كانت الآزمات تكشف جوانب الضعف الحقيقية فى الأسواق، فعلى صانعى السياسة أن يستغلوا تلك الأوقات لتصحيح أوجه الضعف.

المصدر : World Bank staff.

كان لدى ماليزيا سوقا من أكثر أسواق رأس المال تطورا فى شرقى آسيا فى أوائل السبعينيات. وفى البداية، اتبع تنظيم سوق الأوراق المالية فى غالبيتها النظام الانجليزى القائم على التنظيم الذاتى للسوق. وبالرغم من صدور قانون شامل للأوراق المالية فى سنة ١٩٧٣، كان اختصاص الإشراف على السوق موزعا بين عدة وكالات حكومية – من بينها وزارة المالية، وأمين سجل الشركات، ولجنة قضايا رأس المال.

وفى ١٩٩٣، وبعد مرور عقد من التطور السريع للسوق، تم توحيد الضوابط والرقابة وتجميعها فى لجنة جديدة للأوراق المالية. وقبل نشوب الأزمة المالية فى ١٩٩٧، كانت اللجنة قد قررت الاستعاضة عن نظام قوانين الجدارة التفصيلى بنظام متحرر يعتمد فى المحل الأول على الإفصاح، ولكن

## تنظيم التقرير ونطاقه

ينصب الباب الثانى من تقرير السنة الحالية على الشركات، فيتناول القضايا المؤسسية التى تؤثر على الإنتاجية وإدارة المخاطر فى الزراعة: حقوق ملكية الأراضى، والائتمان فى المناطق الريفية، والمؤسسات التى تدعم التجديد ونشر الأفكار فى الزراعة. كما يتركز أيضا على مشاكل تنظيم الشركات وإدارتها، والنظر فى المؤسسات الداخلية والخارجية بالنسبة للشركة، التى تعزز الاستثمار فى الشركات وتضمن حسن الإدارة – وخاصة التفاعل بين هياكل الملكية والأطر القانونية، وبين المؤسسات الخاصة (مثل روابط الأعمال) والمؤسسات العامة. وهو يبحث الدور الحاسم للمؤسسات المالية، والمؤسسات المساندة اللازمة لتطورها، ودور النظام الإشرافى والتنظيمى فى ضمان سلامة النظام المالى. وهو يعتمد على بحوث جديدة أجريت من أجل هذا التقرير عن دور السياسة فى التنمية المالية ودور المؤسسات الرامية إلى ضمان قدرة المقترضين الجدد على الحصول على الائتمان، وتأثير دخول البنوك الأجنبية إلى مجالات الاقتصاد، ونتائج الخصخصة.

ويركز الباب الثالث من التقرير على الحكومات. فيبحث كيف تعزز المؤسسات السياسية التنظيم والإدارة الجيد، وينصب فيه الاهتمام على عملية صنع السياسات، وحوافز الفساد، ومؤسسات الضرائب. ثم يستكشف بعد ذلك قضايا كفاءة القضاء، وتجربة الإصلاحات الرامية إلى تحسين الكفاءة، ويدرس أسباب وعواقب الفروق عبر البلدان فى الإجراءات القضائية اعتمادا على مسح جديد شمل أكثر من ١٠٠ دولة. وبعد ذلك يناقش العقبات الرئيسية التى تعترض التنافس فى الأسواق، وجمع بيانات جديدة عن تنظيمات دخول مجالات الأعمال فى مختلف أنحاء العالم والسلطات المختصة بالمنافسة والتشريع.

ويقدم فى النهاية تقديرا لتنظيم الاحتكارات فى البلدان النامية وتأثيرها على توفير الخدمات للفقراء.

ويركز الباب الرابع من التقرير على المجتمع. فيناقش كيفية تأثير الأعراف ومدونات السلوك فى المجتمعات على الأسواق والمؤسسات العامة، وتأثيرها بدورها بتطورات السوق. كما يستكشف دور وسائل الإعلام فى التعبير عن ونشر اهتمامات المجتمع وقيمه – وتأثير تدفق هذه المعلومات على نوعية المؤسسات وبالتالي على النتائج الاقتصادية والاجتماعية. ويعتمد التقرير على دراسة جديدة للملكية وسائل الإعلام فى مختلف أنحاء العالم أعدت خصيصا لهذا التقرير.

والمؤسسات الداعمة للسوق موضوع كبير، لأن هذه المؤسسات موجودة فى كل مكان ومتباينة. ومازال هناك الكثير الذى يجب أن نعرفه عنها. ويوفر هذا التقرير لصانعى السياسات قدرا من الإرشاد الذى تم استخلاصه عن تاريخ تطور المؤسسات وكذلك من دروس التجربة الحديثة – مثل الخبرات المختلفة للاقتصادات التى مرت بمرحلة انتقال فى التسعينيات، والصراعات المستمرة فى كثير من البلدان الفقيرة فى شتى أنحاء العالم، والنجاحات التى حققتها بعض الاقتصادات الناهضة خلال العقود الماضية.

وفى الوقت نفسه، فإن التقرير لا يتصدى لكل المشاكل المؤسسية الممكنة فى كل الميادين الممكنة. بل يتركز اهتمامه على مجموعة فرعية من هذه المؤسسات فى كثير من المجالات لتوضيح أن الإطار (الإعلام، الانفاذ، المنافسة) والرسائل (الاستكمال، التجديد والربط، ومرة أخرى المنافسة) يمكن تطبيقها بغض النظر عن القطاع المحدد الذى تجرى دراسته. وهو لا يغطى بالتفصيل

المؤسسات التى تناولتها الإصدارات السابقة من تقرير عن التنمية فى العالم. والتقارير الحالى، وهو حلقة فى سلسلة تنظر فى القضايا الحاسمة للتنمية، هو امتداد طبيعى لتقرير عن التنمية فى العالم ٢٠٠١/٢٠٠٠ الذى يناقش الدور المحورى للأسواق فى حياة الفقراء. وهو يترك بعض القضايا المهمة لتقرير عن التنمية فى العالم ٢٠٠٣ الذى سينصب على القضايا المتعلقة بالبيئة وكذلك قضايا الترابط الاجتماعى والاستقرار.

## خاتمة

تبين خبرة التنمية أن الأسواق تستطيع أن تهيئ الوسائل لتحقيق زيادات متصلة فى مستويات معيشة الفقراء فى مختلف أنحاء العالم. وقد أوضح تقرير عن التنمية فى العالم ٢٠٠١/٢٠٠٠ أن للأسواق دورا محوريا فى حياة الفقراء. فهى إذ تهيئ الفرص للانخراط بانشطة إنتاجية، وإن تمكن المواطنين من أسباب القوة، تستطيع أن تعزز النمو وتخفيض أعداد الفقراء. لكن حتى توفر الأسواق منافع واسعة النطاق، فإن الأمر يقتضى أن تكون شاملة ومتكاملة. وللسياسات التى تعزز النمو وتخفف من أعداد الفقراء أهميتها، ولكن لتفاصيل التصميم المؤسسى أهميتها أيضا.

ويتوقف التحسن فى مستويات المعيشة، والتحسين العام فى حياة الفقراء على المؤسسات الداعمة للنمو وكذلك على المؤسسات التى تعزز فرصة الفقراء فى الوصول إلى الأسواق بصورة مباشرة. ومعنى ذلك، أن الفقراء يتأثرون بما تفعله القوى الفاعلة الأخرى فى السوق.

وبناء مؤسسات فعالة مهمة معقدة. فالتجربة تبين أنه ليس هناك مقياس واحد يناسب الجميع. ولكن بالرغم من تفرد كل بلد بظروفه الخاصة، فإن دراسة التجارب القطرية تسفر عن دروس مهمة خاصة للتنمية المؤسسية.

ويقدم التقرير الحالى إطارا للتنمية المؤسسية. وهو ينطلق من عمل فروع متعددة من العلم، ويجمع بين النظرية والشواهد العملية. وهو يوسع الدلائل التطبيقية على تفاصيل التصميم المؤسسى عبر مجموعة واسعة من البلدان، وفى داخل البلدان على مر الزمن، من أجل فهم عملية التغيير المؤسسى. وهو يقدم إرشادات بشأن كيفية بناء مؤسسات جديدة، وتعديل المؤسسات القائمة، وخلق القوى الدافعة إلى التغيير.

وفى معظم الأحيان يكون التغيير المؤسسى عملية تتم خطوة بعد أخرى. ويعترف التقرير أيضا بأن الكثير من الإصلاحات صعبة لأن هناك دوائر تستفيد من المؤسسات القائمة وأن مجموعات المصالح التى ينبغى أن تساند التغيير كثيرا ما لا تفعل ذلك. ولكن من الصحيح أيضا أن بعض المؤسسات تستمر فى الوجود لا لأن ثمة تأييدا ملموسا لها بل لأن القوى التى ينبغى أن

تضغط من أجل التغيير ليست منظمة بطريقة تكفى للقيام بذلك. وإصلاح هذه المؤسسات لا ينطوى على صعوبات كبيرة من الناحية السياسية، وإذا ما تحقق فإنه لا يؤدى فقط إلى تحسين طريقة عمل الأسواق بل يساعد أيضا على إيجاد قوة دفع لإجراء المزيد من التغيير. فالعرض والطلب على المؤسسات كلاهما مهم على السواء. وخبرة التنمية لا تهيئ مرشدا شاملا بشأن أى من المؤسسات بعينها ينبغى إقامتها دائما فى البداية. غير أن التقرير يحدد، فى داخل كل قطاع، المجالات التى قد يتطلب الأمر فيها تأجيل الأخذ بهيكل مؤسسى معين حتى يتم تطوير مؤسسات أو أوضاع أخرى داعمة أو مكاملة أخرى. وبعبارة أخرى، يمكن تحديد بعض الأولويات.

ويتناول التقرير الحالى أيضا التفاعل بين المؤسسات الرسمية والمؤسسات غير الرسمية أو المستندة إلى العرف. فالكثير من الفقراء، ولاسيما فى الدول الفقيرة، لا تتاح لهم فرصة الوصول إلى المؤسسات الرسمية. وقد تساعد التصميمات المبتكرة فى سد الفجوة بين المؤسسات الرسمية وغير الرسمية والعمل بالتدرج على زيادة فرصة من لا تتاح لهم الفرصة حاليا. ويمثل تبسيط المؤسسات الرسمية، وتوفير مزيد من المعلومات عنها لمستخدميها، وتقوية رأس المال البشرى وقبول المؤسسات غير الرسمية عندما لا تحدث المؤسسات الرسمية أثرها المتوخى، بعض الوسائل التى يمكن بها تعديل التصميمات المؤسسية لتلائم احتياجات الدول الأشد فقرا والفقراء.

وتؤثر القوى الفاعلة المحلية والوطنية والدولية، من القطاعين العام والخاص، فى كيفية تطور المؤسسات عبر الزمن. وتوازن القوى بين القوى الفاعلة من القطاعين الخاص والعام، وإدراك الدولة لجوانب قوتها وضعفها على السواء، عامل مهم فى تطور السوق. فالدولة القوية والقادرة، ضرورية لمساندة الأسواق. والدولة التسعفية والفاصلة يمكن أن تعرقل تطورها. ولكن التوازن بين القوى الفاعلة من القطاعين الخاص والعام ليس هو وحده ما يهم. إذ يتأثر تصميم المؤسسات وسرعة الإصلاح بالطريقة التى يتفاعل بها القادة المحليون والوطنيون، والقادة الوطنيون والدوليون. وتتأثر كل هذه التفاعلات بطبيعة تدفقات المعلومات وقدرة مختلف الأطراف.

والدروس الأربعة الرئيسية فى هذا الفصل هى أنه من أجل بناء مؤسسات فعالة ينبغى لصانعى السياسة أن يستكملوا ما هو قائم، وأن يبتكروا ما يلائم المحلية، وأن يشجعوا التجارة المفتوحة والتبادل المفتوح للمعلومات، وأن يشجعوا التنافس بين الأقاليم، والشركات، والأفراد. وتتوقف الحوافز المقدمة للناس على مجموعة المؤسسات بأكملها، وتؤثر على أدائها. ولذا فإن الأمر الجوهري الذى ينبغى بحثه عند بناء مؤسسات أو تعديل مؤسسة قائمة، هو

أن تكون التنظيمات معقدة فى أسواق غير شفافة وحيث تكون الحوافز الأخرى لكفاءة الجهاز البيروقراطى (مثل الأجور أو الترقية) ضعيفة. ولاستكمال الأوضاع القائمة فى تلك البلدان، فإن الأمر يقتضى تبسيط التنظيم. كما أن للفروق التكنولوجية أهميتها. ولمواجهة الفروق القطرية الخاصة من حيث الثقافة وهبات الموارد الطبيعية، ينبغى تشجيع التجديد وقبوله. وأخيرا، فإن توفير الفرص للتجارة يساعد على تطوير الأسواق وتعزيز الطلب على المؤسسات التى تدعم المعاملات فى الأسواق. ويحقق الشئ نفسه التبادل الحر للمعلومات. وتساعد المنافسة بين الأقاليم وبين الشركات، وهى فى العادة مقيدة بالهيكل المؤسسية الحالية، على تحديد الأشكال المؤسسية الجديدة وخلق الطلب عليها.

ما إذا كانت المؤسسات الداعمة موجودة - وهى التى لا تستطيع المؤسسات بدونها أن تكون فعالة. فإذا لم تكن موجودة فربما يكون من الأفضل العمل لإيجاد المؤسسات الداعمة أولا أو تعديل التصميم حتى تتمكن المؤسسة المراد إنشاؤها من العمل بدون المؤسسة المساندة. ومستويات رأس المال البشرى اللازمة، ومدى الفساد، والتكاليف بالقياس إلى دخل الفرد، مسائل مهمة أيضا. فعندما يكون رأس المال البشرى نادرا، لا يمكن إنفاذ التنظيمات المعقدة بالصورة الموجودة فى البلدان التى لها عاملون ذوو مهارة مرتفعة. وهذه العوامل تدعو إلى تبسيط تصميم المؤسسات. ارتفاع تكاليف الوصول إلى المؤسسات الرسمية بالنسبة لدخل الفرد، يعنى أن المحرومين والفقراء لن يتمكنوا من الوصول إلى تلك المؤسسات. ومما يسهل الفساد



## الباب الثانى

# الشركات

الشركات هى أحجار البناء الأساسية للأسواق، فهى تنتج السلع وتوفر الخدمات التى تشكل أساس التبادل السوقى. وهذا القسم من التقرير يتناول القضايا المؤسسية لثلاث فئات من الشركات. فالمزارعون هم محور الفصل الثانى، الذى ينظر فى الطرق التى يمكن أن يستخدمها المنتجون الزراعيون فى الدول النامية من أجل زيادة إنتاجيتهم وتقليل ما يتعرضون من مخاطر عن طريق تحسين المؤسسات التى تنظم أسواق الأراضى والائتمان والتكنولوجيا والناجى الزراعى. ومن وجهة نظر الشركات، فإن المسألة المؤسسية الجوهرية هى كيفية تنشيط الاستثمار وضمان نظام الإدارة الجيد. ويتناول الفصل الثالث مشاكل نظام إدارة الشركات (مع التركيز على تلك التى تقع خارج نطاق قطاع التمويل) من خلال دراسة التفاعل بين هياكل الملكية والأطر القانونية وبين القوى الفاعلة المؤسسية من القطاعين العام والخاص. ويتناول الفصل الرابع، الأنظمة المالية، التى تقوم بوظائف حاسمة بالنسبة إلى أنظمة السوق؛ ويتناول الفصل الأوضاع المؤسسية اللازمة لتطورها ودور النظام الإشرافى والتنظيمى فى كفالة وجود نظام مالى سليم.





# المزارعون

والثانى، أن الزراعة عانت تاريخيا فى كثير من البلدان من تحيز السياسات العامة للحضر. من ذلك مثلا، أن مجالس التسويق الحكومية فى كثير من البلدان الأفريقية كانت تشبه الأنظمة التى استغلّمتها المستعمرون لجمع الأغذية أثناء الحرب العالمية الثانية.<sup>(٣)</sup> فكلما هذين النظامين يدعمان المستهلكين الحضريين للأغذية بأن يلزما المزارعين ببيع إنتاجهم بأقل من سعر السوق. وتتضمن أمثلة التحيز الأخرى للمدن، المغالة فى أسعار الصرف حتى تصبح الواردات أرخص للمستهلكين الحضريين، وفرض ضرائب جائرة على تصدير المنتجات الزراعية، وفرض معدلات فعلية مرتفعة لحماية الصناعات المحلية التى توفر مدخلات زراعية.

كما أن الاستثمار العام فى البنية الأساسية والتعليم وغيره من الخدمات فى المناطق الريفية يميل أيضا لأن يكون أدنى منه فى المناطق الحضرية. وانخفاض الاستثمار يزيد تكاليف المعاملات فى التسويق، مما قد يشكل عائقا مؤسسيا كبيرا فى سبيل تنمية الإنتاجية الزراعية. وقد يساعد بذل جهود عامة أو خاصة لإنشاء مؤسسات معينة للحد من تكاليف المعلومات، مثل وضع درجات ومعايير لأنظمة معلومات السوق، فى تعزيز التنمية الزراعية (الإطار ١-٢). وفيما يتجاوز الوصول المادى إلى الأسواق، كثيرا ما تواجه شرائح كبيرة من سكان الريف، وفقراء الريف على الأخص، عقبات كبيرة فى الوصول إلى الأسواق الزراعية. ويرجع ذلك إلى افتقارهم النسبى للتعليم، مما يزيد من صعوبة استفادتهم بمؤسسات رسمية مثل المؤسسات المعنية بنشر المعلومات التكنولوجية.

والثالث، أن الزراعة تعتمد إلى حد كبير على تقلبات الطقس. وفقراء المزارعين غالبا ما يعتمدون على مدخراتهم الخاصة ومساعدة الأسرة والأصدقاء عندما تحل بهم الفيضانات أو الجفاف. ولكن هذه الآليات للتأمين لا تجدى كثيرا عندما تكون المدخرات هزيلة أو عندما يعانى كل أفراد الأسرة ودائرة الأصدقاء من نفس الكارثة. أما المزارعون الأكثر ثراء والموجودون فى بلدان أكثر ثراء فيستطيعون أن يشتروا أشكالا من التأمين ضد الكوارث وأن يستفيدوا من الدعم

معظم فقراء العالم يكسبون رزقهم من الزراعة، فإذا نحن عرفنا اقتصاديات الزراعة عرفنا جانبا كبيرا من اقتصاديات الوقوع فى الفقر.

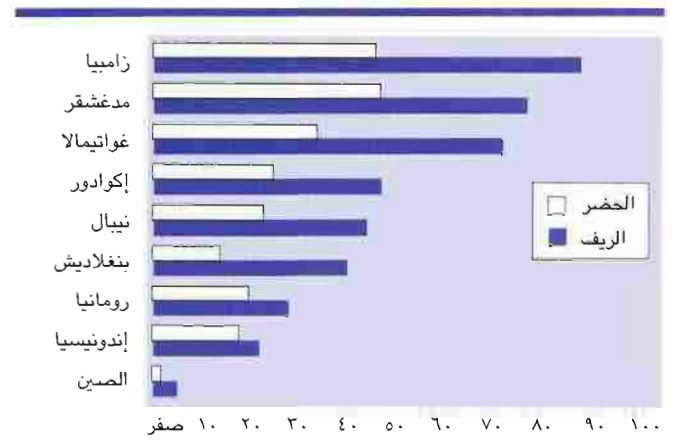
— ثيودور شولتز، ١٩٨٠

**يعمل** المزارعون فى السوق، شأن غيرهم من منظمى المشروعات. ولكن الأسواق فى الريف، ولاسيما الأسواق الزراعية، تعاني بوجه خاص من مشاكل المعلومات، وعدم كفاية المنافسة، وضعف الإلزام بتنفيذ العقود. ولذا فإن بناء المؤسسات التى تقلل من تكاليف المعاملات للمزارعين، يمكن أن يؤدى إلى تحسن كبير فى طريقة عمل الأسواق الزراعية. وهذا مهم بوجه خاص لتخفيض أعداد الفقراء، لأن الفقراء يعيشون فى الأغلب فى المناطق الريفية ويكسبون رزقهم من الأنظمة المتصلة بالزراعة (الشكل ١-٢). كما أن الأسواق الزراعية التى تعمل بصورة جيدة تحقق منافع مهمة لبقية الاقتصاد. ومع تحسن الإنتاجية الزراعية، يهجر المزارعون الزراعة وينتقلون إلى أعمال أكثر إنتاجية فى الصناعة والخدمات مما يزيد إجمالى النمو.<sup>(١)</sup>

وهناك ثلاثة تحديات محددة تواجه صانعى السياسة فى بناء مؤسسات من أجل الأسواق الزراعية. الأول، أن النشاط الزراعى يكون فى العادة مشتتا جغرافيا وبعيدا عن المراكز الحضرية الرئيسية. ومن مشاكل توفير الإئتمان فى الريف، على سبيل المثال، أن الأجهزة الرسمية التى توفر الإئتمان، مثل البنوك، قد تجد أن الحصول على معلومات عن صغار المزارعين المبعثرين جغرافيا عملية مكلفة. ولذا تميل أسعار الفائدة على القروض الرسمية المقدمة لصغار المزارعين، إذا أتيحت هذه القروض أصلا، لأن تكون عالية على نحو مانع. وبالمثل، فإن تكاليف الخدمات القضائية وتسويق المنتجات قد تكون مرتفعة بسبب بُعد المسافة بين المزارع والمدن الكبرى.<sup>(٢)</sup> وفى مثل هذه الحالات جميعها، تعمل المؤسسات غير الرسمية كبديل للمؤسسات الرسمية – بصورة فعالة فى بعض البيئات، ولكنها تكون بديلا غير كامل فى بيئات أخرى.

## الشكل ١-٢

الفقر بحسب عدد الأفراد، فى الحضر مقابل الريف، فى بلدان مختارة، فى التسعينيات



## معدلات الفقر الوطنية

(كنسبة مئوية للسكان الذين يعيشون تحت خط الفقر)

ملاحظة: استخدمنا هنا خطوط الفقر الوطنية، ولذا فإن النتائج لا تقبل المقارنة عبر البلدان.  
المصدر: World Bank data.

وقد تكون المؤسسات غير الرسمية والإجراءات المبسطة مناسبة فى الحالات التى لا توجد فيها مؤسسات رسمية متكاملة أو حيثما يكون إجمالى الطلب على الإنتاج الزراعى منخفضاً. وفى مثل هذه الحالات، قد تكون تكاليف المؤسسات الرسمية المعقدة مرتفعة بالمقارنة بمنافعها. من ذلك مثلاً، أنه فى المناطق التى يقل فيها الضغط التنافسى على الأراضى، قد تكون الحقوق على المشاع فى الأرض كافية لضمان الحيازة. وقد تكون السندات الرسمية أكثر ملاءمة حيث يوجد طلب مرتفع على الأراضى يدفع إلى نشوب منازعات بشأن الأرض ولا تعود المؤسسات غير الرسمية قادرة على تسوية تلك المنازعات بطريقة مرضية.

ويمكن للتجديد، غالباً من خلال التجريب، أن يحدد التقنيات الكفيلة بالتغلب على تكاليف المعاملات المرتفع بصورة ملازمة فى المناطق الريفية. وقد تتراوح هذه التقنيات من قواعد البيانات البسيطة التى تسمح بتقاسم المعلومات التكنولوجية بين صغار المزارعين وبين آليات الإلزام بالتنفيذ المحسنة الملازمة للإقراض المعتمد على الجماعات.

وينصب هذا الفصل على مؤسسات زراعية بعينها، تشمل حقوق الأراضى، ومؤسسات التمويل الريفى، والمؤسسات التى تخلق وتوصل التكنولوجيا الزراعية. وقد تناولت فصول التقرير الأخرى كثيراً من المسائل الحاسمة المرتبطة بالزراعة - مثل الانفتاح على التجارة الدولية فى الفصل السابع وتسيير المياه والكهرباء فى الفصل الثامن - وفى تقارير البنك الأخرى.<sup>(٥)</sup>

### بناء مؤسسات لتوفير ضمان أكبر للأراضى وجعلها أكثر قابلية للنقل

من الناحية التاريخية كانت الأراضى متوافرة ومملوكة جماعياً أو كان فى مقدور أى شخص يضع يده عليها أولاً أن يحصل عليها. ولكن عندما ازداد عدد السكان، أصبحت الأرض فى كثير من أنحاء العالم - ولاسيما الأراضى الزراعية - أكثر ندرة، إلى أن أدت ندرتها النسبية إلى زيادة قيمتها وعندما أصبحت الأرض أكثر أهمية باعتبارها من الأصول الإنتاجية، انتقلت إلى الملكية الفردية أو ملكية الأسرة. وجاءت مع الملكية الخاصة الحاجة لإثبات الملكية. وحتى فى مصر القديمة وفيما بين النهرين كانت سندات ملكية الأراضى لازمة لإجراء المعاملات الخاصة بها (الإطار ٢-٢).

واليوم تختلف طبيعة حقوق الملكية فى الأراضى الزراعية عبر البلدان اختلافاً كبيراً. وأنشأت الحكومات والمجتمعات على السواء مؤسسات لتحديد هذه الحقوق. وفى بعض البلدان، مثل أوزبكستان، تملك الدولة كل الأراضى. وفى الصين أيضاً، فإن الملكية الخاصة للأراضى محظورة؛ وتسمح التنظيمات الحكومية للمواطنين أفراداً باستئجار الأراضى قانوناً لمدة ١٥ سنة، وإن كانت الممارسات تختلف من مكان إلى آخر. وبالمثل، فرغم أن الملكية الخاصة ممنوعة فى معظم بلدان آسيا

الحكومية عندما تنزل ظروف معاكسة. وهذه الأنواع من الدعم مكلفة للاقتصادات الأشد فقراً، وأسواق التأمين ضد المخاطر تحتاج إلى حشد من المؤسسات المكملة غير المتاحة فى معظم البلدان النامية.

فكيف تستطيع الحكومات أو المخيمات المحلية أن تبني مؤسسات فعالة لرفع عائدات المزارعين وتخفيض المخاطر التى يتعرضون لها؟<sup>(٤)</sup> يعالج هذا الفصل هذه المسألة بالاعتماد على دلائل من حالات نجاح وإخفاق الترتيبات المؤسسية عبر البلدان. وهناك أهمية خاصة للمؤسسات المترابطة التى تتحكم فى الأصول المادية والمالية للمزارعين - المؤسسات المعنية بالأراضى وبالتمويل. وحقوق الأراضى المضمونة والقابلة للتحويل تشجع الاستثمار المدر للدخل وتقلل من الشكوك بشأن الدخل مستقبلاً. وهذا ما تفعله مؤسسات التمويل الريفى حسنة التنظيم، التى تقدم الائتمان للاستثمارات التى تزيد الدخل وتحد من المخاطر وللتأمين على السواء. والمؤسسات التى تعمل على توليد ونشر التكنولوجيا الزراعية تؤثر بصورة مباشرة فى الغلة الزراعية والمخاطرة الملازمة للإنتاج الزراعى.

وفى كثير من البلدان، تشكل مشاكل التسويق أكبر العوائق المؤسسية فى سبيل زيادة الإنتاجية الزراعية. فربط المجتمعات المحلية الصغيرة والمنعزلة وضمها فى أسواق أكبر، ولاسيما فى الأسواق العالمية، يزيد الطلب على منتجات المزارعين. وهذا بدوره يولد الطلب على المدخلات وطالما زادت السوق انفتاحاً، زاد الطلب على المؤسسات الرسمية الفعالة للمزارعين - من حقوق الملكية المسجلة إلى تحسين فرص الحصول على الائتمان.

والمالوف أن يبدأ تجار القطاع الخاص بوضع المعايير. ولكن مع زيادة حجم المبادلات، تزيد أهمية التدخل الحكومي للتشجيع على استخدام المعايير وتعديلها وفقاً للحاجة.

وغالباً ما يكفل كبار المزارعين والشركات في البلدان النامية تطبيق المعايير الدولية. وهذه المعايير قد تشجع الصادرات أجمالاً. ولكن صغار المزارعين الذين دخلوا الآن أسواق التصدير قد يظنون خارج نطاق هذه العملية. إن وضع معايير عالية المستوى قد يزيد التكلفة التي يتكبدها وإمام هؤلاء المزارعين خيارات الأول، أن يحصدوا بعض منافع التوحيد القياسي ووضع المعايير. مثل انخفاض تكاليف المعلومات عن طريق الاستفادة بالمؤسسات غير الرسمية التي نشأت للتخفيف من مشاكل المعلومات (مثل ترتيبات السمسة غير الرسمية في إثيوبيا) والثاني. يستطيع صانعو السياسات أن يسعوا لإشراك المزارعين الفقراء في برامج إصدار الشهادات من أجل إدماجها في الأسواق الزراعية الأوسع، على نحو ما يجري حالياً في Mayacent، وهي منظمة غير حكومية تعمل في غواتيمالا.

و«شبكات معلومات السوق» تصف بشكل عام شبكات للنشر البيانات العامة التي توفر معلومات عن الأسواق الزراعية. وبالنسبة للمزارعين فإن معرفة معلومات السوق (مثل السعر السائد لسلة معينة في أسواق الجملة الرئيسية) تساعدهم في تخطيط إنتاجهم، والحصاد، والبيع تبعاً للمطلب في السوق. وبالنسبة للتجار، فإن المعلومات الأفضل تحسن قدرتهم على اتخاذ القرار بشأن ما إذا كان يتعين إبقاء المنتجات في مخازنهم أو شحنها إلى أسواق تحقق ربحاً أكبر. وفي كلتا الحالتين فإن شبكات معلومات السوق لها فائدة أكبر لصغار المزارعين أو التجار، الذين يفتقرون إلى وفورات الحجم في جمع تلك المعلومات لحسابهم الخاص.

وفي معظم البلدان الصناعية، توجد هيئات خاصة تقدم المعلومات عن السوق الزراعية مقابل رسم، في حين تقوم الهيئات العامة بجمع بيانات السوق وتتيح هذه المعلومات بالجان. ونظراً لارتفاع تكلفة جمع هذه المعلومات ونشرها في المناطق التي تحتاج إلى التوحيد القياسي والمعايرة للجودة والموازين وإلى البنية الأساسية المناسبة للاتصالات، فإن أية أعاب يدفعها المستخدم وتتقاضاها الهيئات الخاصة يرجح أن تكون مرتفعة. ومن ثم فإن للقطاع العام دوراً مهماً يقوم به في البلدان الفقيرة.

وشبكات معلومات السوق التابعة للقطاع العام ليست منتشرة على نطاق واسع — وقد أجرى مسح على ١٢٠ بلداً نامياً تبين منه أن هذه الشبكات لا توجد إلا في ٥٣ بلداً (شيبيرد ١٩٩٧). ولكنها نادراً ما تؤدي مهمتها ويرجع ذلك إلى عدم كفاية التمويل، وعدم قدرة الأجهزة البيروقراطية على جمع معلومات سوقية يعول عليها، وإحجام التجار عن الإفشاء بالمعلومات خوفاً من أن تصل إلى الضراب.

ومع ذلك فهناك استراتيجيات مبتكرة عديدة من أجل النشر الفعال لمعلومات السوق يجري استكشافها الآن. من ذلك مثلاً أن حكومة أندرا براديش بالهند، تجعل أسعار المنتجات في مختلف الأسواق الإقليمية متاحة على موقع على شبكة الإنترنت ويجري تحديثها يومياً. ومرة أخرى، قد يكون هناك دور رئيسي للقطاع العام يتمثل في مساعدة المشاركين في السوق على تحسين تدفقات معلوماتهم الخاصة وذلك بتوسيع توافر تكنولوجيا الاتصالات منخفضة التكلفة. من ذلك مثلاً، أن تبادل معلومات السوق في غانا والفلبين وبنغلاديش قد زاد عندما اشترطت الحكومات أن يكون حصول الريف على الخدمة شرطاً لمنح التصاريح لشركات التليفون المحمول. ومن ثم، فإن التجار في السوق يجمعون مزيداً من المعلومات وينقلونها فيما بينهم باستخدام أجهزة التليفون المحمول الخاصة بهم.

عندما تفشل ترتيبات التسويق الزراعي المعقدة في البلدان النامية، فإن ذلك يرجع عادة إلى الافتقار إلى مؤسسات مساندة فعالة، وللدولة دور تلعبه في بناء مؤسسات تسويق أفضل. ولكن ذلك لا يتم عن طريق أجهزة التسويق الحكومية التي لا تستطيع أن توازن بين الأهداف الحكومية المتعارضة، بما في ذلك الانتماء، وتحصيل الضرائب، وتحقيق الأمن الغذائي واستقرار الأسعار للمستهلكين الحضريين. وبدلاً من ذلك، تستطيع الدولة أن تسهل قيام مؤسسات التسويق الخاصة، مثل التعاقد مع الجمعيات الزراعية والتعاونية.

وترتبط التعاقد الزراعية، أو «خطط تكليف الآخرين بالزراعة» جذابة للمزارعين في البلدان النامية لأنها تساعد المزارعين الصغار على الحصول على المستلزمات الحديثة، مثل الائتمان والتقوى، وتتيح لهم تسويق منتجاتهم في الأسواق المحلية والدولية. وتتفاوت هذه الخطط من اتفاقات تعقد بين التجار والمزارعين فرادى، كما في كثير من البلدان الآسيوية، إلى أنظمة ذات طابع رسمي أقوى في بلدان أمريكا اللاتينية وأوروبا الوسطى وشرق آسيا. وبالرغم من أن هذه المؤسسة هي مؤسسة خاصة، فإن الحكومات تستطيع أن تساعد في بنائها بطريقتين بوصفها ميسراً للمعلومات، ويساعد على التوفيق بين صغار المزارعين والتجار المحليين وشركات التصنيع الزراعي، ومن خلال المؤسسات المكملة، ولأسيما اليات الإلزام بتنفيذ العقد (مثل المحاكم التي تقوم بتسوية المنازعات بشأن العقود أو بشأن تحديد المراتب ووضع المعايير).

والجمعيات التعاونية للمزارعين أكثر انتشاراً في البلدان الصناعية عنها في العالم النامي. إذ تهيم على قطاع منتجات الألبان في فنلندا، وقطاع القمح في كندا، والأرز في اليابان، والحبوب في الأرجنتين. وإذ تعالج الجمعيات التعاونية المشاكل الناشئة من الصغر النسبي للمزارعين الأفراد. يمكن أن تحقق نجاحاً كبيراً في التعامل مع مشكلتي عدم تناسق المعلومات والقوة التنافسية إزاء المشترين. وهي تفعل ذلك من خلال العمل الجماعي وتجميع الموارد وإنقاص تكلفة الوحدة في المعاملات. والدرس المستخلص من سجل جمعيات التسويق التعاونية في البلدان النامية واضح: ينبغي للحكومات أن تكف عن محاولة فرض تعاونيات «من أعلى لأسفل» على المزارعين. فقد نجحت جمعيات تعاونية مثل جمعية أناند في جوجارات بالهند أو جمعية UGC في موزامبيق لأنها جمعيات بطبيعتها، تساعد على تخفيف بعض مشكلات العمل الجماعي، مثل قلة الجهد التي يبذلها المشاركون (وهي مشكلة ابتليت بها الجمعيات التعاونية الزراعية التي تشرف عليها الدولة). كما أنها جربت وضع تصميمات مؤسسية مناسبة لسياقات محددة. مما أدى إلى تحسين الثقة والشفافية والإبتكار.

وأياً كان تنظيم التسويق، فإن المشترين قد يظنون يتكبدهم تكلفة مرتفعة للتحقق من نوعية السلع التي يشترونها. وقد ظهرت مؤسسات لتلبية هذه الاحتياجات. فالمراتب والمعايير توفر مستوى أعلى من اليقين بشأن نوعية المنتجات، وتزود شبكات معلومات السوق المزارعين بالمعلومات.

ولما كانت المنتجات الزراعية تتسم بحشد من الخصائص، فإن تحديد المراتب (أي التصنيف المعتمد على سمات يمكن تقديرها كمياً)، ووضع المعايير (قواعد القياس) يستخدمان بفرز المنتجات المتشابهة إلى فئات ووصفها بعبارات متسقة. وهذا النظام للتقييم يمكن أن يحد بصورة كبيرة تكاليف المعلومات بالسماح للتجار بالتعاقد «عن بعد» من خلال مواصفات السلعة بدلاً من الفحص البصري في الموقع. ولكن المنافع تتجاوز ذلك. فنظراً لأنه يمكن إصدار الشهادات بالمراتب والمعايير من جهات مستقلة، فإنها تيسر الحصول على الائتمان. عن طريق استخدام إيصالات الإيداع، والتسليف على المخزون، وتبادل السلع. كما أنها قد توسع السوق بالسماح بالمقارنة بين الأسعار، والكميات وبذلك توسع مجال التجارة عبر الأسواق وفقاً لمعايير مشتركة.

وفي سوق الأرز في اليابان، وضعت المعايير والمراتب عندما بدأ انتشار السلك الحديدية في ربط الأسواق التي كانت منعزلة من قبل. وفي شتى أنحاء العالم، خلق توسع التجارة بين المجتمعات طلباً مماثلاً مثل هذه المراتب والمعايير.



## الإطار ٢-٣

المؤسسات الأولى للملكية الأرضية فيما  
بين النهرين ومصر القديمة

منذ فجر الزراعة قبل ما يقرب من ١٠ آلاف سنة وحتى قرنين فقط، كانت الأرضى وفيرة بالنسبة للسكان فى معظم أنحاء العالم. وكانت الأرضى فى العصور الأولى مملوكة عادة للملك أو المعبد. وفى مصر كان الفرعون مينيس (حوالى سنة ٣١٠٠ ق.م) يحمل حججا تشهد بملكيتة لكل الأرضى، ممنوحة له من ملك الأرياب. ولكن سُجلت أيضا الملكية الخاصة للأرض ومبيعاتها. فى أوروبا (فى جنوبى ما بين النهرين، حوالى سنة ٢٠٠٠ ق.م) هناك سجلات لأفراد كانوا «يملكون» الأرض، وعلى الرغم من إنه لم تكن هناك سندات للملكية — وتوفر الألواح معلومات عن بيع تلك الأرضى.

ويرجع بعض من أقدم السجلات المادية الموجودة للحيازات الخاصة إلى حكم حمورابى (القرن السادس عشر ق.م) الذى حدّد قانونه الشهير الظروف التى يتقدم فيها الملك لتسوية المنازعات على الأرضى. فى زمن حمورابى كانت حدود الأرض تبين بوضع علامات حدود حولها. وكان هناك سجل بكل الحيازات محفوظ فى القصر الملكى. وبحلول القرن الثالث ق.م، أصبح من المألوف أن يحتفظ ملاك الأرضى المصريون بوثيقة للملكية يبقونها معهم. وبحلول العصر الساسانى (٢٢٤ - ٦٥١م) كانت ملكية العقارات فيما بين النهرين تحتاج إلى حجة مكتوبة عليها شهود ثم تسجل لدى الدولة.

المصدر: Powelson 1998.

## الإطار ٢-٣

كويلومبوس فى البرازيل: البنية الأساسية، والتغيرات  
الاجتماعية، والطلب الجديد على تسجيل الأرضى

حتى وقت قريب كانت المستوطنات المعروفة باسم «كويلومبوس» مختفية فى أنحاء البرازيل. فقد كانت هذه المجتمعات تنشأ بعيدا فى مناطق نائية جغرافيا ويقطنها ذرية العبيد الهاربين. وكان اختيارهم للأماكن الثانية فى البداية محاولة لتجنب اكتشاف أمرهم والقبض عليهم من جانب ملاك العبيد. واليوم ترتبط هذه المستوطنات ببقية البرازيل والعالم بروابط من الطرق البرية والنهرية وبالسكك الحديدية. ونتيجة لذلك، زادت قيمة هذه الأرضى لمربى الماشية وشركات التعدين والمضاربين فى الأرضى الزراعية، الذين حاولوا أن يستولوا على أجزاء من أراضى الكويلومبوس لتنميتها عمرانيا. وفى البداية حققت هذه المحاولات نجاحا جزئيا لأن سكان الكويلومبوس لم تكن لديهم سندات ملكية رسمية. فنظرا لأن أسلافهم كانوا أميين، لم تكن هناك وثائق تشهد على وجود مجتمعاتهم المحلية. وكانت كل السجلات الرسمية المتعلقة بالعبودية قد اُتلفت رسميا فى سنة ١٨٩٠.

ومع ذلك ترعى الحكومة الآن محاولة لإعطاء سكان الكويلومبوس سندات ملكية قانونية للأرضى التى كان يملكها أسلافهم. وقد سهل هذه العملية اعتماد دستور جديد فى البرازيل فى سنة ١٩٨٨، بعد مرور مائة عام على إنهاء العبودية. مما أدى فى النهاية إلى الاعتراف بحقوق وأوضاع ذرية العبيد الهاربين. وبحلول عام ٢٠٠٠، تم تحديد ٧٤٣ كويلومبوس، يرجع تاريخ بعضها إلى القرن السابع عشر، فى كل أنحاء البرازيل وسعت إلى الاعتراف الرسمى بوضعها. وقد بذلت محاولات للتجديد بعملية إصدار سندات الملكية، مثل قبول الشهادة الشفوية لأكبر المقيمين سنا كدليل على الحقوق المدعى بها. ومع ذلك، فإن عملية إضفاء الطابع النظامى لم تتم بالسرعة المرجوة، وتسعى الحكومة للتجديد بها.

المصدر: Rohter 2001; Fundação Palmares 2000.

وفى حالات كثيرة يترتب على التحديد الرسمى لسندات الملكية تكلفة ليس لها ضرورة فى المدى المتوسط. ولكن نظم حقوق الملكية الرسمية التى تقوم الدولة بانفاذها ضرورية للحد من المنازعات على الأرض حيث يؤدى النمو السكانى أو الطلب على المنتجات الزراعية إلى ضغوط تنافسية على الأرضى أو حيثما تشيع المعاملات مع أشخاص من خارج المجتمع المحلى. من ذلك مثلا، أن الطلب على الصوف وعلى الأغنام فى إنجلترا حفز الطلب على حقوق الملكية الفردية الرسمية. وفى كينيا، نشأ الطلب على حقوق الأرضى الرسمية نتيجة لظهور السوق العالمية لمحاصيل المزارع، بينما كان السبب فى تايلند هو تدويل سوقها للأرز بعد «معاهدة باورنج» فى سنة ١٨٢٦. كما أن تحسن خدمات البنية الأساسية التى تربط الأرضى النائية بالسوق يمكن أن تكون دافعا للطلب على المؤسسات الرسمية لتحديد وتنظيم حقوق الملكية، كما كان الحال فى البرازيل (الإطار ٢-٣).

الوسطى، فقد وضع بعض الحكومات حقوقا محددة بعناية ومقننة غالبا لاستخدام الممتلكات الحكومية، وأنشأت منظمات لإدارتها.<sup>(٦)</sup> و«حقوق لوضع اليد» التى يقررها الأفراد والمحددة على نحو سىء هى التى تمثل الملكية وإمكانية نقلها بالنسبة للأرضى المزروعة وبالنسبة إلى كثيرين من صغار المزارعين فى أمريكا اللاتينية. وتملك المجتمعات المحلية والقبائل فى كثير من البلدان الأفريقية حقوق استعمال فردية غير رسمية للأرضى المملوكة على المشاع<sup>(٧)</sup>. وحيارة الأرضى قابلة للانتقال فى معظم أنحاء جنوبى آسيا، ولكن الترتيبات المؤسسية غير المؤكدة أدت إلى منازعات بشأن الملكية وإلى احتمال مصادرة الحكومة للأرضى مما جعل الأوضاع غير مأمونة فى بعض الأنحاء.

وحقوق الأرضى المضمونة والقابلة للانتقال يمكن أن تتوافر من خلال مؤسسات رسمية أو غير رسمية على السواء. ويجب أن توفر هذه الأنظمة معلومات عن ملك الأرض، من له مصلحة مضمونة فى الأرض، وأين تسجل صفقات الأرضى، وكيف يمكن الحصول على هذه المعلومات. فالملكية أو حقوق الاستعمال التى يحددها المجتمع المحلى فى بعض أنحاء أفريقيا مثلا تؤدى هذه الوظائف.



## الإطار ٢-٤

أمثلة من الحواجز الجوهرية التي تعترض عمل أسواق الأراضي

حتى عندما يسمح القانون بنقل ملكية الأراضي، فإن التنظيمات المسهبة للمعاملات يمكن أن تعوق عمل سوق الأراضي، وفيما يلي بعض الحواجز التي تستطيع الحكومات أن تحد من أثرها.

**القيود على بيع الأراضي.** يحظر بعض البلدان بيع الأراضي حظراً تاماً. وفي كثير من البلدان التي تمر بمرحلة انتقال صعب خصخصة الأراضي وضع سقوف لأسعار البيع ووقف إعادة البيع. وقيدت الحكومات بشكل غير مباشر مبيعات الأراضي بأن اشترطت ضرورة الموافقة على أي صفقة للأراضي من سلطة أعلى.

**ارتفاع تكاليف البيع.** يمكن لضرارب المعاملات المرتفعة أو ارتفاع الرسوم أن تحبط بيع الأراضي أو تدفع بها إلى القطاع غير الرسمي. ففي الفلبين وفيتنام تبلغ الضريبة على صفقات الأراضي حوالي ٢٠ في المائة من قيمة الأرض. كما أن التكاليف يمكن أن تكون عالية عندما يؤدي الافتقار إلى التنافس إلى ارتفاع أتعاب الخدمات المتصلة ببيع الأراضي.

**تقييد تقسيم الأراضي.** طبقت هذه القيود في المستعمرات السابقة لمنع تفكك المزارع الكبيرة التي كانت مملوكة عادة من قبل للمستعمرين بدون أن يكون لذلك أي مبرر اقتصادي. فعلى سبيل المثال فإن زيمبابوي مازالت تحتفظ بهذه القيود، في حين أن جنوب أفريقيا لم تبدأ إلا مؤخراً في إلغاء هذه التنظيمات.

**القيود على استخدام الأرض كضمان للقروض.** ومن أمثلة ذلك فيتنام حيث يحد القانون من قيمة الأرض كضمان للقروض وحيث لا يسمح للبنوك الأجنبية بأن تأخذ الأراضي ضماناً للقروض. كما أن الدائنين لا يستطيعون أن يملكوا أن يتبادلوا حقوق استعمال الأراضي، وأية أرض يجري استردادها تقوم الدولة ببيعها بالزاد. وفي المكسيك تستطيع البنوك الحصول على حق الاستعمال ولكن ليس لها حق تملك الأراضي.

**عمليات تسجيل الأراضي المطولة.** توجد في موزامبيق طلبات متأخرة، تبلغ ١٠ آلاف طلب للحصول على حقوق تملك الأراضي، مما يعني مرور فترة تأخير طويلة بين تسليم خطة للاستثمار والسماح النهائي بحق تملك الأرض. وفي الكمرون، فإن الحد الأدنى للوقف اللازم لتسجيل قطعة أرض هو ١٥ شهراً، ويستغرق التسجيل عادة ما بين ٢ و٧ سنوات. وفي بيرو فإن عملية التقاضي الرسمية تستغرق ٤٣ شهراً ونحتاج إلى ٢٠٧ خطوات في ٤٨ مكتباً، وإن كانت هناك عملية مستعجلة يجري الآن تنفيذها في مناطق مختارة.

المصدر: Deininger 2001, World Development Report 2002 background paper; de Soto 2000.

## تحسين الإنتاجية الزراعية عن طريق تحسين حقوق الأراضي

من شأن ضمان الحياة الميسرة أن يزيد من العائدات المتوقعة من الاستثمار وأن يخفف من القيود على الإئتمان وهذا بدوره يمكن أن يرفع مستويات الاستثمار والإنتاجية. فالحياة المضمونة للأراضي تساعد على طمأنة المستثمرين إلى أن عائد استثمارهم لن تنتزعه الحكومة أو قوى فاعلة خاصة. كما أن تحسين حياة الأراضي يزيد من فرصة الحصول على الإئتمان، حيث يمكن استخدام الأرض ضماناً للقروض (وهو موضوع المناقشة في الفصل الرابع).

وإذا كانت حياة الأرض مضمونة، فإن السوق الفعالة للأراضي التي تسمح بنقل الملكية من مالك إلى آخر (أو نقل حقوق الاستعمال) يمكن أن تساعد في زيادة الإنتاجية عن طريق نقل الأرض من المزارعين الأقل كفاءة إلى مزارعين أكثر كفاءة. ويزيد هذا الكسب الإجمالي في الإنتاجية، بطبيعة الحال، إذا كانت هناك أسواق إئتمان فعالة — وإلا فإن المزارعين الأكثر كفاءة لن يتمكنوا من الحصول على رأس المال اللازم للشراء. كما تعتمد زيادة الإنتاجية على قدرة البائعين على الانخراط في نشاط آخر مدر للدخل. وقد أكدت دراسات عديدة عن الصين، وهي واحدة من البلدان القليلة التي جربت السماح بأنظمة مختلفة لنقل الحقوق عبر المحافظات المختلفة، وأن ارتفاع مستوى قابلية الأراضي للنقل ارتبط بصورة إيجابية بارتفاع مستوى الاستثمار في الزراعة.<sup>(٨)</sup>

وفي كثير من البلدان النامية كان الإفراط في تنظيم المعاملات السوقية في الأراضي سبباً في أن أسواق الأراضي نادراً ما كانت تعمل بحرية. فنظراً لأن الشفافية تميل لأن تكون منخفضة والقدرة الإدارية محدودة، فإن هذه التنظيمات تشجع الفساد أيضاً. وقد يكون لإنقاص هذه التكاليف للتعامل في الأراضي أهمية خاصة في بعض أنحاء آسيا، ولاسيما جنوبي آسيا، حيث يمكن لانتعاش أسواق الأراضي أن يزيد الإنتاجية عن طريق تجنب الإفراط في التجزئة والتقسيم الفرعي للحيازات من الأراضي. (الإطار ٢-٤).

## متى يلزم وجود مؤسسات رسمية لمنح سندات ملكية الأراضي؟

إن سندات الملكية الرسمية للأراضي يمكن أن تزيد فرصة الحصول على الإئتمان وتزيد الاستثمار في الأراضي. ولكن هاتين الوظيفتين تعتمدان إلى حد كبير على البيئة المؤسسية الأوسع. وينبغي ألا تشرع الحكومات في برامج لتحديد الملكية على نطاق واسع إلا عندما تعنى الضغوط التنافسية والمنازعات المحتملة أن الترتيبات لحياة الأراضي على المشاع غير مجدية.

وقد زاد في السنوات الأخيرة بروز الجهود الرامية إلى إصدار سندات للأراضي موثقة ومسجلة. وفي كثير من الحالات، أضفت سندات الملكية الطابع الرسمي على حقوق الملكية غير المسجلة، التي يمكن أن تتراوح من الانظمة المشاعة أو المستندة لحقوق القبيلة منذ أمد طويل، كما في حالة نظام

Quilombos في البرازيل والمشروح في الإطار ٢-٣، إلى حقوق وضع اليد على الأراضي.<sup>(٩)</sup> كذلك أقرت الحقوق الرسمية للملكية الأراضي أثناء عمليات خصخصة الأراضي، (كما في حالة البلدان التي تمر بمرحلة انتقال). وكما ورد في تقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠١/٢٠٠٠، فإن التحديد الواضح لحقوق الأراضي أثناء الإصلاح الزراعي ضروري لتحسين حياة الفقراء - من المزارعين وغير المزارعين على السواء.<sup>(١٠)</sup>

ولكن التكلفة المالية والإدارية لبرنامج رسمي لإصدار سندات ملكية الأراضي تكلفة مرتفعة. وهذا يؤثر مسألة أنواع المؤسسات اللازمة، ومتى تقام.

زعماءها. والغالبية العظمى من هذه الحيازات تنبع من حق الميراث المستمد فى نهاية المطاف من العضوية فى المجتمع المحلى - وهى حقوق يؤخذ بها فى المحاكم المحلية.<sup>(١٤)</sup>

وينشأ الوضع الثالث عندما تعنى العيوب الإدارية والمؤسسية ألا يسفر إعطاء سندات الملكية الرسمية عن شىء أكثر مما تكفله البدائل غير الرسمية فى تأمين الحيازة. وتتوقف فاعلية السندات الرسمية للملكية على نوعية السند - مثل الوضوح - واحترام القانون. ولا يملك التشريع القومى لإصلاح الحيازة غير قدرة محدودة على تغيير السلوك حين تظل الترتيبات المحلية بشأن الأرض سائدة.<sup>(١٥)</sup> وينشأ الوضع الرابع حيث تكون منفعة السندات الرسمية للملكية ضئيلة بسبب فشل المؤسسات الزراعية الأخرى. وكان هذا هو الحال فى كينيا مثلاً.<sup>(١٦)</sup> فإن لم تكن الأسواق المتكاملة للانتماء وتسويق المستلزمات تعمل بصورة طيبة، ينبغى أن تكون أول استجابة للسياسات فى تلك المجالات، نظراً لأن الموارد المؤسسية والتنظيمية محدودة.

ويؤخذ من الأدلة التطبيقية المستمدة من الدراسات التى أجريت على آسيا وأمريكا اللاتينية أن ثمة علاقة إيجابية بين ضمان الحيازة والاستثمار. وقد بينت دراسات عن الحدود البرازيلية مثلاً أن سندات الملكية الرسمية زادت الإنتاجية بتوفير معلومات واضحة عن حقوق الملكية فى المناطق غير المتخلفة.<sup>(١٧)</sup>

كما أن سندات ملكية الأرض يمكن أن تحسن فرصة الحصول على الائتمان. لكن السندات وحدها لا تكفى - فقد بينت الخبرة المستمدة عبر البلدان أن الفارق يتمثل فى وجود مؤسسات مكملة. ففى تايلند، سهل وجود سندات رسمية للملكية الأراضى تدفق الائتمان الرسمى وغير الرسمى على السواء (الإطار ٢-٥). وذلك فضلاً عن أن زيادة الاستثمار فى الأراضى التى لها سندات ملكية رسمية رفع قيمتها وحسن من فرصة الحصول على الائتمان.<sup>(١٨)</sup>

وفى الوقت نفسه، بينت الدراسات عموماً أنه ليس لسندات الملكية الرسمية غير أثر محدود فى الحصول على الائتمان واستخدامه فى المناطق الفقيرة جداً فى أفريقيا والهند وبعض أنحاء أمريكا اللاتينية (الإطار ٢-٦). وثمة عاملان مترابطان يفسران هذه النتيجة. الأول، أن مؤسسات الائتمان الرسمية المتكاملة قد لا تكون متوافرة على نطاق واسع. وقد بينت دراسة أجريت فى قريتين فى جنوبى الهند أن حقوق نقل الأراضى كان لها أثر محدود على الائتمان، وربما كان ذلك راجعاً إلى هذا السبب.<sup>(١٩)</sup> وسندات ملكية الأراضى وحدها قد لا تخفض التكاليف المرتفعة لإنقاذ العقود وإدارة القروض بالغة الصغر التى يتعامل بها المقرضون الرسميون عندما يقرضون المزارعين الصغار. وقد بينت مثلاً دراسة أجريت فى باراغواى أن تأثير سندات الملكية الرسمية على الائتمان تباين تبايناً كبيراً تبعاً لمساحة الأرض. وأن المنتجين الصغار الذين يحوزون مساحات تقل عن ٢٠ هكتاراً استبعدوا من سوق الائتمان.<sup>(٢٠)</sup> والثانى، أن الإفتقار إلى المؤسسات الرسمية المكملة الأخرى، وبالتحديد

والسندات الرسمية للملكية الأراضى تخلق حقوق ملكية مضمونة وقابلة للنقل، وذلك لأنها توفر معلومات أفضل. وتعتمد أنظمة الحقوق غير الرسمية على معرفة أعضاء المجتمع المحلى والجيران. فهؤلاء الأفراد قد يعرفون نوعية قطعة الأرض، ومن يملكها حقاً، وحدودها المادية الفاصلة الدقيقة. ولكن الغرباء عن المجتمع المحلى الذين يريدون شراء الأرض لا يملكون سوى تبديل محدود للحصول على هذه المعلومات، وليس لديهم طريقة للتأكد من إمكان التعويل على ما يحصلون عليه من معلومات. ومن شأن سندات الملكية الرسمية للأراضى أن تساعد فى إزالة هذا المصدر للشكوك. كما أنها بانهائها المنازعات بشأن الملكية يمكن أن تحول فى الوقت نفسه دون الاستيلاء عليها بصورة تعسفية. كما أنها تضمن أن يعكس سعر الأرض على نحو أقرب قيمتها وليس التكلفة المضافة الناتجة عن التحقق من وضع ملكيتها وموقعها المادى.

وقد يطلب الملاك بوضوح وضع نظم لسندات الملكية الرسمية عندما تصبح النظم غير الرسمية أقل فاعلية. ويحدث هذا عادة عندما تصبح الأرض نادرة نسبياً ومحللاً للتنازع. وكثيراً ما أدت زيادة الانفتاح على المجتمعات الأخرى والتنافس فى أسواق الإنتاج - مما يعكس طلب السوق القوى على المنتجات الزراعية - إلى زيادة الطلب على سندات الملكية الرسمية. وفى مناطق الاستيطان الجديد أو الحدود (كما فى البرازيل) يمكن لسندات الملكية الرسمية أن تعزز ضمان الملكية الزراعية.<sup>(٢١)</sup> وقد وفر مشروع للإصلاح الزراعى لـ ٣٥ ألف أسرة من واضعى اليد ممن كانوا يعيشون فى منطقة من أراض محمية فى الغابات تعدوا عليها تدريجياً فى تايلند، وفى الثمانينات، على شهادات بالحق فى شغل الأراضى يمكن أن تتحول إلى سندات كاملة للملكية. ومنذ حقبة الثمانينات أخذ البنك الدولى يؤيد مشاريع التسجيل الرسمى لسندات ملكية الأراضى فى تايلند. وقد بينت الدراسات أن هذه الجهود شجعت على الاستثمارات المؤدية إلى زيادة الإنتاجية وزيادة فرصة الحصول على الائتمان بصورة كبيرة. ومازال البنك الدولى يعمل مع حكومة تايلند فى برنامج مدته ٢٠ سنة لتحسين تسجيل سندات ملكية الأراضى ونظامها الإدارى.<sup>(٢٢)</sup>

وفى أوضاع، أخرى تطرح النهج المعتمدة على المجتمع المحلى بديلاً أرخص وفعال للمؤسسات العامة.<sup>(٢٣)</sup> وتحدث الحالة الأولى عندما تكون هناك معرفة بين البائع والمشتري على المستوى المحلى وحيث توجد ضغوط قوية من جانب الأقران لتجنب المنازعات على الملكية التى تفسد العلاقات الاجتماعية. وفى هذه الحالات يكون المصدر الرئيسى للطلب على الأرض عادة من داخل المجتمع المحلى، ويكون المجتمع قوياً ومتربطاً، وتكون زعامة المجتمع متسقة ومستمرة ويكون هناك قبول لأى شهادة بالملكية صادرة عن أشخاص من أبناء المجتمع من جانب الآخرين فى نفس المجتمع. وتحدث الحالة الثانية عندما تكون الترتيبات المجتمعية سارية أيضاً وقابلة للإلزام بتنفيذها بصورة قانونية. فوفقاً لقانون نيجيريا مثلاً برر تعريف «الحيازة العرفية» على أنها النظم التى تديرها المجتمعات المحلية أو

## الإطار ٢-٥

صفقات الضمان غير الرسمي باستخدام حجج الأراضي  
في تايلند

بينما تسهل السندات الرسمية للملكية الأراضي الريفية لإجراء صفقات الائتمان، فإن تكاليف تسجيل الرهن العقاري قد تكون مرتفعة، وقد تكون العملية مضيعة للوقت ولذا فإن تسجيل الرهن قد لا يتفق مع صفقات القروض ذات المبالغ الصغيرة نسبياً أو الأجل القصير. غير أنه ظهرت ترتيبات بديلة تستفيد من تأثير سندات الضمان في تعزيز القيمة مع تجنب تكاليف الصفقات المرتفعة للتسجيل الرسمي للرهن. وقد أجريت في تايلند دراسة في الثمانينات توصلت إلى أن القترضين يوقعون توكيلاً رسمياً يصرح للمحامى الممثل للمقرض (وعادة اتحاد من رجال الأعمال المحليين) ويترك سند الملكية مع المحامى وتكلفة إغلاق الرهن في هذه الحالة منخفضة، وتنخفض المخاطرة بالنسبة للمقرض بصورة كبيرة، وهذا الإجراء يستبعد المقرضين ذوي المشاريع شديدة المخاطر بتكلفة للمعاملات منخفضة للغاية بالقياس إلى التسجيل الرسمي للرهن. وفي حين تم تسجيل وجود هذه الترتيبات بالوثائق فيما يتعلق بتايلند، فالأرجح أنها موجودة أيضاً في كثير من مناطق العالم الأخرى حيث تكون تكاليف تسجيل إجراءات الرهن الرسمي مرتفعة.

المصدر: Siamwalla and others 1990.

## الإطار ٢-٦

هل تعرقل الحقوق الأهلية في الأرض، الاستثمار الزراعي  
والإنتاجية الزراعية في أفريقيا؟

لا يزال معظم المزارعين الأفارقة يحتفظون بملكيتهم للأراضي بمقتضى أنظمة الحياة الأهلية، أو العرفية أو المشاعية، ففي المجتمع الأفريقي التقليدي، كانت الأسرة، أو القرية، أو مجموعة القرابة توفر التأمين من المخاطر، وفرص الحصول على الائتمان غير الرسمي، والأمان، وساعدت قواعد الميراث القائمة على النسب على تنفيذ انتقال الأراضي بين الأجيال. وكان التهديد بالعقاب، الذي يشمل الاستبعاد من البنية الاجتماعية وما يصحبها من منافع، هو الأداة الرئيسية للإلزام بتنفيذ القواعد. وحتى عندما كانت الأسرة تصبح موزعة جغرافياً، كان التوارث المألوف للأرض في القرية ونظام الدعم الاجتماعي للمجتمع التقليدي يستمر في الربط بين أعضائها.

وفي الماضي كان من المعتقد أن مثل هذه الأنظمة للحياة لا توفر تأميناً كافياً لدفع المزارعين للقيام بالاستثمارات اللازمة في الأرض (البنك الدولي ١٩٧٤، وهاريسون ١٩٨٧). ولكن البحوث بينت أن هذه الأنظمة يمكن أن تكون فعالة، ويؤخذ من الدلائل المستمدة من مناطق الزراعة المحصولية البعلية أن أنظمة الحياة الأهلية كانت مرنة وتستجيب لتغير الأوضاع الاقتصادية (بلاس وهازل ١٩٩٣، بروس وميجوت أدولاً ١٩٩٤). ووجد هاريسون (١٩٩٠) أن صغار الحائزين في زيمبابوي، وإن لم تكن لديهم سندات خاصة بملكية أراضيهم، قد حققوا بسرعة محاصيل متزايدة من الذرة وأن آداهم الإنتاجي لا يقل عن أداء أكبر المزارعين التجاريين في البلد. ووجد ميجوت وأدولاً وآخرون (١٩٩٤) نتائج مماثلة بالنسبة لغانا.

المصدر: Bruce and Mighot-Adholla 1994; Collier and Gunning 1999; Soludo 2001, World Development Report 2002 background paper.

آليات الإلزام بالتنفيذ، يكون لها أثرها الكبير. ففي كينيا مثلاً، حيث تم منع البنوك من الحجز على الممتلكات المستخدمة كضمان للقروض، بينت إحدى الدراسات أن البنوك لم تقدم قروضا للمزارعين على الرغم من ملكيتهم لسندات رسمية للملكية.<sup>(٢١)</sup>

## بناء مؤسسات فعالة لسوق الأراضي

تشمل المؤسسات الرسمية لسوق الأراضي، مكاتب لتسجيل الأراضي وإدارات إصدار سندات الملكية وإعداد الخرائط. وفي بناء هذه المؤسسات، ينبغي مراعاة ثلاث سمات: التحديد الواضح لحقوق الملكية، والإدارة السليمة لها، وبساطة آليات تحديد حقوق الملكية ونقلها، والجمع والتصنيف الدقيق لسندات ملكية الأراضي والوصول الحر إلى هذه المعلومات.<sup>(٢٢)</sup> وبالرغم من أن هذه المناقشة تنصب على أسواق الأراضي في الريف، فإن معظم الدروس المستمدة منها تصدق أيضاً على الأسواق الحضرية.<sup>(٢٣)</sup>

التحديد الواضح والإدارة السليمة. إن وجود سجل للأراضي، تحفظ فيه المعلومات عن سندات الملكية، يساعد على حل المشكلة المحورية المتعلقة بالمعلومات عن حقوق الملكية. ويستطيع القطاع الخاص أن يقوم بكثير من الوظائف التي يقوم بها مكتب تسجيل الأراضي. ولكن للحكومة دوراً في كفاءة أن يقدم مكتب التسجيل للجمهور دليلاً شاملاً عن الملكية بتكلفة منخفضة. ولهذا الغرض فعليها أن تصدر قوانين لتسجيل

الأراضي تحد قواعد التقاضي الأصلية بشأن سندات الملكية المسجلة، وتبين ما إذا كان يمكن تسجيل الحقوق المؤقتة وكيف، وتحدد الوسيلة التي تستقر بها هذه الحقوق في وقت لاحق. ويقتضى الأمر أن تنشئ الحكومة أيضاً هيئة (قد تكون عامة أو خاصة) لضمان الحفاظ المحايد على سجلات الأراضي، وتحديد طبيعة تلك السجلات، وبيان الطريقة التي يتم بها إعداد سجل لمنطقة ولاتية بكاملها والمعاملات التالية التي يجب تسجيلها.

ويجب أن تحدد قطع الأراضي بوضوح استناداً إلى مسح للأراضي يتمتع بالمصادقية. وإلا فإن تزايد المنازعات على الأراضي - والتي تتطلب تسويتها في العادة وقتاً طويلاً بسبب إرهاق النظام القضائي بالعمل في كثير من البلدان النامية - يمكن أن يقوض الغرض الأساسي من سجلات الأراضي. ففي أندونيسيا مثلاً، بلغت منازعات الأراضي ٦٥ في المائة من كل القضايا المعروضة على المحاكم.

وينبغي لإدارة مسح الأراضي أن تتصدى لشاغلين. الأول، أن تتسق معايير المسح مع المستوى القطري (والإقليمي) للتطور



## ٧.٢ الإطار

إطار مؤسسي شفاف ويسهل الوصول إليه  
لمنح حقوق الأرض في المكسيك

أقامت المكسيك بنية أساسية مؤسسية خاصة لمنح حقوق الأراضي تتألف من ثلاثة عناصر: (أ) مكتب للمدعى العام للشكاوى يشرف على التنظيم القانوني للملكية الأرضية، (ب) نظام من المحاكم الخاصة للنظر في العدد الكبير من المنازعات القائمة بشأن الأراضي (ويسمح بفرصة لرفع استئنافات عاجلة لاية أخطاء تقع أثناء عملية التنظيم القانوني للملكية)، (ج) سجل حديث لتسجيل الحقوق التي تقرر قبل الكفالة إمكانية استخدامها في المعاملات التجارية.

ويتفق المستفيدون على أن هذا البرنامج زاد من أمان الحيازة، وإن عمليات التقييم أثبتت أثره الإيجابي على سير العمل في أسواق الأراضي. كما أدى هذا الإطار المؤسسي الشفاف والذي يسهل الوصول إليه إلى تحسين نظام الإدارة في المناطق التي كانت حتى ذلك الوقت تسيطر عليها العُصب المحلية ورؤساء الأحزاب.

المصدر: Deininger 2001, World Development Report 2002 background paper.

الأراضي، حيث لا تكون بعض قطع الأرض جزءاً من قاعدة المعلومات، سمة شائعة في البلدان النامية. وقد تنجم هذه المشكلة عن توليفة من العقبات الفنية والإدارية والقانونية. ففي أندونيسيا ومدغشقر مثلاً، منع عدم التنسيق بين سجل الأراضي المسوَّجة القانوني والضريبي، أو السجل الرسمي للملكية الأرضية، الحكومة من معرفة قدر الأراضي التي تملكها. والسجلات التي لا يتاح للجمهور الاطلاع عليها ترفع من تكلفة المعاملات. ففي طاجيكستان والعديد من البلدان الأخرى في الاتحاد السوفيتي السابق، يتطلب الأمر تدخل جهات وساطة بيروقراطية لأن سجلات الأراضي مغلقة أمام الجمهور. وفي بلدان أخرى، مثل أندونيسيا، هناك تسجيل منفصل لسندات الملكية، مما يقتضي الرجوع لجهات متعددة بين النظامين القانوني والمالي. ولا يؤثر هذا الانفصال فقط على سرعة الحصول على المعلومات (وهو وضع يمكن تحسينه باستخدام الكمبيوتر) بل أيضاً يقلل من نزاهة النظام.

والتجرب عن طريق المشاريع الرائدة والتجريبية يساعد في تحديد المؤسسات الفعالة في سياق معين. ونجد مثلاً لذلك في كوت دى فوار، حيث يعمل البنك الدولي مع السلطات فيما يسمى «المشروع العقاري الريفي». وهو مشروع رائد تجريبي ساعد على وضع المنهجية اللازمة للتوضيح المستمر لحيازة الأراضي الريفية وإصدار الشهادات الخاصة بها. ويقوم فريق مهني بوضع خرائط بشأن حقوق الأراضي وتسجيلها، بصحبة مستخدم الأرض أو مالكيها وجيرانه وزعماء القرى، منتقلين من حقل إلى آخر في منطقة القرية. وأية منازعات تنشأ تقوم هذه الحاشية بكاملها بتسويتها في الموقع على الفور. وعند استكمال وضع خريطة الملكية وحقوق الاستعمال وتسجيلها،

الاقتصادي. ففي زامبيا مثلاً، تتطلب المعايير نفس الدرجة من دقة المسح المطبقة في قياس مساحة المكاتب في العاصمة على المزارع التي تبلغ مساحتها ٥٠٠٠ هكتار في المناطق ضئيلة السكان.<sup>(٢٤)</sup> وفي الدول الأشد فقراً، قد تكون تغطية المسح الأشمل لحدود الأراضي بمستوى أقل من الدقة والتكلفة (باستخدام قطع الأراضي المجاورة وعلاماتها) أفضل من مستوى منخفض من التغطية بمستوى مرتفع من الدقة (مثلاً لإعداد خرائط بالاستعانة بالأقمار الصناعية). والثاني، هناك حاجة لتوفير عرض كاف من المهنيين المختصين بشؤون المساحة، حتى لا تطول عملية تسجيل الأراضي على نحو موجب له. ففي زامبيا مثلاً، كانت القيود المفروضة على العرض من جانب جمعية المساحين المترابطة بصورة وثيقة، تعني عدم وجود غير سبعة مساحين مؤهلين فقط في طول البلد وعرضه في سنة ١٩٩٤. وكذلك وردت تقارير عن وجود قيود مماثلة من أندونيسيا والفلبين وماليزيا والافتقار إلى القدرة على إجراء المسح.<sup>(٢٥)</sup> ومن شأن الضغط من جانب وسائل الإعلام والمجتمع المدني والحكومات لتخفيف هذا السلوك المناهض للمنافسة أن يحقق بعض النتائج في هذا الصدد.

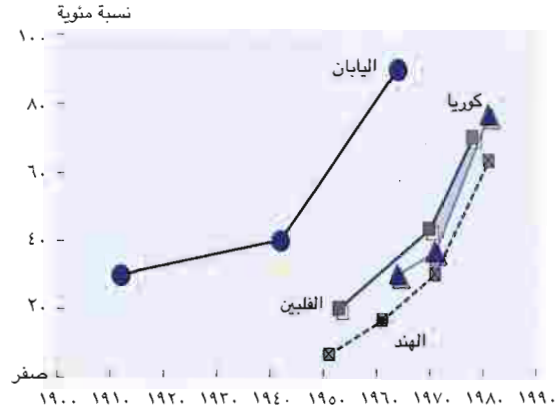
بساطة تحديد الأراضي ونقلها. من الناحية العملية، قد يكون إقرار الحقوق الرسمية على الأراضي عملية مطولة ومرهقة. وهناك وسائل بسيطة لتخفيف هذا، منها تحويل حقوق شغل الأراضي إلى سندات ملكية كاملة. ففي موزامبيق مثلاً، تمنح حقوق الأراضي لمن يزرعونها على أساس شغلها الفعلي خلال السنوات العشر الأخيرة. ويكتفى بالشهادة الشفوية لتأييد المطالبات بحق الملكية، ومن حق المجتمعات المحلية أن تطلب سندات الملكية الرسمية في أية مرحلة وبالمثل، أصبحت الشهادة الشفوية مقبولة في كثير من حالات تحويل Qilombos في البرازيل إلى ملكية رسمية (انظر الإطار ٢-٣). ولما كانت المكسيك تعاني من تراكم منازعات الأراضي المتأخرة في النظام القضائي العادي، فقد أنشأت محاكم زراعية متخصصة (الإطار ٢-٧). وجعل قبول الأدلة الشفوية وتطبيق درجة من اللامركزية وصول الفقراء إلى هذه المحاكم ممكناً بتكلفة معقولة.

كما أن استخدام الكمبيوتر يمكن أن يؤدي إلى تبسيط عملية تحديد الأراضي ونقلها (كما في حالة مثال اندرا براديش في الهند الذي ورد في الإطار ١-٨). وبالرغم من أن الاستثمار المبدئي في التكنولوجيا قد يكون كبيراً، فقد تكون له آثار ملموسة في التعجيل بمعاملات الأراضي في المناطق المزدهمة بالسكان. كما أن مدفوعات الضرائب يمكن أن تستخدم كدليل على الحيازة التي يمكن أن تتحول في النهاية إلى ملكية. وتوفر هذه الآلية أيضاً حافزاً لملك الأراضي لدفع الضرائب. وأخيراً، فإن سهولة نقل الحقوق في الأراضي يمكن تبسيطها بانقاص تكاليف المعاملات الناتجة عن تشدد التنظيمات (انظر الإطار ٢-٤).

التسجيل والتصنيف الدقيق والوصول الحر إلى المعلومات المتعلقة بسندات ملكية الأراضي. إن عدم استكمال سجلات

## الشكل ٢-٢

تطوير اقتراض الأسر الزراعية من المؤسسات الرسمية، في دول أسيوية مختارة



المصدر: Desai and Mellor 1993

الفرنسي وبنك راكيات في أندونيسيا، عن طريق المخاطر الزراعية مع المخاطر غير الزراعية. وكان للتطور الواسع للأسواق المالية (الفصل الرابع) وإنشاء المؤسسات المتكاملة، مثل تلك التي أنشئت للإلزام بتنفيذ العقود، لها دور أيضا في هذه العملية.

ولكن في كثير من البلدان النامية، مازالت المؤسسات المالية الريفية الرسمية التي يسهل الوصول إليها نادرة — وذلك أساسا بسبب الافتقار إلى المؤسسات المكتملة. والحصول على التحويل صعب بصورة خاصة بالنسبة للمزارعين الفقراء. ولعلاج هذه المشكلة، عمد صانعو السياسة في البداية إلى إنشاء مؤسسات مالية مخصصة للقطاع الزراعي، ولكنها لم تحقق نجاحا كبيرا.

وقد اعتمدت البلدان النامية غالبا على استنساخ مؤسسات التسليف الزراعي والريفي التي حققت نجاحا في الولايات المتحدة وأوروبا الغربية واليابان. ومن بينها الأشكال المختلفة من الجمعيات التعاونية (والتي اقتبست غالبا من نموذج جمعيات *Raiffeisen* الألمانية)، ومشاريع الإيداع في دفاتر التوفير بالبريد، وهيئات التسويق الحكومية التي تقدم الائتمان. وقامت المستعمرات الفرنسية في أفريقيا بإنشاء بنوك زراعية متخصصة على طراز التصميم الأصلي لبنك *Credit Agri-cole*. واستفادت بلدان أمريكا اللاتينية غالبا بدروس مستفادة من التجربة التاريخية للولايات المتحدة لإنشاء أنظمة عامة وتعاونية للتسليف الزراعي.<sup>(٣٠)</sup>

وبطول أواخر الثمانينات كان من الواضح أن معظم هذه المؤسسات قد فشلت. وكان جزء من المشكلة محدد السبب — أن الاستنساخ لم يكن مناسباً لظروف البلد. ولكن أسهمت في هذا

تصبح هذه المعلومات متاحة للجمهور حتى يمكن للمعترضين من المدعين بالحقوق أن يسجلوا اعتراضهم علنا. وإذا لم يقدم اعتراض بشأن قطعة من الأرض خلال ثلاثة أشهر يصبح وضع الحيازة مستقرا.<sup>(٣٦)</sup>

### بناء مؤسسات مالية ريفية فعالة ويمكن الوصول إليها

جاء في دراسة عن البيئات الريفية أنه

ليست هناك غير بنوك قليلة على استعداد للنظر في قروض زراعية، والبنوك التي تفعل ذلك تتقاضى أسعار فائدة مرتفعة للغاية. وكانت القروض الريفية مجالا خصبا لحيتان المراهين، وسنة بعد أخرى كان المزارعون يسلمون محاصيلهم لسداد أسعار الفائدة الفاحشة على القروض التي حصلوا عليها لبقاء العمل دائرا في مزارعهم. فإذا فشل أحد المحاصيل، كانت فرصة المزارع على الخروج بنفسه وأسرتة من براثن المراهي الحوت معدومة تقريبا.<sup>(٣٧)</sup>

كانت هذه الدراسة تتناول الحالة في المناطق الريفية من ولاية كارولينا الشمالية بالولايات المتحدة في أوائل القرن العشرين. هذا الوصف يمكن أن ينطبق بنفس الدقة على الكثير من البلدان النامية اليوم، حيث لا توجد حوافز قوية تدفع المؤسسات الرسمية مثل البنوك التجارية لتقديم خدمات للزبائن الريفيين.

وبمرور الوقت، زاد تقديم الائتمان الرسمي للمناطق الريفية في البلدان الصناعية وبعض البلدان النامية (يبين الشكل ٢-٢ التطور في بعض البلدان الأسيوية). وزادت فرص الحصول على الائتمان الرسمي، بفضل إزدياد الرخاء بين المزارعين، وتحسين البنية الأساسية الريفية، وتكامل الأنظمة المالية في الحضر والريف، وتطور المؤسسات المكتملة مثل توارخ الائتمان الرسمي أو أنظمة الضمان للمقترضين الريفيين والتي تقلل من تكاليف الاقتراض (الفصل الرابع).<sup>(٣٨)</sup> وفي بعض البلدان، تطورت بنجاح أيضا مؤسسات معينة للإقراض الريفي مثل البنوك التعاونية واتحادات التسليف. ولكن تقديم تأمين المحاصيل للمزارعين كانت له نتائج مختلطة حتى في الدول الصناعية.<sup>(٣٩)</sup>

وفي البلدان الصناعية اليوم، أصبحت المؤسسات التجارية المتخصصة في توفير الائتمان، مثل منظمات تقديم القروض الصغيرة جدا وبنوك التنمية الزراعية، نادرة نسبيا. فعندما أصبحت الأسواق أكثر تكاملا، شرعت البنوك التجارية غير المتخصصة في تقديم القروض للزراعة، وبذلك حلت محل مؤسسات الائتمان غير الرسمية والبنوك الزراعية المتخصصة. وتحسنت القدرة المالية على البقاء والنمو بالنسبة لكثير من البنوك الزراعية المتخصصة الرسمية، مثل بنك الائتمان الزراعي



## الجدول ٢-١ أنواع مؤسسات الإقراض فى الريف

نوع القرض	مؤسسات غير رسمية	مؤسسات رسمية
مضمون	مقرضون برهن مقرضون للمال مقابل فائدة يأخذون سندات الأرض بيدهم مؤسسات ترتهن العمل	البنوك التجارية بنوك التنمية الريفية برامج الائتمان الحكومية ائتمان من التجار بالبرهن (بائعو المستلزمات)
غير مضمونة	مقرضون للمال مقابل فائدة ائتمان من التجار (مشترو الناتج) ائتمان من التجار (بائعو المستلزمات) الأصدقاء والأسرة جماعات الادخار (بما فى ذلك جمعيات الادخار الدوار وجميعيات الائتمان وجميعيات الادخار المتراكم بمختلف أنواعها) مؤسسات إلزام بالعمل	بعض اتحادات الائتمان جمعيات الائتمان التعاونية جمعيات المزارعين المؤسسات المالية غير المصرفية (مثل شركات التأمين) جماعات الائتمان بالغ الصغر

ملاحظة: رهن العمل هو ابتكار تاريخى يرهن بمقتضاه عمل أحد أفراد الأسرة كضمان للقروض. وكان هذا النوع من الرهن سائدا فى أفريقيا الغربية قبل العصر الاستعماري (Austin and Sugihara 1993).

فالقروض المضمونة، تعطى فى مقابل نوع من الضمان، وهى الخيار المفضل لدى معظم المقرضين الرسميين فى المناطق الريفية لأن هذه القروض تخفض بصورة آلية تكاليف المعلومات والتنفيذ.<sup>(٣٧)</sup> وتقدير قيمة الضمان وبيعه فى حالة عدم السداد يمكن أن تكون مرتفعة التكلفة. ولكن فى البيئات التى لا يوجد بها سوى مؤسسات رسمية ضعيفة، تظل هذه التكاليف رغم ذلك أقل من تكلفة جمع معلومات الائتمان عن العديد من المقرضين الصغار والمتناثرين فى مساحات واسعة أو محاولة تنفيذ العقد من خلال نظام قانونى غير ملائم.

ومن شأن بناء أنظمة فعالة للمعاملات المضمونة أن يساعد على تطوير مؤسسات التمويل الريفى الرسمية (الفصل الرابع). واستخدام القروض المضمونة رسميا محدود للغاية فى بعض البلدان النامية. فالأرض لا يمكن أن تستخدم كضمان إذا كانت المطالبات القانونية، مثل القوانين التى تقصر «ملكية» الأراضي المحجوز عليها على حق الاستعمال فقط، غير واضحة. وفى بعض البلدان النامية، مازال الكثير من الأصول، مثل ايصالات المخازن أو ائتمان المخزون، غير معترف بها كضمان. ويعترف القانون فى الهند صراحة بإيصالات المخازن كوئاثق للملكية، ولكن لا يوجد اعتراف كهذا فى قانون غانا. ومن الوسائل المستخدمة للتغلب على مشكلة التنفيذ هذه،

الفشل أسباب أخرى أيضا. فالسياسات المتحيزة للحضر، وسياسات الكبت المالى، وتوجيه القروض لجماعات المصالح الضيقة، قللت من السلامة المالية للبنوك التى تقوم بإقراض القطاعات الريفية. كما زادت برامج تخفيف عبء الديون من التكاليف الفعلية التى يتحملها المقرضون.

ونتيجة لذلك، مازالت مؤسسات التمويل غير الرسمية هى المسيطرة فى معظم الدول الأشد فقرا وفى التعامل مع المزارعين الفقراء. وفى منتصف التسعينيات، كان ٨١ فى المائة من الإقراض الريفى فى نيبال يأتى من مصادر غير رسمية، بينما حصل المزارعون فى نيجيريا على ٣٠ فى المائة من قروضهم من مقرضى المال غير الرسميين و٤٠ فى المائة من نوادى *esusu* (وهى ترتيبات للتسليف التعاونى).<sup>(٣٨)</sup>

وفى داخل البلدان، تستخدم الأسر الأشد فقرا مصادر التسليف غير الرسمية بصورة غير متناسبة. فالبيانات المستمدة من نيبال فى التسعينيات تبين أن ٩٧,٥ فى المائة ممن يقل استهلاك الفرد منهم عن ٢٠٠٠ روبية (وهو أشد فئات الريف فقرا) كانوا يقترضون من المصادر غير الرسمية. فى حين أن المقرضين الريفين الذين تزيد حصة الفرد منهم فى الاستهلاك على ٥٠ ألف روبية لم يقترضوا من مصادر غير رسمية.<sup>(٣٩)</sup> وتكشف مسح من الهند وباكستان عن نتائج مماثلة.<sup>(٤٠)</sup> وبينت دراسة أجريت فى تايلند أن غير المقرضين ومن يقترضون فقط من القطاع غير الرسمي على وجه الحصر يميلون لأن يكون لديهم أصول أقل وكذلك دخل أقل. ولم يقترض من البنوك التجارية غير المزارعين الكبار وكذلك بعض جمعيات المزارعين، كما أن القروض غير الرسمية كانت أيضا صغيرة الحجم.<sup>(٤١)</sup>

ولكن المزيج من مختلف أنواع المقرضين غير الرسميين تغير مع زيادة الطابع التجارى للزراعة.<sup>(٤٢)</sup> فقد بينت الدراسات التى أجريت فى باكستان والفلبين والهند أن القروض على المحاصيل المقدمة من مقرضى النقود وأصحاب الأراضي قد حلت محلها قروض من «الهيئات المكلفة بذلك» أو من التجار الذين يقدمون السلف مقدما لشراء المستلزمات مقابل وعد بأن يبيع المزارع إنتاجه عن طريقهم فى وقت الحصاد.<sup>(٤٣)</sup> وهذه الترتيبات عادة أفضل بالنسبة للأسر الفقيرة لأنها تتيح لها فرصة الحصول على المستلزمات وترتيبات التسويق التى لن تتوافر لها بغير ذلك وسيلة للوصول إليها (انظر الإطار ٢-١).

### تحسين مؤسسات الإقراض الريفى

تعتبر المعلومات وقضايا الإلزام بالتنفيذ من المشكلات الأساسية التى يواجهها المقرضون الرسميون وغير الرسميين على السواء فى مجال الزراعة. ويتغلب المقرضون على هذه المشكلات من خلال مجموعة من الآليات المؤسسية، التى يمكن أن تكون «مضمونة» أو «غير مضمونة» (الجدول ٢-١).

## الإطار ٢ - ٨

تقاطع الإقراض الرسمي وغير الرسمي:  
هيئات التسويق في الفلبين

يعمل القانمون بتسويق الأرز في الفلبين — تجار الأرز غير القشور، وأصحاب مضارب الأرز، وتجار الجملة، وتجار التجزئة — كمقرضين للأموال. وذلك أساسا ليكون لهم حق على إنتاج المزارعين ولضمان أن يكونوا جزءا من سلسلة التجارة. ومن العوامل الرئيسية لنجاحهم كوسطاء، يوفر القروض أنه في حالة عدم وجود موارد كافية من أموالهم الخاصة فإن القانمين بالتسويق يقترضون جانباً كبيراً من الأموال التي يقومون بإعادة إقراضها (٨٠ في المائة في إحدى الدراسات) من المؤسسات المالية الرسمية. ومعرفة التجار الوثيقة واتصالاتهم الحميمة بالمزارعين والتجار الثانويين تضمن أن تكون تكلفة حصولهم على المعلومات والإلزام بالتنفيذ منخفضة وأن تكون معدلات السداد مرتفعة. بالإضافة إلى أن القانمين بتسويق الأرز يعتبرون مخاطرة مقبولة بالنسبة للمؤسسات الرسمية لأن لهم تاريخاً طيباً في السداد ولأن حجم قروضهم كبير نسبياً. كما أن هؤلاء المقرضين الريفيين غير الرسميين يستطيعون استخدام البنوك كاماكن لحفظ مخدراهم.

المصدر: Floro and Ray 1997.

المنظمات غير الحكومية محاكاة المقرضين غير الرسميين بالقيام بدور الجسر بين البنوك وجماعات المقرضين الفقراء. فمُنظمة MYRADA في جنوبي الهند تقوم بدور الوسطة هذا، رامية إلى مساعدة الجماعات المقرضة على التعامل مباشرة مع البنوك بعد عدد قليل من دورات الإقراض.

وليس في الوسع دائماً استنساخ مؤسسات التمويل الريفي الناجحة ونقلها من بيئة اجتماعية اقتصادية إلى أخرى. وكان التجريب حول شكل مؤسسي أساسي أسلوباً مفيداً في التعرف على المؤسسات الناجحة. وعلى ذلك فإن مؤسسات الإقراض الصغير جداً الناجحة في كل أنحاء العالم تختلف في تفاصيل التشغيل. بينما أدخلت تغييرات التجديدات في مختلف الجوانب، مثل تحديد الفئات المستهدفة ومدد السداد، حتى تتلاءم مع سمات مختلف البلدان.

فقد استخدمت «وحدة ديساس» وهي جزء من بنك راكيات أندونيسيا طريقة إعطاء حافز للموظفين المسؤولين عن القروض، وخصم جزء صغير من القرض عند التبكير في السداد، وأدى ذلك إلى تحسين معدل السداد (بحيث بلغ ٩٢,٥ في المائة في ١٩٩٥).<sup>(٤١)</sup> وبالتجريب الناجح لأشكال مؤسسية مثل حجم وتركيب «مجموعات التضامن» من المقرضين حول «بتكوسول» في بوليفيا من برنامج للإقراض المدعوم الذي تقوم بتنفيذه إحدى المنظمات غير الحكومية إلى بنك تجارى يعتمد على التمويل الذاتي. وبناء على الدروس المستفادة من التجارب المتعاقبة بشأن تطويع منح القروض لتتناسب الوضع المحلي واحتياجات المزارعين، تحول برنامج للتسليف الريفي في البانيا يموله البنك الدولي من منح سلف صغيرة في سبعة صناديق للتسليف القروي في ١٩٩٢، إلى مشروع كامل للتنمية الريفية

استخدام الممتلكات المنقولة كضمان - حيث توضع في يد المقرض لاستخدامها عند الحاجة.

والاتجاه عادة هو أن تمنح القروض المصحوبة بضمان لكبار المزارعين في البلدان النامية. إذ يتوافر لهؤلاء المزارعين، في نظر المقرض، في العادة ميزتان على زملائهم الأفقر والأصغر. الأولى، أن الضمان متاح بسهولة - وحقوقهم في ملكية الأراضي يرجح أن تكون مسجلة رسمياً، كما يرجح أن تكون لديهم ملكية منقولة مرتفعة القيمة. والثانية، أنه نظراً لأن قيمة القرض أكبر، تكون تكلفة تجهيز الوحدة من القرض أو استخدام النظام القضائي الرسمي للإلزام بالتنفيذ بالنسبة للمقرض أقل.

وغالباً ما يعتمد المزارعون الفقراء على القروض غير المضمونة من المصادر الرسمية وغير الرسمية على السواء. فمؤسسات التسليف الريفي في البلدان النامية، سواء كانت رسمية أو غير رسمية، تجمع المعلومات عن سمعة المقرضين من خلال الكلام الشفوي. وهذه المؤسسات عادة مؤسسات محلية ولديها القدرة على الحصول على المعلومات بسهولة. فقد بينت دراسة عن تايلند مثلاً، أن المقرضين غير الرسميين هم غالباً من أصحاب المتاجر في القرى لأن المحل يقوم بدور مركز القيل والقال في القرى، وبذلك يكون مركزاً للمعلومات.<sup>(٣٨)</sup> كما أن بعض المؤسسات الرسمية، مثل اتحادات الائتمان والجمعيات التعاونية، تميل لأن تكون محلية في منطقة محددة ويمكن أن تستخدم تاريخ الاقتراض السابق من نفس المؤسسة كدليل أساسي يستعان به في الإقراض مستقبلاً.

وهناك تفاعل بين المقرضين الرسميين وغير الرسميين، وبين المقرضين الريفيين الكبار والصغار، بوسائل معقدة في أسواق المال في البلدان النامية. فالمقرضون الرسميون مثل البنوك التجارية يقدمون القروض مباشرة للمزارعين والتجار الكبار من أجل استخدامهم الشخصي. ولكنهم قد يقدمون قروضا بالجملة للتجار الذين يقومون بعد ذلك بدور المقرضين غير الرسميين ويوفرون القروض بالتجزئة بمبالغ أقل للمزارعين والوسطاء الصغار (الإطار ٢-٨).

فكيف يمكن تحسين مؤسسات التسليف في الريف؟ هناك وسيلتان واعدتان في هذا الصدد، هما تجربة التصميمات المؤسسية التي تلائم سياقاً محدداً، واستخدام التكنولوجيا الجديدة لإنقاص التكاليف.

ويمكن تحسين تصميم مؤسسات التسليف الجديدة في الريف عن طريق الأخذ بالتجديدات المعتمدة على العناصر الناجحة في المؤسسات غير الرسمية والتدخلات الرسمية. فضغط الأقران والضغط الاجتماعية، وهما من آليات الإلزام بالتنفيذ التي أثبتت فاعليتها في الإقراض غير الرسمي، يمكن أن يسهما في نجاح برامج التسليف الريفي الرسمية عندما تكون البيئة المؤسسية ضعيفة.<sup>(٣٩)</sup> وقد طوعت المؤسسات الأحدث لتوفير القروض الصغيرة جداً، بما في ذلك المؤسسات التي يدعمها البنك الدولي والجهات المانحة الأخرى، الكثير من نفس الآليات للتشجيع على السداد.<sup>(٤٠)</sup> كذلك يحاول بعض

يدعم مئات من صناديق التسليف القروى فى عام ١٩٩٥ ومشروع آخر لتقديم السلفيات الصغيرة جدا بدأ فى سنة ١٩٩٩.<sup>(٤٢)</sup>

والتجريب يساعد على فهم تأثير أية مؤسسة للتمويل الريفى. من أمثلة ذلك، أن أحد عناصر برامج بنك جرامين يتمثل فى اشتراط أن يقوم المقترضون بسداد قروضهم على أقساط صغيرة وفقا لجدول صارم (أسبوعى).<sup>(٤٣)</sup> غير أن فرض جدول منتظم للسداد قد يكون أمرا مكلفا. وهو يقلل من جاذبية المشاريع التى تطول فيها فترة الاعداد، مثل المشاريع اللازمة للمزراعة، ويساعد فى تفسير السبب فى أن المقرضين غير الرسميين لا ينجحون على ما يبدو حتى فى القرى التى تزدهر فيها برامج تقديم السلفيات المتناهية الصغر.<sup>(٤٤)</sup>

كما أن التجديدات التكنولوجية يمكن أن تساعد فى تقديم القروض. فاولا، يعيد التوسع المستمر فى خدمات المراتب الائتمانية فى المناطق الريفية بإمكان الجمع فى نهاية المطاف بين الأعمال المصرفية فى الحضر والريف، كما حدث فى الدول الصناعية. وحتى الآن، تنشأ جهات الوساطة الإعلامية هذه فى المقام الأول فى الدول متوسطة الدخل مثل الأرجنتين.<sup>(٤٥)</sup> كما يجرى إنشاء «هيئات تملو على هيئات تقديم المعلومات» وهذه تقوم بتصنيف وتحديد مراتب الوسطاء المالىين أنفسهم بدلا من تصنيف وتحديد مراتب المتعاملين معها، وتلك هى الخطوة الأولى فى إيجاد مكاتب مرجعية للتسليف. وهى تتيح فوق ذلك معلومات مالية فى صورة معيارية موحدة. وقد قام «مشروع معايير الأعمال المصرفية الصغيرة جدا» الذى يموله «الفريق الاستشارى لمساعدة أشد الفئات فقرا» مؤخرا بجمع وتحليل ونشر بيانات عن الوضع المالى للمنظمات التى تمارس الإقراض بمبالغ متناهية الصغر<sup>(٤٦)</sup> ومؤسسة Micro-Rate وهى هيئة خاصة لتصنيف مراتب الائتمان متخصصة فى تقييم المقرضين الصغار جدا، وتقوم بخدمة مماثلة.<sup>(٤٧)</sup>

ثانيا، يمكن لتكنولوجيا المعلومات أن تقلل تكاليف المعاملات لكل من القوى الفاعلة فى الحكومة والقطاع الخارجى. فعلى سبيل المثال، فإن منظمة Compartamos وهى منظمة مكسيكية غير حكومية، بدأت فى تسليم موظفيها الميدانيين أجهزة كمبيوتر رخيصة تحمل فى اليد لتسجيل البيانات، وبذلك قللت من حجم الأعمال الورقية وعجلت بتنسيق وتزامن البيانات. وسمح ذلك للعاملين الميدانيين بالحصول على السجلات وتحديثها بطريقة أسهل كثيرا.<sup>(٤٨)</sup>

وكانت بعض التصميمات المؤسسية التى أعدت خصيصا للمناطق الريفية الفقيرة ناجحة. واشترطات وجود حد أدنى صغير للرصيد ومنتجات المدخرات السائلة جذابة بالنسبة للمقرضين الريفين. وفى مثل هذه المشاريع التى تطرحها بعض البنوك الريفية فى آسيا وأمريكا اللاتينية يعوض المقرضون التكلفة المرتفعة للوحدة بزيادة سعر الفائدة تبعا لرصيد الحساب. كما يمكن خفض التكاليف الإدارية بالاحتفاظ بمكاتب ميدانية صغيرة ومنح مكافآت للكفاءة لحفز الموظفين على زيادة الإنتاجية.<sup>(٤٩)</sup>

وكثير من العناصر التى تفسر نجاح مؤسسات مثل وحدة ديساس فى بنك ريكيات باندونيسيا وبنك الزراعة والتعاونيات الزراعية فى تايلند يمكن العثور عليها فى أية مؤسسة ناجحة.<sup>(٥٠)</sup> وتتضمن هذه العناصر بساطة العقود المالية، والشفافية فى التشغيل، والتكامل عبر الأسواق، ويعتبر الاستقلال فى التشغيل والتحرر من التدخل السياسى من العناصر الحاسمة فى تزويد المؤسسات بحرية التجريب فيما يتعلق بشروط وأنواع المنتجات المالية التى تقدمها.<sup>(٥١)</sup> يضاف إلى ذلك، أن المؤسسات المالية الريفية الناجحة تميل لأن تكون كبيرة الحجم، وتخدم عادة ملايين من الأسر. وذلك يسمح لها بأن تقلل تكاليف المعاملات والمخاطر من خلال تحقيق وفورات الحجم وتنوع محافظها المالية.<sup>(٥٢)</sup>

وقد بدأ أكثر المؤسسات نجاحا بتقديم التمويل أساسا للأنشطة غير الزراعية ولم يبدأ بتقديم قروض زراعية إلا بعد أن أصبحت مؤسسات ناضجة. ومن الجوانب التى تلفت النظر فى المؤسسات المالية الريفية الناجحة أنها تعمل جميعها فى مناطق ريفية مزدهمة نسبيا بالسكان.<sup>(٥٣)</sup> فالكثافة الجغرافية تقلل من تكاليف المعاملات وتجعل من الممكن مثلا لمؤسسة الادخار الآمن Safe Save فى بنغلاديش أن تبعث بموظفيها لجمع المدخرات من أعضائها على أساس يومى.<sup>(٥٤)</sup> ومن ثم يثير السؤال عما إذا كانت هذه التصميمات يمكن أن توجد فى الدول قليلة عدد السكان.

### تطوير مؤسسات الادخار فى الريف

إلى جانب إمكانية الحصول على الائتمان، تعتبر أدوات الادخار الآمن والسائل حيوية لرخاء المزارعين. وفى حالة عدم وجود القروض، تكون المدخرات هى المصدر الوحيد للاستثمارات. كما أنها توفر «تأمينا ذاتيا» ضد الصدمات الدورية فى الدخل المأكوفة فى الزراعة. حيث يضيف المزارعون إلى مدخراتهم فى أوقات الرخاء ويسحبون منها فى أوقات الشدة. وتقوم النساء العاملات فى السوق فى الأنحاء الريفية من أفريقيا عادة بادخار إيراداتهن اليومية وإعطائها لرجال السوسو *susu* (وهم جامعون متجولون للمدخرات). ومادام المودعون على استعداد لأن يدفعوا أتعابا لجامعى الودائع فذلك يدل على أن هناك طلبا على مؤسسات الحفظ على المدخرات.

ومازالت مؤسسات المدخرات فى المجتمعات الريفية غير رسمية، وغالبا لا تكون المدخرات أصولا مالية. فالأسر الريفية فى البلدان النامية تدخر فى الأصول المادية مثل الماشية والمجوهرات. وذلك لا يوفر دائما أسباب الأمن لأن هذه الأصول قد لا تحتفظ بقيمتها فى أوقات الشدة. كما أن نجاح استراتيجية كهذه يعتمد على مستوى تطور سوق هذه الأصول (الإطار ٢-٩).

ومن العوامل التى تعرقل تطور مؤسسات الادخار الريفى الرسمية، مثل مؤسسات التسليف الريفية، ارتفاع تكاليف التشغيل. وقد حاولت الحكومات أن توفر مرافق للادخار فى المناطق الريفية. ولكن هذه الجهود، فى المتوسط، فشلت فى



## الإطار ٢-٩

## الماشية باعتبارها مدخرات: أدلة متضاربة من الهند وبوركينا فاسو

في مواجهة البيئات المحملة بالمخاطر، غالبا ما تعتمد الأسر الريفية على بيع ممتلكاتها لتيسر الاستهلاك في مواجهة صدمات الدخل. والأصول الأساسية التي تملكها الأسر الزراعية هي أصول إنتاجية، في صورة أرض أو ماشية. والماشية، على خلاف الأرض، قابلة للانتقال وقد توفر وسيلة نافعة للأسرة لتوقي مخاطر صدمات الإنتاج. وفي مقالة بالغة التأثير قدم روزنزفايغ وولين (١٩٩٣) أدلة على أن بيع الماشية، ولاسيما الثيران، يستخدم كأداة لتيسير الاستهلاك بين الأسر الريفية في الهند. وسوق بيع الثيران وشرائها متكاملة جيدة على النطاق الإقليمي، حيث كان ٦٠ في المائة من مبيعات الثيران المباعة في قرى العينة تتم مع مشترين من خارج القرية. ونتيجة لذلك، يبدو أن أسعار الثيران لا تختلف تبعا لصددمات الإنتاج في قرية بعينها، وذلك اعتبار مهم عند اختيار نوع الأصول التي يمكن للمرء أن يبيعها في أوقات الشدة.

ولكن فافشاميس، وأودري وتشوكاس قدموا نقیضا لذلك بثیر الاهتمام (في ١٩٩٨) عندما قاموا بدراسة بيع الماشية وشرائها في بوركينا فاسو ولم يجدوا دليلا كبيرا على وجود ظاهرة مماثلة. فما الذي يفسر الاختلاف بين هاتين المجموعتين من النتائج؟ إن أسواق الماشية في بوركينا فاسو، وهي أقل ازدحاما بالسكان عن الهند، أقل تكاملا. وذلك بالإضافة إلى أنه كلما اتسع نطاق الصدمة الزراعية (في حالة بوركينا فاسو، شملت فترة الدراسة موسما للجفاف أصاب أنحاء كثيرة من البلد) تزامنت قرارات الأسر ببيع الماشية وقلت كفاءة المبيعات في تيسير الاستهلاك.

رسمية.<sup>(٥٩)</sup> وقد توصلت دراسة أجريت على قرى شمال نيجيريا إلى أن عقود التسليف كانت معتمدة على طبيعة وحجم الصدمات التي تؤثر على المقترضين مع جمع المقترضين بين الائتمان والتأمين.<sup>(٦٠)</sup>

وتنص اتفاقات «التأمين الاجتماعي» بين أبناء القرية على مطالبة من هم أفضل حالا بمجرد حصاد المحاصيل وبيعها بإجراء تحويلات للمحتاجين. وفي بعض الأحيان، مثلا عندما تكون لدى الأفراد حوافز لهجر المجتمع المحلي، قد يكون الإلزام بتنفيذ هذا الاتفاق حتى تتحقق التحويلات المتفق عليها بالفعل، أمرا صعبا (الفصل التاسع). كذلك فإن التأمين المتبادل المعتمد على القرية الواحدة محدود لأن المصادر الرئيسية للمخاطر تؤثر على المجتمع المحلي بأسره. وهكذا فإن ترتيبات التأمين غير الرسمي تواجه مفاضلة صعبة. فنفس العوامل التي تحقق نجاح هذه الآليات غير الرسمية لتقاسم المخاطر - وهي القرب الجغرافي والروابط الاجتماعية - تحد أيضا من قدرة المشاركين على التنوع كوسيلة لإنقاذ المخاطر.<sup>(٦١)</sup>

تغطية تكاليفها الإدارية. بل إن بعض البرامج سريعة النمو للتسليف الصغير جدا اعتمدت على هيئات خارجية أو على الحكومات كمصدر لتمويلها. وكان الاستثناء الكبير الوحيد من ذلك هو وحدة ديسياسي بنك ريكيات في أندونيسيا، ولكن تدفق المدخرات في هذه الحالة كان من القطاع الريفي إلى القطاع الحضري.<sup>(٥٥)</sup>

## التأمين ضد المخاطر في الزراعة

مخاطر الزراعة كبيرة ومتماثلة - والمكلف أن يتأثر بها كل المقترضين في منطقة معينة بصورة متماثلة. ويزيد من تفاقم هذه المشكلات، عدم توافر المعلومات، وهي مشكلة كبيرة بصفة خاصة في البلدان النامية. وفيما يتعلق بالتأمين على المحاصيل، هناك أحداث محددة مثل السيول أو هجمات الجراد يمكن التحقق منها وبالتالي يمكن التأمين ضدها. ولكن عندما يقال أن الغلة من محصول مؤمن عليه أقل مما كان متوقعا، فأسباب ذلك يمكن أن تكون متعددة ويصعب التمييز بينها، ويكون من الصعب التحقق من القيمة الفعلية للإنتاج. كما أن التأمين يوجد حوافز للخداع أو «المخاطر المعنوية» (بذل جهد أقل من جانب المزارع أو قيامهم باستثمارات أقل).

ونتيجة لذلك، فإن آليات التأمين الرسمي للأسر الزراعية يصعب تنفيذها حتى في الدول الغنية. وقد أسهمت المحاولات غير الناجحة للتأمين العام على المحاصيل في البلدان النامية في تدهور أوضاع البنوك الزراعية.<sup>(٥٦)</sup>

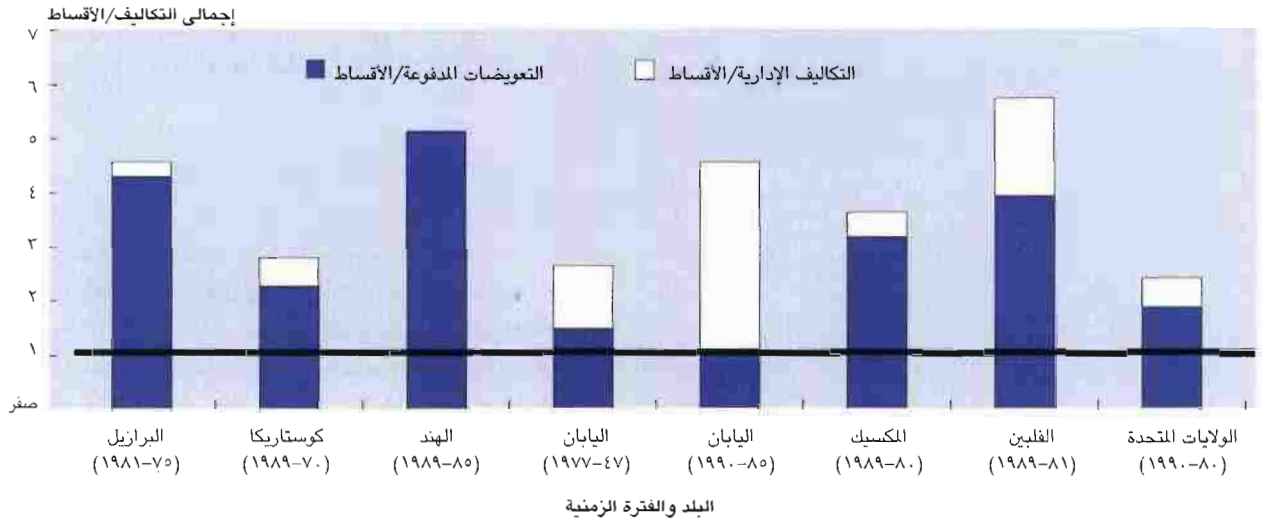
وفي البلدان الصناعية والنامية على السواء لم تكن الأقساط المحصلة في مشاريع التأمين الزراعي العام، مطلقا كافية لتغطية التعويضات المدفوعة للمزارعين (الشكل ٢-٣). ومن الواضح أن الوضع يكون أسوأ عندما تضاف التكاليف الإدارية المرتفعة إلى التكاليف المتعلقة بمتابعة المزارعين المؤمنين عليهم. ومن الناحية التاريخية احتاجت هذه الخطط إلى دعم حكومي كبير حتى تستمر في عملها.

والخطط التي تركز بصورة حقيقية على «المخاطر المسماة» هي آليات التأمين الزراعي الوحيدة التي أجدت بدون دعم حكومي كبير، وقد نجحت تحديدا لأنها تقلل إلى أدنى حد من احتمالات الخداع من جانب المزارعين، ولا تعتمد على تصرفات المزارعين أو استثماراتهم. وفي البلدان الصناعية اليوم، لا يقدم التأمين الزراعي إلا باعتباره تأمينا لحوادث محددة، مثل انهيار البرد أو السيول - وهي مخاطر يسهل نسبيا رصد حدوثها. وفي الولايات المتحدة، أصبحت خطط المخاطر المسماة هي الآليات الوحيدة التي يقدمها المؤمنون من القطاع الخاص بدون دعم من الحكومة.<sup>(٥٧)</sup>

ولو تم في الدول النامية توفير عام لغلة المحاصيل، فالأرجح أن ذلك يتطلب دعما، حتى إذا بقيت التكاليف الإدارية عند الحد الأدنى. وقد أكدت دراسة أجريت في ١٩٩٥ لخطة للتأمين العام للمحاصيل في الهند أنها قدمت دعما كبيرا.<sup>(٥٨)</sup> ونظرا للتوافر المحدود للتأمين الرسمي للمزارعين في البلدان النامية، فإن معظم ترتيبات التأمين هي ترتيبات غير

الشكل ٣-٢

الأداء المالي لبرامج التأمين الزراعي المعمم



ملاحظة: ارتفاع الأعمدة يبين مجموع التعويضات والتكاليف الإدارية كنسبة من الإقساط التي يتم تحصيلها. ومتى تغطي الإقساط التكاليف بالكامل، يجب ألا تزيد هذه النسبة على الواحد الصحيح. والرقم الخاص بالهند لا يشمل موسم الرباعي في ١٩٨٩، وبيانات التكاليف الإدارية غير متاحة. وبالنسبة لليابان، تتعلق الأرقام بالأرض غير المقشور فقط، واعتمدت بيانات التكلفة الإدارية على سنة ١٩٨٩ وحدها. وأرقام المكسيك هي أرقام تأمين المحاصيل فقط.  
المصدر: Hazell 1992.

### بناء مؤسسات فعالة للتكنولوجيا والتجديدات الزراعية

وتؤدي البحوث الرامية إلى تطوير التكنولوجيات الزراعية، وكذلك خدمات الإرشاد الزراعي المتعلقة باستخدامها، إلى توليد معدلات مرتفعة للعائد الاجتماعي عبر المناطق — يزيد عادة على ٣٠ في المائة (الشكل ٢-٤).<sup>(٦٥)</sup> وساعدت التقنيات الجديدة لإدارة الري، وكذلك أنواع البذور المقاومة للجفاف وللآفات في إنقاص المخاطر. وأخيراً، وكما ورد في تقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠١/٢٠٠٠، فقد بين العديد من الدراسات أن الفقراء يستفيدون من التقدم في التكنولوجيات الزراعية، ليس فقط من خلال إنقاص المخاطر، بل أيضاً من خلال زيادة الطلب على عملهم وخفض أسعار الأغذية.

ولكن من التكنولوجيات الزراعية خصائص السلع العامة. بمعنى أنها قد تكون جزئياً على الأقل غير خاضعة للتنافس (أي أن استخدام شخصي لها لا يقلل من استخدام شخصي آخر لها) وإنها لا تسمح بالاستبعاد — أي أن الشخص الذي لا يدفع مقابل المنتج يظل مع ذلك قادراً على الحصول عليه (الجدول ٢-٢). والشركات الخاصة لا تقوم بتوفير هذه السلع والخدمات اعتماداً على هذه التكنولوجيات لأنها لا تستطيع أن تقصر منافع تلك التكنولوجيات على من يدفعون مقابلها فقط. فالزراعون قد لا يدفعون مقابل الحصول على معلومات السوق مثلاً إذا كان في مقدورهم الحصول عليها بالمجان من الأصدقاء والأقارب. وقد قدرت دراسة أجريت في الولايات المتحدة أن العائدات الخاصة لشركات البذور بين سنتي ١٩٧٥

منذ قرنين مضياً، حاجَ توماس مالتوس بأن العالم سوف يستنفد إمداداته الغذائية لأن السكان يتزايدون وفقاً لمتواليات هندسية في حين يتزايد الإنتاج الزراعي وفقاً لمتواليات حسابية. لكن التغير التكنولوجي أثبت أن مالتوس كان على خطأ. فقد أتاحت التجديدات الزراعية — مثل التقاوي مرتفعة الغلة، ومبيدات الأعشاب، والأسمدة، والآلات الزراعية، وتقنيات إدارة الموارد — الفرصة لزيادة نمو الإنتاج الزراعي بأكثر من زيادة السكان. ومن أسرع الوسائل لزيادة الإنتاجية الزراعية بسرعة الأخذ بالتكنولوجيات الزراعية الجديدة. ويزيد نمو الإنتاجية بسرعة دخل المزارعين ويساعدهم على مواجهة المخاطر.

وتوضح الثورة الخضراء في جنوبى آسيا خلال حقبتى الستينيات والسبعينيات منافع التكنولوجيا الزراعية. فخلال الثورة الخضراء زاد المزارعون الصغار بصورة مثيرة إنتاجيتهم باستخدام سلالات الأرز والقمح عالية الغلة وباستخدام مدخلات مكملية من الري والأسمدة. كما وفرت الثورة الخضراء دخلاً ثانوياً للأسر التي لا تملك أرضاً.<sup>(٦٦)</sup> وبصفة أكثر عمومية، فإن التكنولوجيات الجديدة زادت إجمالي الغلة المحصولية بأكثر من الضعف في العقود الأربعة الماضية.<sup>(٦٧)</sup> وبين سنتي ١٩٦٥ و ٢٠٠٠ زادت مكاسب الإنتاج في الهكتار الواحد من محاصيل الحبوب بنسبة ٧١ في المائة على المستوى العالمي في المتوسط.<sup>(٦٨)</sup>



أوجه عدم الكفاءة أبطأت من تقديم الدعم المالى للمؤسسات العامة فى كثير من الدول. وذلك بالإضافة إلى أن الصدمات التكنولوجية، مثل مجئ، التكنولوجيات الحيوية الجديدة، والتحركات العالمية لتعزيز حقوق الملكية الفكرية، ركزت الانتباه على دور القطاع الخاص فى تطوير التكنولوجيات الزراعية. وقد عزز تحرير الدخول إلى مجال البحوث الزراعية وخدمات الإرشاد، وكذلك ازدياد المنافسة، المؤسسات القائمة وأدى إلى التجديد فى تصميم المؤسسات. وأدى التحسن فى تبادل المعلومات بين موردي التكنولوجيا ومستخدميها - عادة من خلال تحقيق اللامركزية وعن طريق ترتيبات دولية بين موردي التكنولوجيا - أيضا إلى تحسين نوعية المؤسسات.

وقد بينت الخبرة الدولية أنه يمكن ترك تكنولوجيات السلع الخاصة مثل الآلات والتكنولوجيا الحيوية للمزارع التجارية، والبحوث وخدمات الإرشاد، للقطاع الخاص. ولا يلزم التدخل العام إلا لتوفير السلع العامة مثل التكنولوجيا المعتمدة على المعرفة، وحيثما يحدث فشل شديد للأسواق وأثار خارجية (مثل آثار التكنولوجيا الثانوية على الأسر الفقيرة). ومع ذلك فحتى هذه الحالات، فإن التدخل الحكومى لا يترجم بالضرورة إلى قيام الجهات العامة بتوفير الخدمات أو احتكار توفيرها. وذلك بالإضافة إلى أنه فى مجال البحوث هناك عائد كبير محتمل من التعاون الإقليمى بين عدة بلدان - ولا سيما البلدان الأصغر حجما والأكثر فقرا، حيث تنخفض القدرة على إجراء البحوث وتكون الأسواق صغيرة.

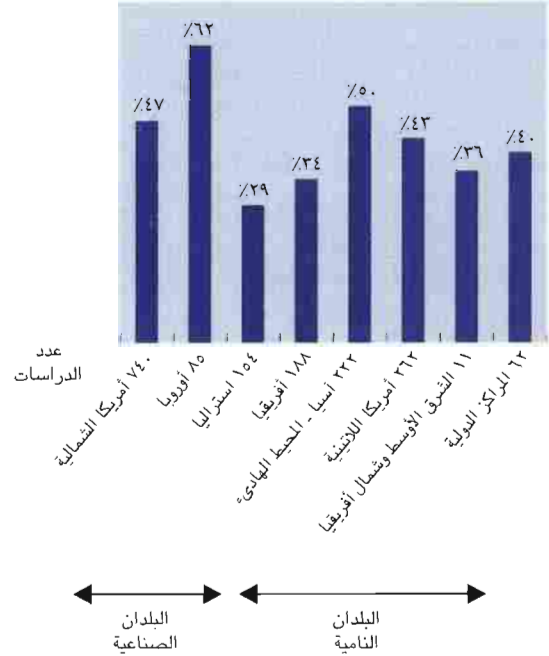
### توصيل التكنولوجيات الزراعية الحالية إلى المزارعين

من الحواجز الرئيسية التى تحول دون الأخذ بالتكنولوجيا الزراعية الجديدة، الافتقار إلى المعرفة.<sup>(٦٧)</sup> وخدمات الإرشاد هى مؤسسة ترمى إلى سد هذه الفجوة. ومن الحواجز الرئيسية الأخرى الإفراط فى تنظيم نقل التكنولوجيا الزراعية. ويتناول هذا القسم هذين العاملين.

خدمات الإرشاد. تتألف الوظائف الرئيسية لخدمات الإرشاد من عنصرين: تعريف المزارعين بالمنتجات والتقنيات الجديدة، وجمع ونقل المعلومات من المزارعين للمشاركين الآخرين. ويشمل هذا جمع التغذية المرتدة عن احتياجات المزارعين باعتبارها مدخلات لأولويات البحوث، وتقنيات التعلم من أحد المزارعين واقتسامها مع الآخرين، وذلك مثلا فى تقنيات الري.

وفى الخمسينيات والستينيات، ظهرت إلى الوجود أنظمة واسعة النطاق للإرشاد عندما استثمرت الحكومات فى شتى أنحاء العالم مبالغ كبيرة فى خدمات توصيل التكنولوجيات الزراعية الجديدة للمزارعين.<sup>(٦٨)</sup> وتبين التقديرات أن المصادر العامة توفر ٨١ فى المائة من إجمالى خدمات الإرشاد، حيث تمثل الجامعات والهيئات شبه الحكومية والمنظمات غير الحكومية ١٢ فى المائة، ويمثل القطاع الخاص ٥ فى المائة فقط

### الشكل ٢-٤ المعدلات المتوسطة لعائدات البحث والإرشاد الزراعى حسب الأقاليم



ملاحظة: معدلات العائد تشمل العائدات الخاصة والاجتماعية على الاستثمار فى كل من برامج الإرشاد والبحوث بين ١٩٥٣ و ١٩٩٨.  
المصدر: Alston and others 2000.

و ١٩٩٠ لم تتجاوز ١٠ فى المائة من العائدات الاجتماعية للتقاوى غير المهجنة.<sup>(٦٦)</sup>

وتتفاقم هذه المشاكل من جراء التأثيرات الخارجية الكبيرة المرتبطة بالتكنولوجيات الزراعية الجديدة. مثال ذلك أن المزارع قد يفرض على جيرانه آثارا خارجية سلبية بالتقاعس عن تطعيم ماشيته ضد مرض يمتد بعد ذلك إلى قطعانهم. وبالعكس، فإن تقنيات إدارة الموارد الطبيعية تنتج آثارا خارجية إيجابية بحماية نوعية الموارد من أجل الأجيال المقبلة. وكما بينت الثورة الخضراء، فإن الأخذ بالتكنولوجيا الزراعية الجديدة له آثار خارجية إيجابية واضحة على فقراء الريف. وأخيرا، فإن الوقت الطويل اللازم لتطوير تكنولوجيات جديدة وعدم التيقن من عوائدها يمكن أن يفرض على نقص فى البحوث الخاصة عما هو مرغوب فيه اجتماعيا.

فإذا أخذت هذه السمات للتكنولوجيا الزراعية معا، فإنها تبين الحاجة إلى قدر من المشاركة الحكومية على الأقل فى تطوير وتوصيل التكنولوجيات الزراعية. والسؤال هو إلى أى مدى وبأية صورة؟

فالمؤسسات العامة التى قدمت التكنولوجيا الزراعية تتعرض للضغط من أجل الإصلاح. فالضغوط المالية والانتقادات بشأن

## الجدول ٢.٢ أين سيستثمر القطاع الخاص في التكنولوجيات الزراعية؟

نوع السلعة	سلعة عامة	مجمع السلع المشتركة	رسوم	خاصة
سمات	لا يمكن الاستبعاد منها وغير تنافسية	تنافسية ولكن لا يمكن الاستبعاد منها	يمكن الاستبعاد منها لكنها ليست تنافسية	يمكن الاستبعاد منها وتنافسية
أمثلة	<ul style="list-style-type: none"> <li>التنبؤات بالحالة الجوية</li> <li>معلومات السوق</li> <li>تقنيات تربية الماشية</li> <li>جداول استخدام الأسمدة</li> <li>الزمنية</li> <li>تقنيات إدارة الموارد الطبيعية</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>أنواع التقاوى المعتمدة على الإخصاب الذاتي</li> <li>تقنيات إدارة المصايد المشتركة والمراعى على المشاع</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>تحليل التربة</li> <li>برامج الكمبيوتر لإدارة المزارع</li> <li>دورات تدريبية واستشارات خاصة لإدارة المزارع وممارسات الإنتاج</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>التقاوى المهجنة</li> <li>منتجات التكنولوجيا الحيوية (مثل المستلزمات والتقاوى)</li> <li>الأسمدة والكيماويات</li> <li>الألات الزراعية</li> <li>لوازم الطب البشري</li> </ul>
احتمالات قيام القطاع الخاص بتوفيرها	قليلة للغاية	قليلة	أعلى	عالية

المصدر: Umali-Deininger 1997; World Bank 2000a.

من أجل تحسين خدمات الإرشاد — تحقيق اللامركزية، والخصخصة، وفصل التمويل عن التنفيذ. ويتألف كل إصلاح منها من توليفة مختلفة من المشاركة العامة والخاصة. ومن التقنيات المهمة الأخرى الأخذ بالنهج التي تعتمد على المشاركة وزيادة الاستعانة بوسائل الإعلام (الفصل العاشر).<sup>(٧٥)</sup>

ومع إبقاء كل من الأداء والتحويل داخل النطاق العام، عمد كثير من البلدان إلى تحقيق لا مركزية المؤسسات العامة للإرشاد. وتتضمن هذه الاستراتيجية تحويل المسؤولية عن القرارات الإدارية والمالية والسياسية من السلطات المركزية إلى السلطات المحلية أو الإقليمية — عادة إلى أجهزة حكومية ولكنها قد تنتقل إلى جماعات المجتمع المحلي. وعندما يصبح اتخاذ القرارات أقرب إلى المستفيدين، قد يسفر تحقيق اللامركزية عن زيادة تدفق المعلومات، وبناء القدرات المحلية، وتحسين الخضوع للمساءلة. وقد يحسن هذا بدوره الكفاءة، ونوعية الخدمة، وإمكانية الحصول عليها. فبعد تحقيق لامركزية الإرشاد في كولومبيا، انخفضت التكلفة بالنسبة للمزارع الواحد بمقدار ١٠ في المائة، وتضاعفت المساحة التي غطاها الإرشاد ثلاثة أمثال، وزاد عدد المستفيدين إلى أكثر من الضعف.<sup>(٧٦)</sup>

وعلى الرغم من الإمكانيات التي يوفرها تحقيق مركزية خدمات الإرشاد فإنه ينطوي أيضا على ثلاثة تحديات رئيسية. وهناك حاجة إلى إطار قومي لتجنب الخلط في المسؤوليات بين المستويات الإدارية والاختلافات الكبيرة في النوعية. كما أن تحقيق اللامركزية ينبغي ألا يطبق على كل وظائف الإرشاد بصورة موحدة. فبعض الأنشطة، مثل تطوير السياسات، والدعم الفني المتخصص بدرجة عالية، وخدمات معلومات السوق (التي بها وفورات حجم كبير) يمكن القيام بها بطريقة

من تلك الخدمات. ومعظم خدمات القطاع الخاص في مجال الإرشاد تقدم في الدول الصناعية.<sup>(٧٩)</sup>

وللإرشاد منافع هائلة — فقد بين أكثر من ٨٠ في المائة من الدراسات التجريبية أن خدمات الإرشاد تولد عائدات تبلغ في المتوسط أكثر من ٦٠ في المائة.<sup>(٧٠)</sup> وتبين دراسات عديدة أخرى أن خدمات الإرشاد تؤدي إلى تحسن كبير في معدلات الأخذ بالتكنولوجيا، وزيادة الوعي، وزيادة الإنتاجية.<sup>(٧١)</sup> ولا ترجع هذه العائدات فقط إلى نشر التكنولوجيات المتقدمة، إذ أن تقاسم المعلومات بشأن التكنولوجيا الريفية، بما في ذلك التجديدات البسيطة التي تناسب الفقراء والأمين، يمكن أن يكون له تأثير كبير على الإنتاج (الإطار ٢-١٠).

وبالرغم من هذه النجاحات، فقد وجه الانتقاد إلى الإرشاد الحكومي على أساس أنه لا يتسم بالكفاءة ولا بالفاعلية وبأنه موجه توجيهها غير ضعيفا. ففي كينيا مثلا، توصل تقييم أجرى سنة ٢٠٠٠ إلى أن خدمات الإرشاد الحكومية التي دعمها البنك الدولي لم تلب احتياجات المزارعين وكانت موجهة نحو جماعات لم يكن لها غير أثر هامشي قليل على إجمالي الإنتاجية.<sup>(٧٢)</sup> وأجرى البنك الدولي في سنة ١٩٩٧ استعراضا على ٣١ مشروعا إرشاديا، تبين منه أن ثمة مشاكل شائعة بشأن عدم التوجيه السليم نحو الزبائن، وضعف قدرة الموارد البشرية، وانخفاض مستوى الالتزام الحكومي.<sup>(٧٣)</sup>

وينبع بعض مشكلات خدمات الإرشاد العامة من عوامل خارجية، مثل الافتقار إلى الالتزام السياسي والاعتماد على سياسات تكميلية. وثمة مشكلة أخرى وهي أن مقدمي الإرشاد العام لا يخضعون دائما للمساءلة عن أعمالهم، وأن القدرة على إدارة مشاريع إرشادية كبيرة ومعقدة للإرشاد محدودة.<sup>(٧٤)</sup> وسوف نناقش هنا ثلاثة أنواع رئيسية من الإصلاح المؤسسي

## الإطار ١١.٢

خدمات الإرشاد التي يقوم بها القطاع الخاص في الأرجنتين

في حقبة السبعينيات تعرضت إنتاجية مزارع منتجات الألبان في الأرجنتين لتراجع خطير بسبب سوء تغذية الماشية وعدم الاهتمام بالشؤون الصحية. وفي مواجهة عدم انتظام التوريدات ومشكلات النوعية، قامت أكبر منشأتين لتصنيع منتجات الألبان — تعاونيات سانتافي قرطبة (سانكور) وسيرينيزما بتقديم خدمات الإرشاد لمورديها. وشمل برنامج الشركة الأولى تحويل تقديم المساعدات من الفنية من قبل المهندسين الزراعيين، والقيام بزيارات للمزارع، وتوفير خدمات التلقيح الصناعي، وبرامج التعجيل بتسمين العجول. وبحلول سنة ١٩٩٠ كانت ١٢٠ مجموعة من المزارعين تشارك في هذا البرنامج، وشملت كل مجموعة المسؤولية عن تكلفة المساعدة الفنية. وأنشأت الشركة الثانية ٢٥ مكتبا فرعيا للإرشاد، يقدم كل منها المساعدة الفنية لمجموعات قد تصل إلى ٢٥ من المزارعين المتوسطين إلى الكبار. كما استخدم برنامج هذه الشركة وسائل الصحافة والإذاعة على نطاق واسع لتعريف المزارعين بتقنيات تربية الماشية.

وكانت نتائج هذه الجهود الخاصة في الإرشاد إيجابية لأقصى حد. وبالرغم من أن عدد المزارع التي تقوم بالتوريد لشركة سانكور انخفض بنسبة ٢٤ في المائة، فإن إنتاج الألبان زاد بنسبة ١٥ في المائة بين سنتي ١٩٧٦ و١٩٨٥، وقفز إنتاج شركة لاسيرينيزما بما يقرب من ٥٠ في المائة بالرغم من انخفاض مساحة المزارع التي تقوم بالتوريد بنسبة ٦ في المائة.

المصدر: Urali-Deininger 1997; World Bank 1989a.

## الإطار ١٠.٢

إنشاء شبكة لتقاسم المعلومات لصالح الفقراء: منظمة سريستي في الهند

في ولاية جوجارات بالهند، قامت منظمة غير حكومية عمرها سبع سنوات - سريستي - بإبتداع طريقة تعد فتحا، حيث تمكن المزارعين الفقراء من الاستفادة بالتجديدات التي يستعين بها أخوانهم في القرى البالغ عددها ٥٥٠٠ قرية والموزعة في أنحاء الولاية. ويقوم متطوعون مسلمون بأجهزة كمبيوتر محمولة بالانتقال من قرية إلى قرية بحثا عن التجديدات منخفضة التكلفة والتي يمكن أن تزيد القدرة على الكسب أو نوعية الحياة للقرويين الفقراء، ومن أشكال التجديد المسجلة في قاعدة بيانات منظمة سريستي، مضخة رخيصة الثمن بصورة بارزة (أقل من ١٠ دولارات) تحمل على الكتف وتستعمل لرش الحقول الصغيرة التي يزرعها معظم المزارعين الفقراء، ومعها سداة عندما تربط بنظام الحبل والبكرة فوق الأبار، تسمح للنساء بالانتظار أثناء إتمام عملية سحب الماء المرفقة. وقد أدرجت هذه الوسائل الجديدة في كتالوج لقاعدة للبيانات طبع ووزع ضمن نشرة فصلية. ويجري العمل الآن على نشر قاعدة البيانات بطريقة مباشرة (أون-لاين) ويستطيع أبناء القرى استخراج تلك المعلومات من خلال اكشاك صغيرة. ولتحسين فرصة الأميين في الحصول على المعلومات، تستطيع الاكشاك أن توفر البيانات من خلال جهاز صوتي. وعندما تصدت منظمة سريستي بصورة مباشرة لعبة المعلومات التي تواجهها المجتمعات المحلية الريفية المتناثرة، أحدثت تأثيرا ملموسا على تخفيف عبء الفقر عن أبناء تلك القرى.

المصدر: Slater 2000.

الكاملة قد تؤدي إلى نقص توريد السلع العامة أو تجعل خدمات الإرشاد بعيدة عن متناول المزارعين الصغار ومزارعي الكفاف، كما كان الحال في شبلي في السبعينيات.<sup>(٨٠)</sup>

والفصل بين التوفير العام للإرشاد والتمويل الخاص ينطوي عادة على فرض رسم على المزارعين لتغطية جزء من تكلفة خدمة الإرشاد وله ميزة واضحة هي استرداد التكاليف. وقد يسفر هذا النوع من التصميم المؤسسي أيضا عن زيادة المنافسة بتشجيع موردين بديلين على الدخول إلى سوق الإرشاد. وفوق ذلك، فإن دفع الرسوم يزيد من خضوع مقدم الخدمة للمساءلة أمام المزارعين. وقد طبق نهج مبتكر في نيكاراغوا يقوم على الإرشاد مدفوع الأجر أسفر عن تحسن ملموس في مردودية التكاليف وجعل الخدمة أكثر استجابة للاحتياجات. وحتى فقراء المزارعين قاموا بشراء خدمات الإرشاد.<sup>(٨١)</sup>

وفصل التمويل عن التنفيذ يمكن أن يتخذ أيضا شكل توفير القطاع الخاص للخدمة مع التمويل العام لذلك. والميزة الأساسية لهذا الفصل هي تشجيع المنافسة بين الجهات الموردة من القطاع الخاص لتحسين الكفاءة ونوعية الخدمة. وقد ثبت أن التعاقد مع جهات خاصة للقيام بوظائف إرشادية معينة كان استراتيجية ناجحة للإصلاح في دول تمتد من أستونيا حتى مدغشقر. وفي نيكاراغوا قامت الحكومة بتمويل خدمات

أكثر كفاءة على يد السلطات المركزية. وأخيرا، فإن الحكومات المحلية قد تفتقر إلى القدرة على تنفيذ هذه المسؤوليات المؤسسية الجديدة. (ففي الفلبين مثلا أدى تحقيق اللامركزية إلى تفاقم عدم كفاية الربط بين البحوث وخدمات الإرشاد)<sup>(٧٧)</sup> وهناك استراتيجية ثانية وهي خصخصة خدمات الإرشاد العام. إذ يرجح أن يستثمر القطاع الخاص في نشر السلع عندما تتجسد المعرفة في التكنولوجيا ذاتها — وذلك مثلا في التقاوي المهجنة. كما أن القطاع الخاص أقدر على استخلاص عائد من خدمات الإرشاد في الزراعة التجارية، حتى من التكنولوجيات التي لها سمات السلع العامة. وكما تبين في صناعة منتجات الألبان في الأرجنتين، فإن الشركات التي تعمل في تصنيع المنتجات الزراعية وتسويقها والتي تتعاقد مع المزارعين يمكن أن تقدم خدمات الإرشاد بشأن التكنولوجيات المعتمدة على المعرفة كما تقدم السلع الخاصة (الإطار ١١-٢).

وقد عززت خصخصة خدمات الإرشاد المنافسة وساعدت على إيجار مؤسسات أكثر فاعلية. فالخصخصة الجزئية في هولندا مثلا خفضت المصاريف الإدارية بنسبة ٥٠ في المائة وزادت معدل ارتياح المزارعين بنسبة ٤٠ في المائة.<sup>(٧٨)</sup> والهيئات التجارية التي تقدم الإرشاد ليست هي الحل الوحيد. فمؤسسات العمل الجماعي مثل روابط المزارعين لعبت دورا محوريا في توفير خدمات الإرشاد — كما حدث في جمهورية أفريقيا الوسطى في أوائل السبعينيات.<sup>(٧٩)</sup> غير أن الخصخصة



أخرى؛ (ج) عدم الإبقاء إلا على التنظيمات التى تتصدى حقا للشواغل المتعلقة بالصحة العامة والآثار الخارجية البيئية، ولكن ليس على أساس حماية المزارعين من احتمال الحصول على معلومات غير صحيحة.

### تطوير تكنولوجيا جديدة للزراعة فى البلدان النامية

تطرح بحوث تطوير المنتجات الزراعية تحديات مؤسسية رئيسية. فهى أولا غالبا ما تكون طويلة المدى ومحفوفة بالمخاطر وتحتاج إلى قدرة كبيرة من الموارد البشرية. كما أن التكنولوجيا الزراعية لها عادة سمات السلع العامة وتترتب عليها آثار خارجية. ثالثا، هناك تعارض بين وفورات الحجم فى مجال البحوث والتطوير وبين الحاجة إلى تكنولوجيا تناسب كل موقع بذاته. وبين وجود وفورات الحجم فى مجال البحوث والتطوير ضرورة أن تكون أعمال البحوث مركزة، ولكن الكثير من المنتجات الزراعية يجب تفصيلها لتتطابق الأوضاع المحلية، مثل ظروف المناخ والتربة — وهى حقيقة توضح الحاجة إلى تجزئة البحوث. ومن أمثلة ذلك أن أنواع القمح المقاومة للصقيع التى طورت من أجل المزارعين فى كندا وليس لها قيمة كبيرة بالنسبة للمزارعين فى السودان. ويتفاقم هذا الأثر بسبب فجوة المعلومات بين الباحثين والمستخدمين، مما يؤكد أن معاهد البحث يجب أن تكون على اتصال فعال مع المستخدمين النهائيين، وذلك غالبا عن طريق القرب المادى.

وفى البلدان النامية، قد يكون الطلب على التكنولوجيا المناسبة لموقع محدد أصغر من أن يجتذب استثمارات القطاع الخاص، كما يتضح من انخفاض مستويات هذا الاستثمار (سواء من الناحية المطلقة أو النسبية بالمقارنة بالنتائج المحلى

الإرشاد عن طريق إصدار قسائم للمزارعين من أجل خدمات الإرشاد يمكن تقديمها فى مقابل الإرشاد الذى يوفره القطاع الخاص أو العام.<sup>(٨٢)</sup>

إلغاء التنظيمات المقيدة لأسواق المستلزمات. غالبا ما تحد العقبات المؤسسية من توصيل التكنولوجيا الجديدة. وعلى الرغم من أن معظم البلدان الصناعية حررت أسواق التكنولوجيا الزراعية، فإن الحكومات فى البلدان النامية تميل إلى الإفراط فى تنظيم نقل التكنولوجيا الزراعية. وهذا هو الحال على الأخص فى أسواق التقاوى، ولكنه ينطبق أيضا على أسواق الآلات والأسمدة والمبيدات قليلة الأخطار وخططات الأعلاف.<sup>(٨٣)</sup> والمبالغة فى التنظيم مصدر قلق خاص فى البلدان النامية لأنها تخلق فرصا للفساد فى البيئة الأقل شفافية وقد تؤدي إلى عرقلة التجديد.

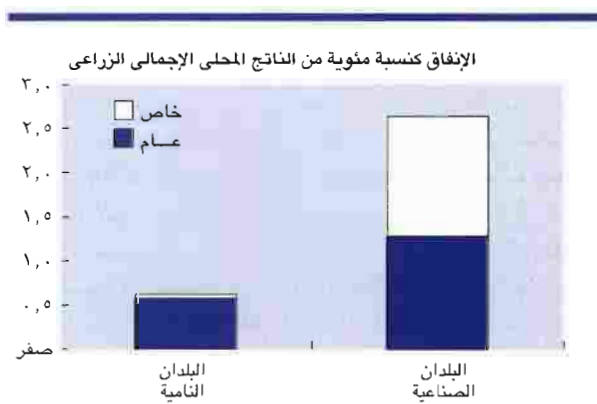
وتستخدم فى هذا الصدد أنواع مختلفة من الحواجز. فأولا، يقوم كثير من البلدان النامية بالحد من المنافسة، عن طريق قصر القنوات التى توفر المستلزمات على الاحتكارات شبه الحكومية، أو بالتحكم فى الدخول إلى الأسواق. وثانيا، أدخلت الحكومات أنظمة معقدة لاختبارات السلالات الجديدة والموافقة عليها وطرحها. وعلى الأخص، لا يناسب التسجيل الإجبارى والحصول على شهادات لسلالات التقاوى، والتى تحدد غالبا على أساس برامج القطاع العام لإكثار البذور اختبار التقاوى المنتجة فى برامج القطاع الخاص لاستيراد النباتات.<sup>(٨٤)</sup> وأخيرا كثيرا ما يتم تقييد القنوات الرئيسية لنقل التكنولوجيا مثل التجارة، وتراخيص التكنولوجيا، والاستثمار الأجنبى المباشر، فى البلدان النامية.

ومن شأن إزالة العديد من الحواجز التنظيمية وإدخال معايير أكثر مرونة أن يشجع على زيادة مشاركة القطاع الخاص فى البحوث والتوزيع على السواء. وقد شوهد مثال جلى على هذه التأثيرات فى تركيا فى فترة الثمانينيات عندما أدى إلغاء تنظيمات الاحتكار الحكومى لتوزيع وبيع التقاوى (بدعم من البنك الدولى) إلى حدوث زيادة ملموسة فى استخدام تكنولوجيا التقاوى الجديدة. ونتج عن ذلك أن زادت عائدات غلة الذرة بنسبة ٥٠ فى المائة وارتفاع الدخل من الهكتار بمقدار ١٥٣ دولارا — بما يساوى كسبا اقتصاديا صافيا قدره ٧٩ مليون دولار فى السنة.<sup>(٨٥)</sup> ونجد أمثلة مماثلة فى إلغاء التنظيمات المقيدة فى أسواق الآلات الزراعية فى بنغلاديش، وأسواق التقاوى فى بيرو، وأسواق المستلزمات الزراعية فى زمبابوى.<sup>(٨٦)</sup>

وإلى جانب إنقاص حواجز استيراد ودخول التكنولوجيا الزراعية، فإن المنافسة وتدفق المعلومات يحفزهما (أ) تطبيق أنظمة طوعية لإصدار شهادات للتقاوى، تساندها حوافز لإصدار الشهادات وتطبيق قوانين صارمة للإفصاح عن المعلومات المتعلقة بالتقاوى وغيرها من المدخلات الزراعية، (ب) تطبيق التسجيل الطوعى لأنواع التقاوى، أو الأخذ بإجراء مؤقت وهو التسجيل التلقائى للتقاوى الموافق عليها فى بلدان مختارة

### الشكل ٢-٥

كثافة البحوث الزراعية، العامة والخاصة، ١٩٩٣



المصدر: Pardey and Beintema 2001

ويثير الافتقار إلى دلائل تجريبية عن منافع حقوق الملكية الفكرية ومشاكل الإلزام بتنفيذها التساؤلات عما إذا كانت حقوق الملكية الفكرية تخلق قيمة. وهناك شاغل آخر أكثر خطورة هو أن حقوق الملكية الفكرية قد تفرض تكاليف عالية على البلدان النامية. وعلى هذه الحقوق أن توازن بين الحاجة إلى خلق حوافز للتجديد والحاجة إلى ضمان فرصة عادلة للحصول على التكنولوجيات الجديدة. فإذا كانت حقوق الملكية الفكرية مفرطة في قوتها، فإنها قد تحد من فرصة الحصول على المخترعات الزراعية عن طريق رفع الأسعار، وهو ما أثبتته دراسات عديدة، كما أنها قد تمكن للممارسات التقييدية في مجال الأعمال<sup>(٩٢)</sup> وفي ظل هذا السيناريو لن يحصل المزارعون الفقراء في البلدان النامية على الفرص التي تعزز الثروة لأنهم سيعجزون عن دفع تكلفة التكنولوجيات الجديدة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن تطوير التكنولوجيا قد يصادف عقبات عندما يعتمد المنتجات الجديدة على الكثير من حقوق الملكية الفكرية الأخرى، مما يرفع من تكلفة التجديد. وقد تواتر أن «الأرز الذهبي» المعدل وراثيا والقادر على التخفيف من نقص فيتامين أ وهو سبب أساسي للعمى وخلل المناعة في البلدان الفقيرة، تم إنتاجه باستخدام التكنولوجيات يحميها ما يصل إلى ٧٠ براءة من ٣١ منظمة مختلفة.

وهناك استراتيجيتان رئيسيتان قد تساعدان على ضمان أن تبقى حقوق الملكية الفكرية على حوافز التجديد دون تقييد فرصة الحصول على التكنولوجيات الزراعية الجديدة في البلدان النامية. تتعلق الاستراتيجية الأولى بنوع نظام حقوق الملكية الفكرية المطبق. فبمقتضى «الجوانب المتعلقة بالتجارة في اتفاقات حقوق الملكية الفكرية» (الترييس) والتي تضع المعايير الدنيا لحقوق الملكية الفكرية في البلدان الأعضاء في منظمة التجارة العالمية، هناك نوعان مسموح بهما من أنظمة حماية السلالات النباتية - حماية البراءات، أو نظام التصميم الفريد *sui generis* (بما يعنى تصميم فريد للسياق)<sup>(٩٣)</sup>.

والفارق كبير بين هذين الخيارين. فبمقتضى نظام التصميم الفريد، يستطيع المزارعون أن يعيدوا زراعة التقاوى التي يحتفظون بها من محصول سابق، أما في ظل نظام البراءات فهم ممنوعون من ذلك بصفة عامة. وبالمثل، فإن نظام التصميم الفريد يسمح لمستولدى النبات باستخدام التقاوى بحرية في إجراء بحوثهم لاستنباط سلالات نباتية جديدة، أما نظام البراءات فيحظر ذلك الاستخدام عادة. ولذا فإن البلدان بأخذها بخيار التصميم الفريد وتفضيله على نظام البراءات، تستطيع أن تزيد من فرصة المزارع ومتولد النباتات للوصول إلى سلالات نباتية جديدة. والارجنتين وأوروغواي وشيلي أمثلة للبلدان التي نجحت بالفعل في تطبيق نظام التصميم الفريد مع تطبيق أحكام تحمي فرصة المزارعين في الوصول إلى السلالات النباتية.

والاستراتيجية الثانية المتبعة هي بناء القدرة على إدارة الملكية الفكرية. وهذا النهج صالح أيضا لمعاهد البحوث العامة

الإجمالى) في البلدان النامية (الشكل ٥-٢).<sup>(٨٧)</sup> وبالمثل، فإن أنماط الاتفاق على البحوث تبين أن معظم البحوث والتطوير التي يقوم بها القطاع الخاص في مجال التقاوى الزراعية ينصب على تطوير منتجات لها مدة حياة أطول على الرف، وتتمتع بمقاومة لمبيدات الأعشاب، وأكثر ملاءمة لتقنيات الإنتاج الواسع. وعلى النقيض من ذلك، فإن أولويات البلدان النامية غالبا ما تنصب على المحتوى الغذائي الأكبر وقدرة النبات على التحمل<sup>(٨٨)</sup> وباستثناءات قليلة، ولاسيما في البحوث المتعلقة بمحاصيل التصدير، لا ينفق القطاع الخاص استثمارات كبيرة لتطوير التكنولوجيات للأوضاع المحلية أو لتحسين تقنيات إدارة الموارد الزراعية في البلدان النامية. وهى المجالات التي تحقق عائدات اجتماعية مرتفعة<sup>(٨٩)</sup>.

والأرجح أن تتطلب التكنولوجيات الخاصة بمواقع محددة في البلدان النامية تدخلا حكوميا وبحوثا محلية أو عمليات تطوير محلية. وهناك ثلاث مؤسسات رئيسية تؤثر على التجديد في الزراعة: حقوق الملكية الفكرية، ومؤسسات البحوث الزراعية، والمنح التنافسية والعقود التي يجرى التفاوض بشأنها<sup>(٩٠)</sup>.

حقوق الملكية الفكرية وبحوث القطاع الخاص. تحمي حقوق الملكية الفكرية ريع التجديد عن طريق تنظيم تكرار استخدامه. وتكاليف البحوث والتطوير لإيجاد بعض التكنولوجيات الزراعية مرتفعة بالقياس إلى التكنولوجيات في بعض الصناعات الأخرى. فعلى سبيل المثال، فإنه يقدر أن تطوير كيماويات جديدة لحماية النباتات يتكلف أكثر من ١٥٠ مليون دولار<sup>(٩١)</sup>. كما أن قدرة الشركات الخاصة على الاستحواذ على العائدات من التكنولوجيات الزراعية أقل من قدرتها على الاستحواذ على عائداتها في صناعات أخرى. ففي الزراعة، يمكن محاكاة المنتجات بسهولة عن طريق الهندسة العكسية، كما أن التقاوى يمكن إكثارها وإعادة بيعها.

ومع ذلك فإن الدلائل التجريبية على منافع حقوق الملكية الفكرية ليست قاطعة في دلائلها (انظر الفصل السابع وتقرير عن التنمية في العالم ١٩٩٨/١٩٩٩). ويقول الناقدون إن الكثير من المكتشفات الزراعية تمت بدون حماية حقوق الملكية الفكرية، حتى بالنسبة للسلع الخاصة. كما أن الحماية التي توفرها حقوق الملكية الفكرية محدودة للغاية بالنسبة لبعض التكنولوجيات - إذ أن من الصعب على منتج التكنولوجيا أن ينفذ حقوق الملكية الفكرية على جماعة غير متجانسة من صغار المزارعين الذين يحتفظون بالتقاوى ويعيدون زراعتها لاستخدامهم الخاص. ولهذا السبب تركزت استثمارات القطاع الخاص بدرجة أكبر على التقاوى التي تحوى في ذاتها حماية للملكية الفكرية. من أمثلة ذلك التقاوى المحورة وراثيا والتي لاتنبت بعد المحصول الأول وتكنولوجيا التقاوى المهجنة التي تزيد الغلة والمقاومة عن طريق الجمع بين السلالات بحيث لا تنبت التقاوى بصورة صحيحة والمحصول الناتج لا يكون له نفس أداء المحصول الأول.



المعلومات الحر أن يساعد على إنشاء مؤسسات أفضل. كما واجهت مؤسسات البحوث العامة إليها انتقادات عديدة بشأن افتقارها للمعلومات عن احتياجات المزارعين وإلى الحوافز على الاستجابة لتلك الاحتياجات.<sup>(٩٥)</sup>

وتفاقت هذه الضغوط من أجل إجراء الإصلاح المؤسسي، من جراء الركود العالمي في معدلات الاستثمار العام في البحوث الزراعية خلال العقدين الماضيين.<sup>(٩٦)</sup> وقد واجهت بعض المعاهد الوطنية للبحوث الزراعية استقطاعات مذهلة في اعتماداتها، ففي روسيا مثلاً انخفض تمويل بعض معاهد البحوث الزراعية بأكثر من ٥٠ في المائة خلال التسعينيات.<sup>(٩٧)</sup>

وهناك استراتيجيتان ثبتت فعاليتهما في معالجة مشكلتي المنافسة ونقص المعلومات اللتين تواجهان العديد من المؤسسات العامة للبحوث، وهما توضيح اختصاصات البحوث العامة، وتطبيق آليات لتقاسم المعلومات بين أصحاب المصلحة في البحوث.

وبمقتضى الاستراتيجية الأولى، يتم تحديد أولويات ومسؤوليات معينة للقطاع العام، استناداً إلى القضايا المتعلقة بالسلع العامة والتأثيرات الخارجية. وتشمل المجالات الرئيسية لبحوث القطاع العام استيلاء النباتات المناسبة للمحاصيل والبيئة والتي يتجاهلها القطاع الخاص ولكنها يمكن أن تحقق عائدات اجتماعية، والبحوث العامة التي تكون منتجاتها الأساسية هي المعلومات والمشورة، مثل تقنيات إدارة الموارد والمنتجات المستولدة سلفاً.<sup>(٩٨)</sup> وماليزيا وزيمبابوي وبلدان المغرب كلها أمثلة للدول التي تقوم معاهد البحوث الوطنية فيها بإعادة تركيز اهتمامها على احتياجات صغار المزارعين بدلاً من احتياجات السوق التجارية لهذه الأسباب.<sup>(٩٩)</sup> وعلى النقيض من ذلك، فإن إعادة التركيز على الأسواق التجارية في الصين أضعف من إنتاج وانتاجية البحوث الزراعية العامة.<sup>(١٠٠)</sup>

والاستراتيجية الثانية هي بناء مؤسسات أكثر فاعلية عن طريق التقاسم الحر للمعلومات. وهناك العديد من التغيرات المؤسسية التي قد تساعد في التصدي بفجوة المعلومات بين منتجى التكنولوجيا والمزارعين. مثال ذلك، أن تمثيل المزارعين في لجان تنظيم الإدارة يمكن أن يساعد على ضمان إدراج المعلومات المتعلقة باحتياجات المزارعين في البحوث. وثمة أمثلة ناجحة في هذا الصدد في مالي وزيمبابوي. وهناك نهج آخر وهو إشراك المزارعين في اختيار المنتجات الجديدة وتطويرها. فذلك يساعد في تحسين التكنولوجيات التي تلبي احتياجات المستخدمين ويمكن أيضاً أن يزيد من الوعي وبالتالي نشر التكنولوجيات الجديدة. فعلى سبيل المثال، كان قيام المزارعين بالاختبار عاملاً في الإسراع باعتماد سلالات الأرز المقاومة للجفاف التي أنتجتها «جمعية غرب أفريقيا لبحوث الأرز» في غينيا.<sup>(١٠١)</sup>

وتقوية الروابط بين خدمات الإرشاد والبحث وسيلة أخرى لتحسين تدفق المعلومات إلى الباحثين عن احتياجات المزارعين وإلى المزارعين عن التكنولوجيات الجديدة (الإطار ٢-١٢). غير

في البلدان الصناعية، حيث ألزمت الملكية الفكرية تلك المؤسسات بالاستثمار في الموارد واتباع السياسات المناسبة لها، ووضع أنظمة لإدارتها. وتتضمن إدارة الملكية الفكرية في البلدان النامية السعي للحصول على مشاركة منتجى التكنولوجيا من القطاع الخاص والتماس مساعدتهم الإنمائية.

وتوجد بعض الأمثلة الناجحة لبناء القدرات. فقد أقام «معهد البحوث الزراعية في كينيا» ومعهد «مونسانتو» مشاركة من أجل تطوير نوع من البطاطا الحلوة مقاوم للفيروسات قدم مونسانتو بمقتضاها ترخيصاً معفياً من دفع إتاوة الملكية الفكرية، وتمويلًا مباشرًا، وعناصر للبحوث الأساسية، ومساعدة فنية للمعهد الكيني لتطوير المنتج واختباره تمهيداً لطرحه في سنة ٢٠٠٢.<sup>(٩٤)</sup> وفي المكسيك تعاقدت إحدى الشركات متعددة الجنسيات على بيع الملكية الفكرية للمزارعين الكبار في الأراضي المنخفضة ولكنها قدمت التكنولوجيا بالمجان للمزارعين الصغار والفقراء في المناطق المرتفعة. وفي هاتين الحالتين قامت الشركتان الخاصتان بتحسين صورتهم عن طريق العلاقات العامة في مقابل تكلفة قليلة للفرصة البديلة، لأنه لم يكن من المنتظر أن يقوم المزارعون الكينيون أو المزارعون في الأراضي المرتفعة في المكسيك بشراء التكنولوجيات بدون هذه المنحة.

غير أن إمكانيات هذه الترتيبات محدودة، لأنها لا تنطبق على وجه الحصر إلا على شرائح من الأسواق، مثل مناطق الزراعة الحدية أو الأسواق الحدية في البلدان الصغيرة والفقيرة مما لا يحقق عائدات كافية للقطاع الخاص. كما أن هذه الترتيبات تتطلب قدرة تفاوضية كبيرة ويستبعد استمرارها إذا توافرت لدى المزارعين القدرة على الدفع مقابل الحصول على التكنولوجيات.

مؤسسات البحوث العامة. لا تستطيع أسواق التكنولوجيا الزراعية في البلدان النامية عادة دعم عائدات القطاع الخاص، حتى في ظل وجود حقوق الملكية الفكرية، ووجود سلع عامة وأثار خارجية. ولذا يتطلب الأمر مستوى معيناً من مشاركة القطاع العام. وأحد أشكال هذه المشاركة يتم من خلال معاهد البحوث الزراعية العامة. وفي الوقت الحالي، تقوم المعاهد الوطنية للبحوث الزراعية بقدر كبير من أنشطة البحوث الزراعية في كل البلدان تقريباً وتغل عائدات مرتفعة على الاستثمارات (انظر الشكل ٢-٥).

وبالرغم من هذا السجل، تواجه مؤسسات البحوث العامة ضغوطاً من أجل الإصلاح. فقد وجهت لها الانتقادات على أساس أنها تقضى على المنافسة بمزاحمتها جهود القطاع التجارى. كما أدى نوعان من عدم التماثل في المعلومات - نوع فيما بين معاهد البحوث العامة نفسها ونوع بين المعاهد والمزارعين - إلى تبديد الموارد. وقد بينت إحدى الدراسات أن ٤٠ في المائة من البرامج الأفريقية لاستيلاء تقاوى القمح يمكن أن يحقق عائدات أعلى بفحص وتطوير سلالات القمح الأجنبية بدلاً من استنبات أنواع جديدة محلياً. ومن شأن تقاسم

## الإطار ٢-١٣

## النتائج التبعية الدولية والجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية

تمثل «الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية» آلية مؤسسية لتشجيع الآثار التبعية الدولية للبحوث. وقد أنشئت هذه الشبكة في سنة ١٩٧١ تحت قيادة البنك الدولي استجابة للقلق الشائع بشأن الأمن الغذائي. وقد أصبحت مراكز البحوث الستة عشر التابعة للجماعة الاستشارية هي المؤتمنة على أكثر من ٦٠٠ ألف عينة من الموارد الوراثية — وهي أكبر مجموعة في العالم. وبإتاحة فرصة الوصول المجاني إلى هذه الموارد للقطاعين العام والخاص، فإن الشبكة تساعد في ضمان تقاسم المنافع من هذه الموارد الوراثية في كل أنحاء العالم. كما أن أكثر من ٥٠ في المائة من سلالات القمح و٣٠ في المائة من سلالات الذرة التي أطلقت في الدول النامية هي تحويلات مباشرة من هذه الشبكة — وقد تضاعفت هذه الأرقام خلال السنوات العشرين الأخيرة نتيجة للجهود التي تبذلها الجماعة الاستشارية. بل إن نفوذ وتأثير هذه الجماعة يزداد إذا أدخلنا في الاعتبار أشكال التطوير المحلية للتكنولوجيات التابعة أصلاً من شبكة الجماعة الاستشارية. ذلك أن حوالي ٣٠ في المائة من السلالات الجديدة من الأرز والقمح والذرة التي أطلقت في الدول النامية هي سلالات مطووعة من سلالات الشبكة الأصلية لتناسب الأوضاع المحلية. كما أن عمليات الشركة مع معاهد البحث الزراعي الوطنية قد أثبتت جدواها: فقد أدى التعاون في البحوث بين مؤسسة CIMMYT، وهي مركز تابع للجماعة الاستشارية وجنوب أفريقيا إلى اكتشاف سلالات من الذرة تناسب المزارعين الفقراء وتعطى غلة تزيد بنسبة ٣٠ إلى ٥٠ في المائة.

المصدر: CGIAR 2001; Byerlee and Traxler 2001.

وأخيراً، فإن تقاسم المعلومات بشأن التكنولوجيات الموجودة حالياً بين معاهد البحوث الوطنية يولد الأفكار ويحسن نوعية المؤسسات. وينبغي لمؤسسات البحوث العامة أن تركز بدرجة أكبر على تطوير التكنولوجيات الأجنبية القائمة لتلائم الظروف المحلية بدلاً من استنساخ التكنولوجيات القائمة، كما حدث في مثال استيراد سلالات القمح الذي أشرنا إليه آنفاً.<sup>(١٠٦)</sup> ومن التطورات الواعدة في هذا الاتجاه، المبادرات التي اتخذت أخيراً لإنشاء اتحادات (كونسورتيوم) وإبرام ترتيبات تعاقدية بين المعاهد الوطنية وهيئات البحوث الدولية مثل «الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية» (الإطار ٢-١٣).

وهذه الترتيبات التعاونية مطلوبة بصفة خاصة لتطوير التكنولوجيات في البلدان التي لا تتوافر لديها القدرة البشرية والمادية والمالية اللازمة لإجراء البحوث. وعن طريق تقاسم المعلومات يتم تعزيز القدرة على إجراء البحوث بدلاً من بنائها. وقد تبين أن الآثار الفيزيائية الخارجية للبحوث الدولية في التكنولوجيات الزراعية التي تعتبر سلعاً عامة عالمية تفيد البلدان النامية والبلدان الصناعية على السواء. وقد قدرت إحدى الدراسات أن العائدات من زراعة أو تعديل سلالات القمح التي أوجدها «الفريق الاستشاري» تزيد قيمتها عن ٣ مليارات دولار بالنسبة للولايات المتحدة وحدها.<sup>(١٠٧)</sup>

## الإطار ٢-١٢

## زيادة تدفق المعلومات بين المزارعين والباحثين في غانا

من الناحية التاريخية، كانت البحوث الزراعية وخدمات الإرشاد في غانا تتبع وزارات حكومية مختلفة. وفي أواخر التسعينيات بدأت الجهود تبذل لتعزيز الارتباط بين هذين الفرعين. وشكلت لجان اتصال تضم باحثين وعاملين في مجال الإرشاد في كل منطقة زراعية ببنية رئيسية. وكلفت كل لجنة بوضع خطط مشتركة للبحوث والإرشاد وإجراء دورات تدريب مشتركة، وزيارات ميدانية، وتجارب حقلية. وتبين عمليات التقييم بالفعل أن هذه الروابط التنظيمية حققت مزيداً من التعاون وتقاسم المعلومات بين أعمال البحث والإرشاد، وإن كان ثمة ذلك عقد اجتماعات تستهلك الوقت ومواجهة مشاكل ناشئة عن ضعف قدرة الرصد والمتابعة.

المصدر: World Bank 2000a.

أن الارتباط بين البحوث والإرشاد له سجل مختلط من النجاح. ففي الصين عزز برنامج تجريبي رائد لإقامة مراكز تجمع بين البحوث والإرشاد، تقاسم المعلومات بين الباحثين والمزارعين. وعلى النقيض من ذلك، وجد تقييم أجري في سنة ١٩٩٧ للارتباط بين البحوث والإرشاد في بنغلاديش، عدم حدوث تغير في استجابة الباحثين لاحتياجات المستخدمين.<sup>(١٠٢)</sup> وقد وفرت محاولات أكثر نجاحاً حوافز للعاملين في مجال البحوث والإرشاد للعمل معاً لحل مشاكل المزارعين.<sup>(١٠٣)</sup>

كما أن قيام المستخدمين بتمويل البحوث العامة يمكن أن يساعد في تحسين تدفق المعلومات بين المزارعين والباحثين. وتدعم مساهمات المستخدمين العقد الضمني بين الباحثين من القطاع العام والمستخدمين، مما يشجع على زيادة مشاركة المزارعين في البحوث، وكذلك زيادة أخذ الباحثين بنهج أكثر توجيهاً نحو العملاء. وتسمح هذه الاستراتيجية أيضاً بتنويع مصادر التمويل.

وهناك إصلاح جوهري آخر وهو جعل معاهد البحوث الوطنية أكثر استقلالاً، وإبعادها عن التدخل الحكومي المباشر ووضعها تحت إشراف أطر قانونية أكثر استقلالاً، وفي ظل هيكل مستقل لتنظيم الإدارة وقدر أكبر من المرونة الإدارية. ومن شأن إيجاد هيئات مستقلة أن يساعد في تحسين تدفق المعلومات عن طريق تيسير زيادة مشاركة أصحاب المصالح، سواء في اتخاذ القرارات المتعلقة بالإدارة أو في تمويل البحوث الزراعية. وقد تطورت بعض معاهد البحوث الوطنية المستقلة في بلدان أمريكا اللاتينية لتصبح أشبه بشركات القطاع الخاص منها بالهيئات الحكومية.<sup>(١٠٤)</sup> غير أنه في التطبيق نادراً ما يحقق الاستقلال ما يرمى إليه من مرونة وتمثيل أصحاب المصالح، ويرجع ذلك أساساً إلى الضغوط السياسية والتنفيد المعيب (الفصل الخامس).<sup>(١٠٥)</sup>

للبحوث الأساسية طويلة الأجل يمكن تحقيق مكاسب فى الكفاءة بنقل الهبات الاجمالية من معاهد البحث الحكومية إلى عقود طويلة الأجل يجرى التفاوض بشأنها بين مؤسسات التمويل العامة والباحثين من القطاعين الخاص والعام. وبالرغم من أن هذه الاستراتيجية مازالت غير شائعة نسبياً فى التطبيق العملى، فإن أستراليا والسنگال مثالان للبلدان تجرب هذه العقود التى تبرم عن طريق التفاوض.<sup>(١١١)</sup>

وثانياً، حيث يكون موردو الأبحاث قليلين نسبياً - وهذا هو الحال غالباً فى البلدان الصغيرة والفقيرة - تكون المنافع المتوقعة من إدخال المنافسة خلال أموال المنح التنافسية محدودة على نحو جلى. وتقديم أموال المنح التنافسية يقتضى تكاليف إدارية ثابتة كبيرة، تصل إلى ٢٠ فى المائة من الاعتمادات فى البلدان الصغيرة. كما أن الاستعراض الموضوعى من جانب الأقران لطلبات الحصول على المنح يصبح صعباً فى البلدان التى لا يوجد بها غير عدد ضئيل من الباحثين. إذ يستخدم ما يقرب من ٤٠ بلداً نامياً أقل من ٢٥ باحثاً، ويستخدم ٩٥ بلداً أقل من ٢٠٠ باحث.<sup>(١١٢)</sup> وللتغلب على هذه التحديات، شرع بعض البلدان فى تجربة صناديق المنح التنافسية، مثل صندوق FONTAGRO فى أمريكا اللاتينية، الذى أنشئ للتشجيع على زيادة المنافسة وإجراء المزيد من البحوث المبتكرة عالية النوعية، ولتيسير التبادل الحر للمعلومات والتكنولوجيا، ولبناء قدرة على إجراء البحوث فى المنطقة. وهناك مثال شبيه بذلك فى شرقى ووسط أفريقيا، وهناك خطط لإنشاء صناديق المنح التنافسية فى أفريقيا الغربية والوسطى.

وأخيراً، بينت التجربة أن صناديق المنح التنافسية أقدر على تضيق فجوة المعلومات بين المزارعين والباحثين، وتلبية احتياجات المستخدمين، إذا كان لها جهاز مستقل لتنظيم الإدارة يمثل أصحاب المصلحة، بما فى ذلك القطاع العام، والهيئات العلمية، وممثلى المزارعين. وبالرغم من أن التمثيل المباشر لمجموعة غير متجانسة من المزارعين من صغار الملاك فى مجالس اختيار صناديق المنح التنافسية أمر صعب، فقد تستطيع المنظمات الوسيطة أن تحل محل مشاركة المزارعين. فعلى سبيل المثال، فإنه لتشجيع البحوث التى يحركها الطلب فإن مركز البحوث الزراعية المسمى VBKVK فى أوديبور بالهند يطلب من المنظمات غير الحكومية التى تعمل فى تعاون وثيق مع المزارعين المشاركة فى اختيار مجالس صناديق البحوث التنافسية.

### خاتمة

يستطيع المزارعون فى البلدان النامية أن يستفيدوا من التغيير المؤسسى الذى يسمح لهم بالقيام بأنشطة واستثمارات لها عائدات مرتفعة. ولما كانت أغلبية فقراء العالم يعيشون فى المناطق الريفية يحصلون على دخلهم بصورة مباشرة أو غير مباشرة من الزراعة، فإن تلك الزيادة فى الإنتاجية يمكن أن تترجم إلى تخفيض أعداد الفقراء بالنسبة للكثيرين. ومازالت

التعاقدات وصناديق المنح التنافسية. كما أن فصل التمويل العام عن التوفير العام للخدمات يحقق منافع من خلال تشجيع المنافسة فى الإرشاد الزراعى، فإنه يحقق نفس الأثر فى مجال البحوث الزراعية - فالمنافسة تساعد على بناء مؤسسات أفضل.<sup>(١٠٨)</sup> وتحقق «صناديق المنح التنافسية» هذا التنافس فى البحوث عن طريق الفصل بين تنفيذ تطوير التكنولوجيا وتمويل البحوث وتحديد أولوياتها. ويتم تخصيص الأموال لمن يقدمون البحوث على أساس تنافسى بطلب تقديم اقتراحاتهم البحثية والنظر فيها.

وصناديق منح البحوث جديدة نسبياً فى معظم البلدان النامية ولكنها تزداد انتشاراً كوسيلة لتخصيص الأموال العامة. ويصدق هذا بصفة خاصة فى أمريكا اللاتينية حيث مكن توافر مقدمى البحوث من تحقيق زيادة كبيرة فى الأموال التى توجه عن طريق عمليات المنح التنافسية. وفى الولايات المتحدة، حيث يتبع هذا النظام لصناديق المنح التنافسية منذ عشرات السنين، يوزع سدس التمويل العام للبحوث الزراعية عن طريق المنح التنافسية.<sup>(١٠٩)</sup>

ومن الميزات الأساسية لصناديق المنح التنافسية أنها تشجع على التنافس فى أنشطة التجديد. فالمنح التنافسية تسمح بتخصيص الموارد لأكثر مطورى التكنولوجيا كفاءة وتشجع على إجراء البحوث مرتفعة النوعية عن طريق التنافس داخل القطاعين الخاص والعام. بالإضافة إلى أن هذا التمويل يمكن أن يتم تشكيل هيكله لتشجيع على التقاسم الحر للمعلومات. فعلى سبيل المثال، فإن طلب اقتراحات مشتركة من مقدمى الأبحاث يشجع على تحقيق وفورات الحجم والنطاق فى الأنشطة المبتكرة. كما أن الأخذ بجداول الأعمال التى يحركها الطلب والتى تشترط على المستفيدين المشاركة فى تصميم المشاريع الممولة، يزيد من ارتباط البحوث بالاحتياجات، كما حدث فى حالة «جمعية تعزيز البحوث الزراعية فى شرقى ووسط أفريقيا». ويمكن التعجيل بالأخذ بالتكنولوجيات الجديدة عن طريق تمويل مشروعات بحوث الإرشاد المشتركة، كما حدث فى أمريكا اللاتينية. وأخيراً، فإن صناديق المنح التنافسية قد تشجع أيضاً على تحقيق قدر أكبر من الاستقرار فى التمويل عن طريق تجميع الموارد من إدارات حكومية مختلفة أو من مصادر متباينة فى الصناعة. وهذا هو الحال فى أستراليا، حيث تسهم إدارات حكومية متعددة وجمعيات للمزارعين فى توفير أموال المنح التنافسية.

وقد أوضحت التجربة ثلاثة دروس رئيسية بشأن أموال المنح التنافسية. الدرس الأول، أن أموال المنح التنافسية ينبغي أن تكون مكملة للتمويل الأساسى عن طريق الهبات الاجمالية العادية، وليست بديلاً عنها. ومن الصعب تلبية الاحتياجات الأساسية للبحوث طويلة الأجل واللازمة للكثير من التكنولوجيات الزراعية من خلال أموال المنح التنافسية التى تكون قصيرة الأجل بطبيعتها حتى تؤدي مهمتها فى المنافسة، مدتها ثلاث سنوات فى العادة.<sup>(١١٠)</sup> ولكن حتى بالنسبة

سندات الأراضي الرسمية منافعتها من حيث زيادة الاستثمار إذا كانت هناك أيضاً مؤسسات للتسليف، ومكاتب رسمية للتسجيل، ومحاكم تضمن تنفيذ السندات بكفاءة. ولكن تسليف المزارعين الفقراء يتأثر بقدرتهم على استخدام أصولهم كضمان للقروض كما يتأثر بالنمو العام للقطاع المالي. كما يرتبط الطلب على الائتمان، والطلب على مؤسسات التسويق، والطلب على السندات الرسمية للملكية، بفرصة الوصول إلى التكنولوجيا الجديدة وما تتيحه من فرص لتوفير استثمارات تزيد من الدخل. ويتطلب الأمر مزيجاً من المبادرات العامة والخاصة لتلبية احتياجات البلدان النامية من حيث نشر التكنولوجيات الموجودة بالفعل وإيجاد تكنولوجيات جديدة. كما أن للاستفادة من المميزات المصاحبة لمرونة اتفاقيات «الترييس» لها أيضاً أهميتها بالنسبة للبلدان النامية.

وقبل تركيز الجهود على مؤسسة بعينها، ينبغي لصانعي السياسة أن يتدبروا أهم العوائق القائمة في سياق بعينه. فغالباً ما قد تؤدي الجهود الأولية إلى تراكم الضغوط من أجل إجراء المزيد من التغيير — ذلك إذا تم تحديد العقبات الفعلية. ومع نمو البلدان والمجتمعات وما يطرأ عليها من تغيير، تتغير أيضاً أنواع المؤسسات التي تنجح فيها. ومن الضروري تشجيع التصميمات التجديدية والاستعداد لقبولها، ولاسيما من في المناطق الفقيرة.

الزراعة قطاعاً اقتصادياً مهماً في كثير من أشد بلدان العالم فقراً، وإذا أصبح قطاع الزراعة أكثر إنتاجية فإنه سيعزز أيضاً النمو العام.

وقد ألقت أقسام هذا الفصل الضوء على مجموعة من الخيارات المؤسسية لتحسين الإنتاجية - وتضمنت تحليلاً للإصلاحات التي لم تحقق النجاح كما عرضت الإصلاحات التي نجحت. والقدرة على الوصول إلى الأسواق، المحلية والعالمية، عامل مهم يؤثر في الطلب على المؤسسات الداعمة للسوق والقوة الداعية إلى إجراء مزيد من التغيير في الأسواق المحلية. وتزيد منافع الكثير من الأشكال المؤسسية بالقياس إلى تكلفتها عندما يرتفع الطلب على المنتجات الزراعية. فمثلاً تنخفض التكاليف النسبية للعمل الجماعي من جانب المزارعين الأفراد عندما تزيد فرص الكسب. وتنشأ مؤسسات التسويق مثل الجمعيات التعاونية الزراعية أو المعايير استجابة لهذا الكسب المحتمل. ويقوم صانعو السياسة بدور في الربط بين الأسواق، ولكن لهم أيضاً دور في تيسير تقاسم المعلومات عن المبادرات التي تجرى في الدول الأخرى. وتتوقف الحاجة إلى الاستعاضة عن المؤسسات الزراعية غير الرسمية الحالية ببدائل رسمية بدرجة أكبر على الطلب عليها وعلى وجود مؤسسات داعمة.

وعند بناء المؤسسات، فإنه لأمر حاسم أن نراعي كيف يمكن للمؤسسات أن تكمل إحداها الأخرى. واحتمال أن تحقق





## الفصل الثالث

# إدارة وتنظيم الشركات

الشركات وجدت للاقتصاد فى تكاليف بيع وشراء كل شىء تحت الشمس.

— رونالد كوز، ١٩٣٧

المديرين وقوانين الشركات والإفلاس (الفصل السادس)؛ ومؤسسات تنظيم أسواق المنتجات مثل جهات التنظيم المسؤولة عن المنافسة (الفصل السابع)؛ ومؤسسات تنظيم سوق العمل (نوقشت فى تقرير عن التنمية فى العالم ١٩٩٥: العمال فى عالم متكامل)؛ ومؤسسات تنظيم أسواق رأس المال، مثل الوسطاء الماليون (الفصل الرابع)؛ والسلطة القضائية (الفصل السادس).

ومن الوجهة التاريخية، تم استخدام نهجين مؤسسيين واسعين لطمأنة المستثمرين بأن مواردهم سوف تستخدم استخداما جيدا فى الشركات: نهج خاص وأحيانا غير رسمى، ونهج التنظيم والإدارة القانونى. وكلا النهجين يسهلان تدفقات المعلومات ويخلقان حوافز للمستثمرين للتركيز على كفاءة الشركة ومراقبة عمل أصحاب السلطة المطلعين على مواطن الأمور فيها. وهما يهدفان إلى إعطاء موردى الموارد السلطة للتدخل دون تكبد تكاليف باهظة لإجراء التعديلات حين يسىء منظمو المشروعات والمديرون استخدام سيطرتهم.

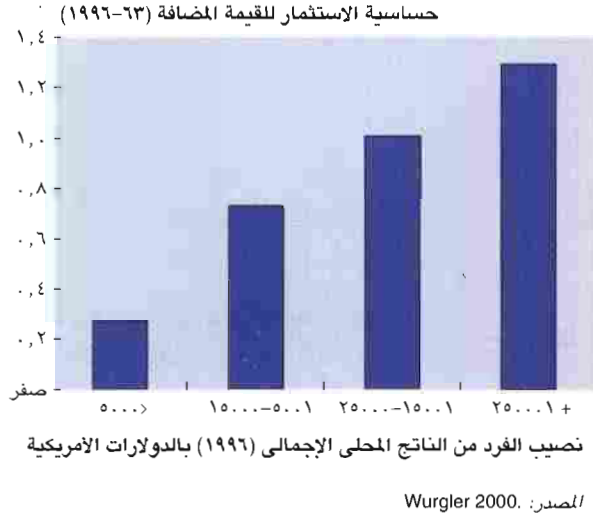
وكمثال للنهج الخاص وغير الرسمى للتنظيم والإدارة انظر إلى الموقف الذى كان قائما فى القرن الثانى عشر حين كان كثير من الحكومات ضعيفة فى العديد من أنحاء العالم. وفى هذا الوقت كانت إحدى فرص الاستثمار الأشد وعدا بالخير تنطوى على التوسع من التجارة داخل المجتمعات المحلية إلى التجارة على مسافات عبر المجتمعات المحلية. وفى النهج التقليدى كان منظمو المشروعات يقللون المخاطر التجارية بالاعتماد على التمويل الذاتى وعلى أعضاء الأسرة أو أعضاء المجتمع المحلى. وكانت المؤسسات الخاصة تعتمد على الجزاءات المتعلقة بالسمعة لتنفيذ العقود (الفصلان الأول والتاسع). وقد يسر هذا النهج تطور الأسواق بالسماح لمنظمى المشروعات بالتحرك من موقف يتسم بالتبادل المحدود للغاية إلى موقف يتميز بنوع من التجارة (التي تكون كبيرة أحيانا).

وقد أدى النهج الإدارى القانونى إلى نشوء الشركات النموذجية التى انبعثت من الثورة الصناعية. واختلفت هذه

فى الشركات، يوائم منظمو المشروعات أفكارهم وقدراتهم مع الموارد التى يقدمها المستثمرون. وقد وجد منظمو المشروعات على مدار التاريخ أن قدرتهم على متابعة مشروعات الاستثمار تعرضت للعرقلة من جراء فجوة الزمن التى لا مفر منها بين الوقت الذى يجمعون فيه الموارد والوقت الذى يستطيعون فيه الدفع. والمستثمرون - سواء كانوا عمالاً أو مبردين أو ممولين - يتوخون الحذر فيما يتعلق بتسليم مواردهم ووضعها تحت سيطرة منظم للمشروعات مقابل وعد أو عقد. وبالنسبة للمستثمر، يوجد خطران متميزان. الأول هو تبديد منظم المشروعات للموارد، والثانى هو قيام السلطة السياسية بمصادرة السلع. ويركز هذا الفصل على إدارة وتنظيم الشركات، وهى مسألة تتعلق إلى حد كبير بتوزيع وممارسة السيطرة على الموارد داخل الشركة. وتقدم تشكيلة متنوعة من المؤسسات الخاصة والعامة وعودا وعقودا جديرة بالثقة من خلال تحسين تدفقات المعلومات الداخلية، وتحديد الحقوق وتنفيذها، والتأثير على المنافسة. وهذه المؤسسات مهمة للغاية لحشد الموارد من خلال الشركات وتوزيعها بصورة كفؤة.

وتعرف مؤسسات إدارة وتنظيم الشركات فى هذا التقرير بأنها المنظمات والقواعد التى تؤثر على التوقعات بشأن ممارسة السيطرة على الموارد فى الشركات. ومؤسسات التنظيم والإدارة الجيدة تسمح لمنظمى المشروعات باستثمار الموارد وخلق القيمة التى يتقاسمها المستثمرون فى شركة ما، والمديرون، والموظفون وكذلك منظم المشروعات/ المدير. ومن ثم تحدد هذه المؤسسات العوائد المتوقعة من الارتباط بتقديم الموارد فى الشركات. وحيثما تكون مؤسسات التنظيم والإدارة ضعيفة فإن ذلك يحبط الأمل فى نشأة ونمو الشركات. وتشمل مؤسسات التنظيم والإدارة آليات تنظيم وإدارة الشركات التقليدية، مثل مجلس

الشكل ١-٣  
تدفقات الاستثمار الجديد تكون غير حساسة  
للقيمة المضافة في البلدان النامية



قيمة وتظل فترات طويلة من الوقت في الصناعات التي شهدت انخفاضاً في القيمة التي تم إنتاجها. وهي تنطوي على «استثمار أقل مما يجب» في الصناعات النامية وعلى «استثمار أعلى مما يجب» في الصناعات الآخذة في الهبوط. ومؤسسات إدارة وتنظيم الشركات، وتشمل المؤسسات التي توفر حماية قانونية للمستثمرين، والمؤسسات التي توفر معلومات للمستثمرين، وهيكل ملكية الشركات، وثيقة الارتباط بهذه التدابير المتعلقة بكفاءة الاستثمار. وبعد تفسير العوامل الأخرى، ترى الدراسة أن الزيادة في أي من هذه المتغيرات تزيد من حساسية تخصيص الموارد للتغيرات في القيمة المضافة. وعلى سبيل المثال، فإن وجود حماية قانونية أفضل للمستثمرين يرتبط بدرجة كبيرة بازدياد الرغبة في تقليص التدفقات الجديدة للاستثمار لصناعات تعاني من الهبوط في القيمة المضادة. وهذه الحساسية في بلد مثل بنغلاديش يمكن أن تتضاعف مقابل زيادة في انحراف معياري واحد في أي من المتغيرات المؤسسية. وبين هذا أهمية التنظيم والإدارة الأفضل للشركات من أجل النمو وتخفيض أعداد الفقراء.

وثمة طائفة من العوامل الأخرى التي تلعب دوراً في خلق هذه الاختلافات في كفاءة الاستثمار. فقدرة الشركات على استغلال الفرص في بعض الصناعات النامية تكون محدودة بسبب الاختلافات في ظروف الاقتصاد الكلي، وظروف الطلب، وقيود الدخول للأسواق (انظر الفصل السابع) والإمداد بالمدخلات الحاسمة في الصناعات المنتجة. ودون إنكار أهمية هذه العوامل، فإن التركيز هنا ينصب على دور مؤسسات الإدارة والتنظيم بالنسبة للشركات.

الشركات التي نشأت في تاريخ متأخر عن سابقتها في الحجم والنطاق. وكانت العلاقة النموذجية بين الشركات تقوم على أساس هرمي لضمان الإنتاج والتسويق بشكل منسق. وفي القرنين التاسع عشر والعشرين أتاح المزيد من أنظمة الإدارة الرسمية، مثل العقود والقوانين الصريحة لحماية المستثمرين، للشركات أن تستغل الظروف التي خلقتها الثورة الصناعية. وأدى إنشاء أنظمة دستورية وقانونية تهدف إلى كبح جماح السلوك التعسفي للقوى الفاعلة العامة والخاصة إلى تقوية حقوق الملكية. وأدت هذه المؤسسات إلى حث الأسواق على التطور، وإلى النمو الاقتصادي، وتخفيض أعداد الفقراء.

وميزة نهج التنظيم والإدارة القانوني هو أنه يمكن أن يوسع نطاق فرص خلق الثروات، ويجعل من الممكن تجميع موارد كبيرة ضرورية للمؤسسات الكبيرة وتيسير الدخول في الأسواق. والتطابق مع شبكة من التنظيمات ليس لازماً لاغتنام الفرص. فالوافدون الجدد في ميدان المشروعات لا يحتاجون إلى علاقات اجتماعية أو مقادير كبيرة من الثروة الأولية لبدء الأعمال. وهذا النهج يعتمد بدرجة أكبر على دولة تفرض الجزاءات القانونية وتنفذ العقود. وفي وسع هذه المؤسسات القانونية، من خلال التمكين للاستثمارات التي تعزز الإنتاجية، تشجيع النمو وتخفيض أعداد الفقراء.

وتبين دراسة جرت مؤخراً وتم فيها بحث كفاءة توزيع الموارد بواسطة الشركات أنه ليس لدى كل الشركات تنظيمًا وإدارة كفؤين. وبالنسبة إلى ٦٥ من البلدان غير الاشتراكية فيما بين عامي ١٩٦٣ و١٩٩٦، وبالنسبة لشركات كبيرة وصغيرة ذات ملكية حكومية وخاصة، قدرّت الدراسة متوسط حساسية الاستثمار في الصناعة للقيمة المضافة في الصناعة في قطاع الصناعة التحويلية<sup>(١)</sup> ويكشف وجود درجة عالية من الحساسية وجود قوتين تفلان فعلهما. إذ تستطيع الشركات والصناعات التي تدرّ فيها مشروعات الاستثمار عائدات كبيرة مقيسة بالقيمة المضافة أن تجتذب موارد إضافية، وتتوسع هذه الصناعات. وبالعكس، فإنه حيث تدرّ مشروعات الاستثمار الماضية الآن عائدات متناقصة، مقيسة بالقيمة المضافة، ينخفض الاستثمار وتنكمش الصناعات.

وتشير النتائج إلى أنه في البلدان الأقل دخلاً تكون درجة الحساسية منخفضة، ولذا يقل كثيراً احتمال تأثر الاستثمار بالتغيرات في القيمة المضافة (الشكل ١-٣). وفي ألمانيا واليابان والولايات المتحدة تبلغ حساسية الاستثمار للقيمة المضافة ضعف ما هي عليه في المكسيك، وثلاثة أمثال ما هي عليه في ماليزيا وأكثر من ستة أمثال ما هي عليه في بنغلاديش، والهند، وكينيا. وهذا يضاعف المشكلة بالنسبة للبلدان الأكثر فقراً لأن مثل هذه الاستثمارات حاسمة بالنسبة لزيادة النمو وتخفيض أعداد الفقراء. والموارد تكون بطيئة التدفق إلى الصناعات التي تشهد زيادات في قدرتها على خلق

الجدول ١-٣  
نصيب شركات القطاع الرسمى الصغير فى اقتصادات  
مختارة، وسنوات مختارة

اقتصاد	السنة	عدد الشركات	نسبة مئوية	
			العمالة	إجمالي الإنتاج
الأردن	١٩٩١	٩٣,٧	٢١,٥	—
إسبانيا	١٩٩١	٩٩,٤	٦٧,٥	—
أستراليا*	١٩٩١	٩٢,٠	٣٥,٧	٢٣,١
إسرائيل*	١٩٩٢	٩٣,٩	٣٩,٤	—
إندونيسيا*	١٩٩٥	٩٨,٧	٧٣,٢	٢٨,٤
إيطاليا	١٩٨٩	٩٩,٢	٦٣,٤	٥٣,٩
البرتغال	١٩٩١	٩٩,٠	٤٨,٧	٤٣,٧
بلجيكا	١٩٩١	٩٧,٢	٣٨,٤	٥٠,٣
بلغاريا	١٩٩٧	٩٧,٥	١٨,٩	٢١,٨
تركيا*	١٩٩٢	٨٦,٧	٢٨,٣	٢٥,٧
جمهورية كوريا	١٩٩٥	٩٨,٥	٥٥,٣	٢٥,٢
جورجيا	١٩٩٧	٨٢,٠	٢٦,٠	٤٣,٠
الدانمرك	١٩٩١	٩٨,٣	٥٥,٤	٤٦,٥
رومانيا	١٩٩٧	٩٧,٤	١٩,٥	٤٠,١
السويد	١٩٩١	٩٧,٦	٣٩,٥	٤١,٤
سويسرا	١٩٩١	٩٧,٥	٣٩,٥	—
الصين	١٩٩١	٥٨,٩	٦,٠	٥,٢
فرنسا	١٩٩٠	٩٨,٦	٤٦,٧	٣٩,٠
كازاخستان	١٩٩٦	٨٧,٦	٢٣,٩	٢٥,٩
كرواتيا	١٩٩٥	٩٦,٩	٢٦,٧	٣٤,٩
كولومبيا*	١٩٩٣	٩٣,٤	٤٠,٥	٣٧,٤
لاتفيا	١٩٩٦	٩٨,٣	٤١,١	٣٩,٨
ليتوانيا	١٩٩٦	٩٨,٠	٤٣,١	٤١,٨
المملكة المتحدة	١٩٩١	٩٨,٥	٤٢,١	١٩,٥
النرويج	١٩٩٠	٨١,٥	٥٤,٨	٥٠,٥
النمسا	١٩٩٠	٧٥,٥	٢٠,٢	١٤,٦
هونغ كونج الصينية	١٩٩٣	٩٧,٨	٥٨,٤	٥٣,٨
الهند	١٩٩٢	٧٦,٢	١٧,٣	١٣,٤
هنغاريا	١٩٩٦	٩٨,٨	٥٣,١	٤٦,٥
هولندا	١٩٩٠	٩٦,٧	٤٩,٧	٤٦,٥
اليابان	١٩٩١	٩٨,١	٦٦,٥	—

\* تشير إلى شركات فى صناعات تحويلية فقط  
— غير متاحة.

ملاحظة: الشركات الصغيرة تعرف بأنها شركات مسجلة وتضم أقل من ٥٠ موظفاً.  
المصدر: World Bank Small and Medium Enterprise Database.

إن مؤسسات الإدارة والتنظيم الرسمية توفر منافع طويلة الأمد. فمثل هذه المؤسسات تزيد الفرص أمام الشركات من خلال تشجيع الاستثمار فى أنشطة القيمة المضافة المرتفعة. ومع تعزيز نمو الشركات والعمالة داخل الشركات، يمكن لهذه المؤسسات أن تزيد النمو الاقتصادى وتخفف من أعداد الفقراء. ومع ذلك فإن عقبات كبيرة تواجه تطوير القوانين، ومؤسسات الإدارة والتنظيم الداخليتين، ووجود أجهزة الوساطة المالية والإعلامية المتطورة جيداً، وجهات التنظيم الكفؤة. وتتوقف فعالية مؤسسات التنظيم والإدارة هذه على وجود مؤسسات تكملية وعلى توافر القدرات. ولذا فإنه فى البلدان الفقيرة حيث توجد قيود قليلة على الأعمال التحكيمية للدولة، وتنفيذ العقود ضعيف، وتوافر المعلومات محدود، من المرجح أن تتعقد السيطرة للمؤسسات الخاصة وليس لمؤسسات الإدارة والتنظيم القانونية.

إن السياسات التى تساعد على بناء الدعم السياسى للإصلاحات القانونية وخلق الطلب على مؤسسات جديدة، مثل الانفتاح فى التجارة، وتقاسم المعلومات على نحو مفتوح بين مختلف الأطراف المتأثرة بالإصلاحات، تنطوى على نفس أهمية خصائص الإصلاحات الفردية. وفى وسع المنافسة أيضاً أن تزيد من كفاءة مثل هذه الآليات الخاصة وأن تدعم البناء المؤسسى. ويقتضى الأمر انفتاح صناعى السياسات فى البلدان النامية للنهج المبتكرة التى تتوصل لها القوى الفاعلة فى القطاع الخاص لضمان التنظيم والإدارة الفعالين.

ويبدأ الفصل بالنظر إلى أنواع الشركات التى توجد حول العالم، ثم يناقش وجود وفعالية مؤسسات التنظيم الإدارية الخاصة التى تشمل تركيز الملكية، ومجموعات الأعمال التجارية، وروابط الأعمال التجارية، ثم يتجه إلى تحديد مؤسسات تنظيم وإدارة الشركات القائمة على أنظمة قانونية رسمية، مثل مجالس الإدارة وقوانين الشركات والإفلاس. ولا يناقش الفصل تنظيم وإدارة الشركات التى تملكها الدولة، والتى تناولها تقرير عن التنمية فى العالم ١٩٩٧: الدولة فى عالم متغير، كما تناولتها مطبوعات البنك الدولى الأخرى التى صدرت مؤخراً. أما القضايا المتعلقة بشركات البنية الأساسية فيناقشها الفصل الثامن.

### ماذا تشبه الشركات الموجودة فى مختلف أنحاء العالم

تتميز الأغلبية الكبرى من المؤسسات بأنها صغيرة فى معظم البلدان، بصرف النظر عن موقعها الجغرافى أو مستوى تنميتها. ويلقى الجدول ١-٣ الضوء على أهمية شركات القطاع الرسمى الصغيرة فى بلدان مختارة. وحتى فى البلدان التى تمر بمرحلة انتقال، والمعروفة بشركاتها الكبيرة، فإن معظم الشركات صغيرة. وإذا أدرجت فى ذلك شركات القطاع غير الرسمى فإن الأعداد ستكون حتى أكبر من ذلك.

وفى الشركات الصغيرة، وخاصة الملكيات المنفردة التى تعتمد على موارد يتم الإمداد بها داخليا، تكون قضايا التنظيم والإدارة أبسط منها فى الشركات الكبيرة. وتبين من دراسة شملت ٥٤ من البلدان الصناعية والنامية أنه فى البلدان النامية، تقيد عوامل مؤسسية، نمو المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم<sup>(٢)</sup> وبالنسبة للشركات الصغيرة التى تتوافر لها إمكانية النمو، تتأثر الرغبة والقدرة على حشد الموارد داخل الشركات بوجود دولة تتسم أعمالها بالتعسف والنهب (مثلاً، قد تبدأ الشركات صغيرة وتظل صغيرة لتتحاشى ضرائب تحرش

### مؤسسات الإدارة والتنظيم الخاصة للشركات

هناك ثلاثة أنواع من مؤسسات الإدارة والتنظيم التى لا تشكل قوانين رسمية: هياكل الملكية، ومجموعات الأعمال التجارية، والروابط. وتؤثر هذه المؤسسات الثلاثة على كمية المعلومات المتوافرة لكل الأطراف المشتركة مع شركة ما، وعلى تنفيذ العقود، ومساءلة منظمى المشروعات والمديرين أمام أولئك الذين يستثمرون أموالهم فى الشركات.

وكمية المعلومات المتوافرة لكل الأطراف المشاركة فى شركة ما تؤثر على الطريقة التى يتم بها تمويل مشروعات الاستثمار. وفى غياب المعلومات الكاملة بشأن الشركات ومن يشرفون عليها يطلب المستثمرون عائدات أكبر. وتعنى مشكلات المعلومات أنه من الأرخص نسبياً للشركات أن تستخدم أولاً رأس المال المتولد داخلياً، ثم الائتمان التجارى، وبعد ذلك التمويل بالدين (حيث يتم التخلي عن إشراف محدود مقابل التمويل)، وأخيراً التمويل بالأسهم (حيث تتم مبادلة حقوق الإشراف على الشركة بالتمويل). وثمة نوعان من المستثمرين لهما ميزة فيما يتعلق بالمعلومات بالمقارنة بالمستثمرين الآخرين. فالمستثمرون الذين لديهم بسبب طبيعة معاملاتهم مع الشركة فكرة أفضل عن آفاق تطور الشركة مثل الموردين والمشتريين من الشركات، يمكنهم أن يضمّنوا التزام منظمى المشروعات والمديرين بتعهداتهم. وكبار المستثمرين لهم أيضاً مزايا لأن حصصهم الكبيرة فى الشركة تجعل صوته مسموعاً بحيث لا يحتاجون إلى الاعتماد على حمايات قانونية محكمة.

وفى الشركات الأصغر، ذات الملكية المركزة (أو المنفردة)، تتعلق قضايا الإدارة والتنظيم الرئيسية بالعقود الضمنية أو الصريحة التى يبرمها الملاك مع التجار والموردين، ومع الموظفين ذوى المهارات الخاصة فى الشركات، ومع البنوك وغيرها من المؤسسات المالية. ويقدم الموردون والمشترون الائتمان لشركائهم فى مجال الأعمال. وينطوى تقديم الائتمان التجارى على عقود ضمنية؛ ويتوقع المشترون من الشركة المدينة إنتاج السلع بسعر معين ونوعية معينة وكمية معينة.<sup>(٥)</sup> وتبين الأدلة المستمدة من عينة من ٤٠ من البلدان الصناعية والنامية أن الاعتماد على الائتمان التجارى يكون أقل فى حين يكون الاعتماد على أشكال الائتمان الأخرى أكبر حين يكون النظام القانونى للبلدان على درجة طيبة من التطور. ويبين هذا أن الميزة النسبية للشركات غير المالية فى توفير الائتمان تكون على الأرجح أصغر حين تكون هناك بدائل متطورة جيداً.<sup>(٦)</sup>

وكما ازداد حجم الشركات، يتم تفويض الإشراف اليومى والإدارة الإجمالية إلى غير الملاك. ويجعل الخلاف بين الملاك والمديرين قضايا التنظيم أكثر تعقيداً. وبالنظر عبر الزمن إلى بلدان فرادى، نجد أن هناك ارتباطاً بين قوة المؤسسات التى تدعم تدفقات المعلومات وتوفر القوة القانونية لطبيعة الممولين وبين هياكل الملكية. ولدى الولايات المتحدة اليوم واحد من

الدولة). وقد نوقشت فى الفصل الخامس المؤسسات التى يمكن أن تساعد على توفير كوابح على سلطة الدولة.

ويتأثر حشد الموارد أيضاً بعدم وجود نظام قانونى قوى يدعم الأسواق، مثلاً كمحكمة تضمن سداد القروض (الفصل السادس). وبالنسبة للشركات الأصغر تلعب مؤسسات الإدارة والتنظيم الخاصة دوراً أكثر أهمية من دور الآليات الرسمية لإدارة وتنظيم الشركات فى توزيع حقوق الإشراف أو المطالبات داخل الشركة. وثمة مؤسسات أخرى يمكن أن تيسر دخول الشركات للسوق ونموها وتعلق بالمنافسة والتنظيم نوقشت فى الفصلين السادس والسابع.

ورغم تفوق عدد الشركات الصغيرة، فإن المؤسسات الكبيرة يمكن أن تمثل أجزاء كبيرة من العمالة والناجح الوطن (انظر الجدول ٣-١). ولئن كان قطاع الشركات الصغيرة يشمل عدداً كبيراً من الشركات التى تتميز بنطاق واسع من إمكانات دخول السوق والخروج منها، فإن شركات كبيرة وراسخة تتميز بأنها أكثر استقراراً عبر الاقتصادات. وعلى سبيل المثال، تبين من دراسة أن النمو فى حجم الشركات ينسب إليه أكثر من ثلثي نمو الصناعة.<sup>(٣)</sup> ويهتم جانب كبير من هذا الفصل بالشركات الكبيرة وبالشركات الأصغر التى تتوافر لها إمكانية النمو. وتجاه هذه الشركات، تكتسب الهواجس بشأن تحويل الموارد فيها من قبل أهل الداخل من المسؤولين فيها المطلعين على أحوالها ومن قبل الدولة أهمية بالغة.

والأغلبية العظمى من الشركات لا يتم تداولها علناً. إذ تشكل الشركات المسجلة فى البورصة علناً ١٦.٠ فى المائة من كل الشركات المسجلة فى البلدان النامية و ٥٥.٠ فى المائة فى البلدان الصناعية وفقاً لعينة من ٣٧ دولة حول العالم.<sup>(٤)</sup> غير أن الشركات التى يتم تداولها علناً لاتزال مهمة حيث إنها تسهم بنصيب كبير فى الاقتصاد. فعلى سبيل المثال فإن الشركات المسجلة فى البورصة علناً تمثل نحو ٤٠ فى المائة من القيمة المضافة فى المملكة المتحدة، و ٢٥ فى المائة من القيمة المضافة فى اليابان. وفى بلدان نامية مثل بولندا وتايلند تبلغ القيمة المضافة من الشركات المتداولة علناً ٧ فى المائة و ٩ فى المائة على التوالى. ومع أن عدد هذه الشركات الكبيرة والشركات المسجلة فى البورصة علناً صغير بالمقارنة بعدد الشركات، فإن الأهمية الاقتصادية لهذه الشركات فى مجال الاقتصاد يمكن أن تكون كبيرة. وبسبب هذا الحجم فإن أداءها يمكن أن تكون له نتائج سياسية واجتماعية كبيرة.

ويتوقف كثير من الفروق فى حجم الشركات على طبيعة طلب وعرض السلع والخدمات، وكذلك على الاختلافات فى سياسات الحكومة مثل فرض الضرائب. غير أن بعض هذه الفروق ينجم عن الفروق فى فعالية مؤسسات الإدارة والتنظيم الخاصة والرسمية بالنسبة للشركات.



حماية قانونية تعطى لحاملي الأسهم، بصرف النظر عن حجمهم، حقوقاً حول توزيع الموارد والعائدات.<sup>(١١)</sup> وتكمل أوجه الحماية القانونية الملكية المركزة وتدعم فرص حصول الشركات على التمويل الخارجى. وهى تعزز قدرة الشركات على تمويل مشروعات استثمارية وأعدة بالخير بدرجة أكبر. ويمكن تقليل الآثار السلبية المحتملة للملكية المركزة أيضاً بإدخال المنافسة فى الأسواق (الفصل السابع) وضمان خروج الشركات التى يكون أداؤها متدنياً (انظر المناقشة أدناه).

**هياكل الملكية فى مجال الخصخصة: دروس فى تنظيم وإدارة الشركات.** من الدوافع التى حثت على انتشار برامج الخصخصة فى مختلف أنحاء العالم، عدم كفاءة الشركات التى تملكها الدولة وما يترتب على ذلك من البحث عن توفير تحسينات كبيرة فى الأداء. ولكن كان هناك ما يدعو لخيبة الأمل، وخاصة فى البلدان التى تمر بمرحلة انتقال. فقد حل محل تبديد وتحويل الموارد بواسطة المسؤولين السياسيين تبديدها وتحويلها بواسطة المسؤولين فى القطاع الخاص. وقد أثار ذلك سؤالاً جديداً حول الخصخصة: كيف يمكن ضمان أنها ستحقق منافع؟ لقد أصبح واضحاً أن المنافسة والتنظيم يعتبران مكملين سياسيين للخصخصة الناجحة (الفصلان السابع والثامن). ويركز هذا الجزء على كيف أن الاختلافات فى مؤسسات إدارة وتنظيم الشركات تساعد أيضاً على تقليل الاختلافات فى نتائج الخصخصة.

وتعكس هياكل الملكية التى يختارها المسؤولون السياسيون فى وقت الخصخصة هواجس سياسية واقتصادية. والنهجان السائدان للخصخصة هما استخدام العروض العامة للأسهم والتى يرجح أن تؤدى إلى مشاركة واسعة فى الملكية، أو مبيعات الأصول التى تقتصر عادة ببيع أغلبية الأسهم لمستثمر واحد أو إلى كونسورتيوم. وقسائم الخصخصة، التى تستخدم فى بعض الاقتصادات التى تمر بمرحلة انتقال، مثل عروض الأسهم العامة، تدخل فى العملية شركات أكثر استقراراً عن المبيعات المباشرة للأصول.

وفى معظم البلدان اقترن اختيار طريقة الخصخصة بقوة بأوجه الحماية التنظيمية والإدارية الرسمية للشركات. وكلا الأمرين: قوة أوجه الحماية القانونية بالنسبة للمستثمرين الأقلية، ومدى الكوابح والموازانات على المسؤولين السياسيين - وهو ما يعزز تنفيذ أوجه الحماية القانونية - لهما تأثير كبير على مسار الخصخصة، وذلك وفقاً لدراسة جرت مؤخراً وتناولت ٤٩ من البلدان الصناعية والنامية.<sup>(١٢)</sup> أما البلدان التى تكون أوجه الحماية القانونية فيها ضعيفة، فإنها تستخدم على الأرجح مبيعات الأصول. ولكن حتى رغم أن المستوى الأولى لنظم الحماية القانونية كان منخفضاً، فإن العديد من الاقتصادات التى تمر بمرحلة انتقال استخدم قسائم الخصخصة بوصفها وسيلتها الأولية للبيع.

أقوى نظم الحماية القانونية وأكثرها فاعلية بالنسبة لمستثمرى الأسهم. وفى القرن التاسع عشر، قبل أن تتطور هذه المؤسسات، كان تمويل وملكية الشركات يختلفان اختلافاً كبيراً عن الأنماط الراهنة. فقبل عام ١٨٧٣ مثلاً كان المستثمرون الوحيدون الذين يملكون أسهماً عادية هم مؤسسو البنوك وضامنوها. وكان ممثلو البنوك فى مجالس إدارة الشركات يوفرون نظاماً للرقابة قليل التكلفة للمستثمرين الذين يملكون أسهماً كثيرة. أما المستثمرون الأفراد الذين كانوا يعون هذه الهواجس، فقد قصروا مشاركتهم على الاحتفاظ بديون الشركة أو فضلوا الأسهم التى لها سمات الديون.<sup>(٧)</sup>

### كيف يؤثر تركيز الملكية على الإدارة والتنظيم

فى البلدان الأقل دخلاً تنزع ملكية الشركات إلى أن تكون شديدة التركيز. وتعد الشركات الكبيرة التى تشرف عليها إدارة وتملكها مجموعة متنوعة من صغار حاملي الأسهم الاستثناء وليس القاعدة.<sup>(٨)</sup> وثمة علاقة بين هيكل الملكية وقوة المؤسسات القانونية عبر البلدان، مع نزوع الملكية المركزة إلى أن تحل محل نظم الحماية القانونية الضعيفة.<sup>(٩)</sup> وتوفر الملكية المركزة للمستثمرين المعلومات والإشراف ومن ثم تضمن أن مواردهم تستخدم لتحقيق مصالحهم. والملاك المركزون لديهم القدرة على وقف تحويل الموارد دون أن يضطروا للجوء للمحاكم. وفى البلدان مرتفعة الدخل التى لديها نظم أقوى من الحماية القانونية تكون الملكية أكثر تشتتاً. ولكن هذه الحالة ليست متماثلة. ففى بلدان مثل ألمانيا والسويد، التى لديها نظم حماية قانونية قوية، توجد مع ذلك هياكل ملكية مركزة، ولكن الشركات هناك لديها خيار أكبر فيما يتعلق بآليات التنظيم والإدارة وحل المنازعات (الفصل السادس).

إن الميزة الأولية للملكية الأكثر تركيزاً هى أنها تحث حاملي الأسهم على مراقبة مديري الشركة وتزود الملاك بسلطة الإشراف على المديرين. ولكن مع تركيز الملكية، قد تنشأ مشكلات للتنظيم والإدارة بين مختلف فئات المستثمرين، مثل أقلية وأغلبية حاملي الأسهم. فقد يتصرف حاملو أغلبية الأسهم بطريقة تؤدى إلى خفض حصة المكاسب التى تذهب لحملة الأسهم الأقلية، وقد يسعون لتحقيق منافع خاصة.

وتوحى الدلائل بأن الملكية المركزة تحقق منافع أكبر حين يكون لدى أولئك الملاك الذين يتولون الإشراف حوافز ملائمة وحين يكون لدى الملاك خارج الشركة سلطة أكبر. فمثلاً تبين من دراسة فى اقتصادات شرق آسيا، أن السوق تولى قيمة أكبر للشركات التى يحوز أصحاب أسهمها الذين يتولون الإشراف حصة أكبر من الأسهم.<sup>(١٠)</sup> ومع تعاظم حصص الأسهم يرتبط أصحاب الأسهم الذين يتمتعون بسلطة الإشراف بأداء الشركة بصورة مباشرة بدرجة أكبر. والمقارنة عبر البلدان توفر أيضاً أدلة على رغبة المستثمرين فى دفع المزيد من أجل الأصول حينما تتوافر، إلى جانب حاملي الأسهم المشرفين،

فى تطور سوق الأسهم. ولكن مؤسسات التنظيم والإدارة لم يتوافر لها ما يكفى من القوة للحفاظ على هياكل الملكية هذه، وخاصة فى ضوء الاستغلال من قبل أصحاب الأسهم المسيطرين. وقد تغيرت فى الأعوام الأخيرة هياكل الملكية مع قيام الشركات الأجنبية بتجميع حصص الأغلبية التى لها الهيمنة.

### مجموعة دوائر الأعمال التجارية

يتم استغلال كثير من فرص الأعمال التجارية من خلال شركات تابعة لمجموعات من دوائر الأعمال التجارية، والتى تتكون من مجموعة من الشركات التى تمارس أعمالاً تجارية فى أسواق مختلفة تحت إشراف رقابة إدارية أو مركزية مشتركة.<sup>(١٦)</sup> وقد يكون عدد أعضاء مجموعات الأعمال التجارية صغير الحجم أو متوسطاً أو كبيراً، مع أن الشركات الكبيرة هى التى تهيم عادة على هذه المجموعات. وتوفر حيازة الأسهم عبر الشركات والمديرين المشتركين آلية للتنسيق داخل المجموعات، ولكن الروابط فيما بين أعضاء المجموعة تتم أيضاً من خلال العلاقات الأسرية والاجتماعية.

وتوجد مجموعات الأعمال التجارية فى جميع أنحاء العالم. وتعتبر الكيرتسو فى اليابان، والشيبول فى جمهورية كوريا، والمجموعات الاقتصادية، جروبوس إيكونوميكوس فى أمريكا اللاتينية، ومجموعات الأعمال التجارية فى الصين والهند أمثلة لسبل تنظيم وإدارة الأعمال التجارية بأساليب مختلفة. خارج وحول آليات السوق الرسمية. وتبين دراسة جرت فى ١٤ بلداً نامياً بعض الدلائل النظامية عن أهمية الشركات التابعة لمجموعة ما.<sup>(١٧)</sup> ويعرض الشكال ٢-٣ النتائج المتعلقة بالشركات المدرجة فى البورصة علناً التى تتوافر عنها معلومات مالية. ويتبين من الدراسة أن الشركات التابعة لمجموعة ما تهيم على ساحة الأعمال التجارية، وتشرف على المتوسط على ما يزيد على أكثر من ٥٢ فى المائة من الأصول المسجلة فى ١٩٩٠ و ٥٩ فى المائة فى ١٩٩٧ فى هذه البلدان.

ومجموعات الأعمال التجارية لها أهمية مركزية فى عملية توزيع الموارد داخل الشركات فى البلدان النامية. ورغم التقدم الذى تحقق فى تحرير الشؤون المالية والتجارية، فإن هيمنة توزيع الموارد، المستند على مجموعات الشركات، لم تقل مع مرور الوقت. وتورد بحوث البنك الدولى أدلة على مدى تركيز القوة الاقتصادية فى أيدي قليلة نسبياً من خلال مجموعات دوائر الأعمال التجارية. ففي اليابان تسيطر أكبر ١٥ أسرة على أقل من ٣ فى المائة من قيمة الناتج المحلى الإجمالى لأصول الشركات المسجلة فى البورصة. والتعارض صارخ بالنسبة للبلدان الأقل دخلاً فى شرق آسيا مثل إندونيسيا والفلبين وتايلند. فهنا تهيم أكبر ١٥ أسرة على أكثر من ٥٠ فى المائة من أصول الشركات المسجلة فى البورصة وأكثر من ٢٠ فى المائة من الناتج المحلى الإجمالى فى كل دولة.<sup>(١٨)</sup>

وفى البلدان التى كانت فيها النوعية المؤسسية الأولية مرتفعة، اقترنت الخصخصة بتحسينات كبيرة فى النوعية المؤسسية. وتبين من دراسة أجريت أن الخصخصة كان لها تأثير كبير على تطور سوق الأسهم حول العالم.<sup>(١٩)</sup> وتتجاوز الآن الرسملة السوقية للمؤسسات المخصصة ٢,٥ تريليون دولار. وهذه المؤسسات هى أكبر الشركات فى ١٧ من الـ ٢٣ سوقاً الناشئة التى تضمنتها الدراسة. وهذه الشركات لها مكانة بارزة وأهمية سياسية بحيث تستطيع أن تقود الطريق لتحسين هياكل تنظيم وإدارة الشركات. وكانت الدلائل التى تشير إلى وجود أو احتمال وجود سوء استخدام للسلطة فى هذه الشركات قوة دافعة وراء إجراء إصلاحات قانونية.

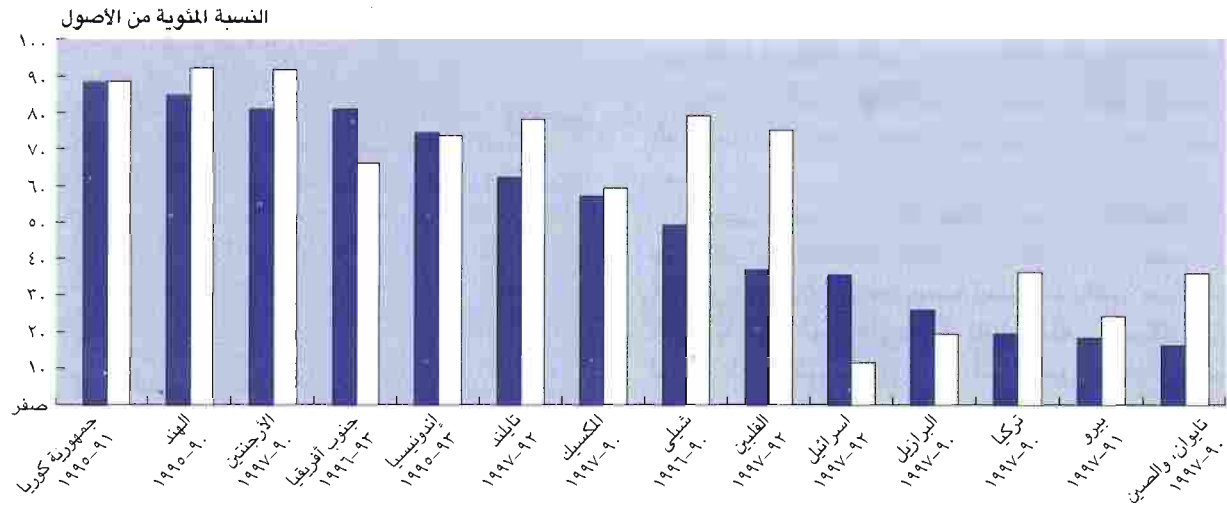
والقوة الموازنة لهذه التطورات الإيجابية هى ما تبين من أنه فى البلدان ذات النوعية المؤسسية الضعيفة فى المرحلة الأولى، لم تتطور مؤسسات الإدارة والتنظيم الرسمية فيها، كما أن استمرار المؤسسات التى تطورت كان أمراً صعباً. وعلى سبيل المثال، تشير دراسة أجراها البنك الدولى بشأن نشوء أسواق الأسهم فى الاقتصادات التى تمر بمرحلة انتقال أن سياسات الخصخصة التى تعتمد على تطوير المؤسسات الرسمية لإدارة وتنظيم الشركات من أجل توفير الكفاءة، عن طريق إجبار الشركات عن طريق الانضمام إلى بورصات الأسهم كجزء من عملية الخصخصة، لم تنجح فى إنشاء أسواق.<sup>(٢٠)</sup> وفى بلدان الخصخصة الحاشدة - مثل بلغاريا ولتوانيا وجمهورية مقدونيا البوغوسلافية السابقة - كان كثير من الأسهم يتسم بعدم السيولة، ولم يستطع منظمو أسواق الأسهم، بقدر توافرهم، رصد الامتثال لمعايير التسجيل فى البورصة. ونجم عن هذه المشكلات إلغاء تسجيل الأسهم فى البورصة، وورود تقارير عن سوء استغلال حملة أقلية الأسهم، وما ترتب على ذلك من تركيز الإشراف. وعقب زيادة مبدئية فى عدد الشركات المسجلة فى البورصة، حدث هبوط مطرد.

وكان من الأمور الواعدة بدرجة أكبر، من منظور الاتجاهات طويلة الأمد فى تطور أسواق الأسهم العروض العامة الأولية فى بلدان مثل كرواتيا وهنغاريا وبولندا وسلوفينيا التى باع عددًا قليلاً من الأسهم. واستخدم بعض البلدان الهجين الاجناس كلتا الطريقتين. وتبين من دراسة أجريت مؤخراً أنه فى الاقتصادات التى تمر بمرحلة انتقال ترتبط التحسينات القوية فى الأداء بهياكل ملكية مركزة، وخاصة عندما يكون المالك الذى تتركز فى يده الملكية أجنبياً.<sup>(٢١)</sup> وتقدر الدراسة أن الأثر على الأداء يزيد بالنسبة للملكية الأجنبية عنه بالنسبة للشركات ذات الملكية الواسعة النطاق بثمانية أمثال.

وتشير التجربة الأخيرة فى أمريكا اللاتينية إلى صعوبة الاعتماد على الشركات المخصصة فى تشجيع التنمية المؤسسية. فقد جلبت مبيعات الأسهم الأولية فى الشركات معها استثمارات كبيرة فى الحوافز، وهياكل متنوعة للملكية، وزيادة

الشكل ٣-٢

نسبة الأصول في الشركات المتداولة علنا والمنتمية إلى الشركات التابعة لمجموعة ما



المصدر: Khanna and Rivkin 2001.

ملاحظة: هذا العرض مستخرج من البيانات المستخدمة والموصوفة في Khanna and Rivkin 2000. وقد استخدم المؤلفان كل البيانات المتاحة في كل سنة مرجعية، ولكن المعلومات المالية لم تكن متوافرة بالنسبة لبعض الشركات المسجلة في البورصة.

أيضا مصالح المجموعات مع مصالح الرفاه الاجتماعي. وتترجم القوة الاقتصادية للمجموعات إلى قوة سياسية، وهذه القوة يمكن استخدامها للحصول على معاملة تفضيلية من المسؤولين السياسيين أو الوقوف في وجه الإصلاحات. وثمة دلائل تؤيد كلتا وجهتي نظر مجموعات الأعمال التجارية. فإذا كانت التبعية لمجموعة ما تعتبر استجابة لأوجه الضعف في الأسواق، فإنه يجب أن يكون في وسع شركات المجموعة مدّ نطاق أنشطتها على نطاق واسع تماما من خلال التنوع. وتوحي أدلة مستمدة من شركات في شيلي والهند أن مجموعات الأعمال التجارية المتنوعة يمكن أن تحقق أداء أفضل بالمقارنة بالأعمال التجارية غير التابعة حين تكون المجموعات كبيرة بما فيه الكفاية. وعلى سبيل المثال، فإن الشركات التابعة لأشد مجموعات الأعمال التجارية الهندية تنوعا يفوق أدائها أداء الشركات المركزة غير التابعة بمقدار ٢٢ في المائة، ولكن أدائها يفوق أداء الشركات في مجموعات الأعمال التجارية المتنوعة بصورة متواضعة بمقدار ٤٣ في المائة.<sup>(١٩)</sup> ويبدو أيضا أن المجموعات تلعب دورا مهما في استغلال فرص الأعمال التجارية الجديدة في بعض الأطر. وهذا يتفق مع دليل سابق مستمد من اليابان، يوضح قدرة الشركات التابعة لمجموعات على التأثير في أسواق رأس المال الداخلية. وقد بدأت شركة تويوتا للسيارات أعمالها كفرع لمجموعة أعمال تجارية كانت تركز على إنتاج الآلات في صناعة المنسوجات. وقد بحثت دراسات جرت مؤخرا في ١٤

ويمكن النظر إلى إنشاء مجموعات الأعمال التجارية على أنه رد فعل القطاع الخاص إزاء الضعف المؤسسي للأسواق. وعلى سبيل المثال فإنه بدون جهات قوية للوساطة المالية والمعلوماتية، فإن عمل أسواق رأس المال يكون ضعيفا في مجال تسعير المخاطر وتوفير مصدر لرأس المال من أجل الاستثمار. ومن حيث المبدأ، في وسع الشركات التابعة لمجموعات أن تخلق سوقا داخلية لرأس المال، وتمويل شركات جديدة وحماية الأعضاء في حالة تباطؤ الأنشطة المالية. وفي ظل غياب الأسواق الفعالة في الرقابة على الشركات، يستطيع الانتماء والتبعية لمجموعة ما أيضا تنسيق استبدال فرق الإدارة السيئة الأداء. وفي البلدان التي لا توجد بها أسواق نشطة للعمالة من المديرين التنفيذيين، تستطيع أسواق العمالة الداخلية الواقعة ضمن المجموعات أن توفيق بين المواهب الإدارية والأصول.

وعلى الجانب السلبي، فإنه حيثما تهيمن مجموعات على الأعمال التجارية، قد تقل المنافسة بين أولئك الذين يسيطرون على الموارد، حيث تظل المعلومات والإشراف في أيدي عدد قليل من المسؤولين المركزيين. فإن لم يكن هؤلاء الأشخاص مهرة ولم تكن حوافزهم قوية، فإن توزيع الموارد سوف يتأثر، وقد يستخلصون الأموال للمنفعة الشخصية من الشركات التي يشرفون عليها. وكثيرا ما تكون الشركات التابعة لمجموعات تابعة للبنوك، وقد تكون قادرة على اجتذاب حصة أكبر من تمويل المؤسسة بما يستبعد المؤسسات الخارجية. وقد تتعارض

## الإطار ١-٣

## مجموعات الأعمال التجارية والقيود على المنافسة فى كازاخستان

خلال الجزء الأخير من التسعينيات، أصبح كثير من المؤسسات الكبيرة والمتوسطة فى كازاخستان تحت سيطرة خمس من مجموعات الأعمال التجارية على المستوى الوطنى والعديد من المجموعات الإقليمية التى لها اتصالات سياسية. وقد خلق تركيز القوة الاقتصادية فى هذه المجموعات الحوافز والقدرة على التأثير فى الهيئات الحكومية والموظفين العموميين للحصول على معاملة تفضيلية فى مجالات مثل القيود التجارية، والتمويل غير المستند إلى السوق، والعقود العامة التفضيلية، والحماية من الداخلين الجدد للسوق. والتمويل المصرفى يتجه غالبا نحو هذه الشركات، ولكن السداد ليس إجباريا. وترتب على ذلك أن حكومات الدول كثيرا ما كانت تسدد هذه القروض بطريقة غير مباشرة.

وكذلك استخدمت مصالح الأعمال التجارية التى لها نفوذ سياسى قوتها لمضايقه الشركات المنافسة. ومن الحالات التى تبين ذلك ما ورد فى تقرير أمرت بإجرائه مؤخرا وكالة التنمية الدولية فى الولايات المتحدة، فقد أنشأ منظم مشروعات محلى فندقا صغيرا مربحا، ولكن تم افتتاح فندق جديد لصاحبه نفوذ سياسى قرب الفندق الأول. وسرعان ما أغلق مفتش الصحة المحلى الفندق الأول مدعيا أن توريد المياه الجارية فى مبانيه ومراقفه غير كاف. ولكن التجربة تمخضت عن نتيجة إيجابية، إذ بعد سنتين من الممارك فى المحاكم وتدخل محافظ الإقليم أعيد افتتاح الفندق الأول.

المصدر: Djankov and Nenova forthcoming.

والسؤال الرئيسى المتعلق بالسياسة هو كيف يمكن زيادة المنافع التى تحصل عليها مجموعات الأعمال التجارية مع خفض التكاليف. والجواب الواضح هو الأخذ بسياسات ترمى إلى فتح الشركات أمام المنافسة المحلية والدولية. وتوفر فرص الوصول إلى أسواق التصدير حافزا أكبر للشركات التابعة لمجموعات للتركيز على الكفاءة — مما يبرز أهمية المؤسسات التى تؤدى إلى تحسين المنافسة فى أسواق المنتجات (الفصل السابع).

وتوحى التجربة أيضا بأن انفتاح سوق رأس المال يمكن أن يقلل أيضا من التكاليف المحتملة التى تفرضها مجموعات الأعمال التجارية فى حين يسمح للشركات بالفوز بمنافع من العضوية. وفى الهند، على سبيل المثال، حققت الشركات التى لها مستثمرون مؤسسيون أجانب أداء أفضل عن تلك التى لها مستثمرون مؤسسيون محليون. وفى كندا أدى تحرير سوق رأس المال والعمل، عقب عقد اتفاقية التجارة الحرة لأمريكا الشمالية بين الولايات المتحدة وكندا، إلى خفض بعض التكاليف المتصلة بالشركات التى يديرها أعضاء الأسرة وأدى أيضا إلى البدء فى خفض هيمنة هذه الهياكل.<sup>(٢١)</sup>

## روابط الأعمال التجارية الرسمية والشبكات غير الرسمية

تعتبر روابط الأعمال التجارية — التى تنطوى على شراكة طوعية، طويلة الأمد، ومتجددة بين الشركات — مجموعة أخرى من المؤسسات الخاصة التى يمكن أن تسهل التبادل وتوسع نطاق النشاط التجارى. وهى تفعل ذلك من خلال تحسين تدفقات المعلومات، وتعزيز الجزاءات التى تلحق بالسّمة، وخفض تكاليف حل المنازعات. وبالنسبة إلى نهج بديلة للقطاع الخاص، مثل مجموعات الأعمال التجارية أو الروابط التجارية المستندة إلى أسس عرقية (الفصلان الأول والتاسع)، تعتبر هذه المنظمات أكثر شمولاً وقابلية للتطويع لمواءمة التغيرات فى البيئة المحيطة.

وروابط الأعمال التجارية منتشرة فى كثير من البلدان الصناعية والنامية. وفى بعض الأحوال يكون للحكومات عضوية ولانية فيها.<sup>(٢٢)</sup> وفى البرازيل، خلال الثلاثينيات مثلا، أنشأت الحكومة روابط إجبارية للعمال ورجال الأعمال على حد سواء. وبحلول منتصف السبعينيات كان قطاع الأعمال التجارية قد أنشأ أيضا كثيرا من الروابط الطوعية، التى كانت موازية أحيانا للروابط التى أنشأتها الحكومة. وفى منتصف الثمانينيات كان معظم الأعمال التجارية الكبيرة والمتوسطة الحجم ينتمى لروابط عديدة.<sup>(٢٣)</sup>

وتختلف خواص روابط الأعمال التجارية كثيرا عبر البلدان. وفى بعض الحالات تتركز روابط الأعمال التجارية على صناعة ما، فى حين تمتد فى حالات أخرى، كما يحدث فى الاقتصادات التى تمر بمرحلة انتقال عبر الصناعات. وفى بعض الحالات تكون العضوية فى الروابط إجبارية. غير أنه بوجه عام يلاحظ

بلدا توجد بها مجموعات مهمة من الأعمال التجارية ما إذا كانت هذه المجموعات ملأت بانتظام الفجوات فى أسواق رأس المال وحققت أداء عاليا. وقد كان هناك أداء مالى أفضل كثيرا فى الشركات التابعة لمجموعات فى ستة بلدان، وأسوأ كثيرا فى ثلاثة بلدان، ولم يكن هناك أثر يذكر فى خمسة بلدان.

وثمة دلائل أيضا على أن التبعية لمجموعة يمكن أن تنطوى أيضا على نتائج سلبية، وخاصة عندما يشرف على المجموعات منظم مشروعات حوافزهم أو قدرتهم ضعيفة. وفى روسيا وكازاخستان استطاعت مجموعات قليلة السيطرة على صناعات كثيرة، وأن تحرم منظمى مشروعات آخرين من فرص التمويل والأعمال التجارية (الإطار ١-٣). وفى اقتصادات شرق آسيا أولت السوق قيمة أقل للشركات التى يشرف فيها أصحاب الأسهم المهيمنون على العمل من خلال هيكل جماعى ولكن بحصص أقل من الأسهم.<sup>(٢٤)</sup> والقيمة السوقية الأقل فى هذه الشركات التابعة لمجموعات تعنى ضمنا تكلفة أكبر فى الحصول على تمويل خارجى من الأعضاء غير المشاركين فى المجموعة. ولكن استمرار وجود مثل هذه الهياكل يعنى ضمنا أن منافع عضوية المجموعات لأصحاب الشركات يجب أن ترجح هذه التكاليف.



## الإطار ٢-٣

## روابط الأعمال التجارية والائتمان التجاري

ينطوي تقديم ائتمان تجارى لمشتري محتمل على مخاطر. والعضوية فى منظمات تيسر تقاسم المعلومات بشأن المشتريين المحتملين يمكن أن تساعد على تقليل هذه المخاطر وتعزيز نمو الشركة. وتبين دراسة لخمسة اقتصادات تمر بمرحلة انتقال — بولندا، ورومانيا، وروسيا، وسلوفاكيا، وأوكرانيا — وتستخدم بيانات على مستوى الشركات، أن العضوية تترجم إلى شروط ائتمان تجارى أفضل، وخاصة بالنسبة للعلاقات التجارية التى ترجع لأكثر من شهرين. وتبين دراسة لكينيا وزمبابوى أثرا مماثلا، مع احتمال حصول المشتريين المحتملين الذين يتم تحديدهم من خلال الشبكات التجارية على ائتمان تجارى بأكثر مما يحصل عليه العملاء الآخرون. وتوفر البيانات على مستوى الشركات بشأن فئيت نام دليلا إضافيا عن دور شبكات الأعمال التجارية كآليات لتقاسم المعلومات مع تسهيل العلاقات التى تنشأ من خلال هذه الشبكات لغرض الحصول على الائتمان التجارى بطريقة أفضل. وتوحي البيانات على مستوى الشركات أن روابط الأعمال التجارية ومحاكم التحكيم تعتبر آليات بديلة لحل المنازعات بين الشركات التجارية.

المصدر: Johnson and others 2000; Fafchamps 1999; McMillan and Woodruff 1999a; Hendley, Murrell, and Ryterman (2000).

دقيق لاستجابات الشركات مثل تركيز الملكية ومجموعات الأعمال التجارية. إذ تستطيع الملكية المركزة ومجموعات الأعمال التجارية أن تحل محل المؤسسات الرسمية فى توفير وظائف التنظيم والإدارة. ولكن المنافسة فى الأسواق وخطر الإفلاس مكملا ضروريان لتوفير الكوابع والموازانات لأولئك الذين يسيطرون على توزيع الموارد داخل الشركات. ولا يحتمل أن تنجح الخطوات التى تتخذ لاستبعاد هذه الهياكل دون معالجة أوجه الضعف فى المؤسسات الرسمية. وحتى لو فرض أنها نجحت، فليس من الواضح ماذا ستكون عليه المنافع فى ظل غياب إطار بديل جيد للإدارة والتنظيم. ومن هذا المنظور، فإن هدف أولئك الذين يرمون إلى تحسين إدارة وتنظيم الشركات ينبغى أن يتمثل فى علاج القصور الأساسى للأسواق، وتيسير الظروف التى تكون فيها شبكة المنظمات مفيدة وإنشاء بدائل، وإدخال المنافسة فى الاقتصاد، وتعزيز الانفتاح فى التجارة وفى تدفقات المعلومات.

## القوانين والوسائط الرسمية

مع وجود مؤسسات رسمية لإدارة وتنظيم الشركات، يمكن أن يوجد تخصص فى أداء وظائف الإدارة والتنظيم. ويركز بعض المؤسسات، مثل قوانين الإفصاح عن البيانات ومؤسسات المراجعة ووسطاء المال والمعلومات على ملء فجوات المعلومات. وتتخصص مؤسسات أخرى، مثل قوانين الشركات والإفلاس

أن المستويات المرتفعة للانضمام تأتى إلى حد كبير من الاندماج الطوعى للشركات فى روابط الأعمال التجارية.

وقد حاول بضع دراسات قليلة استكشاف ما إذا كانت روابط الأعمال التجارية تؤدي وظائف اجتماعية مفيدة.<sup>(٢٤)</sup> وتبين المقارنة عبر البلدان أن روابط الأعمال التجارية تؤدي طائفة متنوعة من الوظائف. فهى تستطيع أن تتجمع لتؤدي وظائف تنطوي على دعم السوق وعلى استكمال الحلول محل السوق.<sup>(٢٥)</sup>

■ وظائف تتعلق بدعم السوق: تعمل روابط الأعمال التجارية كمنظير فى الحوار مع الحكومة. وهى توجه وتنسق جهود الشركات فرادى فى المرافضة للتأثير من أجل تحسين توريد السلع العامة، مثل حماية حقوق الملكية، وتحسين الإدارة العامة، والبنية الأساسية.

■ وظائف استكمال السوق والحلول محله: تعمل روابط الأعمال التجارية بالتوازي مع المؤسسات القائمة بتوفير حلول خاصة بديلة لما يواجهه السوق من فشل. فهى، على سبيل المثال، تقلل نفقات الحصول على معلومات حول الشركاء التجاريين المحتملين وتوفر وسيلة لتنسيق وتغليف الجزاءات عند انتهاك العقد (الإطار ٢-٣).<sup>(٢٦)</sup>

وتبين المقارنات عبر البلدان أن دور روابط الأعمال التجارية قد يتغير مع تطور الأسواق. فعلى سبيل المثال، فإن المعلومات التجارية الأساسية فى روسيا تعتبر من المدخلات الحاسمة للمؤسسات، وقد تخصصت روابط الأعمال التجارية فى توفير المعلومات ونشرها. وفى البيئة المؤسسية الأكثر استقرارا فى بوليفيا تقوم روابط الأعمال التجارية بوظائف أخرى، تشمل تقديم المشورة فى الأعمال التجارية بالنسبة للمؤسسات الجديدة، أما بالنسبة للمؤسسات القديمة فهى تعمل على المواءمة بين الموظفين المحتملين وأصحاب العمل. وتعمل روابط بوليفيا على تسهيل تقرير خطوات البدء فى المشروعات الصغيرة: إذ يبلغ متوسط عدد الأيام اللازمة لافتتاح عمل تجارى جديد ٤١ يوما للأعضاء، ولكن يصل إلى ٦٥ يوما تقريبا لغير الأعضاء. وفى نفس الوقت تقلل الروابط تكاليف البحث عن عمالة بالنسبة للمؤسسات صغيرة الحجم: إذ يبلغ معدل عدد الأيام اللازمة لشغل وظيفة شاغرة ٣٦ يوما لعضو الجمعية بالمقارنة بـ ٥١ يوما لغير الأعضاء.

وروابط الأعمال التجارية أكثر فعالية حين توفر منافع محددة جدا للأعضاء، وحين تحظى بعضوية كثيفة، ويتوافر لها نظام داخلى فعال للوساطة بين المصالح.<sup>(٢٧)</sup> ولكن هذه الشروط ليست كافية لضمان الكفاءة. فثمة قيودان خارجيان - بيئة تنافسية وانضباط ملائم من قبل الدولة ينطوي على الإحجام عن التمييز فى السلوك وعن الفساد ودعم الروابط الكفوة.

وحين تكون الأنظمة القانونية الرسمية التى تدعم تدفقات المعلومات والمساغة متخلفة، يصبح من الضروري إجراء تقويم

المستثمرين غير المحنكين وفى التوحيد القياسى الذى توفره القوانين الوطنية الذى يقلل تكاليف التنفيذ. والحجج المناوئة لأوجه الحماية هذه هى أنها يمكن أن تحد من الابتكارات المحتملة من قبل المستثمرين ومنظمى المشروعات. ويحاج البعض، من حيث المبدأ، بأن كل ما هو مطلوب هو أن تحمى الدولة قوانين العقود وأن تقوم الشركات باستنباط أوجه حماية فعالة وأن تكتبها فى مواد تشكيلها.

غير أن التاريخ يبين الضرورة السياسية لإصدار قوانين أكثر تطوراً تحررها وتنفيذها الحكومة. وقد أصدرت كل البلدان التى كان لديها أشكال من الشركات لفترة طويلة، من خلال الابتكار والتجريب، قوانين محددة حولت القوة بعيداً عن منظمى المشروعات، مثل قوانين الشركات والإفلاس. وبعبارة أخرى فإنها أنشأت أوجه حماية قانونية متطورة تتجاوز قانون العقود (الإطار ٣-٢).

ويظل السؤال التجريبي قائماً وهو ما إذا كان إصدار قوانين أكثر تفصيلاً تعطى القوة لمقدمى الموارد - وتؤثر على تنظيم الشركات - يحسن الطريقة التى يتم بها توزيع الموارد داخل الشركات. وتقدم الجهود التى بذلت مؤخراً لوضع تقدير كمى لأوجه الحماية القانونية للأسهم ومولى الديون بعض الإجابات عن هذا السؤال (الإطار ٣-٤). وهذا الدليل يوحى بوجود صلة قوية بين وجود أوجه حماية قانونية ومؤشرات أداء الشركات حالياً ومستقبلاً. وهو يوحى أيضاً بأن زيادة أوجه الحماية القانونية يخلق إمكانية إيجاد هياكل للملكية أكثر تنوعاً - تتباعد عن الهياكل المركزة التى تهيمن عليها الدولة، ومجموعات الأعمال التجارية والشركات الأجنبية - لأنها تسمح بحماية حملة الأسهم الأقلية. ويبين الشكل ٣-٢ العلاقة بين حقوق حاملى الأسهم وتطور سوق الأوراق المالية. وفى البلدان التى تسود فيها حماية ضعيفة لحاملى الأسهم يمكن لحاملى الأسهم الذين يتمتعون بالهيمنة والإشراف انتزاع المنافع التى كان يمكن أن تؤول فى غير ذلك لحملة أسهم الأقلية.

وقد تجد الأطراف المسيطرة على الشركات أن هذه السيطرة لها قيمتها، حيث إنهم يستطيعون استخلاص منافع خاصة من الشركة مع استبعاد حاملى الأسهم الآخرين. وهم يستطيعون التأثير على من ينتخب لمجلس الإدارة، أو تعيين رئيس المجلس التنفيذى، وهم يستطيعون تحويل الأصول بشروط غير سوقية لأطراف لها صلة بهم أو استهلاك الموارد على حساب الشركة.<sup>(٣٠)</sup> ووجود سوق منافسة لإشراف الشركات يمكن أن يحقق الانضباط للشركات التى تدر عائدات ضعيفة للمستثمرين. ولكن الاستحواذ على السلطة نادر فى معظم البلدان. ومن الوجهة العملية، فإن كفاءة السوق فى الإشراف كآلية لتنظيم وإدارة الشركات تتوقف على وجود أسواق للأوراق المالية تتمتع بالسيولة، وارتفاع تكاليف الاستحواذ على السلطة.<sup>(٣١)</sup> وعلاوة على ذلك، فإن الأطراف

ومؤسسات التنفيذ المتصلة بها، فى خفض تكاليف تسوية المنازعات. ومع ذلك فإن مؤسسات أخرى، مثل مجالس الإدارة، تتخصص فى معالجة مشكلات الحوافز الباقية الناشئة عن فجوات المعلومات بين منظمى المشروعات والمديرين.

ولكى تعمل هذه المؤسسات الرسمية المتعلقة بالإدارة والتنظيم بكفاءة، يجب الوفاء بعدة شروط ذات صلة. فالمعلومات المتاحة لمقدمى الموارد يجب أن تتوافر فى حينها وأن تكون دقيقة وموثوقة بها، وفى شكل يستطيع المنظمون والمستثمرون على السواء فهمه. والقوانين التى تحد من سلطة منظمى المشروعات والمديرين يجب أن تنفذ بكفاءة بواسطة قضاة أكفاء وغير متحيزين (الفصل السادس). تزداد المطالب التى تقدم للدولة مع تزايد الاعتماد على المؤسسات الرسمية. إذ لا يحدد المسؤولون الحكوميون بصورة مباشرة تكاليف حل المنازعات فحسب، ولكنهم يشتركون على نحو وثيق فى سد فجوات المعلومات من خلال وضع معايير معينة والتأثير فى حوافز وسطاء المعلومات فى القطاع الخاص.

والإجراء الأساسى للغاية لأوجه الحماية القانونية هو الدرجة التى يمكن للمحاكم أن تتوقع بها تنفيذ العقود والامتناع عن مصادرة الأصول (الفصل السادس). وتبين من دراسة أجريت مؤخراً أن توقعات تنفيذ العقد الأساسى يؤثر على حجم الشركة، بعد الأخذ فى الاعتبار مجموعة متنوعة من العوامل المساهمة الأخرى مثل حالة الطلب، والتكنولوجيا، ونوع الصناعة.<sup>(٢٨)</sup> ومع أن الدراسة اقتصررت على البلدان الأوروبية فإن الاختلافات فى أوجه الحماية القانونية ربما تساعد على تفسير الفوارق الكبيرة فى حجم الشركات بين البلدان الصناعية والبلدان النامية أيضاً.

وقد يجعل غياب المؤسسات التكميلية الرسمية إجراء الإصلاحات القانونية أمراً صعباً. وتبين من دراسة أن أوجه الحماية القانونية النظامية فى روسيا التى كانت أقل كثيراً من المتوسط العالمى فى ١٩٩٢، أصبحت إلى حد ما من بين أعلاها فى العالم بحلول ١٩٩٨.<sup>(٢٩)</sup> ولكن تزامن مع هذه التحسينات فى تدابير الحماية القانونية ما ذكر عن وجود ضعف فى التنفيذ مما أدى إلى خفض قيمة الأسهم. والمنافع المتوقعة من إقرار أوجه الحماية القانونية المتطورة محدودة لأن البلدان النامية لديها مستويات منخفضة فى تنفيذ أوجه الحماية القانونية الأساسية. والأولوية هى لتسهيل التنفيذ، من خلال بذل جهود لإقامة دولة كفؤة وتلتزم بالقيود (الفصل الخامس) وتحسين كفاءة السلطة القضائية (الفصل السادس)، أو إصدار تشريع لا يستفد قدرات المشرعين والسياسيين.

وثمة سؤال عما إذا كانت البلدان فى حاجة على الإطلاق إلى الأخذ بقوانين متطورة للشركات والإفلاس. والحجج التى تؤيد توفير أوجه الحماية الإجبارية للجهات الخارجية - أى للممولين - هى أنه توجد فوائد فى وضع كوابح تحمى

## الإطار ٣-٤

قياس قوة أوجه الحماية القانونية بالنسبة لحاملي الأسهم

تركز التدابير الكمية لأوجه الحماية القانونية على الدرجة التي تنقل بها القوانين الوطنية السلطة من إدارة أو من حاملي الأسهم المسيطرين.<sup>(٣٢)</sup> ويمارس حاملو الأسهم سلطتهم بالتصويت على اختيار المديرين وبالتصويت في قضايا الشركات الكبيرة. ويتركز تقويم مدى حماية حاملي الأسهم على إجراءات التصويت داخل الشركات. إذ يتمتع المستثمرون بحماية أفضل حين تكون الشركات في بلد يخضع للقواعد التي تعطي صوتاً لكل سهم. وحين تكون الأصوات مرتبطة بالانصب، فإن المسؤولين من أهل الداخل في الشركة لا يستطيعون ممارسة سيطرة كبيرة على الشركة دون أن تكون لهم ملكية قوية للتدفقات النقدية بها، مما يخفف الحوافز الدافعة لتحويل الموارد بعيداً عن الشركة. وتسمح القوانين في بلدان عديدة بالتحويل عن مبدأ صوت واحد للسهم الواحد. وفي وسع الشركات إصدار أسهم ليس لها حق الاقتراع، وأسهم لها حق اقتراع منخفض أو مرتفع، وأسهم للمؤسسين بحقوق اقتراع مرتفعة جداً، وغيرها من الأسهم التي تزداد أصواتها حين تتم حيازتها لمدة أطول. كما تستطيع الشركات تقييد العدد الكلي للأصوات التي في وسع حامل أسهم معين الادلاء بها في اجتماع لحاملي الأسهم، بصرف النظر عن عدد الأسهم التي يسيطر عليها حامل الأسهم.

ويحدد قانون الشركات قواعد حماية آلية الاقتراع ضد المسؤولين أهل الداخل في الشركات. وتحدد دراسة جرت مؤخراً مقياساً بين كيف أن النظم القانونية القوية تحمي حملة أسهم الأقلية ضد المديرين أو أصحاب الأسهم المهيمنين في عملية صنع القرار في الشركات. تم تحديد ستة حقوق أساسية.

الأول، هل يجب على حاملي الأسهم الظهور بأنفسهم للاقتراع، أو يمكنهم أن يرسلوا ممثلاً مفوضاً أو إرسال صوتهم بتوكيل بالبريد؟ ثانياً، هل يمنع حاملو الأسهم من بيع أسهمهم قبل عدة أيام من اجتماع حاملي الأسهم؟ ثالثاً، هل التصويت المعزز للمديرين أمر مسموح به؟ وهذا يعطي قوة أكبر لأصحاب أسهم الأقلية لوضع ممثلهم في مجالس الإدارة. رابعاً، هل هناك آليات قانونية لحماية حملة أسهم الأقلية من القهر المحتمل من قبل المديرين، إلى جانب التدليس الصريح، مثل الحق في إرغام الشركة على إعادة شراء أسهم الأقلية من أصحاب الأسهم الذين يعترضون على قرارات أساسية معينة للإدارة؟ خامساً، هل لحاملي الأسهم حق الأولوية بالشفعة في شراء الإصدارات الجديدة من الأسهم لحماية أصحاب الأسهم من إضعاف موقفهم؟ سادساً، ما هي النسبة المئوية الضرورية من أسهم رأس المال اللازمة لعقد اجتماع استثنائي لحاملي الأسهم؟ وتبلغ هذه النسبة المئوية في المكسيك، مثلاً، ٣٣ في المائة، مما يمنع الأقلية من أصحاب الأسهم من عقد اجتماع لتحدي أو طرد الإدارة.

المصدر: La Porta and others 1998.

يتمتع بها حاملو الأسهم غير المسيطرين تفسر أكثر من ٧٠ في المائة من الاختلافات المنظمة في المنافع الخاصة، وخاصة بالنسبة لنوعية الحماية العامة للمستثمر، وحقوق الأقلية في نقل الإشراف، ومعايير تنفيذ القانون.

## الإطار ٣-٣

الحاجة إلى قوانين رسمية: تطوير قانون الشركات

كانت المملكة المتحدة، وفرنسا، والولايات المتحدة، وألمانيا، أولى البلدان التي أصدرت النظم الأساسية للشركات. وقد تصدرت عملية تطوير قانون الشركات. وفي المملكة المتحدة ملامح لحرية تكوين الشركات منذ وقت مبكر يرجع إلى ١٦٨٨؛ وأعلنت فرنسا حرية إنشاء الشركات في ١٧٩١؛ وأصدرت حكومة ولاية نيويورك نظاماً أساسياً للشركات في ١٨١١؛ وأصدرت الحكومة الألمانية قانوناً تجارياً في ١٨٦١.

وقد سجلت قوانين الشركات تحولاً في السلطة على الموارد داخل الشركات من الأطراف الحكومية إلى الأطراف الخاصة. وقد سبقت قوانين الشركات المتطورة التي وزعت السلطة فيما بين مختلف الأطراف الخاصة المنخرطة في الشركات. وقد حملت الأزمات الاقتصادية التي أعقبت سنّ قوانين حرية تكوين الشركات، مع تزايد إنشاء الشركات الذي أعقبه فشل ذريع، الحكومات في كل البلدان الأربعة إلى إنشاء مراكز محددة للتأثير والإشراف من أجل المستثمرين. فعلى سبيل المثال فإن أول قانون وطني للشركات صدر في ألمانيا حل محله قانون أكثر تقييداً في ١٨٨٤ عقب حدوث أزمة. وادى الابتكار والتجريب إلى حمل صانعي السياسة على تحديد القرارات التي يمكن أن تعرض للخطر الموارد التي يقدمها المستثمرون - مثل حدوث تغيير في امتياز تأسيس الشركة، وحل الشركة، أو حجم الأسهم والحصص وتسعيرها في الشركة - وتحويل سلطة اتخاذ هذه القرارات بعيداً عن المسؤولين من أهل الداخل في الشركة. وقد أدخلت أوجه الحماية للتعامل أساساً في قوانين الإفلاس وليس في قوانين الشركات، مع إعطاء الموظفين أولوية على المطالب غير المضمونة وأحياناً فوق المطالب المضمونة.

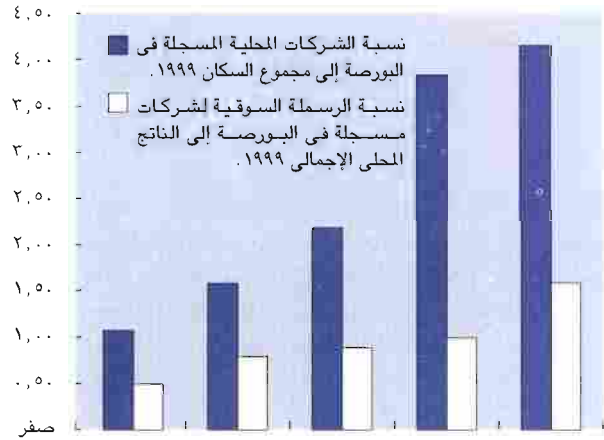
وعبر البلدان الصناعية أدخلت الحكومات أوجه الحماية هذه التي توحى بعدم القدرة السياسية إن لم يكن عدم القدرة الاقتصادية على دعم نظام يعتمد فقط على مستثمرين محنكين ومسؤولين من أهل الداخل في الشركات يستنبطون ألياتهم الخاصة للتصدي للمنازعات المحتملة.

المصدر: Pistor and others 2000, World Development Report 2002 background paper.

المشرفة الضاغطة والإدارة يكون لهما تأثير واضح في الضغط على الحكومات لتوفير حماية مضادة للاستيلاء على السلطة. ويتبين من دراسة أجريت مؤخراً لقياس المنافع الخاصة للسيطرة في ١٨ بلداً بها أكبر أسواق الأسهم للأوراق المالية (اعتباراً من عام ١٩٩٧) أن هذه المنافع تختلف بدرجة كبيرة عبر البلدان وقد بلغ جزءاً كبيراً قيمة الشركة.<sup>(٣٢)</sup> وتتراوح قيمة هذه المنافع من ربع إلى نصف رسملة السوق في شيلي وكوريا والمكسيك. وعلى العكس تقل المنافع الخاصة في المتوسط عن ٤ في المائة في الدانمرك، وهونغ كونغ (الصين)، والسويد، والولايات المتحدة. ويمكن أن تلعب أوجه الحماية القانونية دوراً كبيراً في الحد من استحواد أولئك الذين يشرفون على الشركة على قيمتها. وتبين الدراسة أن الحقوق القانونية الضعيفة التي

## الشكل ٣-٣

## حقوق حملة الأسهم وتطور سوق الأوراق المالية



تعنى القيم الأعلى حماية أقوى لحقوق حملة الأسهم

المصدر: La Porta and others 1998.

القنوات العامة للتعرف على الفرص المتاحة ولأنهم ليسوا جزءاً من الشبكات الراسخة، ويحتاجون إلى حماية قانونية في حالة سوء الاستغلال. ولذا فإن الشركات الأجنبية والمستثمرين الأجانب يدخلون الحلبة لإنشاء جماعات مصالح جديدة.

وفي بعض البلدان - في أمريكا اللاتينية مثلاً - كان الاتجاه بين الشركات المحلية صوب التسجيل في أسواق رأس المال الأجنبية حافزاً على التغيير. وتشير الدلائل إلى حدوث تغييرات سريعة في التنظيمات استجابةً للتدفقات المالية في بعض المجالات، ولكنها تشير إلى تحركات أبطأ في إصدار تشريعات الإفصاح عن المعلومات وقوانين الشركات، والإفلاس، والأوراق المالية، والعمالة. وتمثل البرازيل حالة اتسمت بحدوث تغيير أسرع في التنظيمات التي تؤثر على سوق الأوراق المالية عنه في قوانين الأوراق المالية وقوانين الشركات (الإطار ٣-٥).

## حل حالة الإعسار

يعتبر قانون الإفلاس مؤسسة مهمة للإدارة والتنظيم تتولى توزيع سلطة صنع القرار والمطالب تجاه الأصول خلال أوقات الكساد المالي. ونظم الإعسار الكفوء، من حيث قوانين الإفلاس وآليات التنفيذ، تجعل المدينين والدائنين على السواء في حالة أفضل. وتوازن نظم الإفلاس بين هدف حماية حقوق الدائنين -

## الإطار ٣-٥

## التغييرات القانونية والتنظيمية في البرازيل

يعتبر سوق الأوراق المالية في البرازيل أكبر سوق في أمريكا اللاتينية وقد سيطرت عليها تقليدياً قلة من الشركات الكبيرة. وكثيراً ما تسيطر على الشركات أسر أو شركات تملكها الدولة، وتنزع مجالس الإدارة إلى الخضوع لسطيرة المسؤولين من أهل الداخل في الشركات. وتيسر أنواع عديدة من حيازة الأسهم للمسؤولين من أهل الداخل في الشركات الحصول على منافع. ويشير أحد التقديرات إلى أن المنافع الخاصة التي يمكن أن يستخلصها حامل الأسهم المسيطر من قيمة الشركة، من أعلاها في العالم، وكانت تبلغ نحو ٢٣ في المائة من قيمة الشركة في السوق في ١٩٩٧. وقد حدثت هذه المزايا من تطور السوق وحفزت على طرح مقترحات كثيرة على إجراء إصلاحات.

وفي غضون ذلك قامت الجهات المنظمة لأسواق الأوراق المالية بإصلاحات موازية لتحسين متطلبات الإفصاح وحماية حملة الأسهم الأقلية خلال التغييرات في السيطرة على الشركة. وتتطلب سلسلة من التوجيهات التي أصدرتها جهات التنظيم الإفصاح عن شروط وأسعار مبيعات الجملة للأسهم وتتطلب حالياً عرضاً إجبارياً لأسهم الأقلية عند الوصول إلى عتبة الـ ٥٠ في المائة من الأصوات. وقد أسفرت هذه التنظيمات عن خفض ملموس في المنافع الخاصة التي يمكن لحامل الأسهم المهيمن استخلاصها من الشركة.

المصدر: Nenova 2001b.

ورغم المنافع التي تنجم من استخدام مؤسسات رسمية لإدارة وتنظيم الشركات، فإن التحول عن نظام مستند إلى الشبكات يفرض تكاليف على أعضاء الشبكة راسخى الأقدام. وتستطيع الشركات الراسخة تجميع رأسمال إضافي بسبب حسن سمعتها في السداد، وقدرتها على توفير ضمانات إضافية أو قدرتها على إجبار الآخرين على السداد. والتوزيع الضمني للمنافع يُسهّل تفسير المقاومة واسعة النطاق لكثير من الإصلاحات المتعلقة بالتنظيم والإدارة من قبل مجموعات الأعمال التجارية القيادية في مختلف أنحاء العالم. وبالمثل فإن المديرين الذين بيدهم مقاليد الأمور من المحتمل أن يعارضوا الإصلاحات التي تحول زمام السلطة إلى مستثمرين من الخارج.

ويتمثل أحد أوجه القوى المحتملة الداعية للتغيير في الانفتاح على التجارة والتدفقات المالية، مما يؤدي إلى تغيير القوة النسبية لجماعات المصالح وعائداتها. وقد يؤيد المسؤولون الانفتاح لأنه يؤدي إلى زيادة فرص التصدير، أو توفير رأس مال منخفض التكلفة لهم. ولكن الانفتاح كثيراً ما يكون له جانبان متبادلان وتكون النتيجة إدخال شركات منافسة ومستثمرين أجانب لهم تنظيمات مختلفة في إدارة وتنظيم الشركات. وقد تقل التكاليف التي يتحملها المنافسون الأجانب في أسواق المنتجات للحصول على رأس المال، مما يؤدي إلى نشوء ضغط محلي لإجراء إصلاحات قانونية وخفض التكاليف المتصلة بأوجه الحماية القانونية. ويحتاج المستثمرون الأجانب إلى الحصول على معلومات من خلال



قيمة الأسهم بالنسبة للمؤسسات المقرضة والدائنة للشركات بأكثر من ٢٥ في المائة.

ولقانون الإفلاس الشخصى أهميته بالنسبة لصغار منظمى المشروعات إذ يبدأ معظم الشركات الجديدة عمله باعتباره ملكية شخص وحيد. وقواعد الإفلاس الشخصى بالنسبة لهذه الشركات لها تأثير كبير على المخاطر التى تتحملها عند إقامة مشروع تجارى وعلى قرار إقامة هذا المشروع ذاته. وقد تبين من دراسة أجريت فى الولايات المتحدة، على سبيل المثال، أن قرض منظمى المشروعات المحتملين فى الولايات التى يوجد بها استثناء غير محدود للمساكن وما حولها فى الحصول على قرض تقل بمقدار ٢٥ فى المائة فى حالة الإفلاس، وهذا يرجع إلى أن الدائنين تكون لديهم ضمانات أقل فى المطالبة بحقوقهم فى حالة إعسار المدين. ولكن أصحاب البيوت فى هذه الولايات لديهم فرصة تزيد على ٤٠ فى المائة على الأرجح للبدء فى عمل تجارى.<sup>(٣٦)</sup>

مبادئ نظم الإفلاس: توسع الحقوق القانونية للدائنين فرص حصول الشركات على ائتمان، وكذلك سعة وعمق أسواق الدين. وهناك سبيل بسيط لحماية الدائنين فى حالة إعسار المدين هو احترام الأولوية المطلقة للمطالبات فى حالة الإفلاس أو إعادة الهيكلة لسداد الدين المستحق للدائنين الممتازين أولاً، وبعدهم صغار الدائنين، وأخيراً سداد ديون حاملى الأسهم من القيمة المتبقية. ولكن إذا لم يحصل حاملو الأسهم على أى شئ خلال الإفلاس، فإن المديرين الذين يعملون نيابة عن حاملى الأسهم سيحاولون تأخير أو تحاشي الإفلاس مثلاً من خلال الاضطلاع بمشروعات تنطوى على مخاطر عالية حين تواجه الشركة حالة كساد مالى. ولهذا السبب، فإنه يوصى عادة بالحفاظ على جزء من قيمة الشركة لحاملى الأسهم خلال الإفلاس، حتى لو كانت الأولوية المطلقة لن تترك قيمة متبقية للمالك.<sup>(٣٧)</sup>

وثمة اعتبار مهم وهو ما إذا كان القانون يوفر وسيلة تدخل تلقائية تجعل الشركة تتقدم بطلب لإفلاسها - مثل عدم سداد دين، أو تأخير سداد، وهو ما تم اشتراطه فى روسيا. ووسائل التدخل التلقائية تقلل من خسارة القيمة المرتبطة بقيام المديرين أو كبار حاملى الأسهم بتأخير تنفيذ قرار الإفلاس. وهى تساعد أيضاً فى إيضاح حقوق مختلف الأطراف عند الافتقار إلى مؤسسات تكميلية (انظر المثال المتعلق بهنغاريا فى الفصل الأول).

إن وجود مؤسسات تكميلية يمكن أن يكون حاسماً، ولذا يجب اختيار وسيلة التدخل التلقائية بعناية. وقد تضمن قانون الإفلاس الذى صدر فى تايلند فى ١٩٩٩ وسيلة تدخل تقضى بأنه إذا كان المدين مديناً لمجموعة من الدائنين بمبلغ يزيد على مليون «باهت»، فإنه يتعين على الدائن الرئيسى طلب إشهار

وهى أساسية لحشد رأس المال من أجل الاستثمار - وبين منع التصفية قبل الأوان للمؤسسات القادرة على البقاء. ويدل تطور معظم الأنظمة على أهمية توازن الضغوط الاجتماعية والسياسية. وقد اعتمدت سبل التطور لإجراءات إعسار الشركات إلى حد كبير على من الذى يبادر بإجراء تغييرات قانونية وعلى الضغوط الاقتصادية والاجتماعية السائدة (الفصل الأول). ويناقش هذا القسم بعض العناصر المهمة لقانون الإفلاس.

تفاصيل القانون مهمة: ينطوى كل من نص القانون وهيكلة نظام الإعسار على أهمية بالنسبة للنتائج الاقتصادية. وهذا ما يستدل عليه مثلاً من مقارنة قوانين الإفلاس الروسية الصادرة فى ١٩٩٢ و ١٩٩٨. فقانون ١٩٩٢ ينص على شرط البدء فى إشهار الإفلاس هو أن يتجاوز إجمالى الديون القائمة التى لم تسدد القيمة الكلية لأصول الشركة وفقاً لكشوف الميزانية. ولكن هذا الشرط لم يكن فعالاً لأنه كان من السهل نسبياً لمدير الشركة التلاعب فى قيمة أصول الشركة فى كشوف الميزانية.<sup>(٣٨)</sup> وكان من الصعب مع انخفاض الشفافية وقلة الضمانات القانونية التحقق من الحالة الحقيقية للشركات أو العمل لمواجهة ذوى الأداء الضعيف. وبالعكس، تم تعديل قانون ١٩٩٨ لتيسير البدء فى إشهار الإفلاس. فالدائن الذى يحوز حتى مبلغاً صغيراً (أقل من ٥٠٠٠ دولار) كدين تجاوز تاريخ الاستحقاق لمدة ثلاثة شهور يمكن أن يقدم طلباً لإشهار إفلاس الشركة. ونتيجة لذلك قفز عدد دعاوى البدء فى إشهار الإفلاس من ٤٣٢٠ دعوى فى ١٩٩٧ إلى ٨٣٣٧ فى ١٩٩٨ وإلى ما يزيد على ١٣٠٠٠ دعوى فى ١٩٩٩.

وكثيراً ما تم إصدار أو تعديل قوانين الإفلاس خلال فترات الأزمات الاقتصادية، مثل الأزمة المالية التى حدثت مؤخراً فى شرق آسيا. وخلال هذه الأوقات، حين يكون الحفاظ على الاستقرار فى النتائج هو الشاغل، نزع قوانين الإفلاس إلى أن تصبح أكثر محاباة للمدين. وكان هذا ما حدث فى إندونيسيا وتايلند وكذلك فى الأرجنتين. وتؤكد الأمثلة التاريخية على أهمية الأزمات الاقتصادية فى صياغة نظم الإفلاس. فالولايات المتحدة مثلاً، كان لها فى البداية قانون شديد المحاباة للدائن، وتم تعديله بعد ذلك ليصبح أكثر محاباة للمدين خلال الأزمات (الفصل الأول).

ونتيجة للأزمة المالية التى حدثت فى شرق آسيا، أصدرت كل البلدان التى تأثرت بها قوانين جديدة للإفلاس. والسؤال الرئيسى هو ما إذا كانت هذه التغييرات القانونية قد أسفرت عن إعادة توزيع المطالبات المتعلقة بحسب أو ما إذا كانت قيمة المطالبات قد ازدادت بالنسبة للمدينين والدائنين على السواء. وتبين دراسة جرت مؤخراً أن قيم كل الأطراف - الدائنين والمدينين - ازدادت كرد فعل للإصلاحات المتوقعة فى نظام تايلند المتعلق بالإفلاس.<sup>(٣٩)</sup> وعقب أنباء إيجابية تواترت بشأن الإصلاحات طرأت زيادة كبيرة فى قيمة المطالبات. وازدادت

وقد أنشأت بلدان نامية عديدة هيئات قضائية أو شبه قضائية متخصصة للتعامل مع الشركات المعسرة، والتصرف فى الدعاوى خارج نظام المحاكم.

ولكن لم تنجح كل هذه التجارب فى تحسين النتائج. ففى الهند مثلاً أنشئ مجلس التعمير الصناعى والمالى فى ١٩٨٧ لإعادة تنظيم أو تصفية الشركات المعسرة كبيرة أو متوسطة الحجم. ولكن خلال ١٣ سنة من وجود المجلس استغرق ١٦٦٤ يوماً من وقت التسجيل ليقرر خطط إعادة التنظيم، و١٤٦٨ يوماً ليقرر التصفية.<sup>(٤٠)</sup> وبالإضافة إلى ذلك فإن ٣٥ فى المائة من الحالات التى سجلت فى ١٩٩٦ لم يكن قد اتخذ قرار بشأنها فى نهاية عام ٢٠٠٠، بالإضافة إلى ٦٣ فى المائة من الحالات التى سجلت فى ١٩٩٧.

وتتركز إجراءات بديلة فى التعامل مع الكساد المالى على عمليات بيع الأصول أو المزايدات العلنية النقدية. ومن السهل إدارة المزايدات العلنية النقدية وهى لا تعتمد على النظام القضائى.<sup>(٤١)</sup> ومع أن هذه المقترحات تبدو جذابة من الناحية النظرية، فإنها لم تستخدم على نطاق واسع، إلا فى السويد والمكسيك. ومشكلة آلية المزايد العلنية هو اعتماده على أسواق ثانوية تتسم بالسيولة. وتعتبر التصميمات المؤسسية المبسطة - مثل وسائل التدخل التلقائية - التى تذكر بوضوح ما هى الإجراءات الواجب اتخاذها وتترك فسخة صغيرة للتقدير الخاص، أكثر فاعلية فى البلدان النامية ذات القدرات الإدارية الضعيفة والتدفقات المحدودة للمعلومات (الفصل الأول).

### مجالس المديرين كوسيلة لكبح سلطة المسؤولين أصحاب المناصب فى الشركات

يحتل مجلس المديرين فى شركة ما وضعا يتيح له أن يلعب دوراً محورياً فى تحديد اتجاهها الاستراتيجى. وفضلاً عن ذلك، فإن مسؤولية هذا المجلس فى تعيين الموظفين التنفيذيين ووضع سياسة وحقوق التعويضات للمفصولين تمنحه سلطة على المديرين.

وتتوقف أدوار وواجبات أعضاء المجلس على القوانين الوطنية وكذلك على النظم الأساسية للشركات. وتختلف عبر البلدان الأهمية المعطاة لمختلف حقوق ملكية أصحاب المصلحة. وفى الولايات المتحدة يتركز واجب المجلس على حاملى الأسهم، بينما هدفه فى هولندا هو تحقيق توازن مرض فى النفوذ بين كل أصحاب المصلحة. وفى كثير من البلدان، مثل ألمانيا، يتجاوز واجب المديرين تجاه حاملى الأسهم ذلك القدر، كما يقضى القانون بأن تضم الشركات الكبيرة فى مجلس إدارتها ممثلين عن العمال.

ويتوقف المدى الذى تذهب إليه المجالس فى حماية مصالح المستثمرين وأصحاب المصلحة الآخرين وجعل المديرين قابلين للمساءلة على حوافز وسلطات المجلس. ويعمل أعضاء

الإفلاس.<sup>(٣٨)</sup> ولكن وسيلة التدخل هذه لم يكن لها التأثير المقصود لأن المؤسسات التكميلية كانت غائبة. ومع أن وسيلة التدخل التلقائية نفسها تم تحديدها جيداً، فإن الخطوة التالية فى إجراءات الإفلاس - وهو تحديد حالة الإعسار - لم تكن كذلك. وقد تضمن قانون الإفلاس رقم ٢٤٨٣ بوجه خاص تسعة شروط. وكان من الصعب تلبية هذه الشروط مما أدى إلى قلة عدد حالات الإفلاس التى تم استهلالها حتى بعد أن تم تعديل القانون. ولم تحدد قواعد المحاسبة نوع العملة التى يجب تسجيل أصول الشركة به، مما جعل تلاعب مالكي الشركة بكشوف الميزانية أكثر سهولة وجعل الشركة تبدو قادرة على الوفاء بديونها، ومع الدائنين من طلب إشهار الإفلاس.

ويمكن للاعتبارات الاجتماعية والسياسية أن تسيطر على ترتيب مصالح الدائنين. وتشير التجارب القطرية إلى أن الاعتبارات الاجتماعية لها الغلبة فى أوقات الكساد المالى. وقانون إفلاس الشركات يؤثر عادة فى الشركات الكبيرة التى يمكن أن يكون لصعوباتها المالية آثار كبيرة إقليمياً أو على العمالة. وقد أدخلت بعض البلدان تنويعات مبتكرة على إجراءات التصفية العادية فى محاولة للتخفيف من الأثر السلبى على الموظفين. فعلى سبيل المثال أدخل مؤخرًا فى كازاخستان إجراء يماثل عملية يتضمنها قانون الإفلاس الإنجليزى. فالمؤسسة تباع كوحدة ممالك جديد، ويتم توقيع عقد يطلب فيه من المالك الجديد إعادة استخدام الموظفين. ويوافق الدائنون الذين يوفرّون التحويل اللازم لهذا الشراء عادة على هذا الإجراء. فى عام ٢٠٠٠ تم نحو ٣٨ فى المائة من عمليات التصفية فى كازاخستان بموجب هذا الإجراء. وتوجد تنويعات من هذا الإجراء فى كثير من البلدان مثل إندونيسيا وكوريا. وهناك جانب سلبى لهذا الإجراء هو أن الملاك الجدد المحتملين قد لا يرغبون فى إعادة استخدام كل العمال، وقد لا يكون من المفيد اقتصادياً للشركة الاحتفاظ بكل العمال.

وثمة اعتبار مهم آخر فى تصميم قوانين الإفلاس وهو تقرير من يحق له طلب إعادة تنظيم الشركة أو تصفيتها. ومن الهواجس ذات الصلة الاهتمام الموجه لأدوار المدينين والدائنين، وأدوار إدارة الشركة وغيرها من أصحاب المصلحة الآخرين فى إعداد مقترحات إعادة التنظيم، وقدرة الإدارة على إدارة الشركة خلال فترة إعادة التنظيم، وما إذا كانت الأصول ستبقى بصورة تلقائية. وعلى سبيل المثال تبين الدراسات أن قدرة المديرين على الاحتفاظ بمناصبهم تؤثر سلباً على حقوق الدائنين وترتبط بدرجة أقل من الحصول على تمويل خارجى.<sup>(٣٩)</sup>

وتشير الدلائل من بلدان صناعية ونامية إلى أن نجاح آليات المساومة المهيكلية أو الرسمية فى الإفلاس تتوقف على قوة النظام القضائى. وتحدد كفاءة إجراءات إعلان الإعسار فى اتخاذ قرارات سريعة، من الذى يطلب إشهار الإفلاس الرسمى.

الملكية لدى حامل أسهم مهيم، غالبا ما يكون عضوا في مجموعة من مجموعات الأعمال التجارية. ويستطيع حامل الأسهم المهيمن أن يسيطر على عملية اختيار المجلس، وخاصة عندما لا يكون هناك تصويت معزز. وهذا يجعل من غير المحتمل أن يكون أعضاء المجلس مستقلين. وبالإضافة إلى هذه المشكلات، فإن تدفقات المعلومات العامة في البلدان النامية ضعيفة. والمدير المستقل الذي يعتمد على تدفقات هذه المعلومات قد يجد صعوبة في القيام بدور الرقابة.

وكل هذا لا يقلل من القيمة المحتملة للمجالس المستقلة. ولكن طالما أن التنفيذ ضعيف، ولا يتوافر سوى القليل من المعلومات العامة، فإن المجالس التقليدية التي يسيطر عليها أولئك الذين لهم علاقات مع الشركة، مثل المشتري والموردين وأصحاب المصلحة، قد يكونون في وضع أفضل لتحسين وظائف التنظيم والإدارة. ويتعين على صانعي السياسة المهتمين بتحسين التنظيم والإدارة أن يفعلوا أكثر من مجرد فرض التزامات على الشركات لإيجاد هياكل للمجلس تتطابق مع معايير، مثل الاستقلال. وحيثما تتخذ خطوات لتحسين المعلومات والتنفيذ، فإن إصلاحات المجلس سوف تكمل هذه التغييرات.

#### المؤسسات التي تزود المستثمرين بالمعلومات

في أنظمة إدارة وتنظيم الشركات الرسمية، تضع القوانين والمجالس حدودا لتحويل وجهة الموارد. ولكن المستثمرين يحتاجون أيضا إلى معلومات تأتي في حينها، وتكون دقيقة ويعتمد عليها، يستندون إليها في اتخاذ قراراتهم. وثمة دلائل تجريبية تبين أن نوعية المعلومات المتوافرة تساعد على تفسير الفروق الواسعة عبر البلدان في حساسية الاستثمار تجاه القيمة المضافة. إذ ترتبط النوعية الجيدة للمعلومات بالشركات التي تقوم باستثمارات أكبر في أنشطة تتسم بارتفاع القيمة المضادة<sup>(٤٤)</sup>.

وتقدم الشركات في البلدان النامية، وتحصل على، معلومات محدودة وضعيفة النوعية نسبيا. وقارنت دراسة محاسبية لمقاييس الأداء بين معايير محاسبية لائحية وطنية وبين معايير محاسبية دولية لتوفير رقم قياسي واحد للفروق فيما بين البلدان<sup>(٤٥)</sup>. ومع أن هذا يعتبر مقياسا غير كامل لا يحيط بالفروق في فترات التنفيذ، فإن النتائج كاشفة وذات دلالة رغم ذلك (الشكل ٣-٤).

وتوفر دراسة أجريت عقب الأزمة المالية التي حدثت في شرق آسيا أدلة بشأن مدى الفجوات المعلوماتية. وقد بينت أن أكثر من ثلثي أكبر البنوك والشركات المتداولة علانية كانت تصدر بيانات مالية ليس لها علاقة كبيرة بالمعايير المحاسبية الدولية. وبين الجدول ٣-٢ أن أوجه الضعف في المعايير المحاسبية شمل الافتقار إلى الإفصاح عن الصفقات التي

المجلس كأداة كابحة ضعيفة لسلطة المسؤولين أصحاب المناصب داخل الشركات حين يتولى هؤلاء المسؤولون تعيين وطرده أعضاء المجلس أنفسهم. وتضمن قواعد التصويت، مثل غياب التصويت المعزز، أن من يملك معظم الأسهم يستطيع تعيين كل أعضاء المجلس. وفي مثل هذه الظروف، سيكون أعضاء المجلس أكثر ميلا لتمثيل مصالح أولئك الذين عينوهم وليس مصالح مجموعة أكبر من المستثمرين في الشركة. وفضلا عن ذلك فإن المكافآت عن الخدمات كانت تاريخيا ضعيفة الارتباط بأداء الشركة، مما لا يوفر للمجلس حافزا قويا للتركيز على مراقبة المسؤولين أصحاب النفوذ في الشركة.

وفي السنوات الأخيرة ظهر توافق واسع في الآراء بشأن العناصر اللازمة لزيادة الحوافز لأعضاء المجلس لمراقبة المديرين وكبح جماح سوء استخدام السلطة. وقد أصدرت منظمات القطاع الخاص في أكثر من ٣٠ بلدا قوانين «لأفضل الممارسات». وتركز التوصيات استنادا إلى تحليل المجالس والأداء في البلدان الصناعية، على زيادة النسبة المئوية لأعضاء المجلس غير المرتبطين مباشرة بالإدارة وضمان أن يرأس الأعضاء الخارجون غير التنفيذيين للجان الفرعية - بما في ذلك اللجان المنوط بها تقديم التقارير المالية وتقرير المكافآت - حين يكون هناك احتمال لتضارب المصالح بين الإدارة والمستثمرين.

وقد أصدرت مؤخرا منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي معايير دولية لإدارة وتنظيم الشركات. وتركزت مناقشات نشيطة حول ما إذا كان ينبغي أن يترك للشركات أن تأخذ بمثل هذه الممارسات من تلقاء نفسها، وما إذا كان ينبغي تشجيع ذلك من خلال الإفصاح الضروري عن الممارسات الحالية، أو ما إذا كان ينبغي التفويض في الأخذ بإجراءات معينة. وفي ألمانيا، مثلات يحدد قانون الشركات تكوين وسلطة المجلس القائم بالإشراف<sup>(٤٦)</sup> وأنشأت المملكة المتحدة نظاما طوعيا للإفصاح. وتشير الدلائل إلى أن ذلك أدى إلى حدوث تغييرات كبيرة في هياكل المجالس، وقد جرى الأخذ بعناصر من هذا النهج الذي يحدد المعايير في أماكن أخرى.

ولكن في معظم البلدان النامية، سوف يؤدي الافتقار إلى الآليات اللازمة لتنفيذ الامتثال إلى الحد من أثر تلك المعايير. ومن الوجهة العملية فإنه حتى في البلدان الصناعية، يصعب إيجاد أدلة نظامية تربط بين الأخذ بالمجالس المستقلة وبين استخدامها لتحسين الأداء في الشركات<sup>(٤٧)</sup>. فإذا كان أعضاء المجلس من العناصر الخارجية حقا، فإنهم يجدون صعوبات في الإشراف على الإدارة، حيث إنهم يعتمدون غالبا على الإدارة في توفير المعلومات. وحتى لو توافرت لهم المعلومات، فقد يفتقرون إلى الخبرة، والوقت، والحافز اللازم لمراقبة أعمال الإدارة.

وتتعاظم هذه المشكلات في البلدان النامية. فالأغلبية العظمى من الشركات الكبيرة في البلدان النامية ركزت هياكل

## الجدول ٢-٣

البيانات المالية لا تفصح عن معلومات مفيدة لمقدمي الموارد

النسبة المئوية للشركات الممتثلة	فئة معايير المحاسبة الدولية
٣٠	يتعلق بطرف مقرض ومقرض
٣٧	دين بالعملة الأجنبية
٢٤	أدوات مالية مشتقة

ملاحظة: تشمل العينة ٧٣ من أكبر البنوك والشركات المتداولة علنا في إندونيسيا، وجمهورية كوريا، وماليزيا، والفلبين، وتايلند.

المصدر: Rahman 1998.

في تحليل هذه الاختلافات. ومعظم الشركات ليست كبيرة أو يتم تداولها علنا وخاصة في البلدان النامية. ولكن حيثما يتم تحريف تدفقات المعلومات إلى هذه الشركات، فإن التحدي يكون كبيرا بالنسبة لأولئك الذين يحاولون تقييم الشركات الصغيرة التي لا يتم تداول أوراقها علنا.

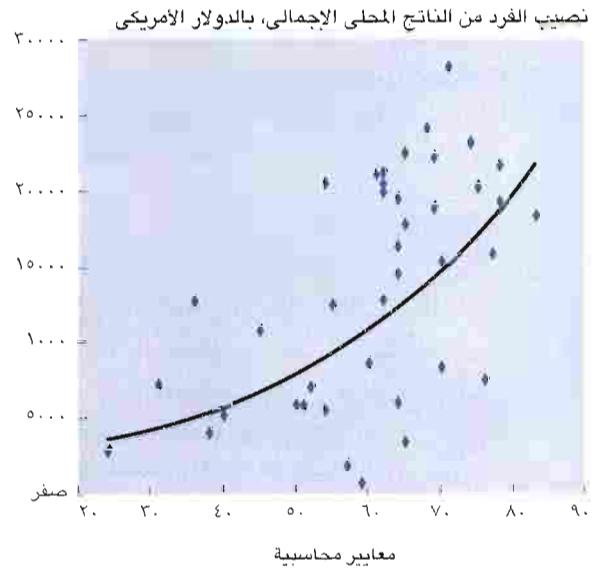
وفي بعض البلدان تطورت الجهود الخاصة الرامية إلى تحسين نوعية المعلومات قبل اتخاذ خطوات عامة، مع تصدى المنظمات الخاصة في اتخاذ هذه الخطوات لإشباع الطلب المتزايد على المعلومات. وفي بلدان أخرى لعبت الحكومات دورا توجيهيا في هذا المجال (الإطار ٣-٦). ففي الولايات المتحدة، مثلا، تطورت شركات المراجعة الحسابية وتحديد مراتب السندات بسبب النمو السريع وتزايد الحاجة إلى رأسمال خارجي، بدءا بشركات السكك الحديدية. ولعب المسؤولون في القطاعين العام والخاص أدوار تكميلية في هذا المجال.

وتقدم المبادرات الخاصة حوافز محدودة فقط لمنظمى المشروعات للإفصاح عن المعلومات، كما أنه لم تتم معيارتها. ولدى منظمى المشروعات حافز يدفعهم إلى الكشف عن المعلومات المتعلقة بالمشروعات الجيدة، ولكنهم يخفون المعلومات المتعلقة بالمشروعات ضعيفة العائد. وأساسا فإن مشتري الخدمة (الشركة) ليس دائما هو الطرف الذي له أكبر مصلحة في الحصول على نوعية جيدة من خدمات المراجعة الحسابية. ويمكن اتخاذ تدابير مثل لجان مراجعة الحسابات والاستعانة بالمديرين غير التنفيذيين للتوفيق بين مصالح مراجعي الحسابات والمديرين. ولكن تبقى المخاطر المتعلقة بعدم الكفاءة وإمكانية التواطؤ مع الإدارة قائمة.

وقد تدخلت الدولة في البلدان التي استهل فيها القطاع الخاص وضع معايير المحاسبة. ولم يتصور أن المعايير والشروط التي أصدرتها المهنة كافية لمنع الإخفاق أو سوء

## الشكل ٤-٣

معايير محاسبية عبر البلدان



ملاحظة: يشير الشكل إلى تخطيط بالنقط للعلاقة بين مؤشر للمعايير المحاسبية ونصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي.

المصدر: Center for International Financial Analysis and Research (CIFAR), cited in La Porta and others 1998.

كانت محل تضارب واضح في المصالح بين المديرين ومنظمى المشروعات، وكذلك النقص المتفشى في الإفصاح عن الخصوم. ومن الاكتشافات الأكثر إثارة للدهشة أن الافتقار إلى الإفصاح حدث رغم انخراط شركات المراجعة المحاسبية التابعة لأكبر الشركات الدولية وأنه كان في كثير من الأحوال قانونيا تماما وفقا للمعايير الوطنية. ومع أن المعلومات الضعيفة ليست هي السبب الرئيسي للأزمة، إلا أنها كانت أحد عناصر الأزمة. إذ كان المستثمرون الذين اعتمدوا على المعلومات المتوافرة علنا في وضع ضعيف للتعرف على الممارسات السيئة ومن ثم حماية أنفسهم أو التمييز بين الاستثمارات الجيدة والرديئة.

وقدرة دور السمسرة على أن تقدّر بدقة عائدات الشركات التي يتم تداولها علنا تقدم دليلا آخر على تحدي المعلومات. وتبين أيضا مدى الاختلاف بين البلدان التي لها نظم قوية لإنتاج المعلومات وتلك ذات النظم الضعيفة. وأوضحت دراسة حديثة متوسط الخطأ في التكهّن بين تقديرات العائدات في التحليلات المالية والعائدات الفعلية كدليل لهذا التحدي<sup>(٤٦)</sup> والبلدان التي تتميز بوقوع أقل خطأ في التكهّن تشمل هولندا والمملكة المتحدة، بينما تشمل البلدان التي يحدث بها أكبر خطأ في التكهّن الصين والمكسيك. وتساعد الاختلافات المؤسسية عبر البلدان، بما في ذلك مدى الإفصاح المحاسبي،



## حدود التنظيم والإدارة من قبل القطاع الخاص في المحاسبة

للمساعدة، وأدى هذا إلى تحويل جماعات المهنة من منظمات تتولى تنظيم نفسها بنفسها وتمارس سلطة تنظيمية تفويضية على أعضائها، إلى منظمات تمارس سلطة تفويضها لها الدولة.

وبالنسبة للبلدان المعروفة بانتماها إلى تقاليد القانون الروماني، كان نمط التطور مختلفا. ففي بلدان مثل ألمانيا وفرنسا كان التشريع الذى ينشئ الشركات المساهمة وشركات المسؤولية المحدودة أكثر إلزاما وتحديدا فيما يتعلق بتفاصيل شروط المحاسبة والمراجعة الحسابية. وبالإضافة إلى ذلك، كان كثير من الشروط، استجابة مباشرة لاحتياجات الدولة كمستخدم للمعلومات المالية - مثلا فيما يتعلق بتأثير قواعد فرض الضريبة على شروط المحاسبة التى تستهدف تحقيق غرض عام. ولم تمنح تشريعات أخرى سلطة تنظيمية على المجموعات التى كانت موجودة مسبقا والطوعية والتى تتولى تنظيم نفسها بنفسها، ولكنها أنشأت بدلا من ذلك هيئات قانونية عامة للإشراف على المهنة. وكان الانتماء إلى المهنة يخضع لاختبار حكومى، وكان القضاة مشتركين فى أمور تحقيق الانضباط وكانت أنشطة هذه الهيئات - مثلا فى تمثيل المصالح الخاصة للأعضاء - يحددها القانون بوضوح.

ورغم جذور النشأة المختلفة تماما وعملية تطورها، فإن هذين التقليدين المنفصلين المتعلقين بتنظيم المحاسبة ومراجعة الحسابات تلاقيا إلى حد كبير. كما توضح هاتان التجريبتان السبل المختلفة التى قد تتخذها البلدان النامية اليوم.

المصدر: Hegarty 2001, World Development Report 2002 background paper.

مع ظهور الشركات المساهمة، أصبح تقديم التقارير المالية أداة مهمة فى إدارة وتنظيم الشركات. وقد جعل تقديم التقارير المالية المديرين مسؤولين عن استخدام رأس المال الذى يقدمه الملاك. وبرزت المراجعة الحسابية أيضا كأداة تمكن الخبير المستقل من طمأنة ملاك الشركات بأن المعلومات التى يقدمها المديرين بالغة حد الكمال وجديرة بالثقة. وفيما سبق، حين كان عدد الأطراف المشاركين فى مؤسسة ما صغيرا، كان النهج التعاقدى كافيا، وكانت الحاجة إلى تدخل تنظيمى خارجى محدودة.

وفى البلدان التى توجد بها تقاليد قانونية عرفية مثل المملكة المتحدة والولايات المتحدة ظهرت مهنة المحاسبين المنظمة ذاتيا، بدءا من منتصف القرن التاسع عشر. وأدى هذا بالتدريج إلى خلق كيان من الممارسات المقبولة عموما للمراجعة الحسابية وإعداد الحسابات وقد قبلتها المؤسسات طوعا ولم تتطلب فى البداية سندا قانونيا لتنفيذها. ومع مضي الوقت - وكان ذلك غالبا استجابة لانهايار الشركات أو حدوث فضائح - تدخل المشرعون لمعالجة مشكلات التنسيق. وقد نشأت هذه المشكلات من عناصر عديدة: وجود جماعات كبيرة من حاملى الأسهم الذين أجروا مفاوضات بشأن ترتيبات المراجعة والمحاسبة على أساس تعاقدى مع الإدارة؛ وعدم وجود سلطة قانونية لمهنة المحاسبة تلزم الشركات باتباع قواعدهما؛ والخسائر التى تسببها أطراف ثالثة - للدانتين مثلا فى حالة الإعسار - التى لم تكن مطلعة على أسرار العلاقات التعاقدية فيما بين الملاك، والمديرين، ومراجعى الحسابات.

وفى البداية، ترك الكثير من الشروط الأساسية المفصلة (مثل معايير المحاسبة) لمهنة المحاسبة. ومع مضي الوقت، سيطر المشرعون والمنظمون بالتدريج على وضع المعايير فى مجال المحاسبة، والمراجعة الحسابية، والأخلاقيات ومارسوا تأثيرا كبيرا على شروط الدخول فى المهنة وكذلك فى خضوع الأعضاء

جميع الاقتصادات الصناعية تضع شروطا قانونية أو تنظيمية للمراجعة المحاسبية لحماية حاملى الأسهم - رغم أن نطاق هذه الشروط قد يختلف استجابة لاعتبارات أخرى تتعلق بالسياسة العامة. فمن الشائع، على سبيل المثال، إعفاء الشركات التى يقل حجمها عن حد معين من شروط المراجعة المحاسبية بسبب الاستخدام المحدود لحساباتها.

ونظرا لاتساع نطاق الصفقات الدولية، ازداد الطلب على معايرة وتنظيم المعلومات عبر الحدود. واستجابة لذلك، أنشئت فى ١٩٧٣ لجنة دولية لمعايير المحاسبة ووضعت معايير دولية للمحاسبة. وأخذت شركات كبيرة من تلقاء نفسها بهذه المعايير لتيسير وصولها إلى أسواق رأس المال الدولية. ولكن بالنسبة للشركات الصغيرة والمتوسطة فى الحجم، قد لا تكون هذه المعايير ملائمة لأنها موجهة صراحة نحو حاملى الأسهم ولأن شروط معايير المحاسبة الدولية معقدة ويمكن أن يكون أخذ الشركات صغيرة ومتوسطة الحجم بها مكلفا أكثر مما ينبغى (الإطار ٣-٧).

الاستخدام، وإضمان امتثال أعضائها جيدا لهذه الشروط، أو إضمان توافر المدخلات الملائمة لتطوير هذه المعايير لدى كل الأطراف ذات المصلحة. ولكن إذا وضعت الدولة المعايير، فإن ثمة خطرا فى أن المعلومات التى يسعى إليها صانعو السياسة، مع اهتمامهم بالضرائب، قد تكون مختلفة جدا عما يحتاجه المستثمرون. ويمكن أن تساعد المدخلات المقدمة من القطاع الخاص فى وضع المعايير على ضمان وجود تجديد كاف لتلبية احتياجات الأعمال التجارية.

وتحتاج الحكومات أيضا إلى مكاتب تسجيل مركزية ويسهل الوصول إليها للأسهم ومكاتب تسجيل للملكية، تيسر جمع المعلومات بصورة مستقلة والتحقق من المعلومات التى نشرتها الشركة. وتزيد القوانين المتعلقة بالإفصاح من تدفقات المعلومات. ووظيفة مراجع الحسابات المستقل هى إصدار حكم على ما إذا كانت المعلومات المالية التى قدمت للمستثمرين تمثل على نحو ملائم أداء الشركة وفقا للمعايير المحاسبية. ونظرا لأن مستخدمى تقرير المراجعة المحاسبية قد يشملون حاملى أسهم لم يشاركوا فى مفاوضات عقد المراجعة المحاسبية، فإن

## الإطار ٣-٧

## تطور معايير المحاسبة الدولية

منذ الأيام الأولى للجنة الدولية لمعايير المحاسبة، اختارت بلدان صغيرة أو نامية معينة الأخذ بمعايير المحاسبة الدولية بوصفها معاييرها الوطنية بدلا من تكبد نفقات إنشاء معاييرها المحلية الخاصة. ولكن سرعان ما تم الاعتراف بأن المنافع الكاملة لمعايير المحاسبة الدولية لن تتحقق إلا إذا تم قبول استخدامها من جانب الشركات الدولية الكبيرة النشطة، وخاصة لأغراض حشد رأس المال عبر الحدود. ومن ثم بدأت اللجنة الدولية لمعايير المحاسبة في التركيز على إنشاء معايير تلبي احتياجات المستثمرين للمعلومات في شركات مسجلة في البورصة والسعى للاعتراف بهذه المعايير من قبل منظمى أسواق الأوراق المالية المسؤولين عن تحديد الشروط - بما في ذلك شروط إعداد تقارير البيانات المالية - التي ينبغي أن تلبها الشركات التي تسعى لتداول أوراقها في أسواقها. وقد تحقق تقدم مطرد، وباستثناء الولايات المتحدة وكندا، فإن كل أسواق الأوراق المالية الرئيسية في العالم تقبل - لأغراض تنظيمية - بيانات مالية من شركات مسجلة في الخارج، يتم إعدادها وفقا لمعايير المحاسبة الدولية.

وفي أيار / مايو ٢٠٠٠ اعتمدت المنظمة الدولية لمنظمى أسواق الأوراق المالية، رسميا معايير المحاسبة الدولية وفقا لشروط معينة. وفي حزيران/يونيه أعلنت اللجنة الأوروبية عزمها على اقتراح تشريع يلزم الشركات المسجلة في البورصة باستخدام معايير المحاسبة الدولية في بياناتها المالية الموحدة بحلول عام ٢٠٠٥ على الأكثر. وقد نشر هذا التشريع في شباط / فبراير ٢٠٠١، ولكن باقى الملايين الأربعة مؤسسسة تقريبا التي تخضع لتشريع محاسبي آخر في الاتحاد الأوروبي أعفيت من ذلك.

المصدر: Hegarty 2001, World Development Report 2002 back-ground paper.

إشراك الشركات التابعة المحلية لشركات مراجعة الحسابات الدولية لا يكفي لتعزيز نوعية المعلومات، لأن الفروع تنزع إلى اتباع المعايير الوطنية.

■ غير أنه بالنسبة للشركات الأخرى، فإن استخدام معايير المحاسبة الدولية قد يكون مرهقا على نحو مفرط أو غير ملائم بالنسبة لأصحاب المصلحة أو المجموعات التي تستخدمها. وقد تكون أكثر ملائمة شروط المحاسبة والبيانات المبسطة التي تستجيب لاحتياجات سلطات الضرائب من المعلومات. ولكن ينبغي الحذر بعدم السماح لاحتياجات مجموعة واحدة تستخدمها بتشويه الحسابات حيث إنها ستكف عن أن تكون ملائمة للمنتفعين الآخرين، بما في ذلك الإدارة. ويمكن تلبية احتياجات معينة لمنتفعين فرادى من إعداد تقارير تكميلية تستند إلى، وتتوافق مع الغرض العام للحسابات.

وتتأثر طبيعة المعلومات المقدمة والمطلوبة بطبيعة مستخدميها ومقدميها. فإلى جانب الحكومة، يخلق الوسطاء الماليون - ومنهم صناديق المعاشات، والصناديق المتبادلة وصناديق التحوط والتغطية - طلبا على المعلومات والتحليلات الإضافية. ويقرن وسطاء المعلومات، مثل وكلاء تحديد مراتب السندات والمحللون الماليون في دور السمسة، بيانات المراجعة المالية بمصادر أخرى للمعلومات ويصدرون أحكاما بشأن آفاق الشركة. والصحافة المالية هي مؤسسة أخرى يمكن أن تجمع وتوزع المعلومات (الفصل العاشر).

## حوافز الوسطاء

تمس الحاجة إلى آليات لضمان خضوع المنظمات المنخرطة في جميع المعلومات المالية وإصدار أحكام بشأنها، للمساءلة أمام كل من المنتفعين بالمعلومات ومقدميها. وثمة كثير من التضارب في المصالح. فمراجع الحسابات مثلا، قد يملك أسهما في نفس الشركة التي يقدم لها خدمات مراجعة الحسابات أو يقوم بتقديم خدمات إضافية لها. وقد تقدم دار للسمسة خدمات استثمار مصرفية لشركة يغطيها محللوها الماليون. ويمكن أن يحصل وسطاء المعلومات على عائدات بالانخراط في التعامل مع المسؤولين أصحاب النفوذ في شركة أو التلاعب في الأسهم أكثر مما يحصلون عليه بتقديم معلومات جيدة.

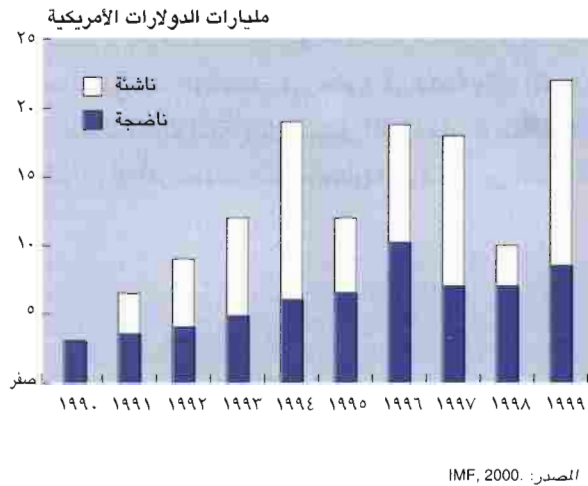
ما الذي يوفر حوافز للوسطاء لتقديم معلومات في حينها، ودقيقة، ويمكن الاعتماد عليها؟ من بين القوى التي تحدث ضغوطا لتحقيق الكفاءة، المنافسة، والتأثير على السمعة، والجزاءات التي توقعها سلطة التنظيم. وتزيد السياسات التي تؤثر على عرض الشركات التي تسعى للحصول على رأس مال خارجي واتساع نطاق المستثمرين المؤسسيين، الطلب على

وبالنسبة للبلدان التي تفكر في إجراء إصلاح محاسبي، فإن الدرس الأول هو أن حجما واحدا لا يصلح لجميع المقاسات، وأنه يمكن أن تكون هناك حجة قوية لإنشاء نظم مختلفة لإعداد تقارير البيانات المالية لمختلف فئات المؤسسات. وثمة نظم عديدة يمكن أن تفرض تكاليف، ولكن هذه التكاليف يجب أن توزن مقابل المنافع. ويمكن تحديد نوعين متميزين على الأقل من هذه النظم:

■ بالنسبة للشركات التي تسعى إلى حشد رأس المال من السوق، وخاصة تلك التي تسعى إلى اجتذاب مستثمرين الأجانب، فإن معايير المحاسبة الدولية معترف بها الآن بوصفها معايير المحاسبة الدولية. ومن المهم أساسا أن يسمح لهذه الشركات باستخدام معايير المحاسبة الدولية «الخالصة»، لأن أي تغيير في هذه المعايير يعنى أن المعايير الناتجة لا يمكن أن تدعى الامتثال لمعايير المحاسبة الدولية. وكما اتضح من الأزمة الآسيوية، فإن

الشكل ٥-٣

رأس المال الذي جمع من خلال برامج تلقي ايداعات جديدة



تسهّل قيد شركات جديدة. ويمكن اتخاذ إجراءات للحد من هذه الحوافز. وقد تأثرت هذه الضغوط خلال تجربة التنمية في بلدان كثيرة، ولكن مبادرات التنمية الناجحة عملت على تحقيق التوازن بين المكاسب التي توفرها الشركات الكبيرة وبين الآثار السيئة على السياسات الرامية إلى قيد شركات جديدة وإلى التغيير. ولكن تثار مشكلة من نوع آخر في معظم البلدان النامية، وهي تتعلق بالعلاقات بين الدولة ومشروعات الأعمال الخاصة. ففي البلدان الفقيرة لا توجد غالباً سوى قيود قليلة تحد من تحكم الدولة، أي أن الموظفين العموميين أنفسهم لا يتقيدون بالقوانين التي يصدرونها، ولا يحافظون على «عقودهم» الراسخة مع قوى القطاع الخاص الفاعلة. وينتشر هناك أيضاً ضعف تنفيذ العقود بين قوى القطاع الخاص الفاعلة. وتكون المعلومات المقدمة ضعيفة. وهذه المشكلات تعوق قيد شركات جديدة في القطاع الرسمي. وفي هذه السياقات، ستواصل النهج المؤسسية الخاصة الهيمنة، وتسد النقص في البدائل الرسمية الفعالة التي تقدم علناً. في هذه الظروف سوف يستفيد صانعو السياسة من الانفتاح على نهج مبتكرة تقدمها قوى القطاع الخاص الفاعلة.

والانفتاح على التجارة في السلع والخدمات وعلى تقاسم المعلومات يمكن أن يزيد من كفاءة هذه الآليات الخاصة وأن يعزز البناء المؤسسي من خلال خلق قوى للتغيير. ويمكن لمؤسسات التنظيم والإدارة الرسمية تحقيق منافع طويلة الأمد لتكملة المبادرات الخاصة. وهذه المؤسسات تزيد الفرص المتاحة أمام الشركات، كما أنها يمكن من خلال تعزيز الاستثمارات في أنشطة القيمة المضافة المرتفعة أن تتيح نمو

المعلومات ويحتمل أن تقوّى الحوافز التي تجلبها السمعة الطيبة والمنافسة. ويحفز الانفتاح على زيادة الطلب، ويتيح للشركات المحلية تسجيل نفسها في البورصات الأجنبية وتقليل القيود على الاستثمارات من قبل مؤسسات الاستثمار الأجنبية.

وتوصى خبرة البلدان الصناعية بأن الاعتماد فقط على المؤسسات الخاصة ليس نهجاً مستداماً. ونظراً للتكاليف الكبيرة الثابتة والوقت اللازم لتنمية تدفقات المعلومات المتاحة علناً، فإن البلدان النامية في حاجة إلى التفكير في بدائل. وأحد النهج في هذا الصدد، وقد نوقش في الفصل الرابع، هو التركيز على البنوك وتدفقات المعلومات الخاصة. وثمة بديل آخر هو السماح للشركات المحلية باستخدام وسطاء المعلومات الأجانب من خلال التسجيل المتبادل للأسهم في عدة بورصات أجنبية، حيث تكون شروط الإفصاح صارمة، أو المشاركة في إصدارات دولية للسندات. وتشير تجربة الشركات الصينية الكبيرة التي تملكها الدولة، التي باعت أقلية من أسهمها لمستثمرين من خلال عروض في بورصة الأسهم في هونغ كونغ وبورصة الأسهم في نيويورك إلى كل من إمكانية وحدود مثل هذا النهج على السواء. وبداية من أوائل التسعينيات، استغلت شركات من أسواق دولية ناشئة هذه السوق، وذهبت إليها أغلبية الدولارات التي تم جمعها في السنوات الأخيرة (الشكل ٥-٣). وقد حصلت الشركات المخصصة على أكثر من ثلث هذا الأيراد<sup>(٤٧)</sup> ولكن التكاليف الكبيرة المتصلة بالامتثال لشروط التسجيل في البورصات تعني أن هذا الخيار متاح فقط لقلة الشركات الكبيرة. وعلاوة على ذلك تظل مشكلة أن المستثمرين يجب أن يظلوا يسعون إلى الإنصاف في البلد الذي تنتمي إليه الشركة قائمة، والذي قد يفتقر إلى قوانين لحماية المستثمرين أو تنفيذ الآليات.

### خاتمة

للمؤسسات التي تؤثر على إدارة وتنظيم الشركات أهميتها فيما يتعلق بتحديد كيف يتم توزيع الموارد، ومن له حقوق على الموارد، سواء داخل البلدان أو فيما بين البلدان. ولذا فإنها تؤثر على النمو وتخفيض أعداد الفقراء. وتختلف مؤسسات الإدارة والتنظيم فيما يتعلق بالشركات الصغيرة والكبيرة. والشركات الكبيرة قليلة العدد بالنسبة للشركات الصغيرة، بيد أنها تمثل في المتوسط نسبة كبيرة من القيمة المضافة والعمالة. وعلاوة على ذلك، فإن ضعف الإدارة والتنظيم في هذه الشركات ارتبط بأزمات مالية واقتصادية يمكن أن تكون لها عواقب قاسية بالنسبة للفقراء. ولكن حين يكون أداء هذه الشركات جيداً فإنها تسهم بدرجة كبيرة في النمو ويكون لها تأثير مباشر على حياة الناس. والشركات القوية ذات الأساس المتين لها أيضاً ما يحفزها على منع التغييرات في المؤسسات التي قد تقلل مكاسبها وكثيراً ما عارضت السياسات التي

الشركات والعمالة داخل الشركات. وهى تعزز النمو الاقتصادى المتزايد وتخفيض أعداد الفقراء. وكثيرا ما تثار عقبات كثيرة تعوق تطوير القوانين ومؤسسات الإدارة والتنظيم الداخليين، والوكالات المنوط بها أعمال التنظيم. والمبادرات الجديدة فى بناء المؤسسات فى حاجة إلى تكملة وإلى الانطلاق من المؤسسات القائمة. وعلى سبيل المثال، فإن الأخذ بقوانين تتطلب أن تتوافر لجهات التنظيم معلومات واسعة عن الشركات

قد لا تكون له أولوية دون إيلاء أولوية للاهتمام بتحقيق تدفقات للمعلومات، مثل تلك التى توفرها نظم المحاسبة. والسياسات التى تساعد على حشد الدعم السياسى للتغييرات فى التنظيم والإدارة، مثل الانفتاح فى التجارة وفى الشفافية أو تقاسم المعلومات المفتوح فيما بين مختلف الأطراف المتأثرين بالإصلاحات لها أهمية مماثلة لأهمية خصائص الإصلاحات الفردية.



## الفصل الرابع

# النظم المالية

وتشير التجربة التاريخية للدول الصناعية وتجربة البلدان النامية اليوم إلى درس آخر مهم، وهو أن المالية العامة السليمة والعملة المستقرة هما مفتاح تنمية المؤسسات المالية الخاصة<sup>(٥)</sup>. وعلى سبيل المثال فإن الثورة المالية الهولندية بدأت مع تطوير الدين العام في شكل أوراق مالية قابلة للتداول، كما أن إنجلترا حلت أزمة السيولة ومشكلات الدين العام بتطبيق نظام الأقساط السنوية طويلة الأمد والدائمة<sup>(٦)</sup>. وحين ضيقت الحكومات في عهد أحدث العمل على نظمها المالية من أجل تمويل الانفاق العام أنهت به الأمر إلى نظم مالية مضطربة وغير متطورة.

وتحويل المخاطر إلى أولئك الذين يرغبون في تحملها هو أحد الوظائف المهمة للنظم المالية. ويمكن للعقود المالية أن تساعد في تجميع وتنويع المخاطر. وتوضح الدراسات التي جرت مؤخراً أن التنمية المالية تنزع أيضاً إلى خفض التقلب الاقتصادي الإجمالي<sup>(٧)</sup>. وهذه آلية مهمة لتأمين الفقراء أو أشباه الفقراء، حيث إن الصدمات الاقتصادية السلبية تزيد من عدد الفقراء. بيد أنه رغم أن النظم المالية لها قدرات على تقليل المخاطر، فإنه في ظل عدم وجود مؤسسات داعمة توفر إيجاد حوافز حذرة لتحمل المخاطر، قد تؤدي التنمية المالية إلى تعظيم المخاطر بدلاً من تخفيفها<sup>(٨)</sup>.

وتنشأ الأسواق المالية لخفض تكاليف المعلومات اللازمة للإقراض والاقتراض وإجراء المعاملات. وإن تفعل النظم المالية ذلك فإنها تؤدي عدداً من الوظائف التي تعتبر جوهرية في الاقتصاد الحديث<sup>(٩)</sup>. فهي توفر خدمات الدفع التي تيسر تبادل السلع والخدمات، وتحشد المدخرات، وتوزع الائتمان، وقرض المقترضين. وإن يقيم الوسطاء الماليون الاستثمارات البديلة ويرصدون أنشطة المقترضين، فإنهم يتغلبون على مشكلات المعلومات ويزيدون من كفاءة استخدام الموارد. والنظم المالية تحد، وتجمع، وتتبادل المخاطر الناجمة عن هذه الأنشطة.

إن توافر التمويل وفرص الحصول عليه يمكن أن يكون له تأثير حاسم على الاستحقاقات الاقتصادية التي تستطيع القوى الاقتصادية الفاعلة بوجه خاص الحصول عليها. وهذا ينطبق على امتداد الطريق بدءاً من المؤسسات الكبيرة (التي قد يعمل فيها مئات الألوف من الأشخاص) إلى المنشآت الصغيرة جداً التي تعتمد على الائتمان الصغير.

— أمارتيا سين، ١٩٩٩

**يدعم** التاريخ الاقتصادي بصورة عريضة الفكرة القائلة إن التنمية المالية توفر مساهمات ضخمة في النمو الاقتصادي. وقد لعبت التنمية المالية دوراً حاسماً في تشجيع التصنيع في بلدان مثل إنجلترا من خلال تيسير حشد رأس المال للقيام باستثمارات كبيرة (الإطار ٤-١). كما حاج الباحثون بأن البنوك التي تمارس عملها بصورة جيدة تحفز التجديد التكنولوجي من خلال تحديد وتمويل منظمي المشروعات الذين تتوافر لهم أفضل الفرص لتقديم منتجات جديدة بنجاح وتنفيذ عمليات الإنتاج المبتكرة<sup>(١)</sup>.

وتوحى مجموعة كبيرة من الدلائل بأن التنمية المالية تسهم كثيراً في تحقيق النمو حتى بعد مراعاة عوامل النمو الأخرى<sup>(٢)</sup>. وللتنمية المالية من خلال تأثيرها القوي على مجمل النمو الاقتصادي أهمية محورية في تخفيض أعداد الفقراء كذلك تشير البحوث الحديثة إلى أن التنمية المالية تفيد بشكل مباشر الأقسام الأكثر فقراً في المجتمع وأنها مرتبطة بتحسينات في توزيع الدخل<sup>(٣)</sup>. وتوحى الدلائل الأولية بأن تدابير التنمية المالية ترتبط بصورة إيجابية وبدرجة كبيرة مع حصة الدخل التي تذهب للخمس الأدنى من توزيع الدخل<sup>(٤)</sup>. ولذا فإن الحجج القائلة إن تنمية النظام المالي الرسمي لا تفيد سوى الأغنياء لا يبدو أن الشواهد التجريبية تؤيدها.

## الإطار ٤-١

## الثورة المالية مقابل الثورة الصناعية

من المعتقد على نحو شائع أن التنمية التكنولوجية في إنجلترا خلال أواخر القرن الثامن عشر كانت القوة الدافعة خلف الثورة الصناعية والنمو الاقتصادي الحديث. وثمة منظور بديل يركز بشكل أكبر على أهمية التغير المؤسسي وخاصة على دور المؤسسات المالية في هذه العملية. ويحتاج البعض على سبيل المثال بأن التحسينات في أسواق رأس المال، التي خففت من مخاطر السيولة، كانت السبب الرئيسي في الثورة الصناعية. لقد كان كثير من الاختراعات موجودا بالفعل لكنها كانت في حاجة إلى دفعة قوية والتزاما طويل الأمد من رأس المال، وهو ما لم يكن ممكنا دون تحقيق مزيد من تنمية الأسواق المالية وكان على الثورة الصناعية أن تنتظر حتى تقع الثورة المالية.

وكما حدث في إنجلترا، نشأ في الولايات المتحدة نظام مالي متطور قبل ثورتها الصناعية في القرن التاسع عشر. وحدثت في جمهورية هولندا، قبل زمن طويل من نموها الملحوظ في القرن السابع عشر، ثورة مالية تضمنت تجديدات مؤسسية تضمنت الأخذ بكمبيالات دولية للتبادل قابلة للتداول لتمويل التجارة الخارجية للاقتصاد، وأوراق مالية قابلة للتداول لتمويل الدين العام، ونظام ملائم للدفع، وعملة مستقرة، ونظام مصرفي خاص ملائم، وأسواق للأوراق المالية.

المصدر: Hicks 1969; Rousseau and Sylla 1999; Sylla 2000.

والأصول المالية تشجع، بعائداتها الجذابة وسيولتها، وخصائص مخاطرها، الادخار في شكل مالي. وتتوقف مساهمة النظام المالي في النمو تخفيض أعداد الفقراء على كمية ونوعية خدماته، وكفاءته، المدى الذي تصل إليه خدماته.

وتشمل المؤسسات المالية البنوك، وشركات التأمين، وصناديق الادخار والمعاشات، ومشروعات الاستثمار المجمعة (الصناديق المشتركة) ومشروعات الادخار الإجباري، وبنوك الادخار، واتحادات الائتمان، وأسواق الأوراق المالية، وفي البلدان النامية، وخاصة في المناطق الفقيرة، تلعب أنواع من الإقراض ذات الطابع الشخصي الشديد وآليات التنفيذ القائمة على السمعة المحلية وقواعد الجماعة، دورا مهما جدا أيضا.

والتحدى الذي يواجهه صانعي السياسة هو إنشاء نظم مالية قوية تساعد على تخفيف المخاطر في حالة حدوث أزمات. ويقدم هذا الفصل دروسا لصانعي السياسات لمساعدتهم في الوصول إلى هذا الهدف، وذلك على أساس البحوث والتجارب القطرية التي أصبح معظمها متاحا في السنوات الأخيرة.

وينبغي لصانعي السياسات أن ينظروا في تحسين البيئة القانونية والتنظيمية بدلا من إنشاء هيكل مالي معين. إن ما هو مهم هو أن تكون هناك حقوق مضمونة للمستثمرين الخارجيين وآليات كفؤة لتنفيذ العقود - وهذه هي الموضوعات الأساسية في

هذا التقرير. ويساهم الانفتاح التجاري وتزايد المنافسة في تنمية المؤسسات المالية، بصرف النظر عن المنشأ القانوني للبلد، والتاريخ الاستعماري، والنظام السياسي.

ويغدو التنظيم المالي مهمة أيسر كثيرا عندما يستخدم قدرة المشتركين في السوق على الرصد والانضباط. ومن العناصر الأساسية لتحسين نوعية وكفاءة انضباط السوق من أجل المؤسسات المالية ضمان دقة وتوافر المعلومات بشأن عمليات هذه المؤسسات. ولا يزال في إمكان البلدان النامية التي لديها معلومات وموارد بشرية ضعيفة وتفتقر إلى التنظيمات التكميلية التي تيسر رصد وتنفيذ معايير رأس المال، أن تستفيد من وسائل احتياط إضافية تسهل بدرجة أكبر ملاحظتها وتنفيذها. ومن أمثلة ذلك شروط وقواعد السيولة التي تتطلب من المنظمين اتخاذ إجراءات في ظل ظروف محددة جيدا.

وتؤثر خصخصة البنوك على كفاءة الخدمات المالية. وتبين تجارب البلدان فرادى أن التنظيم الفعال وسلامة الميزانية حاسمان لنجاح الخصخصة. والمنافسة تحسن الكفاءة وتزيد الحوافز من أجل الابتكار وتشجع على توسيع الفرص للحصول على التمويل. وتشير الدلائل الأخيرة إلى أن حصول الشركات الأصغر على التمويل لا يقلل من دخول الأجانب للسوق. وتوضع تجارب البلدان أن وجود نظام مصرفي كفء يتطلب نظاما يمكن منافسته - نظام يكون مفتوحا للدخول إليه والخروج منه - ولكنه لا ينطوي بالضرورة على مؤسسات منافسة كثيرة.

وحتى في النظم المالية الأكثر تطورا، تحدد مشكلات المعلومات والتكاليف الثابتة المرتفعة نسبيا لإقراض مبالغ صغيرة الحجم من فرص حصول الشركات الصغيرة والمؤسسات بالغة الصغر على التمويل. وفي هذا الصدد يمكن أن توفر المؤسسات التكميلية المساعدة اللازمة. ومن سبل تحسين فرص صغار المقترضين في الحصول على الأموال، تحسين القوانين الإضافية، وإنشاء مكاتب تسجيل إضافية، وتحسين المعلومات بشأن صغار المقترضين من خلال مكاتب سجلات الائتمان، وتقليل التكاليف من خلال استخدام نماذج الائتمان التي تعد بالحاسب الآلي.

ويناقش هذا الفصل كيف يتباين الهيكل المالي عبر البلدان، وأثر الهيكل المالي على النتائج الاقتصادية. وبعد ذلك ينظر في تنظيم البنوك، والملكية، والمنافسة في القطاع المصرفي، والمؤسسات التي ترمي إلى زيادة الحصول على خدمات الصرافة من قبل أولئك الذين تركوا خارجها حاليا. ويغطي الفصل الثالث أيضا القضايا المتعلقة بنمو سوق الأوراق المالية. ويغطي تقرير صدر مؤخرا من البنك الدولي مسألة الوسطاء الماليين غير المصرفيين ولكن هذه المسألة لم تبحث هنا<sup>(١٠)</sup>.

هل ينبغي أن ينشغل صانعو السياسة بما إذا كان تشجيع النمو وتخفيض أعداد الفقراء يركز على تنمية البنوك أو يركز على تنمية أسواق رأس المال؟ يحاج البعض بأن للبنوك ميزة على الأسواق عندما تكون المؤسسات المكملّة ضعيفة<sup>(١٥)</sup>. وحتى في البلدان التي بها نظامان قانوني ومحاسبي ضعيفان، وتنفيذ العقود فيها ضعيف، تستطيع البنوك القوية أن تجبر الشركات على الكشف عن المعلومات وسداد ديونها، مما يسهل التوسع الصناعي<sup>(١٦)</sup>. وبالعكس، فإن أسواق رأس المال المتطورة جيداً تكشف عن المعلومات سريعاً، مما يقلل من حوافز المستثمرين فرادى في الحصول على المعلومات. وقد يقلل هذا الحوافز على تحديد المشروعات المبتكرة، ويعرقل التخصيص الكفؤ للموارد<sup>(١٧)</sup>. وبالإضافة لذلك، فنظراً لأن المستثمرين يستطيعون أن يبيعوا أسهمهم بصورة غير مكلفة، فإن حوافزهم لرصد المديرين بصورة صارمة تتناقص، مما يعرقل رقابة الشركات والإنتاجية الوطنية<sup>(١٨)</sup>. ولكن أسواق الأوراق المالية توفر القدرة على تنويع المخاطر وتعديل أدوات إدارة المخاطر حسب الطلب. وقد تناولت البحوث الحديثة بإسهاب أهمية الهيكل المالي للتنمية الاقتصادية. وتبين الاستقصاءات على مستوى البلد والصناعة والشركة جميعها أنه عند مستوى معين من التنمية، فإن التمييز بين البلدان حسب الهيكل المالي لا يساعد في تفسير الفروق عبر البلدان في النمو طويل الأجل للناجى المحلى الإجمالى، والأداء الصناعى، وإقامة الشركات الجديدة، واستخدام الشركات لأموال خارجية، أو نمو الشركات<sup>(١٩)</sup>.

### هل ينبغي لصانعى السياسة تعزيز

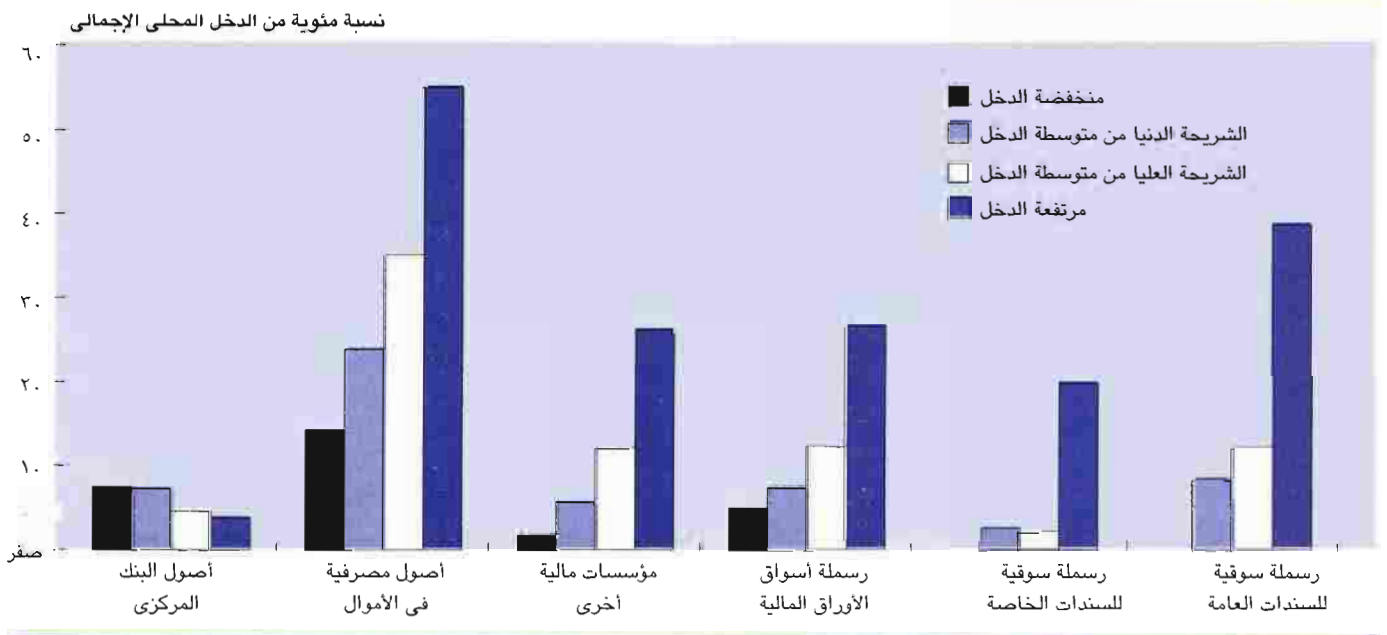
#### النظم المالية المستندة إلى البنوك أو المستندة إلى السوق؟

مع تطور الاقتصادات، تتغير احتياجات مستخدمي الخدمات المالية ومقدميها. وقد أصبح التمويل غير الرسمي أقل أهمية، كما أن استثمارات رأس المال الممولة ذاتياً تفسح الطريق أولاً للتمويل بالدين بوساطة البنوك وبعد ذلك لنشوء أسواق رأس المال، وذلك كأدوات إضافية لحشد الأموال الخارجية (الشكل ٤ - ١)<sup>(١١)</sup>. ورغم أن البنوك تهيمن على معظم النظم المالية الرسمية، فإن الأهمية النسبية لسوق الأوراق المالية تنزع إلى الازدياد مع مستوى التنمية (الإطار ٤ - ٢)<sup>(١٢)</sup>. غير أنه يتم الحصول على تمويل من قروض البنوك أكثر مما يتم الحصول عليه من بيع الأسهم، حتى في البلدان الصناعية<sup>(١٣)</sup>.

وقد تجادل الاقتصاديون حول دور الهيكل المالي - مزايا ومساوئ النظم المالية المستندة للبنوك بالنسبة للنظم المستندة إلى الأسواق - لأكثر من قرن. ففي نهاية القرن التاسع عشر حاج الاقتصاديون الألمان بأن النظم المالية الألمانية المستندة إلى البنوك ساعدت ألمانيا على تخطي المملكة المتحدة كدولة صناعية. وخلال القرن العشرين امتد الجدل إلى الولايات المتحدة واليابان<sup>(١٤)</sup>. وحديثاً جداً تطلبت مسألة التصميم الكلى للنظم المالية عناية صانعى السياسة، مع الحاجة الملحة إلى تصميم نظم مالية في كثير من الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال.

الشكل ٤ - ١

#### تطوير النظم المالية عبر مجموعات الدخل



## الإطار ٢-٤

## يختلف الهيكل المالي عبر البلدان: تلعب المعلومات الأفضل والنظم القانونية التي تحمي حقوق الملكية دورا في هذا المجال

أنشأت دراسة صدرت مؤخرا من البنك الدولي قاعدة بيانات بدأت من الستينيات بشأن الأسواق المالية والوسطاء في أكثر من ١٠٠ بلد. ووضعت الدراسة عددا من المؤشرات التي تقيس الحجم النسبي، والنشاط، والكفاءة بالنسبة إلى الوسطاء الماليين والأسواق المالية. وتشير هذه الدلائل عموما إلى نزوع النظم المالية إلى أن تصبح أكثر استنادا إلى السوق كلما أصبحت البلدان أكثر ثراء. ويمثل الجدول مقياس النشاط النسبي للهيكل المالي ويبين أن البلدان يمكن تصنيفها كبلدان تستند إلى السوق، إما لأن بها أسواقا شديدة السيولة (كما هي حالة الولايات المتحدة) أو لأن قطاعاتها المصرفية ضعيفة التطور (المكسيك وتركيا). وعلى قدر ما تساعد قوانين البلد حاملي الأسهم المحتملين على الشعور بالثقة بشأن حقوق الملكية والاقتراع الخاصة بهم دون خوف من الفساد، وعلى قدر ما تكون المعلومات شاملة ومرتبعة النوعية بشأن الشركات متوافرة للمستثمرين الخارجيين، تنزع النظم المالية لتكون أكثر استنادا إلى السوق.

## الهيكل المالي عبر البلدان

البلد	الناتج المحلي الإجمالي (نسبة مئوية)	الائتمان المصرفي/ الناتج المحلي الإجمالي (نسبة مئوية)	الهيكل النشاط
ألمانيا	١٨,٧	٨٥,٧	٠,٦٦١
تايلند	٢٠,٣	٥١,١	٠,٤٠١
تركيا	٦,٢	١٢,٩	٠,٣٦٨
المكسيك	٦,٣	١٤,٨	٠,٣٧١
نيجيريا	٠,٣	١٢,٥	٢,٦١٩
الهند	٤,٨	٢٤,١	٠,٧٠١
الولايات المتحدة	٣٤,٤	٦٥,٢	٠,٢٧٧
اليابان	٣٨,٣	١٠٣,٩	٠,٤٣٣

ملاحظة: القيمة المتداولة = قيمة كل الأسهم المتداولة في البورصة كحصة الناتج المحلي الإجمالي. الائتمان المصرفي/ الناتج المحلي الإجمالي = مطالبات البنوك التجارية على القطاع الخاص. كحصة من الناتج المحلي الإجمالي. الهيكل/ النشاط = لوغاريتم (الائتمان المصرفي/ القيمة المتداولة).

المصدر: Beck, Demirgüç - Kunt, and Levine 2000a; Demirgüç-Kunt and Levine forthcoming.

قوية لحقوق حملة الأسهم الأقلية، ومعلومات عامة جيدة، ونظما جيدة للمحاسبة، ومستويات متدنية من الفساد لكي تتطور.

وبصفة عامة لا تتغير الهياكل المالية بسرعة، غير أن هناك استثناءات. فعلى سبيل المثال شهدت إندونيسيا وتركيا تغيرات في هياكلها المالية نظرا للنمو السريع في أسواق الأوراق المالية بها خلال الثمانينيات عقب التحرير المالي. وتمثل جمهورية كوريا استثناء مرموقا آخر بسبب التطور السريع في قطاعها المالي غير المصرفي حيث لم تطبق التنظيمات المصرفية الحكومية الصارمة. وفي شيلي شهدت أيضا جبهات الوساطة المالية غير المصرفية وسوق الأوراق المالية تطورا سريعا في أوائل الثمانينيات، ويرجع ذلك أساسا إلى خصخصة نظام المعاشات<sup>(٢٠)</sup>. ولا تنجح عادة الجهود التي تبذل لتغيير الهيكل المالي بين عشية وضحاها. ولم يكن كثير من المحاولات التي بذلت لإنشاء أسواق للأوراق المالية في عديد من الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال وفي البلدان الأفريقية في الأوقات الأخيرة جد ناجحة لأن الآليات القانونية والمعلوماتية والتنفيذية الكامنة وراءها لم تكن منظورة (الإطار ٤ - ٣).

ومن المحتمل أن تغدو السياسات الرامية إلى تشجيع التنمية المالية أكثر كفاءة إذا وجهت الجهود صوب خلق بيئة قانونية وتنظيمية لدعم التطور الطبيعي للهيكل المالي. ويتوقف تطور النظام المالي بصورة حاسمة على حماية الملكية الخاصة. وقد بيّنت الدراسات التي أجريت مؤخرا أن الحماية القانونية لحملة أسهم

## الإطار ٣-٤

## تشجيع أسواق الأوراق المالية في البلدان النامية

عندما تغدو البلدان أكثر غنى، تصبح للأسر الأكثر ثراء والشركات احتياجات مالية أكثر تعقيدا، وتنشأ الأسواق المالية لتلبية هذه الاحتياجات. ولكن هذه ليست هي القصة الكاملة. فلماذا، مثلا توجد لدى الهند سوق للأوراق المالية في حين تجد البلدان الأخرى منخفضة الدخل صعوبة في إنشاء سوق من هذا النوع؟

وشمة أمثلة كثيرة للجهود الفاشلة في إنشاء أسواق للأوراق المالية ففي أوائل منتصف التسعينيات لم يثبت نجاح الجهود التي بذلت لإنشاء أسواق للأوراق المالية في غامبيا وتنزانيا. فقد أنشأت كل من هاتين الدولتين سوقين للأوراق المالية وعينا موظفين فيهما. بيد أنه لم يكن هناك سوى عدد قليل من الشركات المسجلة بهما وعدد قليل من المبادلات في السوق بحيث لم تستطع هاتان السوقان توليد العائدات اللازمة للاكتفاء الذاتي.

والى جانب الاختلافات في الدخل، فإن بعض الاختلافات في الخبرة يمكن تفسيرها بالاختلافات في النظم القانونية، وتوافر ونوعية المعلومات، والفساد. إن الدخل المنخفض، والقوانين والتنظيمات غير الكافية، ومشكلات المعلومات، والفساد، والافتقار إلى التنفيذ، تلعب كلها دورا في عرقلة تطور سوق الأوراق المالية.

غير أن الهيكل المالي ينزع إلى التغير خلال عملية التنمية، لأن للبنوك والأسواق اشتراطات مختلفة بشأن المعلومات وتنفيذ العقود لكي تؤدي وظيفتها بكفاءة. فعلى سبيل المثال فإن المعلومات التي يجمعها البنك تكون خاصة، ويتم جمعها بفضل علاقته مع العملاء فرادى، وهي لا تعتمد بالضرورة على مؤسسات تكميلية، مثل معايير المحاسبة. وبمجرد أن تطرح البنوك استثمارا في شركة ما، فإنها تستخدم التهديد بوقف الائتمان في المستقبل من أجل التنفيذ. وعلى العكس، فإن أسواق الأسهم تتطلب حماية



وتقليديا استخدم منظمو البنوك في كثير من البلدان النامية التنظيم المالي أساسا كوسيلة لتحقيق أهداف معينة للتنمية. وركزوا على التنظيمات التي تؤثر على توزيع الائتمان، في حين لم يوجهوا سوى القليل من الاهتمام لنواحي الرقابة المتعلقة بالتحوط. وقد قوض ذلك كفاءة واستقرار النظم المالية، وتركها عرضة للمعاناة من الصدمات الاقتصادية. وعقب موجة الأزمات الاقتصادية التي أصابت البلدان النامية في الثمانينيات، حدث تحول في السياسة التنظيمية. واليوم، أصبح هدف التنظيم المالي الحديث هو إلى حد كبير التنظيم التحوطي لدعم نظام مالي كفء وآمن ومستقر.

والمتوقع أن يعزز التنظيم التحوطي الاستقرار المنتظم. ويعمل المشرفون الرسميون كمراقبين مفوضين نيابة عن المودعين، ويحاولون التغلب على مشكلات المعلومات التي قد تتجاوز موارد الأفراد. ومع ذلك، فإن الفيض الأخير من الأزمات المالية - التي تفاقمته حدتها بسبب الروابط المالية الدولية - كان له عواقب قاسية على النمو وتخفيض أعداد الفقراء. وقد جددت هذه الأزمات الاهتمام بتحسين التنظيم المالي من خلال وضع معايير دولية في تنظيم البنوك والإشراف عليها.

#### الحد من هشاشة النظم المالية

النظم المالية هشة لأن المؤسسات والأسواق المالية تعمل في مجال تجميع المخاطر وتسعيرها وتداولها. وتحظى المؤسسات المالية في هذا بمكانة كبيرة لأنها أقدر من الأفراد. على جمع وتقييم ورصد المعلومات. ولكن هذا التخصص له تكلفة. والمؤسسات المالية ليست فقط عرضة للمعاناة من المخاطر التي تتحملها فعلا، ولكن أيضا بسبب تصورات المشتركين في السوق فرادى لهذه المخاطر والتغيرات في التصورات يمكن أن تؤدي إلى تقلبات كبيرة في أسعار الأصول. والبنوك هي الجانب الأكثر هشاشة في النظام المالي نظرا لطبيعة ديونها المتمثلة في أنها «تحت الطلب»، مما يجعلها عرضة لعمليات سحب مفاجئة.

وفي كثير من البلدان وضع صانعو السياسة سياسات لشبكات الأمان للتصدى لهشاشة النظم المالية - وخاصة لمنع التدافع على سحب الودائع من البنوك، وخسائر رأس مال البنوك، وإخفاق البنوك. والتنظيم التحوطي عنصر مهم في شبكة الأمان. إن معايير كفاية رأس المال، وتصنيف القروض، وتوفير وتكوين احتياطي لخسائر الفائدة وتعليقها، والحدود المفروضة على الإقراض، والقيود على الإقراض المرتبط بشروط، كل هذا يمثل عناصر حاسمة في التنظيم التحوطي. ويعتبر تأمين الودائع عنصرا مهما آخر في شبكة الأمان.

وترمي شبكات الأمان إلى خفض احتمال حدوث أزمات وذلك بتقليل حوافز المصرفيين للدخول في مخاطر، وتقليل حوافز المودعين لسحب أموالهم - وبذلك تصون البنوك من عمليات

الأقلية والدائنين محدد أساسي في التنمية المالية عبر البلدان. وتؤكد دراسة أخيرة للبنك الدولي أن التقاليد القانونية لعبت دورا مهما في التأثير على التنمية المالية<sup>(٢١)</sup>. ويتطلب إنشاء مؤسسات مالية من صانعي السياسة التركيز على الأمور الأساسية التالية: حقوق الملكية وإنفاذ هذه الحقوق. ويصدق هذا مهما يكن مستوى الدخل وبصرف النظر عن البيئة السياسية والاقتصادية الكلية للبلد. وفي وسع البلدان تعديل جوانب نظمها القانونية ونستطيع موازنة النظم القانونية فيها لجعل تنفيذ العقود أكثر كفاءة وأكثر قابلية للتكهن به (الفصل السادس).

وقد أثرت الاختلافات السياسية المتصلة بالقوة النسبية للدولة وحائزي الملكية الخاصة على تكوين التقاليد القانونية. فالنظم السياسية غير المركزية، مثلا، قد تعمل على تعويض نزوع الحكومات المركزية للسيطرة على الأسواق وإجهاض المنافسة. وفي أوروبا قمعت الحكومات قوى السوق استجابة للكساد الكبير. وشمة محاولات مماثلة بذلت في المملكة المتحدة والولايات المتحدة ولم تنجح. وهناك مثال آخر هو الحكومة اليابانية شبه العسكرية في الثلاثينيات التي استطاعت قمع أسواق السندات والأوراق المالية وإرغام البنوك الصغيرة على الاندماج مع البنوك الكبيرة في محاولة لتوجيه الائتمان صوب الصناعات المتصلة بالشؤون العسكرية، وأحيانا تستطيع الأزمات الاقتصادية الحادة أن تقوض قوة السياسيين أصحاب النفوذ وتشجيع الإصلاحات، كما تبين مثلا تجربة شيلي في أواخر السبعينيات.

وتواجه البلدان عوامل مؤثرة أخرى تؤثر في تنمية مؤسساتها المالية. فعلى سبيل المثال، قد تواجه البلدان الأكثر انفتاحا على التجارة وتدفقات رأس المال مستويات أعلى من المنافسة، مما يشجع تحسين المؤسسات بصرف النظر عن منشئها القانوني أو السياسي أو الاستعماري. وتؤيد دراسات الحالة والتجربة عبر البلدان وجهة النظر القائلة إن الانفتاح التجاري له تأثير إيجابي على تنمية المؤسسات المالية، بصرف النظر عن المؤثرات التاريخية. إن الاقتصادات الأكثر انفتاحا، فيما يتعلق بالتجارة وأسواق رأس المال وتدفقات المعلومات (الفصول الأول والثالث والعاشر) والأسواق الأكثر قدرة على المنافسة (الفصل السابع) سوف تشهد تنمية أسرع في الطلب على المؤسسات وستعمل على تحسين أداء المؤسسات القائمة.

#### ما هو الشكل الذي ينبغي أن يأخذه التنظيم المالي؟

طالما كانت هناك بنوك، كانت هناك أيضا حكومات لوضع قواعد لها، والحفاظ على نقاء سك العملة، والاحتفاظ باحتياطيات كبيرة، والحد من أسعار الفائدة، وتوفير الائتمان للحكومة أو الأطراف المحظوظة.

وفى وسع المراقبين الخارجيين للمؤسسات المالية أن يكملوا إشراف المنظمين ويمكن استخدام القطاع الخاص لتوسيع نطاق قدرة المنظم عندما لا تقوض التنظيمات وسياسات شبكات القواعد والأمان حوافز قوى القطاع الخاص الفاعلة للإشراف. ويملك دائنو المؤسسات المالية الخارجيون الحافز من عرض، وجمع، واستخدام المعلومات المتعلقة بالمؤسسات المالية حين تواجه أموالهم الخاصة أية مخاطر. يشمل هؤلاء الراصدون،

التدافع لسحب الودائع منها. ولسوء الحظ، أن جعل المودعين أقل حساسية تجاه مخاطر البنوك له عواقب غير مقصودة. ونظرا لأن التكلفة التي تتحملها البنوك لاجتذاب الأموال لم تعد تعتمد على درجة الخطورة في حوافز أصولها، فإن المصرفيين يواجهون حوافز لتحمل مخاطر مفرطة («مخاطر معنوية»). وتبلغ هذه الحوافز لتحمل مخاطر مفرطة من جانب البنوك أقصاها خلال أوقات الصدمات الاقتصادية المعاكسة حين يصبح المزيد من

## ٨٢ تقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٢

### الإطار ٤-٥

#### دور الديون الثانوية في تحقيق المصادقية: حالة الأرجنتين

وقد يكون من الصعب تنفيذ تنظيمات الديون الثانوية. إن أسواق رأس المال النامية ضحلة وتنقصها السيولة. والأهم هو أنه قد يكون من الصعب ضمان ألا يكون المقترضون والدائنون أطرافا مرتبطة ببعضها البعض. ومع ذلك فإنه كجزء من الإصلاحات التنظيمية الرامية إلى تعزيز أمان وسلامة صناعته المصرفية في أعقاب الاضطراب المالي الذي حدث في الفترة ٩٤ - ١٩٩٥ بعد خفض قيمة البيزو المكسيكي، وضع البنك الأرجنتيني المركزي تنظيما للدين الثانوي في ١٩٩٦ أصبح ساريا في ١٩٩٨.

وقد بحثت دراسة حديثة كيف يعمل تنظيم الدين الثانوي في التطبيق، ويحلل خصائص البنوك طبقا لردود أفعالها تجاه التنظيم. وتبين النتائج أن البنوك التي استطاعت التلازم مع التنظيم هي القوية نسبيا والأقل عرضة للمخاطر. وربما كان الأهم، هو أن التنظيم يجعل من الواضح لكل الأطراف أن المشرفين يستطيعون اكتشاف فشل التوافق مع قواعد الدين الثانوي، وهذا ينطوي على فائدة تعزيز الانضباط المفروض على المشرفين. ولكن كان من الصعب ضمان التنفيذ السليم لقواعد الدين الثانوي فإنه يبدو أن استخدامه لتعزيز الرقابة التنظيمية والحوافز يبشر بنتائج طيبة خاصة في البلدان متوسطة الدخل.

إن مطالبة البنوك بالاحتفاظ بنسبة الدين الثانوي في حدها الأدنى وتنظيم سمات مثل أجل الاستحقاق والحد الأقصى للعائد المسموح به بفرض انضباطا سوقيا على البنوك ويحد من حوافز البنوك على القيام بالمخاطرة. والبنوك التي تقوم بمخاطرة مفرطة تجد صعوبة في بيع ديونها الثانوية وتضطر إلى تقليص أصولها المعرضة للمخاطر أو إصدار رأس مال جديد لأرضاء أصحاب ديونها من القطاع الخاص. ولذا فإن الديون الثانوية تعطي إشارات مفيدة للمشرفين على البنوك.

وبالنسبة للبنوك الصغيرة، يمكن أن تأخذ الديون الثانوية شكل ودائع غير مؤمن عليها تحوزها البنوك المحلية الكبيرة أو البنوك الأجنبية. وبالنسبة للبنوك الكبيرة، تشمل الديون الثانوية أذونات تصدرها أسواق رأس المال الدولية أو البنوك الأجنبية. وإذا كان أجل سداد الديون الثانوية محدودا، فإن ذلك يرغم البنوك على أن تكون جهات إصدار منتظمة، توفر معلومات منتظمة عن السوق للمستثمرين والمتنظمين. وتحد سقوف الفائدة من المخاطر التي يمكن أن تتحملها البنوك، نظرا لأنها لا تستطيع دفع أسعار فائدة أعلى من الحد المسموح به لتعويض المخاطر الإضافية. وإذا كانت أداة الدين الثانوي متجانسة نسبيا، فإن الأسعار التي تتداول بها يمكن مقارنتها عبر البنوك، مما ييسر الرصد.

المصدر: Calomiris 1996; Calomiris and Powell 2000.

خشية أن يلحق ذلك أضرارا بالبنوك. غير أن المعلومات التي يحتاج إليها المشرفون يمكن أن تستخدم لتحسين التكهات بالمشكلات المالية مستقبلا وتلك المتعلقة بالتنمية الاقتصادية. كما يوفر توحيد السياسة النقدية والإشراف أيضا فرصة للاقتصاد في رأس مال بشري نادر. وفي البلدان التي بها نظام سوقي ضعيف، وتدفعات محدودة للمعلومات، ومستويات منخفضة من الموارد البشرية، قد لا يكون من المستصوب الاحتفاظ بالإشراف في البنك المركزي. وبصرف النظر عن الترتيبات المؤسسية، فإن استقلال جهة الإشراف في مهامها التنظيمية والتقاسم الواسع للمعلومات بين السلطة النقدية والسلطة الإشرافية أمران حيويان لتحقيق إشراف فعال.

ومع ذلك، ورغم كل الجهود، فإنه من الصعب بوجه عام توفير منظمين لديهم حوافز ملائمة، حيث إن أهدافهم تنزع إلى التعدد. وأحد الحلول الممكنة هو تقليل المشكلات الحافزة بإدخال قواعد

بزيادة جوهريّة في الأجر، فأنه حتى تلك القيود تجعل اجتذاب موظفين مؤهلين أكثر صعوبة.

ويؤثر أيضا تنظيم سلطة الإشراف على الحوافز التي يواجهها المنظمون وعلى قدرتهم على مقاومة الضغوط السياسية. ويتطلب الأداء السليم لسلطة الإشراف الحماية من الضغوط السياسية. وفي معظم البلدان يقع الإشراف على المؤسسات المالية تحت سلطة البنك المركزي، وهو عموما إحدى الهيئات الأكثر استقلالا في النظام. غير أنه تبين وفقا لمسح أجراه المعهد الدولي للمصرفيين لسبعين بلدا أنه في ثلث البلدان تقريبا تتولى الإشراف على مؤسسات الائتمان وكالات مستقلة عن البنك المركزي<sup>(٢٦)</sup>.

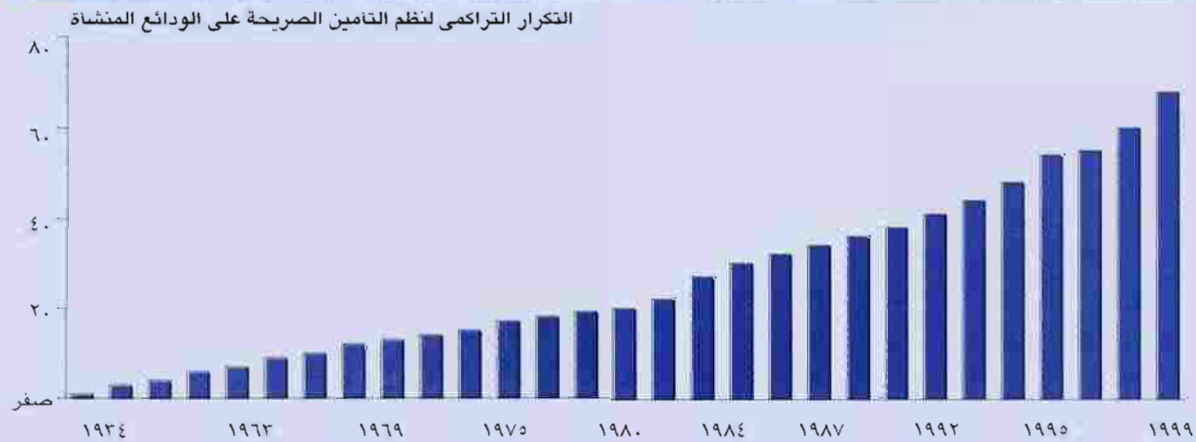
وقد أدى عدم وضوح الحدود في الخدمات المالية، رغم أن ذلك أقل شيوعا، إلى تزايد الاتجاه لتوحيد الإشراف على كل المؤسسات المالية تحت وكالة إشرافية واحدة. والمثالب المحتملة لوجود وكالة واحدة تشمل صعوبات الاحتفاظ بالاستقلال وإبعاد

ويبين هذا البحث أن المشروعات الصريحة للتأمين على الودائع يمكن أن تؤدي إلى الإفراط في تحمل المخاطر، وتقليل الانضباط الذي يفرضه السوق، وزيادة الهشاشة المالية في بلدان مؤسساتها التكميلية ضعيفة، بما في ذلك التنظيم والإشراف الضعيف، وضعف القدرة على تنفيذ العقود وارتفاع مستويات الفساد. ويبين البحث أنه ما لم تكن البيئة المؤسسية في مجملها قوية، فإن التأمين الصريح على الودائع لا يؤدي إلى زيادة الثقة في النظام المالي وإلى زيادة التنمية المالية. ويبيّن تحليل ملامح التصميمات فرادى أن الاحتفاظ بنطاق ضيق ومنخفض للتغطية يقلل مشكلات المخاطر المعنوية. فعلى سبيل المثال قد تحقق منافع من الإبقاء على حدود التغطية دون مستوى نصيب الفرد في الناتج المحلي الإجمالي بمرة أو مرتين. إن إدخال عناصر من التأمين المشترك مثل أصحاب الديون الثانوية دون أي تأمين، وتوافر فرص الحصول على الأموال (ولكن ليس بالضرورة تكديس مبالغ كبيرة يمكن إساءة استخدامها)، وإشراك البنوك في الإدارة والرصد، يعتبر من العناصر التي يمكنها بالمثل تقليل المخاطر المعنوية. إن لهذه النتائج آثاراً مهمة في السياسة. وبدون تنمية كافية للمؤسسات التكميلية، توجد مخاطر حقيقية من أن يؤدي التأمين على الودائع إلى زيادة احتمال حدوث أزمات مما يؤدي إلى سوء أداء الأسواق المالية. ومن سوء الحظ، أن الكثير ممن أخذوا أخيراً بهذه المشروعات، كانوا تلك البلدان ذات المؤسسات التكميلية الضعيفة.

تتكون شبكات أمن البنوك من عناصر مختلفة. مثل وجود مقرض الملاذ الأخير، والحل بسبب الإعسار، والتنظيم والإشراف التحوطي، وتأمين الودائع. ومن الصعب تصميم وتشغيل شبكة أمان للمصارف لأنها يجب أن توازن بين الأهداف المتعارضة لتوقي الأزمات المالية التي يمكن أن تعظم الصدمات الاقتصادية وتحاشي مشكلات المخاطر المعنوية التي تخلق ممارسات مصرفية غير حكيمة. ويعتبر إيجاد التوازن السليم بين منع الأزمات وتحقيق انضباط السوق أهم تحدٍ يواجه صانعي السياسة.

إن التأمين على الودائع الذي يضمن حقوق ملكية معينة بالنسبة للمودعين عنصر مهم في شبكة الأمان ونظراً لأن الحكومات تجد أنه من الصعب الوصول للالتزام بحظي بالمصداقية يستبعد التأمين اللاحق بعد إخفاق البنك فإن مشروعات تأمين الودائع الصريحة أو الضمنية جزء مهم من شبكة أمان كل بلد. وقد ازداد في السنوات الأخيرة عدد البلدان التي تأخذ بمشروعات صريحة للتأمين إن مسألة ما إذا كان ينبغي الأخذ بنظام صريح ونوع ذلك النظام الذي يتم الأخذ به مسألتان حاسمتان في تصميم شبكات الأمان. وقد بدأ مشروع حديث للبنك الدولي في الإجابة عن عديد من الأسئلة الرئيسية فيما يتعلق بأثر التأمين على الودائع على استقرار القطاع المالي، أو قدرة الأسواق على فرض الانضباط على البنوك. وعلى التنمية المالية. باستخدام قاعدة بيانات واسعة تشمل مشروعات التأمين على الودائع ولامح تعميمها حول العالم.

#### نمو تأمين الودائع الصريح في أنحاء العالم، ٣٤ - ١٩٩٩



المصدر: Cull, Senbet, and Sorge 2000; Demirgüç-Kunt and Detragiache 2000; Demirgüç-Kunt and Huijzinga 2000; Demirgüç-Kunt and Sobaci 2000; Kane 2000.

أجراه البنك الدولي عن المشرفين على البنوك حول العالم أن البلدان النامية تواجه صعوبة أكبر في الاحتفاظ بالمشرفين فيها<sup>(٢٥)</sup>.

وتدافع هذه الملاحظات عن زيادة رواتب المشرفين وقصر عملهم على القطاع المصرفي بعد انتهاء خدمتهم في القطاع العام. غير أنه مالم تصطبح القيود على وظائف في المستقبل مصحوبة

تصرف المشرفين إلى أن تكون غير كافية. ويجعل ضعف الأجر من الصعب اجتذاب موظفين مؤهلين والارتقاء بمستويات المهارة. وتخلق إمكانية حصول القائمين على التنظيم في نهاية حياتهم الوظيفية على وظائف مرتفعة الدخل في القطاع الخاص حوافز للفساد. وفروق الأجور بين القطاعين العام والخاص موجودة في البلدان الغنية وكذلك في البلدان النامية، ولكن تبين من مسح



## الإطار ٤-٥

## دور الديون الثانوية فى تحقيق المصادقية: حالة الأرجنتين

وقد يكون من الصعب تنفيذ تنظيمات الديون الثانوية. إن أسواق رأس المال النامية ضحلة وتنقصها السيولة. والأهم هو أنه قد يكون من الصعب ضمان ألا يكون المقترضون والدائنون أطرافا مرتبطة ببعضها البعض. ومع ذلك فإنه كجزء من الإصلاحات التنظيمية الرامية إلى تعزيز أمان وسلامة صناعته المصرفية فى أعقاب الاضطراب المالى الذى حدث فى الفترة ٩٤ - ١٩٩٥ بعد خفض قيمة البيزو المكسيكى، وضع البنك الأرجنتيني المركزى تنظيما للدين الثانوى فى ١٩٩٦ أصبح ساريا فى ١٩٩٨.

وقد بحثت دراسة حديثة كيف يعمل تنظيم الدين الثانوى فى التطبيق، ويحلل خصائص البنوك طبقا لردود أفعالها تجاه التنظيم. وتبين النتائج أن البنوك التى استطاعت التلاؤم مع التنظيم هى القوية نسبيا والأقل عرضة للمخاطر. وربما كان الأهم، هو أن التنظيم يجعل من الواضح لكل الأطراف أن المشرفين يستطيعون اكتشاف فشل التوازن مع قواعد الدين الثانوى. وهذا ينطوى على فائدة تعزيز الانضباط المفروض على المشرفين. ولكن كان من الصعب ضمان التنفيذ السليم لقواعد الدين الثانوى فإنه يبدو أن استخدامه لتعزيز الرقابة التنظيمية والحوافز ييشر بنتائج طيبة خاصة فى البلدان متوسطة الدخل.

إن مطالبة البنوك بالاحتفاظ بنسبة الدين الثانوى فى حدها الأدنى وتنظيم سمات مثل أجل الاستحقاق والحد الأقصى للعائد المسموح به بغرض انضباطا سوقيا على البنوك ويحد من حوافز البنوك على القيام بالمخاطرة. والبنوك التى تقوم بمخاطرة مفرطة تجد صعوبة فى بيع ديونها الثانوية وتضطر إلى تقليص أصولها المعرضة للمخاطر أو إصدار رأس مال جديد لأرضاء أصحاب ديونها من القطاع الخاص. ولذا فإن الديون الثانوية تعطى إشارات مفيدة للمشرفين على البنوك.

وبالنسبة للبنوك الصغيرة، يمكن أن تأخذ الديون الثانوية شكل ودائع غير مؤمن عليها تحوزها البنوك المحلية الكبيرة أو البنوك الأجنبية. وبالنسبة للبنوك الكبيرة، تشمل الديون الثانوية أدوات تصدرها أسواق رأس المال الدولية أو البنوك الأجنبية. وإذا كان أجل سداد الديون الثانوية محدودا، فإن ذلك يرغم البنوك على أن تكون جهات إصدار منتظمة، توفر معلومات منتظمة عن السوق للمستثمرين والمنتظمين. وتحد سقف الفائدة من المخاطر التى يمكن أن تتحملها البنوك، نظرا لأنها لا تستطيع دفع أسعار فائدة أعلى من الحد المسموح به لتعويض المخاطر الإضافية. وإذا كانت أداة الدين الثانوى متجانسة نسبيا، فإن الأسعار التى تتداول بها يمكن مقارنتها عبر البنوك، مما ييسر الرصد.

المصدر: Calomiris 1996; Calomiris and Powell 2000.

خشية أن يلحق ذلك أضرارا بالبنوك. غير أن المعلومات التى يحتاج إليها المشرفون يمكن أن تستخدم لتحسين التكهانات بالمشكلات المالية مستقبلا وتلك المتعلقة بالتنمية الاقتصادية. كما يوفر توحيد السياسة النقدية والإشراف أيضا فرصة للاقتصاد فى رأس مال بشرى نادر. وفى البلدان التى بها نظام سوقى ضعيف، وتدفعات محدودة للمعلومات، ومستويات منخفضة من الموارد البشرية، قد لا يكون من المستصوب الاحتفاظ بالإشراف فى البنك المركزى. وبصرف النظر عن الترتيبات المؤسسية، فإن استقلال جهة الإشراف فى مهامها التنظيمية والتقسام الواسع للمعلومات بين السلطة النقدية والسلطة الإشرافية أمران حيويان لتحقيق إشراف فعال.

ومع ذلك، ورغم كل الجهود، فإنه من الصعب بوجه عام توفير منظمين لديهم حوافز ملائمة، حيث إن أهدافهم تنزع إلى التعدد. وأحد الحلول الممكنة هو تقليل المشكلات الحافزة بإدخال قواعد لتقييد أيدى المشرفين وتقليل حريتهم فى التصرف من خلال «إجراءات تصحيحية عاجلة» إجبارية ينبغى اتباعها فى ظروف معينة. وعلى سبيل المثال، فإنه عند التعامل مع بنوك ضعيفة، أصبح من الشائع بشكل متزايد التوصية بأن تأخذ البلدان إجراءات تصحيحية عاجلة ونهج هيكلي للتدخل المبكر يماثل ذلك الذى يتجسد فى تشريع الولايات المتحدة. وهذا النهج يتطلب استجابات مهيكلية ومحددة سلفا ومعلنة علنا من قبل المنظمين

بزيادة جوهريّة فى الأجر، فإنه حتى تلك القيود تجعل اجتذاب موظفين مؤهلين أكثر صعوبة.

ويؤثر أيضا تنظيم سلطة الإشراف على الحوافز التى يواجهها المنظمون وعلى قدرتهم على مقاومة الضغوط السياسية. ويتطلب الأداء السليم لسلطة الإشراف الحماية من الضغوط السياسية. وفى معظم البلدان يقع الإشراف على المؤسسات المالية تحت سلطة البنك المركزى، وهو عموما إحدى الهيئات الأكثر استقلالا فى النظام. غير أنه تبين وفقا لمسح أجراه المعهد الدولى للمصرفيين لسبعين بلدا أنه فى ثلث البلدان تقريبا تتولى الإشراف على مؤسسات الائتمان وكالات مستقلة عن البنك المركزى<sup>(٢٦)</sup>.

وقد أدى عدم وضوح الحدود فى الخدمات المالية، رغم أن ذلك أقل شيوعا، إلى تزايد الاتجاه لتوحيد الإشراف على كل المؤسسات المالية تحت وكالة إشرافية واحدة. والمثالب المحتملة لوجود وكالة واحدة تشمل صعوبات الاحتفاظ بالاستقلال وإبعاد المنافسة المعنية بين المنظمين (الإطار ٤ - ٦).

وثمة سؤال آخر يتعلق بما إذا كان يتعين إدراج الإشراف التحوطى، وكذلك السياسة النقدية، فى مسؤوليات البنك المركزى. والنقد الأكثر شيوعا لتوحيد السياسة النقدية والإشراف هو أن ذلك يمكن أن يخلق تضاربا فى المصالح. وقد يعزف البنك المركزى عن رفع أسعار الفائدة لكبح جماح التضخم



التقرير. فالقواعد غير المرنة قد تعرقل القدرة على ممارسة الإشراف. وثمة مشكلة أخرى وهي أن تطبيق هذه القواعد في البلدان الفقيرة يواجه تعقيدات تقييم رأس المال (انظر المناقشة أدناه). وفي هذه الحالات قد تفسد الحاجة إلى مؤشرات أبسط - مثل عدم القدرة على الدفع - يكون من الأسير مراقبتها وتجعل عدم الامتثال واضحا. وقد تحقق مثل هذه القواعد شفافية أكبر، وقد تساعد المشرفين على مقاومة الضغوط السياسية، وقد تكون ملائمة بوجه خاص حيثما تكون نوعية الإشراف ضعيفة.

مرة أخرى تؤكد مشكلات الحوافز التنظيمية أهمية استخدام القطاع الخاص لتوسيع نطاق عمل المنظمين. ويعتبر إعلام الرأي العام بالحفاظ على تدفق مفتوح لمعلومات موثوق بها عنصرا أساسيا لدفع الرأي العام إلى عدم التسامح تجاه ضعف العمل المصرفي والأداء الضعيف لجهات التنظيم وخلق الطلب لإجراء إصلاحات مؤسسية. ومع تزايد الوعي العام، تقل أيضا الضغوط السياسية التي تعرقل عمل النظام المصرفي.

#### المعايير الدولية

شملت الاستجابة للأزمات المالية الأخيرة وضع معايير دولية لتنظيم البنوك والإشراف عليها. ومعايرة التنظيم والإشراف يمكن أن يكون لها بالتأكيد فوائد بالقدر الذي تقلل به مشكلات المعلومات وتحسن وصول مؤسسات البلدان النامية إلى النظام المالي الدولي. فعلى سبيل المثال، فإنه في الوقت الذي عقدت فيه اتفاقية بازل في ١٩٨٨. التي أوصت بحد أدنى من نسبة كفاية رأس المال المرجح بالمخاطر يبلغ ٨ في المائة، كانت هناك بلدان نامية لم تكن لديها حتى اشتراطات لكفاية رأس المال. وبحلول ١٩٩٩، وتمشيا مع تزايد الانفتاح والروابط مع الأسواق الدولية، كان لدى ٧ فقط من الـ ١٠٣ بلدان التي قدمت تقارير حد أدنى من نسب رأس المال يقل عن ٨ في المائة. ويدعى أكثر من ٩٣ في المائة من البلدان أنه عدل نسب رأس المال إلى المخاطر تمشيا مع المبادئ التوجيهية لاتفاقية بازل.

غير أن البلدان النامية تنزع إلى أن تكون أكثر تباعدا عن الامتثال الكامل من البلدان الصناعية. ويتم الأخذ بالتنظيمات في البلدان النامية حتى رغم أن المشرفين بعوزهم تدفق المعلومات للتحقق من الامتثال، وهياكل الحوافز التي تساعد على كشف أن هذه المعلومات مفتقدة<sup>(٢٧)</sup>. وكما في حالة المعايير الدولية في مجالات أخرى، تنزع المعايير المالية أيضا إلى أن تعكس الأحوال السائدة في البلدان الصناعية. فعلى سبيل المثال فإنه في الاقتصادات النامية الأكثر تعرضا للآزمات قد يكون من المرغوب فيه وضع معايير أعلى لكفاية رأس المال. ولكن نظرا لمصاعب

#### الإطار ٤-٦

#### التصميم المؤسسي لجهات الإشراف على البنوك

في حين أن عدد وكالات الرقابة الوحيدة أخذ في التزايد، فإن مثل هذه الوكالات لا يزال استثناء. وحتى حزيران/يونيه ١٩٩٩ كانت ثمانية بلدان فقط - النمسا والدانمرك واليابان وجمهورية كوريا ومالطة والنرويج والسويد والمملكة المتحدة - لديها وكالات وحيدة للرقابة، وذلك من ٧٠ بلدا قام بمسحها المعهد الدولي للمصرفيين. وتعطى وكالات الرقابة الوحيدة هذه عادة وظائف التحوط وضمان سلامة السوق ويمكن أن تغطي أيضا المستهلكين ووظائف الرقابة على المنافسة.

وكالات الرقابة الوحيدة أحدث من أن تستطيع القيام بتحليل مفصل للتكاليف والمنافع. غير أنه يمكن بالتركيز فقط على الإشراف التحوطي عرض الحجج المتصورة. ومن الحجج التي تؤيد إنشاء مثل هذه الوكالات ما يلي:

- عدم وضوح الحدود في الخدمات المالية يجعل من الضروري وضع نهج موحدة ومتكاملة للتنظيم والإشراف.
- النسب المرتبط بذلك لشركات مالية متعددة الأنشطة والذي تستحقه وفورات الحجم والنطاق يتطلب نهجا تنظيميا مائلا.
- يمكن قيام وفورات الحجم والنطاق في التنظيم، وكذلك خفض تكاليف تقاسم المعلومات والتنسيق.
- إنشاء وكالات الرقابة الوحيدة يمكن أن يكون سبيلا لإنشاء بنية مؤسسية تكون أكثر استقلالا واحترافا وانعزالا عن الضغوط السياسية، من المشرفين الحاليين.
- وجود وكالة وحيدة للرقابة قد يقلل أيضا التكاليف التنظيمية للمؤسسات المالية حيث إنها لا تحتاج إلى التعامل مع وكالات عديدة.
- كما أن لوكالات الرقابة الوحيدة بعض المثلث المتعلق بالمفاهيم قد يكون من الصعب للغاية إدارة وكالة وحيدة للرقابة كما أنها قد تكون شديدة التعرض للمحاباة السياسية. وفي سياقات أخرى، كان التخصص والمنافسة بين المنظمين يلقيان تأييدا كوسيلة لتجنب الاستحواذ التنظيمي وتقليل التنظيم غير الضروري لأننى حد.
- لا تزال توجد مؤسسات مالية كثيرة متخصصة حسب الوظائف، مثل شركات التأمين، وهي لا تحتاج للرقابة عليها من قبل وكالة تشرف على كل شيء.
- إنشاء وكالة وحيدة للرقابة قد يخلق انطبعا بأن وجود طائفة كبيرة من المؤسسات المالية له تأثير على المخاطر المنتظمة أكثر مما هو عليه الحال فعلا.

المصدر: Claessens and Klingebiel 2000a; Taylor and Flerming 1999.

تبدأ عند حدوث نقص في أداء البنك - مثل نسب رأس المال - عن الأعداد المقررة؛ والحل الإلجبارى للبنك الذى استنزف رأسماله عند نقطة محددة، سلفا حين يكون رأس المال لا يزال إيجابيا، وحساب رأس المال والإبلاغ عنه بالقيمة السوقية.

ويصاح معارضو هذا النهج بأنه مع وجود التعقيد المالى الأكبر، يتطلب رصد مخاطر المؤسسات المالية حرية أكبر في

وتزىء التجارة الحرة فى الخدمات المالية من حدة المنافسة التنظيمية فيما بين البلدان ويصبح تنفيذ الاستراتيجيات التنظيمية غير المنصفة وغير الكفوء أكثر صعوبة لأن الشركات والمواطنين فى البلدان فرادى يلاحظون وجود تنظيمات أكثر موادة فى أماكن أخرى، والرؤىة بهذا المنظور تجعل عولمة الأسواق المالية عملية يمكن أن يؤدى فيها تزايد المنافسة الدولية إلى فرض انضباط السوق على المنظمين الحكوميين وتقييد حرية السياسيين والهيئات التنظيمية فى استخدام المؤسسات المالية كقناة لتوزيع المنن السياسية. ويمكن أيضا لعولمة الخدمات المالية أن تفيد الفقراء بصورة مباشرة إذا وجه اهتمام كاف لتحسين قدرتهم على معرفة القراءة والكتابة والوصول إلى الانترنت.

وثمة فائدة أخرى من السماح باختلاف الاستراتيجيات التنظيمية عبر البلدان تتمثل فى النطاق الواسع الذى توفره هذه الاختلافات لتجريب مختلف وسائل الاستجابة للسلوك المبتكر من الأطراف التى يتم تنظيمها. وكما أن المؤسسات التى تسعى إلى تقليل أعبائها التنظيمية قد تكون خلقة تماما فى تفادى التنظيمات التحوطية مثل حدود الإقراض المرتبط بشروط أو القيود على التعرض لمخاطر الصرف الأجنبى، فإن المنظمين يمكن أيضا أن يستفيدوا من كونهم خلاقين بالمثل فى التنظيم، دون أن تقيدهم المعايير التنظيمية الدولية.

### تعزيز كفاءة القطاع المالى: دور الملكية والمنافسة

كثيرا ما ركزت البلدان النامية القطاعات المصرفية عند مستويات عالية من ملكية الدولة. ويبين الشكل ٤ - ٢ أنه خارج أمريكا الشمالية وأوروبا توجد بلدان قليلة جدا تشمل فيها البنوك الحكومية أقل من ربع أصول القطاع المصرفى. وتشير البيانات التى يستند إليها الشكل ٤ - ٢ إلى وجود ارتباط سلبي قوى بين حصة أصول القطاع العام فى البنوك الحكومية ومستوى دخل الفرد فى البلد<sup>(٣٠)</sup>.

ويقول المؤيدون للرقابة الحكومية وهم يفسرون سبب انتشار الملكية العامة للبنوك إن الحكومات تستطيع توزيع رأس المال على الاستثمارات عالية الإنتاج بطريقة أفضل. وثمة حجة ثانية لصالح رقابة الدولة هى أن الملكية الخاصة، والتركيز المفرط فى العمل المصرفى يمكن أن يؤدى إلى جعل فرص حصول أطراف كثيرة فى المجتمع على الائتمان محدودة، ويؤثر سلبا على التنمية. وثمة حجة ثالثة شائعة وهى أن البنوك التى يملكها القطاع الخاص أكثر تعرضا للآزمات وأن الملكية العامة لها تأثير يحقق الاستقرار للنظام المالى. غير أن الدلائل الحديثة تبين أن قدرا أكبر من ملكية الدولة للبنوك ينزع للارتباط بكفاءة أدنى للبنوك، وإدخار واقتراض أقل، وإنتاجية أدنى، ونمو

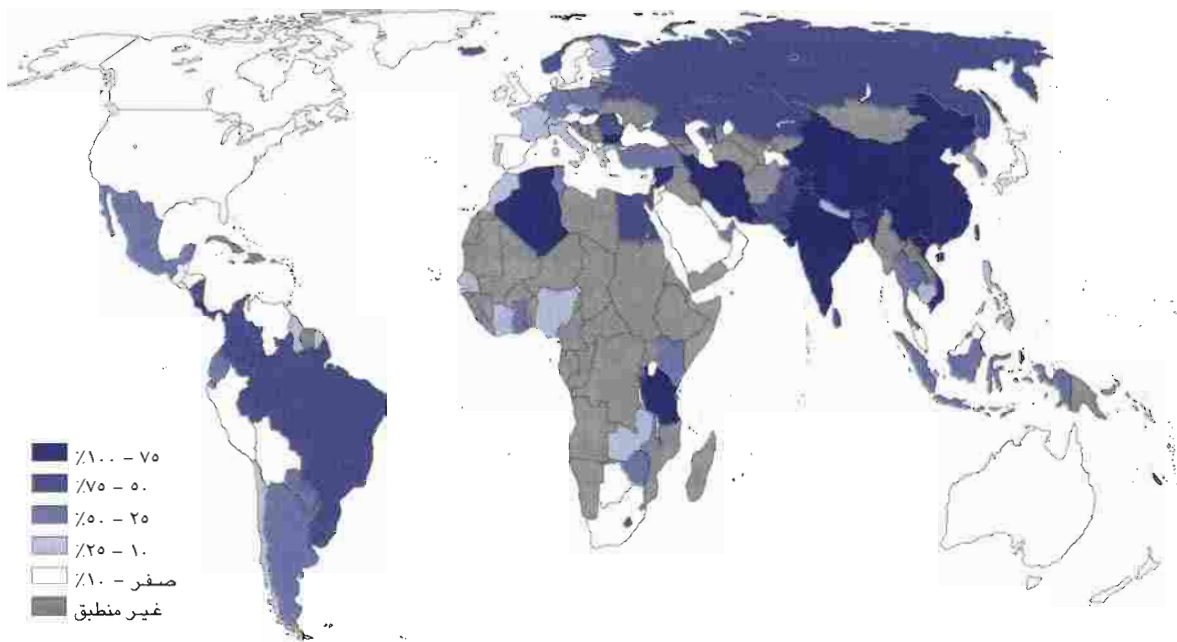
التنفيذ، فإن فرص تنفيذ هذه المعايير قد تكون أقل. ومن السهل نسبيا الأخذ بتنظيمات مثل نسب كفاية رأس المال؛ والأكثر صعوبة من ذلك تنفيذ الإجراءات الأساسية (مثل قياس قيمة رأس المال) التى تحقق الغرض من هذه القواعد. ورأس المال الدفترى ليس مؤشرا ملائما لسلامة أحوال المؤسسة. وتتوقف قيمة الشبكة الحقيقية للبنك على القيمة السوقية للقروض التى فى حافظتها، والتى يصعب عموما تقييمها، نظرا لطبيعتها غير السائلة. وتجعل الأسعار المتقلبة والأسواق غير المتطورة فى البلدان النامية هذه المهمة أكثر صعوبة. وكثيرا ما يكون بنك ما فى حالة إعمار وفقا لمقاييس القيمة السوقية قبل فترة طويلة من استنزاف رأسماله الحسابى.

والمحاسبة الجيدة يمكن أن تساعد فى هذا المجال. فالمحاسبة الجيدة بالإضافة إلى ممارسات تكوين الاحتياطى ضرورية لجعل رأس المال الدفترى مقياسا مفيدا. والمتوقع من المشرفين على البنوك تصنيف قروض البنك إلى فئات مختلفة على أساس نوعيتها، وأن يطلبوا تخصيص احتياطيات لمواجهة الخسائر بمبالغ مختلفة على أساس هذا التصنيف. غير أنه نظرا لأن التصنيفات المنطلقة إلى الإمام يصعب عموما تبريرها وتنفيذها، فإن هذا يترجم فى الواقع إلى المطالبة بتخصيص الاحتياطيات عندما يتأخر سداد القروض. فعلى سبيل المثال إذا تأخر سداد الفائدة على القرض لفترة تزيد على ٩٠ يوما، فإن معايير المحاسبة فى كثير من البلدان تمنع البنك من إظهار أن هذه الفائدة قد تحققت بالفعل فى بيان دخله. وقد سمح بتسجيل استحقاق الفائدة على القروض عديمة الأداء لفترة تصل إلى ٣٦٠ يوما فى تايلند فى ١٩٩٧ ويسمح فى كثير من البلدان الأفريقية بتأخر سداد الديون حتى ١٨٠ يوما. بل إنه فى معظم البلدان منع البنوك من تقديم قروض جديدة لتغطية مدفوعات الفائدة وإخفاء القروض عديمة الأداء أكثر صعوبة وهى ممارسة تعرف باسم «الإخضرار الدائم»<sup>(٣١)</sup>.

ومن ثم فإن المعايير التى تركز على كفاية رأس المال الموضوع تحت الإشراف، قد يكون غير كاف فى البلدان النامية / فعلى سبيل المثال، فإن إنهاء اشتراطات السيولة حيازات البنك المركزى، والاحتياطيات، والنقد، والأوراق الحكومية - فى البلدان النامية جاء محاكيا لظهور توافق فى الأداء الذى نشأ بين أعضاء منظمة التعاون والتنمية فى الميدان الاقتصادى. وقد قللت اشتراطات السيولة الأقل إلى حد ما ضرائب القطاع المالى. ورغم أن نسب السيولة ليست مطلوبة لأغراض التحوط فى البلدان مرتفعة الدخل، فإن البلدان النامية لم تستطع أن ترتقى بالإشراف والتنظيم المصرفى بدرجة كافية لتعويض خسائر هذا الوسيط<sup>(٣٢)</sup> وفى البيئات التى يندر فيها رأس المال البشرى والمؤسسات الداعمة، فإن اتباع قواعد بسيطة مثل اشتراطات السيولة يمكن أن تحقق فوائد أكثر مما تحققها الشروط الأكثر تعقيدا.

### الشكل ٤ - ٢

## ملكية الدولة في مجال البنوك



ملاحظة: تبين الأرقام النسبة المئوية للأصول في البنوك التي تملكها الدولة ومعظم الملاحظات أخذت من مسح ٩٨ - ١٩٩٩ (مسح عالمي للبنوك بشأن التنظيم والإشراف التحوط) وحيثما لا تكون هذه البيانات متوافرة. تؤخذ من (La Porta, Lopes de Silanes, and Shleifer (2000). ومن ثم فإن بعض التغييرات الحديثة جداً في الملكية، وخاصة في أمريكا اللاتينية، لم تؤخذ في الحسبان.  
المصدر: World Bank 2001a.

الانتماء نحو المشروعات الإنتاجية أكثر مما يوجه نحو المشروعات ذات الخطوة السياسية. ومن المهم، كما هو الحال في القطاعات الأخرى، تشجيع المنافسة في النظام المالي لتقليل التكاليف وتشجيع التجديد. بيد أنه على خلاف الحالة في معظم القطاعات الأخرى، يمكن أن تؤدي المنافسة المفرطة في قطاع البنوك إلى تآكل قيم الامتياز، وخلق بيئة غير مستقرة. ولذا فإن تزايد المنافسة يتطلب بيئة تنظيمية قوية.

### خصخصة البنوك

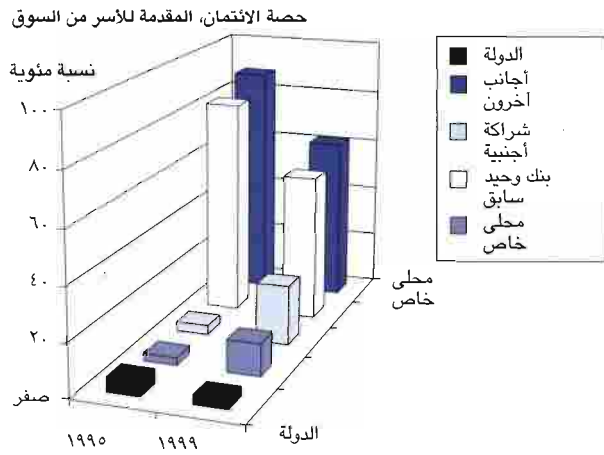
تؤدي خصخصة البنوك، في ظل وجود بيئة سليمة من حيث التنظيم والإشراف، وتصميم جيد للمعاملات، إلى تحسين الأداء. فعلى سبيل المثال، تبين بيانات عن خصخصة ١٨ بنكاً إقليمياً في الأرجنتين منذ ١٩٩٢ أن بيانات الميزانية والدخل في البنوك المخصصة حديثاً بدأت تشبه بدرجة كبيرة البنوك الخاصة الأخرى. وأصبح عدد القروض عديمة الأداء أقل، وانخفضت التكاليف الإدارية بالنسبة لإيراداتها، وقد تم تقديم ائتمان أقل إلى

أبسطاً<sup>(٣١)</sup>. وليس هناك أى دليل على أن ملكية الدولة تقلل من احتمال حدوث أزمات مصرفية<sup>(٣٢)</sup>.

وفضلاً عن ذلك، فإنه يبدو أن الآثار السلبية لملكية الدولة تُشد قسوة في البلدان النامية عنها في الاقتصادات الصناعية. ذلك أن أسواق البلدان الصناعية توفر كوابح وتوازناً أكبر على الملاك العامين. وينجم بعض من الأداء الضعيف للبنوك الدولية من ضعف الحوافز الداخلية. وربما ينشأ جانب أكبر من تدخل صانعي السياسة لأن ملكية الدولة تمكّن المسؤولين من استخدام البنوك كمورد للوظائف الطيبة التي يتم التعيين فيها على غير أساس من الكفاءة أو لتوجيه الائتمان للأشخاص<sup>(٣٣)</sup>. وثمة ما يدل بوضوح على أن المصرفيين الحكوميين يواجهون صراعات سياسية تؤدي بوجه عام إلى ضعف الأداء.

ومع أنه يبدو أن الفوائد المحتملة للتحويل نحو الملكية الخاصة كبيرة بالنسبة للبلدان النامية، فإن تلك البلدان هي أيضا الأقل قدرة من الناحية المؤسسية على إنجاز خصخصة ناجحة. ويمكن لخصخصة البنوك أن تُزيد المنافسة مع زيادة توجيه

### الشكل ٤ - ٣ تطوير قطاع البنوك المصرفي الهنغاري



المصدر: Bonin and Abel 2000.

وكانت بولندا عازفة في البداية عن البيع لأصحاب المصالح الأجنبية، وكانت جمهورية التشيك بطيئة في بيع الحصص المسيطرة لأي مالك سواء كان أجنبيا أو مواطنا. وتساعد التغييرات التي حدثت في هذه المواقف على تفسير جزء من التحسن اللاحق في النمو الاقتصادي<sup>(٣٦)</sup>.

### ديناميات التغيير المؤسسي: الخصخصة

في البيئات التي تتسم بضعف التنظيم والإشراف - وهو وضع يتسم به كثير من الاقتصادات النامية - من المحتمل أن يكون من غير الواقعي أن نأمل في أن التحولات الكبيرة في الملكية، التي يتم تنفيذها في فترة قصيرة من الزمن، سيثبت نجاحها في النهاية. وهذا لا يعني أنه ينبغي للبلدان النامية أن تتخلى عن الخصخصة. بل يجب، بالأحرى، على هذه البلدان أن تتابع الخصخصة، بنكا وراء الآخر، في الوقت الذي تواصل فيه الحكومات العمل على تحسين القدرة على الإشراف.

ويمكن أيضا للملكية الخاصة للبنوك أن تحفز على حدوث تغييرات مؤسسية أخرى، ويبدو أنه توجد علاقات مهمة بين الملكية الخاصة والطلب على تحسين المعلومات المالية التي تقدم الكثير منها سلطات الإشراف. كما تراقب الأسواق البنوك على نحو أفضل حين تكون هناك ملكية خاصة أكبر<sup>(٣٧)</sup>.

وتقدم المكسيك مثالا. فقد تم تأمين كل البنوك في المكسيك في أوائل الثمانينيات. فقد ركزت القوى ذات النزعة الوطنية على أوجه سوء استخدام الملكية المركزة التي كان يعتقد أنها أسهمت في أزمة ١٩٨٢ من خلال تسهيل تدفق مدخرات القطاع الخاص إلى الخارج، ومن ثم، كان من المأمول أن تقلل ملكية الدولة مقترنة بسوق قوية لرأس المال والرقابة على سعر الصرف ودعم الائتمان

المؤسسات العامة<sup>(٣٨)</sup>. وهذه التغييرات تؤكد النتائج عبر القطرية التي عززت الإنتاجية عقب الخصخصة<sup>(٣٩)</sup>.

وتتطلب الخصخصة الناجحة للبنوك تصميمًا ملائما للمعاملات. وينبغي أن يعرف المالك الجدد أن بعض رأس مالهم الخاص عرضة للمخاطر وأن سلطات الإشراف ستتخذ إجراءات إذا ما أصبحت البنوك المخصصة معسرة. وهذا يعني أن وجود تمايز واضح جلي بين الحكومة والمالك الجدد أمر ضروري للخصخصة الناجحة.

ويتعين على المالك الجدد الانطلاق من كيان قادر على البقاء وهذا يعني أنه يجب إجراء تصحيحات جادة للنص على أن ميزانيات البنوك الحكومية يجب أن تعد قبل بيع البنوك. وهذه الخطوة مهمة بوجه خاص لأن البنوك العامة التي ترغب الحكومات في بيعها تتكبد دائما خسائر على مر الوقت وكثيرا ما تكون معسرة. فإذا اشترى المالك الجديد بنكا معسرا، فإن الأمر الأكثر احتمالا هو أن يبدى المنظم تسامحا تنظيميا. وكانت شيلي، مثلا، تفتقر إلى موارد مالية لتسوية ميزانيات البنوك قبل الخصخصة واسعة النطاق لبنوكها في ١٩٧٥. وكانت المشكلات التي أعقبت ذلك ترجع جزئيا إلى ضعف القدرة على الإشراف. ولكن أزمة ١٩٨٢ حدثت أيضا لأن كلا من المالك الجدد والحكومة اعترفا بأن المالك الجدد اقتنوا مؤسسات معسرة - ولذا توقع كلا الطرفين في هذه الصفقات بعض التسامح.

ويمكن إجراء تصحيحات في كشوف الميزانية باستبدال الأصول عديمة الأداء بأصول تؤدي وظائفها، وهي عادة السندات الحكومية. أو يستطيع صانعو السياسة إقامة كيان متبقي يضم الأصول عديمة الأداء والديون التي لا يسلم المشتري بصحتها (مما يسمى الحل الجيد للبنك، والحل الرديء). ورغم أنه لا يوجد دليل قوي يعطى على تفوق طريقة على أخرى، فإن العلاقة بين الحكومة والمالك الجدد لا يمكن فصلها على نحو يحظى بالمصداقية مالم يبدأ المالك الجديد حقا بمؤسسة قادرة على الوفاء بالديون. ومن المرجح أن ينطوي التسليم بخسائر البنك الحكومي وتسويته، على تكاليف مالية كبيرة. ولذا فإن التخطيط المالي يجب أن يلعب دورا في نجاح عملية خصخصة البنوك. وفي كثير من الحالات كان العائق الذي يعرقل إنجاز الخصخصة الناجحة العزوف عن التنازل عن السيطرة بحكم الأغلبية على البنوك وتسليمها لقوى القطاع الخاص والعزوف عن السماح للأجانب في المزايدة على البنوك. وفي وسع البلدان النامية أن تجني فوائد من الوافدين الأجانب للسوق المصرفي، من حيث الكفاءة والاستقرار.

وكانت هنغاريا من بين الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال أكثرها رغبة في التنازل عن سيطرة الأغلبية في بنوكها لأصحاب المصالح الأجنبية. وقد تمتعت هنغاريا أيضا بمعدلات لنموها الاقتصادي أكبر من معدلات جيرانها، ويمكن أن تعزى بعض من هذا الأداء الأفضل إلى الأداء الأفضل للبنوك (الشكل ٤ - ٣).



وتبيّن نتائج البحوث في الأرجنتين أن حدوث الخصخصة يحصل عليها السياسيون من البنوك، مثل تعيين في الوظائف ومنح الأتصار ائتماناً مدعوماً وحين تكون القيود المالية على السياسيين محكمة (الإطار ٤ - ٧). وتشير هذه الواقعة إلى أن الحكومات كثيراً ما تصبح محصورة داخل مؤسسات غير مرغوب فيها بسبب المصالح المكتسبة. وفي حالة البنوك الإقليمية في الأرجنتين فإنها حصلت على مساعدات لمواجهة الأزمة ومساعدات مالية من المؤسسات المالية الدولية لإرغام صانعي السياسة الإقليميين على تغيير مسلكهم ولا يزال بعض الأقاليم يختار عدم الخصخصة.

### هيكل السوق

يمكن أن يؤدي الاستقلال عن دائرة صنع القرار السياسي إلى تحسين التنظيم والإدارة في قطاع البنوك. وقد تكون الخصخصة السبيل الوحيد لضمان تحقيق ذلك على نحو فعال. غير أنه لا تزال تتور أسئلة بشأن الهيكل الملائم للقطاع المصرفي الخاص. ذلك أن المنافسة المفرطة قد تخلق بيئة مصرفية غير مستقرة، في حين أن المنافسة غير الكافية قد تغذي عدم الكفاءة أو تقلل فرص حصول المقترضين على الائتمان وبسبب الافتقار إلى تدابير أفضل كثيراً ما يستخدم التركيز المصرفي كمقياس لمستوى المنافسة في القطاع. وتبرز ببطء الأدلة التجريبية على أثر التركيز،

المقدم للاستثمار العام والبرامج الاجتماعية التقلب في قطاع البنوك<sup>(٣٨)</sup>. غير أن البنوك العامة أصبحت على نحو متزايد مصدراً لتمويل عجز الميزانية العامة. كما فقدت البنوك بصورة مطردة كلا من مهاراتها في تقييم المخاطر وعدداً كبيراً من أفضل موظفيها المؤهلين<sup>(٣٩)</sup>. ولكن ابتداءً من ١٩٨٨، مع إلغاء بعض أوجه الرقابة على أسعار الفائدة وسعر الصرف بدأت الحكومة المكسيكية في تحرير القطاع المصرفي، الأمر الذي بلغ ذروته بإعادة خصخصة كل البنوك في ١٩٩٢.

ولضمان نجاح هذا الجهد المبذول لتحقيق الخصخصة واسعة النطاق، كان يتعين على السلطات إما أن تكون على ثقة كبيرة بقدراتها في التنظيم والرقابة أو أن توافق على البيع لبنوك أجنبية طيبة السمعة. ولم يتحقق أي من هذين الشرطين في حالة المكسيك. وبعد فشل واسع النطاق، بدأ «بأزمة التكيلا» في ١٩٩٤، تدخلت السلطات المكسيكية في كثير من البنوك، وكان عليها في النهاية أن تمضي في جولة ثانية من الخصخصة سمح فيها بالملكية الأجنبية. وفي ١٩٩٩ قدم البنك الدولي قرضاً من تسهيل التعمير المصرفي للمكسيك لدعم الحلول المتعلقة بصفقات بيع البنوك وساعد القرض على تأمين تسوية صعوبات، وإعادة هيكلة، وإعادة خصخصة «بانكو سيرفين» الذي اشتراه بنك «ستاندارد» الأسباني، كما ساعد على تيسير عدد من عمليات الاندماج.

### الإطار ٤-٧

#### الاقتصاد السياسي لإصلاح البنوك

وخلال «أزمة التكيلا» التي بدأت في أواخر ١٩٩٤ واستمرت حتى أوائل ١٩٩٥ عانت البنوك الضعيفة في الأرجنتين - بما في ذلك كثير من البنوك العامة الإقليمية - من تدفق شديد للودائع إلى الخارج. ولمواجهة هذه الأزمة الطاحنة في السيولة تلقت هذه البنوك قروضاً قصيرة الأجل من البنوك العامة (وخاصة من بانكو دي لانسبون). غير أنه بعد انتهاء الأزمة لم يعد معظم البنوك الإقليمية في وضع يمكنها من سداد هذه القروض، وكان بعضها في حالة اعسار. وقامت الحكومة الفيدرالية، بمساعدة من بنك تنمية البلدان الأمريكية والبنك الدولي بإنشاء «الفونديو فيدوسياريو»، وهو صندوق استئماني قدم قروضاً طويلة الأجل للأقاليم التي وافقت على خصخصة بنوكها. وقد استخدمت إيرادات القرض لسحب الالتزامات قصيرة الأجل التي تم تكديدها خلال الأزمة. وبهذه الطريقة تم تسوية الميزانيات قبل الخصخصة (كلارك وكول ١٩٩٩ و ١٩٩٩ ب).

ولم تكن هذه هي العوامل الوحيدة التي حركت قرارات الخصخصة. فقد حدثت الخصخصة في وقت سابق، مثلاً، حين كان الإفراط في تعيين الموظفين أقل شدة وحين كان أداء البنوك أسوأ (انظر أدلة القياس الاقتصادي في كلارك وكول، عمل وشيك الصدور). ولكن التغيرات الحافزة المتصلة بخطة جعل العملة قابلة للتحويل والتعديلات في ميثاق البنك المركزي، بالإضافة إلى «أزمة التكيلا» وإنشاء «الفونديو فيدوسياريو»، أسهمت في التحول في هيكل الملكية في القطاع المصرفي الأرجنتيني. ويمكن أن توفر فترات الأزمة فرصاً مماثلة في بلدان أخرى بها حصص مرتفعة من ملكية الدولة في البنوك.

لا توجد أدلة منتظمة قليلة بشأن العوامل التي تدفع السياسيين إلى التخلي عن سيطرة الدولة على البنوك. ويأتي أفضل الأدلة المحدودة المتوافرة من الأرجنتين حيث تم خصخصة ١٨ بنكاً إقليمياً تملكها الدولة فيما بين ١٩٩٢ و ١٩٩٩. ونظراً لأن صانعي السياسة في مختلف الأقاليم كانوا يتخذون نفس القرار وهو ما إذا كان ينبغي خصخصة بنوكهم خلال فترة زمنية قصيرة نسبياً، وخلال نفس البيئة المؤسسية العريضة، فإن الأرجنتين تعتبر بمثابة ساحة اختبار للقوى التي تحرك خصخصة البنوك.

والنظرة المتبصرة الرئيسية المستفادة هي أن صانعي السياسة في الأقاليم كان من الأرجح أن يلجأوا إلى الخصخصة بعد تشديد القيود على ميزانياتهم وحين كانت الأموال تتوافر، كجزء من الخصخصة، لتسوية بيانات ميزانية بنوكهم المتعسرة. وكان تشديد القيود على الميزانية ناجماً عن الأخذ بخطة «جعل العملة قابلة للتحويل» وما يتصل بذلك من تعديلات لميثاق البنك المركزي. وبموجب الخطة كان الدور الرئيسي للبنك المركزي هو حماية قيمة العملة. وكان هذا يعني أنه لم يعد ممكناً إعادة خصم القروض من البنوك الإقليمية إلى الحكومات الإقليمية. وبالإضافة إلى ذلك فرضت قيود شديدة على قدرات البنك المركزي في القيام بدور مقرض والملاذ الأخير، وهو ما كان يعني أنه أصبح على البنوك الإقليمية الحفاظ على ثقة المودعين على مسؤوليتها إلى حد كبير (للاطلاع على مناقشة أكثر تفصيلاً، انظر ديلنجر و ويب ١٩٩٩).

أن يزيد عدم الاستقرار. وعلى الأقل فإنه حينما يتوأكب التركيز المرتفع مع الملكية الكبيرة للدولة ومن ثم ضعف الأداء، فإنه ينبغي للحكومات اعتبار الخصخصة وسيلة لجعل السوق المحلية أكثر قابلية للمنافسة.

وكثيرا ما أخذت الحكومات بسياسات تقييدية للدخول للسوق لتحقيق التوازن بين المنافسة والاستقرار. وبالطبع، لا ينبغي أن تكون مثل هذه السياسات وسيلة لحماية المنافع الراسخة من المنافسة. ونظرا لأن المنافسة من المؤسسات المالية الأخرى ومن خلال الأشكال الأخرى من الوساطة المالية أقوى في أسواق البلدان الصناعية، فقد طالب البعض بقواعد أقل تقييدا لدخول السوق في البلدان النامية<sup>(٤٦)</sup>. وفضلا عن ذلك، فإنه لما كانت الدلائل تشير إلى أن قطاعات البنوك في البلدان النامية تنزع نحو التركيز والافتقار إلى المنافسة، فإنه يبدو أن تحرير سياسات الدخول للسوق تحقق منافع. وينبغي لكل البلدان أن تبقى على بعض القيود على الدخول للسوق لأسباب تحوطية. ولا ينبغي إلغاء القيود بسرعة أكثر مما ينبغي مما يعصف بقيم الامتياز الخاصة بالبنوك. ولذا يجب تدبر عملية الدخول للسوق على مر الوقت وأن تكون شفافة. وقد يستفيد بعض البلدان من وضع جدول زمني للتحرير وجعله ملزما من خلال قوانين وتنظيمات محلية ويمكن تعزيزه باتفاقيات دولية<sup>(٤٧)</sup>. وبالمثل، فإنه نظرا لأن بعض أوجه الإخفاق لا يمكن تحاشيها، فإنه ينبغي للحكومات أن تضع قواعد شفافة لخروج البنوك من السوق، أي من أجل التدخل وإيجاد حل. (الإطار ٤-٨).

## كيف يغير دخول الأجانب للسوق والتمويل الإلكتروني طبيعة الأسواق المالية

للعولمة المالية فوائدها، ولكنها تزيد المخاطر أيضا وقد نوقش الكثير منها في «تقرير عن التنمية في العالم، ٢٠٠٠/١٩٩٩: الدخول في القرن الحادي والعشرين». ومعظم البلدان النامية أصغر من أن تستطيع مواجهة ذلك دون منافع الحصول على تمويل دولي، بما في ذلك استخدام الخدمات المالية للشركات المالية الأجنبية. ويركز هذا الجزء على أثر دخول البنوك الأجنبية للسوق المحلية وأثار التطورات الجديدة في التكنولوجيا والاتصالات.

### دخول البنوك الأجنبية للسوق المحلية

حدث مؤخرًا في عدد من البلدان النامية زيادة كبيرة من الحصة من الأصول المصرفية التي تسيطر عليها الشركات الأجنبية (الشكل ٤ - ٤) وقد تم معظم هذا الدخول الأجنبي للسوق المحلية من خلال شراء بنوك محلية في البلد المضيف. فعلى سبيل المثال، فإنه منذ أواسط التسعينيات أنفق بانكو ستاندار سنترال هيسبانو (الأسباني) وبانكو بلبا وفيز كايا أرجنتاريا الأرجنتيني نحو ١٣ مليار دولار لشراء أسهم تكفل لهما السيطرة

ولكن لا يزال معظمها يأتي من البلدان الصناعية، وخاصة الولايات المتحدة<sup>(٤٨)</sup>.

ومن الصعب التعميم بشأن آثار التركيز. ومن ناحية المفاهيم، فإن التركيز يمكن أن يعزز قوة السوق ويقلل المنافسة والكفاءة. وإذا كانت وفورات الحجم تحت على اندماج البنوك والاستيلاء عليها، فإن تزايد التركيز يجب أن يعنى ضمنا حدوث تحسينات في الكفاءة. وعلاوة على ذلك، فإن البنوك الكبيرة قد تحتفظ بحواجز أكثر تنوعا من الأصول، مما قد يعزز استقرار القطاع. غير أن البنوك الكبيرة قد تكون «أكبر من أن تفشل»، أو تكون حتى أكبر من أن يستطيع المنظم فرض الانضباط عليها. وهذا يعنى أنها قد تصبح أكثر قوة وقدرة على الاستدانة وتحتفظ بأصول أكثر اتساما بالمخاطرة عن البنوك الصغيرة، حيث إنها تستطيع الاعتماد على صانعي السياسة لمساعدتها حتى تواجه صدمات معاكسة تضر بقدرتها على الوفاء بالديون وربحياتها.

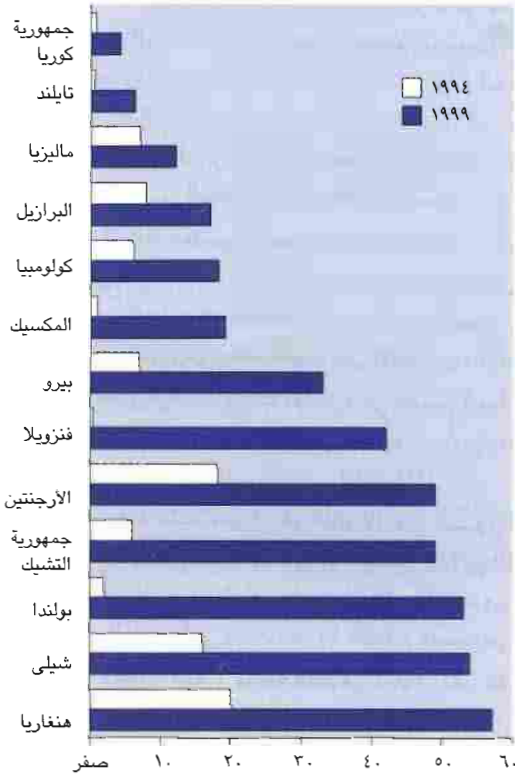
والتركيز لا يقتضى تقليل المنافسة بالضرورة. ففي كندا، مثلا، حيث تمثل البنوك الخمسة الكبرى أكثر من ٨٠ في المائة من كل الأصول المصرفية، لم يكتشف الباحثون أى دليل على وجود سلوك احتكاري<sup>(٤٩)</sup>. والنظم المركزة يمكن أن تكون متنافسة إذا كانت قابلة للتنافس معها، مع احتمال الدخول للسوق والخروج منه بشرط انضباط السوق. كما تبين الدلائل الأخيرة عبر البلدان أن التركيز الأكبر لا يرتبط بصلابة وثيقة بكفاءة قطاع البنوك، أو التنمية المالية، أو المنافسة الصناعية<sup>(٤٢)</sup>. وبالمثل، يشير تحليل للبيانات على مستوى البنوك من ٨٠ بلدا أن التركيز له تأثير ضعيف على ربحية البنوك أو هوامش قدرتها على الاقتراض<sup>(٤٣)</sup>.

ماذا يعنى هذا الدليل ضمنا بالنسبة للبلدان النامية حيث تنزع قطاعات البنوك إلى أن تكون عالية التركيز وغير تنافسية بدرجة كبيرة، وعرضة في كثير من الحالات للآزمات؟ ونظرا لأن التركيز وحده قد لا يكون مقياسا جيدا لتقييم المنافسة وقابلية للمنافسة، فإنه من المهم تكملة مقاييس التركيز بمقاييس تتضمن قيود الدخول والخروج من السوق ذاتها. وتبين الأدلة أن القيود المتشددة على الدخول في المجال المصرفي ترتبط بهوامش سعر فائدة مرتفع متوسطها ومصرفيات إضافية<sup>(٤٤)</sup>. والقيود الإضافية على الداخلين الأجانب ترتبط بانخفاض نوعية حوافز القطاع وزيادة احتمال حدوث أزمات مصرفية<sup>(٤٥)</sup>. وتوحي الأدلة المتعلقة بقيود الدخول بأن القابلية للمنافسة في السوق ترتبط إيجابيا بكفاءة واستقرار البنوك أكثر من ارتباطها بالمستوى الفعلي للتركيز.

ويبدو أن البلدان النامية تعاني من كل مآلئ المنافسة المترتبة على التركيز في حين لا تجنى سوى القليل من منافع زيادة الاستقرار. ولذا فإن الميزان يميل لصالح السماح بدخول أكبر للسوق. وإذا كانت هناك بنوك محلية خاصة قادرة على البقاء، فإن دخول أطراف جديدة ربما ينبغي أن يكون تدريجيا، بحيث لا تتآكل بسرعة قيمة امتياز البنوك المحلية، لأن ذلك يمكن

الشكل ٤ - ٤

زيادة حصة معظم البنوك الأجنبية في السوق،  
بلدان مختارة، ١٩٩٤ و ١٩٩٩



المصدر: Bankscope, IMF 2000.

أن تتبع عملاتها في الخارج، فإن ثمة أيضا ما يدل على أنها تنجذب نحو البلدان ذات الأسواق المصرفية الكبيرة ومعدلات النمو العالية مما يتيح لها فرصا للربح<sup>(٥٠)</sup>. وهذا يوحي بأنها تبحث عن فرص محلية للربح ومن ثم لا تقتصر على متابعة العملاء في الخارج. غير أنه حتى بعد مراعاة جاذبية السوق المقصودة، فإن وجود البنوك الأجنبية لا يزال قليلا نسبيا في بعض البلدان وتفسر ذلك إلى حد كبير سياسات الدخول التقييدية التي تحد المنافسة من المصادر الأجنبية<sup>(٥١)</sup>.

وتثير الزيادة المطردة للأصول المصرفية الأجنبية في البلدان النامية أسئلة حول الفوائد والتكاليف والمخاطر المحتملة المتصلة بالعمل المصرفي الدولي. فقد تخلق البنوك الأجنبية ضغوطا تنافسية تحفز الكفاءة والتجديد وتحقيق إشراف وتنظيم أقوى. ومن خلال هذه القنوات يمكن للتحرر من القيود على دخول البنوك الأجنبية للسوق المحلية أن يحسن نوعية الخدمات المالية، ويعزز النمو الاقتصادي، ويقلل الهشاشة المالية. وفي نفس الوقت، قد

الإطار ٤ - ٨

تقوية آليات خروج البنوك من السوق: دروس من  
أمريكا اللاتينية

قد يفشل رأس المال القوي والرقابة الكافية وحدهما في الحد على نحو كاف من مشكلات المخاطر المعنوية إذا لم تعمل آليات الخروج من السوق على نحو ملائم. ويعتبر خروج البنك أقوى أداة لفرض الانضباط. وتوفر دراسات مفصلة لبلدان أمريكا اللاتينية بعض الدروس العامة فيما يتعلق بإصلاح أطر حل فشل البنوك.

التشديد في معايير فرص الحصول على سيولة الملاذ الأخير. ويجب بصفة خاصة إنهاء السخاء المفرط (أي التلقائي، غير المحدود، وغير المصحوب بضمانات) في تقديم تسهيلات السحب على المكشوف من البنك المركزي.

تعزيز نظم التصحيح الفوري. يمكن أن يأخذ التصحيح الفوري جزئيا شكل تدابير للتنفيذ متزايدة التشدد وقيود على أنشطة البنوك يتم تطبيقها تلقائيا حين يزداد نمو النقص في نسبة رأس المال بالنسبة للمستوى المطلوب.

تجنب تدخلات البنك التي تخلق مخاطر من الإدارة المشتركة. وبعبارة أخرى، ينبغي أن يكون هناك تعريف واضح لحقوق حملة الأسهم، وهذه مشكلة تتعلق بالترتيبات التي بموجبها تتولى سلطة الإشراف (مباشرة أو عن طريق التفويض) إدارة بنك مفتوح لا يزال مملوكا لحملة أسهمه. وهذه الترتيبات تدعو حملة الأسهم ضمنا أن يذكروا في الدعاوى القضائية أن البنك تعرض للتدمير بواسطة السلطات.

إدخال تقنيات كفوة للحل بشأن البنك المغلق. للحفاظ على قيمة الأصول في الأرجنتين، يتم تحويل أصول البنوك المتعثرة فوراً إلى كيان انتمائي يديره بنك سليم بموجب عقد يوفر حوافز لتحقيق أقصى قدر من استرداد القيمة. ولتقليل عدوى المخاطر إلى أدنى حد، يتم تحويل أكبر عدد من الودائع بسرعة (فلنقل خلال عطلة نهاية الأسبوع) إلى بنوك أخرى في المنظومة، تحصل كتعويض على المشاركة في الكيان الانتمائي للأصول.

تقييد استخدام أموال تأمين الودائع المستندة إلى علاوة في حل مشكلات البنوك المغلقة. في بعض الحالات قامت الهيئات العامة بشراء أسهم (أي ضخ رأسمال في) بنك مفتوح يواجه متاعب بعد شطب أسهم حملة أسهمه تماما أو خفضها بدرجة كبيرة. وتسعى الإصلاحات الجارية في المنطقة إلى ضمان أن أموال التأمين المودعة لا يمكن استخدامها لتمويل هذا النوع من التدخل المصرفي/ التأمين وهو ما وجدت الحكومات من الصعب عليها التخلص منه.

المصدر: de la Torre 2000; Burki and Perry 1998.

على ٣٠ بنك كبير في أمريكا اللاتينية. وتملك هذه البنوك ما قيمته ١٢٦ مليار دولار من الأصول - ١٠ في المائة تقريبا من الأصول المصرفية في الإقليم أو ٧,٥ في المائة من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي الإقليمي<sup>(٤٨)</sup>.

وتنزع البنوك الأجنبية إلى دخول بلدان لها علاقات أعمال تجارية قوية مع بلدانها الأصلية<sup>(٤٩)</sup>. ولئن كانت البنوك تنزع إلى

الأصلية كافية، تشكل ضغوطا على المنظمين المحليين للارتقاء بتنظيماتهم التحوطية، مثلما حدث في المكسيك في سياق اتفاقية التجارة الحرة لأمريكا الشمالية. ومن بين الوافدين الأجانب، ثبت أن البعض غير كفء، كما دل عليه فشل بنك الائتمان والتجارة الدولي الذي أنشئ على نطاق واسع في البلدان النامية والصناعية على السواء. وهذه الاعتبارات هي سبب آخر يدعو إلى تقوية التنظيم التحوطى وتوفير بنية أساسية مالية أفضل.

وثمة أيضا مخاطر محتملة في دخول البنوك الأجنبية للسوق المحلية. ويتمثل أحد الهواجس في أن الدخول السريع للبنوك الأجنبية قد يقوض قيم الامتياز للبنوك المحلية وبالتالي يؤدي إلى زعزعة الاستقرار. وقد يتطلب ذلك فترة انتقال، لإتاحة الوقت الكافي لإجراء تصحيحات كفوة في القطاع المحلى وإدخال تحسينات في التنظيم التحوطى والإشراف. غير أن الأدلة المتوافرة تبين أن وجود البنك الأجنبى يقلل بالفعل احتمال حدوث أزمة نظامية في القطاع المصرفى<sup>(١٠)</sup>. وبالإضافة إلى ذلك، توافرت أدلة خلال «أزمة التكيلا» على أن البنوك الأجنبية الخاصة في الأرجنتين احتفظت بمعدلات نمو أكبر في القروض سواء عن البنوك المحلية الخاصة أو البنوك التي تملكها الدولة<sup>(١١)</sup>.

وبالمثل، كانت البنوك الأوروبية نشيطة جدا في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال، وقد أثار توسع البنوك الإسبانية في أمريكا اللاتينية مخاوف أساسية بشأن تزايد الملكية الأجنبية في الصناعة المصرفية<sup>(١٢)</sup>. وحتى الآن، يبدو أن المنافع المتصلة بدخول الأجانب ترجح المخاطر المتصلة بتركيز الملكية الأجنبية.

وثمة هاجس آخر يتعلق بدخول البنوك الأجنبية للسوق المحلية وهو التأثير المحتمل على الإقراض للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة. فإذا سيطرت البنوك الأجنبية على النظم المصرفية الداخلية فإن هذا قد يقلل فرص حصول المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على التمويل، بسبب مشكلات المعلومات. ولكن ليس من المحتمل أن تكون هذه المشكلة حادة لأن الشركات الأجنبية تنزع إلى الدخول من خلال شراء بنوك محلية ولأن المنافسة من بنوك أجنبية أكثر كفاءة قد يرغم البنوك المحلية على الدخول في أماكن عمل جديدة ملائمة لها في الأسواق مثل الإقراض للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة حيث تتوافر لها ميزة نسبية.

ويبين الدليل المفصل المتاح من هنغاريا أن البنوك الأجنبية تشارك بصورة كبيرة في قطاع الصرافة بالتجزئة، سواء في مجال تلقى الودائع أو الإقراض للمستهلكين. وثمة أدلة أيضا على أن المنافسة الأجنبية أرغمت بعض البنوك المحلية على البحث عن أماكن عمل جديدة ملائمة لها في الأسواق الجديدة (الإطار ٤ - ٩). وفي تجربة الأرجنتين لم تركز البنوك التي اشترتها بنوك أجنبية أولا على إقراض المستهلكين أو الإقراض بالرهن والممتلكات. ولكنها سرعان ما دخلت مجال أعمال الرهونات بصورة مقدامة، بحيث قللت هوامش ربح البنوك المحلية في هذه الأعمال<sup>(١٣)</sup>.

تسهل البنوك الأجنبية تدفقات رأس المال الدولي التي تنسحب فجأة من هذه الأسواق لأسباب تتعلق بالبلد الأم. وقد تترك البنوك الأجنبية قدرات المنظمين المحليين إذا كانت قدرة بلدانها الأصلية على الإشراف والتنظيم ضعيفة<sup>(١٤)</sup>. كذلك ثارت هواجس من أن يقتصر دخول البنوك الأجنبية للسوق المحلية بتمويل أقل لأكثر القطاعات تضررا في الاقتصاد بما في ذلك الشركات الصغيرة.

وتشير الدلائل الأخيرة عبر كثير من البلدان إلى أن وجود البنك الأجنبى يرتبط، في الواقع، بانخفاض الربحية والنفقات الإضافية وهوامش الفائدة بالنسبة للبنوك المحلية. وهذا يوحي بأن دخول الأجانب للسوق المحلية يحسن كفاءة القطاع<sup>(١٥)</sup>. وعلاوة على ذلك، تشير الأدلة المستمدة من الأرجنتين إلى أن البنوك الأجنبية مارست ضغوطا تنافسية على البنوك المحلية، وخاصة تلك التي ركزت نشاطها على الإقراض بالرهن وعلى الصناعة التحويلية<sup>(١٦)</sup>. وكما تم ذكره في القسم السابق، فإن القيود على الدخول الأجنبى ترتبط، في المتوسط، بنوعية منخفضة من حوافز القروض وهشاشة أكبر في القطاع<sup>(١٧)</sup>.

وتتوقف هذه التحسينات في الكفاءة على السوق الذي تم الدخول فيه وعلى نوع البنك الداخل فيه. وتشير الدلائل التجريبية إلى أن البنوك الأجنبية الوافدة ليست أكثر كفاءة من البنوك المحلية في البلدان التي يحظى فيها القطاع المصرفى بتطور ملحوظ<sup>(١٨)</sup>. وعكس هذه النتيجة قائم في البلدان ذات القطاعات الأقل تطورا. وتشير الدلائل المستمدة عبر البلدان إلى أن البنوك الأجنبية الوافدة المشهورة أكثر كفاءة من البنوك المحلية المنافسة<sup>(١٩)</sup>. كما تبين الدلائل على المستوى القطرى في الأرجنتين وكولومبيا واليونان وهنغاريا والبرتغال وإسبانيا أن البنوك الأجنبية (القادمة من البلدان الصناعية الأكثر تقدما عادة) أدت إلى تحقيق مكاسب كبيرة فيما يتعلق بالكفاءة<sup>(٢٠)</sup>. والنتيجة الرئيسية هي أن الآثار المفيدة لدخول الأجانب للسوق يبدو أنها أكثر بروزا في البلدان النامية حيث تتحمل البنوك المحلية عادة تكاليف إضافية عالية وتحصل على ربحية أقل من البنوك الأجنبية الوافدة<sup>(٢١)</sup>. وفي البلدان النامية، يبدو أن المزايا التكنولوجية والمتعلقة بالكفاءة التي تحظى بها البنوك الأجنبية قوية بما فيه الكفاية للتغلب على مثالب المعلومات التي قد تعاني منها في الإقراض أو حشد الأموال محليا.

وعموما يرتبط وصول البنوك الأجنبية المشهورة بالتحسن في التنظيمات التحوطية. وتجلب البنوك الأجنبية معها معايير أفضل في المحاسبة والإفصاح عن المعلومات، حيث إنها تلتزم بتنظيمات بلدانها الأصلية. وعلاوة على ذلك، فإنه إذا كانت البنوك المحلية تريد إقامة وجود متبادل في البلدان الصناعية - لكى تستطيع مسابقة دائرة الخدمات التي تقدمها البنوك الأجنبية لعملائها المحليين - فإنها يجب أن تحصل على تراخيص في الخارج. إن الحاجة إلى طمأنة البلدان المضيفة إلى أن تنظيمات بلدانهم



## الإطار ٤-٩

## آثار الملكية الأجنبية للبنوك فى هنغاريا

يملكها أجنبى - قامت بغزوات مهمة للنشاط المصرفى بالتجزئة. وحقت كل من البنوك المحلية التى اشترها أجنبى والعمليات الأجنبية المشتركة مكاسب فى النشاط المصرفى بالتجزئة. غير أن البنوك المشتركة فعلت ذلك من قبل (انظر الشكل ٤ - ٣).

وسعت أيضا البنوك وراء مناطق معينة ملائمة لعملها فى الأسواق. وتستخدم البنوك الصغيرة فى أغلبها الودائع العائلية التى تجمعها لإقراض أسر أخرى، فى حين تستخدمها البنوك الكبيرة لدعم أنواع أخرى من الإقراض، مثل القروض التجارية. وفيما يتعلق بالوساطة، فإن البنوك الأجنبية المشتركة تعيد فى المائة من ودائعها إلى القطاع العائلى فى شكل قروض، بعد أن كانت النسبة المئوية ٩.٩ فى المائة فى ١٩٩٦. وبالعكس، فإن البنوك المحلية الخاصة تعيد فقط ١٦ فى المائة إلى القطاع العائلى منخفضة من ١٨ فى المائة فى ١٩٩٦. وإذا بدأت هنغاريا من مستوى منخفض من الحسابات الجارية، فإنها قفزت فى خطوات واسعة بهذه الوسيلة للدفع وتحركت مباشرة نحو بطاقات الائتمان الالكترونية. ومن بين البلدان التى تمر بمرحلة انتقال فى المنطقة شهدت هنغاريا ثانيا أكبر عدد (بعد سلوفينيا) من بطاقات الفيزا وطاقات اليوروباي، بنسبة ٣٥٨ لكل ١٠٠٠ من السكان فى ١٩٩٩. وكانت الأرقام فيما يتعلق بجمهورية التشيك وبولندا ٢٠٨ و ١٨١ على التوالى. وفى نفس الفترة ازداد عدد ATMS بمقدار ثلاثة أضعاف ونصف وإن كان ثلث ATMS فى بودابست.

المصدر: Bonin and Abel 2000.

بسماع الحكومة الهنغارية للبنوك الأجنبية باقامة مشروعات جديدة وبخصخصة بنوكها التجارية الكبيرة التى تشمل مستثمرين أجنبى استراتيجيين، أتاحت للبنوك الأجنبية التغلغل بعمق وسرعة أكبر فى القطاع المصرفى بأكثر مما فعلت حكومة أى بلد آخر يمر بمرحلة انتقال.

وخلال فترة زمنية قصيرة نسبيا، تم إصلاح هيكل الملكية فى القطاع المصرفى الهنغارى تماما. ورغم بعض الاضطرابات فى البداية اتسع وتحسن تقديم الخدمات ببطء. ويلاحظ أن البنوك الأجنبية لم تسع كلها إلى نفس الأهداف وخدمة نفس العملاء. فالكثير منها يمارس نشاطه فى الأعمال المصرفية بالتجزئة سواء فى تلقى الودائع أو إقراض الأسر.

وفى نهاية ١٩٩٩ كانت البنوك التى تملك المصالح الأجنبية منها أكثر من ٥٠ فى المائة من الأسهم، تمثل ٥٦.٦ فى المائة من إجمالى أصول البنوك، ويعد أن كانت ١٩.٨ فى المائة فى ١٩٩٤. وإذا تم تخفيض مستوى عقبة السيطرة الأجنبية إلى ٤٠ فى المائة من الأسهم، فإن الرقم يزداد إلى ٨٠.٤ فى المائة من إجمالى الأصول.

وفى ١٩٩٠، وفى ظل النظام الشيوعى كان بنك Kereskedelmi Ors zagos (Takarekpenztar) يحو ٩٨.٤ فى المائة من كل الودائع الأولية. وبحلول ١٩٩٩ كان هذا البنك الذى أعيد تنظيمه لا يملك سوى ٥٢.٤ فى المائة من ودائع الأسر و٥٥.٧ فى المائة من ائتمان الأسر. وهبطت الحصة المشتركة لودائع أكبر ستة بنوك - أربعة يملكها أجنبى - من ٩٩.٤ فى المائة فى ١٩٩٠ إلى ٨٤.٦ فى المائة فى ١٩٩٠. وانخفضت حصة الائتمان العائلى من ٩٩.٤ فى المائة إلى ٦٦.٤ فى المائة، مما يدل على أن البنوك الصغيرة والمتوسطة الحجم - معظمها

## التمويل الإلكتروني وأشكال مشتقة للدخول للسوق

إن التطورات فى تكنولوجيا الحساب الآلى والاتصالات تعيد تشكيل الطريقة التى يتم بها تقديم الخدمات المالية فى العالم كله. وقد بدأت التكنولوجيا فى السماح للمستهلكين فى البلدان النامية بالحصول على الخدمات المالية بمقاييس مماثلة لما هو متوافر للمستهلكين فى البلدان المتقدمة (الإطار ٤ - ١٠). فعلى سبيل المثال، فإن النمو فى الانترنت سيجعل المعاملات المالية الدولية المباشرة متاحة حتى للشركات الصغيرة والأفراد<sup>(٦٤)</sup>. وسرعة هذه التطورات والمدى الذى سوف تحل فيه محل الحاجة إلى وجود محلى فى الأسواق والوسطاء الماليين غير واضحة، ولكن هذه المسألة أكثر إلحاحا بالنسبة للبلدان الصغيرة جدا.

ومن الضروري توافر شروط أساسية معينة قبل أن تستطيع التطورات التكنولوجية تحقيق منافع على نطاق واسع. ويشمل ذلك معرفة القراءة والكتابة (الفصل الأول) وخدمات الكهرباء والهاتف (الفصل الثامن) كما أن بعض الخدمات التى تتطلب الاتصال وجها لوجه وعلاقات راسخة بين مورد الخدمة والمنفعة بها تنطوى على أهمية. ولكن فى حين أن بعض الخدمات يتعين تقديمها محليا، فإن التكنولوجيا لها إمكانية تسهيل الدخول الكفء لموردى الخدمات الآخرين للسوق!

ويتطلب الأمر أن يدرك صانعو السياسة فى البلدان النامية الدخول الالكترونى قد يقوض بسرعة كل قيم الامتياز للمؤسسات المالية المحلية، ويجعل من الصعب بدرجة أكبر إقامة أنواع الحواجز الممكنة فى حالة الدخول المادى. ولذا فإنه من المهم وضع سياسات فعالة للخروج من السوق بحيث تستطيع المؤسسات المالية الضعيفة أن تترك السوق قبل أن تشكل مخاطر نظامية شديدة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن تزايد فرص الحصول على خدمات مالية أجنبية قد ينطوى على احتمال تزايد استخدام العملات الأجنبية، مما يفاقم من مخاطر سعر الصرف وتقلب سعر الفائدة بالنسبة للبلدان التى لها عملة خاصة بها<sup>(٦٥)</sup>. كما أن ازدياد تعقيد الأدوات المالية التى يقدمها النظام المالى والسهولة التى يتم بها تقديم الخدمات التى تنطوى تدليس بواسطة الانترنت تزيد أيضا المخاطر التى تسببها الأنشطة الإجرامية فى الأسواق المالية. وهذا يؤكد الحاجة إلى تحوطية أكبر.

## كيف يمكن تعزيز الحصول على الخدمات المالية

يحتاج المقرضون، سواء كانوا يقيمون فى نيويورك أو نيروبي، إلى بعض الضمانات لسداد قروضهم. ومهما يكن تطور النظام المالى فى بلد ما، فإن مشكلات المعلومات بشأن نوعية الائتمان والتكاليف الثابتة العالية نسبيا للإقراض الصغير الحجم قد تحد

## الإطار ٤-١٠

## التكنولوجيا وتقديم الخدمات المالية

المخاطر، فإن المقرضين والشركات يحتاجون عادة إلى أموال من مجمع أوسع من الموردين.

ويقدم هذا الجزء أمثلة للمؤسسات التي تحفز تنمية القطاع المالي بتحسين تدفقات المعلومات وتيسير حل المنازعات. إن تحسين قوانين الضمانات وإنشاء سجلات للضمانات، لكي تكون للمقرضين والمقرضين حقوق محددة بوضوح في حالة عدم السداد، وسيلتان فعالتان لتوسيع فرص وصول أولئك الذين لا يستطيعون حاليا الوصول إلى الأسواق المالية. وثمة طريقة أخرى لتحسين فرص الوصول، وهي تحسين توافر المعلومات عن صغار المقرضين. إن سجلات الائتمان التي تجمع معلومات عن تواريخ السداد، تتيح للمقرضين المحتملين باستخدام سجلات ائتمانهم الجيدة في الحصول على تمويل. إن نماذج تسجيل الائتمان بالكمبيوتر تخفض حاليا التكاليف المتعلقة بجمع وتحليل مثل هذه المعلومات. وتشير هذه الوسائل لنزع الطابع الشخصي عن حشد الائتمان إلى خطوات محددة يمكن أن تتخذها الحكومات لتيسير الحصول على الائتمان على نطاق أوسع.

## قانون الضمانات التقليدية

يقتضى حل لمشكلة الحصول على ائتمان، وخاصة بالنسبة للفقراء والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، أن يرهن المقرض الأصول التي يرى المقرضون أن لها قيمتها كضمان. وفي حالة عدم السداد، يستولى المقرض على الضمان. ولكن كان هذا المفهوم بسيطا، فإن تحديد أنواع الضمانات المسموح بها، وأولوية أصحاب الاستحقاقات، والتنفيذ القابل للتطبيق وآليات الاسترداد في حالة عدم السداد، قد يكون صعبا للغاية.

فأولا، قد تكون للبلدان قوانين عديدة تغطي المعاملات المضمونة. وطالما كانت هناك وسيلة ما لتحديد الأولويات في القوانين، فإن ذلك قد لا يمثل مشكلة، وكثيرا ما توجد هذه الوسيلة في البلدان النامية. ويتطلب التنفيذ الفعال لقانون الضمانات التسليم بأن القوانين فرادى يجب أن نعمل سويا داخل إطار أوسع. وتثور الصعوبات عند تحديد علاوة ضمان لأن القوانين قد لا تتوقع تطورات كثيرة فيما يتعلق بالمعاملات الاقتصادية، أو القوى الفاعلة الاقتصادية أو أنواع الملكية. وقد تحد القوانين من عدد من يستطيعون الإقراض ونوع من الملكية الذي يمكن أن يصلح كضمان. وقد تحد من وسائل تحديد الضمان بأن تطلب وصفا مفصلا لكل بند يتضمنه المخزون. كما قد تحد أيضا من استخدام الأصول في المستقبل كضمانات، مثل الاستحقاقات في زراعة المحاصيل. وقد تمنع كل هذه العوامل المقرضين الخاصين من تمويل الصفقات لأنهم لا يستطيعون التأكد من أن اتفاق الضمان الذي يكتبونه سليم قانونيا ويمكن تنفيذه في المحكمة.

ويتوقف قبول المقرض للضمان على التنفيذ: إمكانات حبسه وبيعه بسرعة في حالة عدم السداد وبعدئذ استخدام عائدات البيع

لتكنولوجيات الانترنت والاتصالات اللاسلكية تأثير عميق على الخدمات المالية. وعلى سبيل المثال يستطيع الموردون، باستخدام تقنيات تسجيل الائتمان والتقنيات الأخرى التي تنقب عن البيانات، أن يخلقوا ويصمموا حسب الطلب منتجات على الانترنت بتكلفة منخفضة جدا. ويستطيعون تحديد مراتب الزبائن بطريقة أفضل من خلال تحليل البيانات التي يتم جمعها بواسطة الانترنت والسماح للمستهلكين بتجديد ملامح تفضيلاتهم على الشبكة مباشرة وهذا يتيح إضفاء طابع شخصي على المعلومات والخدمات. كما يتيح تسعيرا أكثر اتساما بالطابع الشخصي للخدمات المالية وتحديد أكثر كفاءة لمخاطر الائتمان. وفي نفس الوقت، تتيح الانترنت لموردي الخدمات المالية الجدد، المنافسة بشكل أكثر فعالية من أجل الحصول، لأنها لا تميز بين من له وجود مادي فعلى من الموردين التقليديين للخدمات المالية وأولئك الذين ليس لهم وجود مادي.

وقد أدى خفض وفورات الحجم الكبير إلى زيادة المنافسة، وخاصة بين الخدمات المالية التي يمكن تجزئتها بسهولة وتحويلها لسلع من خلال الأجهزة الآتوماتيكية. ويشمل هذا خدمات المدفوعات والسمسة، وقروض الرهن، والتأمين، وحتى التمويل التجاري. ويتطلب معظم هذه الخدمات مخصصات رأسمالية محدودة ولا يتطلب تكنولوجيا فريدة. ويمكن أن يؤدي خفض تكاليف المعاملات إلى زيادة كبيرة في المنافسة بين الموردين وتوفير في التكاليف بالنسبة للمستهلكين. وقد هبطت العمولات والأتعاب من متوسط بلغ ٥٢,٨٩ دولار في المعاملة في أوائل ١٩٩٦ إلى ١٥,٦٧ دولار في منتصف ١٩٩٨. وبحلول منتصف ٢٠٠٠ خفضت بعض خدمات السمسة المباشرة عمولتها إلى الصفر.

المصدر: Claessens, Glaessner, and Klingebiel 2000.

من فرص حصول الفقراء والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم على الخدمات المالية.

وفي حالة غياب الآليات الرسمية، فإن المعروف جيدا أن مؤسسات التمويل الصغير جدا والمؤسسات غير الرسمية لإقراض المجموعات مثل جمعيات الادخار الدوارة والائتمان الدوار، تستخدم إقراض المجموعات والرقابة على النظراء كآليات تقوم على حسن السمعة لضمان السداد والتغلب على مشكلات المعلومات والتنفيذ (الفصلان الثاني والتاسع). وقد نوقشت سمات تصميمها وفوائدها المحتملة في تقارير عن التنمية في العالم الماضية<sup>(٦٦)</sup>. وفي هذه المؤسسات تحل حسن السمعة محل الضمانات الإضافية.

ولكن آليات التنفيذ التي تعتمد فقط على حسن السمعة تنزع إلى الحد من عدد المشتركين في أنشطة السوق. وكثيرا ما تعاني المجموعات المحلية من نفس الصدمات مما يجعل التأمين صعبا. وثمة حدود للفوائد التي يمكن أن تقدمها روابط الائتمان غير الرسمية. وتنطبق نفس الحدود بدرجة أقل على برامج التمويل الصغير جدا. ولتوسيع مجمع الموارد التي يمكن استثمارها، وتحسين توزيعها، وتوفير فرص أفضل لتنويع

ونيكاراغوا يطالب القانون بإعطاء وصف محدد لأية ممتلكات يتم رهنها لضمان الائتمان<sup>(٦٩)</sup>. ومن ثم ينبغي أن تحدد الرهونات على الماشية الأبقار المرهونة فرادى - بالأرقام الموسومة بها، مثلا. وفي حالة عدم السداد، قد يسبب ذلك مشكلات كبيرة، لأن المقرض يجب أن يضمن أن الماشية المحددة في الرهن هي نفسها التي يتم وضع اليد عليها.

وفي البلدان الصناعية يمكن أن يقوم رهن ملزم على أساس حصة ضمان تبلغ قيمتها، مثلا، ٢٠.٠٠٠ دولار من الماشية. ففي ولاية كنساس، بالولايات المتحدة مثلا، تجعل هذه الوسيلة المرنة الماشية هي الضمان المفضل لقروض البنوك، تأتي بعدها الآلات والعقارات<sup>(٧٠)</sup>. ولا يرجع ذلك فقط إلى أن مثل هذه الرهونات يمكن التحقق منها بسهولة، ولكن أيضا لأن الماشية التي تضمن قرضا لم يسدد في كنساس يمكن استردادها وبيعها، دون تدخل قضائي خلال فترة تمتد من يوم إلى خمسة أيام. والإطار القانوني الملائم والتهديد بصدر أحكام من المحكمة يمكن التنبؤ بها قد يكون كافيا للحلول محل العقارات باعتبارها الشكل المفضل للضمان. كما أن السيولة للصيقة ببعض أنواع الممتلكات المنقولة تجعلها مرشحا مثاليا للضمان.

وقد تختلف عبر البلدان النامية خواص نظم الضمان الملائمة، ولكن يبدو أن هذا مجال يستطيع فيه صانعو السياسة اتخاذ خطوات ملموسة لتوسيع فرص الحصول على الائتمان. والمهمة الأولى هي التثبت مما يملكه الناس، وخاصة الفقراء العاملين، من أصول بالفعل. وحتى الفقراء جدا كثيرا ما يملكون ممتلكات منقولة يمكن أن تستخدم كضمان - مثل المعدات، والأدوات، والمجوهرات الذهبية والفضية، ومخزون السلع المعدة للبيع. والخطوة الثانية هي تحديد ما هو الإطار القانوني الذي يمكن أن يدعم استخدامها كضمان. وهذا يمكن أن يمكن الفقراء من شراء معدات وأدوات بالائتمان، واستخدام هذه السلع فقط كضمان، أو استخدام ما لديهم من رصيد من السلع (بما في ذلك المخزون منها) كضمان للقروض. والخطوة الثالثة هي نشر وإعلان الأولويات من خلال مكاتب السجلات العامة، بحيث يستطيع المقرضون إقامة وعاء أهم واستحقاقاتهم على أصول مرهونة.

ويتعين أن لا تتطلب أطر التسجيل للمصالح المضمونة سوى إشعار بوجود مصلحة مضمونة، وليس تفاصيل العقد بأسره. وربما ينبغي أن تنقل نظم تسجيل الإشعار، إلى المقرضين المسؤولية عن شرعية وسلامة اتفاقية الضمان، بدلا من أن تكل هذه المسؤوليات لموظفي التسجيل. ومما ينزع أيضا إلى تبسيط الإجراءات إلغاء المراجعة الحكومية والضمان الحكومي للسلامة القانونية للمصالح المضمونة التي يتم تسجيلها. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن لصانعي السياسة إلغاء الضرائب ورسوم التسجيل المتعلقة بتسجيل واسترداد المعلومات، في حين يتم توفير فرص الحصول المباشر والكامل للجمهور على نظم التسجيل لقراءة ونسخ المعلومات المسجلة.

لسداد الرصيد غير المدفوع من القرض. وحين لا يستطيع المقرضون استخدام أصولهم كضمانات للقروض ولا يستطيعون شراء سلع بالائتمان مقابل استخدام هذه السلع ذاتها كضمان، فإن أسعار الفائدة على القروض تنزع إلى أن تكون أعلى لتعكس المخاطر التي يتحملها المقرضون.

وفي كثير من من البلدان النامية، حيث تجعل القيود القانونية والتنظيمية من الصعب استخدام الممتلكات المنقولة كضمان، فإن أسعار الفائدة المرتفعة تجعل المعدات الرأسمالية أكثر تكلفة لمنظمى المشروعات بالنسبة لنظرائهم في البلدان الصناعية. ويؤجل كثير من الأعمال التجارية الاستثمار الرأسمالي، مما يقلل الإنتاجية ويبقى على الدخل منخفضة. وقد قدرت خسائر الرفاه السنوية الناجمة عن الحواجز على المعاملات المضمونة بنسبة من ٥ إلى ١٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الأرجنتين وبوليفيا<sup>(٧١)</sup>. وتعتبر الأراضي من أصول الضمان الواضحة (الفصل الثاني). والفوائد الناجمة عن توسيع خيارات الضمان المسموح بها لتشمل الأصول المنقولة - مثل السيارات والآلات ومعدات الزراعة والماشية. وفي الولايات المتحدة مثلا، يتم ضمان نحو نصف الائتمان جميعه بنوع ما من الممتلكات المنقولة. كما يتم ضمان نحو ثلثي قروض البنوك تقريبا إما نظير ممتلكات منقولة أو عقارات، كما أن المؤسسات غير المصرفية التي تقرض مقابل ممتلكات منقولة، مثل شركات التأجير والتمويل، تقدم قروضا بقدر ما تقدم البنوك تقريبا<sup>(٧٢)</sup>.

والمشكلة الرئيسية فيما يتعلق بالممتلكات المنقولة باعتبارها ضمانا، هي التهديد الدائم الذي يواجهه المقرض بأنها يمكن أن تختفي، ولذا فإن المؤسسات الداعمة ضرورية لمواجهة هذا الخطر. فعلى سبيل المثال، فإن الكمال - تحديد مرتبة أولوية الاستحقاق المتعلق بالضمان - يعتبر عنصرا حاسما لأية صفقة يشملها الضمان. وقد تختلف البلدان فيما يتعلق بكيفية تحديد الأولوية تجاه مختلف الصكوك والصفقات، ولكن المهم هو وضع قواعد لتحديد الأولويات. ولا تزال توجد في كثير من البلدان الصناعية أطر قانونية مبعثرة (تؤدي إلى منازعات بشأن الأولوية) ولكن في معظم بلدان أوروبا الغربية أنشأت قرارات واجتهادات المحاكم العليا والقانون المستمد من السوابق خلال المائة سنة الأخيرة قواعد تحديد الأولوية بين مختلف المطالبات بالاستحقاقات. وقد تتطور في البلدان النامية عمليات مماثلة تعتمد على النظام القضائي. وأحد السبل التي يمكن بها لصانعي السياسة في البلدان النامية تبسيط العملية والتعجيل بها هو الأخذ بإطار يحدد أولويات واضحة. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه لكي يستطيع المقرضون تقييم مخاطر صفقة ما، فإنه من الضروري وجود سجلات يعتمد عليها ويمكن الوصول إليها بسهولة تشمل جميع المصالح المضمونة في الأصول المقدمة كضمان.

وينبغي أن يكون القانون مرنا بما فيه الكفاية ل يتيح للمقرضين استخدام الأصول التي يحوزونها كضمان. وفي الأرجنتين، وبوليفيا، والسلفادور، وغواتيمالا، وهندوراس،

### سجلات الائتمان ووكالات الإبلاغ عن الائتمان

تتسع فرص الحصول على الائتمان إذا استطاع المقترضون المحتملون استخدام حسن السمعة كما تجسده تواريخ سدادهم للديون، للحصول على أموال من مقرضين لا يعرفونهم شخصياً، ولكي تؤدي سجلات الائتمان عملها على نحو ملائم يجب الوفاء بشرطين على الأقل. الأول هو أنه يجب أن يسلم بعض الأفراد أو مجموعة ما من الأفراد بأن هناك قيمة محتملة من جمع معلومات عن تاريخ الائتمان. وفي الغالب الأعم، كانت الشركات الخاصة هي التي وجدت فائدة تجارية في تقديم معلومات إلى المقرضين رغم وجود بعض مكاتب تسجيل عامة للائتمان<sup>(٧٢)</sup>. وثانياً، ينبغي أن يعترف المقترضون بأن من مصلحتهم تقديم معلومات صادقة للدائنين من خلال مكاتب التسجيل. وتتطلب كل وسائل تقاسم معلومات الائتمان فقدان بعض الخصوصية بالنسبة لمقرضين محتملين.

ويستطيع مكتب تسجيل دقيق تزويد المقرضين بحوافز قوية للوفاء بالتزاماتهم المتعلقة بالدين لأن من لا يفعلون ذلك يلحقون الضرر بسمعتهم ومن ثم تقل فرصة حصولهم على الائتمان في المستقبل. وتستخدم مكاتب تسجيل الائتمان السمعة الحسنة لتعزيز التنفيذ بنفس الطريقة التي تستخدمها بها الشبكات غير الرسمية، ولكنها تستطيع الوصول إلى طائفة واسعة من الشركاء الحاليين والمحتملين في مجال الأعمال التجارية. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه بتوفير معلومات يمكن الوثوق بها، تستطيع مكاتب التسجيل أن تزيد فرص الحصول على الائتمان من قبل فئات من المجتمع تفقر إلى هذه الخدمة (الإطار ٤ - ١١).

ويدير الكثير من مكاتب تسجيل الائتمان، وكالات الإبلاغ عن الائتمان التي تعتبر الطرف الثالث الخاص المورد الذي يوفر المعلومات ليس فقط لأعضاء جماعة صناعية وحدها وإنما لأي دائن يرغب في دفع رسوم الاكتتاب<sup>(٧٣)</sup>. وبتحقيق المساواة في فرص الحصول على المعلومات، وسّعت وكالات الإبلاغ عن الائتمان من مجمع الدائنين، وعززت المنافسة بينهم، وقللت أسعار المنتجات المالية. وفضلاً عن ذلك، فإن القوى الفاعلة أصبحت أكثر قدرة على الحركة، بعد أن قللت مكاتب التسجيل تكاليف خصم علاقات الإقراض الراسخة والبحث عن فرص أفضل. والواقع أن هذا النوع من تقاسم المعلومات أكثر قيمة في الأسواق الكبيرة المتسمة بالحراك العالي للمقرضين شديدي الاختلاف في خواصهم<sup>(٧٤)</sup>. والأرجح أن تؤدي الزيادات في حجم المجتمع المحلي وفتح الحدود، وازدياد المنافسة، وهو ما يرجح أن يجلب وافدين جدد في مجتمع الأعمال، إلى تعزيز الطلب على مكاتب التسجيل هذه.

وإحدى وسائل توسيع نطاق الإبلاغ عن الائتمان ومن ثم فرص الحصول على الأموال تتم من خلال المنافسة بين مكاتب

ويمكن إدارة سجلات المصالح المضمونة علناً أو سراً. ولدى كل من الموردين الخاصين والعامين، عند تعرضهم للمنافسة، حوافز لتحسين النوعية، وخفض التكاليف، وتقليل الأسعار، لزيادة حجم أعمالهم التجارية وتغطية تسجيلها. ويبدو أنه من الأفضل أن يترك للسوق تحديد العدد المناسب من الكيانات المتنافسة، بشرط ألا توجد أهداف عامة أخرى للسياسة يتجاهلها الموردون الخاصون. وفي النظم الخاصة لدى كثير من الموردين، قد يتعين على المقرضين البحث في مكاتب تسجيل عديدة للضمانات. ولكن هذا الهاجس قد يكون أقل حدة من وجود مؤرد محتكر لديه قليل من الحوافز لتقديم معلومات دقيقة.

إن بذل جهود لتوعية القضاة بقانون الضمانات الجديد وأولوية الاستحقاقات كما يعكسها مكتب التسجيل يمكن أن يؤدي إلى إصدار أحكام يمكن التكهّن بها. وهذا القابلية للتكهّن تعني بدورها تقليل اللجوء إلى المحاكم، مما ييسّر زيادة الإقراض المضمون. وفي البلدان التي بها نظم قضائية ضعيفة قد يكون من الرشد الاعتماد على وسائل التنفيذ الخاص التي تبعد عن المحاكم معظم أعمال استرداد الضمان وبيعه. ويمكن إضافة إجراء بسيط إلى فصل التنفيذ في قانون الصفقات المضمونة، وبموجبه يمكن للدائن أن يقدم، تحت مسؤوليته الخاصة، التماساً إلى قاض أو موظف عام آخر للحجز على الضمان. وهذا القاضى أو ذلك الموظف ليس بحاجة إلى إصدار حكم بشأن الدين الكامن وراء ذلك. وقد فكرت السلفادور، مثلاً، في تطبيق هذا الإجراء. وتستخدم الولايات المتحدة وكندا استرداد وبيع الضمان الواقع تحت سيطرة الدائن بدلاً من استرداد وبيع الضمان بحكم القضاء. وقد ركز بعض البلدان الأوروبية الغربية على الإصلاح القضائي، وهذه عملية أطول أجلاً، وخاصة في البلدان النامية. وللموثقين في أسبانيا سلطة الحجز على الممتلكات من أجل رهنها دون أمر من المحكمة ودون حضور موظفي المحكمة. وفي جامايكا يمكن لمأمور التنفيذ الخاص بالبيع المفوض من المحكمة أن يعمل نيابة عن بائع معين لاسترداد الممتلكات التي تخص البائع بناءً على أحكام وشروط عريضة بيع أو اتفاق على الشراء التأجيلي. وفي هذه الحالة فإنه نظراً لأن مأمور التنفيذ لديه ترخيص من المحكمة، فإنه لا ضرورة لحضور موظفي المحكمة في أثناء الحجز على الممتلكات.

وقد تجعل التكنولوجيا من الأيسر التغلب على بعض أوجه الضعف المؤسسية الأخرى. فعلى سبيل المثال، فإنه في حين أن كثيراً من البلدان الصناعية اقتضى الأمر منه سنوات لتطوير نظم التوثيق بتطبيقات واضحة لأولوية المطالبات، فإن البلدان النامية. استطاعت على نحو يمكن تصوره الاعتماد على قواعد بيانات بسيطة ونظم تستند إلى الانترنت، بدلاً من التوثيق اليدوي ونظم المحفوظات المضمونة بدرجة كبيرة<sup>(٧٥)</sup>.



لنظام الدولة فى الإبلاغ عن الائتمان. فإنها تنزع إلى أن تكون أجزاء تكميلية له<sup>(٧٧)</sup>.

وقد تم أخيرا بالفعل دخول عدد كبير من وكالات الإبلاغ الخاصة للائتمان إلى السوق فى البلدان النامية. وفى مسح جرى مؤخرا بمكاتب تسجيل الائتمان الخاصة تبين أن ٢٥ من ٥٠ ممن ردوا على أسئلة المسح بدأوا فى تشغيل مكاتب التسجيل الخاصة بهم منذ ١٩٨٩، وكان دخولها للسوق كبيرا فى أمريكا اللاتينية وأوروبا الشرقية<sup>(٧٨)</sup>. وهذا يوحى بوجود دور للحكومة كميسر للعمل أكثر منها كمدير فعلى لمكاتب التسجيل.

ويقتضى الأمر من الحكومات باعتبار أنها ميسرا لعمل مكاتب التسجيل، أن توفر بيئة يجد فيها الأفراد والشركات أن من مصلحتهم تقديم بيانات صادقة عن تاريخهما الائتماني. وتشمل الخطوات الملموسة معاصرة إجراءات المحاسبة وتحسين إدارة الضرائب لدعم إمكانية الاعتماد على البيانات المالية. وتبين من دراسة أن من ردوا على أسئلة المسح من وكالات الإبلاغ عن الائتمان فى الصين وكينيا، لاحظوا أن كثيرا من مشروعات الأعمال التجارية لا تتبع قانون المحاسبة فى إعداد البيانات المالية وأن الكثير منها يتجنب دفع الضرائب من خلال حسابات مصرفية سرية أو باستخدام مجموعات عديدة من الدفاتر<sup>(٧٩)</sup>. ولاحظ من ردوا على أسئلة نفس المسح من روسيا والمكسيك أن كثيرين من الأفراد وأصحاب الأعمال يعزفون عن تقديم معلومات صادقة بشأن موقفهم المالي خوفا من الجريمة. ولذا فإنه يتعين على الحكومات أن توفر مستوى عاما من الأمن لمواطنيها قبل أن تستطيع مكاتب التسجيل أداء مهمتها بشكل جيد.

وينبغى لصانعي السياسة أيضا مواجهة الهواجس المتعلقة بالخصوصية. ومن المهم التمييز بين ائتمان المستهلك وائتمان الأعمال التجارية. وتدفق المعلومات الأقل تقييدا يرجح أن يكون أكثر أهمية لدائى الأعمال التجارية الذين تنزع قروضهم إلى أن تكون أكبر، والذين يمثل لهم التوصل إلى قرار بشأن الإقراض فى الوقت المناسب أهمية كبيرة. ونظرا لأن الأعمال التجارية تشمل عادة دائنين ومقرضين، فإنهم من الأرجح أن يفهموا المبادئ والمخاطر المتضمنة ولذا فإنه ليس من المحتمل أن يطالبوا بنفس مستوى الحماية القانونية مثل المستهلكين<sup>(٨٠)</sup>. ويتعين على المحاكم أن تنفذ قوانين الخصوصية فى الوقت المناسب وبطريقة يمكن التكهّن بها، مهما تقررته حكومة البلد لتسوية القضايا المتعلقة بالخصوصية.

إن عددا من التطورات ذات الصلة يجعل من الأرجح أن تستطيع معلومات مكاتب تسجيل الائتمان مساعدة الفقراء فى البلدان النامية. ففي هنغاريا مثلا، يتم إعداد كل معلومات مكاتب تسجيل الائتمان على الكمبيوتر. وهذا يجعل من الأسر على الوسطاء تقييم جدارة المقرضين المحتملين بالائتمان. فضلا عن ذلك، فإن البنوك الأجنبية التى تدخل كثيرا من البلدان النامية قد تكون أكثر ميلا لاستخدام هذه المعلومات. وتنزع هذه البنوك الأجنبية إلى أن تكون لها نماذج معيارية لتسجيل الائتمان بالنسبة

## الإطار ٤-١١ مكاتب تسجيل الائتمان

إن تقاسم المعلومات من خلال مكاتب تسجيل الائتمان مفيد بوجه خاص فى الأسواق الكبيرة التى تشهد حراكا كبيرا للمقرضين واختلافا فى خواصهم، مثلما كان الحال فى الولايات المتحدة فى القرن التاسع عشر، حين كانت مكاتب تسجيل الائتمان الخاصة لها الهيمنة. ويرجع نموها السريع كثيرا إلى العوامل الخارجية للشبكات. ومع تراكم المعلومات عن أعداد متزايدة من المدينين، ازدادت قيمة مكاتب التسجيل بالنسبة للدائنين المحتملين، مما جعل من الأسر نقل الأموال عبر مسافات جغرافية واجتماعية متزايدة دوما.

ولئن كانت مكاتب التسجيل توفر أعظم الفوائد فى المجتمعات المتحركة متغيرة الخواص، فإن ثمة فوائد محتملة لها فى كل البلدان النامية تقريبا، وخاصة تلك الغارقة فى ثقافة للائتمان تتميز بعدم السداد. وبالإضافة إلى ذلك، فإن مكاتب التسجيل يمكن أن تفيد أقساما كبيرة من السكان التى لم تحظ مطلقا من قبل بفرص الحصول على الائتمان.

ويتطلب نظام وكالات الإبلاغ عن الائتمان أن يوافق أصحاب الأعمال التجارية على التدقيق فى فحص سلوكهم الماضى، بما فى ذلك عاداتهم الشخصية فى الإنفاق. وقد أتاح الشك المبدئى لدى الأمريكيين خلال العقود الأخيرة من القرن ١٩ إلى قبول ذلك على نطاق واسع. ولما انتشرت هذه الممارسة أكدت صحف الأعمال التجارية فائدة الوكالات، ثم أعربت المحاكم عن موافقتها بالحكم بوجه عام لصالح الوكالات. ولئن كان بعض الأمريكيين لا يزالون يعتبرون مكاتب التسجيل تمثل انتهاكا لخصوصياتهم، فإن نموها مسؤول جزئيا عن توسع فرص الحصول على الائتمان الذى يميز سوق الولايات المتحدة.

المصدر: Barron and Staten 2000; Olegario 2000, *World Development Report 2002* background paper; Vose 1916.

التسجيل الخاصة. وقد أدت المنافسة بين الشركات إلى زيادة عدد ونطاق مكاتب التسجيل الخاصة فى الولايات المتحدة فى القرن التاسع عشر<sup>(٧٥)</sup>. ويمكن أيضا للمؤسسات العامة أن تؤدي دورا. فقد أنشأت ألمانيا، على سبيل المثال، أول مكتب عام لتسجيل الائتمان فى ١٩٣٤، وأعقبتها فرنسا فى ١٩٤٦، وإيطاليا وأسبانيا فى ١٩٦٢، وبلجيكا فى ١٩٦٧. ومنذ ١٩٨٩ أبلغت ١٢ دولة من ٥٦ دولة جرى مسح لها أنها أنشأت مكاتب عامة للتسجيل، وكان تسعة منها فى أمريكا اللاتينية<sup>(٧٦)</sup>. ولكن مكاتب التسجيل العامة تنزع إلى أن تكون أدوات فى أيدي المشرفين لقياس سلامة المؤسسات المالية فرادى، وكثيرا ما تقدم معلومات أقل استكمالا بشأن المقرضين مما تقدمه الوكالات الخاصة. وفى كثير من البلدان تعمل مكاتب التسجيل العامة كنوع من «القائمة السلبية» أو أداة للتنفيذ، ويتم محو بيانات التخلف عن السداد أو تأخر الدفع بمجرد أن يتم السداد. كذلك فإن كثيرا من البلدان لا يوزع سوى البيانات المالية، مثل بيانات الشهور السابقة، ولذلك فإن مكتب التسجيل العام لا يقدم تاريخا كاملا عن السلوك الائتماني للمقرض. وتخلص دراسة أجريت على أساس مسح فى عدد من البلدان أن مكاتب التسجيل العامة والخاصة، بدلا من أن تقوم مقام البديل

لأنواع معينة من القروض. والأرجح أن تقلد البنوك المحلية هذه النماذج خلال وقت قصير.

وجمع وتجهيز واستخدام تواريخ الاقتراض والمعلومات الأخرى ذات الصلة اللازمة للإقراض العائلى ولمشروعات الأعمال الصغيرة تمثل نشاطا يتنامى بسرعة فى كل من القطاعين العام والخاص. وتقلل تكنولوجيا الكمبيوتر إلى حد كبير تكاليف الوحدة فى هذا المجال وتحسن درجة التطور الذى يمكن بها استخدام البيانات لإصدار تقييم للجدارة الائتمانية ويحتمل أن الفقراء يمكنهم الاستفادة من هذه التطورات، ولكن أكبر الفوائد لن تتجسد إلا إذا توافرت الشروط المسبقة الأساسية مثل معرفة القراءة والكتابة وتوافر فرص الوصول إلى الإنترنت. وبدون تحسين رأس المال البشرى للفقراء، فإن أوجه التقدم التكنولوجى فى توفير الخدمات المالية لن تكون لها القوة الدافعة التى يمكن لها أن تحظى بها.

## خاتمة

تؤدى التنمية المالية إلى النمو وتخفيف حدة الفقر. ويحتمل أن تكون السياسات أكثر فعالية إذا وجهت لتحسين البيئة القانونية والتنظيمية لضمان تقديم الخدمات المالية بكفاءة، بدلا من توجيهها لتحسين هيكل الأسواق المالية ذاتها. وأهمية كفاءة الحقوق المضمونة للمستثمرين والكفاءة الكاملة لآليات تنفيذ العقود، مسألة أساسية. وتنزع الانفتاح على التجارة، وعلى الوافدين الأجانب للسوق المحلية والمنافسة إلى الإسهام فى تطوير المؤسسات المالية بصرف النظر عن المنشأ القانونى للبلد، والتاريخ الاستعماري له، أو نظامه السياسى.

ويركز التنظيم المالى حاليا غالبا على تحسين الكفاءة المعلوماتية للأسواق المالية. ولكى تكون هذه التنظيمات فعالة فإنه ينبغى تنفيذها. والتنفيذ يصبح أكثر سهولة إذا كانت التنظيمات متناغمة مع الحوافز، أى إذا كانت تشجع وتستغل القدرة على الرصد وفرض الانضباط على المشاركين فى الأسواق. وبالإضافة إلى ذلك، فإن أحد العناصر الأساسية لتحسين نوعية وكفاءة انضباط الأسواق من أجل المؤسسات المالية هو ضمان دقة وتوافر المعلومات عن عمليات هذه المؤسسات. وقد تطل

البلدان التى تتسم بضعف المعلومات والموارد البشرية التى تواجه مشكلات فى رصد وتنفيذ التنظيمات مثل معايير رأس المال، تستفيد مع ذلك من وسائل إضافية - مثل اشتراطات السيولة أو قواعد أعمال التصحيح العاجلة - التى يسهل ملاحظتها وتنفيذها. وقد تحسن البلدان ذات الدخل المتوسط والمرتفع صنعا باستكمال هذه المعايير، وذلك مثلا من خلال استخدام الدين الثانوى - أى غير المضمون - الذى تقدمه القوى الفاعلة فى السوق.

وتلقى الأدلة المتزايدة على تكاليف الملكية العامة الضوء على الحاجة إلى خصخصة البنوك، وخاصة فى البلدان منخفضة الدخل التى ترتفع فيها ملكية الدولة. ولكن الأدلة تشير أيضا إلى أنه من المهم تكملة خصخصة البنوك بإجراء تغييرات مؤسسية تقوى بيئة الحوافز بأكملها وتعد البنوك الحكومية للبيع. ولن يؤدى مجرد التغيير فى الملكية بدون وجود مؤسسات تعزز الحوافز السليمة لدى الملاك الجدد إلى قيام قطاع أكثر كفاءة.

وستؤدى بدلا من ذلك، إلى سوء تخصيص الموارد وتعرض الاستقرار المالى للمخاطر. ويؤثر تخصيص الموارد على الفقراء من خلال أثاره السلبية على النمو. كما يلحق عدم الاستقرار المالى والأزمات أضرارا بالفقراء. وفيما يتعلق بدخول الأجانب للسوق المحلية، فإن الدلائل الحالية لا تشير إلى أن هذا الدخول، سواء كان بدء مشروعات جديدة أو من خلال شراء بنك محلى قائم، له نتائج سلبية. والواقع أن الداخلين الجدد يجلبون المنافسة التى تحسن الكفاءة ويمكن أيضا أن تقوى الطلب على مؤسسات أفضل لدعم النظام المصرفى.

وقد تؤدى مشكلات المعلومات والتكاليف الثابتة المرتفعة نسبيا للإقراض صغير الحجم إلى الحد من حصول الفقراء والمؤسسات الصغيرة أو الصغيرة جدا على الخدمات المالية. ويعتبر تحسين قوانين الضمان وإنشاء مكاتب تسجيل للضمان من الوسائل الفعالة لتوسيع فرص الحصول على الخدمات. ويمكن لمكاتب تسجيل الائتمان التى تجمع معلومات عن تواريخ السداد أن تحسن تدفقات المعلومات عن صغار المقترضين وتتيح للمقترضين المحتملين استخدام حسن سمعتهم للحصول على التمويل.

## الباب الثالث

# الحكومة

إن كثرة من المؤسسات التي تدعم الأسواق هي مؤسسات توفرها الدولة. ومن ثم، فإن قدرة الدولة على توفير هذه المؤسسات - وهو ما يشار إليه كثيراً بالتنظيم والإدارة أساسية في وجود الأسواق النابضة بالعافية وذوات القاعدة العريضة. ويتناول الفصل الخامس بشأن المؤسسات السياسية والتنظيم والإدارة كيف يتأتى للمؤسسات السياسية أن تشكل التنظيم والإدارة في مختلف أنحاء العالم بما تضعه من قيود على قدرة الدولة في ممارسة سلطاتها بصورة تعسفية. وهذا الموضوع العريض يمتد أيضاً عبر الفصل السادس بشأن النظام القضائي الذي ينظر في محددات كفاءة القضاء ويؤكد أهمية الخضوع للمساءلة القضائية واستقلال القضاء عن الضغوط السياسية. ويؤكد الفصل السابع بشأن المنافسة الدور المحوري للضغوط التنافسية في إيجاد أسواق تؤدي وظيفتها خير أداء، ومؤسسات تدعم المنافسة أو تقوضها، ودور المنافسة في الحث على إجراء تغيير مؤسسي. ويتناول الفصل الثامن بشأن تنظيم البنية الأساسية التأثير المتبادل للمنافسة والتنظيم في ضمان أن تعمل سوق خدمات البنية الأساسية بصورة عادلة ومتاحة للجميع.





# المؤسسات السياسية والتنظيم والإدارة

الاقتصادي. كما أن هناك دلائل على أن السياسة الضعيفة على نطاق الاقتصاد الكلى والنظم المقيدة للتجارة يؤثران تأثيراً سلبياً في أداء النمو في البلد.<sup>(٣)</sup> ومن ثم فالتنظيم والإدارة الجيدان من خلال آثارهما القوية على النمو الاقتصادي الشامل، يمثلان عنصراً محورياً في تحقيق هدف تخفيض أعداد الفقراء. يضاف إلى هذا أن لسوء التنظيم والإدارة عدة أبعاد - ولاسيما الفساد والتضخم المرتفع - تفرض تكلفة يقع عبؤها على الفقراء بصورة غير متناسبة.<sup>(٤)</sup> وإجراء تحسينات في هذه الأبعاد الخاصة بالتنظيم والإدارة قد تكون له أهمية خاصة بالنسبة للفقراء.

ويحتاج التنظيم والإدارة الجيدان إلى سلطة الاضطلاع بسياسات وإقامة مؤسسات قد تكون بغیضة لدى البعض - أو حتى لدى الأغلبية - من السكان. ولايسع الموظفون العموميون أعمال حقوق الملكية دون أن تكون هناك قدرة على محاكمة الذين لا يحترمون تلك الحقوق والحكم عليهم ومعاقبتهم. ولايسع الدولة أن توفر السلع العامة المكلفة دون أن تكون لها سلطة فرض ضرائب على الأفراد والشركات للحصول على إيرادات عامة. ولايسع الموظفون العموميون النهوض بالمنافسة دون أن تكون لهم سلطة تنفيذ التنظيمات على سوء استخدام الوضع الاحتكاري. ولايسعهم أن يوفرُوا مناخاً مستقراً على صعيد الاقتصاد الكلى دون أن تكون لهم سلطة الإشراف على تنفيذ سياسات الدولة.

وفي إقامة دولة عصرية، هناك شد وجذب بين ضمان أن للموظفين العموميين سلطة كافية لتهئية التنظيم والإدارة الجيدين وبين ضمان أنهم ممنوعون عن استخدام هذه السلطة إستخداماً تعسفياً لصالح القلة المحظوظة.<sup>(٥)</sup> فعندما لا يكونون ممنوعين من ذلك، تضعف قدرتهم على تهئية المؤسسات التي تدعم الأسواق - وذلك بزيادة فرص الحصول على المعلومات والنهوض بالمنافسة وتنفيذ التعاقدات. ولهذا أهمية خاصة في حالة حماية حقوق الملكية، حيث يتضاءل أثر الإقرار الرسمي لهذه الحقوق في ظل

عند تشكيل حكومات يديرها أشخاص لحكم أشخاص، فإن الصعوبة الكبيرة تتمثل في هذا الأمر: فعليك أولاً تمكين الحكومة من السيطرة على المحكومين؛ وإلزامها - في المقام التالي - بأن تسيطر على نفسها.

— جيمس ماديسون، ١٧٨٨

**إن** كثرة من المؤسسات التي تدعم الأسواق، هي مؤسسات يتم توفيرها عاماً. من ثم، فإن قدرة الدولة على توفير هذه المؤسسات هي بالتالي محدد مهم لمدى جودة تصرف الأفراد في الأسواق، ومدى جودة الأسواق في أداء وظيفتها. وفي كثير من الأحيان يشار إلى التوفير الناجح لمثل هذه المؤسسات بعبارة: «التنظيم والإدارة الجيدين»<sup>(١)</sup>. ويشتمل التنظيم والإدارة الجيدان على إقرار حقوق الملكية وحمايتها وإعمالها، وبغير ذلك يصبح مجال المعاملات في السوق محدوداً. وهو يشتمل على تهئية نظام قانوني يتعاون مع السوق في النهوض بالمنافسة. كما يشتمل على إعداد سياسات سليمة على نطاق الإقتصاد الكلى تخلق مناخاً مستقراً لنشاط السوق. كما يعنى التنظيم والإدارة الجيدان انتفاء الفساد الذي من شأنه أن يدمر أهداف السياسة ويقوض شرعية المؤسسات العامة التي تدعم الأسواق.

وللتنظيم والإدارة الجيدين أهميتهما بالنسبة للنمو وتخفيض أعداد الفقراء. وهناك دراسات كثيرة قامت بتوثيق الارتباطات القوية بين دخل الفرد وبين التدابير الخاصة بقوة حقوق الملكية وانتفاء الفساد، وهو ما يعكس إلى حد ما القدرة الكبيرة المتوافرة لدى الدول الغنية في إقامة المؤسسات الجيدة. إلا أن النتائج التي توافرت مؤخراً تشير بدورها إلى أن هناك تأثيراً قوياً يمتد من التنظيم والإدارة الجيدين إلى النتائج الأفضل للتنمية.<sup>(٢)</sup> وهناك دلائل على أن الإفراط في وضع التنظيمات القانونية يقوض النمو

## الإطار ٥ - ١

## المؤسسات السياسية وحقوق الملكية والنتائج المالية فى إنجلترا القرن السابع عشر

فى إنجلترا فى أوائل القرن السابع عشر لجأ نظام ستيوارت الملكى لتمويل مصروفاته، بصورة متزايدة إلى «القروض الإلزامية» - حيث لم يكن القرض يجد سبيلاً يلجأ إليه فى حالة عدم تسديد قروضه. وكان هذا الأسلوب من الإمارات الشديدة الوضوح على أن النظام ليس لديه أى التزام بحماية حقوق الملكية. وشملت الدلائل الأخرى على ذلك المصادرة المباشرة للأراضى والأموال، والتوريد القسرى للدولة بأسعار تقل عن أسعار السوق، والاستعداد لعزل القضاة الذين يحكمون ضد التاج، وبيع حقوق الاحتكار بالنسبة لأنشطة اقتصادية مجزية متعددة. وقد توقفت هذه الممارسة التعسفية لسلطة السيادة أثناء الحرب الأهلية فى أواسد القرن، ولكن عبوة الملكية اقترنت بعبوة نفس التجاوزات.

وجاءت الثورة العظيمة فى عام ١٦٨٨ وسلسلة من التغييرات الجوهرية فى المؤسسات السياسية حدثت من الممارسة التعسفية لسلطة صاحب السيادة، وأقرت الثورة أن للبرلمان سلطة أعلى من التاج، وخصت البرلمان بالحقوق المنفردة فى فرض الضرائب ومراجعة مصروفات التاج. وتلا هذه الخطوات إنشاء بنك إنجلترا الذى مارس سيطرة مستقلة كبيرة على المالية العامة، ونتج عن هذه التغييرات مزيد من التقسيم العادل للسلطة بين الأفرع التنفيذية والتشريعية والقضائية للحكومة. وعززت هذه القيود المفروضة على الممارسة التعسفية للسلطة بصورة كبيرة قدرة الدولة - على تمويل الإنفاق العام بإصدار الديون.

وفى الوُسع مشاهدة أثر هذه التغييرات فى المؤسسات السياسية وفى حماية حقوق الملكية فى التطور الذى حدث فى أسواق الديون. وفى عام ١٦٨٨ استطاع التاج أن يجعل الدين العام لايزيد على ٢ أو ٣ فى المائة من الناتج المحلى الإجمالى - ولفترة استحقاق قصيرة جداً وبأسعار فائدة مرتفعة جداً. وبحلول عام ١٦٩٧ كان فى وسع التاج أن يطرح ديونا ويقوم بخدمتها بما يساوى ٤٠ فى المائة من الناتج المحلى الإجمالى بأسعار فائدة منخفضة ولفترات استحقاق أطول. وأقار قيام سوق عاملة للدين العام بدوره فى تطوير أسواق رؤوس أموال القطاع الخاص التى ساعدت على تمويل الثورة الصناعية التى جاءت بعد ذلك.

المصدر: North and Weingast 1989.

غياب التزام الدولة باحترام هذه الحقوق وإعمالها على نحو يحظى بالمصداقية.

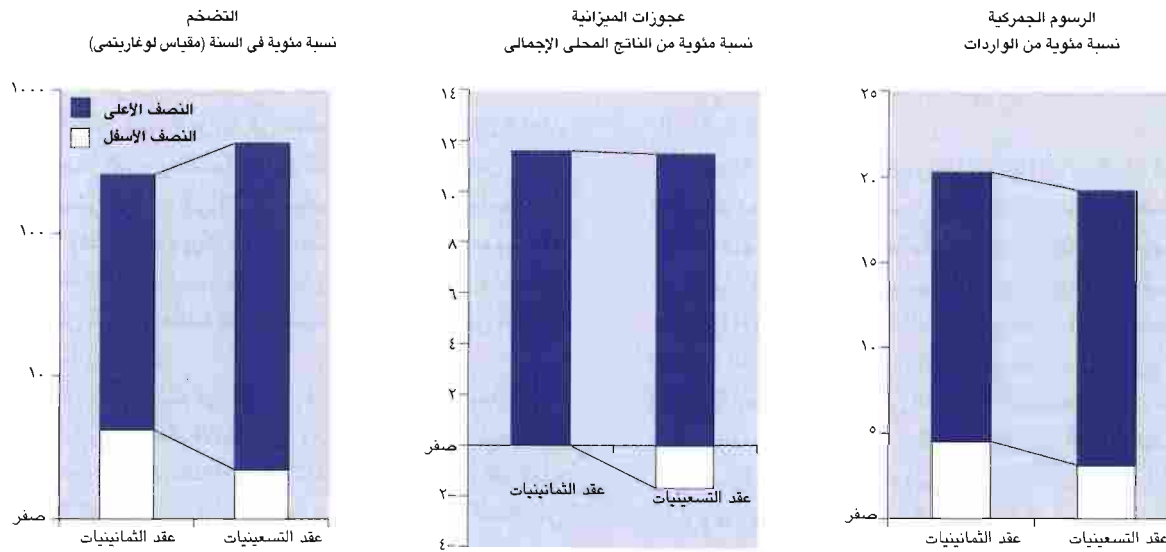
ومن شأن المؤسسات السياسية أن تساعد فى تقرير القيود المفروضة على ممارسة السلطة ممارسة تعسفية من جانب السياسيين والبيروقراطيين. وهى تقوم بذلك بتحديد خطوطاً فاصلة لحقوق الملكية بين الدولة والقطاع الخاص، والعمل على إنفاذ هذه الحقوق. ويمكن الاهتداء إلى مثال تاريخى على ذلك فى التغييرات التى طرأت على المؤسسات السياسية فى القرن السابع عشر فى إنجلترا التى فرضت قيوداً على سلطة التاج فى نزاع الملكية، وبهذا أسهمت فى توفير الضمان للملكية الخاصة (الإطار

٥-١). كما أن المؤسسات السياسية تؤثر فى مدى المنافسة فى العملية السياسية والمدى الذى تجعل به هذه المنافسة رجال السياسة خاضعين للمساءلة عن أفعالهم. مثال ذلك، أن تفويض المسؤولية للحكومات المحلية يمكن أن يؤثر فى الحوافز الخاصة بالمنافسة بين الاختصاصات المختلفة فى توفير السلع العامة المحسنة.

ويتناول هذا الفصل طائفة واسعة من المؤسسات السياسية التى تؤثر ضمن أمور أخرى فى مسلك الموظفين العموميين. وفى الديمقراطيات الرسمية، التى تشكل حصة متنامية من بلدان العالم، تشتمل المؤسسات السياسية على القواعد الانتخابية التى تقرر الإجراءات التى يتم بمقتضاها انتخاب الحكومات واستبدالها. كما تشتمل على القواعد الدستورية التى تحدد تقسيم السلطة بين الفرعين التنفيذى والتشريعى للحكومة - والقيود المفروضة على سلطة كل منهما. وفى جميع البلدان، تقوم المؤسسات السياسية والتقاليد برسم الحدود لتقسيم السلطة بين الحكومات المركزية والمحلية وتحديد مسؤوليات الوكالات المختلفة داخل الحكومة. وقد تكون هذه المؤسسات رسمية (كما هو الشأن فى القواعد الانتخابية) أو قد تكون غير رسمية (مثل دور المعتقدات المشتركة فيما بين أعضاء نفس الحزب السياسى فى تشكيل السلوك). وهناك أيضاً تفاعلات مهمة بين المؤسسات السياسية. مثال ذلك أن مصداقية الوكالات المستقلة ذاتياً تتوقف على المدى الذى تحد به المؤسسات السياسية الأخرى من سلطة الحكومات فى إبطال استقلال الوكالات فى المستقبل.

ومن شأن المؤسسات التى تحد من قدرة الدولة على التصرف المتعسف أن تحسّن من قدرتها على إقامة مؤسسات تدعم الأسواق عريضة القاعدة. ولكن الذى يحدث فى كثير جداً من الحالات، فيما بين أفقر البلدان فى العالم، أن غياب الروادع الفعالة المفروضة على الموظفين العموميين يعوق قدرة الدولة على إقامة مؤسسات تدعم السوق. وهذا يوضح الموضوع الأعرض الذى يمتد فى طول هذا التقرير وعرضه عن أوجه التكامل فيما بين المؤسسات: ويقتضى الأمر أن يقوم راسمو السياسة بتكييف التصميمات المؤسسية بحيث تدخل فى حسابها أوجه التكامل هذه. مثال ذلك أنه عند غياب التدقيق والموازنة فى العملية السياسية، فإن الوكالات التنظيمية المستقلة تغدو مستقلة من حيث الأسم لاغير. ومتى كانت قدرة الدولة ضعيفة، كان تقويض التنظيمات الأبسط ذات السلطة التقديرية الأقل بفعل الفساد أقل احتمالاً. وعندما تكون السيطرة الحكومية المركزية غير فعالة، فقد لا تتحقق المزايا المحتملة للتوسع فى اللامركزية والمنافسة فيما بين الاختصاصات.

وليست هناك مجموعة واحدة من المؤسسات السياسية يمكنها أن تدعم بنجاح مؤسسات السوق فى كل مكان وعلى جميع مستويات التنمية؛ وهذا يشير إلى أهمية الابتكار والتجريب فى تصميم مؤسسات الدولة نفسها.



ملاحظة : تشير عبارات النصف الأعلى والنصف الأسفل إلى متوسطات النصف الأعلى والنصف الأسفل على التوالي في عينة من ٨٥ بلداً صناعياً ونامياً توافرت عنها جميع المتغيرات الثلاثة في عقدي الثمانينيات والتسعينيات. المصدر : World Bank data.

وفي ضوء التعريف التقليدي للفساد بأنه ممارسة السلطة العامة لتحقيق مغنم خاص، يركز القسم على أنواع المؤسسات التي تحد من قدرة الموظفين العموميين على التصرف لمصلحتهم الشخصية بهذه الكيفية. ويناقش القسم الثالث كيف تؤثر مؤسسات فرض الضرائب في حوافز الدولة لجمع الإيرادات وإقامة مؤسسات تدعم الأسواق.

### المؤسسات السياسية وخيارات السياسة

تتباين نوعية السياسات التي تأخذ بها الحكومات في أنحاء العالم تبايناً هائلاً. ويوضح الشكل ٥-١ هذا التباين في السياسة بالنسبة لعدة مقاييس لنتائج السياسة - وهي التضخم وعجوزات الميزانية والرسوم الجمركية - بمتوسطات على مدى عقدي الثمانينيات والتسعينيات. ويوضح كل رسم متوسط قيمة المتغير في السياسة بالنسبة للنصف الأعلى لعينة من ٨٥ بلداً صناعياً ونامياً وما يقابله من متوسط للنصف الأسفل من العينة. وكان متوسط التضخم في نصف العينة الأحسن أداءً ٤ في المائة في السنة في عقد الثمانينيات و٢ في المائة في السنة في عقد التسعينيات. أما بالنسبة لأسوأ البلدان أداءً، فقد كان متوسط التضخم أعلى من ٢٠٠ في المائة في السنة. ويصدق الأمر نفسه

كما يوضح هذا الفصل كيف يتأتى لتقاسم المعلومات بحرية أن يحسن من التنظيم والإدارة ويقلل من الفساد (انظر أيضاً الفصل العاشر).

وهذا الفصل ينطلق مما جاء في التقارير السابقة عن التنمية في العالم، ولا سيما تقرير عن التنمية في العالم ١٩٩٧ بشأن دور الدولة. وقد خصص باب من تقرير ١٩٩٧ للمؤسسات التي تردع تصرفات التعسفية والفساد، وأكد أهمية الاستقلال القضائي، والفصل الرسمي بين السلطات، والمؤسسات الدولية باعتبارها الموازن المقابل لسلطة الدولة. ومنذ ذلك الوقت، أُلقت مجموعة كبيرة من البحوث ضوءاً جديداً على هذه القضايا، ويبرز هذا الفصل ماهو الجديد. كما أن هذا الفصل يتوخى الانتقاء في الموضوعات التي يتناولها. أما دور الدولة في حماية حقوق الملكية وإعمال حكم القانون من خلال النظام القضائي، فقد تم تناوله على حدة في الفصل التالي. ويناقش الفصلان السابع والثامن دور الدولة كمُنظم ينهض بالمنافسة في الأسواق.

ويتصدى الفصل الحالى بالتفصيل لثلاثة أبعاد للتنظيم والإدارة. فالقسم الأول يتحرى الطرق التي تؤثر بها المؤسسات السياسية في خيارات السياسة، ويركز على السياسات المالية والتنظيمية والتجارية. ويركز هذا القسم على أنواع المؤسسات التي تحد من قدرة الدولة على وضع سياسات تحابي المصالح الخاصة على المصلحة العامة. ويناقش القسم الثاني الفساد.

نظام التصويت وبشأن توقيت إجراء الانتخابات في النتائج المالية. ولئن كانت الرسالة الإجمالية التي يتوخاها هذا الفصل تؤكد على أهمية فرض قيود على سلطة الدولة، فإن المنافسة الواردة هنا توضح بعض الحالات التي يمكن فيها أن تعرقل القيود المفروطة قدرة الحكومة على حل المنازعات المتعلقة بالسياسة المالية.

**الإجراءات الخاصة بالميزانية والنتائج المالية.** قد تؤثر إجراءات معينة خاصة بالميزانية في المنازعات حول السياسة المالية. ولهذه الإجراءات جانبان يستحقان الإشارة إليها هما: هل تختار الحكومات تقييد يديها باستخدام قواعد الميزانية المتوازنة، وهل تملك وزارة المالية السلطات الكفيلة بمقاومة المطالب الصادرة إما عن المجلس التشريعي أو عن أفرع أخرى للحكومة لإجراء تعديلات في الميزانية المقترحة. وبقدر ما تكون قواعد الميزانية المتوازنة - أو بصورة أعم، القيود الخارجية على المالية - قواعد فعالة، يمكنها أن تشكل دافعاً قوياً لفرض ما يلزم من حلول وسط بشأن السياسة المالية. وبالمثل، فعندما تتوافر لوزارات المالية سلطات قوية لوضع جدول الأعمال بالقياس إلى المجلس التشريعي أو وزارات الإنفاق، يصبح من الأسير على الوكالات المركزية أن تفرض الانضباط المالي. ويؤخذ من الأدلة المستمرة عبر بلدان أمريكا اللاتينية أن لكل من هذين العاملين أهميته في تحديد النتائج المالية. فبالبلدان التي تتسم إجراءات الميزانية فيها بقدر أكبر من التسلسل الهرمي، والتي تحابي وزارات المالية، نعت إلى تحقيق نتائج مالية أفضل، مسيطرة على طائفة شتى من العوامل الأخرى.<sup>(٦)</sup> وهناك دلائل مشابهة تبرز من دراسات حالة أجريت لبلدين آسيويين وثلاثة بلدان إفريقية. فقد أضحى أن النجاح في فرض انضباط مالي شامل يرتبط ارتباطاً وثيقاً بقوة الوكالات في عملية وضع الميزانية وبوجود قيود صارمة على الميزانية في سياق إطار للميزانية متوسط الأجل، ومؤسسات تجعل المصالح الحكومية خاضعة للمساءلة عما تنفقه.<sup>(٧)</sup>

كما أن هناك بعض الدلائل المستمدة من بلدان أمريكا اللاتينية على أن قواعد الميزانية المتوازنة ترتبط بتحقيق نتائج مالية أفضل.<sup>(٨)</sup> ولكن قواعد الميزانية المتوازنة لا تكفي في حد ذاتها. فلتصميم القواعد وتنفيذها أهمية أيضاً. وتشير الدلائل المستمرة من تجربة ولايات فرادى في الولايات المتحدة إلى وجود فروق مهمة في فعالية الأنواع المختلفة من قواعد الميزانية المتوازنة.<sup>(٩)</sup> ولئن كانت لدى جميع الولايات الأمريكية (باستثناء فيرمونت) قواعد للميزانية المتوازنة، إلا أن صرامتها تتباين تبايناً كبيراً. فيقتصر بعض الولايات على مطالبة الحاكم بأن يقدم ميزانية متوازنة إلى المجلس التشريعي أو يسمح بترحيل العجوزات المحدودة من سنة إلى السنة التالية. وهناك ولايات أخرى تحظر حظراً باتاً ترحيل أى عجوزات، وذلك بفرضها اشتراطات خاصة بأن تكون الميزانية متوازنة في نهاية العام.

على عجوزات الميزانية التي كانت صغيرة بحيث لم يكن لها شأن أو مثلت فائضاً في عقد التسعينات فيما بين أحسن البلدان أداءً. ولكن متوسطها بلغ أكثر من ١٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي فيما بين أسوأ البلدان أداءً. وكان الفرق في الرسوم الجمركية بين النصفين الأعلى والأسفل من العينة نحو ١٥ في المائة.

وإذا كانت لهذه الفوارق في نتائج السياسة فيما بين البلدان أهمية بهذا القدر بالنسبة لنتائج النمو والفرق، فلم أذن ينتهي الأمر ببعض البلدان إلى اتباع سياسات وتحقيق أداء أسوأ من غيرها؟ وهذا القسم يركز على عنصر معين وحيد: مدى قدرة المؤسسات السياسية في البلدان على فض المنازعات التي لامفر عن قيامها عندما تعود السياسات بالفائدة على البعض على حساب الآخرين.

وينظر هذا القسم في عدد من أمثال هذه المؤسسات، بما في ذلك طبيعة النظام الانتخابي، والتدقيق والموازنة فيما بين الأفرع الحكومية المختلفة. وهذا التدقيق وتلك الموازنة المذكورة يمكن من الناحية الدستورية التفويض بهما، كما هو الحال في التقسيم الرسمي للسلطات بين الفرعين التشريعي والتنفيذي للحكومة أو بين مجلسي التشريعي. كما أن في وسعهما أن يعكسا نتائج العملية الانتخابية كما يحدث عند انتخاب حكومة أقلية فيصبح من المتعين عليها الحصول على تأييد من شركاء في ائتلاف، ويصبح جدول أعمالها محدوداً بحكم احتياجها إلى التراضي على حلول وسط مع هؤلاء الشركاء. تشمل المؤسسات السياسية الأخرى إجراءات تحديد الموازنة والاتفاقات الدولية التي تساعد الحكومات على الالتزام بسياسات قد لا تحظى بالرضاء الشعبي في الداخل.

ويناقش هذا القسم كيف أن للمؤسسات السياسية التي تحد من قدرة الحكومة على التعسف في تصرفاتها أهميتها بالنسبة لنتائج السياسة. ويتم النظر في أمثلة من ثلاثة مجالات - هي عجوزات الميزانية وتنظيم أسواق المال والسياسة التجارية. ولا يقصد بهذه المناقشة إعداد مخطط أصلي لإجراء تغييرات في المؤسسات السياسية بغية تحسين نتائج السياسة. أما غرضها فهو بالأحرى توضيح كيف أن المشورة في السياسة يمكن أن تتحسن بفضل وضع المؤسسات السياسية في الحساب.

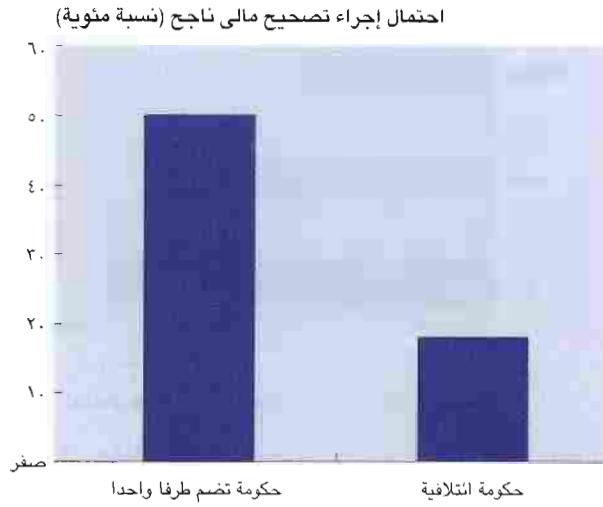
### عجوزات الميزانية

تمثل عجوزات الميزانية الفرق بين برامج الإنفاق التي لها شعبية سياسية وبين فرض الضرائب المفتقر إلى الشعبية السياسية. ومن هنا، فإن النتائج المالية تتأثر بمدى قدرة الحكومات على حشد التأييد السياسي للضرائب الضرورية وقدرتها على مقاومة المطالب الصادرة عن الدوائر المعنية للتوسع في برامج الإنفاق التي تعود عليها بالمنفعة. وفي هذه العملية تلعب المؤسسات السياسية دوراً مهماً. ويتناول هذا الفصل كيف تؤثر الفروق عبر البلدان في إجراءات معينة خاصة بالميزانية وبشأن



الشكل ٥-٢

## الحكومات المنقسمة تواجه صعوبة في إجراء التصحيحات المالية



المصدر: Alesina, Perotti, and Tavares 1998.

بعين الاعتبار - أن بلدان النظم الانتخابية النسبية تميل إلى إنفاق حكومي أكبر وإلى عجوزات ميزانية أكبر كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي بالمقارنة ببلدان النظم التي تقوم على حكم الأغلبية. وفي المتوسط، كانت العجوزات المالية أكبر بمقدار ١.٥ إلى ٢ نقطة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي في بلدان النظم النسبية.<sup>(١٠)</sup>

الدورات الانتخابية في السياسة المالية. إن السياسة إذ تحدوهم الرغبة في البقاء في مناصبهم يجدون في التلاعب بالعملية المالية حافزاً قوياً لتحسين فرص إعادة انتخابهم. وهو ما يتسبب في جنوح الأداء المالي إلى التدهور في سنوات الانتخابات، مما يؤدي إلى تراكم الديون وعدم الاستقرار على صعيد الاقتصاد الكلي. وقد أعدت أخيراً دراسة استقصت تأثير الانتخابات في الأداء المالي في عينة من ١٢٣ بلداً صناعياً ونامياً. وبمراجعة عددٍ من العوامل الأخرى، تبينت الدراسة أن متوسط العجوزات المالية في سنوات الانتخابات كان أكبر بنسبة ١ في المائة من الدخل المحلي الإجمالي وأن هذه العجوزات الكبيرة استمرت لعدة سنوات بعد الانتخاب.<sup>(١١)</sup> وكان أبعث على الدهشة وجود فرق في ضخامة هذه الدورات الانتخابية بين البلدان الصناعية والنامية. ففي البلدان النامية كانت العجوزات في سنة الانتخاب أعلى في المتوسط بنقطتين مؤبوتين من الناتج المحلي الإجمالي. واكتشفت نفس الدراسة أن هذه الدورات الأكبر في البلدان النامية يترأى فيها التقاء خاصيتين مؤسستين في هذه البلدان. أولاهما أنه توجد في المتوسط فرص أكبر للسياسة أصحاب النفوذ لكي يستخلصوا ريعاً من

يضاف إلى هذا، أن الولايات تختلف بالنسبة لما إذا كانت قاعدة الميزانية المتوازنة راسخة في دستور الولاية أم لا، وما إذا كانت قاعدة الميزانية المتوازنة يتم تنفيذها بواسطة المحكمة العليا في الولاية التي تعينها السلطة التنفيذية أم لا.

ولهذه الفروق في التصميم المؤسسي عواقب مهمة بالنسبة لفاعلية قواعد الميزانية المتوازنة. وتوحى الدلائل بأن القواعد الأشد صرامة، أشد فاعلية في خفض العجوزات. وباحتساب طائفة شتى من العوامل، تبين أن احتمال تعرض الولايات التي تحولت من قواعد ضعيفة للميزانية المتوازنة إلى قواعد صارمة، كانت العجوزات تقل عن النصف بالمقارنة بالولايات التي لم تفعل ذلك. يضاف إلى هذا أن احتمال فاعلية قواعد الميزانية المتوازنة المفوض بها من الدستور كان أكبر من فاعلية القواعد المفروضة تشريعياً، ولذا كان من الأسير عكس اتجاهها. كما كانت قواعد الميزانية المتوازنة المفروضة من جانب محاكم يعينها الحاكم أقل فاعلية من القواعد التي تطبقها محاكم تتمتع باستقلال أكبر.

والدروس العامة المستخلصة من هذه التجربة هي دروس واضحة بالنسبة للبلدان النامية. ومن شأن قواعد الميزانية المتوازنة أن تكون فعالة، ولاسيما على الصعيد دون القومي، متى قلَّ المبرر الأمر الذي يدعو إلى الإنفاق بالعجز لمواجهة التقلبات الدورية. على أن الاحتمال أكبر في أن تكون هذه القواعد فعالة إذا أخذ بها طوعية، وإذا فرضت قيوداً صارمة، وإذا كان من العسير عكس اتجاه القواعد نفسها، وإذا نفذت تنفيذاً فعالاً من جانب طرف ثالث يحظى بالمصداقية، مثل محكمة مستقلة استقلالاً حقيقياً، أو مستوى أعلى من مستويات الحكومة لديه ما يكفي من المعلومات لرصد المصروفات العامة القومية رصيداً سليماً.

الحكومات المنقسمة والقواعد الانتخابية والنتائج المالية. إن المدى الذي يشترط فيه اشتراط حكومات في السلطة مع حكومات ائتلافية هو محدد مهم في نتائج الميزانية في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ومتى كانت سلطة الحكومة مقيدة بحكم الحاجة إلى إجراء حلول وسط مع الشركاء في الائتلاف فإن النتائج المالية كثيراً ما تكون أسوأ حالاً مما إذا كانت في السلطة حكومة أغلبية. ويوضح الشكل ٥-٢ أن احتمال أن تستطيع حكومة ائتلافية في بلد من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الاستمرار في التصحيح المالي (ويعرف باستمرار تخفيض عجوزات الميزانية إنخفاضاً كبيراً على مدى أربع سنين متتالية) وهذا يقل بمقدار النصف عن احتمال قيام حكومة أغلبية بإجراء تصحيح مالي.

ويتأثر احتمال حكم البلدان بواسطة حكومات منقسمة بدوره بالقواعد الدستورية التي تقرر كيفية اختيار الحكومات. والأرجح أن تنشأ الحكومات الائتلافية في ظل النظم الانتخابية النسبية، حيث تمنح المقاعد في المجلس التشريعي بنسبة الأنصبة في التصويت الشعبي. ويتضح من دراسة تناولت ٦٠ بلداً صناعياً ونامياً - بعد أخذ طائفة شتى من العوامل الاجتماعية الاقتصادية

## الشكل ٥-٣

الحكومات التي تقل لديها أساليب التدقيق والموازنة عن غيرها يقل احتمال تنفيذها للنظم المصرفية أثناء الأزمات



ملاحظة : يوضح هذا الشكل احتمال عدم تنفيذ التنظيمات التحوطية، محتفظاً بثبات دخل الفرد ومستوى التنمية المالية.

المصدر : Keefe 2001.

وقد أنشأ عدد كبير من البلدان وكالات تنظيمية مستقلة منوط بها تنفيذ التنظيمات المالية رغبة في تفادي هذا التضارب (الفصل الرابع). إلا أن هذه الوكالات التنظيمية، برغم استقلالها الإسمي، كثيراً ما تخضع للضغوط السياسية. وقد أوضحت بحوث جديدة أن هناك قوة موازنة مهمة محتملة تواجه هذه الضغوط - تتمثل في وجود أساليب التدقيق والموازنة في العملية السياسية. وقد بحثت دراسة أجريت مؤخراً ٤٠ أزمة مصرفية حدثت في عينة من ٣٥ بلداً صناعياً ونامياً<sup>(١٢)</sup> واستقصت الدراسة كيف أن رد الفعل السياسي إزاء هذه الأزمات يتوقف على مدى التدقيق والموازنة في العملية السياسية مقيسة من حيث عدد الجهات التي تملك سلطة الاعتراض (النقض) على السياسة، مثل رئاسة الدولة والمجلسين التشريعيين الأعلى والأدنى. وقد اختارت الحكومات في ٢٦ أزمة من الأزمات الأربعين ألا تنفذ تنظيمات تحوطية. وحتى فيما بين البلدان ذات المستويات المتماثلة من الدخل، فإن احتمال عدم تنفيذ التنظيمات كان أعلى بصورة ملحوظة منه في البلدان التي لديها عدد أقل من أساليب التدقيق والموازنة (الشكل ٥ - ٣).

ويوضح مثال أزمات البنوك ما تواجه الحكومات من صعوبة عامة في الالتزام التزاماً يحظى بالمصادقية بالسياسات، وإمكان تفويض وكالة مستقلة في اتخاذ القرارات للتغلب على هذه المشكلة. وتثور هذه المسألة في سياقات أخرى كثيرة يتم مناقشتها فيما بعد في هذا الفصل، بما في ذلك تفويض وكالة إيرادات مستقلة في تحصيل الضرائب، أو تفويض منظمة دولية في ممارسة قدر من الإشراف على السياسة التجارية. ونظراً إلى ماتحملة الشعوب الفقيرة من تكلفة كبيرة للتضخم المرتفع، فهناك مثال مهم آخر يتحصل في مشكلة الالتزام التزاماً بصورة تحظى بالمصادقية بسياسة نقدية مستقرة غير تضخمية، ودور تفويض السياسة النقدية إلى بنك مركزي مستقل لتحقيق هذا الالتزام الذي يحظى بالمصادقية.

إلا أن الدلائل التجريبية على فعالية استقلال البنك المركزي كانت متضاربة. وفيما يتعلق بالبلدان النامية بصورة خاصة، هناك دلائل قليلة على أن الاستقلال القانوني للبنك المركزي يترتب عليه فارق كبير بالنسبة لنتائج التضخم. ويتضح من البحوث الجديدة أنه حيث توجد أساليب فعالة للتدقيق والموازنة تحد من قدرة الساسة على التدخل في قرارات بنك مركزي رسمي مستقل، فإن استقلال البنك المركزي تصبح له جدواه الكبيرة من حيث تحسين السياسة النقدية<sup>(١٣)</sup>.

### قواعد التجارة الدولية

على مدى العقود الماضية أحرزت بلدان مختلف أنحاء العالم نجاحاً ملحوظاً في خفض الرسوم الجمركية المفروضة على التجارة الدولية. وبرغم هذا التقدم، مازالت هناك حواجز كبيرة تعترض سبيل التجارة، وهي تفاوت بين رسوم جمركية مرتفعة على بعض السلع في بلدان معينة (ومن أبرزها الحواجز التي

البقاء في المنصب. مقيسا بالمتغيرات التي تعكس مدى الفساد في القطاع العام. وثانيهما أن قدرة الساسة على التلاعب بنجاح بالسياسة رغبة في التأثير في الناخبين كانت أكبر متى كانت دراية الناخبين بعواقب القرارات المتعلقة بالسياسة دراية ضعيفة. وقد تبينت الدراسة أن الدورات الانتخابية في السياسة المالية كانت أكبر في البلدان التي كانت الحريات الصحفية فيها أقل، وهو ما يقدم دليلاً على أهمية التقاسم الحر للمعلومات بالنسبة لنوعية المؤسسات (الفصل العاشر).

### تنظيم الأسواق المالية

في وسع البنوك أن تنتهي لديها حوافز أقوى للاضطلاع بالاقتراض الذي توق مخاطره ما هو أمثل من الناحية الاجتماعية. ومن ثم تضع الحكومات تنظيماً تحوطياً بغية الإقلال من الفرص المتاحة للبنوك للإقدام على مثل هذا الاقتراض (الفصل الرابع). كما أن في وسع الحكومات أن تتدخل بعد الأزمات المالية لتشجيع على تصفية البنوك المعسرة، ولكن الحاجة إلى مثل هذا التنظيم تسفر عن نوعين من التضارب. أولهما أن أصحاب البنوك يكونون في كثير من الأحيان من ذوي النفوذ السياسي، وفي وسعهم أن يسعوا للحيلولة بين الساسة وبين الموافقة على التنظيمات التحوطية أو تنفيذها. وثانيهما أنه على الرغم من أن الحكومات، قد ترغب في الالتزام مقدماً بعدم كفالة المؤسسات المالية المعسرة، فإن الضغط السياسي عقب الأزمة لكي تتدخل في البنوك الفاشلة قد لا يستطاع مقاومته.

## تجميع الإصلاحات التجارية في حزمة

في عقد الثمانينيات من القرن الماضي أدار كثير من البلدان النامية ظهوره لسياسات إحلال الواردات التي كانت تحمي الصناعات المحلية بحواجز جمركية مرتفعة، وشرعت في تحرير التجارة. وثمة درس يستمد من هذه الموجه من الإصلاحات التجارية ألا وهو أهمية تجميع الإصلاحات التجارية في «حزمة» لجعلها مقبولة بدرجة أكبر من الناحية السياسية. وقد حددت دراسة يستشهد بها على نطاق واسع عن وقائع تحرير التجارة في البلدان النامية، ١٣ حالة من حالات الإصلاح التجاري السريع بصورة خاصة في بلدان جد متباينة مثل بيرو وتركيا وشيلي. وقد نفذت الإصلاحات التجارية فيما يقرب من نصف هذه الحالات في أثناء أزمات كبيرة على صعيد الاقتصاد الكلي باعتبارها جزءاً من حزمة شاملة لتحقيق الاستقرار. وأثناء هذه الفترات غطى على الاعتبارات السياسية - التي تحركها عواقب الإصلاح التجاري في مجال التوزيع - شعور أوسع بأن «الحاجة تدعو إلى عمل شيء ما» يحقق توافق الآراء السياسية اللازم للإصلاحات. بمجرد إتاحة الفرصة للإصلاحات التجارية للإتيان بشرتها، خلقت دائرة جديدة من مؤيدي التجارة الحرة لم تكن موجودة من قبل. والمثال البارز هو تجربة شيلي في التحرر التجاري في عقد الثمانينيات من القرن الماضي.

المصدر: Rodrik 1994.

تقيمها البلدان الصناعية أمام الواردات الزراعية من البلدان الفقيرة) وبين طائفة من الإجراءات غير الجمركية التي تؤدي إلى تقييد التجارة والمنافسة (انظر الفصل السابع).

إن القرار الخاص بتحرير التجارة ليس مجرد قرار تكنوقراطي، ولكنه يعكس أيضاً ميزان القوى السياسية بين الكاسبين من الإصلاح والخاسرين منه. وقد نشطت البحوث المتعلقة بسياسة الإصلاح التجاري، وتعقبت مستويات الحماية إلى محدداتها الأكثر حسماً، وهذه تشمل حوافز الذين يتأثرون بالتغييرات في السياسة التجارية وتحفزهم على إقامة جماعات ضغط للتأثير في السياسة، كما تشمل مدى تعرض الحكومات لتأثير جماعات الضغط المذكورة. (١٤) وقد توصلت الدراسات التي أجريت عبر البلدان وعبر الصناعات إلى أدلة على أن الصناعات المتدهورة، هي صناعات تجمعت في إتحادات كبيرة، وأن الصناعات التي تقوم بمساهمات كبيرة في الحملة قد مالت جميعها إلى الحصول على مكافأة لها بحماية جمركية مرتفعة. (١٥) وهناك طائفة من المؤسسات التي تؤثر في قدرة الذين يتأثرون بالسياسة التجارية على تكوين ائتلافات للضغط على الحكومات. مثال ذلك أن تشريعات السياسة التجارية في دولة إتحادية كالمكسيك على سبيل المثال، قد احتاجت في عقد الثمانينيات إلى الحصول على تأييد إقليمي واسع. وكان من نتيجة ذلك أن الصناعات الأكثر تانثراً من الناحية الجغرافية حققت نجاحاً أكبر في الحصول على حماية جمركية بالمقارنة بالصناعات المتركة في مناطق معينة. (١٦) وبصورة أوسع، فإن المؤسسات التي تجعل السياسة خاضعين للمساغة عن تصرفاتهم يمكن أن تساعد في الحد من تأثير المصالح الخاصة في السياسة التجارية. (١٧)

وهناك مؤسسة مهمة بصفة خاصة تؤثر في السياسات التجارية المحلية والدولية هي منظمة التجارة العالمية. ويتمثل جوهر منظمة التجارة العالمية في اتفاق بمقتضاء تخضع المفاوضات الثنائية بشأن السياسة التجارية لمجموعة من القواعد المتفق عليها من أطراف متعددة. وقد تطورت هذه القواعد بمرور الوقت وأصبحت متزايدة التعقيد. ولكنها تستند إلى مبدئين أساسيين مترابطين ارتباطاً وثيقاً هما: المعاملة بالمثل، بمعنى أن إقدام البلدان على إجراء تخفيضات في الرسوم الجمركية، يتوقع أن تقابله - تخفيضات مساوية في الرسوم الجمركية من مثل البلدان الأخرى، وعدم التمييز بمعنى أن على البلدان أن تعرض على جميع الأعضاء نفس الرسوم الجمركية. وقد كشف التفكير الحديث حول دور منظمة التجارة العالمية عن وظيفتين مهمتين تضطلع بهما هذه المؤسسة. (١٨)

أما الوظيفة الأولى فتتمثل في مساعدة البلدان على الالتزام بإجراء إصلاحات في السياسة التجارية، ولولا ذلك فلعلها تجد ماغيرها على العدول عنه. مثال ذلك أنه إذا أضفقت صناعات كانت حجية في الماضي في إجراء التصحيحات اللازمة للنهوض بكفاءتها المطلوبة لحرة التجارة، فإن الحكومات تصبح عندئذ عرضة للمعاناة من سياسة لإعادة الحواجز الجمركية التي سبق أن الغتها. ولما كانت قواعد منظمة التجارة العالمية تسمح للشركاء التجاريين بأن ينتقموا انتقاماً مكافئاً إذا تم العدول عن تخفيضات الرسوم الجمركية، ففي وسع الحكومات تعزيز مصداقية التزامها بتحرير التجارة بإخضاع نفسها لقواعد هذه المؤسسة. وتبين الدلائل التجريبية المستمدة من الولايات المتحدة أن هذا الدور الذي تضطلع به منظمة التجارة العالمية لتعزيز المصداقية هو دور مهم. (١٩)

وتتمثل الوظيفة الثانية التي تقوم بها منظمة التجارة العالمية فهي المساعدة في إقامة دوائر توفر الدعم السياسي لتخفيض الرسوم الجمركية. وفي حالة التخفيضات الجمركية من طرف واحد، فإن إيجاد تأييد سياسي لتحرير التجارة يكون أمراً عسيراً، لأن المكاسب المجتناة في الكفاءة من التجارة الأكثر تحرراً هي مكاسب متناثرة تنأثر عريضاً، في حين أن التكاليف مركزة تركيزاً شديداً فيما بين الشركات والعمال في الصناعات المحمية. وتكمن ميزة مبدأ المعاملة بالمثل الخاص بمنظمة التجارة العالمية في أن التخفيضات الجمركية التي تضر بصناعات محمية معينة يمكن جمعها في «حزمة» مع التخفيضات الجمركية من جانب الشركاء التجاريين وهو مايفيد المنتجين المحليين في صناعات أخرى. وهو مايعني أن تأثير المجموعة الأخيرة من شأنه أن يبطل تأثير المجموعة الأولى (الإطار ٥-٢).

## الفساد

من المسلم به الآن على نطاق واسع أن الفساد تكاليف ضخمة بالنسبة للتنمية الاقتصادية. وهناك دلائل قوية عبر البلدان على أن المستويات الأعلى من الفساد إنما تقترب بمستويات أدنى من التنمية ومن دخل الفرد. (٢٠) وفي سياق هذا التقرير، يمكن اعتبار أن الفساد

## الإطار ٥-٣

## الاتصالات السياسية وقيمة الشركات فى إندونيسيا

فى إندونيسيا قبل عام ١٩٩٨ استفادت شركات كثيرة على نحو مشهود من اتصالاتها الوثيقة بالحكومة التى كانت وقتها فى الحكم. وقد بحثت دراسة حديثة أوضاع ٧٩ شركة كانت لها درجات متفاوتة من الاتصال بأسرة سوهارتو، ودرست كيف أن أسعار أسهمها تأثرت بالأخبار المتعلقة بصحة سوهارتو الذى كان رئيساً فى ذلك الوقت. فاكشفت أن أسهم الشركات التى اعتمدت اعتماداً أكبر على اتصالاتها بأسرة سوهارتو قد انخفضت أسعارها انخفاضاً أكثر حدة من أسهم الشركات الأخرى كرد فعل للأخبار القائلة إن صحة سوهارتو - وكذلك نفوذه - اخذان فى الأفول (انظر الشكل أدناه). واستناداً إلى هذه النتيجة، خلصت الدراسة إلى أن ما يصل إلى ربع قيمة الشركات ذات الصلات السياسية إنما يعزى إلى اتصالاتها.

رد فعل أسعار الأسهم إزاء الأخبار المتعلقة بصحة سوهارتو

النسبة المئوية للتغير



اتصالات أكبر مع أسرة سوهارتو

المصدر: Fisman Forthcoming.

قوة تقوض الأسواق التى تؤدى وظيفتها أداء جيداً من ثلاث نواح هى: باعتباره ضريبة، وباعتباره حاجزاً أمام الدخول للأسواق، ولأنه يدمر شرعية الدولة وقدرتها على إقامة مؤسسات تدعم الأسواق. ويمكن اعتبار الفساد ضريبة تشوه الاختيار بين الأنشطة وتقلل إيرادات استثمارات القطاعين العام والخاص. ولكن الفساد أسوأ بكثير من الضريبة لأن إيراداته لاتسهم فى الميزانية العامة التى تنفص على أنشطة نافعة إجتماعياً. يضاف إلى هذا، أنه مادام الفساد غير مشروع، فإن شكوكاً أكبر تدور حول هذا الشك من «الضرائب» بالمقارنة بالأشكال التقليدية، مما يجعل ضريبة الفساد أكبر تكلفة حتى من هذا. (٢١) وقد تبينت دراسة أجريت حول تأثير الفساد على الاستثمار الأجنبى المباشر، أن زيادة الفساد بالمقارنة بالفرق بين سنغافورة (التي يشيع الاعتقاد بأن الفساد فيها منخفض) وبين المكسيك (التي تصنف نمطياً بأنها من أواسط بلدان العالم من حيث تصور انتشار الفساد فيها) تسفر عن نفس التأثير السلبي على الاستثمار الأجنبى المباشر باعتبارها تمثل زيادة مقدارها ٥٠ نقطة مئوية فى أسعار الضريبة الحدية على دخل الاستثمار الأجنبى. (٢٢) وتوصلت دراسة أخرى أجريت حول شركات الصناعات التحويلية فى أوغندا إلى أن زيادة

الرشاوى التى دفعتها الشركة بنسبة ١ فى المائة اقترنت بانخفاض فى نمو الشركة بنسبة ٢ فى المائة، فى حين أن زيادة الضرائب بنسبة ١ فى المائة خفضت النمو بحوالى ١ فى المائة فقط. (٢٣) وتوحى الأدلة أن المسوحات التى أجريت على الاقتصادات التى تمر بمرحلة انتقال بأن الشركات على استعداد لدفع ضرائب رسمية أعلى بكثير مقابل القضاء على الفساد. (٢٤)

كما يقوض الفساد قوى المنافسة، وهى قوى محورية بالنسبة للأسواق التى تؤدى وظيفتها أداء جيداً. ويتوقف المناخ التنافسى القوى على استمرار دخول شركات جديدة (الفصل السابع). ولكن متى كان على الشركات الجديدة المحتملة أن تدفع رشاوى فى كل خطوة لكى يتم تسجيلها وتشرع فى عملياتها، فإن كثرة منها ستقرر ببساطة عدم الدخول، وستعانى المنافسة من ذلك. ويتضح من الدلائل المستمرة من الاقتصادات التى تمر بمرحلة انتقال أن التأثير المناوىء للمنافسة للفساد له أهميته، وأن الشركات الصغيرة والشركات الوافدة الجديدة كانت أكثر ميلاً - وبدرجة كبيرة - إلى الإبلاغ عن الفساد باعتباره عقبة تعترض الأعمال. (٢٥) كما يقترن الفساد بانخفاض الإنفاق العام على الصحة والتعليم، وهذا بدوره يحد من الفرص المتاحة أمام الفقراء للاستثمار فى رأسمالهم البشرى والمشاركة فى الأسواق. (٢٦) ومما يزيد من جسامه هذه المشكلة أن زيادة الفساد عبر البلدان يقترن كذلك بانخفاض شامل فى إيرادات الضرائب. (٢٧) وعلى مستوى أعمق، فإن الفساد يقوض شرعية الدولة نفسها ويضعف قدرة الدولة على إقامة المؤسسات التى تدعم الأسواق. وثمة شكل مؤذ بشكل خاص من أشكال الفساد من أشكال الفساد هو «الاستحواذ على الدولة»، قدرة الشركات على تخريب العملية السياسية بأسرها لتضمن تنفيذ السياسات والتنظيمات التى تمالئ مصالح أعمالها. وقد درست هذه الظاهرة دراسة أدعى إلى المنهجية فى الاقتصادات التى تمر بمرحلة انتقال فى شرق أوروبا والاتحاد السوفياتى السابق، غير أن الصلات الوثيقة والمثيرة لل تساؤل بين دور الأعمال والحكومات لاتنفرد بها هذه المنطقة، ولا هى فريدة فى النظم الديمقراطية. (٢٨) وقد خلصت دراسة أجريت فى أندونيسيا على الشركات التى لها علاقات وثيقة بنظام سوهارتو إلى أن ربع قيمة هذه الشركات كانت تعزى بصورة مباشرة إلى اتصالاتها السياسية (الإطار ٥-٣).

وبالنظر إلى ما للفساد من تكلفة عالية، فقد ركزت البحوث والنصائح السياسية بشكل متزايد على تحديد الأسباب الجذرية للفساد. وقد أكد تقرير عن التنمية فى العالم ١٩٩٧ على ثلاثة عوامل، هى: مناخ السياسة المشوه الذى يخلق أمام الموظفين العموميين فرصاً أكبر للتلاعب فى القواعد لمصلحتهم الشخصية؛ ونظام قضائى ضعيف يعجز عن أن يمثل تهديداً بالعقاب له مصداقية عندما يتم اكتشاف سلوك رسمى مشين، وإدارة ضعيفة للخدمة المدنية ومرتببات منخفضة فى القطاع العام. وأبرزت



## الإطار ٥ - ٤

## السلطة التقديرية والتفتيش على الشاحنات في غوجارات، الهند

كان المفتشون المسؤولون عن تطبيق القيود على الشاحنات التي تتجاوز حمولتها المسموح به في ولاية غوجارات على درجة مفزعة من الفساد. فقد كانت لهم سلطة تقديرية كبيرة على الشاحنات، وأنها تتعرض للإيقاف والتفتيش. يضاف إلى ذلك، أنه نظراً لأنه لم يكن هناك أى نظام لإبلاغ إدارة السيارات بعدد السيارات التي تبين مخالفتها لقواعد زيادة الحمولة، فقد كان فى وسع المفتشين فرادى أن يتفاوضوا مع أصحاب الشاحنات فرادى على توليفة إما من الغرامات التي يتم الإبلاغ عنها عن الرشاوى التي لا يتم الإبلاغ عنها.

وفى عام ١٩٩٨ نفذ برنامج للحد من الفساد باستخدام تكنولوجيا المعلومات. فقد تم ربط نقاط الفحص فرادى - وموازينها - بواسطة كمبيوتر بالمكاتب المركزية، بحيث يتم الإبلاغ البيا عن المعلومات المتعلقة بوزن الشاحنات والغرامات المحصلة إلى إدارة السيارات. وفضلاً عن هذا ألغيت السلطة التقديرية للمفتشين فى إيقاف الشاحنات. وقلل اجتماع هذين التدبيرين للحد من سلطة التقدير بصورة حاسمة من الفرص أمام الفساد.

المصدر: [www.1.worldbank.org/publicsector/egov/gujaratcs.htm](http://www.1.worldbank.org/publicsector/egov/gujaratcs.htm)

الأكبر يقترن بمرتبات أقل فى عينة من ٢٨ بلداً، فإن الدراسات الأخرى التي تناولت عدداً أكبر من البلدان فقد فشلت فى إثبات هذا. (٣٣) كما أن كثرة من هذه الدراسات لاتفرد بين البلدان التي فيها فساد بسيط (واحتمال أن يتأثر بالمرتبات أكبر) وبين الفساد الجسيم (واحتمال أن يتأثر بالمرتبات أقل) على أهمية ذلك. (٣٤) وقد بدأ التحليل الدقيق لبلدان معينة يسوق أدلة الفروق الدقيقة بينها أكبر، على الأهمية النسبية للأجور وغيرها من العوامل بالنسبة للفساد. ومن ذلك مثلاً أنه تبين من دراسة حول عقود التوريدات فى المستشفيات الحكومية فى بومبيس أيرس بالأرجنتين أن زيادة قدرها ١٠ فى المائة فى مرتبات موظفى التوريدات اقترنت بانخفاض بنسبة ١.٢ فى المائة فى الأسعار المدفوعة عن إمدادات المستشفى. (٣٥) على أن هذه العلاقة بين الأجر والأداء لم تتضح إلا بعد شن حملة على الفساد استمرت لفترة ستة أشهر. وكان لهذه الهجمة لفرض الإجراءات الصارمة نفسها آثار ملحوظة على أسعار التوريدات، التي انخفضت فى بادئ الأمر بمعدل ١٨ فى المائة - على الرغم من أن هذا التأثير قد ضعف بمرور الوقت. والمثير أن هذه الهجمة لفرض الإجراءات الصارمة بالذات حققت نتائج ملحوظة دون التهديد بتوقيع عقوبات على إساءة التصرف. وعوضاً عن ذلك، قام المسؤولون فى وزارة الصحة بتجميع بيانات عن أسعار التوريد الخاصة بالإمدادات

الدراسات التي تلت ذلك عوامل إضافية تسهم فى الفساد، وسأقت مزيداً من الأدلة على العوامل التي تم تحديدها فى تقرير عن التنمية فى العالم ١٩٩٧، وهو مايجرى بحثه فيما يلى.

هناك دلائل متنامية على أن البلدان الأكثر انفتاحاً على التجارة الدولية لديها قدر أقل من الفساد، (٣٦) وهو ماقد يترأى فى مجموعة من العوامل. والانفتاح الأكبر يحث على مزيد من المنافسة (الفصلان الأول والسابع) مما يخفض من العائد ويقلل من فرص الفساد. كما يحسن الانفتاح الأكبر تدفق المعلومات، وهو مايساعد على فضح التصرفات الرسمية الخاطئة، كما يخلق دوائر تؤيد أنشطة مكافحة الفساد فيما بين الشركاء التجاريين فى الخارج. يضاف إلى هذا أن البلدان الأكثر نزوعاً بطبيعتها إلى التجارة بسبب خصائص جغرافية مواتية ستستثمر قدر أكبر من الموارد فى إقامة مؤسسات تجعل التجارة أكثر إغراءً (انظر أيضاً الفصل الأول). وأخيراً، هناك بعض الدلائل البادية على أنه مع قيام البلدان بهدم الحواجز الجمركية الرسمية القائمة أمام التجارة، تتناقص فرص الفساد. (٣٧)

كما أوضحت الدلائل، ومع مراعاة مستوى الدخل أن وجود مناخ تنظيمى معقد يفرغ الفساد. (الفصلان الأول والسابع). وقد تبين من الدراسات التي أجريت أن البلدان التي لديها إجراءات أكثر إسهاباً لتسجيل دور الأعمال الجديدة ترتفع فيها مستويات الفساد، (٣٨) وهو مايعكس فى جزء منه حقيقة أن التنظيمات المعقدة تزيد فرص الفساد. ولعله يعكس أيضاً، حقيقة أن البيروقراطيات الفاسدة تفضل تكاثر القواعد والتنظيمات التي تخلق بدورها مزيداً من الفرص للفساد. (٣٩) وفى أى من الحالتين فإنه كلما ازدادت القواعد تعقيداً، إزداد احتمال استخدام الموظفين لسلطتهم التقديرية فى كيفية تطبيق هذه القواعد، مما يخلق فرصاً للفساد (الإطار ٥ - ٤).

ويتصل بهذا اتصالاً وثيقاً ما للتضخم من آثار على الفساد. فمتى كان التضخم مرتفعاً ومتغيراً، صار من الصعب الحصول على معلومات عن الأسعار، مما يخلق فرصاً أكبر للفساد فى عمليات التوريدات للقطاع العام. ويتضح من الأدلة المستمدة عبر البلدان، مع مراعاة طائفة شتى من العوامل الأخرى، أن الفساد يكون أكبر وبصورة ملحوظة فى البلدان التي يكون فيها التضخم مرتفعاً ومتغيراً.

وهناك مجال جاءت فيه الدلائل أقل وضوحاً فى معالمها مما ورد فى نتائج تقرير عن التنمية فى العالم ١٩٩٧ ألا وهو قضية مرتبات القطاع العام وتأثيرها على الفساد. وهناك وفرة من الدلائل المروية عن أن انخفاض المرتبات المتاحة للعاملين فى الخدمة العامة فى كثير من البلدان النامية يدفعهم إلى تقاضى رشاوى بغية استكمال دخلهم. وفى حين تبينت دراسة واحدة على الأقل أدلة منهجية مستمدة عبر البلدان على أن الفساد

## الإطار ٥ - ٥

الإصلاح الدستوري لمكافحة الفساد  
في تايلند

في عام ١٩٩٧ تبنت تايلند دستوراً جديداً. وكان هدف من الأهداف الثلاثة المتوخاة من إعادة صياغة الدستور يتمثل في أن يترسخ على أعلى مستوى نظام لمحاربة الفساد وضمان الشفافية والخصوع إلى المساءلة في عملية صنع القرار. فالدستور ينص على ضرورة أن «تأخذ الحكومة بمعايير أدبية وأخلاقية وتطبقها للحيلولة دون السلوك السيئ وتوفيراً للكفاءة». كما أنه عين مدعياً وطنياً لمكافحة الفساد ولجنة لمراجعة حسابات الدولة.

ومازال الوقت مبكراً جداً لمعرفة ما الذي سيكون في نهاية الأمر تأثير هذا الإصلاح القانوني الأساسي على الفساد. ولكن كانت هناك بعض الدلائل الإيجابية. ففي ١٩٩٩ تمت بنجاح محاكمة وزير داخلية بتهمة الفساد. ولئن كانت هناك دلائل على أن شراء الأصوات وغيرها من صور الفساد الانتخابي كانت منتشرة أثناء آخر انتخابات، فقد حققت لجنة الانتخابات الوطنية في حالة ٦٢ مقعداً وأعيد الانتخاب لها.

المصدر: Uwanno 2000.

الحكومات المحلية على استغلال هذه الفرص، على مدى خضوعهم للمساءلة عن تصرفاتهم. وذلك من جانب دوائر المستوى المحلي وكذلك من جانب مستويات الحكومة الأعلى. وتوضح الدلائل المستمدة من دراسة أجريت مؤخراً عن لامركزية الخدمات الصحية والتعليمية في أوغندا والفلبين أن هذه القنوات للاخضاع للمساءلة لا تؤدي وظيفتها جيداً في جميع الأوقات بالضرورة.<sup>(٣٧)</sup> ويتوقف الخضوع للمساءلة أمام الناخبين المحليين على مدى إطلاع الأفراد على تصرفات الحكومة المحلية. على أنه يتضح من مسح أجرى في الفلبين أن ١ في المائة فقط ممن ردوا على أسئلته هم الذين استطاعوا ذكر أسماء العمدة أو نائب العمدة البلدي، في حين أن ٤١ في المائة ممن ردوا استطاعوا ذكر اسم نائب الرئيس على المستوى الوطني. يضاف إلى هذا أن من ردوا على أسئلة المسح أشاروا إلى أن موظفي الحكومة المحلية هم المصدر الرئيسي للمعلومات بشأن قضايا الحكومة المحلية، وهذا يؤدي إلى القلق حول استقلال مصدر المعلومات هذا.

## القواعد الانتخابية والفساد

تعتبر الانتخابات في الديمقراطيات، عاملاً لانضباط الموظفين العموميين. فالمواطنون الذين سئموا من محسوبية الساسة وفسادهم يستطيعون التعبير عن عدم رضاهم في صندوق الانتخاب. إلا أن فعالية الانتخابات باعتبارها وسيلة لانضباط تتوقف على عاملين، أولهما، مدى حرية الانتخابات وعدالتها.

الأساسية للمستشفى من كل مستشفى، ثم وزعوا هذه المعلومات على جميع المستشفيات على أساس منتظم.

وفي وسع المؤسسات السياسية التي تمنع الساسة من إتخاذ إجراءات تعسفية والمؤسسات التي تخضع الساسة للمساءلة عن تصرفاتهم أن تساعد في الحد من فرص الفساد وحوافزه. ويركز الجزء الباقي من هذا القسم على ثلاث من هذه المؤسسات المهمة بالنسبة إلى الفساد، ألا وهي: درجة اللامركزية، والقواعد الانتخابية، وحرية الصحافة والمجتمع المدني. وماهذه قائمة جامعة مانعة بالمؤسسات السياسية التي تستطيع التأثير في الفساد. وقد حاول بعض البلدان إجراء إصلاحات سياسية أساسية إلى حد إعادة صياغة الدستور كله، جزئياً للحد من حوافز الفساد (الإطار ٥-٥). على أن الأدلة المنهجية على تأثير هذه المؤسسات الثلاث قد بدأت تظهر.

## تحقيق اللامركزية والفساد

تناولت دراسات كثيرة تكاليف اللامركزية ومنافعها. ويشير المدافعون عن تفويض السلطة السياسية إلى مستويات حكومية أدنى إمكانية تفصيل الخدمات الحكومية بصورة أفضل على مقاس الاحتياجات المحلية. ولكن، ربما كانت هناك أيضاً تكاليف تترن بضعف القدرة على تقييم الخدمات من جانب الحكومة على المستويات المحلية. وبالمثل، فإن اللامركزية تستطيع من حيث المبدأ إما تعزيز فرص الفساد وحوافزه أو إضعافها. وبقدر ما يتم تفويض القرارات المتعلقة بالإتفاق دون أن تعادلها مسؤوليات عن تحصيل الإيرادات فإن الموظفين العموميين في المستويات الأدنى قد يواجهون قيوداً على الميزانية فضفاضة بصورة أكبر، ومن هنا تتوافر أمامهم فرص أكبر للانغماس في ممارسات فاسدة، إن تفويض السلطة غير الكامل إلى المستويات المحلية قد يؤدي أيضاً إلى تكاثر التنظيمات الصادرة عن مستويات الحكومة المختلفة، مع زيادة مقابلة في فرص الفساد. ومن ناحية أخرى، فبقدر اطلاع المواطنين على تصرفات قادتهم على المستوى المحلي، قد يصبحون في وضع أفضل يطوع لهم مراقبة الذين في السلطة والتأثير فيهم والمطالبة بسلوك أمين. يضاف إلى هذا، أن زيادة لامركزية السلطة قد تشجع على التنافس بين الاختصاصات مما يهيئ مناخاً خلواً من الفساد يفضي إلى ازدهار الأعمال.

وتوضح دراسة أجريت مؤخراً عن ٥٥ بلداً صناعياً ونامياً أنه كلما كبر نصيب حكومات الولايات والمحليات من إجمالي الإنفاق العام قلت صور الفساد المدركة.<sup>(٣٦)</sup> ولكن هذه النتيجة لا تعني ضمناً أن من شأن اللامركزية دائماً أن تقلل من حوافز الفساد في كل بلد. وحتى تكون اللامركزية فعالة في تلبية الحاجات المحلية، فلا بد من أن ينطوي على قدر كبير من التفويض في المسؤولية إلى المستويات المحلية للحكومة. وفرص الفساد تجبئ مع هذه المسؤولية. وبدورها، تتوقف حوافز موظفي

توافر معلومات عن التفاصيل المتعلقة بالتنظيمات يتعرض الأفراد للتحرش البيروقراطي وللمطالبة بدفع رشاوى. وبدون توافر معلومات واسعة عن مدى الأعمال الخاطئة التى تقتربها الحكومة، يتباطأ تكوين السخط العام على الفساد اللازم لتحقيق الإصلاحات. وفى وسع راسمى السياسة أن يتخذوا من الإجراءات ما من شأنه توفير المعلومات الخاصة بالقوانين العامة والتنظيمات لمن تؤثر فيهم. وحيث يفتر الذين تؤثر فيهم القوانين إلى اللامبالاة بالقراءة والكتابة، تدعو الحاجة إلى اتخاذ تدابير خاصة لتعريفهم بالمؤسسات التى تؤثر فيهم.

وفى وسع وسائل الإعلام أن توفر المعلومات بالتحقيق النشط فى دعاوى مخالفة القانون من جانب الحكومة وإعلان ذلك ويعوز وسائل الإعلام، لكى تكون لها فعاليتها فى النهوض بهذا الدور، أن تكون حرة من الضغوط السياسية التى تحول دون التحقيق فى، وإعلان، الفضائح التى تخرج القائمين على السلطة. وهناك ارتباط جلى عبر البلدان بين مؤشرات حرية الصحافة وانتفاء الفساد. وملكية وسائل الإعلام عامل مهم فى هذا الصدد فمتى سيطرت الدولة على وسائل الإعلام، زاد احتمال خضوعها للضغوط السياسية (الفصل العاشر) (٣٩) والأرجح أن لنوعية التغطية الإعلامية أهميتها بدورها هى أيضا فى تقرير مدى فعالية اللامركزية فى الإقلال من الفساد. ومتى ندرت المعلومات المتعلقة بالحكومة المحلية، قل احتمال فعالية اللامركزية فى الحد من الفساد. وفى أوغندا مثلاً، تبين إحدى الدراسات أن التغطية الإعلامية للحكومات المحلية كانت أقل بصورة ملحوظة من تغطية الحكومة الوطنية (٤٠). وفى الوقت نفسه تبين دراسة لأنماط التصويت فى ١٤ ولاية هندية أن هناك مايدل على أن أداء حكومات الولايات متى كانت فى الحكم - كان تأثيره فى نجاحها التالى فى الانتخابات أكبر من تأثير الحكومة المركزية، مما يوحي بأن الناخبين كانوا أقدر على متابعة الحكومات المحلية ومكافئتها عن أدائها الجيد (٤١).

كما أن توفير المعلومات للمجتمع المدنى من شأنه أن يساعد على إقامة مؤسسات تقلل من فرص الفساد، والمسوحات التشخيصية التى أشرف عليها البنك الدولى فى عدد من البلدان فى السنوات الأخيرة تقدم مثلاً على هذا النوع من بناء المؤسسات. وهذه المسوحات التشخيصية تقوم بجمع معلومات عن تصورات الفساد فى وكالات عامة مختلفة، وتستخدم هذه المعلومات أساساً لمناقشة عامة بين الحكومة والمجتمع المدنى. وثمة مسح من هذا النوع أجرى فى بلدية كامبو إلياس فى فنزويلا حدد الإجراءات البلدية المعقدة والصعبة الفهم باعتبارها إجراءات تسهل ممارسة الفساد (وهو مايتفق مع الدلائل عبر البلدان الخاصة بعقد التنظيمات والفساد التى نوقشت فيما سبق). وكرد فعل لهذا، جرى تبسيط الإجراءات الإدارية، وتم إصدار عدة تدابير لتحسين المشاركة الجماهيرية. ولئن كان الوقت مازال

وبدون شرط الحد الأدنى هذا فلن يكون فى وسع الانتخابات تحقيق انضباط الساسة ومجازاتهم عن الممارسات الفاسدة. وثانيهما، وبشرط أن تكون الانتخابات حرة وعادلة، أن تتوافر أدلة على أن تصميم القواعد الانتخابية نفسها يؤثر فى خضوع السياسة فرادى للمساءلة أمام دوائرهم.

وقد ركزت الدراسات التى أجريت مؤخراً على بعدين فى القواعد الانتخابية لهما شأنهما بالنسبة للخضوع للمساءلة. البعد الأول هو المدى الذى تكافئ به النظم الانتخابية أو تعاقب المرشحين فرادى المتصلين بالأحزاب السياسية. فعند اختيار المجالس التشريعية عن طريق التمثيل النسبى، باختيار المرشحين من قوائم الأحزاب، لايسع الناخبين التصويت إلا ضد أحزاب معينة وليس ضد أفراد يرون أنهم فاسدون والنتيجة هى أن لدى السياسيين فرادى أسباباً أقل للخشية من أن يعاقبوا عند صندوق الانتخاب لانغماسهم فى ممارسات فاسدة. أما البعد الثانى فهو المدى الذى تنشئ به القواعد الانتخابية حواجز أمام دخول أحزاب سياسية جديدة. وحين تجد الأحزاب الجديدة أنه من الصعب الظفر بتمثيل فى المجلس التشريعى، يصبح لها تحدى المرشحين الفاسدين أكثر صعوبة بالنسبة لها. وثمة عامل يقرر سهولة دخول الأحزاب السياسية الجديدة ألا وهو عدد النواب عن كل منطقة إنتخابية، لأن من الأيسر بالنسبة للأحزاب الصغيرة أن تكسب مقاعد فى المناطق التى يتعدد فيها النواب.

وتوحى الدراسات التجريبية الجديدة بأن كلا من هذين العاملين يعتبر عامل تنبؤ مهم بالفساد عبر البلدان. فقد تبين من دراسة حديثة، راعت طائفة أخرى من العوامل، أن البلدان التى يتم فيها اختيار قسم أكبر من المشرعين من قوائم الأحزاب، والتى تضم المناطق الانتخابية فيها عدداً أقل من النواب تجنح إلى التعرض لقدر أكبر من الفساد (٣٨). يضاف إلى هذا أن راسمى السياسة على وعى بهذه الاعتبارات. ولئن كانت التعديلات الدستورية غير متواترة عادة، فانه عند حدوثها تنشأ حالات تؤخذ منها هذه الاعتبارات فى الحساب صراحة. والدستور الجديد فى تايلند هو مثال على ذلك (الإطار ٥-٥).

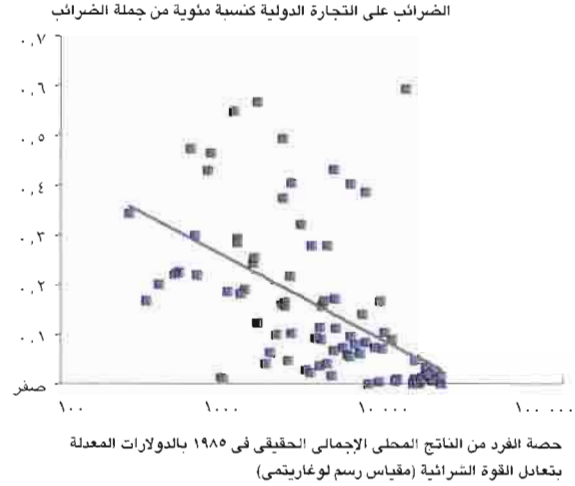
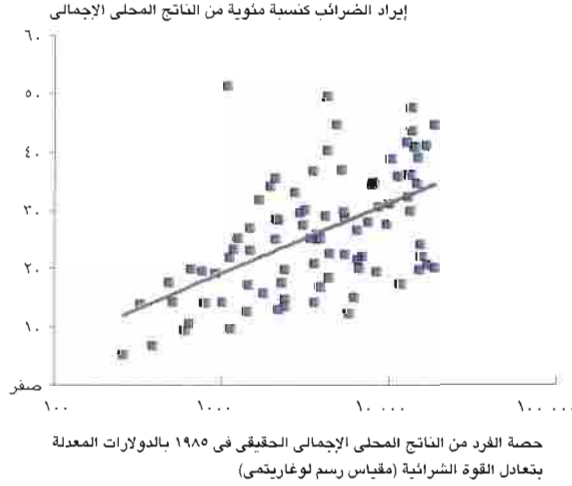
### حرية الصحافة والمجتمع المدنى

إن الافتقار إلى المعلومات يجعل الفساد يترعرع. فعندما لاتخضع تصرفات الموظفين العموميين للفحص من جانب الجمهور العام، تصبح الفرص المتاحة أمام السلوك الرسمى المعيب أكثر إغراء. ومن شأن توافر المعلومات أن يمثل قوة تدفع إلى تغيير السلوك فى عدة أبعاد. فبدون توافر المعلومات المتعلقة بالأسعار المفروض تقاضياها عن الخدمات العامة - مثل توفير مستندات الضرائب أو رسوم التراخيص أو التسجيل - يعجز الأفراد عن معرفة ما إذا كانوا يحملون برسوم أعلى. وبدون

## الشكل ٥ - ٤

## تحصيل الضرائب في العالم

مجهودات جمع الإيرادات تتحسن مع الدخل وتفشل عند الاعتماد على الضرائب المشوهة



المصدر : International Monetary Fund, Government Finance Statistics

الفقيرة اعتماداً غير متناسب على الضرائب المفروضة على التجارة الدولية (كما يتضح من اللوحة اليمنى في الشكل ٥-٤). وما هذه المشكلة مما ينفرد به بلد تام. وحتى وقت قريب هو أوائل القرن العشرين، كانت الضرائب التجارية تمثل نصف الإيرادات العامة في الولايات المتحدة، وكانت الضرائب التجارية قبل عام ١٨٧٠ تمثل ما يزيد على ٩٠ في المائة من الإيرادات العامة للولايات المتحدة<sup>(٤٣)</sup> وما كان هذا بأمر عارض. فالمعاملات الدولية هي من أكثر المعاملات ظهوراً وفرض الضرائب عليها أكثر سهولة. ولكن الضرائب المفروضة على التجارة تقوض المنافسة وذلك بحمايتها للمنتجين المحليين المفتقرين إلى الكفاءة (الفصل السابع). وبالحمد من الانفتاح تستطيع الضرائب المفروضة على التجارة أن تقوض التغيير المؤسسي.

وثمة نتيجة أخرى لضعف إدارة الضرائب، وهي تتمثل في الاعتماد بصورة غير متناسبة على إيرادات الضرائب المتحصل من الشركات الكبيرة لأنها الأبرز ظهوراً وفرض الضرائب عليها أكثر سهولة (الإطار ٥-٦). ومتى كانت هذه الشركات هي أيضاً أكثرها دينامية في الاقتصاد، أصبحت آثار الضرائب المعرّقة مكلفة بصورة خاصة للشركات الأصغر. ومن شأن أعباء الضرائب المرتفعة، إلى جانب التحرش من موظفي الضرائب والتكاليف المرتفعة بلا ضرورة للامتثال للقوانين، أن تسهم في القرار الذي تتخذه الشركة بالخروج من الاقتصاد الرسمي. مع ما لذلك من آثار سلبية على المنافسة وعلى قيام الأسواق بوظائفها. كما أن ضعف إدارة الضرائب قد يزيد من إغراء الحكومات على الاعتماد

مبكراً جداً لتحديد الآثار طويلة الأجل، فإن النتائج المباشرة كانت مبشرة. ودلت مسوحات المتابعة على حدوث تحسينات قوية في الرضاء عن الخدمات العامة<sup>(٤٢)</sup>.

## السياسة والمؤسسات والضرائب

حتى تستطيع الحكومات إقامة مؤسسات تدعم الأسواق، فإنها تحتاج إلى موارد. ويتوقف الحصول على الموارد بدوره على فعالية مؤسسات الضرائب. ويلاحظ في عدد كبير جداً من البلدان في العالم، ولاسيما البلدان الفقيرة، أن هذه المؤسسات لاتعمل بصورة ملائمة. وهو ما يمكن ملاحظته بسهولة من العلاقة السلبية القوية بين متوسط إيرادات الضرائب كحصة من الناتج المحلي الإجمالي وبين متوسط دخل الفرد كما يتضح من اللوحة اليسرى في (الشكل ٥-٤). وهناك مجال واسع للمناقشة حول الحجم المناسب للانفاق العام باعتباره حصة من الدخل القومي. ولكن متى كانت حصيللة الضرائب منخفضة إنخفاضاً شديداً - حيث تدنى مثلاً إلى أقل من ١٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في بيرو في أواخر عقد الثمانينيات من القرن الماضي - يغدو من الواضح أن الدولة لاتملك الموارد اللازمة لإقامة المؤسسات التي تحتاج إليها الأسواق حتى تؤدي وظيفتها أداءً فعالاً.

ويقوض ضعف مؤسسات تحصيل الضرائب الأسواق التي تؤدي وظيفتها أداءً طيباً بطرق شتى. ومتى كانت إدارة الضرائب ضعيفة، جنحت الحكومات إلى تركيز طاقاتها على الضرائب السهلة التحصيل، وهي التي تتسم بأكبر قدر من التشويه في كثير من الأحيان. والمثال البارز على هذا هو اعتماد البلدان



## الإطار ٥-٦

## فرض ضرائب على دور الأعمال في أوغندا

زادت إيرادات الضرائب في أوغندا من أقل من ٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ١٩٨٦ إلى أكثر من ١١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ١٩٩٨. وتجربة أوغندا في زيادة تحصيل الضرائب هي حكاية تحذيرية عن الآثار السلبية التي تحقق بدور الأعمال بسبب الزيادات الحادة في تحصيل الضرائب، دون أن يعزز ذلك وجود إدارة فعالة للضرائب ووعاء ضريبي أخذ في الاتساع.

وتمثل الأعمال الكبيرة في القطاع الرسمي حصة صغيرة من الاقتصاد، ولكن بالنظر إلى وضعها الظاهر للعيان فهي تشكل جزءاً كبيراً من وعاء الضريبة الفعال، وتفرض عليها ضرائب أكبر مما يفرض على الشركات الصغيرة. وقبل الإصلاح الضريبي لعام ١٩٩٧، كانت الشركات الكبيرة في قطاع الصناعات التحويلية تخضع لأسعار ضرائب حدية عالية تقترب بطفافة من الإعفاءات الضريبية التي كانت تمنح بصورة تعسفية تماماً. وكانت الشركات تواجه أسعار ضرائب حدية فعالة متوسطها ٤٢.٥ في المائة إذا لم تستحق إعفاءات ضريبية، أو ٢٢.٣ في المائة إذا نجحت في الحصول على إعفاءات ضريبية. أما الشركات الصغيرة فلم تواجه إلا ضريبة جرافية نسبتها ١ في المائة من رقم أعمالها مع ضريبة حدية فعالة شاملة سعرها ٨.٩ في المائة. وكان من نتيجة الأسعار المرتفعة الشاملة للضرائب أن ثبطت مهمة الشركات الكبرى في الاستثمار. ولأقل من ذلك أهمية أن الطبيعة التعسفية للإعفاءات الضريبية أسهمت في خلق تصورات حول الافتقار إلى العدالة في النظام الضريبي، مما قوض بدوره الحافز على الامتثال للقوانين. وقد استلزم هذا معدلات شديدة التقلب وبلا كفاءة للمراجعة الحسابية: وكانت حسابات نحو ٧٠ في المائة من الشركات الكبرى تراجع سنوياً.

وجاء الإصلاح الضريبي في عام ١٩٩٧ فألغى الإعفاءات الضريبية الجديدة مما أدى إلى انخفاض الأسعار الموحدة للضريبة الحدية الفعالة إلى ٣٢.٥ في المائة، وأخذت التشوهات المقترنة بالإعفاءات الحالية تختفي تدريجياً مع انقضاء أجلها. إلا أنه مازال هناك الكثير الذي يتعين عمله لتعزيز إدارة الإيرادات. وتبين الدلائل المستمدة من مسح أجرى في عام ١٩٩٧ أن هناك مستوى عالياً جداً من التذمر من «هيئة الإيرادات» في أوغندا. والذين ردوا على أسئلة المسح قدروا أن النصف الكامل لمنافسهم استفادوا من التهرب الضريبي وذلك في كثير من الأحيان باستغلالهم ميزة الإعفاءات الضريبية المقررة لغرض ما والمسموح بها في التنظيمات الأقل شفافية. والأمر المعبر أن احتمال مراجعة حسابات الشركات التي نجحت في الحصول على إعفاءات ضريبية كان أقل. وسهل تكاثر التنظيمات التطبيق التعسفي لقوانين الضرائب. وقد تبين كذلك أن استرداد ضريبة القيمة المضافة كان يتسم بالبطء: ذلك أن ٥٨ في المائة من الشركات التي تقدمت طالبة استرداد الضريبة إما أنها لم تتلق أي استرداد على الإطلاق، وإما أنها تلقت جزءاً من الاسترداد فقط.

المصدر : Chen and Reinikka 1999.

فقد أنشئت وكالات للإيرادات مستقلة إسمياً في هذه البلدان أثناء أزمة مالية وفي البلدان الأربعة جميعاً، كانت إيرادات الضرائب غير السلعية شديدة الانخفاض كحصة من الناتج المحلي الإجمالي - أقل من ١٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي عند إنشاء وكالات كل منها المستقلة استقلالاً ذاتياً. على أن مدى الاستقلال الذاتي الفعلي لوكالة تحصيل الضرائب تفاوت تفاوتاً كبيراً. ففي بوليفيا والمكسيك، حيث تأصل تقليد استخدام الوكالات العامة لإجراء تعيينات المحاسبين الذين

على ضرائب التضخم باعتبارها مصدراً للتمويل. وأخيراً، فإن الإيرادات المنخفضة للضرائب قد تشجع الحكومات على فرض ضرائب على البنوك وذلك بحملها على الاحتفاظ بديون حكومية بأسعار فائدة تقل عن أسعار السوق، وبهذا تقوض فاعلية النظام المالي في دعم الأسواق (الفصل الرابع).

ويركز هذا القسم على التأثير المتبادل بين السياسة ومؤسسات الضرائب، بالاستعانة بمثالين، هما: تجربة وكالات الإيرادات ذات الاستقلال الذاتي في أمريكا اللاتينية وحوافز الحكومات المحلية التي أنشأتها ترتيبات حكومية دولية لتقاسم الضرائب.

## وكالات الإيرادات ذات الاستقلال الذاتي

إن سلطة فرض الضرائب الموكولة إلى الدولة هي سلطة كبيرة وكذلك هي أيضاً الإغراءات لاستخدام هذه السلطات لتحقيق مزيد من الأغراض السياسية. ففي وسع رجال السياسة أن يستخدموا سياسات الضرائب كمكافأة لأصدقائهم ومناصريهم بالإعفاءات والتغرات الأخرى. كما أن في وسعهم استخدام مؤسسات إدارة الضرائب لاضطهاد أعدائهم بقيام مفتشى الضرائب بمراجعة حساباتهم مراجعات متكررة وبالتحرش بهم، وهي تصرفات تقوض فعالية إدارة الضرائب بكونها تزيد من تعقيدات قوانين الضرائب وتشجع على تكاثر الإعفاءات والتغرات والتنظيمات. ومن شأن التصرفات التعسفية أن تسهم أيضاً في التصورات الخاصة بوجود ظلم مما يغري لدى دافع الضرائب الميل إلى عدم الامتثال. واعترافاً بهذا الإغراء وعواقبه، قامت الحكومات في بلدان صناعية ونامية - تتفاوت بين كندا واليابان إلى المكسيك وكولمبيا - بتفويض مسؤولية تحصيل الضرائب إلى وكالات للإيرادات لها درجات متفاوتة من الاستقلال الذاتي عن بقية بيروقراطية القطاع العام.<sup>(٤٤)</sup> وهناك عنصران مشتركان في هذا التصميم المؤسسي بالذات، هما المزيد من الاستقلال الذاتي عن وزارة المالية، وبصورة خاصة سلطتها على القرارات المتعلقة بالمستخدمين، والميزانية التي ترتبط بالضرائب التي تم تحصيلها فعلاً. والعنصر الأول يتيح فرصة لتعزيز رأس المال البشري للوكالة تعزيزاً كبيراً من حيث الأداء. أما العنصر الأخير ففي وسعه، من حيث المبدأ، خلق حوافز لبذل مزيد من الجهد في تحصيل الإيراد من جانب الوكالة. يضاف إلى ذلك أنه طالما أن إنشاء وكالة مستقلة استقلالاً ذاتياً يحسن من التصورات بوجود عدالة وبأن إدارة الضرائب بعيدة عن التسييس، فإن حوافز دافعي الضرائب على احترام قوانين الضرائب قد تتحسن بدورها.<sup>(٤٥)</sup>

إلا أن المزايا المحتملة لاستقلال الوكالة استقلالاً ذاتياً لم تتحقق بصورة دائمة. ذلك أن نجاح وكالة مستقلة للإيرادات في تحسين احترام قوانين الضرائب وتحصيل الضرائب إنما يتوقف إلى حد كبير على درجة الالتزام السياسي باستقلالها الذاتي. ويتضح من تجارب بوليفيا وبيرو وفنزويلا والمكسيك أن هذا الالتزام ليس التزاماً مستداماً دائماً.<sup>(٤٦)</sup>

الحكومات المحلية أو بموجب نظم «التحميل» حيث تقوم الحكومات المحلية بجباية ضرائب كنسبة من الضرائب الوطنية (كما هو الحال مثلاً فى ضريبة الدخل المحلية فى كندا).

على أن هذا المثل الأعلى بعيد عن أن يكون عملياً فى معظم البلدان - ولاسيما فى كثير من البلدان النامية - وذلك لأسباب ثلاثة هي: أولاً أن الدخل المتحصل من هذه الضرائب التى يفضل إسنادها إلى الحكومات المحلية (مثل ضرائب الممتلكات) تجنح إلى كونها ضرائب متواضعة، مما ينشئ ثغرات مالية كبيرة أمام الحكومات دون الوطنية. ففى الهند مثلاً، بلغ متوسط إنفاق حكومات الولايات خلال عقد التسعينيات من القرن الماضى ٤٦ فى المائة من جملة الإنفاق الحكومى، ولكن إيرادات الضرائب التى حصلت عليها حكومات الولايات مثلت أقل من نصف إيرادات حكومات الولايات، مع تعويض الفرق بتحويلات من الحكومة المركزية.<sup>(٤٧)</sup> ثانياً، متى حصلت الحكومات المحلية على قدر من الاستقلال الذاتى بالنسبة لفرض الضرائب فقد تختار ألا تحدد أسعاراً مرتفعة بالقدر الكافى، أو قد لانتفض بالتحصيل بالحماسة الكافية، توقعاً منها بأن القصور فى الميزانية المحلية ستتكفل به منح من الحكومة المركزية. وقد أسهمت هذه النتيجة فى إضعاف مالية الحكومات البلدية فى هنغاريا فى عقد التسعينيات من القرن المنصرم، وحدث إلى القيام برد فعل مؤسسى مبتكر لإقرار الانضباط المالى (الإطار ٥-٧). ثالثاً، إن الفوارق فى قدرة الحكومات المحلية فى تحصيل الإيراد قد تقضى إلى فوارق إقليمية غير مقبولة فى تقديم الخدمات العامة.

وإزاء هذه الأوضاع، يستلزم الأمر شكلاً ما لتقاسم الإيرادات بين مستويات الحكومة وذلك تكمة للإيرادات المحلية، أما التحويلات من الحكومة المركزية إلى الحكومة المحلية ففى الوسع أن تتخذ شكلاً من شكلين عريضين هما: المنح المباشرة من المستويات الأعلى إلى المستويات الأدنى للحكومة، وترتيبات تقاسم الضريبة التى يتم بمقتضاها تحصيل إيرادات الضريبة على مستوى حكومى واحد، ثم تقسم بناءً على صيغة محددة، مع وجود سيطرة مركزية على الأسعار وعلى صيغة التقاسم. وهناك كثرة من البلدان تستخدم كلا الأمرين.

والمنح المباشرة هى أمر تقديرى فى كثير من الأحيان، ويمكن أن تخضع لمفاوضات سنوية متطاولة بين مستويات الحكومة مما يقوض الانضباط المالى الشامل. ولترتيبات تقاسم الضرائب مزية محتملة تتمثل فى أنها تعتمد على صيغة محددة سلفاً يمكن أن تضمن قدراً أكبر من القدرة على التنبؤ. ففى حالة الهند مثلاً، تحدد لجنة التمويل حصص الإيراد لمدة خمس سنوات.<sup>(٤٨)</sup> وفى الأرجنتين يحدث جل تقاسم الضريبة من خلال نظام معقد «للمساهمة المشتركة». وعلى مدى السنوات العشر الأخيرة، أدخلت تعديلات على ترتيبات تقاسم الإيراد / الضريبة، ولكنها - بصورة عامة - تركت التحويلات مستقرة نوعاً ما. وواقع الأمر أن هذا الاستقرار يجعل التحويلات مقبولة

يتمتعون بالرعاية فى مناصب مرموقة، فإن وكالات الإيرادات لم تمنح إلا استقلالاً ذاتياً محدوداً بالنسبة لشؤون المستخدمين. ولم تقتصر بداية عمل وكالة الإيرادات فى عام ١٩٩١ بإصلاح شامل يتعلق بالمستخدمين إلا فى بيرو. أما فى فنزويلا والمكسيك، فقد تقوض الاستقلال الذاتى لوكالة الإيرادات بفعل التغييرات المتواترة فى الزعامة، ولم يقدر لوكالة الإيرادات فى بوليفيا أن تستمر إلا لفترة عامين.

وثمة سبب مهم للمشكلات المتعلقة بهذه الوكالات المستقلة استقلالاً ذاتياً يتمثل فى المنازعات فيما بين الجهات الحكومية التى تسبب إنشاؤها إثارها. وفى جميع الحالات الأربع، كانت وكالات الإيرادات قد انتزعت انتزاعاً من وزارة المالية، مع ما يقابل ذلك من نقص فى سلطة الأخيرة وهيبته. وفى حالة المكسيك تم تحويل ٣٦٠٠٠ من موظفى وزارة المالية البالغ عددهم ٣٩٠٠٠ إلى وكالة الإيرادات. وفى الوقت نفسه، ظلت وزارات المالية مسؤولة إلى حد ما عن الأداء فى تحصيل الضريبة من جانب وكالة الإيرادات. وأثار هذا المزيج من الخضوع للمساءلة بدون سلطة، وأيضاً الرغبة فى استرداد الوضع، ضغوطاً تهدف إلى استعادة الوزارة لبعض سلطات وكالات الإيرادات، وبهذا بطلت الإصلاحات المبدئية. ويتضح من الدروس المستفادة من هذه التجربة أن بناء وكالات مستقلة للإيرادات استقلالاً ذاتياً يحتاج إلى أكثر من مجرد الإعلان عن استقلالها الذاتى. فهو يحتاج إلى التزام سياسى قوى، يمكن تعزيزه بتكوين دوائر مناصرة فى القطاع الخاص تعترف بأن تحصيل الضرائب بكفاءة وعدالة أمر جيد بالنسبة لدور الأعمال.

### الحوافز وتقاسم الضرائب بين مستويات الحكومة

انتهزت بلدان كثيرة - بدعم من البنك الدولى فى كثير من الأحيان - الفرص التى هباتها اللامركزية لنقل قدر أكبر من المسؤوليات عن توريد الخدمات العامة إلى مستويات أدنى فى الحكومة، تستطيع من حيث المبدأ أن تفصل البرامج على مقياس الاحتياجات المحلية وأنواقها. ولكن الحكومات المحلية تحتاج إلى موارد مالية لكى توفر هذه الخدمات. أما الكيفية التى يتم بها تمويل هذه المصروفات فقد تنطوى على تداعيات مهمة بشأن حوافز تحصيل الضرائب وبناء المؤسسات التى تدعم الأسواق.

وحتى تتحقق المزايا الكاملة للامركزية، يتعين على الحكومات المحلية من الناحية المثالية أن تقوم بتمويل مصروفاتها بـضرائب خاضعة لسيطرتها، مع تحمل دوائرها المحلية معظم التكلفة. وبهذه الكيفية تتوافر للحكومات المحلية السلطة اللازمة لتغيير مستوى الإنفاق المحلى بما يعكس التفضيلات المحلية ومواجهة حوافز قوية لتحصيل الضرائب. كما أن فى وسع المواطنين المحليين أن يروا الصلة المباشرة بين الضرائب التى يدفعونها والخدمات التى يتلقونها. وفى الوسع تحقيق هذا بإسناد الضرائب بصورة مباشرة إلى

## الإطار ٥ - ٧

انضباط السوق مقابل انضباط الدولة:  
إفلاس البلديات فى هنغاريا

فى عام ١٩٩٦ اعتمدت هنغاريا قانونا قرر الإجراءات المتعلقة بالإفلاس بالنسبة للحكومات البلدية. وكان الهدف المتوخى من القانون هو الحيلولة دون تقصير البلديات وسداد التزاماتها الخاصة بالديون، وذلك بالنص على مجموعة واضحة من القواعد التى تتبع فى حالات العجز المالى. فإذا تعذرت بلدية فى خدمة ديونها أو التزاماتها الأخرى، أمكن البدء فى اتخاذ إجراءات لإنشمار إفلاسها إما من جانب الدائنين أو من جانب البلدية نفسها. ثم تقوم البلدية بإعداد ميزانية طوارئ تشمل الخدمات العامة المفوضة فيها. ويحظر عليها إصدار ديون جديدة أثناء دخولها فى مفاوضات مع الدائنين. فإذا استطاعت جميع الأطراف التوصل إلى اتفاق على حل وسط للتخلص من الدين تم تطبيقه. وإن لم يتوصلوا، أحيلت القضية إلى النظام القضائى الذى يتمتع بضمان دستورى باستقلاله. وتستطيع المحاكم عندئذ الأمر بتصفية أصول البلدية للتسديد للدائنين.

ومنذ عام ١٩٩٦ بلغ عدد قضايا إفلاس البلديات تسع قضايا، تم الفصل فى سبع منها خلال عام ٢٠٠٠. ومما له أهمية أن الحكومة المركزية لم تقدم أى مساعدة مالية لأى من البلديات المتورطة. وقد ساعدت هذه التجربة على تعزيز مصداقية التزام الحكومة المركزية بعدم كفاءة البلديات التى تواجه عجزا ماليا. كما ساعد هذا بدوره على تشديد القيود على ميزانيات البلديات حيث إن البلديات صارت الآن تواجه «انضباط السوق» من جانب دائنيها فضلا عن «انضباط الدولة» الذى يتخذ هيئة الرصد والإشراف من جانب الحكومة المركزية. ومازال الوقت مبكرا جدا للحكم على الأثر النهائى لهذا الابتكار المؤسسى. بيد أن الالتزام بخدمة ديون البلديات يقل الآن كثيرا عن السقوف المقررة مركزيا هو علامة مبشرة.

المصدر : Wetzell and Papp 2001.

متسقة. ومن الناحية العملية، كانت سلطة المستويات الحكومية المختلفة فى فرض الضرائب ومعدلات تقسيم الإيرادات المتحصلة من الضرائب التى يتم تقاسمها خاضعة لإعادة التفاوض باستمرار، وانعكست فى النتيجة الموازين المتغيرة للسلطة السياسية<sup>(٩)</sup>. وكثيرا ما واجهت المستويات الدنيا من الحكومة التى نجحت فى زيادة إيرادات الضرائب - انخفاضات مقابلة فى مدفوعات تقاسم الضرائب من المستويات الأعلى. وقد تبينت إحدى الدراسات التى أجريت لمدن روسية معينة أن هذا الانخفاض كان بنسبة واحد إلى واحد بالضبط<sup>(١٠)</sup>. وتوصلت الدراسة إلى أن مدى سيطرة الحكومات المحلية على إيرادات الضرائب المتزايدة، أمر مهم بالنسبة للنشاط الاقتصادى وكلما كثر تاكل إيرادات الضرائب المتزايدة فى المدن بسبب انخفاض التحويلات، قل معدل إنشاء دور أعمال جديدة.

وفى الصين قامت الحكومة المركزية فى عقد الثمانينيات من القرن الماضى بوضع مجموعة من المعدلات وحددت الوعاء

باعتبارها ضمانا إضافية لقروض المحلية. إلا أن المشكلة تكمن فى أن النظام مفرط التعقيد. مثال ذلك أن هناك مجمعا رئيسياً وحيداً لتقاسم الإيراد، بالإضافة إلى وجود مجموعات أخرى لتقاسم الضرائب. وتؤثر العوامل فى شفافية النظام.

والصعوبة الكامنة فى كل من أسلوبى تقاسم الإيرادات هى أن فى مقدورها إضعاف الحوافز الحكومية للاستثمار فى قدرة تحصيل الضرائب. وإذا كانت المنح المباشرة تستند إلى قصور فعلى فى الإيرادات، فليس لدى الحكومات المحلية مبرر قوى لفرض ضرائب محلية أو تحصيلها، لأن الإيراد الإضافى سيقابل بتخفيض فى المنح من الحكومة المركزية. وعلى النقيض من ذلك، فإن المنح المناظرة - التى تتطلب التزام على الحكومات المحلية بمواردها الخاصة حتى تحصل على تحويلات - يقل احتمال تسببها فى آثار عكسية. وبالمثل، فإنه بموجب نظم تقاسم الضرائب، فإن حوافز كل مستوى من المستويات الحكومية فى إدارة الضريبة التى يتم تقاسمها وتطبيقها، تكون أضعف لأن جزءاً من الإيرادات المكتسبة بفضل الإدارة المحسنة ينبغى تقاسمه مع مستويات الحكومة الأخرى. وكل مستوى حكومى لديه حوافز قوية للحصول على «توصيلة مجانية» بالاستفادة دون إسهام فى جهود الآخرين فى تحصيل الضرائب. وفى الواسع التقليل من مشكلة الحوافز هذه متى كانت مؤسسات إدارة الضرائب كفؤة وتكون قراطية ومتحررة من التأثيرات السياسية. ولكن متى كانت مؤسسات إدارة الضرائب ضعيفة وعرضة للتلاعب السياسى، فإن تقاسم الضرائب يمكن أن تدفع لهذه الحوافز المعاكسة (الإطار ٥-٨):

وإن آثار ترتيبات تقاسم الإيرادات على الحوافز تتجاوز بكثير من مجرد آثارها على تحصيل الضرائب. كما يمكن أن يكون لتصميم ترتيبات تقاسم الإيرادات تداعيات مهمة على الكفافية التى بها تستخدم مستويات الحكومة دون الوطنية السياسات الاقتصادية لتنمية السوق. وتتضح من تجربة روسيا والصين فى مجال العلاقات المالية فيما بين مستويات الحكومة ما لهذه الحوافز من آثار قوية. ففى كل من روسيا فى عقد التسعينات من القرن الماضى، والصين فى عقد الثمانينيات من القرن الماضى تم تفويض قدر كبير من سلطة وضع السياسات الاقتصادية المحلية إلى مستويات الحكومة دون القومية. كما عانى كل من البلدين من انخفاضات فى إيرادات الضرائب بالنسبة للنواتج المحلى الإجمالى، وذلك مع تنامى حصة الإيرادات والمصروفات الواقعة تحت سيطرة مستويات الحكومة دون القومية.

وكان للترتيبات المتعلقة بتقاسم الضرائب آثار حافزة مهمة فى كل من البلدين. ففى روسيا، تم فى عام ١٩٩١ إقرار قانون بشأن المبادئ الأساسية لفرض الضرائب نص على إسناد الضرائب إلى مستويات الحكومة المختلفة، ولكنه لم ينفذ بصورة



## الإطار ٥-٨

## تقاسم الضريبة مع إدارة ضريبية ضعيفة : حالة روسيا

المستحقة على شركة كاماز لصناعة الشاحنات على يدى رئيس تاتارستان حيث يقع شركة كاماز.

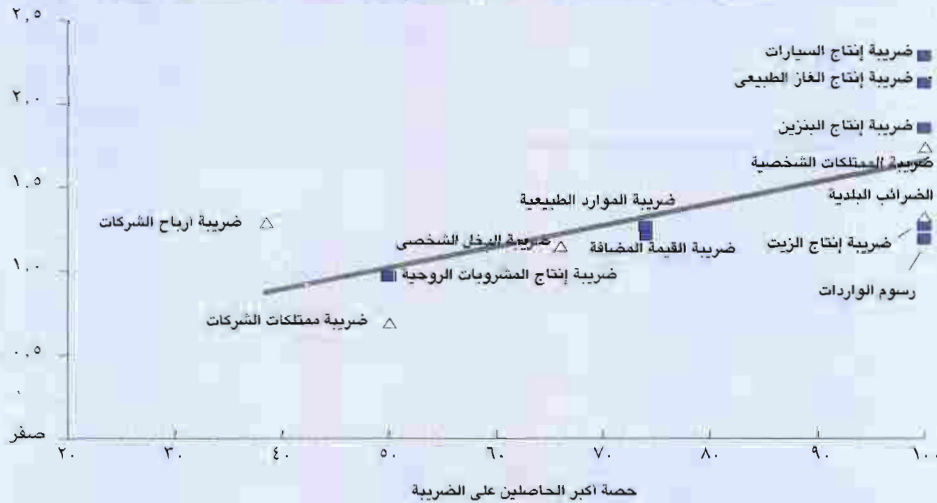
كما حاولت الحكومة الاتحادية تنفيذ عمليات التحصيل على حساب الحكومات المحلية، مما أدى مرة أخرى إلى تخريب إدارة الضرائب. وعندما هددت الحكومة الاتحادية شركة أفتوفاز لصناعة السيارات باتخاذ إجراءات إشهار إفلاسها بسبب تراكم متأخرات الضرائب، أمكنها فى نهاية الأمر التوصل إلى اتفاق لدفع الضرائب الحالية فقط إلى الحكومة الاتحادية، دون ذكر لالتزاماتها المتأخرة للحكومة المحلية. وبصورة أعم فإن جميع مستويات الحكومة ضعفت لديها حوافز التحصيل بالنسبة للضرائب التى يتم تقسيمها على وجه التحديد لأن جزءاً منها سيتم تقاسمه مع مستويات أخرى.

وبين الشكل الموضح أدنا بصورة منهجية النتائج العكسية لهذه المنافسة على إيرادات الضرائب. ولئن كانت فعالية الضرائب عام ١٩٩٦ بالمقارنة بعام ١٩٩٥ (مقاسة باعتبارها نسبة التحصيلات الفعلية فى العامين مصححة لمراعاة التضخم والتغيرات فى الأسعار) قد ازدادت بالنسبة لجميع الضرائب تقريباً، فإن الزيادة كانت أكثر بروزاً بالنسبة إلى الضرائب الخاضعة لأقل تقاسم للإيرادات. وتوضح هذه الحالة أهمية وجود إدارة ضرائب كفوة ومستقلة استقلالاً ذاتياً للحد من المنافسة على إيرادات الضرائب بين مستويات الحكومات وهو ما من شأنه أن يخرّب عملية تحصيل الضرائب بأسرها. وقد أدت الإصلاحات الواسعة النطاق فى نظام الضرائب منذ عام ١٩٩٨ إلى الحد من تعقيدات النظام الضريبي الروسى وزادت من شفافية ترتيبات تقاسم الضرائب، مما يعتبر تقدماً مهماً.

إن حالة روسيا فى عقد التسعينيات من القرن الماضى تسوق صورة حية عن الحوافز المعاكسة التى ترتبت على تقاسم الضرائب متى كانت إدارة الضرائب ضعيفة. ففي عقد التسعينيات من القرن الماضى عانت روسيا من انخفاض حاد فى إيرادات الضرائب، حيث إنهارت إيرادات الضرائب الاتحادية من ١٨ فى المائة من الناتج المحلى الإجمالى فى عام ١٩٩٢ إلى ١٠ فى المائة من الناتج المحلى الإجمالى فى عام ١٩٩٧. وجزء من هذا الانخفاض يمكن عزوه إلى الأداء الضعيف العام للاقتصاد الروسى خلال هذه الفترة وإلى انخفاض فى أسعار عدد من الضرائب الرئيسية. وثمة عامل آخر يتمثل فى تدهور فاعلية إدارة الضرائب بدافع من المنافسة بين المستويات المختلفة للحكومة، ولئن كان تحصيل الضرائب فى روسيا هو من حيث المبدأ مسؤولية اتحادية تضطلع بها إدارة ضرائب الدولة، إلا أن الفروع المحلية لهذه الوكالة كانت من الناحية العملية واقعة تحت تأثير قوى من الحكومات المحلية. وحاولت الحكومات المحلية بدورها أن تحمى الشركات الواقعة تحت اختصاصها الولائى من أن تضطر إلى دفع ضرائب إلى الحكومة الاتحادية أو سعت ببساطة للضغط والمرابطة للحصول على إعفاء الشركات المحلية من الضرائب وبهذا يتم تخريب إدارة الضرائب. ومن ذلك مثلاً أن توافق الشركات على دفع التزاماتها الضريبية «عيناً» إلى الحكومات المحلية بتقديم بضائع أو خدمات عامة مباشرة، بحيث تم تقادى المدفوعات النقدية التى سيتم تقاسمها مع المستويات الأعلى من الحكومة. وثمة مثال آخر يحصل فى الضغوط والمرابطة القوية والناجحة التى مارستها الحكومة الاتحادية لتخفيض متأخرات الضرائب

## كان تحصيل الضرائب التى تم تقاسمها أقل فعالية فى روسيا

تحصيل الضرائب مصححاً لمراعاة التضخم والأسعار (١٩٩٦ بوصفها حصة من ١٩٩٥)



ملاحظة: القيم الأعلى على المحور الرأسى تدل على جهد محسن فى تحصيل الضرائب.

المصدر : Treisman 1999.

فى أغنى الأقاليم. وكرد فعل لذلك، ثم تغيير النظام بين عامى ١٩٨٨ و ١٩٩٣ لإعطاء الحكومات المحلية استحقاقات أكبر فى إيرادات الضرائب المتزايدة - وكان هذا بالنسبة لبعض الأقاليم يرقى إلى كونه موافقة على تقديم مبلغ محدد إلى الحكومة المركزية كلما حصل الإقليم على أى ضرائب إضافية.<sup>(٥١)</sup> وطوال هذه الفترة زاد اعتماد الحكومات المحلية كذلك على «الإيرادات

بالنسبة للكثير من الضرائب، ولكن تحصيل الضرائب تم تفويضه إلى حكومات المحليات وتم تقاسم الضرائب بناءً على نظام «التعاقد على الضرائب». وبين عامى ١٩٨٥ و ١٩٨٨ سمحت هذه التعاقدات للأقاليم التى واجهت عجوزات بأن تحتفظ بحصة أكبر من الإيرادات، أما الأقاليم التى حققت فوائض فكانت حصتها أقل مما أضعف من حوافز تحصيل الضرائب وتباطأ نمو الإيرادات



تتعارض مع المصالح القومية، تتمثل في الحوافز التي يهيئها النظام السياسي لقادة الحكومات المحلية. ففي كثير من الديمقراطيات تستطيع الأحزاب السياسية الوطنية القومية التوسل بالولاء للحزب وبالانضباط الحزبي للحد من التجاوزات في السياسات المحلية. وأسهم غياب هذه الأحزاب الوطنية القومية في قيام منافسة ضارة بين الأقاليم في روسيا خلال عقد التسعينيات من القرن الماضي. ومع انهيار الاتحاد السوفياتي، حدثت طفرة في الاستقلال الذاتي السياسي الإقليمي. ولم يعد المسؤولون الإقليميون والمحليون في الحكومة الذين تم انتخابهم حديثاً يدينون بالولاء لموسكو بل الأحرى أنهم يضمرونه لدوائر الانصار المحلية الخاصة. وشجع هذا على اتباع سياسات تخدم المصالح المحلية على حساب المصالح الوطنية. وفي الصين تمثلت آلية الحكومة المركزية للسيطرة على رسم السياسة الإقليمية في النفوذ الذي تمارسه الحكومة المركزية في تعيينات الموظفين على مستوى الأقاليم.<sup>(٥٥)</sup> وقد تبين من دراسة هذه التعيينات ما يدل على أن ممارسة هذه السيطرة المركزية قد تدعمت خلال عقدى الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي حتى مع تفويض مزيد ومزيد من السلطات الاقتصادية إلى المستويات الأدنى من الحكومة.<sup>(٥٦)</sup> ومن أساليب تحقيق هذا الأمر، تشجيع التناوب بين كبار المسؤولين من إقليم إلى آخر للحلولة دون أن يصبح المسؤولون المحليون مرتبطين بالمصالح المحلية بأكثر مما يلزم.

توضح هذه التجارب مبدأً أرحب يتعلق ببلدان أخرى حيث يتم تقاسم السلطة الاقتصادية بين المستويات المختلفة من الحكومة: وفيها لا يقتضى الأمر أن تكون مصالح الحكومات المحلية متوافقة مع المصالح الوطنية. ويقتضى الأمر أن يكون تصميم العلاقات الحكومية الدولية منطقياً على آلية الخضوع إلى المساءلة أمام الحكومة المركزية للتأكد من أن مزايا المنافسة فيما بين الاختصاصات الولائية للأقاليم قد تحققت.

### خاتمة

إن قدرة الدولة على توفير تلك المؤسسات التي تدعم النمو وتقلل من أعداد الفقراء - ويشار إليها في كثير من الأحيان بالتنظيم والإدارة الجيدين - عنصر أساسي في التنمية. قد شهدت البلدان التي فشلت في هذا الصدد دخولها وقد تجمدت والفقير وقد استدام. وهذا الفصل يؤكد أهمية المؤسسات السياسية في إيجاد الحوافز للحكومات لكي توفر التنظيم والإدارة الجيدين. والمؤسسات السياسية من قبيل القواعد الدستورية وتوزيع السلطة فيما بين مستويات الحكومة، والوكالات المستقلة، والآليات التي تمكن المواطنين من رصد السلوك العام، والقواعد التي تمنع الفساد هي كلها مؤسسات تنجح في إثراء موظفي الدولة عن اتخاذ إجراءات تعسفية، فترسخ جذور التنظيم والإدارة الجيدين على الأرجح.

من خارج الميزانية» - وقوامها طائفة من الرسوم والجبايات المحصلة محلياً، وكذلك أرباح المؤسسات المملوكة للدولة الخاضعة لسلطان الحكومة المحلية - وهى إيرادات لاتخضع للتقاسم مع الحكومة المركزية لتمويل المصروفات المحلية. وقد عزز هذا من حوافز الحكومات المحلية لزيادة جهود تحصيل الضرائب والتشجيع على النمو الاقتصادى المحلى لتوسيع وعاء الضرائب المحلية. وقد تبينت دراسة أجريت أن إيرادات الميزانيات المحلية ومصروفاتها فى عامى ١٩٨٢ و ١٩٩١ كانت مرتبطة بصورة كبيرة (كان معامل الارتباط هو ٠.٧٥)؛ وفيما يتعلق بالإيرادات والمصروفات من خارج الميزانية كانت العلاقة بينهما تقرب من واحد مقابل واحد.<sup>(٥٧)</sup> وتبينت نفس الدراسة أن الزيادة بواقع ١٠ فى المائة فى المعدل الحدى لاستبقاء الضرائب فى الإقليم تقتترن بزيادة نسبتها واحد فى المائة فى معدل نمو الاستخدام فى المؤسسات غير التابعة للدولة فى هذا الإقليم.

ولكن حتى ولو خلقت ترتيبات تقاسم الضرائب حوافز للحكومات المحلية لدعم تنمية السوق، فهناك مخاطر ماثلة تحصل فى قيام الحكومات المحلية بذلك بطرق تفتقر إلى الكفاءة أو تتنافى مع المنافسة. ومن ذلك مثلاً أن كثيراً من الحكومات المحلية فى الصين قامت فى عقد الثمانينيات من القرن الماضى حواجز أمام التجارة بين الأقاليم رغبة فى تطوير طائفة واسعة من الصناعات التمولية محلياً عوضاً عن السماح بالتخصص فى الصناعات التى تتوافق مع الميزة النسبية المحلية.<sup>(٥٨)</sup> وأدى الاعتماد المتزايد على أموال من خارج الميزانية إلى الحد من الخضوع إلى المساءلة المالية وحد من قدرة الحكومة المركزية على إدارة الاقتصاد على الصعيد الكلى. وأدت الفوارق فى الأداء الاقتصادى عبر الأقاليم إلى فوارق كبيرة فى مستوى نصيب الفرد من مصروفات حكومات الأقاليم. وكان من أبرز مظاهر هذه المخاطر فى روسيا تلك الدرجة العالية من المنافسة الضريبية بين المناطق، وهو ما شجع الشركات على أن تنقل الأرباح المحاسبية من منطقة اختصاص ولائى إلى أخرى بحثاً عن معاملة ضريبية أفضل، وفى أثناء ذلك كله انكششت قاعدة الضرائب الشاملة.<sup>(٥٩)</sup>

وفى هذا المناخ، تدعو الحاجة إلى آلية لسيطرة الحكومة المركزية لضمان المنافسة الصحية فيما بين مناطق الاختصاص الولائى المختلفة. وثمة آلية مهمة تتمثل فى توافر المعلومات، لأن الحكومات المركزية تحتاج إلى معلومات عن التصرفات السياسية الجوهرية للحكومات دون الوطنية لكي تفرض السيطرة اللازمة، وهو ما يشير إلى أهمية الشفافية فى مالية الحكومات دون القومية وفى رسمها للسياسة. وتحقيقاً لهذه الغاية، أكدت الإصلاحات المالية الصينية منذ أواسط عقد التسعينات من القرن الماضى على التوسع فى الخضوع إلى المساءلة عن الأموال من خارج الميزانية وعلى حصول الحكومة المركزية على حصة أكبر فى الإيرادات. وثمة آلية أخرى للحد من رسم السياسات المحلية التى

مع إدراك أن نجاح هذه المبتكرات يتوقف كثيرا على وجود مؤسسات سياسية واجتماعية متكاملة. فإذا افتقرت الحكومات إلى أساليب عريضة للتدقيق والموازنة تحول بينها وبين التدخل فى الوكالات المستقلة، غدت هذه الوكالات مستقلة من حيث الاسم فقط. وإذا انعدمت المؤسسات الحكومية المحلية التى توائم بين حوافز الحكومات المحلية والمصالح الوطنية، وإذا لم تعد الحكومات المحلية خاضعة للمساءلة أمام دوائرها بأكثر من خضوعها للمسائلة أمام الحكومة المركزية، فقد لا تتحقق مزايا اللامركزية بالكامل. يضاف إلى هذا أن القدرة المحلية والمستويات العامة للإلمام بالقراءة والكتابة قد يعرقلان أنواع الأنشطة التى يمكن تطبيق اللامركزية عليها بصورة فعالة.

ويمكن لقدر من التجريب والمنافسة أن يساعد على تحديد المؤسسات السياسية الفعالة على كل من الصعيد الإقليمى العريض والأصعدة المحلية. ويمكن أن ييسر التقاسم الحر للمعلومات والمناقشات العامة وتدفقات المعلومات فيما بين المناطق وبين الجمهور والقوى الفاعلة فى القطاع الخاص هذه العملية. وهى قادرة على التأثير فى حوافز الموظفين العموميين كما أنها قادرة على توليد الضغوط المطالبة بالتغيير.

وليس هناك مخطط أصلى وحيد لإجراء تغيير فى المؤسسات السياسية بما يدعم التنظيم والإدارة الجيدين. فالقوى السياسية والاجتماعية قد تدفع البلدان إلى اتجاهات متباينة. ولكن طبيعة المؤسسات السياسية والتفاعل بين الموظفين العموميين ودوائهم يُمليان هذا النوع من المشورة بشأن السياسة الذى له أبعد تأثير فى بلد بعينه كما يؤثر فى السياسات التى تتبع. ومن الأمور الحاسمة فى تصميم الهياكل الحكومية المعنية أن تؤخذ فى الاعتبار الحوافز التى تواجه الموظفين العموميين فى بلد بعينه. وتستطيع المؤسسات أن تؤثر فى هذه الحوافز بالمساعدة على رصد سلوك الموظفين العموميين. وتؤثر المؤسسات فى مدى استجابة الحكومات لقطاع عريض من المواطنين فى المجتمع ومدى استجابتها للقضايا الاجتماعية والاقتصادية. وهى تقوم بهذا عن طريق توفير المعلومات وزيادة المنافسة وتوضيح الحقوق وتنفيذها فيما بين الوكالات الحكومية المختلفة وبين الدولة والمحكومين، وهى أمور يقتضى الأمر وضعها نصب العينين عند بناء هياكل معينة. مثال ذلك أن الرواج الحالى لسياسات من قبيل التوسع فى اللامركزية أو منح مزيد من الاستقلال الذاتى للوكالات التنظيمية أو وكالات الإيرادات، هى أمور يقتضى الأمر معالجتها

## الفصل السادس

# النظام القضائي

وتتطور المحاكم بالتدريج، بما يعكس تطور المجتمع نفسه. ومتى كان المجتمع صغيراً، كان إجتماع الشمل الحميم لذوى القربى أسلوباً غير رسمي للتدخل كافياً لحل المنازعات.. ولكن، مع إزدياد النشاط الاقتصادي تعقداً ومع التوسع فى التجارة، تضعف روابط الجماعة وتتنامى المطالبة بطرق للتدخل تتسم بقدر أكبر من الرسمية. ويتجسد هذا النمط فى النمو السريع لرفع الدعاوى التجارية فى الصين الحديثة، ففى عام ١٩٧٩ مضت الصين على طريق الإصلاح الاقتصادى مما أدى إلى طفرة فى إنشاء المؤسسات، وزاد من التجارة بين الأقاليم وسمح بدخول المستثمرين الأجانب. وأعقبت التوسع فى الأعمال، زيادة فى عدد القضايا المرفوعة فى المحاكم التجارية. وفى الفترة ٧٩-١٩٨٢ كان متوسط عدد المنازعات التجارية المرفوعة أمام المحاكم نحو ١٤٠٠ قضية فى العام؛ وبحلول عام ١٩٩٧ رفع ١.٥ مليون قضية جديدة - بزيادة تتجاوز مائة ضعف<sup>(١)</sup>. وفى الوقت نفسه زاد بالكاد عدد المنازعات التجارية التى قامت لجان المجتمع المحلى بالتحكيم فيها، وهى الآلية التقليدية للوساطة. ومع زيادة عدد منظمى المشاريع، ضعفت القدرة التنفيذية للآليات غير الرسمية لحل المنازعات.

والوساطة هو أبسط طرق حل المنازعات. وقد استخدمت الوساطة لتسوية المنازعات فى كل من القضايا الصغيرة والكبيرة فى كل من مجتمعات القرية والحضر. وتوفر الوساطة طريقة قليلة التكلفة لحل المنازعات وهى موجودة فى كل مجتمع. ولكن للوساطة حدودها (الإطار ٦-١). فليس هناك مايكره الأطراف فى نزاع على أن يتوصلوا إلى تسوية؛ والأعراف الاجتماعية قد لا تمثل حافزاً كافياً. وهناك طريقة تتسم بمزيد من الرسمية لفرض سيطرة عامة على المتنازعين جرى اتباعها فى الشرق الأدنى القديم وفى امبراطورية شارلمان وفى فرنسا العصور الوسطى. وكان الذى استهل هذه الطريقة هو شخص توقع أن يصبح هدفاً لاسترداد الحق بالاعتماد على النفس. وقد يكون هذا الشخص مديناً يخشى أن يكون دائنه على أهبة الاستيلاء على ممتلكاته وفاء لالتزام.

محكمة عادلة، حكم عادل...

أدلة أصدرت واضحة كالنهار...

... هديى غضبك؛ ولاتدع السخط ينزل مدرارا كالمنطر

فالجائحة حلت بأرضنا، تلتهم كل بذرة

إلى أن تصبح الأرض كلها عقيما كالصحراء...

... هدى من هذا الغضب الأسود المنتفخ.

— أسكيلوس، ٤٥٨ قبل الميلاد

## يشرح

نص حول القانون فى الصين يرجع إلى القرن الرابع قبل الميلاد عنوانه «تعقيب غفرنيانغ على حوليات الربيع والخريف» مشكلة تواجه جميع المجتمعات. فعند تحليل مسؤولية أبن عند قيام الدولة بتنفيذ حكم الإعدام ظلماً فى أبيه، خلص النص إلى أنه فى غياب مؤسسة عامة تقوم بتسوية المنازعات بين أطراف من القطاع الخاص، وأطراف من القطاعين العام والخاص، فإن السبيل الوحيد المتاح أمام الذين ينشدون العدالة هو الانتقام. ولكن الانتقام قد يشعل الشرارة لدورة لانهاية من العنف من جانب طرف فى أول الأمر، ثم يقوم الطرف الآخر بالانتقام. وقد أدى النزاع على الأراضى وعلى غيرها من الأصول إلى تزايد العنف فى كثير من البلدان. والثورة التى قادها توماس مونترز فى ألمانيا فى القرن السادس عشر والجدل الدائر حالياً فى زمبابوى إن هما إلا مثالان على ذلك.

والحكم فى نزاع من جانب محكمة قانونية يوفر بديلاً، وهو بديل يتم فيه فحص الوقائع بدقة ويستعرض فيه الدفاع عن النفس وغير ذلك من الاعتبارات التى قد تقدم عذراً أو تفسر السلوك. وصفوة القول أن المحاكم هى أسلوب لحل المنازعات حلاً عادلاً. والعدالة تشكل أساساً لقيام نظام اجتماعى دائم. ومن ثم ينبغى أن يهيئ النظام القضائى والقانونى وسيلة لتقرير الحق والعدالة فى تصرفات القوى الفاعلة فى القطاع الخاص والدولة. وتتمثل مسؤوليته الأولى فى ضمان السلام الاجتماعى.

## الإطار ٦-١

## كيف تحل الوساطة المنازعات

بصورة عامة، ليس للوسيط أى سلطات تنفيذية. فكبير القوم أو زعيم الجماعة المحلية الذى يحترمه كلا المتنازعين قد يساعدهما فى الوصول إلى أرضية مشتركة، ولكن لا يقتضى الأمر أن تكون له سلطة فرض حل. والمفاوض البرىء هو الذى يعرض موقف كل طرف إلى الطرف الآخر، فى حين أن الوسيط يستطيع أن يقترح حلولاً من جانبه. وفى أى من الحالتين، فالشرط الوحيد هو أن يكون الحل مقبولاً لدى الطرفين كليهما.

والوسيط، على خلاف القضاة، لا يحتاجون إلى فحص الادعاءات القانونية أو الواقعية المتضاربة. ولا يعدون عادة رأياً مكتوباً يوضح كيف تتفق التسوية مع القانون. كما لا يحتاجون إلى تدريب أو خبرة متخصصة. ولا تحتاج الوساطة إلى قدرة تنفيذية كذلك. والامتنال للتسوية هو أمر مضمون لأنها تتوقف على رضا الطرفين كليهما.

ولئن كان الوسيط حراً فى اقتراح أى تسوية يمكن للطرفين الموافقة عليها، فإن الأعراف فى جميع المجتمعات تضطلع بدور مهم فى تقرير نوع الحلول التى يتم التوصل إليها (الفصل التاسع). ويروى تاسيتوس، وهو مؤرخ روماني من القرن الأول، أن القاتل من القبائل الألمانية كان فى وسعه أن يعوض عن جريمته بتقديم عدد معين من رؤوس الماشية أو الخراف إلى أسرة الضحية. والدراسات الخاصة بالسلالات البشرية التى أجريت على مجتمعات قبلية أكثر حداثة تصف أعرافاً مشابهة. ففيما بين قبائل النوير فى السودان، هناك مبادئ توجيهية تحدد التعويض الذى يشترط تقديمه عادة لتسوية حالات قتل النفس أو الإصابة البدنية أو السرقة أو غير ذلك من الأخطاء. ولئن تراءت فى هذه الأعراف أحكام أخلاقية، إلا أنها تحقق نتائج عملية أيضاً، فتقلل من تكلفة التوصل إلى تسوية باستخدام وسيط كمرجع فى المحادثات مع الطرفين.

ولكن للوساطة حدودها، حتى إذا عززتها أعراف اجتماعية داعمة. وحتى فى مجتمع مثل المجتمع الصينى، حيث تسود تفضيلات ثقافية قوية بشأن الوساطة، فإن أقل من ثلث القضايا التى أحيلت إلى لجان التحكيم بين عامى ١٩٧٩ و ١٩٩٧ قد توصلت إلى تسوية. وبحلول عام ١٩٩٧ كانت المنازعات التجارية التى بوشرت من خلال المحاكم التجارية الرسمية تزيد على ستة أمثال ما باشرتها لجان التحكيم. وفى روسيا، تبين من استقصاء أجرى حول المؤسسات فى أواسط عام ١٩٩٧ أن أقل من ٨ فى المائة من المديرين الذين واجهوا منازعات تجارية استخدموا محاكم تحكيم أهلية لحل مشكلاتهم مع مورديهم. وعلى النقيض من ذلك فإن أكثر من ٩٢ فى المائة من هؤلاء المديرين لجأوا إلى المحاكم التجارية لتقديم شكاواهم.

المصدر: Evans-Pritchard 1940 Hendley, Murrell, and Ryterman 2001, Pie 2001.

أمثال هذه العقوبات بذور نظام المحاكم الحديث. مفوضاً عن حث طرف أو الضغط عليه لقبول الحل، فإن الدولة تقوم الآن بفرضه.

وهذه العناصر الرئيسية - وهى قرارات تسندها الدولة يتم التوصل إليها بعد تقصى مستنق للحقائق وتم اتخاذها بما يتواءم مع الأعراف الاجتماعية السائدة - هى التى تميز المحاكم عن أشكال الوساطة المختلفة. فقد انتزعت عملية التنفيذ انتزاعاً تاماً من أيدي الأفراد. وهذا فى حد ذاته قادر على أن يحد من العنف المحتمل بدرجة كبيرة وأن يحسن المناخ بالنسبة لدور الأعمال.

ولكن إذا أريد للمحاكم أن تكون فعالة، وجب على الحكام أن يحترموا القانون بدورهم. كما أنه يتعين على النظام القضائى أن ينص على القيود والموازانات المفروضة على تصرفات الدولة التعسفية. وإن مشكلة إكراه الحكام على احترام القانون هى مشكلة قديمة قدم الحكومة نفسها. وحتى حين يوافق الحاكم من حيث المبدأ، فإن هناك تحدياً يتمثل فى إقامة مؤسسة هى التى تقرر متى خالفت الحكومة القانون وتحدد عقوبات لذلك.

ومتى أنشئت محكمة تحددت كفاءتها بسرعة إصدار القرارات القضائية وتكلفتها وعدالتها، وسهولة الوصول إليها من قبل المواطنين الذين ظلموا. ويركز هذا الفصل على حل المنازعات التجارية، وهو يسوق الأدلة على محددات كفاءة النظم القانونية والقضائية فى جميع البلدان فى يومنا هذا. ويتناول عناصر الإصلاحات القضائية التى تمثل جزءاً من الإصلاح الشامل للحكومة، ولكنه يتناول كذلك عناصر الإصلاح القضائى التى لا تتوقف على الإصلاح الشامل للحكومة أو للنظام القانونى، وهى تفرقة لها أهميتها. فالأشكال المختلفة للإصلاحات المؤسسية قد تجد معارضة من جماعات المصالح المختلفة - وهى تتفاوت بين البلدان. ولكن هناك عدة مجالات تستطيع البلدان أن تشترع فى إصلاحها دون أن تخشى من معارضة قوية.

ورثة نتيجة رئيسية تتمثل فى أن تبسيط عناصر الإجراءات يقترن بمزيد من الكفاءة القضائية، فتقلل التكاليف وتقلل أيضاً حالات التأخير. وفى كثير من البلدان النامية، تؤدى الإجراءات المعقدة إلى الإقلال من كفاءة القضاء، وهو أمر له أهمية خاصة نظراً إلى المستويات المنخفضة للقدرة الإدارية ورأس المال البشرى والمستويات الأولية المرتفعة للفساد والعدد الأقل من المؤسسات التكميلية. كما أن الإجراءات المعقدة تشمل الفساد فى ظل غياب الشفافية. ومتى توافرت المؤسسات الداعمة ورأس المال البشرى والموارد، كانت تكلفة التعقيدات بالنسبة للكفاءة أقل.

وتلقى الخبرة المستمرة من الإصلاح القضائى على مدى العقدين الأخيرين الضوء على أهمية تدفق المعلومات بحرية. وتشير الدلائل إلى أن الإصلاحات التى تستحدث قدراً أكبر من خضوع القضاة للمساءلة أمام مستخدمى النظام القضائى وأمام

والطرف المبادئ (وهو فى هذه الحالة المدين) يطلب إعلاناً بأن الاعتماد على النفس ليس لم يابره فى ضوء الظروف. فإذا وافقت المحكمة التى تنظر الدعوى، كان من حق المستهدف للهجوم المتوقع أن يحصل على حماية المجتمع. وإذا اعترضت المحكمة، عاقبت استخدام القوة الخاصة لرفع القيم. وتتجلى فى



## الإطار ٢-٦

## من هم المنتفعون من المحاكم الأفضل؟

خلال أوائل عقد التسعينات من القرن الماضي ترتب على انهيار الآليات الرسمية لتنفيذ التعاقدات في بولندا وسلوفاكيا حدوث حالات تأخير طويلة في المدفوعات التي تؤدي إلى المزارعين مقابل تسليم منتجاتهم إلى مصانع التجهيز الرئيسية. وفي الرد على ذلك، حاولت التعاونيات الزراعية بناء قدرة تجهيز متكاملة رأسياً خاصة بها. وقامت مصانع التجهيز بدورها باستحداث برامج لتقديم تسهيلات للحصول على البذور والأسمدة والاستثمار للمزارعين الذين سلموا المنتجات اليهم. ومن ذلك مثلاً أن شركة الألبان البولندية التابعة لشركة لاند أوليكس قامت بتمويل شراء العلف اللازم للمزارعين الذين ينتجون الألبان وقدمت قروضاً لشراء معدات الحلب، ولئن كانت هذه الآليات الخاصة قد حلت فعلاً محل تنفيذ التعاقدات الرسمية إلا أنها زادت من تكلفة القيام بالأعمال. وقد أسفرت إقامة نظام لتنفيذ القضائي في أواخر عقد التسعينات من القرن الماضي في بولندا وسلوفاكيا عن سرعة إختفاء هذه الآليات الخاصة المؤقتة.

المصدر: Gow and Swinnen 2001, p.5.

المؤسسات الخاصة التي أنشئت حديثاً والتي ليست لها شبكة مستقرة من الموردين والعملاء أو قوة سوقية تذكر، تلجأ على الأرجح إلى الاستعانة بالمحاكم التجارية<sup>(٤)</sup> أما المؤسسات الأقدم، ولاسيما الملوك للدولة، فتمتكن عادة من تسوية المنازعات خارج المحاكم. وبالمثل، تخلص دراسة عن الشركات التي تعاني من عجز مالي حاد في إندونيسيا وتايلندا وجمهورية كوريا والفلبين وماليزيا إلى أن الشركات التابعة لمجموعات من دور الأعمال تمثل احتمالات إقدامها على رفع دعوى رسمية لإشهار الإفلاس نصف الاحتمالات في حالة دور الأعمال غير التابعة لها.<sup>(٥)</sup> وعوضاً عن ذلك، فإن الشركات التابعة تقوم بالتفاوض على إعادة جدولة مدفوعات ديونها مع دائنيها بصورة غير رسمية معتمدة في ذلك وبصورة أكبر على آليات السمعة الطيبة وبصورة أقل على إجراءات المحاكم الرسمية. وكما وضحت هذا النمط دراسة أجريت مؤخراً حول صناعة البرمجيات في الهند<sup>(٦)</sup> وتبين الدراسة أن الشركات الصغيرة تميل بدرجة أكبر إلى التعاقدات ذات السعر المحدد وتحمل تكاليف تغطية العجز في التعاقدات المعقدة. ولا يرجع هذا إلى النوعية الأقل شأنًا للمنتج. ذلك أن الشركات الفتية كثيراً ما تتفوق في الأداء على الشركات الراسخة في إنتاج منتجات عالية الجودة. والأحرى أن هذه النتائج تشير إلى أن المستفيدين الأوائل من المحاكم التجارية التي تؤدي وظيفتها أداء جيداً هم الشركات الجديدة الصغيرة التي لا تتبع مجموعات من دور الأعمال سواء أكانت من القطاع الخاص أو الدولة. وهي شركات يديرها من ليست لهم بالضرورة اتصالات إجتماعية راسخة.

ويبدأ هذا الفصل بمقارنة بين النظم القانونية في شتى أنحاء العالم. ثم يقيم التجربة الحديثة للإصلاح في البلدان ويختتم

الرأي العام كانت أهم في زيادة الكفاءة من مجرد زيادة الموارد المالية والبشرية. ومن الإمكان تعزيز الخضوع إلى المسائلة في البلدان النامية من خلال توفير مزيد من المعلومات عن نتائج التقاضي. وفي كثير من الحالات غيرت جماعات المجتمع المدنية القوية ووسائل الإعلام، التي تعمل باعتبارها هيئات راصدة من الخارج، سلوك القضاة والمحامين (الفصل العاشر). وأن إعداد قاعدة بيانات قضائية لتسهيل عملية تتبع القضايا وتصعيب التلاعب أو وضع الأمور في موضعها من شأنه أن يعزز الخضوع إلى المسائلة فيعجل بذلك إجراءات التقاضي. والجداول الفردية لمواعيد الجلسات توضح العلاقة بين سجل القاضي في إدارة القضايا وبين سمعته. وقد تبين أن إعداد مثل هذه الإحصاءات - حتى بدون أي آلية للتنفيذ - إنما يقلل من التأخير. ولإحصاءات فاعلية قصوى متى سجلت لكل فرد على حدة معدلات الإنتهاء من القضايا وأوقات التصرف فيها بالنسبة للقضاة، ومتى أتيحت هذه الإحصاءات لوسائل الإعلام. وأخيراً، فإن البعد عن الهوى في تفويض آليات الإصلاح الإجرائي إلى الفرع القضائي من شأن أن يجعل بعملية الإصلاح. ومتى اتسمت الإجراءات بالشفافية وسمحت للقضاة بقدر من الابتكار والتجريب، فإن هذا قد يساعد على زيادة كفاءة القضاء.

ويؤثر توفير المعلومات، والبساطة، والمزيد من الخضوع إلى المسائلة لا في التكلفة والسرعة وحسب، بل في الإنصاف أيضاً. ويتضح من الأدلة أن النظم القضائية التي تعتمد اعتماداً مفرطاً على الإجراءات التحريية، ينزع الانتقال إلى جلسات المرافعات الشفوية نحو جعل المحاكمات أبسط وأسرع وأرخس دون خسارة تذكر في الإنصاف لأن للقاضي صلة مباشرة بالأدلة. ويمكن تفسير الإنصاف في سياق النظام القضائي بأنه التطبيق المتجانس للقانون بغض النظر عن طبيعة الأطراف المعنية.<sup>(٧)</sup> والإنصاف المتصور للقواعد أو القوانين يتباين تبعاً لقيم كل مجتمع وهيكله السياسي والاجتماعي. وهناك مصدران رئيسيان لعدم الإنصاف، أولهما ينشأ عندما لا تكون القرارات القضائية مستقلة عن القرارات السياسية، ومتى استعصى على المحاكم أن تضمن احترام أفرع الحكومة الأخرى للقانون. وثانيهما، أن عدم الإنصاف قد ينشأ أيضاً متى قامت أطراف خاصة قوية بالتأثير في قرارات المحاكم.

من الذي يستفيد من تحسين نوعية القضاء في مباشرة المنازعات التجارية؟ يؤخذ من الأدلة أن وجود آليات رسمية جيدة التطوير لتنفيذ التعاقدات يجعل الجميع أحسن حالاً (انظر الإطار ٢-٦). ومن ذلك مثلاً أن كلاً من المدينين والدائنين يكسبون من تسوية الإعسار تسوية كفوة<sup>(٨)</sup> كما توضح الدلائل أن المزيد من الكفاءة القضائية قد يكون مهماً بصفة خاصة بالنسبة لأصحاب المؤسسات والشركات الأصغر حجماً والتي ليست تابعة لشركات أكبر. وقد أوضحت الدراسات التي أجريت حول التقاضي التجاري في أوكرانيا وإيطاليا وروسيا وسلوفاكيا وفيت نام أن

## الإطار ٣-٦

## مسوح عن أداء القضاء

## الجدول ١-٦

مدخلات النظام القضائي بالنسبة لبلدان منتقاة، ١٩٩٥  
(لكل ١٠٠ ٠٠٠ من السكان)

البلد	القضاة المحترفون	الموظفون القضائيون الآخرون	القضايا الواردة إلى المحاكم الابتدائية
إسبانيا	٩	٨٣	١٨٩٨
إكوادور	١	غير متاح	١٠٤٦٧
ألمانيا	٢٧	٦٩	٢٦٥٥
انجلترا وويلز	٥	٤	٤٧١٨
إيطاليا	١٢	٦٠	١٢٢٧
البرازيل	٢	غير متاح	٢٧٣٩
البرتغال	١٢	٧٠	٣٧١٩
بنما	٣	غير متاح	١٦٥٦
بيرو	١	غير متاح	٢٢٦١
فرنسا	١٠	٤١	٢٢٤٢
النمسا	٢١	١١٧	(١)٢٢٩٤
هولندا	١٠	غير متاح	٢٠٣١

(١) بما في ذلك القضايا المستعجلة.

المصدر: Contini 2000; Buscaglia and Dakolias 1996.

يعتمد الأسلوب الأكثر شيوعاً لتقييم أداء القضاء على مسوح تستند إلى تصورات الرأي العام بشأن ضعف النظام القضائي، وتعتمد بعض المسوح على خبراء قانونيين من الداخل يقومون بتلخيص المطبوعات ذات الصلة بالنسبة لكل بلد، دون أن يكون لهم المام مباشر بالنظام القضائي، في حين أن غيرهم يقومون بمسح يتعلق بمديري دور الأعمال. على أن تصورات الناس تتكون بتوقعاتهم. وتتوقف التغطية كذلك على توافر المعلومات، وهي بصورة عامة أفضل توافراً في أغنى البلدان. وعلى الرغم مما في هذه المسوح من أوجه ضعف، فهي تورد فعلاً بعض المعلومات، ولدى البلدان الأغنى أنظمة قضائية أقل فساداً وهذا بدوره يساعد مجتمع الأعمال بها ويدعم النمو الاقتصادي. ويتضح من البيانات الأخرى أن تصورات الرأي العام بشأن النظام القضائي ترتبط ارتباطاً كبيراً بتصويراته بشأن الفساد في الحكومة.

بمناقشة العناصر المحددة للاستقلال القضائي. أما قضايا إصلاح الخدمة المدنية فلا تتم مناقشتها هنا وإن كانت مثلت موضوع تقرير عن التنمية في العالم ١٩٩٧.

## مقارنة النظم القانونية والقضائية

تتباين النظم القانونية والقضائية تبايناً كبيراً عبر البلدان من حيث نتيجتها. ففي أمريكا اللاتينية يبلغ متوسط مدة القضايا التجارية عامين، وليس من غير المألوف أن تستغرق القضايا التجارية المعقدة أكثر من خمس سنين. وفي الإكوادور تستغرق القضية العادية نحو ثمانين سنة للتوصل إلى حكم فيها. وعلى النقيض من ذلك، فهي تستغرق أقل من سنة للتوصل إلى حكم في ألمانيا وأوكرانيا وبيرو وسنغافورة وفرنسا وكولومبيا والولايات المتحدة بالنسبة لقضايا مماثلة.<sup>(٧)</sup>

ويتوقف إصلاح النظام القضائي والقانوني بصورة حاسمة على الفهم السليم لهيكلة القائم والمستوى كفاءته. وإن وصف الخصائص الرئيسية للنظام وقياس سرعة القرارات القضائية وتكلفتها يمثلان عنصراً حاسماً. على أن الحكومات في حالات نادرة فقط أعدت مؤشرات لتتبع التطور في النظام القضائي. وهناك قلة من الدلائل المنهجية بشأن هيكل النظام القضائي وأدائه وبشأن محددات هذا الأداء. وقد جرت مؤخراً بعض المحاولات لسد هذه الفجوة (الإطار ٦-٣). وركز علماء القانون جهودهم على توثيق مدخلات النظام القضائي (عدد القضاة وميزانية الفرع القضائي وعدد أفراد الهيئة الإدارية المساعدة)، وفرص الحصول على العدالة، وعبء العمل على القضاء (مقيساً

بعدد القضايا المرفوعة والتي تم البت فيها خلال فترة معينة). ومقياس نتيجة هذه الدراسات يتمثل في عدد القضايا التي تم البت فيها. وتشمل الأمثلة دراسات بشأن ثمانية بلدان أوروبية ودراسة للبنك الدولي عن سبعة بلدان في أمريكا اللاتينية.<sup>(٨)</sup> ويورد الجدول ١-٦ بعض المؤشرات التي تجمعت من هذه الدراسات المقارنة.

وهناك مشكلات كبيرة عند إجراء مقارنات لها مغزاها بين الأساليب التي تعمل بها النظم القضائية المختلفة. بل إن هناك صعوبات تعترض تعريف مفهوم «القاضي». ففي بلد ما يحتمل أن يباشر النزاع القانوني قاضٍ محترف في قاعة محكمة رسمية في حين أن الذي يحدث في بلد آخر هو أن مثل هذا النزاع قد يباشره موظف عمومي ليس قاضياً أو محامياً. وفي حالات أخرى قد يتم تسوية نفس النزاع بمعرفة متطوع مجاني يفترق إلى أي مؤهلات قانونية.

ويبين الجدول وجود اختلافات كبيرة في عدد المحترفين القانونيين حتى عبر البلدان الأوروبية. وفي بعض البلدان يتولى موظفون عاديون في سلك القضاء المحاكم العمالية ومحاكم الدعاوى الصغيرة، ولدى القضاة النمساويين أكبر عدد من الموظفين المساعدين (١١٧ لكل ١٠٠٠٠ من السكان). كما أن خدمة التقاضي يختلف تنظيمها اختلافاً كبيراً فيما بين البلدان الصناعية. ولدى أكوادور وبيرو قاضٍ واحد لكل ١٠٠٠٠ من السكان. وهذه درجة من الضخامة تقل عن عدد القضاة في بلدان أوروبا

## الإطار ٤-٦ مقارنة كفاءة القضاء

جاء في مسح أعد لهذا التقرير تحليل لنواح معينة من الأنظمة القضائية، وقد تم ذلك من خلال أسئلة تفصيلية وجهت إلى المحامين، وتدارن البيانات المجموعة بصورة منهجية وتيرة التقاضي من خلال مسح معياري موحد سلم إلى شركات المحامين المستقلة في ١٠٩ بلدان، ويقدم المسح قضيتين تمثلان حالات نمطية من التقصير في عقود تبرم يوميا هما: (أ) طرد مستأجرو (ب) تحصيل دين (شيك مرتدأو فاتورة في بلدان الشيكات فيها ليست شائعة).

وهاتان القضيتان تنوبان عن جميع أنواع المنازعات التجارية التي تدخل المحاكم. وقد اختيرت قضيتان مختلفتان تمام الاختلاف للتحقق مما إذا كان من الممكن تعميم النتائج بالنسبة لجميع الدعاوى المدنية. وتتناول الأسئلة تطور هذه القضايا خطوة بخطوة أمام المحاكم المحلية في أكبر مدن البلد. ومن الأهمية بمكان أن المسح يدرس كلا من هيكل النظام القضائي - أي أين يتأتى للمدعي أن يسعى لرفع الضيم في قضايا معينة - والكفاءة التي يتم بها اتخاذ القرارات القضائية.

وقد اختار المسح قضايا لاختلاف على وقائعها من جانب الأطراف، ولكن المدعي عليه مازال يرفض الدفع؛ فيحكم القاضي باستمرار لمصلحة المدعي. وبهذه الكيفية يقارن المسح العدالة عبر البلدان مادام القضاة يحترمون نص القانون. ونفترض استحالة رفع دعاوى بعد صدور الحكم. فإن قامت أي معارضة للشكوى، فإن القاضي يحكم دائماً لمصلحة المدعي. وتشتمل البيانات على عدد الخطوات اللازمة في عملية التقاضي، والوقت الذي يستغرقه إنجاز كل خطوة وتكلفة ذلك بالنسبة للمدعي وينطوي السؤال الأخير على مقياس مقارن لفرص الوصول إلى النظام القضائي، في حين أن الأسئلة الثلاثة جميعها تتناول قضية كفاءة القضاء. ويفرق الاستبيان بين ما يشترطه القانون وما يحدث من الناحية العملية.

وفيما يلي أمثلة من الأسئلة التي وجهت: ماهى الآلية التي يشيع استخدامها في بلدكم لتحصيل الديون المتأخرة؟ هل تختلف هذه الآلية إذا كانت قيمة الدين صغيرة، تساوى ٥ في المائة من نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي أو كبيرة تساوى ٥٠ في المائة من نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي؟ ما هو نوع المحكمة التي ستطبق هذه الآلية من خلالها؟ هل يجئ الحكم في قضية تحصيل دين على هيئة إعلان شفوي بالنتائج العامة المستخلصة، أو على هيئة مناقشة شفوية لوقائع معينة والقوانين التي تنطبق عليها، أو على هيئة تقرير مكتوب عن الوقائع المعنية والقوانين التي تنطبق عليها؟

المصدر: Lex Mundi, Harvard University, and World Bank. World Development Report 2002 background project.

وقضاة الصلح. ثانياً، قد لا يكون القاضي أو أعضاء المحكمة قضاة محترفين نالوا تدريباً مهنيًا في القانون. وأكثر من هذا أن نشاطهم الأصلي قد لا ينصرف إلى قيامهم بدور القاضي أو عضو المحكمة. ومن قبيل المفارقة، أن القاضي غير المهني يستطيع أن يكون محكماً أو مسؤولاً تنفيذياً أو تاجراً أو أي شخص آخر غير مؤهل يتم تفويضه بسماع الدعوى والقضاء فيها.

الغربية. وليس لدى جميع البلدان التي لها نظم قضائية كفؤة هذا القدر من القضاة. فلدى سنغافورة والولايات المتحدة أقل من قاضي واحد لكل ١٠٠٠٠٠ من السكان.

## أدلة جديدة بشأن ناحيتين من نواحي الكفاءة القضائية: السرعة والتكلفة

يستعين هذا التقرير بمسح مفصل للمحامين الممارسين لقياس الكفاءة النسبية للنظم القضائية وفرص الحصول على العدالة المدنية في ١٠٩ بلدان (الإطار ٤-٦) فيه التفاصيل الخاصة بهذا المنهج<sup>(٩)</sup> ويركز المسح على التعقيد في التقاضي، بمعنى مدى صعوبة إقدام شخص غير عادي على مباشرة الإجراءات القانونية للدفاع عن مصالحه. وتشمل العناصر الداخلة في الدراسة الخطوات المختلفة في عملية التقاضي، وصعوبة إجراءات إعلان الخصوم، وتعقد الشكوى وإمكانية وقف التنفيذ لرفع استئناف (الإطار ٥-٦).

وبالنسبة للبلدان المعقدة إجراءاتها، فإن التصور السائد عن عملية التقاضي هو أنها أقل كفاءة حتى بعد تكييفها حسب مستوى الدخل (الشكل ١-٦ أ). وتشير البيانات إلى أن التعقيد في التقاضي لا يقل بصورة منتظمة تبعاً لانخفاض دخل الفرد على الصعيد الوطني (الشكل ١-٦ ب). وهذا يوضح أن البلدان النامية ذات الموارد الأقل والقدرة القضائية الأضعف لديها بدورها إجراءات معقدة. ومن تفسيرات ذلك أن لدى النظام القضائي في هذه البلدان استعداداً أكبر للفشل، وأن تعقيد التقاضي يضمن توافر أساليب التدقيق والموازنة على الطريق المفضى إلى حكم قضائي نهائي. وبديل ذلك أن الإجراءات قد تقرر بغية الحد من فرص الوصول إلى النظام القضائي، ولمحاباة الأفراد أو الشركات الأكثر حظوة. إلا أن لدى بعض البلدان النامية إجراءات أبسط كما أن عدداً من البلدان اضطلع بإصلاحات للعملية القضائية. أما فيما يتعلق بالبلدان الصناعية، فإنه في حين أنه قد يكون لدى بعضها إجراءات أكثر تعقيداً، إلا أن القدرة التنفيذية المتفوقة، ووجود المؤسسات التكميلية، ووجود مستويات أعلى من رأس المال البشري تبطل الآثار السلبية للتعقيد، (الشكل ١-٦ ج). وتشمل المؤسسات التكميلية قواعد تؤثر في حوافز القضاة، وقواعد تنهض بمزيد من الشفافية، وقواعد تؤثر في حوافز المتقاضين الآخرين، وقواعد موضوعية واضحة.

وثمة متغير آخر تميز به النظم القضائية هو نوع القاضي الذي يرأس الدعوى. أولاً، يجوز للقاضي أن يرأس محكمة ذات اختصاصات قضائية عامة أو يرأس محكمة ذات اختصاص محدود. والمحاكم ذات الاختصاص المحدود تشمل المحاكم المتخصصة مثل محاكم الدعاوى الصغيرة أو محاكم الإفلاس، كما تشمل الآليات البديلة للبت في المنازعات مثل لجان التحكيم

## الإطار ٥-٦

## الرقم القياسى لتعقيد التقاضى

يقيس هذا الرقم القياسى مدى التعقيد فى المنازعات القضائية بالنسبة لخلافات تجارية بسيطة وبالتالي مدى صعوبة قيام شخص من عامة الناس باتباع الإجراءات القانونية بنفسه دفاعاً عن مصالحه الخاصة. ويتدرج الرقم القياسى من صفر إلى ١، والواحد يعنى أن عملية التقاضى شديدة التعقيد فى حين أن الصفر يعنى أنها ليست هكذا. ويتكون الرقم القياسى من جمع خمسة متغيرات مرجحة بصورة متساوية :

اللغة القانونية أو المبرر القانونى. ويصف هذا مدى ما تدعو إليه الحاجة من اللغة القانونية أو المبرر القانونى فى المراحل المختلفة لعملية التقاضى.

إجراءات الإعلان. وهى تصور مستوى التعقيد الذى تنطوى عليه عملية إعلان الشكوى (إعلان الإجراءات) وإعلان الحكم النهائى.

التمثيل القانونى. وهو يصف ما إذا كانت المساعدة القانونية من محام مرخص له مطلوبة بحكم القانون أو بحكم الممارسة بالنسبة للقضية المقدمة.

تعقد الشكوى. وهو يقيم مستوى التعقيد فى إعداد شكوى وتقديمها فى الدعوى.

وقف التنفيذ بسبب الاستئناف. وهو يصف ما إذا كان تنفيذ الحكم النهائى يتم وقفه عادة متى قام الطرف خاسر الدعوى برفع استئناف، وذلك إلى أن يتم الحكم فى الاستئناف نهائياً، أو أن الحكم يصبح قابلاً للتنفيذ بصفة عامة.

المصدر: Lex Mundi Harvard University and World Bank. World Development Report 2002 background project.

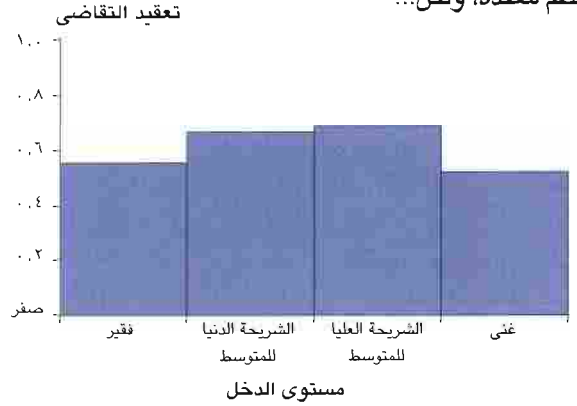
## الشكل ٦-١

## ( أ ) تعقيد الإجراءات يقلل من الكفاءة

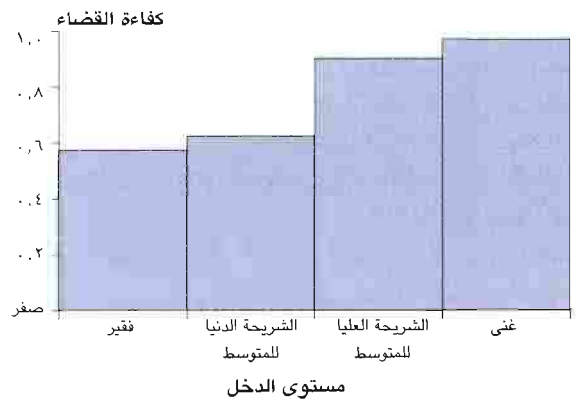


## ( ب ) والبلدان الغنية لديها بدورها

## نظم معقدة، ولكن...



## ( ج ) ... لديها نظم أكثر كفاءة بسبب المؤسسات التكميلية والقدرة



ملاحظة : القيم المرتفعة تدل على كفاءة أكبر (الشكلان ١-٦ (أ) و ١-٦ (ج) أو على تعقد أكبر (الشكل ١-٦ (ب).

المصدر: Lex Mundi, Harvard University and World Bank, World Development Report 2002 background project.

وهناك بلدان مثل أستراليا وبلجيكا وسنغافورة والولايات المتحدة لديها اشتراطات أقل بالنسبة للقضاة. وعلى الطرف الآخر من السلسلة، فإن إكوادور وإيطاليا وجمهورية مصر العربية ولبنان والمغرب تشترط سماع القضاة المحترفين لقضايا تحصيل الديون البسيطة وذلك فى محاكم ذات اختصاص قضائى عام، وهو مايزيد من الأموال الحكومية المطلوبة للتقاضى ويطيل أمد كل محاكمة بدرجة كبيرة.

وثمة إجراء تكميلى يتمثل فى نوع المساعدة القانونية التى تلزم لشخص من عامة الناس لكى يرفع قضية أمام المحكمة. وكما نناقش أدناه فى هذا القسم بشأن الإصلاح القضائى، فإن الحاجة إلى تمثيل قانونى مهنى تزيد تكلفة التقاضى زيادة كبيرة، وتقوم مقام حاجز أمام دخول أعضاء المجتمع الفقراء إلى نظام المحكمة. وفيما يتعلق بالحالات التى تجرى دراستها فى هذا التقرير، فإن قلة من البلدان هى التى تجعل التمثيل بمحام مهنى إلزامياً. والبلدان التى تفعل هذا هى جميعاً بلدان متوسطة ومنخفضة الدخل مثل إكوادور والفلبين وفنزويلا ولبنان والمغرب.

وتختلف البلدان اختلافاً كبيراً من حيث أمد التقاضى فى دعوى مدنية بسيطة تتعلق بالمنازعات التجارية. ففي الدانمرك وسنغافورة ونيوزيلندا واليابان والولايات المتحدة يستغرق



## الإطار ٦-٦

## استرداد الديون في تونس

يتحقق استرداد الديون الصغيرة التي تجاوزت أمد استحقاقها في تونس عادة من خلال إجراء خاص يعرف بالأمر الجزري (الأمر القضائي) وذلك أمام قاضي ذي اختصاص عام. ويصدر القاضي أمر الجزر بالدفع بشرط أن يكون الدين قد ثبت وتحدد، ولا يستطيع المدين الاعتراض على هذا الأمر. ومن ثم، فإن القضايا المدنية تستبعد المراحل المعتادة وهي إجراءات الإعلان والمعارضة ونظر الدعوى وجمع الأدلة. وفي المتوسط، تستغرق الإجراءات كلها من رفع الدعوى إلى الدفع أقل من شهر.

وهذا الإجراء المبسط لا يستلزم تمثيلاً قانونياً (من محام). والتكاليف القانونية شديدة الانخفاض تبلغ حوالي ٥٤ دولاراً حتى كان هناك تمثيل من جانب محام، وتبلغ صفراً إذا مثل المدعى نفسه. ولا توجد رسوم للمحكمة في قضايا استصدار أمر الجزر، ولا يدفع المدعي إلا أتعاب المحضر وهي حوالي ٢٠ دولاراً للقيام بالحصول الفعلي. وعلى النقيض من ذلك، فإن كثيراً من البلدان التي لها نفس المستوى من التنمية الاقتصادية لديها إجراءات أطول وأكثر تكلفة لاسترداد الديون الصغيرة. ومن ذلك مثلاً أن استرداد دين صغير في فنزويلا ينطوي على إجراءات معقدة. إذ يتعين على أطراف النزاع والقضاة أن يملأوا بواحد وثلاثين إجراء منفصلاً ابتداءً من رفع الدعوى حتى تسديد الدين. ومتوسط أمد الإجراءات هو حوالي سنة واحدة، كما أن التمثيل القانوني للأطراف إلزامي كما هو الحال في معظم بلدان أمريكا اللاتينية. واسترداد الديون الصغيرة في فنزويلا يقترن أيضاً بتكاليف قانونية مرتفعة بدرجة ملحوظة. ويبلغ متوسط أتعاب المحامي نحو ٢٠٠٠ دولار في حين تصل رسوم المحكمة إلى ٢٥٠٠ دولار.

المصدر: Lex Mundi Harvard University, and World Bank. World Development Report 2002 background project.

القضية) فيهما تعليل لطول أمد البت في المنازعات التجارية (الإطار ٦-٦).

كما تشير الدراسة إلى أن ٩٠ في المائة من الإجراءات في إكوادور والسنغال وغواتيمالا وكوستاريكا والمغرب و ١٠٠ في المائة في الأرجنتين وإسبانيا وفنزويلا وهندوراس هي إجراءات تحريرية. وليس مما يبعث على الدهشة أن الإجراءات القضائية لتحصيل ديون تستغرق في المتوسط ١٨٠ يوماً في هندوراس و ٣٠٠ يوم في الأرجنتين و ٤٣٢ يوماً في السنغال. وإن غلبة الإجراءات التحريرية تتجلى في بعض من البلدان الصناعية بدورها. ومن ذلك مثلاً أن ٨٠ في المائة من جميع الإجراءات القضائية في قضايا استرداد الديون التي تدرسها المحاكم في كل من النرويج واليابان تشترط تقديم مستندات مكتوبة. ومع ذلك، فإن أمد نظر القضايا قصير بدرجة معتدلة: فهو ٩٠ يوماً و ٦٠ يوماً في المتوسط على التوالي. ويوحى هذا الدليل بأن الإجراءات المعقدة تثير مشكلات خاصة في البلدان الأفقر، حيث إنها قد تسهل الفساد أو تكون غير ملائمة بالنظر إلى المستويات الحالية من القدرة الإدارية. كما أنها تمثل في كثير من الأحيان حواجز أمام دخول الفقراء إلى المحاكم.

الوصول إلى حكم القضية الخاصة بتحصيل دين صغير يساوي ٥ في المائة من نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي أقل من ثلاثة أشهر. ومن المفارقة، أن التوصل إلى حكم يستغرق أكثر من عامين في الإمارات العربية المتحدة وجمهورية التشيك وكولمبيا والكويت ومالطة وموزامبيق.

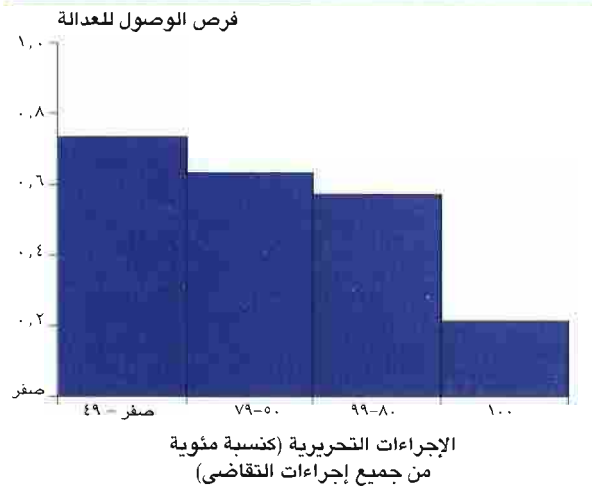
ويختلف تنفيذ الأحكام اختلافاً كبيراً بين البلدان. ففي أغنى ربع من البلدان يستغرق تنفيذ حكم بشأن تحصيل دين صغير ما متوسطه ٦٤ يوماً بمجرد إعلان القاضي رأيه. أما البلدان في الربع الأفقر فحالتها أسوأ كثيراً. فالنفيذ يستغرق مائتين وستة وثمانين يوماً - وهي فترة طويلة ولا سيما بالنسبة لدور الأعمال الصغيرة التي تقل فرصها في الحصول على ائتمان - حتى يتم تحصيل الديون متى صدر الحكم.

كما أن هناك اختلافات فيما بين البلدان المتماثلة في مستويات الدخل. ومن ذلك مثلاً أن البلدان تختلف من حيث المدة التي يستغرقها تنفيذ حكم. ففي أفقر ربع من البلدان فإن متوسط المدة من صدور الحكم وحتى تنفيذه في قضايا تحصيل الديون هو ١٨ يوماً فقط في غانا، ولكنه يصل إلى ما يقرب من ٤٥٠ يوماً في السنغال. وهذا التنوع في كفاءة التنفيذ يشير مرة أخرى إلى أن في الوسع الاضطلاع بإصلاحات بسيطة في النظام القضائي في البلدان النامية من شأنها تعزيز قدرة الشركات الصغيرة ومنظمي المشاريع الفقراء في الوصول إلى القضاء، وبدرجة كبيرة. وهذا يعني أن راسمي السياسة ليسوا في حاجة إلى انتظار إجراء إصلاح شامل للنظام القضائي، بل في وسعهم العمل على تحسين نواح معينة منه. وفي حين أن الإصلاحات القضائية الواسعة النطاق قد تواجه بعض المعارضة السياسية، فإن الإصلاحات الأخرى قد تكون أجدى في الأجل القصير. وفي بعض الحالات قد ينطوي الإصلاح الفعّال على بناء مؤسسات جديدة مثل محكمة متخصصة عوضاً عن تعديل المحاكم القديمة (انظر مناقشة موضوع الإصلاحات القضائية أدناه).

ويبرز المسح كيف أن البلدان تتباين تبايناً كبيراً في تفاصيل القانون وكذلك تنفيذ القانون. ويمكن لهذه الصعوبات أن تؤثر في الكفاءة. أولاً، تتباين سرعة البت في نفس القضية تبايناً هائلاً في البلدان المختلفة. فهي تستغرق مثلاً ما يتفاوت بين ٣٥ يوماً (سنغافورة) وأربع سنين (سلوفينيا) وذلك للبت في نزاع يتعلق بشيك مرتد. ثانياً، أن جزءاً كبيراً من هذا الاختلاف يمكن تعليله بالهيكل الإجرائي للنظام القضائي، وهو ما يشمل شيوخ الإجراءات الشفوية بالمقارنة بالإجراءات التحريرية؛ ووجود محاكم متخصصة، بما في ذلك محاكم الدعاوى الصغيرة؛ وإمكانية اللجوء إلى الاستئناف أثناء المحاكمة أو بعدها؛ والعدد المسموح به من الطعون. ثالثاً، من المحتمل بدرجة كبيرة جداً أن تقترن بعض خصائص النظام القضائي بالأداء القضائي المتفوق. ومن ذلك مثلاً أن وجود إجراءات شفوية واستمرار نظر القضية في المحكمة (فتجتمع المحكمة يومياً باستمرار إلى أن يتم البت في

## الشكل ٢-٦

## الإجراءات التحريية المسرفة تحد من فرص الوصول للعدالة



ملاحظة: في كل فئة عدد متساو من البلدان. والقيم الأعلى تدل على فرص أكبر للوصول إلى العدالة. ويعرف توافر فرص الحصول على العدالة أنه مدى كون المواطنين «متساويين بموجب أحكام القانون، ولديهم الفرصة للوصول إلى نظام قضائي مستقل غير متحيز ويجدون احتراماً من قوات الأمن. والمقياس يتدرج من صفر إلى ١٠ وكلما ارتفعت المرتبة زادت درجة المساواة أمام القانون»

المصدر: Access to justice: Freedom House 2000; written procedures: Lex Mundi, Harvard University, and World Bank, World Development Report 2002 background project.

عند إقامة مؤسسات قضائية فعالة، يهدف راسمو السياسة إلى إنشاء محاكم تبت في القضايا بنفقة قليلة وسرعة وإنصاف في حين تصعب فرص الوصول إلى المحكمة إلى الدرجة القصوى، وهي متغيرات لا ينفصل أحدها عن الآخر. إلا أن الدلائل توضح أن المفاضلة فيما بينها لا توجد إلا على الهامش. مثال ذلك أنه إذا كان الأداء القضائي شديد البطء، فإن التحسين في السرعة يمكن أن يتحقق دون الافتئات على الإنصاف. ويؤخذ من دراسة أجريت حديثاً في الأرجنتين أن راسمي السياسة لا يلتزمون دائماً بمثل هذه المفاضلات؛ وهي توضح أنه إذا أُريد للنظام القضائي أن يكون منصفاً وجب ألا يكون بطيئاً، ولكن كثيرين من راسمي السياسة يتذرعون بوجود مفاضلة للإبقاء على الوضع الراهن.<sup>(١٠)</sup>

إن الوصول إلى النظام القضائي، جزئياً من جانب الأفراد الأفقر في المجتمع، يمكن أن تحد منه عوامل مثل التعقيد الإجرائي، سواء اشترط وجود تمثيل قانوني أم لا، ومثل التكاليف المرتفعة. ومن ذلك مثلاً أنه حيث يكون معظم الإجراءات في شكل تحريري عوضاً عن الشفوي، فإن فرص الوصول إلى النظام القضائي تكون محدودة (الشكل ٢-٦).

وتعكس أنواع القضايا التي تباشرها محاكم الأمة خيارات السياسة. فالإجراءات اللازمة للبت في نزاع ينبغي أن تكون متناسبة مع قيمة النزاع وأهميته وتعقيدته. أما المنازعات منخفضة

القيمة أو البسيطة فينبغي إسنادها إلى إجراءات أبسط وأسرع ولا تستهلك إلا قليلاً من موارد المحكمة. ومن ذلك مثلاً أن المنازعات المتعلقة بمبالغ صغيرة من المال يتعين أن تباشرها محاكم الدعاوى الصغيرة. وقد ساهم البنك الدولي في إقامة هذا النظام في جمهورية الدومينيكان حيث تبين أن أكثر من ٨٠ في المائة من القضايا التجارية أنطوت على مبالغ تافهة من المال.

ثم إن خيارات السياسة ينبغي أن تملئها أيضاً التفضيلات العامة. ومن ذلك مثلاً أن الدراسات التجريبية التي أجريت مؤخراً توحى بأن المتنازعين يقدرون أن تتاح لهم فرصة لشرح وجهة نظرهم إلى قاضي غير متحيز؛ بمعنى أن الإجراءات الشفوية التي تتم أمام القاضي ينظر إليها بأنها «منصفة» بصورة خاصة. والواقع أن عامل «هذا اليوم في المحكمة» يرجح كل متغير آخر جرى اختباره، بما في ذلك النتيجة الفعلية للنزاع.<sup>(١١)</sup>

## جهود الإصلاح القضائي

تباينت محاولات تحسين كفاءة القضاء تبايناً عريضاً عبر البلدان الصناعية والنامية.<sup>(١٢)</sup> على أن هناك ثلاثة موضوعاً رئيسية تمتد عبر المبادرات الناجمة لتحسين كفاءة القضاء.

■ **زيادة خضوع القضاة للمساءلة.** إن ضمان الخضوع إلى المساءلة يمثل بالنسبة للمستخدمين العموميين صورة طبق الأصل لتعاقدات القطاع الخاص. ذلك أن القاضي يتم التعاقد معه لكي يضطلع بعمل كفء في التقاضي. إلا أن هناك خصائص مؤسسية للنظام القضائي وهناك مؤسسات تكملية (مثل وسائل الإعلام) تؤثر في حوافز القاضي لتحقيق مثل هذا التقاضي. ويلعب توفير المعلومات بشأن أداء القضاء وعمليات الرصد دوراً رئيسياً في التأثير في حوافز القضاة وفي خضوعهم للمساءلة. ويمكن التوسع في الخضوع للمساءلة من خلال ضغط المجتمع المدني.

■ **التبسيط.** من شأن تبسيط الإجراءات القضائية أن يفضي إلى نتائج أكفأ. وقد ينشأ التبسيط من إحلال الجلسات الشفوية محل الجلسات التحريية أو من إنشاء محاكم متخصصة. والتركيز المسرف على الإجراءات قد يقوض الإنصاف، ولكن الإسراف في انتقاء الشكل الرسمي قد يؤدي إلى نفس النتيجة. على أنه يتضح من الأدلة، كما سبق شرحه، أن النظم القضائية في البلدان النامية التي تعاني من ضغوط على قدرتها، تعاني أيضاً من إسراف في الشكل الرسمي وتعقيد في الإجراءات.

■ **زيادة الموارد.** يفتقر النظام القضائي في بعض البلدان بصورة حادة إلى الموارد. وفي مثل هذه الحالات، تبين أن الموارد الإضافية تحسن كفاءة القضاء. ولكن في معظم الحالات لا تؤدي زيادة الموارد المكرسة للنظام

عليه ثقيلًا، وفي وسع القضاة أن يتخصصوا في مهام إجرائية تقع في نطاق خبرتهم. ولكن هناك مطالب أيضاً. فلا يوجد قاضى ملم إماماً كاملاً بالدعوى، وفي وسع القضاة المختلفين أن يحكموا في نفس الدعوى أحكاماً غير متجانسة - وإذا استغرقت قضية وقتاً طويلاً في قضاء الجدول الرئيسى - كان من العسير معرفة من هو المسؤول. وقد تبين بعض الدراسات أن الجدول الفردى يقترب بانخفاض أمد التصرف في القضية، وما ذلك لأن القاضى المسؤول أعرف بقضاياها وحسب، بل لأن القضاة يشعرون بأنهم عرضة للخضوع لمزيد من المساءلة أيضاً.<sup>(١٤)</sup>

ومن شأن إعداد إحصاءات دقيقة أن يقلل من حالات التأخير، لأن القضاة حريصون على سمعتهم. وقد جاء من غواتيمالا وكولومبيا مثلاً ما يقرر مثل هذه النتيجة.<sup>(١٥)</sup> ويؤخذ من تجارب الولايات المتحدة في برامج تخفيض أمد التأخير أنه بسبب المشكلات المتعلقة بقضية ما، كالتأخير المفرط، والذي يمكن أن تنسب إلى قاض بعينه، فإن الجداول الفردية تجعل القضاة يبذلون جهداً أكبر ويباشرون القضايا بغاية أكبر.<sup>(١٦)</sup> وبصورة أوسع، فإن الآثار المتعلقة بالسمعة تعتبر عاملاً حاسماً يحدد هل كان التأخير في المحكمة تأخيراً حاداً. على أن من الصعب قياس أسباب القلق المتعلقة بالسمعة. وللإصلاحات من شاكلة الإبلاغ عن إحصاءات قضائية فاعليتها لأنها تمثل أساساً يمكن بالاستناد إليه تقييم كفاءة القضاة وبالتالي التأثير في سمعتهم. وإلى جانب الإحصاءات الجافة، فإن الاستزادة من الشفافية في إدارة الأعمال القضائية، مقترنة بحرص القاضى على سمعته ورغبته في الحصول على مكانة مرموقة تمل على تحسين كفاءة القضاء.<sup>(١٧)</sup> وقد جرى توثيق هذا الأمر في عدد من البلدان الصناعية. فمتى أجرى القضاء محاكمات علنية، فإن المحامين والخصوم ووسائل الإعلام والرأى العام يراقبون سلوكهم. وقد تبين من استعراض لنتائج إذاعة إجراءات التقاضى بالتلفزيون في ولاية نيويورك، أن مثل هذه المتابعة الدقيقة تزيد كفاءة القضاء بمقدار الثلث، في حين أنها تزيد من نوعية أحكامهم في الوقت عينه.<sup>(١٨)</sup>

وفي وسع جماعات المجتمع المدني أن تضطلع بدور مهم في العمل على التوسع في الخضوع للمساءلة في النظام القضائي. ومن ذلك مثلاً أن مؤسسة تحديث الدولة ومعهد تطوير دور الأعمال الأرجنتينية نشرت في عام ١٩٩٤ تقريراً عن الحاجة إلى مزيد من الشفافية باعتبار ذلك جزءاً من اقتراح الإصلاح القضائي في الأرجنتين. وقامت جمعية المجتمع المدني مع غيرها من منظمات المجتمع المدني بتأليف لجنة لمتابعة عمل المجلس القضائي الجديد. وطلبت هذه المجموعة إتاحة الفرصة للجمهور للوصول إلى جلسات المجلس وأصدرت تقارير عن عمله. وفي الفلبين قامت مؤسسة التميز القضائي وحركة المواطنين الوطنيين من أجل الانتخابات الحرة ونادى مكاتى لدور الأعمال

القضائي إلى تعزيز الكفاءة اللهم إلا إذا جاءت مكملة لمزيد من الإصلاحات الأساسية، مثل التخلص من الأعمال الزائدة جميعاً وهي التى يسهل تحديدها والتخلص من عدم الكفاءة فى النظام القضائي. ومن وقت قريب طلبت المحكمة العليا فى الفلبين زيادة كبيرة فى التمويل الحكومى. إلا أن تقريراً أعده مركز إدارة الموارد العامة، وهو منظمة فلبينية غير حكومية، حدد أن هناك عددا كبيرا من الوحدات والوظائف المتكررة داخل مكتب كاتب المحكمة ومكتب مدير المحكمة. كما أن فى مكاتب المحكمة العليا المختلفة ١١ قسماً للسجلات وهى وحدات لا ترتبط بشبكة إلكترونية أو يدوية. ويحتفظ كل منها بوظائف تجهيز سجلاتها واستيفائها وحفظها. ومن المقدر أنه لو تم التخلص من هذه الأعمال الزائدة فى النظام القضائي، لأمكن تحرير مايساوى ٨ فى المائة من ميزانيتها لاستخدامها فى أغراض أخرى.<sup>(١٩)</sup>

### الخضوع للمساءلة

عندما يخضع القضاة للمساءلة عن أعمالهم، يمكن أن تصبح النظم القضائية أوفر كفاءة، فيقوم القضاة بالبت على نحو أسرع وأكثر إنصافاً فى الدعاوى. والحوافز التى يواجهها القضاة تؤثر فى الأداء القضائي. كما أن التصميم المؤسسى يؤثر بدوره فى حوافز القضاة. ومن العوامل الرئيسية التى تؤثر فى الحوافز المعلومات المتعلقة بالأداء القضائي، وهو مايسمح برصد أداء القضاة. وثمة بديل يكثر استخدامه هو فرض قيود زمنية تشريعية على البت فى أنواع معينة من القضايا. ولئن كانت القيود الزمنية الصادرة بموجب تشريع تعتبر رداً مألوفاً على المحاكمات البطيئة، فإن النتائج حتى تاريخه لم تكن مشجعة جداً. ومن ذلك مثلاً أن القيود الزمنية فى الولايات المتحدة التى قررتها أصلاً المحكمة العليا قد أثبتت أنها غير قابلة للتنفيذ. ويرجع هذا فى جزء منه إلى صعوبة رصد الجهود القضائية. وليست هناك طريقة موضوعية لمعرفة ما إذا كانت قضية من القضايا يتناول أمد نظرها بسبب صعوبات مشروعة أو لأن القاضى قصر فى أداء وظيفته. وكمثال آخر نذكر أن القضاة فى الأرجنتين وبوليفيا يمنحون حدوداً زمنية إلزامية لمباشرة القضايا والبت فيها، ولكنها نادراً ما تنفذ.

ولقد حققت النظم التى يعمل فيها كل قاض بناء على جدول زمنى فردى شيئاً من النجاح. وفى هذه النظم يتابع قاضى واحد القضية من البدء إلى النهاية. وهذا يتعارض مع الجدول الرئيسى حيث تستطيع المحكمة إسناد أجزاء مختلفة من الدعوى إلى قضاة مختلفين. وللجدول الرئيسى بعض المزايا؛ حيث يستمر النظر فى الدعوى إذا كان القاضى مريضاً أو إذا كان عبء العمل

## الإطار ٧-٦

## إنشاء محكمة تجارية متخصصة فى تنزانيا

أنشئت المحكمة التجارية فى تنزانيا فى عام ١٩٩٩ باعتبارها فرعاً متخصصاً من المحكمة العليا فى البلاد. وقد تم إنشاؤها فى وقت كانت فيه حكومة تنزانيا قد التزمت بالأخذ بنظام السوق ورغبت فى تعجيل عملية بناء نظام قانونى وقضائى يدعم إصلاحات السوق.

وللمحكمة التجارية ولاية على القضايا التى تنطوى على مبالغ تزيد قيمتها على ١٠ ملايين شلن تنزانى (حوالى ١٢٥٠٠ دولار). وللمحكمة هيكل خاص بالرسوم أعلى من رسوم الفرع العام للمحكمة العليا. ويبلغ رسم رفع الدعوى نحو ٣ فى المائة من المبلغ المتنازع عليه فى المحكمة التجارية، فى حين أن الرسوم فى الفرع العام حدها الأقصى ١٢ ألف شلن تنزانى (حوالى ١٥٠ دولاراً). والرسوم المرتفعة تثبط همة كثيرين من المتنازعين؛ فليجأ هؤلاء المتنازعون إلى المحكمة العليا. والاطعون فى أحكام المحكمة التجارية الابتدائية أو المؤقتة، وهى مصدر شائع من مصادر التأخير فى النظام التنزانى، محظورة بموجب القواعد إلى أن يتم الانتهاء من الدعوى.

ويجوز للمحكمة التجارية أن تحتفظ برسوم رفع الدعوى إلى أن تغطى ميزانية التشغيل السنوية الخاصة بها. أما الفرع العام فيتعين عليه أن يحول جميع الرسوم المحصلة إلى الخزنة. وهذا يعنى أن للمحكمة التجارية مصدراً للتمويل أكثر استقراراً ويتوافر فى الوقت المناسب. وقد بلغ متوسط قيمة القضايا التى رفعت أمام المحكمة من أيلول / سبتمبر ١٩٩٩ إلى تشرين الثانى / نوفمبر ٢٠٠٠ نحو ٥٢ مليون شلن تنزانى (٦٥٠٠٠ دولار). وحوالى نصف هذه القضايا يتعلق باسترداد دين، ويتعلق ربعها بمنازعات أخرى خاصة بالتعاقدات، أما بقية القضايا فتتعلق بدعاوى الأضرار والعلامات التجارية والممتلكات وقانون الشركات والتأمينات أو الضرائب. ويتمثل أكثر المتعاملين مع المحكمة التجارية فى البنوك والمؤسسات المالية. ويتم تسوية نحو ٨٠ فى المائة من القضايا المرفوعة أمام المحكمة خارج المحاكم وذلك من خلال الوساطة أو مفاوضات التسوية.

المصدر: Finnegan 2001.

المتخصصة التى أنشئت مؤخراً فى تنزانيا خفضت متوسط المدة اللازمة للتصرف فى القضايا من ٢٢ شهراً إلى ٣ أشهر<sup>(٢٢)</sup> وكان إنشاء المحكمة التجارية التنزانية ثمرة جهود مشتركة من جانب الحكومة ودور الأعمال فى القطاع الخاص والمانحين الدوليين (الإطار ٧-٦).

**الحل البديل للمنازعات.** فى وسع آليات الحل البديل للمنازعات أن تحل محل الإجراءات القانونية الرسمية غير الفعالة فى البلدان النامية حيث تتسم النظم القضائية بعدم الفاعلية. وتتفاوت آليات الحل البديل للمنازعات من الوساطة غير الرسمية التى تستند إلى الأعراف إلى محاكم التحكيم الرسمية التى تستند إلى إجراءات قانونية مبسطة. ومن الجائز إدارة هذه النظم إما من جانب المجتمعات المحلية أو من جانب الدولة. ومع تطور النظم الرسمية، يتزايد اللجوء إلى المحاكم الرسمية، ولهذا فإن عدداً أكبر نسبياً من هذه المنازعات يتم تسويته فى هذه المحاكم.

بإعداد مشروع لمراقبة المحاكم فى عام ١٩٩٢. فأوفت مراقبين، عادة من طلبة الحقوق، إلى قاعات المحاكم على مدى فترة ممتدة من الوقت. وقام المراقبان بتحديد مراتب القضاة بعد كل زيادة استناداً إلى الملاحظة المباشرة وإلى استقصاء أجرى مع المحامين النواب العامين المنخرطين فى الدعوى. وشملت عملية تصنيف المراتب إلمام القاضى بالقانون، وكذلك إدارة عملية التقاضى باستخدام معايير مثل الفورية واليقظة والكفاءة والكياسة. وبعد الشروع فى البرنامج مباشرة، لاحظت وسائل الإعلام أن سلوك القضاة تغير، وأن كفاءة المحكمة إرتفعت إرتفاعاً كبيراً<sup>(١٩)</sup>.

## التبسيط والإصلاح الهيكلى

تبين أن تبسيط الإجراءات وعملية التنفيذ يؤدي إلى تحسين كفاءة القضاء (كما يتضح من الشكل ٦-٢). ويتناول هذا القسم ثلاثة أنواع رئيسية من التبسيط أو الإصلاح الهيكلى وهى: إنشاء محاكم متخصصة، وإيجاد آليات بديلة لتسوية المنازعات، وتبسيط الإجراءات القانونية.

**المحاكم المتخصصة.** من المستطاع تغيير هيكل التقاضى بإنشاء محاكم متخصصة، وقد تخصص هذه المحاكم حول موضوع الدعوى (مثل محاكم الإفلاس والمحاكم التجارية) أو حول حجم المطالبة. ومن أنجح جميع الإصلاحات القضائية إنشاء محاكم للمطالبات الصغيرة أو التوسع فيها. وثمة أمثلة كثيرة على ذلك. ففي البرازيل مثلاً استطاعت محاكم المطالبات الصغيرة اختصار أمد التصرف فيها بمقدار النصف وتوسعت بذلك فى فرص الوصول إلى العدالة<sup>(٢٠)</sup>. وفى هونغ كونغ، الصين، لاحتاج الأمر إلا إلى أربعة أسابيع منذ رفع الدعوى وحتى أول جلسة استماع فى محكمة المطالبات الصغيرة.

وهذه المحاكم شائعة جداً فى البلدان الصناعية أيضاً. ومن وقت قريب عمدت المملكة المتحدة، ولها تاريخ من النجاح فى محاكم المطالبات الصغيرة، إلى رفع حد المنازعات التى يمكن عرضها على هذه المحاكم إلى ٥٠٠٠ جنيه استرلينى. ومحاكم المطالبات الصغيرة شائعة كذلك فى أستراليا واليابان والولايات المتحدة.

وفى وسع المحاكم المتخصصة للتقاضى حول موضوع معين أن تزيد من الكفاءة بدورها. وقد أنشئت هذه المحاكم لتيسير تحصيل الديون فى عدو من البلدان منها ألمانيا وهولندا واليابان. أما محاكم العمال فى إكوادور فقد اقترنت بإنخفاض أمد التصرف فيها. ويؤكد كثير من هذه المحاكم اللجوء إلى التحكيم والتوفيق، ومن هنا فإن بعض النتائج الإيجابية للمحاكم المتخصصة قد تكون نتيجة لتركيزها على الأساليب البديلة لحل المنازعات<sup>(٢١)</sup>. كما أن المحاكم المتخصصة تقوم بتبسيط الخطوات إذا ماتخلصت من بعض الإجراءات العامة الخاصة بالمحاكم المدنية. ومن ذلك مثلاً أن المحكمة التجارية



## الإطار ٦-٨

## الحل البديل للمنازعات في بنغلاديش

أنشأت جمعية مادوريبور للمساعدة القانونية، وهي منظمة غير حكومية في بنغلاديش، كياناً للوساطة في المناطق القروية لتقديم خدمات تسوية المنازعات إلى النساء. فتجتمع لجان الوساطة التابعة للجمعية مرتين في الشهر لسماع المنازعات في القرى بلا مقابل. وفي كل سنة تتم الوساطة في أكثر من ٥٠٠٠ نزاع، ويتم حل ثلثيها. وبرنامج الوساطة يبنى على نظام *shalish* التقليدي الخاص بحل منازعات المجتمعات المحلية، وهو ليس جزءاً من نظام المحاكم. وقوام العاملين في جمعية مادوريبور للمساعدة القانونية ١٢٠ شخصاً فقط، حيث إن لجان الوساطة مشكلة من متطوعين. والميزانية السنوية صغيرة: ١٨٠ ألف دولار فقط. وتشير الدلائل إلى أن الأغلبية الكبرى من التسويات تلقى احتراماً، إذ يتم التوصل إليها على مرأى من المجتمع المحلي بأكمله. وقد ساعدت المعلومات المتعلقة بهذا الإجراء على تعزيز مشروعية الجمعية. ويدور نحو ٦٠ في المائة من المنازعات حول الأمور العائلية، و١٥ في المائة حول الممتلكات ومنازعات الأراضي وتدور أغلبية الباقي حول منازعات بين الجيران. والمدعون يفضلون نظام الوساطة لأنه يدار محلياً وبلا مقابل وتصدر الأحكام فيه بسرعة نسبياً؛ فيصدر القرار خلال ٤٥ يوماً من رفع الدعوى. وعلى النقيض من ذلك، فإن القضية المعروضة في المحكمة تكلف ٢٥٠ تاكا كرسوم ابتدائية و٧٠٠ تاكا كحد أدنى لاتعاب المحامي بالنسبة لقضية بسيطة تستغرق في المتوسط ثلاث سنين للتوصل إلى حكم.

المصدر: USAID 1998

المحاكم بعد التحكيم الإلزامي، وفي الوسع إقامة نظم التحكيم الطوعية من جانب أطراف القطاع الخاص أو الحكومة. ففي الولايات المتحدة تميل المحاكم بما لها من أنشط جهود التسوية المدنية، إلى أن يكون أمد التصرف في الدعاوى أطبأ ما يكون، ولاتؤدى برامج التسوية الواسعة إلى تحسين أمد التقاضى أو إنتاجية القضاء<sup>(٢٤)</sup> وليس لإحالة القضايا إلى التحكيم الإلزامى أى تأثير كبير فى أمد التصرف فى الدعوى، أو فى ساعات عمل المحامين، أو فى رضا المحامين كما أن لها تأثيراً غير حاسم فى آراء المحامين الوكلاء بشأن الإنصاف<sup>(٢٥)</sup>. وفى بعض برامج الوساطة - مثل برامج اليابان وبعض بلدان أمريكا اللاتينية - فإن الوسيط يكون هو نفسه قاضياً أيضاً، وهو وضع قد يكون غير عادل من حيث الإجراءات، لأن القاضى ربما ضغط على الأطراف لقبول تسوية. وسيخشى الأطراف أن يتوخوا الصراحة أمام نفس الموظف الذى سيصدر عليهم حكماً فيما بعد.

قانون الإجراءات. تبين دراسات الحالة كذلك أن تبسيط قانون الإجراءات من شأنه زيادة كفاءة القضاء. وثمة عامل يقترن بصورة عامة بالكفاءة فى بلدان القانون المدنى هو غلبة الإجراءات التحريرية على الشفوية<sup>(٢٦)</sup>. ولهذا أهمية خاصة فى أمريكا اللاتينية<sup>(٢٧)</sup> وقد أسفر الانتقال إلى الإجراءات الشفوية عن نتائج إيجابية فى أوروغواى وإيطاليا وباراغواى<sup>(٢٨)</sup>. وفى هولندا تطور نظام *Kort geding* - وهو من الناحية الفنية الإجراء الخاص

وأخيراً، فإنه أذ تغدو المحاكم شديدة الكفاءة ومع إمكان التنبؤ بأحكامها بصورة كافية، فإن اللجوء إلى تسويات خارج المحكمة قد يزداد بالنسبة إلى عدد القضايا المرفوعة أمام المحاكم.

وبصورة عامة دلت تجربة استخدام آليات الحل البديل للمنازعات على أنها إيجابية. وكثرة من المحاكم المتخصصة الناجحة ومحاكم الصلح المحلية تشتمل على عنصر قوى من التحكيم والتوفيق - بما فى ذلك محكمة *Kort geding* الهولندية والوساطة العمالية فى اكودور ومحكمة الصلح فى بيرو ومراكز الوساطة فى أمريكا اللاتينية، *lok adalats* الهندية ومحاكم *tre-teiskie* الروسية<sup>(٢٩)</sup>.

وقد يقلل وجود آليات الحل البديل للمنازعات من فرص الفساد فى الاقتصادات النامية. والنظام القضائى إذ يتنافس مع غيره من المؤسسات يكون أقل قدرة على استخلاص منافع من المتقاضين. وأرجح من يتأثرون تأثراً سلبياً بالمحاكم التى لاسبيل إلى الوصول إليها أو الفاسدة أو معدومة الكفاءة هم أفقر أفراد المجتمع والشركات التى لاتتبع مجموعات كبيرة من دور الأعمال. وتوضح تجربة بنغلاديش من إنشاء مرفق للوساطة أن من المستطاع إجراء التقاضى الشفاف والسريع والذى يسهل الوصول إليه بميزانية منخفضة نسبياً (الإطار ٦-٨). وتبين الدلائل أن تنفيذ الأحكام يتم على أفضل صورة متى فهم جميع الأطراف الكيفية التى يتم بها التوصل إلى الأحكام. وتتوقف شرعية الوساطة إلى حد كبير على حوافز القوى الفاعلة لاحترام قرارات المنصة. وفى معظم البلدان، تتوافر هذه الحوافز إما بالأعراف الاجتماعية أو باحتمالات تكرار المعاملات أو بالتهديد بإجراءات تتخذها المحكمة. وللشفافية فى عملية الوساطة أهميتها كما يتضح من مثال بنغلاديش.

ويتمثل الانتقاد الأساسى لأساليب الحل البديل للمنازعات سواء أكان ذلك طوعاً أم خلاف ذلك، فى أن مثل هذه الآليات تؤدى مهمتها عموماً بصورة أفضل متى كانت المحاكم كفؤة. وبعبارة أخرى، تتوافر الحوافز لأطراف النزاع لتسويته متى عرفوا أحكام المحكمة التى سيحصلون عليها؛ فالمحاكم تكمل نظم الحل البديل للمنازعات. بيد أنه من الواضح أن هذا ليس هو الحال فى كثير من البلدان النامية حيث تعمل نظم الحل البديل للمنازعات بوصفها بدائل. ولكن إذا أريد لها أن تؤدى وظيفتها بهذه الطريقة، فإن الأمر يقتضى أن تكون ممثلة تمثيلاً فعالاً للمجتمع الذى تتولى أعمال التقاضى بالنيابة عنه. مثال ذلك أن محاكم *lok adalats* فى الهند ليست شائعة جداً لأنها لاتقدم تعويضاً كافياً للضحايا الذين يتحملون تكاليف مرتفعة فى المحاكم إلى أن يحصلوا بالتنفيذ على حقوقهم. وهؤلاء هم على الأرجح الفقراء.

ولئن تشككت القلة فى قيمة الآليات الطوعية للحل البديل للمنازعات، فإن للنظم الإلزامية، سجلاً مختلطاً وقد تكون لها عواقب غير مقصودة، وهو ما يرجع جزئياً إلى كون المتنازعين ملتزمين بقرارات التحكيم. ومن ذلك مثلاً أنهم قد يلجأون إلى

على أن محاولات التبسيط لم تكن ناجحة كلها. فعملية التصميم تحتاج إلى أن تتواءم مع ظروف البلاد. ومن هنا تنشأ الحاجة إلى شيء من التجريب. ومثلما تبين تجربة رومانيا، فإن مسائل مثل حدود المبلغ المطالب به الذى تتم تسويته فى محاكم المطالبات الصغيرة، أو العلاقة بين محاكم المطالبات الصغيرة والأقسام الأخرى من النظام القضائى، يمكن أن تكون مهمة فى تقرير أثر الإصلاحات.<sup>(٣١)</sup> وفى تشرين الأول / أكتوبر ٢٠٠٠ أصدرت الحكومة الرومانية مرسوماً يهدف إلى تخفيض عبء القضايا عن المحاكم التجارية وتقصير حالات التأخير. إلا أن الدلائل تشير إلى أن للإصلاحات سمات معينة ألغت عنصر المنافسة داخل نظام المحاكم، وهى المنافسة التى كانت ترتبت على القدرة فى بعض الحالات على اختيار الشركات بين محاكم المطالبات الصغيرة للشركات (Judecatorii)، وبين محكمة الاختصاص العام (Tribunale)، وفى الماضى، كان الاختيار فيما بين المحاكم يمكن الشركات من تجنب التأخير المكلف.

وثمة قيد آخر على قدرة إصلاح الإجراءات على تحقيق زيادة فى كفاءة القضاء ألا وهو القانون نفسه. فمتى كانت القواعد الموضوعية مفتقرة إلى الوضوح، ومتى كانت المؤسسات الأخرى ضعيفة، فقد تكون هناك حدود لمقدار ما يمكن تحسينه من كفاءة القضاء من خلال إصلاح الإجراءات. فمثلاً، متى كانت معظم الأراضى غير ثابتة الملكية فإن حيازة الأراضى تصبح غير مأمونة إذ لا يسع أحداً أن يتأكد من الكيفية التى ستحكم بها المحاكم فى دعوى تنازع على الأراضى. ويؤخذ من تجربة بيرو أن برنامج إقرار ملكية الأراضى قد يزيد من كفاءة القضاء.<sup>(٣٢)</sup> وفى جمهورية الدومينيكان، كانت هذه التغيرات شروطاً لازمة لنجاح الإصلاح القضائى.<sup>(٣٣)</sup> لعل البساطة الموضوعية هى أيضاً وراء المكاسب فى الكفاءة المقترنة بدراسات محاكم المطالبات الصغيرة.

### زيادة الموارد

إستشهد كل من رجال القضاء والمصلحين بنقص الموارد والموظفين باعتبار ذلك العامل الرئيسى للحد من الكفاءة. غير أن الأدلة على فعالية زيادة الموارد هى أدلة مختلطة، إذ يتضح من البيانات المستمدة من الولايات المتحدة ومن بلدان أمريكا اللاتينية والكاريبى أنه لا يوجد ارتباط بين المستوى الشامل للموارد وأمد التصرف فى الدعاوى.<sup>(٣٤)</sup> يضاف إلى ذلك أن هناك جهوداً كثيرة تبذل لتحسين الكفاءة تشمل زيادة التمويل إلى جانب مبادرات أخرى، أدت إلى صعوبة عزل تأثير زيادة الموارد عن العوامل الأخرى. مثال ذلك أن عدد القضايا فى باراغواى تمت زيادته فى نفس الوقت الذى أدخل فيه نظام الإجراءات الشفوية.<sup>(٣٥)</sup>

وتبين الأدلة أن زيادة التمويل تساعد على التخفيف من تراكم القضايا بصورة مؤقتة فى النظم التى بذلت جهداً جاداً

بالانذار القضائى - تطورا غير رسمى إلى ضرب من ضروب الإجراءات المستعجلة بشأن مسائل القانون الموضوعى. ونادراً ما يحتاج نظام Kort geding إلى أكثر من جلسة استماع واحدة، حيث يطرح كل طرف قضيته ويأتى الردت فوراً. ويقوم رئيس المحكمة بشرح فرص النجاح فى الإجراءات الوافية للأطراف، كما أن الجلسات الشفوية كثيراً ما تنتهى بتسوية. وفى المتوسط تستغرق قضايا Kort geding ستة أسابيع. أما الإجراءات الشفوية فهى صفة غالبية فى محاكم المطالبات الصغيرة والمحاكم المتخصصة.

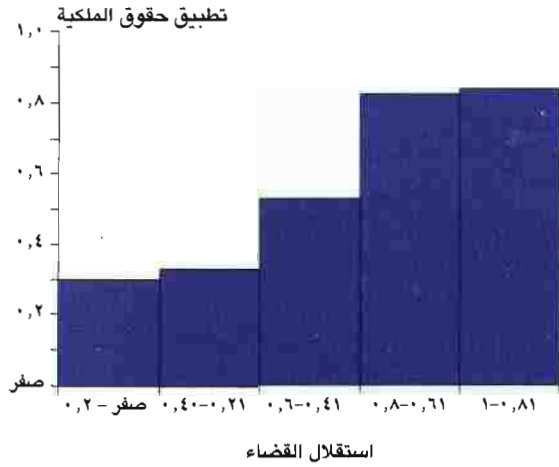
ينحو تبسيط الإجراءات نحو التأثير إيجابياً فى الكفاءة، لأن زيادة تعقد الإجراءات تقلل من الشفافية والخضوع للمساءلة، وتزيد من قدرة الموظفين الفاسدين على الحصول على رشاوى. وينزع تبسيط الإجراءات نحو تقصير أمد التقاضى وتكاليفه وزيادة رضا المتقاضين (كما هو الحال مثلاً فى الإجراءات الميسرة لمحاكم المطالبات الصغيرة البريطانية أو محاكم الصلح فى بيرو).<sup>(٣٦)</sup> ويبدو أن الباعث على كفاءة محاكم المطالبات الصغيرة هو بساطة الإجراءات - والواقع أن محاكم المطالبات الصغيرة الانجليزية ليست مؤسسة منفصلة. ذلك أن إجراءات المحاكم فى البلاد قد جرى تعديلها فحسب على مدى السنين لمجرد استيعاب المطالبات الصغيرة.

ويتوقف التأثير الشامل لتبسيط الإجراءات على مدى ما كانت عليه الإجراءات من إرهاق فى الماضى. وقد يترتب على إصلاح النظم المعوقة زيادة كبيرة فى رفع القضايا فى الأجل القصير، ولكن ذلك يقترن فى الأجل الطويل بتحسين الخدمة، وازدياد رضا المتقاضين وتحسين فرص الوصول إلى المحاكم.

إن تيسير النظام الذى به تتقرر الإجراءات القضائية نفسها مفيد. وإذا كان من المتعين أن يتم كل تغيير فى الإجراءات من خلال المجلس التشريعى، لأصبح التجريب والابتكار عسيرين. ويمكن تفويض سلطات المجلس التشريعى فى تقرير قواعد تنظيم المحاكم وإجراءاتها جزئياً إلى القضاء؛ وقد برهنت هذه الخطوة على جدواها فى أوروغواى.<sup>(٣٧)</sup> أو أن فى وسع المجلس التشريعى أن يفوض هذه السلطات جزئياً إلى المحاكم فرادى للتشجيع على مزيد من المرونة، كما حدث فى المملكة المتحدة حيث يملك القضاء فى محاكم المطالبات الصغيرة القدرة على اتخاذ أى إجراء يعتقدون أنه عادل وكفء. وقد تم الأخذ بكثير من الإجراءات بسبب الاعتقاد بأنها تخدم الإنصاف وتحمى المتهم وتحسن فرص الفقراء فى الوصول إلى المحاكم. ولكن القضاء نفسه يحتاج إلى تدقيق وموازنة. ومثل هذه السلطة يحسن أن تفوض إلى القضاء متى كانت هناك أيضاً معايير مستقرة لتعزيز الخضوع للمساءلة.

الشكل ٣-٦

### استقلال القضاء يعظم حقوق الملكية



ملاحظة : القيم الأعلى تدل على تطبيق أفضل واستقلال أكبر.  
المصدر : La Porta and others, 2001, World Development Report 2002 background Paper.

للمساءلة في النظام القضائي. وتضطلع منظمات المجتمع المدني ووسائل الاعلام بدور رئيسي في رصد الأداء القضائي. ومن شأن غياب أساليب التدقيق في النظام القضائي أن يزيد من التعسف.

### ضمانات استقلال القضاء عن الدولة

يفضل أن يركز الإصلاح القضائي الذي يهدف إلى تحسين نوعية قرارات القضاء ونزاهتها على إيجاد قضاة مستقلين استقلالاً سياسياً ويصعب ترويعهم. كما أن من شأن إيجاد نظام للتدقيق والموازنة أن يحسن من الإنصاف والنزاهة، ولهذا، يقتضي الأمر أن يقترن الاستقلال القضائي بنظام للخضوع للمساءلة الاجتماعية. أما وسائل هذا الخضوع للمساءلة فيمكن أن تتمثل في وسائل الإعلام الحرة أو في منظمات المجتمع المدني أو يمكن غرسها داخل النظام القضائي نفسه. وهذه الأمور قد بحثت فيما تقدم وفي الفصل العاشر.

وقد جمعت في دراسة طلبت لأغراض هذا التقرير، بيانات من دساتير ٧١ بلداً لبحث ثلاثة عوامل تكفل استقلال القضاء، هي: مدة خدمة قضاة المحاكم العليا والإدارية؛ وإلى أي مدى يستطيع إجراء إعادة نظر إداري في أعمال الحكومة؛ ودود السوابق القانونية في تقرير كيفية حل المنازعات.<sup>(٣٨)</sup> وتوضح نفس الدراسة كيف أن استقلال القضاء يعزز تطبيق حقوق الملكية في البلدان (الشكل ٣-٦).

لتحسين العمل. ولكن فائدتها كانت قليلة عندما كانت أوجه القصور كبيرة. وقد أسفرت البرامج المكثفة للإقلال من التراكمات من خلال ضخ مقادير كبيرة من الموارد عن نتائج جيدة في الأجل القصير. ولكن هذه النتائج لا يستطيع استدامتها دون إحداث تغيير جذري. وقد ساعد إدخال شبكات الكمبيوتر وغيره من وسائل الميكنة في أعمال القضاء، وهو في كثير من الأحيان عنصر رئيسي في برامج الإصلاح التي يريها البنك الدولي، على الإقلال من حالات التأخير والفساد في أمريكا اللاتينية.<sup>(٣٦)</sup> وزيادة الموارد مطلوبة لإدخال شبكات تستند إلى الكمبيوتر، وعلى الأرجح يُعزى جزء كبير من الانحسار في الفساد نتيجة لمثل هذا الإصلاح إلى زيادة الخضوع للمساءلة في النظم المميكنة. وإن إعداد قوائم جرد للقضايا بواسطة الكمبيوتر يحقق قدراً من الدقة ويسهل انجازه بقدر أكبر مما تحققه الإجراءات التي تستند إلى أوراق التي تحل محلها، كما أن في وسع أكثر من شخص واحد الوصول إلى قوائم الجرد المذكورة مما يصعب مهمة التلاعب فيها.

والمستويات الشاملة للموارد لاترتبط عادة بكفاءة القطاع، ولكن في حالة النقص الحاد في التمويل، فإن من شأن ضخ الموارد أن يكون فعالاً. ففي أوغندا مثلاً، كانت التراكمات ناشئة عن وجود نقص في الأدوات المكتبية، وقد حلت هذه المشكلة عندما تبرعت محكمة أخرى بالورق. وقد اعترفت المحكمة العليا في كمبوديا بأن نقص الأموال ترتبت عليه صعوبة ترتيب الانتقالات للشهود والدعاوى. وتخلت المحكمة العليا في منغوليا عن أعمال الدوائر القضائية بسبب نقص الأموال اللازمة للانتقال.<sup>(٣٧)</sup> ثم إن الموارد قد تساعد القضاة على تحسين الإدارة. وهناك قصور كبير في كثير من الأنظمة القضائية يتمثل في كون القضاة مسؤولين عن الأعمال الإدارية كالتوقيع على شبكات المرتبات وطلب الإمدادات المكتبية. ويتركز العمل الإداري في مكتب واحد يعمل فيه عاملون مدربون تدريباً إدارياً، زادت الكفاءة في محاكم بيرو وكولمبيا وفي وزارة الجمهور في غواتيمالا.

### الإنصاف

يحتاج تنظيم الإدارة الجيد إلى مؤسسات قانونية منصفة وبعيدة عن الهوى، وهو ما يعني ضمان الاستقلال في اتخاذ القرارات القضائية عن التدخل السياسي. والقضاء المستقل عن كل من التدخل الحكومي ونفوذ أطراف النزاع هو أكبر دعم مؤسسي وحيد لحكم القانون. فإذا كان القانون أو المحاكم ينظر إليهما باعتبارهما متعسفين أو متحيزين في تطبيقاتهما، قلت فعالية النظام القضائي في إقامة النظام الاجتماعي. وكما سبق بحثه في الأقسام المتقدمة، فإن الإنصاف يحتاج بدوره إلى مؤسسات تخضع القضاة للمساءلة عن أعمالهم. فالاستقلال القضائي يحتاج إلى أن يقترن بنظام الخضوع



وقضاة المحكمة العليا في ٥٣ بلداً من عينة قوامها ٧١ بلداً يتم تعيينهم مدى الحياة. وتضم هذه المجموعة المتباينة من البلدان إثيوبيا والأرجنتين وإندونيسيا وإيران مثلاً. ويعين قضاة المحكمة العليا لمدد تزيد على ست سنين ولكن تقل عن مدى الحياة في تسعة بلدان منها بنما وسويسرا والمكسيك وهايتي واليابان. ويعين قضاة المحكمة العليا لمدة تقل عن ست سنوات في الصين وفييت نام وكوبا وهندوراس.. ويؤخذ من النتائج الخاصة بمدد خدمة قضاة المحاكم الإدارية أنها تتبع نمطاً مماثلاً.

والمؤشر التالي يقيس استقلال المحاكم في البت في المنازعات بين الحكومة ومواطنيها. ولهذا المقياس ناحيتان هما: ماهي المحاكم التي لها سلطة نهائية على المنازعات الإدارية، ومدد بقاء القضاة في الوظيفة في هذه المحاكم. والقضاة الإداريون ينظرون في كثير من المنازعات الأساسية في هذا المجال. ولئن كانت أحكام القضاة الإداريين نهائية في ١٧ بلداً منها إيطاليا وفرنسا، إلا أن هذه الأحكام يمكن استئنافها أمام قضاة في المحاكم العادية في ٥٠ بلداً منها بنغلاديش وكينيا والمملكة المتحدة وموزمبيق والولايات المتحدة. وكنتيجة لذلك، فإن المعنى الضمني الرئيسي لإمكان استئناف الأحكام الإدارية أمام المحاكم العادية هو أن للمحكمة العليا ولاية نهائية على أحكام المحاكم الإدارية.

ورقابة المحكمة العليا للقضايا الإدارية ممكنة في البلدان أياً كان مصدرها القانوني، ولكنها تنحو إلى الحدوث بصورة أكبر في بلدان القانون العام. ففي حين أن للمحكمة العليا رقابة نهائية على القضايا الإدارية في ٩٠ بلداً من البلدان ذات الأصل القانوني الإنجليزي، فإن لها سلطة نهائية في ٦٧ في المائة فقط من البلدان ذات الأصل القانوني الفرنسي والألماني. ولكن قدرة المحكمة العليا على مراجعة الأحكام الصادرة من محاكم إدارية هي قيد له مغزاه على سلطة الفرع التنفيذي متى اقترن فقط بقضاة مستقلين دائمين في مناصبهم. ويتولى المراجعة الإدارية قضاة باقون في مناصبهم طول العمر وخاضعون للمراجعة من جانب المحكمة العليا في ٩٠ المائة من البلدان ذات الأصل الإنجليزي وفي ٨٠ في المائة من البلدان الاسكندنافية، ولكن في ٣٧, ٥ في المائة فقط من البلدان ذات الأصل الفرنسي و١٦, ٧ في المائة من البلدان ذات الأصل الألماني.<sup>(٣٩)</sup>

وقرارات واجتهادات المحاكم تمثل مصدراً للقانون في جميع البلدان ذات الأصل الإنجليزي، كما أنها مصدر للقانون في جميع البلدان ذات الأصل الاسكندنافي وفي ٨٠ في المائة من البلدان ذات الأصل الألماني بما في ذلك ألمانيا وسويسرا وكوريا واليابان. وتحتل البلدان من أصل فرنسي وضعاً متوسطاً..

■ مدة الخدمة. متى كانت خدمة القضاة تمتد طول العمر، كانوا أقل تعرضاً للضغط السياسي المباشر وقل احتمال أن يتم تعيينهم من قبل سياسيين في مناصبهم حالياً. وللاستقلال أهمية خاصة متى كان القضاة ينظرون في منازعات بين المواطنين والدولة (مثل القضايا المتعلقة بحرية القول والمنازعات حول التعاقدات). ومن هنا فإن الدراسة تنصب على البقاء في المنصب لمجموعتين مختلفتين من القضاة: الذين يعملون في أعلى المحاكم العادية (المحاكم العليا) والذين يعملون في المحاكم الإدارية التي لها ولاية قضائية على القضايا التي تكون فيها الدولة أو وكالة حكومية طرفاً في النزاع. والبلدان التي يستقل فيها القضاة عن نفوذ الدولة هي بلدان تجنح كذلك إلى أن يكون القضاء فيها متحرراً من تدخل الأطراف الخاصة. ولبقاء القاضي في منصبه أهميته في كلتا الحالتين. ويبدو أن أكثر تصنيفها بأنها البلد صاحب أقل استقلال قضائي، وكان الرئيس السابق فوجيموري يبقى أكثر من نصف القضاة في تعيينات مؤقتة منذ عام ١٩٩٢ وإلى عام ٢٠٠٠.

■ إعادة النظر في التصرفات الإدارية. لا يستطيع المواطنون في بعض البلدان الطعن في التصرفات الإدارية للحكومة إلا أمام المحاكم الإدارية، وهي جزء من الفرع التنفيذي. وفي بلدان أخرى يستطيع المواطنون السعي لرفع الضيم من التصرفات الإدارية من خلال المحاكم العادية مباشرة، أو يمكنهم أن يلتمسوا من المحكمة العليا مراجعة القرارات التي اتخذتها المحاكم الإدارية. ومتى كان في وسع القضاء مراجعة التصرفات الإدارية قل احتمال صدور تصرفات حكومية تعسفية، بما في ذلك التصرفات التي تحد من دور القضاء.

■ دور السوابق القانونية. يقتصر دور المحاكم في بعض البلدان على مجرد تفسير القوانين. وفي بلدان أخرى تملك المحاكم سلطات «صنع القانون» لأن قرارات واجتهادات المحاكم هي مصدر القانون. ويتزايد استقلال القضاة متى كانت قراراتهم مصدراً للقانون. بل إن كثيرين من علماء القانون يرون أن القانون المستمد من السوابق كمصدر مشروع للقانون هو أوضح مقياس لاستقلال القضاء. وفي بعض البلدان يوجد القانون المستمد من السوابق كأمر واقع وليس بحكم القانون. ومن ذلك مثلاً أن الثورة الفرنسية جردت النظام القضائي من جميع السلطات التشريعية (ومن سلطاته على التصرفات الإدارية). على أن القضاة في كثير من بلدان القانون المدني كالمانيا وفرنسا يعيرون اهتماماً للسوابق.



حياة القضاة وعائلاتهم. وفي عقد التسعينيات من القرن الماضي وحده، اغتيل أكثر من ٦٠ قاضياً. وهناك حل لهذه المشكلة يتمثل في إيجاد قضاة أو محلفين «مجهولي الشخصية» للبت في القضايا دون أن يعرف الجمهور حقيقة هويتهم. وقد جرب هذا الأسلوب بنجاح في كولمبيا.. ولكن حتى هذا الحل قد يكون قاصراً. ففي مجتمع فاسد يمكن الكشف عن هوية القضاة مجهولي الشخصية.

وثمة وسيلة أخرى للتأثير وذلك من خلال الرشاوى والفساد. ففي عدد من البلدان تقل مرتبات القضاة عن مرتبات غيرهم من الموظفين العموميين وتقل كثيراً عن مرتبات المحامين في القطاع الخاص، وهو ما يولد حوافز لبيع العدالة، ولئن كان في قدرة قلة من البلدان أن تدفع للقضاة ٥٠.٠٠٠ دولار أو أكثر في السنة كما هو الحال في سنغافورة، فإن بلداناً كثيرة قامت في العقد الأخير بوضع جدول للمرتبات يتوافق مع مرتبات الموظفين العموميين الآخرين. ففي أوروغواي مثلاً يتقاضى قضاة المحاكم العليا مرتبات تساوي مرتبات الوزراء. ولئن لم تؤد الزيادات في المرتبات إلى التخلص من الفساد العالي المستوى في القضاء، فهي قد تتخلص من الرشاوى الصغيرة القدر حيث تقل حاجة القضاة إلى إضافة إيراد إلى دخلهم، على أن هذه القضية لم تقم عليها إلا دلائل منهجية قليلة حتى تاريخه.

### خاتمة

يضطلع النظام القضائي بدور مهم في تنمية اقتصادات السوق، وهو يحقق ذلك بطرق شتى: بحل المنازعات بين أطراف القطاع الخاص، وبحل المنازعات بين أطراف القطاع الخاص والقطاع العام، وبإعداد خلفية للطريق الذي يسلكه الأفراد والمنظمات خارج النظام الرسمي، وبإحداث تطور في المجتمع وفي أعرافه في حين أنه يتأثر بها. وهذه التغييرات تحقق القانونون والنظام، وتنهض بتنمية الأسواق وبالنمو الاقتصادي وتخفيض أعداد الفقراء. ويتطلب الأمر أن تحقق الأنظمة القضائية توازناً بين الحاجة إلى التوصل إلى حل سريع ومقدور عليه - أي يمكن الوصول إليه - وبين الحل العادل؛ هذه هي عناصر كفاءة القضاء.

والإصلاح القضائي، شأنه شأن الإصلاحات المؤسسية الأخرى، هو في كثير من الأحيان أمر صعب من الناحية السياسية. وعند دراسة الإصلاح المؤسسي في هذا المجال، فإن الاعتراف بالتكامل فيما بين العناصر المؤسسية هو أمر أساسي. فهناك عناصر كثيرة تؤثر في الأداء القضائي. مثل العملية المؤسسية لتحديد الأجور والترقيات، وقانون الإجراءات، والقانون الموضوعي، وقدرة المحامين والقضاة، وما يتصوره الناس بشأن

وقرارات واجتهادات المحاكم هي مصدر للقانون في ٣٦ في المائة من هذه الحالات، بما في ذلك في فرنسا وفي كثير من بلدان أمريكا اللاتينية التي صاغت دساتيرها على نموذج دستور الولايات المتحدة. وتتضخم هذه الاختلافات في القانون المستمد من السوابق عبر الأصول القانونية بفضل مدة بقاء قضاة المحاكم العليا في الوظيفة، وهم القضاة الذين يقومون بتفسير القانون في آخر المطاف. ومن ذلك مثلاً أن قضاة المحكمة العليا لا يملكون سلطة وضع القوانين وحسب في البلدان ذات الأصل الإنجليزي والاسكندنافي، ولكن بقايعهم في الوظيفة يمتد مدى الحياة أيضاً.

ويؤخذ من البيانات أن استقلال القضاة عن الدولة يمكن غرسه في أي نظام قانوني - والقيد الوحيد لا يتمثل في طبيعة النظام القانوني، وإنما بالأحرى يتمثل في العوامل السياسية التي تقرر درجة استقلال النظام القضائي. ويمثل تقييد تصرفات الدولة التعسفية وخضوع الدولة للمساءلة تطوراً حاسماً يقتضى الأمر أن يقترن بتطوير شامل للنظام القضائي كله. وفي كثير من البلدان النامية يمكن تعزيز استقلال القضاء بإبقاء القضاة في وظائفهم مدى الحياة، وبمنحهم سلطة وضع القوانين، وبالسماح للمحكمة العليا بأن تراجع القضايا الإدارية.

وهناك عدة أساليب أخرى لتعزيز استقلال القضاء إلى جانب الأساليب الثلاثة التي سبق إيرادها حالياً. أولاً، أن ينص بقانون على ميزانية النظام القضائي باعتبارها نسبة مئوية ثابتة من ميزانية الحكومة الإجمالية، وبهذه الكيفية يتعذر حرمان القضاء من الموارد. وفي معظم المحاكم، كما يتضح من مثال المحكمة التجارية في تنزانيا في الإطار ٦ - ٧ يمكن لرسم المحكمة أن تصب في ميزانية المحكمة. ولا تؤول هذه الأموال إلى ميزانية الحكومة إلا بعد استعواض هذه الميزانية. ثانياً، إن عمليات النقل في التعيينات القضائية يمكن إتمامها بشرط موافقة القضاة عليها كتابة. وقد أقرت هذه القاعدة في فرنسا في عام ١٩٧٦، كما أنها ضرورية في بلدان مثل كازاخستان حيث روت وسائل الإعلام مؤخراً أن هناك حالات اسند فيها للقضاة مناصب أخرى بعد الحكم في قضايا مرفوعة ضد وكالات حكومية. ثالثاً، إن وجود معايير شفافة للترقي في سلك الوظائف من الأرجح أن يقرر بدوره درجة الاستقلال السياسي. وفي معظم البلدان في أنحاء العالم يقرر الفرع التنفيذي أو التشريعي التعيينات في المناصب الأعلى في المحاكم، وهي عملية تخلق فرصاً للمساومة بين السياسيين والقضاة في البلدان التي ترتفع فيها مستويات الفساد.

### الترويج من جانب القوى الفاعلة في القطاع الخاص

إن الترويج من جانب مصالح شخصية قوية من المحتمل أن يسفر عن قرارات تعسفية شأنه في هذا شأن التدخل من جانب الدولة. ففي كولمبيا مثلاً يقوم أساطين المخدرات الأقوياء بتهديد

بصورة واسعة بسبب لغتها الدارجة وإجراءاتها القليلة التكلفة. وللتبسيط أهمية خاصة فى البلدان ذات المؤسسات المكملّة الضعيفة، وقد يكون من الأصعب إجراء أنواع أخرى من الإصلاحات فى الأجل القصير. كما أن الإجراءات المبسطة قد تفيد أفقر أفراد المجتمع وتزيد من فرص وصولهم إلى النظام القضائى. كما أن فى وسع النظم البديلة لحل المنازعات - التى تستند إلى الأعراف الاجتماعية أو الإجراءات القانونية المبسطة - أن تزيد بدورها من فرص الوصول إلى الخدمات القانونية من جانب المحرومين منها. وأن تفويض أمر «صواميل ومزاليج» الإصلاحات الإجرائية إلى الفرع القضائى من شأنه أن يعجل بعملية الابتكار والتجريب.

ومن الأفضل أن ينصب الإصلاح القضائى الذى يهدف إلى تحسين نوعية قرارات القضاء ونزاهتها على إيجاد قضاة مستقلين سياسياً ويصعب ترويعهم. كما أن إنشاء نظام للتدقيق والموازنة يؤدى إلى تحسين الإنصاف والنزاهة. ولتحقيق هذا، يقتضى الأمر أن يقترن استقلال القضاء بنظام للخضوع للمساءلة الاجتماعية. أما وسائل مثل هذا الخضوع للمساءلة فيمكن أن تتمثل فى وسائل الإعلام الحرة ومنظمات المجتمع المدنى ويمكن غرس الخضوع للمساءلة داخل النظام القضائى نفسه.

موضوعية المحاكم. وليست جميع العناصر التى تؤثر فى الأداء القضائى متساوية فى صعوبتها السياسية. وهذا امر مهم: لأن المؤسسات تعمل بوصفها أنظمة. وإجراء تحسين فى جزء من شأنه أن يؤثر فى كفاءة النظام كله؛ بمعنى أن راسمى السياسة قد يستكملون الإصلاحات الصغيرة المتعددة رغبة فى تحسين الكفاءة أثناء قيامهم ببناء قوة دفع للإصلاحات الأكبر حجماً.

ويتوقف نجاح الإصلاحات القضائية على زيادة خضوع القضاة للمساءلة؛ بمعنى أن تهيأ لهم الحوافز اللازمة للأداء الفعال، وتبسيط الإجراءات والعمل على زيادة الموارد. والشفافية من أهم العوامل التى تؤثر فى خضوع القضاة للمساءلة، أو توفير المعلومات التى تيسر عملية رصد أداء القضاء وتؤثر فى سمعة القضاة - مثل إعداد قاعدة بيانات قضائية تسهل عملية تتبع القضايا ويصعب التلاعب بها أو وضعها فى غير موضعها.

وينزع تبسيط الإجراءات القانونية نحو زيادة كفاءة القضاء. مثال ذلك أن النظم القضائية التى تعتمد اعتماداً مفرطاً على الإجراءات التحريرية لو تحولت إلى الجلسات الشفوية لأدى ذلك إلى جعل المحاكمات أبسط وأسرع وأرخص مع فقد قدر قليل من الدقة. وقد حسنت الإصلاحات التى من هذا القبيل الكفاءة ويسرت الوصول إلى المحاكم فى بلدان لها تقاليد قانونية متبانية. ويلاحظ أن محاكم المطالبات الصغيرة ومحاكم الصلح شائعة

## الفصل السابع

# المنافسة

تمارس ضغوطا على الشركات عديمة الكفاءة لكي تصفى نفسها. (١) وهناك أدلة تثبت أن المنافسة قد تكون بديلا لسيطرة المساهمين القوية في الشركات لزيادة نمو الكفاية الإنتاجية. كما أن زيادة المنافسة تؤدي إلى زيادة نمو الإنتاجية في شركة ليس فيها مساهم خارجي مسيطر، بينما لا يكون للمنافسة تأثير إيجابي على أداء الإنتاجية في ظل وجود مساهم خارجي مسيطر. (٢) وتوجد أيضا أدلة على أن المنافسة قد تغير طبيعة مؤسسات سوق العمل (انظر المناقشة التالية).

وفي الوقت نفسه، قد يكون هناك تعارض بين تنشيط المنافسة وتطوير التنظيم والإدارة الرشيدتين للشركات. فعلى سبيل المثال، قد تسعى مجموعات شركات الأعمال الراسخة لحل مشكلات المعلومات والإنفاذ، عن طريق تقييد الدخول إلى الأسواق. كما أن التغييرات المؤسسية التي تنشأ من المنافسة لا تعزز كلها رفاهية جميع أفراد المجتمع (الفصول الرابع والخامس والتاسع). ويتمثل العنصر الأساسي للمنافسة في أسواق المنتجات في حرية التجار في استخدام مواردهم حيثما يختارون ويتبادلونها بالسعر الذي يختارونه. (٣) وتؤدي المنافسة في سوق المنتجات إلى زيادة الكفاءة (الإنتاجية ونمو الإنتاجية في الاقتصاد) وذلك من خلال تقديم الحوافز للمديرين لخفض التكلفة والابتكار وتقليل الراكد وتحسين الترتيبات المؤسسية في الإنتاج. (٤) ويعتبر نمو الإنتاجية بدوره واحدا من المصادر الرئيسية للنمو في البلدان. (٥) ففي البلدان الصناعية يكون نمو الإنتاجية بوجه عام محصلة للتقدم التكنولوجي. أما في البلدان النامية، فإن نمو الإنتاجية قد تحقق في معظمه من خلال الآثار الفيزية للتكنولوجيا المتسربة من التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر ومنح التراخيص والمشروعات المشتركة.

وأحيانا قد ينشأ تعارض بين الآثار السائدة (الاستاتيكية) والمتحركة (الدينامية) للمنافسة. أو قد تمتنع الشركات عن

من بين كل القوى البشرية التي تؤثر في أمور البشر،  
ليس هناك ما هو أقوى من المنافسة.

— هنري كلاي، ١٨٣٢

**ما فتئت** المنافسة منذ فترة طويلة تعتبر قوة مهمة تحقق التنمية والنمو. ففي القرن الثامن عشر، أشار آدم سميث إلى أن افتقار الصين إلى المنافسة مع العالم الخارجي قد حد من أفاق نموها وتنميتها في ذلك الوقت، وسمح باستمرار الفجوة بين الأغنياء والفقراء (الإطار ٧-١). ويبدو أن ما تلى ذلك من تاريخ الصين - أي تحولها إلى دولة مستضعفة غزتها واحتلتها قوى أجنبية، وما أعقب ذلك من قيام الثورة الشيوعية نتيجة لإنعدام المساواة في الثروة والدخل - جاء تجسيدا لبصيرة سميث. ويقدم تاريخ أوروبا الغربية أمثلة كثيرة عن التغييرات المؤسسية التي نشطت المنافسة أو قيدتها، أو المنافسة التي شجعت على التغيير المؤسسي. ففي بعض الحالات، بادرت الحكومات إلى إحداث تغييرات مؤسسية. ففي السويد على سبيل المثال، قامت الحكومة في القرن التاسع عشر بإلغاء الطوائف المهنية (النقابات) التي كانت تساند احتكارات حضريا في بعض المهن. وفي حالات أخرى، حدثت تغييرات مؤسسية لتنشيط المنافسة دون تدخل من الحكومة. فعلى سبيل المثال في ألمانيا في القرن التاسع عشر، فقدت النقابات المهنية بصورة مطردة قوتها بسبب المنافسة من جانب نظام المصانع الناشئ.

إن المنافسة - داخلية كانت أم خارجية - توفر حوافز للتغيير المؤسسي في جميع أنحاء العالم (الفصل الأول) من خلال تعديل أثر المؤسسات القائمة. وقد تقوم المنافسة أيضا بدور البديل لمؤسسات أخرى. وهناك من الأدلة ما يثبت أن المنافسة قد تكون بديلا لنظام فعال لمعالجة الإفلاس، إذ أنها

## الإطار ٧-١

## ماذا قال آدم سميث عن المنافسة، ١٧٧٦

يبدو أن الصين ظلت ساكنة بلا حراك منذ مدة طويلة، وربما كانت قد تملك منذ زمن بعيد تلك المجموعة الكاملة من الثروات التي تتواءم مع طبيعة قوانينها ومؤسساتها. ولكن هذه المجموعة الكاملة قد تكون في ظل قوانين ومؤسسات مغايرة. أدنى بكثير مما قد تسمح به طبيعة أرضها ومناخها وموقعها. إن بلدا يغفل أو يزدري التجارة الخارجية ولا يسمح بدخول سفن الدول الأجنبية إلا إلى ميناء أو اثنين من موانئه، لا يمكنه أن يتعامل على نفس المستوى من الأعمال التجارية التي يمكنه أن يتعامل به في ظل قوانين ومؤسسات مغايرة. كذلك، فإنه في بلد يتمتع فيه الأغنياء وأصحاب رؤوس الأموال الكبيرة بقدر كبير من الأمن، بينما لا يتمتع الفقراء أو أصحاب رؤوس الأموال الصغيرة بأدنى قدر من الأمن، فإن كمية الرصيد المستخدم في جميع فروع الأعمال التجارية المتداولة داخله لا يمكن أن تضاهي ما قد تسمح به طبيعة ونطاق هذه الأعمال. وفي جميع الفروع المختلفة، لا بد من أن يؤدي قهر الفقراء إلى قيام احتكار الأغنياء، الذين سيتمكنون من تحقيق أرباح هائلة، عن طريق احتكار التجارة كلها لأنفسهم.

— آدم سميث، بحث في طبيعة وأسباب ثروة الأمم، ١٧٧٦

دراسة عن الشركات في بلدان تمر بمرحلة انتقال إلى أن المنافسة من جانب منافس واحد إلى ثلاثة منافسين أمر مهم في تفسير الابتكار مثل قرار الشركة بطرح منتجات جديدة.<sup>(١١)</sup> والشركات التي لها أكثر من ثلاثة منافسين يكون أداؤها أفضل من تلك التي تحتكر السوق، إلا أن أفضليتها قد تبلغ فقط - من حيث الكبر - نصف تلك التي تواجه بمنافس واحد إلى ثلاثة.<sup>(١٢)</sup> يوحى العرض السابق بأنه حتى يتسنى جنى فوائد المنافسة - ألا وهي تحقيق مزيد من الكفاءة والابتكار في أسواق المنتجات - فإن الأمر يقتضى توفير درجة ما من المنافسة، وإن لم تكن دائما منافسة بين عدد كبير من الشركات. وعلاوة على ذلك، فإن ما يحدد درجة المنافسة في الأسواق المحلية ليس فقط هيكل السوق بل أيضا التهديد الذي يمثله دخول شركات أو منتجات إليها. ومن الصعب في مجال التطبيق قياس مدى المنافسة الفعلية أو المحتملة في الأسواق المحلية (الإطار ٧-٢). وفي البلدان النامية ذات الطاقة والمؤسسات

## الإطار ٧-٢

## قياس المنافسة

هناك ثلاث طرق رئيسية لقياس المنافسة. النهج الأول هو قياس مدى تركيز الإنتاج بين عدد قليل من الشركات. ويتضمن ذلك استخدام مؤشرات مثل نسب تركيز أربعة أو خمس شركات، والنسبة المئوية للعمالة لدى أكبر أربع شركات، ومؤشر هيرفيندال (وهو مجموع مربعات أنصبة الشركات من السوق)، وعدد الشركات الموجودة في السوق.

والنهج الثاني هو دراسة آثار هيكل السوق وليس هيكل السوق ذاته. ويمكن إجراء ذلك عن طريق تقدير المرونة المتبقية للطلب على منتجات الشركة الخاصة - وإلى أي مدى قد يدفع قيام الشركة برفع أسعار منتجاتها العملاء، إلى التحول إلى منتجات بديلة والشراء من شركات منافسة، أو إدارة ظهورهم تماما للمنتج.

والنهج الثالث هو النظر مباشرة في سلوك الشركات لاستنباط مدى المنافسة التي تتصور الشركات أنها تواجهها. والمقياس الأشيع استخداما في هذا الصدد هو مقياس الهامش بين السعر والتكلفة.

وهذه الطرق الثلاث لقياس المنافسة متجانسة فيما بينها ومكملة لبعضها البعض. ولعل مقياس التركيز هو الأشهر استخداما في البلدان النامية، بالمقارنة بالمقياسين الآخرين، اللذين يتطلبان معلومات مستفيضة. لكن التركيز فقط على متغيرات هيكل السوق الحالي يغفل أهمية المنافسين المحتملين - أي أولئك الذين قد يدخلون السوق ويشكلون بذلك عنصر ضبط وربط على الشركات الراسخة.

ملاحظة: يرجع أصل فكرة القابلية للمنافسة إلى ويليج (١٩٨٠) راجع بومول وآخرين (١٩٨٢).

المصدر: Carlin and Seabright 2000, World Development Report 2002 background paper.

الاستثمار في الابتكارات التي تتطلب استثمارات أولية عالية. وقد يلزم الأمر إيجاد مؤسسات لحماية الملكية الفكرية وتقليل المنافسة لحل هذه المشكلة.

توصل عدد من الدراسات، التي تركزت على البلدان الصناعية، إلى وجود علاقة إيجابية بين المنافسة والكفاءة (مقاسة بمستويات الإنتاجية)، وبين المنافسة ومعدل نمو الإنتاجية.<sup>(٦)</sup> وفي ظل وجود المنافسة، تقوم بتكثيف عملياتها لرفع كفاءتها، وبذلك تحافظ على ربحيتها، وتخرج الشركات الأقل كفاءة من الصناعة. ويحرر خروج هذه الشركات موارد قد تستطيع إستخدامها بعدئذ شركات أكثر كفاءة. وقد ثبت أن عمليات دخول وخروج الشركات تعتبر مصدرا مهما لنمو الإنتاجية على مستوى الصناعة في بلدان شبه صناعية مثل شيلي (١٩٧٩-١٩٨٥) والمغرب (١٩٨٤-١٩٨٧).<sup>(٧)</sup> وفي دراسة عن كوريا في الفترة بين ١٩٨٠ و١٩٩٨، مثلت عمليات دخول المصانع إلى الصناعة وخروجها منها ما يساوي ٤٥ في المائة من نمو إنتاجية الصناعات التحويلية أثناء الاتجاهات الدورية الصاعدة و٦٥ في المائة أثناء الاتجاهات الهابطة.<sup>(٨)</sup>

وقد أثبت بعض الدراسات أن فوائد المنافسة لا تعتمد على وجود أعداد كبيرة من الشركات.<sup>(٩)</sup> وتوضح الدراسات أن الكفاءة الفنية تنخفض مع زيادة تركيز السوق في البلدان الصناعية (استراليا وكندا واليابان والمملكة المتحدة والولايات المتحدة) والبلدان النامية (كوريا)، إلا أن الكفاءة الفنية تنخفض أيضا إذا قل مستوى التركيز عن حد معين.<sup>(١٠)</sup> وتوصلت



والتجارة الدولية تنشط المنافسة فى الأسواق. كما أن الانفتاح على التجارة الدولية يساعد فى فرض ضغوط على الحكومات لإصلاح مؤسسات أسواق المنتجات وعوامل الإنتاج المحلية التى تقوض قدرة الشركات على الاستجابة للضغوط التنافسية من الخارج. إلا أن تأثير هذا المصدر من مصادر المنافسة يقتصر فى معظمه على السلع القابلة للتداول مثل السلع المصنعة. وبعض المنتجات مثل الأسمت وخدمات البنية الأساسية لا يسهل نقلها بطبيعتها. أى أن تكلفة النقل تكون عالية إلى درجة أن البائعين لا يمكنهم تحقيق عوائد بما يكفى لتشجيع التجارة. وعندما تكون البنية الأساسية ضعيفة، فإن المستهلكين الذين يعيشون قريبا من الحدود هم فقط الذين يمكنهم الاستمتاع بفوائد المنافسة السعريّة من المنتجات حرة التداول.

وتحتاج الحكومات فى جميع أنحاء العالم إلى بناء مؤسسات أكثر فاعلية لمعالجة جوانب النظام التجارى الدولى التى يمكن أن تقوض المنافسة. وعلى المستوى الوطنى، يتضمن ذلك تحقيق مزيد من التقدم فى تحرير الخدمات وكذلك السلع، وبالنسبة للبلدان الصناعية، يتضمن توفير فرص لدخول صادرات البلدان النامية. أما على المستوى الدولى، فإن ذلك يشمل تخفيض الامتثال والتصديق الخاصين بمعايير المنتجات ذات الصلة بالتجارة (مثل معايير سلامة الأغذية)، والاستفادة من المرونة التى تسمح بها اتفاقية حقوق الملكية الفكرية ذات الصلة بالتجارة، بغية السماح للبلدان النامية بتعظيم الفوائد منها.

والمعايير الدولية لا تؤدى دائما إلى تنشيط المنافسة، وليست كل المعايير ملائمة للبلدان النامية. ودون مراعاة ظروف البلدان، فإن بعض المعايير مثل تلك الخاصة بحقوق الملكية الفكرية الدولية قد تؤدى حتى إلى نتائج عكسية فى التوزيع. وعلاوة على ذلك، فإن المؤسسات المكملّة أو رأس المال البشرى اللازم لتنفيذ هذه النظم لا يتوافران فى بلدان كثيرة. وفى المحافل الدولية، قد تحول قبول رأس المال البشرى دون مشاركة صانعى السياسات فى البلدان النامية مشاركة فعالة فى المفاوضات. وهذه مجالات تحتاج إلى الاهتمام إذا أريد لتطوير المعايير الدولية مستقبلا أن يعكس أولويات البلدان النامية وينشط المنافسة.

ويتناول هذا الفصل أولا القيود على المنافسة المحلية ألا وهى التنظيمات الحكومية بشأن دخول الشركات إلى السوق، وقوانين وهيئات المنافسة، ثم يناقش القيود التى تمس المعاملات الدولية وحقوق الملكية الفكرية.

### المنافسة المحلية

يركز هذا القسم على العاملين الرئيسيين اللذين يحددان مدى المنافسة فى الأسواق المحلية. العامل الأول والأهم فى البلدان

الداعمة المحدودة، ينبغى أن تكون الأولوية أمام صانعى السياسات هى ضمان حرية الشركات فى الدخول والخروج والتعرض إلى المنافسة الدولية. ويتناول هذا الفصل المؤسسات التى تقيد المنافسة فى الأسواق أو تنشطها. كما أن المؤسسات التى تعزز توفير خدمات البنية الأساسية (القوانين والتنظيمات والوكالات القائمة بتنفيذها) مهمة فى تنشيط المنافسة. ونتناول هذه المؤسسات فى الفصل الثامن.

هناك حواجز محتملة كثيرة أمام المنافسة. وفى البلدان النامية، تتمثل الحواجز المؤسسية الرئيسية أمام المنافسة المحلية فى التنظيمات الحكومية بشأن خروج ودخول الشركات.<sup>(١٣)</sup> وحتى فى قطاع السلع القابلة للتداول، قد لا تؤدى المنافسة الدولية إلى المنافسة المحلية، وذلك يرجع فى جزء منه إلى الحواجز المؤسسية أمام المنافسة، مثل التنظيمات الحكومية فى أسواق المنتجات وعوامل الإنتاج التى تعوق دخول الشركات وخروجها ونموها. كما تسهل التنظيمات الحكومية المفرطة والمكلفة الفساد وتؤدى إلى نتائج عكسية فى التوزيع، وذلك بدفع العمال والشركات إلى الهروب إلى السوق غير الرسمية. وقد تخلق المؤسسات الخاصة أيضا حواجز أمام المنافسة. فعلى سبيل المثال، قد يعنى احتكار قنوات التوزيع المحلية أنه حتى عندما يكون من السهل استيراد سلعة ما بحرية، قد لا توجد رغم ذلك منافسة فى السوق المحلية على تلك السلعة.

وتشمل المؤسسات المحلية التى تنشط المنافسة قوانين المنافسة وسلطات المنافسة. فهى تتباين تباينا واضحا فيما بينها من حيث الهيكل والولاية، حتى فيما بين البلدان الصناعية - أى إنه ليس هناك مقياس واحد لا يناسب الجميع. وقد أنشأتها الحكومات لمعالجة الحواجز الخاصة أمام المنافسة فى أسواق المنتجات ولضمان عدم انحراف الأسعار أكثر من اللازم عن التكلفة فى القطاعات التى تتميز باحتكارات طبيعية. ويعانى كثير من البلدان النامية من القيود على رأس المال البشرى. وفى البلدان ذات الموارد المقيدة، قد تستفيد الحكومات من التركيز على إزالة الحواجز أمام الدخول إلى الأسواق والخروج منها، وفتح الاقتصاد للمنافسة الدولية قبل توجيه إهتمامها إلى بناء مؤسسات المنافسة، وخاصة بالنسبة لقطاعات السلع القابلة للتداول. لكن كثيرا من البلدان النامية لديها بالفعل قوانين وهيئات للمنافسة. ومن خلال تركيز جدول أعمال هذه الهيئات، يمكن زيادة فعالية هذه المؤسسات فى تنشيط المنافسة. ويجب أن تكون الأولوية بالنسبة لهيئات المنافسة عادة هى الحالات التى قد تضر بالمنافسة مثل الاتحادات الاحتكارية (الكارتيلات) وعقود التوريد والتوزيع الحصرية.

ويمكن اعتبار الإصلاح التجارى الدولى نفسه بمثابة إصلاح مؤسسى، حيث إنه يغير قواعد اللعبة بالنسبة لمن تمسهم.<sup>(١٤)</sup>

ما كانت أعباء الخروج منه مرتفعة، أو في الحالة القصوى، إذا كان الخروج منه مستحيلا<sup>(١٥)</sup>. وتشمل المؤسسات الحكومية، التي ترفع أعباء الخروج، تنظيمات سوق عوامل الإنتاج مثل تشريعات العمل، التي تجعل فصل العمال أمرا مكلفا وأحيانا مستحيلا بالنسبة للشركات (الإطار ٧-٣). وهناك مثال آخر هو قوانين الإسترداد في البلدان التي تمر بمرحلة تحول، وهي قوانين تثبط معاملات الأراضي وتصد الشركات عن الخروج من السوق وبالتالي الدخول إليها (الفصل الثاني). وقد تستمر مشروعات الأعمال غير الربحية في العمل أيضا عندما تتلقى إعانات من الميزانية أو دعما شبه ضريبي مثل القروض الميسرة أو عندما يسمح لها بتأجيل سداد الضرائب عليها أو المدفوعات الأخرى، الأمر الذي يعوق الدخول والخروج خلال هذه العملية.

إن إزالة الحواجز المؤسسية أمام المنافسة في سوق المنتجات أو التخفيف منها تشجع المنافسة مباشرة وتمارس ضغوطا على الحكومات لإزالة مظاهر الجمود في أسواق عوامل الإنتاج. وقد تؤدي مظاهر الجمود في أسواق الأراضي والعمل ورأس المال إلى رفع أعباء التكيف في الاقتصاد المحلي على سبيل المثال، مما يسبب زيادة البطالة، نظرا لتعرض الشركات لضغوط المنافسة. وليس من الأمور غير الشائعة أن نجد قيود أسواق المنتجات وعوامل الإنتاج تتعايش مع بعضها البعض<sup>(١٦)</sup>. ومن الممكن أيضا الحاجة بأن أسواق المنتجات التنافسية تسمح ببقاء القيود على سوق عوامل الإنتاج. ويورد

النامية هو التنظيمات الحكومية المنظمة لأسواق المنتجات وعوامل الإنتاج، التي قد تمنع من خروج الشركات ودخولها ونموها. أما العامل الثاني فيتمثل في الحواجز الخاصة أو "الطبيعية" أمام المنافسة في أسواق المنتجات المحلية. ويشمل ذلك احتكارات التوزيع المحلي أو الحواجز الخاصة الناشئة عن أسواق محددة النطاق، نظرا إما لعدم قابلية المنتجات للنقل أو لضعف البنية الأساسية.

### تنظيمات الدخول والخروج

قد تمنع الحكومات الشركات من الدخول إلى السوق إما من خلال القيود المباشرة على تأسيس شركات جديدة أو من خلال فرض عدد مبالغ فيه من تنظيمات الدخول. كما أن ضعف أداء أسواق عوامل الإنتاج قد يؤدي إلى منع الشركات من الدخول إلى السوق. وقد يؤدي العجز عن توفير حقوق قوية لملكية الأراضي إلى الحد من دخول الشركات إلى السوق (الفصل الثاني). كما أن ضعف أداء أسواق الائتمان الذي يؤدي إلى تقييد فرص الحصول على الائتمان بالنسبة لبعض مجموعات الشركات - وخاصة الشركات صغيرة ومتوسطة الحجم - قد يمنع كذلك دخول الشركات إلى بعض الأنشطة، الأمر الذي يقيد نمو الشركات ويحد نطاق المنافسة في سوق المنتجات (الفصل الرابع).

وقد تمنع الحكومات الشركات من الدخول عن طريق رفع أعباء الخروج. إذ تكون الشركات أقل ميلا إلى دخول سوق إذا

### الإطار ٣-٧

#### تنظيمات العمل وأوجه الجمود في سوق العمل : نموذج الهند

غيرهم (وهم الغالبية أحيانا) في القطاع الرسمي. وفي بعض البلدان، أدخلت قوانين العمل أوجه جمود واضحة إلى سوق العمل، مما ترتبت عليه نتائج عكسية بالنسبة للإنتاج والنمو.

ومن الأمثلة على ذلك الهند، حيث تبلغ تشريعات العمل ١٦٥ تشريعا (البنك الدولي - ٢٠٠٠ د)، وزاغا ١٩٩٨). وتفتح قوانين العمل الهندية مجالا واسعا لنشوب المنازعات الصناعية، وإجراءات مطولة لتسوية المنازعات الصناعية، وأحكاما غير مرنة لتغيير شروط الخدمة، وأحكاما لتشريع تدخلات الحكومة في مجالات مثل تسريح العمال وتخفيض النفقات والإغلاق. ومما يؤدي إلى تفاقم تكاثر قوانين العمل وجود تعقيدات في التعاريف، مما يجعل تفسيرها أكثر صعوبة. فهناك ١١ طريقة مختلفة لتعريف "الأجور" ويتغير تعريف "العمل" و"الموظف" و"المستخدم" تبعا للنص التشريعي.

ونتيجة لذلك، أصبح من الملامح الرئيسية في تطبيق قوانين العمل في الهند عدم توافر الوضوح بشأن حقوق والتزامات أرباب العمل والموظفين، والولع بالتقاضى، والتأخر في تسوية المنازعات. ومعظم المنازعات تستغرق تسويتها أكثر من عام، وليس من النادر أن تستغرق ٢٠ عاما. وقد أدى هذا الإطار التشريعي إلى عرقلة إعادة الهيكلة الصناعية على نطاق واسع أو الانتقال لكان آخر أو الخروج - وبالتالي الدخول إلى القطاع الرسمي - وحتى انتقال العمالة داخل المؤسسة الواحدة وحتى داخل المدينة أو البلدة الواحدة غالبا.

جميع البلدان تقريبا لديها قوانين وتنظيمات للعمل لحماية العمال، وهي تندرج في خمس فئات:

- وضع وحماية حقوق العمال، بما فيها حق تكوين الروابط والتنظيمات، وحق المساواة الجماعية، وحق الانخراط في العمل الصناعي .
- توفير الحماية للمجموعات المعرضة للمعاناة، بما في ذلك شروط الحد الأدنى لسن العمل، والمساواة في الأجور وفرص العمل والأحكام الخاصة بالنساء.
- وضع حد أدنى للأجر مقابل العمل، بما في ذلك الحد الأدنى للأجور، والحد الأدنى للمزايا بخلاف الأجور، وأجور ساعات العمل الإضافية.
- ضمان ظروف لائقة للعمل، بما في ذلك الشروط الخاصة بالصحة والسلامة المهنية، والحد الأقصى لساعات العمل.
- توفير ضمان الدخول، بما في ذلك التأمين الاجتماعي وضمان الوظائف، ومكافآت نهاية الخدمة، والأشغال العامة .

ويتضمن تقرير عن التنمية في العالم ١٩٩٥ تحليلا تفصيليا لتشريعات العمل وآثارها، ويبين أن قوانين العمل لا تحقق كلها أهدافها المقصودة. ويقترح التقرير تبسيط قوانين العمل في البلدان النامية والتركيز على قضايا حقوق الإنسان الأساسية والسلامة.

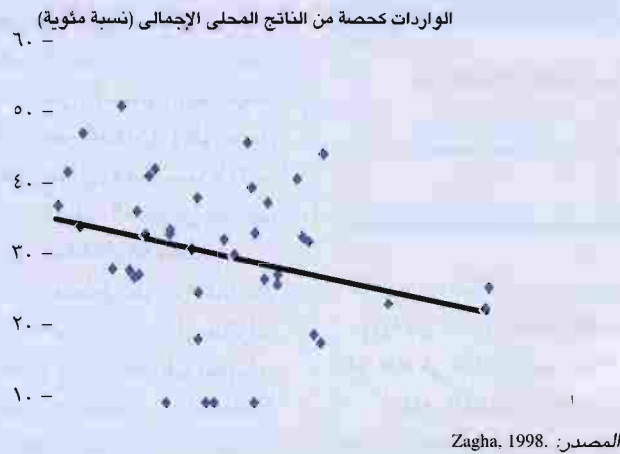
وفي البلدان النامية تؤدي قوانين العمل المقيدة بصورة مفرطة أحيانا إلى استفادة مجموعة من العمال الأفضل حالا نسبيا على حساب الحد من توظيف

## زيادة المنافسة في سوق المنتجات وزيادة مرونة سوق العمل في الهند

ومع تحرير الاقتصاد، بدأ المنتجون يواجهون المنافسة في أسواق المنتجات، مما قيد قدرتهم على تحميل المستهلكين تكاليف مزايا العمال. وجعل ذلك العمال أكثر وعياً بآثار مطالبهم على العمالة. واكتسبت الشركات مزيداً من المهارة في الالتفاف حول تنظيمات سوق العمل، وفي مقاومة ضغوط النقابات العمالية، كما انعكس في زيادة حالات وقف الإنتاج (أي قيام المديرين بوقف الإنتاج لحرمان العمال المضربين من أجورهم). وفي الوقت نفسه، انخفضت حوافز النشاط النقابي، كما انعكس في انخفاض عدد الإضرابات.

قبل أن يبدأ برنامج التحرير الاقتصادي واسع النطاق في الهند في أوائل التسعينيات، كان نظام الإنتاج الهندي يتميز بارتفاع الربح والتربح نتيجة للتراخيص الصناعية والحماية من المنافسة الأجنبية. وقد مكن هذا النظام الشركات من تحميل المستهلكين تكلفة مزايا العمال الواردة في صلب تنظيمات العمل، كما أدى إلى تآكل الحوافز لدى الشركات للتقليل من تكاليف العمالة لأدنى حد. وقد استحوذت العمالة، من خلال النشاط النقابي، على جزء كبير من الربح والتربح الذي تولد من جراء القيود على المنافسة.

المنافسة في سوق المنتجات أدت إلى زيادة عدد حالات وقف الإنتاج وانخفاض عدد الإضرابات في الهند



المناسبة للسلامة والصحة والبيئة - قد تكون مفيدة، إلا أن البعض الآخر قد لا يكون كذلك. وحتى التنظيمات المفيدة قد تمنع دخول الشركات إذا كانت مفرطة في العدد أو التعقيد أو التكلفة بالنسبة لمستوى الدخل في البلد.

وقد توصلت دراسة حديثة شملت ٨٥ بلداً، إلى أن التنظيمات قد تحدث أثراً غير مقصودة على أنشطة الأعمال أو محصلاتها. (٢٠) فعلى سبيل المثال، لم ينخفض في المتوسط، لا التلوث ولا عدد حالات التسمم العارضة (كنموذج للإصابات المتصلة بالعمل) مع زيادة عدد التنظيمات التي فرضتها الحكومات في جميع أنحاء العالم. وهذا لا يعني أن التنظيمات المفيدة اجتماعياً ينبغي إلغاؤها. ولكن ما يهم هو نوعية التنظيمات وليس كمها، إلى جانب النجاح في تنفيذها.

وقد توصلت الدراسة ذاتها إلى أن البلدان النامية عامة تتطلب إجراءات لبدء نشاط شركات جديدة أكثر مما تتطلبه البلدان الصناعية. لكن هناك استثناءات في هذا الصدد. فالملاحظ أن فرنسا لديها نفس العدد من الإجراءات مثل روسيا.

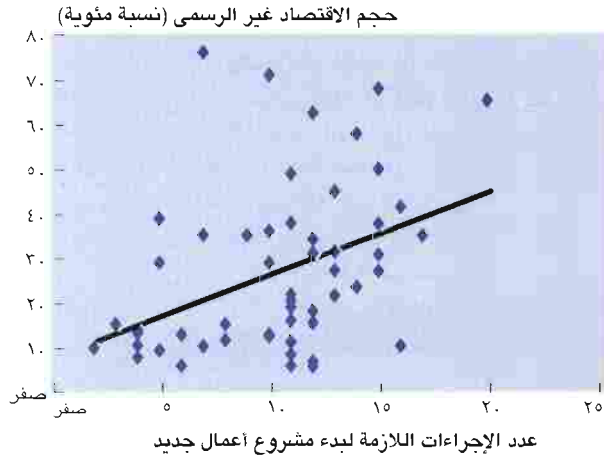
الإطار ٧-٤ مثالا يبين أن زيادة المنافسة في سوق المنتجات أدت إلى زيادة مرونة أسواق العمل في الهند. وتوجد أمثلة مماثلة في البلدان الصناعية. (١٧)

تشمل الحواجز المؤسسية التي تقيمها الحكومات أمام دخول الشركات القيود على تأسيس الشركات الجديدة. ففي كوريا على سبيل المثال، أسهمت القيود على اشتراك "الشايبول" (chaebol) في نشاط تجارة التجزئة وفرض إجراءات بيروقراطية شاقة لتقييم فتح المتاجر في خفض الإنتاجية في قطاع تجارة التجزئة في البضائع العامة. (١٨) وكانت هذه التنظيمات قد وضعت بأهداف حماية المتاجر الصغيرة، والحد من الاستهلاك، وزيادة الاستثمار في القطاع الصناعي. ورغم ذلك، فقد أدت التنظيمات إلى نتيجة غير مرغوب فيها ألا وهي منع بعض الاستثمارات المربحة وتشويه أخرى غيرها.

وقد ترفع الحكومات أيضاً تكلفة الدخول من خلال إجراءات تفرض على الشركات القيام بها لمباشرة نشاطها في البداية. (١٩) ورغم أن بعضاً من هذه الإجراءات - مثل التنظيمات

الشكل ٧-١

يزداد حجم الاقتصاد غير الرسمي تبعاً لعدد الإجراءات اللازمة لبدء مشروع أعمال جديد



المصدر: Djankov and others forthcoming. World Development Report 2002 background paper.

التقديرات كذلك إلى أن حجم اقتصاد الظل بوجه عام كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي أكبر في البلدان النامية عما هو عليه في البلدان الصناعية.

ويؤدي الاقتصاد غير الرسمي إلى زيادة المنافسة من خلال تقديم الخدمات والصناعات التحويلية صغيرة الحجم، ومن خلال تنمية الحركية (الدينامية) والقدرة على تنظيم المشروعات، وبذلك يؤدي إلى رفع الكفاءة. إلا أنه يمكن تعزيز الفوائد الإيجابية لزيادة المنافسة لو أتيح للقطاع غير الرسمي الحصول على حماية النظام القضائي الرسمي وعلى التمويل والتأمين من سوق رأس المال.

كما أن الاقتصاد غير الرسمي الأكبر حجماً له آثاره على التوزيع. ورغم أن التوظيف في القطاع غير الرسمي أفضل من عدم وجود أية وظيفة على الإطلاق، إلا أن العمال في القطاع غير الرسمي لا يتمتعون بنفس المزايا مثل التأمين الاجتماعي، وإعانات البطالة، التي يتمتع بها العمال في القطاع الرسمي. وعمال القطاع غير الرسمي من الفقراء في أغلبهم (انظر الفصل التاسع)؛ وهذا يعني أن السياسات التي تمنع نمو الشركات وتحويلها إلى القطاع الرسمي منازرة ضد الفئات الأكثر حرماناً.

### قوانين المنافسة وهيئات المنافسة

يتمثل بعض من بين أبرز أمثلة الحواجز الخاصة أمام المنافسة في سوق المنتجات في الاحتكارات والاتحادات الاحتكارية (الكارتيلات) والقيود الرأسية (ومن أمثلتها ما يبرم من عقود بين المنتجين وموزعيهم، تحظر على الموزعين توزيع منتجات

فكلاً البلدين تتطلبان ١٦ إجراء مقابل ٢٠ إجراء في بوليفيا. أما البلدان التي تتطلب أقل عدد من الإجراءات فهي جميعاً بلدان صناعية، أقلها كندا وأستراليا (إجراءان فقط).

وتندرج الإجراءات التي شملتها الدراسة إلى خمس فئات: الصحة والسلامة والبيئة والضرائب والعمالة والفرز العام، علماً بأن الفرز العام - وهو مجموعة من الإجراءات العامة التي غالباً ما يكون الغرض منها غير واضح - يعتبر بصورة نمطية أكثر هذه الإجراءات مشقة. ولاغربة في أنه كلما كثر عدد الإجراءات المطلوبة، زادت المدة اللازمة لبدء نشاط مشروع أعمال جديد وزادت التكلفة (بالنسبة لنصيب الفرد من الدخل). فموزامبيق وبوليفيا مثلاً، وهما من بين البلدان التي لديها أكبر عدد من الإجراءات، تعتبران من بين الدول التي تستغرق فيها عملية بدء نشاط شركة جديدة أكبر عدد من الأيام (١٧٤ و ٨٢ يوماً على التوالي). كما أن بدء نشاط شركات جديدة في هذه البلدان عملية باهظة التكلفة، حيث تبلغ هذه التكاليف ١١٦ و ٢٦٣ في المائة على التوالي من نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، (وقد ترتفع هذه التكاليف إلى ٣٠٠ في المائة في بعض البلدان). وعلى سبيل المقارنة، ففي كندا حيث يتطلب ذلك إجراءين فقط، يحتاج الأمر إلى يومين فقط وتكاليف تبلغ فقط ١,٤ في المائة من نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي لبدء نشاط شركة جديدة.

وكثير من هذه الإجراءات يتضمن الحصول على موافقات من مكاتب عديدة مختلفة ويتطلب إجراءات توثيق رسمية في خطوات مختلفة أو فحوص مرهقة وشاقة بصورة مفرطة تشترطها تنظيمات الضرائب وغيرها من التنظيمات. ويعني هذا ضمناً أن بدء أنشطة جديدة أكثر تكلفة بالنسبة للشركات في البلدان النامية مما هو عليه الحال في البلدان الصناعية. أما في البلدان الصناعية التي توجد بها إجراءات أكثر، فإن تأثير زيادة التنظيمات يقابله وجود إدارة أكثر خضوعاً للمساءلة وأكثر شفافية، ومعلومات ووسائل أفضل لتنفيذ القوانين. وقد تبين أن تنظيمات الدخول تقلل من المنافسة في الأسواق المحلية، خاصة في البلدان الكبيرة، حتى عندما يكون البلد منفتحاً على التجارة الدولية.<sup>(٢١)</sup>

ويرتبط عدد الإجراءات بتضخم الاقتصادات غير الرسمية وارتفاع مستوى الفساد (انظر الشكلين ٧-١ و ٧-٢). وقد أثبتت دراسات كثيرة أن التنظيمات المفرطة لسوق المنتجات والعمل تحمل الشركات على نقل أنشطتها إلى السوق غير الرسمية، تفادياً للتكاليف المرتفعة لممارسة النشاط التجاري وتوظيف العمالة في القطاع الرسمي.<sup>(٢٢)</sup> ويتبين من تقديرات حجم الاقتصاد غير الرسمي ونسبة العمال المشغولين فيه أن كليهما استمر في النمو على مدى العقد الماضي في كثير من البلدان التي تمر بمرحلة انتقال وبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ومما كان يدفع هذه العملية، زيادة النشاط التنظيمي للدولة، وتنظيمات أسواق العمل، وزيادة أعباء النظام الضريبي، ومدفوعات التأمين الاجتماعي.<sup>(٢٣)</sup> وتشير هذه



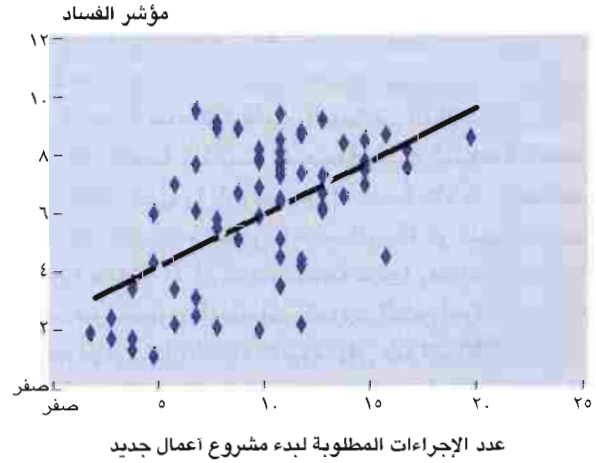
استجابة للأزمات الاقتصادية، أو بسبب الضغوط الدولية، التي قد تكون أو لا تكون مدفوعة بالآزمات. ففي الولايات المتحدة، تم إدخال قانون شيرمان لمكافحة الاحتكار مثلاً، بغرض كبح قوة مجموعة الشركات الكبرى متعددة الأنشطة العاملة في البلاد في ذلك الوقت. وقامت السويد بإدخال قانون منع الاحتكار في ١٩٢٥ بسبب قلقها إزاء انتهاكات الاتحادات الاحتكارية. وقامت الدانمرك وهولندا والنرويج تدريجياً بتحويل قوانينها القديمة للرقابة على الأسعار أو تنظيم الاتحادات الاحتكارية إلى لوائح داخلية من النوع الذي يمنع الاحتكار ويحمي المنافسة، وأيضاً استجابته للتركز المتزايد في أواخر العشرينيات وأوائل الثلاثينيات.

أما فرنسا وإندونيسيا ورومانيا فتتمثل أمثلة للبلدان التي أدخلت قوانين المنافسة استجابة لآزمات اقتصادية. ففي فرنسا، قامت الحكومة بتقنين أول إجراء حديث لها لمنع الاحتكار وهو مرسوم ١٩٥٣ استجابة للآزمة الاقتصادية - بما تضمنته من مشكلات التضخم في أعقاب الحرب العالمية الثانية والحرب الكورية، والحاجة إلى جذب الاستثمار الأجنبي المباشر والتصور بأن الممارسات المقيدة، خاصة في قطاع التوزيع، كانت تعرقل انتعاش الاقتصاد. وفي فترة أحدث، أدت الآزمات الاقتصادية في إندونيسيا ورومانيا إلى إدخال قوانين المنافسة كجزء من برامج التثبيت والإصلاح الاقتصادي الشامل. وفي هاتين الحالتين، مارست وكالات التنمية والإقراض الدولية، مثل البنك الدولي، ضغوطاً لتطبيق قوانين المنافسة.

أما اليابان وألمانيا ومعظم بلدان وسط وشرق أوروبا فتقدم أمثلة للبلدان التي أدخلت قوانين المنافسة بسبب الضغوط الدولية. فقد سنت اليابان وألمانيا تشريعات لمنع الاحتكار في أعقاب الحرب العالمية الثانية رغم الاعتراضات المحلية. وقد تم سن كل من قانون منع الاحتكار الياباني وقانون منع الاتحادات الاحتكارية ومنع التركيز الألماني كليهما في عام ١٩٤٧. وجرى تعديلهما بصورة كبيرة بموجب تشريعات لاحقة، ابتعدت بها عن أصولها الأمريكية إلى نظم اعتبرت أكثر ملائمة للظروف المحلية، وخاصة من خلال درجة أعلى من التسامح مع بعض أنواع أنشطة الاتحادات الاحتكارية. وبالمثل، فإن بلدان وسط وشرق أوروبا، التي كانت ترمي إلى الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي - في أعقاب انهيار سور برلين في ١٩٨٩، بدأت في إصدار تشريعات لمكافحة الاحتكار، تحت بعض الضغوط من المفوضية الأوروبية. وقام معظم تلك البلدان في وقت لاحق بتعديل قوانينها للإفصاح صراحة عن مسائل كان مستشاروها في الأصل يعتبرونها من المسلمات ضمناً. وبمعنى آخر، كانت هذه البلدان تفتقر إلى الإطار القانوني الداعم لسياسة المنافسة، وكان هناك فهم مغاير لنطاق القانون. فعلى سبيل المثال، كان من الضروري توضيح السلطة القانونية لإحدى هيئات مكافحة الاحتكار للتوصل إلى اتفاق مع طرف من القطاع الخاص لتسوية إحدى القضايا. وكانت تلك على وجه الخصوص، هي

الشكل ٧-٢

يتزايد الفساد تبعاً لعدد الإجراءات اللازمة لبدء نشاط مشروعات أعمال جديدة



المصدر: Djankov and others forthcoming, World Development Report 2002 background paper.

الشركات المنافسة). وقد تنشأ حواجز الدخول «الطبيعية» عن الأسواق المحددة النطاق أو خدمات البنية الأساسية أو الاحتكارات الطبيعية. ويمكن للحكومات معالجة الحواجز الطبيعية أمام المنافسة في سوق المنتجات باستخدام قوانين المنافسة وهيئات المنافسة.

بناء مؤسسات المنافسة. كانت كندا والولايات المتحدة من بين أولى البلدان في إدخال قانون المنافسة في عامي ١٨٨٩ و ١٨٩٠ على التوالي. كما قام كثير من البلدان الأوروبية بإدخال قوانين المنافسة خلال الخمسينيات من القرن الماضي بعد الحرب العالمية الثانية. أما معظم البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقال فلم تدخل قوانين المنافسة حتى التسعينيات. وهناك الآن حوالي ٩٠ بلداً لديها قوانين سارية للمنافسة، إضافة إلى عدة بلدان أخرى، منها الصين وجمهورية مصر العربية وجمهورية مقدونيا التي كانت تابعة ليوغوسلافيا السابقة تجرى فيها صياغة ومناقشة قوانين المنافسة. إلا أن تنفيذ قوانين المنافسة في كثير من البلدان النامية - وخاصة في البلدان منخفضة الدخل - لا يجرى بنشاط كبير. وذلك يرجع جزئياً إلى حداثة العهد بهذه القوانين جزئياً إلى عدم توافر المؤسسات التكميلية التي قد تسهل تنفيذ القوانين، مثل المحاكم أو نظم راسخة جيداً لتجهيز المعلومات للجهة المنظمة.

وقد أدخلت الحكومات قوانين المنافسة وهيئات المنافسة لتنفيذها، بسبب قلقها إزاء مسلك الشركات المناوئ للمنافسة،

١-٧). ومعظم أقطار منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تعرف الهيمنة تعريفا نوعيا. كما تعرف أقطار عديدة من أمريكا اللاتينية الهيمنة تعريفا نوعيا. إلا أن بلدانا نامية أخرى تميل إلى استخدام مراجع ومقاييس نوعية. وحتى رغم اختلاف العمليات التنافسية في صناعات مختلفة، كان هناك بلد واحد من البلدان التي شملها المسح - وهي تنزانيا - هو الذي لديه مواصفات منفصلة لمقاييس الهيمنة في القطاعات المختلفة.

ونظرا لأهمية المنافسة المحتملة وكذلك المنافسة الفعلية، والاختلافات حول ما يلزم لضمان المنافسة بناء على خصائص الصناعة، فإن النهج النوعي لتحديد الهيمنة هو النهج المناسب بصورة مثالية. إلا أن تقييم الهيمنة نوعيا يعد إجراء صعبا، يتطلب قدرة متطورة للمعلومات والموارد البشرية، وكلتاهما قد لا تتوفران في بلدان نامية كثيرة. وفي هذه الحالات، قد تقدم المقاييس النوعية معلومات مهمة. ويجب أن تكون الأولويات بالنسبة للبلدان النامية في تنشيط المنافسة هي تحرير التجارة الدولية وتخفيض حواجز الدخول والخروج التي تقيمها الحكومات في أسواق المنتجات. وأولوية بناء مؤسسات المنافسة أقل أهمية بالنسبة لبلدان كثيرة. إلا أن عددا كبيرا من البلدان قد أخذت بالفعل بقوانين وهيئات للمنافسة. وتتمثل المسألة في هذه البلدان في كيفية زيادة فاعلية هذه المؤسسات في تعزيز المنافسة في الأسواق.

**الاتحادات الاحتكارية (الكارتيلات).** هناك طريقتان رئيسيتان للتعامل مع الاتحادات الاحتكارية في قانون المنافسة. أولاهما التعامل معها باعتبارها كيانات غير شرعية، بما يعني أن الممارسات من قبيل تثبيت الأسعار وغيرها من التصرفات المتصلة بالاتحادات الاحتكارية تنتهك القانون، بصرف النظر عن القوة السوقية للمشاركين فيها، أو دوافعهم أو ما يطرح من مبررات لأعمالها. وتوجد هذه المعاملة الصارمة للاتحادات الاحتكارية في ١٣ من البلدان الخمسين التي شملها المسح، بما فيها الولايات المتحدة. أما الطريقة الثانية فتتمثل في استخدام التحليل وفقا للقواعد العقلية، بمعنى أن يترك لهيئات المنافسة أمر إثبات الآثار الاقتصادية الضارة للاتحادات الاحتكارية. وهذه الطريقة الأقل صرامة للتعامل مع الاتحادات الاحتكارية موجودة في معظم البلدان. ويتضمن قانون الاتحاد الأوروبي للمنافسة حظرا تلقائيا على الممارسات والاتفاقات غير التنافسية. ويترك لهيئات المنافسة أو المحاكم الوطنية أمر إثبات ما يعد خرقا للقانون وأن التصرف (في حالة الاتفاقات) لا يبرر الإعفاء.

**تنفيذ القوانين.** إضافة إلى الاختلافات في قانون المنافسة، تحدد الاختلافات في التنفيذ طرق معالجة البلدان للمنافسة. (٢٤) ويعتبر نظاما الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، اللذان جرى نقلهما إلى كثير من البلدان النامية، هما النظامان الرئيسيان السائدان. ويتمثل الفارق الكبير بين نظامي الولايات المتحدة والمفوضية الأوروبية فيما يتعلق بإنفاذ بالنسبة للاتحادات

القضية التي كان على الطرف الخاص فيها أن يدخل فيها في عملية إدارية رسمية أو تنفيذية داخل هيئة المنافسة أو أمام المحاكم.

أما الاتحاد الأوروبي فهو حالة فريدة من نوعها. فلدى الدول الأعضاء بالاتحاد تشريعات جماعية ووطنية لمنع الاحتكار، علما بأن نظام المنافسة الخاص بالاتحاد الأوروبي يدخل في صلب القوانين الوطنية لكل دولة عضو في الاتحاد على حده. والمحور الرئيسي لنظام الاتحاد الأوروبي للمنافسة - والوارد ضمن مواد معاهدة روما، وتقوم بتنفيذه المفوضية الأوروبية، يتمثل في التكامل الاقتصادي بين البلدان الأعضاء. لذلك فإن أخطر المحظورات تتعلق بالممارسات التي قد تخلق أو تبقى على التفتت على أساس خطوط وطنية، مثل القيود الرأسية الخاصة ببلدان معينة والقيود على استخدام الملكية الفكرية.

**التباين في قوانين المنافسة ومفاهيم تنفيذها.** تبين من مسح لقوانين المنافسة في ٥٠ بلدا، أجرى لهذا التقرير، أن هناك مفاهيم مختلفة للمنافسة في جميع البلدان. وينعكس ذلك في عنصرين رئيسيين من عناصر قانون المنافسة: ما الذي يمثل الهيمنة - هل هو قدرة شركة ما على السيطرة من جانب واحد على السعر والنتائج في السوق - وكيف تتعامل البلدان مع الاتحادات الاحتكارية. كما تنعكس الاختلافات أيضا في طريقة تنفيذ قوانين المنافسة.

الهيمنة. يبين المسح أن هناك ٢٨ من ٥٠ بلدا لديها تعريفات نوعية للهيمنة، بينما يستخدم باقي البلدان وعددها ٢٢ بلدا طائفة واسعة ومتنوعة من حصص السوق كمرجع ومقياس. (الجدول

## الجدول ١-٧

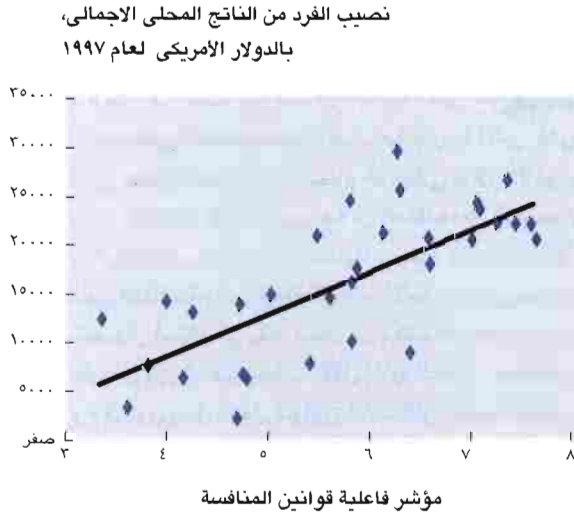
### مراجع ومقاييس هيمنة سوق المنتجات في قوانين المنافسة حول العالم

مجموعة البلدان	حصة الشركة من السوق
البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقال	
شرق آسيا	٥٠-٧٥ في المائة
شرق أوروبا ووسط آسيا	٣٠-٤٠ في المائة
أفريقيا	٢٠-٤٥ في المائة
البلدان الصناعية	
الولايات المتحدة	ثلثان أو أكثر
الاتحاد الأوروبي	٤٠-٥٠ في المائة

المصدر: Competition laws, national competition authorities. American Bar Association Antitrust Section. 2001. "Competition Laws Outside the U.S." Chicago.

## الشكل ٧-٣

تزايد فاعلية قانون المنافسة مع زيادة دخل الفرد



المصدر: For index of effectiveness of competition law, World Competitiveness Yearbook (2000); for per capita GDP, World Bank data.

بناء مؤسسات للمنافسة أكثر فاعلية. تتباين فاعلية قوانين المنافسة وهيئات المنافسة في تنشيط المنافسة الشريفة تباينا شديدا في جميع أنحاء العالم. وتشير النتائج التي تمخضت عن المسح الذي أجرى لهذا التقرير إلى أنه كلما ارتفع دخل الفرد في بلد ما، زادت فاعلية قانون المنافسة (الشكل ٧-٣). وكلما طالت مدة بقاء هيئة المنافسة في موقعها، ازدادت فعاليتها، نظرا لأهمية التعلم بالممارسة. ويبلغ عمر هيئات المنافسة في المتوسط في البلدان الصناعية التي شملها المسح ٢٧ عاما، بينما يبلغ ١٠ أعوام في البلدان النامية. أما هيئات المنافسة في البلدان الصناعية فهي أكثر فاعلية بنسبة ٤٠ في المائة في المتوسط من هيئات المنافسة في البلدان النامية. وذلك وفقا لمؤشر فاعلية قوانين المنافسة الوارد في الكتاب السنوي للمنافسة العالمية لعام (٢٠٠٠) الذي يعتمد على مسوحات للإدارة العليا والوسطى للشركات في كل بلد (٢٦). وهذا أمر لا غرابة فيه، إذ أن بناء المؤسسات كما يؤكد هذا التقرير في جميع أقسامه، يتطلب وقتا وموارد.

وإلى جانب هذين العاملين، فثمة كثير من الإجراءات التي يمكن للحكومات أن تتخذها لبناء قوانين وسلطات أكثر فاعلية للمنافسة. وتحتاج هيئات المنافسة إلى صلاحيات قانونية لإجبار الشركات على تقديم المعلومات اللازمة. ويلاحظ مثلا أن أول قانون للمنافسة في فنزويلا لم يمنح هيئة المنافسة مثل هذه الصلاحيات، مما أدى إلى تفويض قدرة هذه الهيئة على أداء وظائفها بصورة خطيرة. وتحتاج هيئات المنافسة إلى صلاحيات

## الإطار ٧-٥

الفوارق بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي في قانون المنافسة ووسائل تنفيذه

تتبع الفروق بين قوانين المنافسة في الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي ووسائل تنفيذها من اختلاف أهدافهما.

ففي الولايات المتحدة، صممت سياسة منع الاحتكار أساسا لحماية رفاهية المستهلك وإنتاج تشكيلة متنوعة من المنتجات بأسعار معقولة. وهناك عنصر متواضع من الإنصاف (أي حق الشركات في التحرر من الإنعاز) والعداء للتركيز الشاسع في القوة الاقتصادية. ويتمثل الافتراض الكامن وراء إنشاء وكالات الولايات المتحدة لتنفيذ القوانين في أن السوق التنافسية القوية تتمتع تلقائيا بالكفاءة.

وعلى النقيض من ذلك في الاتحاد الأوروبي، يمثل الهدف المهيمن لسياسة المنافسة في التكامل الاقتصادي بين الدول الأعضاء، الذي يرتبط ارتباطا وثيقا بمبدأ حرية تنقل السلع والخدمات بين الدول الأعضاء. كما أن الاتحاد الأوروبي يراعي الفرص التنافسية للشركات الصغيرة والمتوسطة، بما يرفع من المستوى الاقتصادي للبلدان الأقل حظا من الثراء، والأفكار العامة "للإنصاف". كما أن البلدان الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ترى أن المشروعات المشتركة وعمليات الاندماج وغيرها من أوجه التعاون قد تكون ضرورية لتعزيز التطور التكنولوجي والسماح بالتالي للشركات الأوروبية بالمنافسة بكفاءة في الأسواق العالمية. وتوجد رغم ذلك توجيهات إرشادية صارمة لها.

وعلى النقيض من تشريعات الولايات المتحدة، يركز نظام الاتحاد الأوروبي للمنافسة أيضا على أهداف الإنصاف مثل العمالة والتدابير التي تشجع التعاون بين المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

المصدر: Graham and Richardson 1997.

الاحتكارية في مستويات التنفيذ وطبيعته. ففي الولايات المتحدة يواجه تثبيت الأسعار وغيره من التصرفات الاحتكارية عادة بعقوبات جنائية، مع احتمال فرض غرامات وتعويضات كبيرة للأطراف المتضررة. وتخصص وزارة العدل الأمريكية طاقما كبيرا من الموظفين في مقرها الرئيسي وفي مكاتبها الإقليمية في المدن الكبرى للكشف عن الاتحادات الاحتكارية التي تتحدى القانون. أما الجهاز الوظيفي في المفوضية الأوروبية لمعالجة قضايا الاتحادات الاحتكارية فهو أصغر كثيرا، ولكنه يتعاون مع موظفي الدول الأعضاء في هذا الصدد. ولا يوجد في المفوضية جهاز تحريات، ونتيجة لذلك، فعادة ما يتم التحري عن الاتحادات الاحتكارية فقط في حالة تقديم شكوى بذلك (٢٥).

وقد يكون ضعف تنفيذ الأحكام القضائية بالنسبة للاتحادات الاحتكارية في جزء منه إرثا من الماضي. فقبل معاهدة روما لعام ١٩٥٧، التي شرعت قانون المنافسة الأوروبي، كانت الاتحادات الاحتكارية أمرا معتادا في أوروبا. كما أن الفوارق في معاملة الاتحادات الاحتكارية بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي تعكس الفوارق العامة في أهدافهما من سياسة المنافسة. (الإطار ٧-٥). وهذه الفوارق مهمة بالنسبة للبلدان النامية، التي أقامت مؤسساتها وفق نموذج مؤسسات الولايات المتحدة أو الاتحاد الأوروبي.

تنشيط المنافسة. ويجب أن تكون قرارات هيئات المنافسة متاحة للجمهور. ذلك أن إتاحة قرارات المنافسة للجمهور أثرا رادعا على ما قد يحدث من انتهاكات محتملة في المستقبل لقانون المنافسة، وهذا من شأنه أن يسهم في تنشيط فاعلية القانون، وقد يسهم أيضا في ضمان نزاهة الإجراءات من خلال توفير وسائل التدقيق والموازنة. ومن أهم العناصر التي تكمن وراء فاعلية قوانين المنافسة - مثلما هو الحال بالنسبة لأية مؤسسات - إدراك أهمية القانون والاستعداد لتنفيذه من جانب كل من الحكومة والمجتمع المدني بأسره.

وعلى ضوء قيود الموارد البشرية في البلدان النامية، فقد ترى تلك البلدان التي لديها بالفعل هيئات للمنافسة، أن تركز جهودها على قضايا مثل الاتحادات الاحتكارية وعقود التوريد والتوزيع الحصرية. وهناك قضايا أخرى أكثر تعقيدا ولكنها أقل حسما مثل التمييز في الأسعار أو التسعير الحارق أو ما يطلق عليه حرق الأسعار (أي طرح أسعار أقل من التكلفة لطرد المنافسين) أو حالات القيود الرأسية المعقدة (مثل أساليب التحميل، حيث لا يمكن شراء منتج ما من مورد ما إلا إذا تم شراء منتجات مرتبطة به من نفس المورد). وعلاوة على ذلك، فإن هذه القضايا تنهك قدرات هيئات المنافسة حتى في البلدان الصناعية.

### المنافسة الدولية

يلعب الانفتاح على الأسواق الدولية دورا مركزيا في تنشيط المنافسة في الأسواق المحلية. فالواردات من شأنها إدخال ضغوط المنافسة الدولية مباشرة إلى الأسواق المحلية. وهذا الضغط يتم أيضا إدخاله بصورة غير مباشرة من خلال الصادرات، حيث يتعين على الشركات المحلية التنافس في الأسواق العالمية.

وهناك كم كبير من الأبحاث التجريبية القائمة على بيانات عن الاقتصاد الكلي (على مستوى الشركة أو المصنع) ويقدم الدليل على أن تحرير التجارة يؤدي إلى زيادة المنافسة، ويؤدي بالتالي إلى زيادة الكفاءة ونمو الإنتاجية.<sup>(٢٨)</sup> ويتبين من دراسات الحالات أن المنافسة الدولية، حتى في دولة صناعية كبيرة مثل الولايات المتحدة، ترفع الإنتاجية. وتعد إحدى هذه الدراسات مقارنة بين الإنتاجية في ألمانيا واليابان والولايات المتحدة تنتهي إلى أن المنافسة الدولية لها تأثير أكبر من المنافسة الإقليمية أو المنافسة المحلية في رفع الإنتاجية، حيث إن المنافسة الدولية تعرض البلدان لأكفأ تقنيات الإنتاج.<sup>(٢٩)</sup> وقد أجريت مؤخرا دراسة تجريبية عبر قطرية أثبتت أن الانفتاح ينشط الأسواق المحلية التنافسية، الأمر الذي يقاس بتقديرات متوسط الهوامش بين السعر و التكلفة على مستوى الاقتصاد كله. (الشكل ٧-٤).<sup>(٣٠)</sup> وعلاوة على ذلك، فإن هذا البحث التجريبي

قانونية للتنفيذ، حتى تتمكن الهيئة من اتخاذ قرارات بشأن قضايا المنافسة، دون إحالة القضايا الأبسط إلى المحاكم. ويصدق هذا حتى في البلدان التي يكون فيها أداء المحاكم جيدا، نظرا لتوافر الخبرة الفنية لدى هيئة المنافسة لاتخاذ القرارات. أما في البلدان التي لا يكون فيها أداء المحاكم جيدا، كما هو الحال في كثير من البلدان النامية، فإن منح هيئات المنافسة صلاحية للتنفيذ مسألة حاسمة بدرجة أكبر. ففي هنغاريا على سبيل المثال كان النظام القضائي خلال الأعوام الأولى لفترة الانتقال بطيئا إلى درجة أن المتقاضين المبدعين بدأوا في البحث عن وسائل لرفع قضاياهم بحيث يتم النظر فيها وفقا لقانون المنافسة وليس وفقا للقوانين الأخرى، حتى يتسنى لهم استصدار أحكام في وقت مبكر من مكتب المنافسة. وفي الهند كان من بين المقترحات، الأقل إثارة للجدل، لصياغة مشروع قانون يحل محل قوانين الاحتكار والممارسات التجارية، هو أن يتم النظر في القضايا الجديدة أمام محكمة خاصة جديدة تلتزم بمدة زمنية محددة، بدلا من اللجوء إلى المحاكم (العادية) أو الانتظار في طوابير خلف قضايا المنافسة القديمة التي تنتظر البت فيها. ويقتضى الأمر أن تخضع هيئات المنافسة للمساءلة، وأن تتوافر وسائل التدقيق والموازنة على هذه الهيئات. ومن الجائز السماح بالاستئناف أمام محاكم أعلى درجة، خاصة بالنسبة للقضايا الأكبر.

وعلى الحكومات أن تضمن استقلالية هيئة المنافسة. ومن المقترحات المطروحة أن يتم تعيين رئيس الهيئة من قبل لجنة أو من قبل البرلمان بدلا من رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء. وهناك اقتراح آخر بأن تكون هيئة المنافسة مستقلة عن أية وزارة بالحكومة وأن يكون لها ميزانية خاصة بها. وقد يكون استقلال هيئات المنافسة عن وزارات الحكومة أكثر أهمية في البلدان النامية عنه في البلدان الصناعية حيث تتوافر وسائل أكثر للتدقيق والموازنة ضمن النظم السياسية، وحيث تحمي الشفافية الأكبر، استقلال هيئات المنافسة. ومن بين البلدان التي شملها المسح، فإن لدى ٦٣ في المائة من البلدان الصناعية هيئات منافسة مستقلة عن أية وزارة، مقابل ٥٩ في المائة في البلدان النامية.

وتحتاج هيئات المنافسة إلى ميزانيات وأجهزة وظيفية كافية لأداء وظائفها. ويزيد عدد الموظفين في هيئات المنافسة في البلدان الصناعية في المتوسط بنسبة ٧٥ في المائة (بالنسبة لحجم الاقتصاد) عما هو عليه في البلدان النامية. وعلى سبيل المثال، تضم هيئات المنافسة في كولومبيا وبيرو أقل من ستة مهنين يتعاملون مع حالات منع الاحتكار.<sup>(٣١)</sup>

ويجب أن تتمتع هيئة المنافسة والقطاع الخاص بصلاحية رفع القضايا. ففي تونس مثلا، لا يجوز رفع القضايا إلا من جانب الوزارة. وإذا كانت الحكومة هي القوة الفاعلة الوحيدة التي لها هذه السلطة، فقد يقوض ذلك فاعلية قانون المنافسة في



## الإطار ٦-٧

## انفتاح التجارة والتغير المؤسسي: أسواق المنتجات فى الهند

كان الاقتصاد الهندى قبل التسعينيات من أكثر الاقتصادات التى تتمتع بالحماية فى العالم، وكان يدعمه نظام صارم شديد التقييد للترخيص الصناعى ينظم دخول الشركات إلى السوق وخروجها منها. ومنذ أوائل التسعينيات اضطلعت الهند ببرنامج إصلاحى واسع النطاق، تضمن تحريراً للتجارة على نطاق كبير. وظلت القيود من مختلف الأنواع قائمة فى الاقتصاد. وكانت صناعة الملابس من أكثر الأمثلة تشدداً، إذ كانت تخضع لقانون الصناعات الصغيرة، الذى يقصر الإنتاج على الشركات الصغيرة فيما يزيد على ١٠٠٠ منتج. وإلى جانب قصر إنتاج الملابس على الشركات الصغيرة فى قطاع الملابس، فقد وضع القانون سقفا للاستثمار الأجنبى المباشر فى هذه الصناعة بنسبة ٢٤ فى المائة فقط من إجمالى حقوق المساهمين.

وبسبب عضويتها فى منظمة التجارة العالمية (وتحسباً لإلغاء الحصص التى تحددها البلدان الصناعية على واردات الملابس وفقاً لاتفاقية المنسوجات متعددة الألياف) اتخذت الهند فى عام ٢٠٠٠ خطوة رئيسية فى سبيل تحرير قطاع الملابس، حيث قامت باستبعاد الملابس من قائمة الصناعات المشمولة بقانون الصناعات الصغيرة، وألغت القيود على الاستثمار الأجنبى المباشر. والهدف من هذا التغيير فى السياسات - الذى يسمح للاستثمار بتوسيع نطاق الإنتاج - هو تمكين صناعة الملابس الهندية من زيادة قدرتها على المنافسة فى السوق العالمية.

المصدر: Kathuria, Martin, and Bhardwaj 2000.

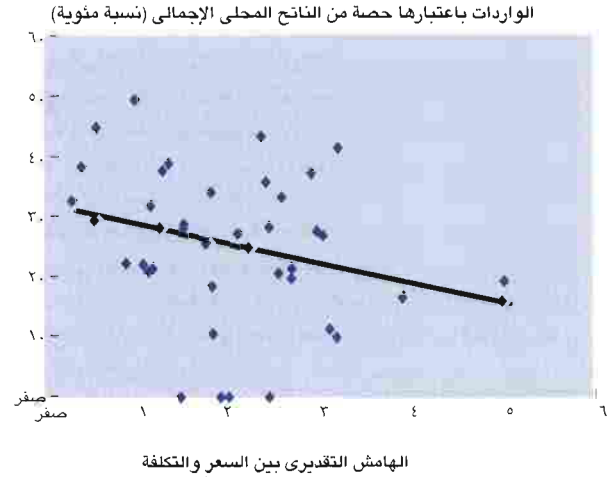
إلى نتائج عكسية فى مجال التوزيع<sup>(٣٤)</sup> وعلى وجه الخصوص، قد تسقط بعض شرائح السكان بصفة مؤقتة فى هوة البطالة والفقر. وتعمل الأسواق المرنة للمنتجات والعمل على تخفيض أعباء التكيف (انظر المناقشة الواردة أعلاه). وتتضمن التدابير الأخرى لمعالجة تكاليف التكيف المشار إليها، شبكات الأمان، وفقاً لما ورد فى تقرير عن التنمية فى العالم ٢٠٠٠ / ٢٠٠١.

وتحظى مزايا المنافسة الدولية الآن بقبول واسع بين أوساط صانعي السياسات. وبناءً على ذلك، قامت الحكومات فى أنحاء واسعة من العالم بإجراء تخفيضات بارزة فى الحواجز الجمركية وغير الجمركية أمام السلع خلال الثمانينيات والتسعينيات، رغم أن المجال لا يزال واسعاً لإجراء مزيد من التخفيض فى الحواجز الجمركية وغير الجمركية فى كثير من البلدان (الإطار ٧-٧). وقد ساعدت منظمة التجارة العالمية وسلفها الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة (الجات) فى تحقيق مكاسب فى تحرير التجارة من جانب واحد من خلال مفاوضات متعددة الأطراف. (يتضمن تقرير عن التنمية فى العالم ١٩٩٩/٢٠٠٠ مناقشات تفصيلية عن دور منظمة التجارة العالمية.)

وبالإضافة إلى إجراء مزيد من التخفيضات فى الحواجز الجمركية وغير الجمركية فى كل من البلدان الصناعية والنامية،

## الشكل ٤-٧

## الانفتاح يقلل من الهوامش بين السعر والتكلفة



ملاحظة: هناك أربع ملحوظات تضم قيماً قصوى لم تدرج ضمن الرسم  
المصدر: Hoekman and others 2001. World Development Report 2002 background paper.

يثبت أن أثر الانفتاح على رفع الأسعار يكون أقل فى البلدان الكبيرة. كما توجد أدلة عبر قطرية على أن الانفتاح يعزز النمو الاقتصادى من خلال الواردات التى تتضمن التكنولوجيا، ونظر لأن زيادة حجم السوق المحتملة من شأنه زيادة عوائد الابتكار<sup>(٣٥)</sup> ويتبين من الأدلة أن النمو الاقتصادى يؤدى إلى تخفيض أعداد الفقراء، مما يوحي بأن الانفتاح فى المتوسط يخفض الفقر<sup>(٣٦)</sup>.

والتجارة الدولية مفيدة بوجه خاص فى تنشيط الأسواق التنافسية فى البلدان النامية، حيث توجد صعوبات فى المعلومات وعدم تنفيذ العقود بصورة ملائمة، وقيود على رأس المال البشرى. وهذه الظروف تعنى ضمناً أنه قد يكون من الأسهل استخدام وسيلة لتنشيط المنافسة تعتمد بصورة حازمة على قواعد، مثل التجارة الدولية، بالمقارنة إلى وسيلة مثل قانون المنافسة الذى يتطلب تحريات ومحاكمات.

كما تفرض التجارة الدولية ضغوطاً على الحكومات لمعالجة الحواجز المؤسسية أمام المنافسة فى أسواق المنتجات وعوامل الإنتاج المحلية، لأن هذه الحواجز تقوض قدرة الاقتصاد المحلى على التجاوب مع المنافسة الأجنبية. وتقدم الهند مثالاً طيباً لدور التجارة الدولية فى تحرير التنظيمات المحلية المنظمة لدخول الشركات إلى السوق. (الشكل ٦-٧). وفى أمريكا اللاتينية، ترافق الإصلاح التجارى مع إصلاحات سوق العمل لتيسير التكيف مع التكامل العالمى<sup>(٣٧)</sup>.

وبينما يمنح تحرير التجارة فوائد المنافسة المعززة والنمو، فإن الإصلاحات التجارية، شأنها شأن أية إصلاحات، قد تفضى

## منافع تحرير أسواق البلدان الصناعية بالنسبة للزراعة والمنسوجات

أسواقها. وحتى يتسنى للبلدان النامية كسب منافع ملموسة، يتعين توسيع حرية الدخول إلى الأسواق، بحيث تشمل جميع المنتجات، من جانب الاتحاد الأوروبى والولايات المتحدة واليابان وكندا (بلدان المجموعة الرباعية)، وفى الوقت نفسه، فإن هذا يشي بالتقدم فى تحرير فرص وصول البلدان النامية للأسواق. ووفقا لتقديرات البنك الدولى، فإن مبادرة الولايات المتحدة بشأن أفريقيا، مثلا، لن تؤدي إلى زيادة صادرات أفريقيا إلا بنسبة ٠,١ فى المائة فقط. وسوف تتضاعف الزيادة إلى ٠,٢ فى المائة لو قامت الولايات المتحدة بتوسيع فرص الدخول إلى أسواقها دون رسوم بحيث تشمل جميع المنتجات. وسوف تزيد صادرات أفريقيا بما يصل إلى ٥ فى المائة (أو مليار دولار) لو قامت جميع دول المجموعة الرباعية الأخرى بتوسيع فرص الدخول إلى أسواقها دون رسوم بحيث تشمل جميع المنتجات.

وحتى بعد إلغاء حصص اتفاقية المنسوجات متعددة الألياف، مازالت البلدان النامية تواجه رسوما جمركية كبيرة على صادراتها من المنسوجات والملبوسات بسبب بعض الحدود القصوى للتعريف الباقية (وهى الرسوم الجمركية التى تبلغ ١٥ فى المائة فما فوقها)، والتى توارت بسبب الرسوم منخفضة المتوسط التى تفرضها البلدان الصناعية على الدول الأولى بالرعاية. وتوحى تقديرات البنك الدولى بأن منح البلدان النامية حرية الدخول إلى أسواق الولايات المتحدة سوف يؤدي إلى زيادة إجمالي صادرات البلدان النامية بحوالى ٥ فى المائة. وتوجد الحدود القصوى للتعريف أيضا فى كندا واليابان، وتطال ١٠ و ٣ فى المائة من إجمالي صادرات البلدان النامية على التوالي.

المصدر: Hoekman, Ng, and Olarreaga 2001; Ianchovichina, Mattoo, and Olarreaga 2001.

إن منافع تحرير التجارة بالنسبة للبلدان النامية سوف تتعزز بصورة كبيرة لو خفضت البلدان الصناعية أيضا حواجزها الجمركية وغير الجمركية، خاصة أمام الزراعة والمنسوجات. وقد كان لزاما على اتفاقيات جولة أوروغواي فى هذه المجالات رغم ذلك أن تحقق منافع للبلدان النامية. وما قامت به البلدان الصناعية من استبدال الحصص برسوم جمركية على المنتجات الزراعية طبقا لاتفاقية الزراعة لم يؤد إلا إلى تخفيض هامشى فى حماية الزراعة (بل أدى فى بعض الحالات إلى زيادة وسائل الحماية). ونظرا لتعقيدات الاتفاقية، فقد ارتفع دعم البلدان الصناعية للزراعة من ٣١ فى المائة من إجمالي متحصلات الزراعة فى ١٩٩٧ إلى ٤٠ فى المائة فى ١٩٩٩، دون أن يشكل ذلك خرقا لاتفاقية جولة أوروغواي. وسوف يتعين على البلدان الصناعية أن تحرر حتى عام ٢٠٠٥ تجارتها بموجب اتفاقية المنسوجات والملبوسات، علما بأن جانبها كبيرا من التحرير الذى تم حتى تاريخه فى هذه المجالات كان ينصب على منتجات لم تكن خاضعة للتقييد ابتداء. (فينجر ونوج ٢٠٠٠).

وقد يؤدي إجراء مزيد من التحسينات فى فرص دخول الصادرات إلى أسواق البلدان الصناعية إلى زيادة الرفاهية زيادة كبيرة فى البلدان النامية. وتشير تقديرات البنك الدولى إلى أن المنافع التى عادت على البلدان النامية من إلغاء الحماية بها بلغت حوالى ٦٥ مليار دولار سنويا. وإضافة إلى ذلك، لوقامت البلدان الصناعية أيضا بإلغاء تدابيرها الحمائية، بما فيها حصص اتفاقية المنسوجات متعددة الألياف، لكسبت البلدان النامية مبلغا اضافيا قدره ٤٣ مليار دولار سنويا - منها ١٢ مليار دولار من إلغاء الحواجز أمام الصادرات الزراعية و ٣١ مليار دولار سنويا من إلغاء الرسوم الجمركية على السلع المصنعة، ثلثها نتيجة لإلغاء الحواجز على المنسوجات والملبوسات الحساسة.

ومؤخرا، أعلنت البلدان الصناعية، بما فيها أعضاء الاتحاد الأوروبى والولايات المتحدة وكندا عدة مبادرات لتحرير دخول البلدان الأقل نموا إلى

كانوا أو أجنبى، من سوق ما. وقد تكون التنظيمات الفنية أقوى مما يلزم لتحقيق مستوى معين من الحماية الاجتماعية، مما يفرض أعباء زائدة على المستهلكين ويقوض منافع التجارة بعد تحريرها. وقد استخدمت معايير المنتجات بصورة متزايدة كحاجز فنى أمام التجارة فى السنوات الأخيرة.<sup>(٣٦)</sup> وقد تم بحث هذه القضية تفصيلا فى تقرير أخير للبنك الدولى.<sup>(٣٧)</sup> ويركز هذا القسم على هدف معايير المنتجات وما يمكن عمله لإلغاء أو تقليل آثارها السلبية الممكنة على التجارة الدولية.

وتشير عبارة "معايير المنتجات" إلى الخصائص التى يجب أن تتوفر فى السلع. كما تشير عبارة معايير العملية إلى الشروط التى يتم بموجبها تصنيع المنتجات أو تعبئتها أو تكريرها. وتتعلق اشتراطات العلامات المحدث للمواصفات الملصقة على المنتجات بتوفير معلومات عن خصائص المنتج أو شروط الإنتاج. وقد تكون المعايير والمقاييس (الأيزو) اختيارية مثل تلك الواردة فى سلسلة المنظمة الدولية للمعايير والمقاييس (الأيزو) ٩٠٠٠ بشأن النوعية. أو قد تكون إلزامية مثل التنظيمات المحلية التى تمس الواردات من خلال الاشتراطات الفنية والاختبارات وإصدار الشهادات والعلامات الملصقة.

تحتاج الحكومات إلى بناء مؤسسات أكثر فاعلية للتعامل مع القوى التى قد تقوض المنافسة. فعلى سبيل المثال، هناك إشارات تشير القلق بوجود تراجع فى تقدم تحرير التجارة فى البلدان النامية بسبب تزايد استخدام تدابير مكافحة الإغراق.<sup>(٣٥)</sup> وهناك أمثلة أخرى تتضمن استخدام معايير المنتجات، والتحرير المحدود للخدمات مثل الخدمات المالية والاتصالات السلكية واللاسلكية وحقوق الملكية الفكرية والاتحادات الاحتكارية الدولية الخاصة. وبصرف النظر عن أثرها المهم على التجارة والمنافسة، فقد تم اختيار هذه القضايا لمناقشتها فى هذا التقرير لأنها تسهم فى تقديم صورة واضحة للعوامل الرئيسية بشأن بناء المؤسسات الذى سبق إبرازه فى الفصل الأول.

## معايير المنتجات

قد تحسن المعايير تدفق المعلومات وتسهل الإنتاج والتبادل. وللمعايير الدولية القدرة على تسهيل التجارة إلى أفاق أبعد مما تحققه المعايير الثنائية. إلا أنه فى التطبيق، قد تستخدم البلدان أيضا المعايير لفرملة التجارة. فقد تمارس التنظيمات الإلزامية التفرقة ضد موردين أجانب أو تستبعد وفدين جدد، محليين

الخدمات من الإنتاج والعمالة في كل من البلدان الصناعية والنامية أهمية تحرير الخدمات. وتمثل الخدمات كثيرا من القطاعات الأسرع نموا - ألا وهي الاتصالات السلكية واللاسلكية والصحة والتمويل - كما يشكل الاستثمار الأجنبي المباشر في الخدمات حاليا ما يزيد على نصف التدفقات العالمية للاستثمارات الأجنبية المباشرة سنويا.

ويلاحظ أن اتفاقية منظمة التجارة العالمية العامة بشأن التجارة في الخدمات (جاتس) لم تتمخض عن تحرير يذكر في هذا المجال. فمازالت المستويات الحالية للحماية في مجال الخدمات على نفس القدر من الارتفاع، إن لم تكن أعلى من تلك التي كانت تطبق على السلع منذ ١٠ أو ١٥ عاما مضت. وفي كثير من الحالات، تبين المعلومات المتاحة بشأن مستوى الحماية أن معادلات الرسوم الجمركية المقدرة حسب القيمة تتراوح بين ٥٠ إلى ١٠٠ في المائة<sup>(٣٨)</sup> وبوجه عام، تعتبر الحواجز في خدمات النقل والخدمات المالية والاتصالات السلكية واللاسلكية أعلى مما هي في خدمات الأعمال والتوزيع. كما أن الحواجز في البلدان النامية أعلى مما هي في البلدان الصناعية.

وقد يؤدي تحرير الخدمات إلى تعزيز المكاسب الناتجة عن تحرير التجارة في البضائع بصورة كبيرة (الإطار ٧-٨). فلو تم تحرير التجارة مثلا، مع الإبقاء على نظام التوزيع الحصري، فذلك من شأنه ترحيل الربح الذي سبق تحصيله من جانب الحكومة كعوائد من رسوم جمركية إلى المصالح الخاصة التي تسيطر على توزيع الواردات.

وتستخدم معظم الصناعات الخدمات كمدخلات في الإنتاج<sup>(٣٩)</sup> ويتضح من دراسة لقطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية في مصر أن تطبيق نظام إشرافي وتنظيمي يضمن مزيدا من المنافسة من شأنه تحقيق مكاسب صافية في الرفاهية تقدر بحوالي ٨٠٠ مليون دولار (١,٢ في المائة من الناتج المحلي

وتطبيق المعايير أمر مكلف. وتشمل التكاليف نفقات إعادة تصميم المنتج التي تصرف مرة واحدة، ونفقات بناء نظام إداري والتكاليف الجارية لمراقبة مدى الالتزام بها. وعلى الشركات أن تقرر إما أن تضع تصميمها أصليا باهظ التكلفة، يمكن تعديله بسهولة لكي يناسب أسواقا معينة أو أن تصمم منتجا يخصص مبدئيا للسوق المحلية وحدها، مع تعديله في حالة التصدير. أما تكلفة مراقبة الالتزام فقد تعتبر ميزة بالنسبة للشركات متعددة الجنسيات الكبيرة، التي تقدر على تحمل أعباء التصميم الأصلي الباهظ الثمن.

كذلك قد يكون تقييم مدى الالتزام بالمعايير - أي التحقق من الوفاء بالتعليمات - إجراء باهظ التكلفة. فقد ترفض الحكومات في البلدان المستوردة الاعتراف بالاختبارات التي تجريها الشركات المصدرة أو هيئاتها العامة، وقد لا تقبل الإقرارات بما يفيد الالتزام بالمعايير. ويتأثر تقييم مدى الالتزام سلبيا بالممارسات البيروقراطية والتي تنعدم فيها الشفافية في مجال وضع القواعد، ويتعرض للاستغلال من جانب الشركات المحلية التي تسعى إلى الحماية. وعلاوة على ذلك، فإن عدم التيقن من إمكانية الالتزام بهذه الإجراءات قد يقلل من استعداد الشركات للتنافس في الأسواق.

وقد تقرر الحكومات التوسع في استخدام "إقرار الموردين بالالتزام" بالاشتراطات التنظيمية، مع إجراء مراجعة منتظمة للسلع الخاضعة حاليا للاختبار وإصدار الشهادات الحكومية الإلزامية التي يمكن منحها منزلة الإقرار بالالتزام بالمعايير. وبناء عليه فإن المنتجات التي تمنح هذه المنزلة لن تتطلب سوى إقرار الموردين بالتزامهم بمعايير معينة، وعلى البلدان المستوردة أن تقبل هذه الإقرارات. ويمكن عندئذ وضع "اتفاقية عالمية متعددة الأطراف بشأن الالتزام" بناء على هذه القائمة، للتفاوض بشأنها والموافقة عليها في منظمة التجارة العالمية. والأمر الحاسم هو أن تشارك البلدان النامية في هذه الاتفاقية وأن تتم دراسة صريحة لأثار هذه المعايير على التوزيع في جميع البلدان. وما تقوم به حكومات البلدان المستوردة من نظم لمراقبة السوق اللاحقة قد يضمن، باعتباره آلية للتنفيذ الوفاء فعليا بالمعايير.

وقد يؤدي الافتقار إلى التقدم نحو الأخذ بمعايير متجانسة ومقبولة دوليا في قطاع الزراعة إلى تفويض المكاسب الناتجة عن إزالة الحواجز التقليدية نظرا لقيام البلدان بإقامة حواجز جديدة من خلال إدخال معايير من جانب واحد للمنتجات الزراعية المتداولة. وفي مثل هذا الموقف، قد يعزز إيجاد معايير دولية لهذه المنتجات رخاء البلدان النامية، لكن بشرط أن تشارك هذه البلدان النامية في وضع هذه المعايير كشركاء متساوين.

#### التجارة والاستثمار في الخدمات

غالبا ما يؤدي الافتقار إلى المنافسة في الخدمات إلى الحد من منافع تحرير التجارة في السلع. ويصدق هذا بصفة خاصة على تلك الخدمات التي تعتبر مدخلات أو مكونات أساسية للبنية الأساسية الاقتصادية، بما فيها الخدمات المالية والاتصالات السلكية واللاسلكية والنقل وخدمات الأعمال. ويؤكد تزايد نصيب

في مصر يؤدي نقص المنافسة في الخدمات، التي تيسر التجارة إلى تخفيض المكاسب الناتجة عن تحرير التجارة في السلع. فلا يسمح سوى للمواطنين المصريين بالعمل في نشاط الاستيراد، مما يقلل بوضوح من المنافسة في التوزيع والمنافسة في الأسواق المحلية. كما أن الافتقار إلى المنافسة في تقديم خدمات الموانئ، في مصر قد أدى إلى ارتفاع رسوم المناولة والتخزين بنسبة ٣٠ في المائة عما هي في البلدان المجاورة التي تقدم خدمات مماثلة في النوعية بصورة عامة. (هوكمان وميسيرلين ١٩٩٩). كما لا توجد منافسة في الشحن البحري في مصر، الذي تحتكره شركة مملوكة للدولة. ووفقا للمسح أجرى في عام ١٩٩٤، تبين أن تكلفة شحن ومناولة حاوية معيارية في مصر تزيد بنسبة من ٢٠ إلى ٣٠ في المائة عما هي عليه في بلدان قريبة مثل الأردن وسوريا وتركيا (هوكمان وكونان ١٩٩٩).

أن براءات الاختراع لها أهمية كبيرة على ما يبدو بالنسبة لقرارات الاستثمار فى البحوث والتطوير أساسا فى صناعات الأدوية والكيمويات. (٤٢) وتورد دراسات أخرى أن مزايا الريادة أكثر أهمية فى صناعات التكنولوجيا المتقدمة وأن الأسواق التنافسية تمثل دافعا إلى الابتكار أقوى مما تمثله براءات الاختراع. (٤٤)

ويزعم أنصار حقوق الملكية الفكرية أن تعزيز حقوق الملكية الفكرية يفيد البلدان النامية من خلال تشجيع نقل التكنولوجيا عن طريق الاستثمار الأجنبى المباشر والتجارة ومنح التراخيص والاندماج الرأسى للشركات متعددة الجنسيات. لكن السند التجريبى لهذه المنافع المحتملة مختلط. فهناك دراسات مختلفة توثق وجود إرتباطات إيجابية بين الاستثمار الأجنبى المباشر وحقوق الملكية الفكرية، وإن كانت دراسات غيرها تعجز عن تحديد وجود هذه العلاقة. (٤٥) وتقدم الأدلة التجريبية سندا أقوى إلى حد ما للقول بأن حقوق الملكية الفكرية تعزز نقل التكنولوجيا من خلال تدفقات التجارة. وترى بعض الدراسات أن الواردات من السلع الحساسة لحقوق الملكية الفكرية فى الاقتصادات النامية الكبيرة تتزايد مع زيادة قوة حقوق الملكية الفكرية. (٤٦)

وحقوق الملكية الفكرية بوجه عام تعود بنفع على البلدان الصناعية أكبر مما تعود به على البلدان النامية. فالبلدان النامية مستورد صرف للتكنولوجيا، بينما البلدان الصناعية بوجه عام منتج لها. ولذلك فإن البلدان الصناعية تجنى المنافع المستقرة لارتفاع الأسعار بسبب قوة السوق التى توفرها حقوق الملكية الفكرية، على حساب البلدان النامية. وقد قدرت المكاسب التى سوف تجنيها الولايات المتحدة من صافى التحويلات إليها وفقا لاتفاقية الجوانب التجارية لحقوق الملكية الفكرية (تريبس) بما قيمته ٥,٧ مليار دولار، ومن المتوقع أن تتلقى ألمانيا والسويد وسويسرا أيضا مبالغ ضخمة من صافى التحويلات الواردة إليها. وعلى النقيض من ذلك، فمن المتوقع أن تتحمل البلدان النامية تحويلات صافية صادرة تصل إلى ٤٣٠ مليون دولار بالنسبة للهند، و٤٣٤ مليون دولار بالنسبة لكوريا، و٤٨١ مليون دولار بالنسبة للمكسيك، و١,٧ مليار دولار بالنسبة للبرازيل. (٤٧)

ورغم أن ضمان مستوى أساسى من حماية حقوق الملكية الفكرية قد يزيد من فرص البلدان النامية فى الوصول إلى التكنولوجيات الأجنبية عن طريق الحفاظ على عوائد منتجى التكنولوجيا الأجانب، إلا أن حقوق الملكية الفكرية المفرطة فى صرامتها قد تعرقل انتشار المعرفة. ففى البلدان النامية يجرى بناء المعرفة أساسا عن طريق الوصول إلى التكنولوجيات الأجنبية وتقليدها ونشرها أكثر مما يجرى عن طريق إجراء البحوث المحلية. والطرق المشروعة لنقل التكنولوجيا وفقا لبعض نظم حقوق الملكية الفكرية، مثل الهندسة العكسية أو المخترعات التى تدور حول "براءات الاختراع، مقيدة بحكم حقوق الملكية الفكرية الصارمة. ويمكن تبين أهمية انتهاج سياسات مناسبة لحقوق الملكية الفكرية تسمح بالوصول إلى التكنولوجيا بالنسبة لبلدان جنوب شرقى آسيا فى المراحل المبكرة من نموها (الإطار ٩-٧). ويتبع هذا المبدأ عامة فى جميع أنحاء العالم، مع وجود بلدان تطبق حقوقا أكثر مرونة للملكيات الفكرية عند مستويات أدنى من دخل الفرد. ويوضح الشكل ٧-٥ أن قوة براءة الاختراع تزداد مع دخل الفرد.

الإجمالى). (٤٠) ويتبين من دراسة مماثلة عن تونس أن تحرير الخدمات من شأنه رفع كل من الناتج المحلى الإجمالى والرفاهية الاجتماعية بحوالى ٧ فى المائة. (٤١) ومن الطريف أن ننوه فى حالة تونس إلى أن المكاسب الناتجة عن تكليف شركات تقديم الخدمات الأجنبية بإنشاء عمليات محلية لهم قد تتجاوز كثيرا المكاسب العائدة من توريد الخدمات عبر الحدود من جانب موردين يعملون خارج البلاد.

وينبغى أن يكون الهدف من تحرير الخدمات هو وضع نظام موحد بصورة أفضل للتدخل وزيادة المنافسة فى الأسواق. وينبغى أن تعطى الأولوية فى التحرير للقطاعات التى تمثل العمود الفقرى مثل النقل والاتصالات السلكية واللاسلكية والخدمات المالية، بالإضافة إلى مجموعات من الخدمات التى تعتمد على بعضها البعض وتعتبر حيوية بالنسبة للتنمية والمشاركة فى الاقتصاد العالمى مثل النقل وخدمات البريد العاجل. وينبغى أن يكون الهدف الأساسى هو ضمان حرية الوافدين المحتملين فى الدخول إلى أسواق الخدمات وألا تمارس سياسات التفرقة ضد الوافدين الأجانب باعتبارهم مناهضين للوافدين المحليين.

### حقوق الملكية الفكرية

تشمل حقوق الملكية الفكرية براءات الاختراع، والعلامات التجارية، وحقوق التأليف والنشر، والعلامات الجغرافية، والمعلومات غير المفصح عنها (مثل أسرار المهنة)، والتصاميم الصناعية، وتصاميم توزيع الدوائر المتكاملة، وحماية تشكيلة المصانع (انظر أيضا الفصل الثانى لمراجعة موضوع حقوق الملكية الفكرية). (٤٢) إن حقوق الملكية الفكرية من شأنها تقييد المنافسة فى سوق المنتجات من خلال منح حق حصري للتحكم فى الاستخدام التجارى للمخترعات، وذلك بهدف إيجاد حوافز للابتكار.

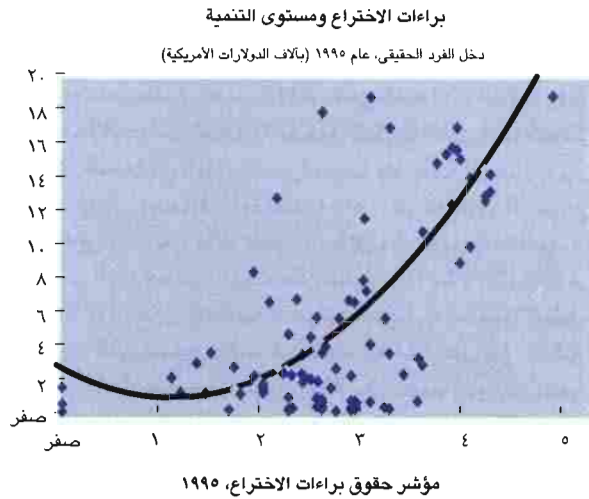
وقد اكتسبت حقوق الملكية الفكرية أهمية ملحوظة فى صنع السياسات الاقتصادية على المستوى العالمى، على مدى السنوات الخمس عشرة الماضية، ويرجع ذلك على وجه الخصوص إلى اتفاقية ١٩٩٤ بشأن الجوانب التجارية لحقوق الملكية الفكرية التى تتسق بين معايير الحد الأدنى لحقوق الملكية الفكرية فى البلدان الأعضاء فى منظمة التجارة العالمية. وقد التزمت البلدان الصناعية بالتقيد بشروط اتفاقية الجوانب التجارية لحقوق الملكية الفكرية (تريبس) فى موعد أقصاه أول كانون الثانى / يناير ١٩٩٦، بينما التزمت البلدان النامية بالتقيد بها فى موعد أقصاه أول كانون الثانى / يناير ٢٠٠٠، أما البلدان الأقل نموا، فينبغى عليها استيفاء شروط اتفاقية الجوانب التجارية لحقوق الملكية الفكرية حتى أول كانون الثانى / يناير ٢٠٠٦.

وقد أعلنت جميع الدول الأعضاء فى منظمة التجارة العالمية التزامها بتنفيذ اتفاقية (تريبس) وهناك توافق واسع فى الرأى على ضرورة إيجاد شكل ما من ضمانات حقوق الملكية الفكرية حماية للابتكار. إلا أن الأدلة التجريبية على المنافع المحتملة لحقوق الملكية الفكرية أضعف مما يمكن توقعه. فالبحوث التى أجريت فى البلدان الصناعية لا تقدم أدلة قوية على أن حقوق الملكية الفكرية ضرورية لتنشيط البحوث والتطوير أو الابتكار فى معظم القطاعات. وقد أوضح مسح تتكرر الإشارة إليه أجرى على ١٠٠ شركة أمريكية



الشكل ٧ - ٥

تزايد قوة براءات الاختراع مع تزايد دخل الفرد



ملاحظة: يستند مؤشر حقوق براءات الاختراع على قوة قوانين براءات الاختراع، ويتضمن ما إذا كانت القوانين تضم أحكاماً للتنفيذ (مثال ذلك، ما إذا كان يحق للحكومة مصادرة السلع أثناء التحقيق فيما إذا كان القانون قد تعرض للخرق). المصدر: For index of patent rights, Park, Vijaya, and Wagh (2001); for per capita income, World Bank data.

إلا أنه قد تتحقق أيضاً بعض المكاسب المحتملة للبلدان النامية من الحماية الأقوى لحقوق الملكية الفكرية. فعلى سبيل المثال، إذا تطلب تطوير التكنولوجيا المستوردة للاحتياجات المحلية قدراً كبيراً من الاستثمار، فسوف تكون الشركات المحلية على استعداد للاضطلاع بهذا الاستثمار، لو تأكد لها أن حقوقها في الملكية الفكرية سوف تحظى بالحماية. وقد تفيد منظومات حقوق الملكية الفكرية البلدان النامية أيضاً عن طريق حماية حقوق الملكية الأهلية والمعارف التقليدية. وتمتلك البلدان النامية حوالي ٩٠ في المائة من الموارد البيولوجية التي لها أهمية خاصة في تطوير الأدوية الجديدة. ويمكن النص في قانون حقوق الملكية الفكرية على آليات لاقتسام المتحصلات من الاستخدام التجاري للموارد الوراثية، كما هو الحال بالنسبة لكوستاريكا. وهناك بديل هو أنه يمكن بناء مؤسسات لحماية حقوق الملكية الفكرية الجماعية للمعارف التقليدية التي تمتلكها الجماعات الثقافية كما هو مقترح في فنزويلا.

كيف يمكن تعظيم المنافع من اتفاقية الجوانب التجارية لحقوق الملكية الفكرية للبلدان النامية. أعلنت البلدان النامية التزامها بتنفيذ اتفاقية الجوانب التجارية لحقوق الملكية الفكرية. وحتى يتسنى تعظيم مكاسبها الصافية، يقتضى الأمر أن تستفيد هذه البلدان من المرونة المتأصلة في صلب هذه الاتفاقية. وثمة مجالات متعددة للمرونة في هذه الاتفاقية توفر فرصة للبلدان النامية لكى تعظم من منافعها، بتعزيز فرصها للوصول إلى

الإطار ٧ - ٩

شجع ضعف نظم حقوق الملكية الفكرية الوصول إلى التكنولوجيا والنمو في جنوب آسيا

توحى تجارب بعض بلدان جنوب آسيا بأن توافر منظومات لحقوق الملكية الفكرية تعظم فرص الحصول على التكنولوجيات ونشرها يعتبر أمراً ملائماً في المراحل المبكرة من التصنيع. وفي ماليزيا وكوريا، تحقق النمو في القطاع الصناعى في ظل نظم ضعيفة لحقوق الملكية الفكرية وفى مراحل لاحقة لجأت الحكومات إلى التركيز على حوافز الابتكار فى حقوق الملكية الفكرية مع تطور القطاعات المحلية المتقدمة للتكنولوجيا. وأبخلت اليابان براءات الاختراع فى أوائل القرن العشرين بعد مراجعة منظومات حقوق الملكية الفكرية فى أوروبا والولايات المتحدة. وقام النظام اليابانى بتكييف نظم براءات الاختراع الأخرى لتلائم الاحتياجات المحلية. وتم التركيز على تأمين الوصول إلى التكنولوجيات الأجنبية، والتطوير التراكمى للتكنولوجيا ونشر الابتكار من خلال وسائل مثل الخطوط التوجيهية الصارمة لمكافحة الاحتكار فى مجال منح تراخيص التكنولوجيا وإقامة مكتب مركزى لمنح التراخيص كوسيلة موازنة لقدرة الأجانب التى تضغط عليها من أجل تغيير منظومتها لحقوق الملكية الفكرية.

قد تكون منظومات حقوق الملكية الفكرية أقل فاعلية فى البلدان الأكثر فقراً، نظراً لضعف قدرتها الإدارية والبشرية والمالية على تنفيذ حقوق الملكية الفكرية. وعلى وجه الخصوص، تجد البلدان النامية صعوبة فى مكافحة ما قد يحدث من إساءة الاستغلال - بصورة معادية للمنافسة - لحقوق الملكية الفكرية، أكبر مما تجده البلدان الصناعية، نظراً لأن قدرة البلدان النامية على الرقابة وقوانين المنافسة وهيئات التنفيذ بها أضعف. وفى كثير من البلدان الصناعية تخضع الملكية الفكرية لقانون المنافسة العام، أو الأحكام القانونية لحقوق الملكية الفكرية أو غيرها من التنظيمات والتوجيهات الإرشادية. وفى بعض البلدان مثل كندا، تعتبر حقوق الملكية الفكرية وتنفيذها محورياً مركزياً لقانون المنافسة. وقد تزايد الاهتمام فى البلدان الصناعية بالصلة بين حقوق الملكية الفكرية وسياسة المنافسة. وأصدر الاتحاد الأوروبى والولايات المتحدة - على سبيل المثال - خلال السنوات الأخيرة مزيداً من التوجيهات الإرشادية لتطبيق سياسة المنافسة على حقوق الملكية الفكرية.

وفى البلدان النامية لا تعالج قوانين وسياسات المنافسة بوجه عام سوء الاستغلال الاحتكارى لحقوق الملكية الفكرية. وقد تبين من مسح لقوانين المنافسة فى البلدان النامية أن خمسة من ٣٣ بلداً تحظر اتفاقيات حقوق الملكية الفكرية التى تقيد المنافسة، مقارنة بتسعة من ٢١ بلداً صناعياً. كما أن نقص القدرة على تنفيذ قوانين المنافسة يحد من القدرة على السيطرة على الممارسات التقييدية. وما لم تبادر البلدان النامية على وجه السرعة بوضع أطر ومؤسسات تنظيمية مناسبة للمنافسة تعالج أيضاً سوء الاستغلال الاحتكارى لحقوق الملكية الفكرية، فقد تؤدى الحماية المتزايدة لهذه الحقوق إلى خسائر اجتماعية من جراء السلوك الاحتكارى.

تتحدد الأسعار بحيث تعظم الربح العالمى. وهذا يعنى أن منتجى التكنولوجيا سوف يحددون أسعارهم باستخدام الطلب الكلى وليس فى كل بلد على حده. ونتيجة لذلك، فإن البلدان ذات الأسواق الصغيرة والطلب المرن - وهذا هو الحال تقليدياً فى البلدان النامية - قد تؤدي الأسعار المحددة لها إلى خروجها من السوق.

**واتفاقية الجوانب التجارية لحقوق الملكية الفكرية لا تقر الواردات الموازية ولا تحظرها.** وفى غياب أى تحليل تجريبي شامل لأثر الواردات الموازية، يصبح وضع سياسة للاستنفاد الإقليمى فيما يتعلق بالواردات الموازية من الاحتمالات التى قد تخلق القيمة. وبموجب هذه السياسة، يسمح للتجارة الموازية بين مجموعة من الدول - وليس فيما يجاوز هذه المجموعة. وحيث إن هيكل الطلب يحتمل أن يكون متماثلاً داخل أقليم ما، فإن التجارة الموازية المقصورة على أقاليم معينة قد تشجع المنافسة فى ذات الوقت فى أسواق المنتجات المشمولة بحماية حقوق الملكية الفكرية وتتفادى الآثار السلبية لخروج بلدان ما من السوق بسبب الأسعار المحددة لها. ويقدم الاتحاد الأوروبى نموذجاً للكيفية التى ساعدت بها الواردات الموازية فى ظل سياسة للاستنفاد الإقليمى على منع التمييز السعري وتشجيع المنافسة بين البلدان الأعضاء.

**تنظيم الأسعار.** ينظم بعض البلدان مستويات الأسعار والزيادات فيها - كما تسمح به اتفاقية الجوانب التجارية لحقوق الملكية الفكرية - لضمان ألا تؤدي حقوق الملكية الفكرية إلى تقييد فرص المستهلكين فى الوصول إلى السوق بسبب الارتفاع المفرط فى الأسعار، خاصة فى المنتجات الدوائية. لكن تنظيمات الأسعار لا تجدى فى جميع الأوقات. فعندما تنظم الأسعار على أساس التكلفة زائداً الربح تقوم شركات الأدوية الأجنبية ببساطة بتضخيم الأسعار التى تستورد بها شركاتها التابعة المحلية، كما تبين أن ذلك ما حدث بالهند. وحتى عندما تنجح تنظيمات الأسعار، كما يحدث فى مختلف البلدان الأوروبية، فقد تؤدي إلى انخفاض المنافسة من جانب منتجي الأدوية النوعية غير المشمولين بالحماية، وتقلص الإنفاق على البحوث والتطوير وتدهور إنتاجية إنتاج الأدوية.

**قانون المنافسة.** يمكن للبلدان استخدام قانون المنافسة لمكافحة ما قد يحدث من سوء استغلال لحقوق الملكية الفكرية مناف للمنافسة، وذلك بإدراج أحكام حقوق الملكية الفكرية ضمن قوانينها بشأن المنافسة وتدعيم هيئاتها الخاصة بالمنافسة.

### إجراءات تكميلية

يتوقف أثر حقوق الملكية الفكرية على المناخ الأشمل للسياسات. والأرجح أن تولد حقوق الملكية الفكرية الثروة لو تم استكمالها بقواعد تجارية حرة. وثمة بعض الأدلة التجريبية على أن حقوق الملكية الفكرية قد تعزز النمو فى الاقتصادات الحرة. كما تقلل القواعد التجارية الأكثر تحراً مخاطر سوء الاستغلال الاحتكارى لحقوق الملكية الفكرية من جانب الشركات المحلية. كما أن تنمية رأس المال البشرى لها أهميتها. والأرجح أن تزيد حقوق الملكية الفكرية نقل التكنولوجيا وتشجيع الابتكارات المحلية فى البلدان التى تتوافر فيها مستويات عالية من رأس المال البشرى. وثمة

التكنولوجيا والحيلولة دون سوء الاستغلال المنافى للمنافسة، مع الإبقاء على حوافز الابتكار والتصدى للقرصنة، مع استمرار الوفاء بالحد الأدنى لمعايير اتفاقية الجوانب التجارية لحقوق الملكية الفكرية.

**النطاق والاستبعاد.** يمكن للبلدان النامية تضيق نطاق ما يندرج تحت حقوق الملكية الفكرية فى المجالات التالية وفقاً لاتفاقية الجوانب التجارية لحقوق الملكية الفكرية. أولاً، يمكن للبلدان النامية أن تتبنى تفسيراً ضيقاً لما يمثل الاختراع، ومن ثم ما يحظى بحماية براءة اختراع له. وقد اختارت الأرجنتين والبرازيل والصين مثلاً عدم مد نطاق حماية براءات الاختراع لتشمل البرمجيات. ثانياً، يمكن للبلدان النامية الاستفادة من المادة الواردة فى اتفاقية الجوانب التجارية لحقوق الملكية الفكرية، التى تسمح بوضع قيود واستثناءات على حق التأليف والنشر. إذ تسمح بعض البلدان مثلاً بالاستخدام دون ترخيص، لأغراض اجتماعية مثل التعليم والبحث العلمى. ثالثاً، يمكن للبلدان النامية تجنب أشكال براءات الاختراع التى تمتد طول العمر (انظر أيضاً الفصل الثانى) ويمكنها تطبيق أحكام خاصة وفقاً لهذه الاتفاقية لإعفاء السلع العامة من حماية حقوق الملكية الفكرية. وأخيراً تستطيع البلدان النامية توسيع نطاق هذه الحقوق بغية حماية الموارد الوراثية، والمعارف التقليدية والفنون الشعبية، مثلما تقوم بتشجيعه المنظمة العالمية للملكية الفكرية.

**الترخيص الإلزامى.** تستطيع البلدان استخدام الترخيص الإلزامى، الذى تسمح به اتفاقية الجوانب التجارية للملكية الفكرية فى ظروف خاصة للسيطرة على السلوك المنافى للمنافسة الناشئ من حقوق الملكية الفكرية، أو فى حالات الطوارئ الوطنية مثل أزمات الصحة العامة. ويفوض الترخيص، الذى تصدره السلطات الوطنية، باستخدام المواد المشمولة بحماية حقوق الملكية الفكرية دون موافقة صاحب الحقوق، على أن تقوم الحكومة فى وقت لاحق بتحديد تعويض للأخير فى هذا الصدد. وكل دولة من أعضاء منظمة التعاون والتنمية فى الميدان الاقتصادى لديها أحكام قانونية للتخصيص الإلزامى فى ظروف معينة، وقد أدخل بالفعل عدد كبير من البلدان النامية ومنها الأرجنتين وشيلي والصين وبولندا وجنوب أفريقيا مثل هذه الأحكام. كما قامت الولايات المتحدة بمنح آلاف من التراخيص بموجب مراسيم منع الاحتكار.

**الواردات الموازية.** تشير الواردات الموازية إلى المنتجات المشمولة بحماية حقوق الملكية الفكرية المستوردة إلى بلد ما بعد إرسالها بصورة شرعية إلى بلد آخر. ولذلك تسمح الواردات الموازية بالمنافسة الدولية فى السلع المشمولة بحماية حقوق الملكية الفكرية. ويؤكد دعاة الواردات الموازية أن التجارة الحرة فى السلع المشمولة بحماية حقوق الملكية الفكرية تضمن المنافسة فى أسواق المنتجات، وتؤدي إلى خفض الأسعار، وتعزيز فرص المستهلكين فى الوصول إلى تكنولوجيا جديدة. إلا أن التجارة فى المنتجات المشمولة بحماية حقوق الملكية الفكرية قد تقيّد فرص البلدان النامية فى الوصول إلى تكنولوجيا جديدة. وفى ظل نظام يتضمن الواردات الموازية وحماية موحدة لحقوق الملكية الفكرية،

بأنشطة منتجة. ومع تزايد المنافسة والتجارة الدولية وفرص الوصول إلى أسواق البلدان الصناعية وتكنولوجيتها ، تتوافر للبلدان الفقيرة فرصة أفضل لتطوير أسواقها. والمنافسة قوة مهمة في تشجيع التغيير المؤسسي وكذا التنمية الاقتصادية والنمو. ويمكن للمنافسة توليد الطلب على مؤسسات أكثر فاعلية، وقد تصبح أحيانا بديلا للتنظيمات المعقدة - وتلك ميزة مهمة، بالنظر إلى قدرات حكومات البلدان النامية المحدودة عادة. رغم ذلك، فقد يتطلب الأمر في بعض الأحيان الحد من درجة المنافسة في الأسواق، بغية تشجيع الابتكار - خاصة في تلك المجالات التي تعجز فيها شركات تطوير التكنولوجيا عن جنى أرباح تكفي لتغطية تكاليفها في غياب مثل هذه الحماية.

وتتمثل الأولوية التي تبتغيها البلدان من تنشيط المنافسة في أسواق المنتجات في تحرير التجارة - وإزالة حواجز الدخول إلى الأسواق والخروج منها أمام الشركات. فعلى سبيل المثال، فإن زيادة انفتاح السوق في البلدان الصناعية قد تساعد على توفير قوة الدفع اللازمة لأسواق البلدان النامية ومؤسساتها. أما المعايير الدولية للتجارة، فقد تساعد في تنشيط التجارة، وقد تساعد أيضا في الحد مما قد يحدث من نقص في الكفاءة، وأثار على التوزيع تنتج من جراء تكاثر الاتفاقيات الثنائية بين الدول. ويتوقف تأثير المعايير على التوزيع عبر البلدان وداخلها، وكذا تأثيراتها على الكفاءة، على ما تم اختياره من معايير. ويلزم مراعاة التكاليف التي تتحملها البلدان النامية في المجالات الدولية عند وضع المعايير. ويقتضى الأمر تمكين البلدان النامية من القيام بدور أقوى في وضع المعايير، وفي تنفيذ الأحكام الواردة في المعايير الحالية التي قد تفيدها. إن اتفاقية الجوانب التجارية للملكية الفكرية مثلا تسمح ببعض المرونة في نظم حقوق الملكية الفكرية وتعتبر المعونة الفنية للاستفادة من هذه المرونة مسألة مهمة.

وفي كثير من البلدان النامية تتبع الحواجز أمام المنافسة في الأسواق المحلية من السياسة العامة: إذ أن التنظيمات الثقيلة الوطأة على كاهل الوافدين الجدد المحتملين إلى السوق أو الحواجز أمام الخروج من السوق قد تصد عن الدخول إليها. وهذه التنظيمات غالبا ما تمارس التفرقة ضد منظمي المشروعات الفقراء أو الصغار الأقل قدرة على دفع تكاليف أعلى مرتبطة بها، علاوة على تكاليف الفساد الذي يسهله الإفراط في التنظيم المفروض على نشاط الأعمال. كما أن لقوانين المنافسة وهيئات المنافسة التي تنفذ هذه القوانين، على تنوعها عبر البلدان أهميتها. وفي الوقت الذي طبق فيه كثير من البلدان النامية مؤخرا قوانين للمنافسة وأقامت هيئات للمنافسة، فإن ندرة رأس المال البشري تعنى ضمنا أن هذه الهيئات قد تفعل خيرا إذا ركزت اهتمامها على مجموعة أصغر من القضايا: إذ أن الشاغل المهم بالنسبة لكثير من البلدان سوف يتمثل في معالجة العقود الحصرية للتوريد أو التوزيع.

عامل آخر هو تنشيط نظم الابتكار الوطنية. وقد يؤدي تكامل قواعد حقوق الملكية الفكرية مع السياسات التكميلية، بغية تنمية الابتكار مثل مشاركة القطاع العام في البحوث، حيثما يكون ذلك ملائما (الفصل الثاني) إلى تحفيز النمو من خلال زيادة الاستقلال التجاري للمخترعات.<sup>(٤٨)</sup>

ووفقا للمادة ٦٧ من اتفاقية الجوانب التجارية للملكية الفكرية تلتزم البلدان الصناعية الأعضاء بتقديم الدعم الفني والمالي لتنفيذ الاتفاقية. وحتى الآن لم تقدم سوى مساعدات محدودة وفاء بهذا الالتزام: معظمها معونات تدريبية وفنية في وضع مشروعات لقوانين حقوق الملكية الفكرية. وقدمت المنظمة العالمية للملكية الفكرية جانبا كبيرا من المعونة الفنية حتى الآن. ومع التقدم إلى الأمام تظهر الحاجة إلى مزيد من الدعم الفني الموجه إلى مساعدة البلدان النامية في الاستفادة من المرونة التي تسمح بها اتفاقية الجوانب التجارية لحقوق الملكية الفكرية. ومن بعض المقترحات المطروحة لتنفيذ المادة ٦٧ بصورة أفضل وضع أهداف ملموسة للمعونة المالية وتقديم منح لبراءات الاختراع إلى البلدان النامية (خاصة لمقابلة الاحتياجات الطارئة للتنمية البشرية مثل علاج فيروس نقص المناعة البشرية المكتسبة / الإيدز). ومن بين المقترحات الأخرى زيادة معونات نقل التكنولوجيا والحوافز المالية، مثل شراء الأدوية بضمنان للبلدان النامية.

وثمة عامل آخر سوف يؤثر في تنفيذ اتفاقية الجوانب التجارية لحقوق الملكية الفكرية، ألا وهو الاتفاقيات الثنائية حول حقوق الملكية الفكرية. ونظرا لأن الاتفاقيات الثنائية عادة ما تقضى بحقوق أشد صرامة للملكية الفكرية مما تقضى به اتفاقية الجوانب التجارية لحقوق الملكية الفكرية - التي تحدد وتلزم فقط بمعايير الحد الأدنى - إلا أن هذه الاتفاقيات قد تعرقل قدرة البلدان النامية على استثمار المرونة التي تسمح بها الاتفاقية الأولى. ففي عام ١٩٩٨ مثلا، وقعت الولايات المتحدة اتفاقيات ثنائية بشأن حقوق الملكية الفكرية مع ٢١ بلدا، وأدرجت كثيرا من أحكام حقوق الملكية الفكرية ضمن اتفاقيات العلوم والتكنولوجيا ومعاهدات الاستثمار الثنائية.<sup>(٤٩)</sup> وبوجه عام، تفقد صلاحية الاتفاقيات والمعايير الدولية قوتها لو تكاثرت الاتفاقيات الثنائية، مما يؤدي إلى إبطال الاتفاق الدولي. ويلاحظ أن توازن القوى السياسي والاقتصادي لا يميل عادة لصالح البلدان النامية الأشد فقرا في مفاوضاتها حول الاتفاقيات التي تتم عبر الحدود، وقد يتفاقم هذا الخلل في التوازن عندما تدخل في اتفاقيات ثنائية.

## خاتمة

تنشط المنافسة في الأسواق المساواة في الفرص. ومع توافر الحرية في دخول الأسواق ، تتوافر لصغار منظمي المشروعات وأولئك الذين يفتقرون إلى الوساطات الاجتماعية وشبكات العلاقات، وهم غالبا من أفقر أفراد المجتمع، فرصة أفضل للقيام





## الفصل الثامن

# تنظيم البنية الأساسية

الاستثمارية في مشروعات البنية الأساسية بمشاركة القطاع الخاص خلال التسعينيات. وجاءت الفروق الإقليمية أيضا نتيجة للتفاوت في حجم السوق، وفي تصورات المستثمرين للمخاطر. ولكن الزيادة في قيام القطاع الخاص بتقديم هذه الخدمات خلال التسعينيات، وإن كانت كبيرة بالمعايير التاريخية، إلا أنها كانت أقل مما هو ممكن. فحتى عام ١٩٩٩، كان مجموع الاستثمارات الخاصة في قطاع البنية الأساسية في العالم النامي قد هبط هبوطا ملحوظا من ذروته التي بلغها في ١٩٩٧، وإن كان هناك شواهد على معاودة هذا القطاع لنشاطه في ٢٠٠٠. وحتى يتسنى تشجيع الاستثمار الخاص، يلزم الاهتمام بعاملين هما : الإصلاح السياسي والتنظيمي، خاصة في مجالات التسعير وفي جهود الحكومة في تعزيز المصدقية في الإطار التنظيمي الجديد للحكومة<sup>(١)</sup>. وتعتبر السياسات التي تسمح باسترداد كامل التكلفة، والتي تضمن للمستثمر معدلا معقولا من العائد دون مساهمات من الحكومة هي البديل المفضل لتوسيع الاستثمار الخاص. وغالبا ما فشلت الحكومات في تبني هذه السياسات أو تنفيذها من خلال ترتيبات تنظيمية قابلة للتصديق، تردع الاستثمار الخاص.

وفي بعض الأحيان، لم تكن حتى سياسات التسعير هذه كافية لضمان تحقيق أهداف التغطية. وعندما يحدث ذلك، قد تلجأ الحكومات إلى استكمال رسوم المستخدمين بالدعم الحكومي. ويتبين من التجربة أن الدعم الحكومي - عند الحاجة إليه - ينبغي أن يتسم بالشفافية والتصميم الدقيق لخدمة الفقراء. وعندما تحد قيود الميزانية من نطاق تمويل الدعم الحكومي، فقد يقتضى الأمر أن تعيد الحكومات النظر في غاياتها من وراء التغطية<sup>(٢)</sup>. وفي المتوسط، أدى قيام القطاع الخاص بتقديم هذه الخدمات إلى التخفيف من القيود على رأس المال، ورفع الكفاءة، وزيادة الاستثمارات<sup>(٣)</sup>. وقد أظهر مسح حديث للدراسات عن الخصخصة في الأعوام الثلاثين الماضية أنه من بين ٢٤ دراسة حول الأداء النسبي لمؤسسات القطاعين العام والخاص في مجال البنية الأساسية إلى أن نصفها توصل إلى أن أداء المؤسسات

لا يمكن لأحد أن يجادل في أن الاحتكاري يكون مدفوعا " بيد خفية " إلى خدمة الصالح العام .

— ر. هـ. تونى

**بالنظر** إلى وفورات الحجم والآثار الخارجية للطلب، سادت تقليديا النظرة إلى قطاعات البنية الأساسية باعتبارها استثناء من القاعدة التي تقول بأن المنافسة تحسن عملية توفير السلع والخدمات. وفي كثير من البلدان، ساد الاعتقاد بأن قيام الحكومة بتوفير خدمات البنية الأساسية هو السبيل الوحيد لتفادي كل من حالات سوء الاستغلال الاحتكاري لعمليات البنى الأساسية وتقلبات السوق، نظرا لأهميتها بالنسبة لعامة السكان. وأدى ذلك أولا إلى تنظيم الشركات الخاصة الموردة لخدمات البنية الأساسية ثم أدى بعد ذلك إلى تأميم مؤسسات البنية الأساسية في بلدان كثيرة.

وفي التطبيق، كان تقديم خدمات البنية الأساسية التي يقدمها القطاع العام غالبا ما يتسم برداء النوعية وعدم كفاية التغطية. وشرعت الحكومات في بلدان كثيرة في السماح للقطاع الخاص بتقديم خدمات البنية الأساسية، وذلك لتحقيق هدفين على السواء هما تعزيز الكفاءة، وتخفيف الضغط على المالية العامة. وخلقت التغيرات في التكنولوجيا الظروف المواتية للمنافسة في مجالات كانت تعتبر في وقت ما "احتكارات طبيعية"، خاصة قطاعات الطاقة والاتصالات السلكية واللاسلكية، مما حفز قيام القطاع الخاص بتوفيرها. وكان قيام القطاع بتقديم هذه الخدمات أقل بروزا في قطاع المياه، حيث كان التقدم التكنولوجي أقل وضوحا، واحتمال وجود حواجز سياسية قوية أمام الإصلاح.

وعلى العموم، تزايد قيام القطاع الخاص بتوفير خدمات البنية الأساسية بصورة هائلة خلال التسعينيات من القرن الماضى في جميع القطاعات في جميع الأقاليم (الجدول ٨-١). وقد اجتذبت بلدان في أمريكا اللاتينية والكاريبي، التي كانت في طليعة حركة إصلاح البنى الأساسية، تقريبا نصف الالتزامات

## الجدول ١-٨

الاستثمارات في مشروعات البنية الأساسية بمشاركة القطاع الخاص في البلدان النامية حسب القطاع والإقليم في ١٩٩٠ - ١٩٩٩  
(بمليارات الدولارات الأمريكية)

القطاع	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢	١٩٩٣	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩	الإجمالي
الاتصالات السلكية واللاسلكية	٦.٧	١٣.٣	٨.١	١١.٠	١٩.٦	٢٤.٠	٢٩.٩	٤٢.٨	٥٤.٣	٣٩.٢	٢٤٩.٠
الطاقة	١.٦	١.٢	١٢.١	١٤.٦	١٧.٠	٢٤.١	٣٣.٧	٤٧.٩	٢٥.٧	١٤.٩	١٩٢.٨
النقل	٨.٠	٣.١	٤.٣	٧.٧	٨.٢	١٠.١	١٦.٥	٢٢.٤	١٧.٦	٨.٤	١٠٦.١
المياه والصرف الصحي	—	٠.١	١.٩	٧.٥	٠.٧	١.٧	٢.٢	٨.٩	٢.٦	٥.٩	٣١.٤
الإقليم	٢.٦	٤.١	٨.٩	١٦.٢	١٧.٧	٢٣.٤	٣٣.٤	٣٨.٨	٩.٥	١٤.١	١٦٨.٦
شرق آسيا والمحيط الهادئ	٠.١	٠.٣	١.٣	١.٥	٣.٩	٨.٦	١١.٦	١٥.١	١١.٥	٨.٧	٦٢.٥
أوروبا وآسيا الوسطى	١٣.٢	١٢.٦	١٥.٨	١٨.٥	١٨.٩	١٩.٤	٢٨.٨	٥١.١	٧١.٠	٣٦.٣	٢٨٥.٦
أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	٠.٠	—	٠.٠	٣.٤	٠.٣	٠.٤	٠.٤	٥.٣	٣.٥	٢.٤	١٥.٣
الشرق الأوسط وشمال إفريقيا	٠.٣	٠.٨	٠.١	١.٣	٤.٠	٧.٦	٦.١	٧.١	٢.٣	٤.٠	٣٣.٥
شرق آسيا	٠.١	—	٠.١	٠.٠	٠.٧	٠.٨	٠.١	٤.٥	٢.٤	٢.٩	١٣.٦
إفريقيا جنوب الصحراء الكبرى	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
المجموع	١٦.٣	١٧.٨	٢٦.١	٤٠.٩	٤٥.٥	٥٩.٩	٨٢.٣	١٢١.٩	١٠٠.٢	٦٨.٥	٥٧٩.٣

ملاحظة: ٠.٠ تعني صفراً أو أقل من نصف الوحدة المدرجة. البيانات الواردة بالجدول قد لا تكون هي حاصل الجمع نظراً لتقريب الأرقام.  
المصدر: World Bank, PPI Project database.

خدمات البنية الأساسية بينما تستمر ظروف الاحتكارات الطبيعية في فروع أخرى. وفي ظل هذه الظروف، ينبغي لصانعي السياسات أن يقرروا هل سيسمح لمشغلي المؤسسات الاحتكارية بالمشاركة في القطاع التنافسي ذي العلاقة أيضاً. وسوف تواجه هيئات التنظيم غير المتمرس، خاصة في البلدان الفقيرة، تحديات في التصدي للترقية المحتملة في عملية الدخول إلى السوق. وذلك أمر ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار عند وضع التصميم المؤسسي. وعادة ما يكون هناك بديلان هما: إمكانية فرض الفصل الأفقي أو إمكانية الحفاظ على تكامل القطاع. وفي الحالة الثانية، قد يؤدي الاعتماد على المنافسة بين القطاعات أو المنافسة عند المنبع إلى تقليل الحاجة إلى التنظيمات.

ويتطلب بناء هياكل تنظيمية فعالة في البلدان النامية مراعاة نوعية وجود مؤسسات وقدرة داعمة. وفي بعض الأحيان يترجم ذلك إلى تنظيمات أقل أو أبسط أو أكثر فاعلية من حيث مردود التكلفة، أو يترجم إلى التوفير في الهيكل. ونظراً للتباين في قدرة المؤسسات التكميلية، فإن معايير التنظيم المفروضة في البلدان الصناعية قد لا تلائم البلدان الأشد فقراً، وخصوصاً الأقاليم الأكثر فقراً التي غالباً ما تخدمها شركات أصغر أو غير رسمية لتوريد الخدمات. ويمكن مواجهة شواغل التوزيع بتوفير المرونة في معايير الأسعار والنوعية، وتحديد أهداف الاستثمار والوصول إلى السوق، وتشجيع القطاع غير الرسمي أو الدعم المباشر.

ويمكن تخفيض تكاليف تقديم خدمات البنية الأساسية من خلال نهج مبتكرة تتضمن مشاركة المجتمع. كما أن زيادة تدفق

الخاصة أو تلك التي تم خصخصتها كان أداء ممتازاً بصورة ملحوظة، وتوصلت سبع دراسات منها إلى أن الفوارق بينها ضئيلة أو غير واضحة، وانتهت خمس دراسات فقط إلى أن أداء مؤسسات القطاع العام، كان متفوقاً على أداء المؤسسات الخاصة (٤).

ومن بين أسباب نجاح القطاع الخاص توافر الإعداد الحريص والتحليل المبدئي للقطاعات ووضع هياكل تنظيمية ملائمة وشفافة. وتوفر الأدلة التي برزت بشأن تصميم ترتيبات حقوق الامتياز لمشاركة القطاع الخاص في مجال البنية الأساسية (الإطار ٨ - ٨) بعض الدروس لصانعي السياسات. فقد قامت الحكومات مثلاً بتعزيز المنافسة في خدمات البنية الأساسية عن طريق إجراء تغييرات هيكلية قبل الخصخصة. ويتبدى في البلدان النامية حتى القدرة على تنفيذ التنظيمات ضعيفة بصورة ملحوظة، مبرر قوي لادخال المنافسة بأكبر قدر ممكن في تلك القطاعات من البنية الأساسية التي يمكن للمنافسة فيها أن تصبح بديلاً للتنظيم. وقد أضافت المنافسة مزايا في البيئات المؤسسية الضعيفة، وذلك من خلال تغيير حوافز العاملين، وهي تقلل الاعتماد على التنظيمات (مثل مراجعات الأسعار) لتحقيق النتائج المرجوة. كما قامت الحكومات أيضاً بضمان تغطية أكبر للقراء، مثلاً من خلال إدراج المستهدين من التغطية ضمن التصميم المبدئي للعقود أو من خلال السماح بالمرونة في الأسعار والنوعية.

وتتعدد عملية تنظيم الشركات الخاصة الموردة لهذه الخدمات عندما تتوافر إمكانية المنافسة في بعض فروع تقديم

## قيام القطاع الخاص بتقديم الخدمات: أدلة حديثة من ترتيبات حقوق الامتياز

الاتفاق منذ البداية على نظام شفاف للدعم المتبادل أو خدمات الخط الأساسي، الرامية إلى إفادة جميع المواطنين بمن فيهم أفقرهم.

وإذا أريد إجراء أي فصل راسي - مثل فصل نشاط توليد الكهرباء عن أنشطة نقلها وتوزيعها - وجب إتمام ذلك قبل الخصخصة، تفاديا لخلق معارضة شديدة لإعادة الهيكلة فيما بعد. وحتى لو لم يكن مقررا فصل قطاع ما في وقت الخصخصة، فإنه ينبغي إجراء ما يلزم من فصل في محاسبة التكلفة، تمهيدا لما قد يطرح مستقبلا من قضايا تتعلق بإعادة الهيكلة أو الدخول إلى السوق. وقد تسبب العديد من مشروعات الطرق التي تفرض عليها رسوم في أمريكا اللاتينية في خلق مشكلات تنظيمية حادة، لأن صانعي السياسات لم يضعوا آلية لنقل المعلومات للجهات التنظيمية عند منح الامتيازات (Estache, Romero and Strong 2000).

ويعتبر وجود هيئة تنظيمية مستقلة عنصرا حاسما لاستراتيجية الخصخصة. ويدعم ذلك ما تم التوصل إليه في أمريكا اللاتينية من أنه في حالة وجود هيئة تنظيمية عند ترسية عقد الامتياز، بلغ احتمال إعادة التفاوض ٢٨ في المائة وبلغ ٦٢ في المائة في حالة عدم وجود مثل هذه الهيئة (Estache, Ro-mero, and Strong 2000). ورغم التفاوت في فعالية وإستقلال الهيئات التنظيمية فيما بين البلدان، إلا أن الوجود المسبق للهيئة التنظيمية كان مفيدا عادة. ولقد حاولت هنغاريا فتح قطاع الغاز بها أمام الاستثمار الخاص دون أن يكون لديها هيكل تنظيمي، ولكنها فشلت في ذلك.

وتحتاج الجهات التنظيمية للمعلومات لكي تنهض بدورها في التنظيم. وحتى يتسنى لها الحصول على المعلومات يلزمها أن تدرج حقوقها في هذا الصدد ضمن العقود. ومن العناصر المكتملة المهمة في تصميم هذه العقود ضمان من استخدام الشركات محاسبة تنظيمية جيدة وأن تتوافر للجهة التنظيمية القدرة على تحليل هذه البيانات.

ويخفف وجود هيئة رقابية مستقلة من مخاطر التدخل السياسي في عملية الخصخصة، مما يوفر إلى مزيدا من الطمأنينة للمستثمرين. يضاف إلى ذلك، أن وجود هيئة تنظيمية مستقلة يوفر محورا مركزيا للتفاوض بشأن عقود الامتياز والخبرة الفنية بغية درء أية مفاوضات لا داع لها حول العقود. كما أن الهيئة التنظيمية تتوافر لديها عادة معرفة نوعية من تقلل من عدم اليقين والإرتياب وتحسن التنبؤ بمسار التكنولوجيا والطلب. وقد توصلت الدراسة التي أجريت على أمريكا اللاتينية إلى أن وجود هيئة تنظيمية مستقلة يسهل المراجعة الدقيقة للعقود ذاتها وتأهيل المتنافسين قبل ترسية العقد.

كما توصلت الدراسة أيضا إلى أن احتمال أن يؤدي التنظيم بطريقة معدل العائد (وهو الذي يكفل للمستثمر معدل عائد مضمونا عن طريق تكييف الأسعار حسب التكلفة) إلى إعادة التفاوض حول العقود أقل منه في حالة التنظيم عن طريق وضع سقف للسعر (التي تحدد السعر الذي تستطيع الشركة تغييره) والشركة الخاضعة للتنظيم بطريقة وضع سقف للسعر تتحمل جميع المخاطر المرتبطة بتغير التكلفة، وتخضع لقدر كبير من السلطة التقديرية للجهة المنظمة. وفي أمريكا اللاتينية، يصل احتمال إعادة التفاوض إلى ٩ في المائة في حالة استخدام نظام سعر معدل العائد و ٥٦ في المائة في حالة نظام سقف السعر (Estache, Romero, and Stron, 2000).

وختاما، فإن استخدام طريقة الدفعة الوحيدة مرة واحدة باعتبارها المعيار الرئيسي لترسية العقد، وليس أقل تعريفة تفرض أو أقل دعم حكومي سنوي يقدم، من شأنه أن يقلل من احتمال إعادة التفاوض، حيث إن المعايير الأخيرة تؤدي عمليا أكثر من غيرها إلى نشوء منازعات في المستقبل، وما يترتب عليها من تكليف. أما نظام الدفعة الوحيدة، فهو يطوق المستثمر ويقوى التزامه (Guasch 2000).

حقوق الامتياز وسيلة لإدخال القطاع الخاص في مجال تقديم خدمات البنية الأساسية. وتحفيز المنافسة في السوق. وتمنح حقوق الامتياز الشركة الخاصة حق استخدام الأصول، وتشغيل خدمة معينة من خدمات البنية الأساسية، وتلقي ما يتولد منها من إيرادات، ويتم ذلك بعد عملية مناقصة تقوم على التنافس. وينبغي أن تمنح آلية المناقصات التنافسية المستخدمة لمنع عقود حقوق الامتياز ربح الاحتكار وتربح، وبالتالي تقلل من الأعباء التنظيمية. ففي كوت ديفوار مثلا، قام البنك الدولي بدعم حقوق الامتياز في قطاع المياه. وحاليا تقوم الشركة التي فازت بالمناقصة (SODECI) بتوفير المياه في جميع أنحاء البلاد بأسعار مماثلة للشركات المملوكة للدولة في البلدان المجاورة لكن بنوعية ممتازة وبمعدلات سداد عالية للغاية من جانب المستهلكين من القطاع الخاص.

إلا أن دراسة حديثة حول عقود حقوق الامتياز في أمريكا اللاتينية تشير إلى أن هذه العقود قد تؤدي إلى نتائج مختلطة، لأسباب ترجع إلى الخصخصة بوجه عام (نظام حقوق الامتياز هو النمط السائد لدخول القطاع الخاص إلى السوق في الإقليم). ويرجع كثير من المشكلات إلى التصميم المبدئي للعقود والتنظيمات. وترى الدراسة أنه من بين ما يزيد على ١٠٠٠ حق امتياز تم منحها منذ أواخر الثمانينيات، تم إعادة التفاوض حول ٦٠ في المائة منها، على ما يبدو - خلال ثلاث سنوات - منها ما يزيد على ٨٠ في المائة منها في قطاعي المياه والنقل (Guasch 2000). وكان صاحب حق الامتياز هو البائد بالغالبية الساحقة من عمليات إعادة التفاوض. ويعتبر مستوى إعادة التفاوض أعلى مما تتطلبه التغيرات في الظروف الاقتصادية. وقد يكون أحد أسباب ذلك هو أن المستثمرين يقدمون عروضاً منخفضة للفوز بالعقد، لأنهم يتوقعون أنهم سيتمكنون بعد ترسية العقد عليهم من إعادة التفاوض من أجل الحصول على شروط أفضل على مستوى ثانوي، دون منافسة. وهذا يعني أن الشركة الموردة الأكفأ قد لا تفوز بالعقد.

وقد تعكس عملية إعادة التفاوض التي تبدأها الحكومات عدم توافر الالتزام بحماية المستثمرين. وهناك بعض الطرق للاحتياط ضد ذلك. أولا، قد تلجأ الحكومة في بعض البلدان النامية، التي لديها نظم قضائية راسخة وفعالة، مثل جامايكا، إلى توقيع عقد امتياز مع الشركة التي ستقدم الخدمة، يجوز تنفيذه عن طريق المحاكم (Spiller and Sampson 1996). ثانيا، يمكن للحكومات أن تبني لنفسها سمعة بأنها لا تلجأ إلى نزع الملكية من خلال وضع هيكل لعقد الامتياز يدعو إلى ضخ الاستثمارات تدريجيا على مدى الزمن. وفي هذه الحالة، يقوم المستثمر بضخ مزيد من الموارد بعد ملاحظة مسلك الحكومة. وبهذه الكيفية تمكنت هنغاريا من هيكلة امتيازها الوطني في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية الوطنية (Armstrong and Vickers 1996). أو قد تسعى الحكومة إلى اجتذاب مستثمرين من القطاع الخاص المحلي، بحيث لا يتم نزع الملكية مستقبلا إلا على حساب المحليين والأجانب على حد السواء، الأمر الذي يجعل نزع الملكية أكثر تكلفة من الناحية السياسية وبالتالي أقل احتمالا. ومن التنويعات الأخرى على هذه الاستراتيجية الاستفادة من وجود برنامج دولي للإقراض، كوسيلة للالتزام أو رهينة: بمعنى أن يكون المستثمر على علم بأن الحكومة إذا أساءت التصرف في هذا القطاع، فسوف تتعرض للعقاب من جانب المقرضين الدوليين في مجموعة متنوعة من القطاعات الأخرى (Armstrong and Vickers 1996, Levy 1998, Ordovery, Pittman and clyde 1994).

وقبل مفاوضات الامتياز والخصخصة ينبغي إجراء دراسة دقيقة تركز على أهداف برنامج التحرير والخصخصة، مع الأخذ في الاعتبار تجربة البلدان الأخرى، وهذا ما تم مثلا في قطاع الطرق التي تفرض عليها رسوم في بيرو. ومن المهم إجراء إصلاح سعري أثناء وجود المؤسسة في حوزة القطاع العام. وينبغي زيادة الأسعار بحيث تغطي التكاليف (أو أن توجه في هذا الاتجاه)، وإلا فقد المستثمرون الثقة في أنه سيسمح لهم بجني أرباح من استثماراتهم. وقد أثرت هذه المشكلة على خصخصة قطاع الكهرباء في جميع أنحاء وسط وشرق أوروبا، وأماكن أخرى (Stern and Vavis 1998). وفي هذه الحالات، يتعين



والموازنة للحد من سوء استغلال السلطة من جانب فرع معين من الحكومة. ويفرض التنظيم تكاليف على كل من المؤسسات الخاضعة للتنظيم والحكومة القائمة به.<sup>(٥)</sup> وفي بعض الأحيان، قد يحل الفساد في الهيئة التنظيمية محل الفساد وانعدام الكفاءة الحكومية داخل الشركات المملوكة للدولة. يضاف إلى ذلك، أن السلطات الحكومية في البلدان النامية غالبا ما تكون عاجزة عن الحصول على وسائل كافية للإطلاع على المعلومات اللازمة للتنظيم والإشراف الفعال.<sup>(٦)</sup> وقد لا تكون على دراية بمفهوم جهة التنظيم المستقلة وتواجه صعوبات في فرض الأوامر التنظيمية. بمعنى آخر أن المنافسة يمكنها تجنب كثير من مشكلات الحوافز والمعلومات والإنفاذ، مما ينشأ عن نظم التنظيم، ويمكنها أن تكون بديلا عن التنظيم في حالة فعاليتها.

ومنافسة المقياس المعيارى صورة أخرى من صور المنافسة التي قد تسهم في تخفيف العبء على الهيئات التنظيمية. وفي ظل هذا النظام، يمكن للجهة الرقابية والإشرافية تقييم أداء إحدى شركات تقديم خدمات البنية الأساسية مثلا من حيث الأسعار ونطاق تغطية الخدمات - عن طريق مقارنتها بأخرى في مكان آخر (مثل إحدى البلدان المجاورة) وبالتالي يمكنها تعديل التنظيم تبعا لذلك. ورغم أن ذلك لا يعتبر منافسة في السوق، إلا أنه قد يكون له آثار مماثلة على الحوافز المقدمة لشركات تقديم خدمات البنية الأساسية. أما المنافسة بين «الاحتكاريين» فقد تؤدي إلى تقليل الحاجة إلى تنظيم قطاعي في قطاعات مثل توزيع البترول والكهرباء.

■ قد يكون نقل البترول بالأنابيب إلى مسافات بعيدة بين نقطتين احتكارا طبيعيا. إلا أن المنتجين في موقع معين قد لا يحتاجون إلى حماية تنظيمية، إذا كانت لديهم زبائن بديلين لخط أنابيب بعينه - مثل البائعين المحليين أو الشحن عن طريق المياه، أو خط أنابيب من نفس موقع الإنتاج يخدم مصبات مختلفة. وعلى نفس المنوال، فإن الزبائن، عند نقطة معينة من خط أنابيب يخضع للاحتكار من المنبع إلى المصب، قد لا يحتاجون إلى حماية تنظيمية، إذا كانت لديهم مصادر بديلة للبترول - مثل المنتجين المحليين أو الشحن عن طريق الماء أو خط أنابيب يصل إلى نفس المصب من منبع مختلف.<sup>(٧)</sup> وتصدق أوضاع مماثلة على بعض خطوط أنابيب الغاز الطبيعي. فعلى سبيل المثال، بدأ خطان للأنابيب من منطقتين مختلفتين لإنتاج الغاز في الأرجنتين، وهما خط جاز أتاكاما Atacama Gas (وهو عبارة عن مشروع مشترك بين شركة انديسا Endesa الشيلية وشركة سي إم إس للطاقة CMS Energy الأمريكية، وخط نوراندينو Norandino (شركة تراكتيبيل Tractebel البلجيكية)، لتوهما في التنافس على نقل الغاز الطبيعي إلى شمال شيلي عبر جبال الإنديز.<sup>(٨)</sup> ■ وبالمثل، حتى لو كان نقل الكهرباء لمسافات بعيدة بين مرافق التوليد والمؤسسة أو البلدية المستهلكة احتكارا طبيعيا، فقد لا تحتاج منشآت توليد الكهرباء في موقع معين إلى حماية

المعلومات بين المستخدمين وجهات توريد الخدمات قد تخلق تصاميم مؤسسية تخدم المجتمعات بصورة أفضل.

إن المنافسة بين الشركات ووضع علامات فارقة عبر مجالات الاختصاص من شأنه تحسين مستوى تقديم الخدمة والإسهام في تخفيف العبء على الجهات التنظيمية. وقد تؤدي المنافسة في قطاع ما مثلا إلى تقليل الحاجة إلى مراجعة الأسعار بصورة متكررة.

ومن أهم العوامل التي تؤثر على الاستثمار الخاص في البنية الأساسية وضع نظم يمكن الوثوق بها للتنظيم. ورغم ذلك، فإن نجاح البلدان في بناء هذه النظم يتوقف على القضايا السياسية (الفصل الخامس) بقدر ما يتوقف على العوامل الفنية والقدرة البشرية. وتتراوح القضايا السياسية ذات الصلة بين عدم توافر الاستقلال للجهة التنظيمية وضعف نظم التدقيق والموازنة بها. وتعتبر الشفافية أيضا عنصرا مهما لكل من الجهة التنظيمية ومن يخضعون لتنظيمها. فالمعايير المحاسبية مثلا تزيد من الشفافية بالنسبة لمن يخضعون للتنظيم. كما أن الإفصاح العلني عن قواعد اللعبة يعزز الشفافية بالنسبة للجهة التنظيمية.

ويستعرض هذا الفصل كيف يمكن للمنافسة أن تخفف من العبء التنظيمي على الدولة، والصورة التي يجب أن تكون عليها المؤسسات التنظيمية، وكيف يؤثر التصميم المؤسسي على فرص الفقراء في الوصول إلى الخدمات. وهذا الفصل لا يتناول جميع القضايا المهمة في تصميم التنظيم إلا أنه يغطي جوانب ألقت الأدلة الأخيرة بعض الضوء عليها، أو تلك التي لم يتم تغطيتها بإسهاب في تقرير عن التنمية في العالم ١٩٩٤. ولا يتناول هذا الفصل قضايا تنظيم الإدارة داخل شركات البنية الأساسية العامة، سوى في حالات معينة مثل تصميم الدعم الحكومي للفقراء.

### المنافسة في قطاعات البنية الأساسية

هناك طرق مختلفة لإدخال المنافسة في داخل السوق (كنقيض لعبارة من أجل السوق) في قطاعات البنية الأساسية. وهذا القسم يتناول هذه القضية.

#### المنافسة التنظيمية

كما أشرنا في تقرير عن التنمية في العالم ١٩٩٤، فإن هناك خدمات مثل توليد الكهرباء والاتصالات السلكية واللاسلكية لمسافات بعيدة يمكن تقديمها بطريقة تنافسية. أما بعض الخدمات التي مازالت تخضع لوفورات عن الحجم، فقد تواجه منافسة من خدمات أخرى تستخدم تكنولوجيات منفصلة.

وطبقا لأي من التصورين، قد تصبح المنافسة بديلا للتنظيم في حماية الاقتصاد من سوء الاستغلال الاحتكاري. وقد يكون ذلك أكثر أهمية في البلدان النامية، حيث القدرة على تنفيذ اللوائح ضعيفة بوجه عام. إن التنظيم أولا وقبل كل شيء ليس بالمهمة البسيطة وقد يتعرض لإجراءات حكومية تعسفية. وهذا ما يرجح حدوثه بصورة أكبر في البلدان التي يكون تنظيم الإدارة فيها ضعيفا وتلك التي لا توجد فيها وسائل كافية للتدقيق



إمكانية إدخال المنافسة. ومن بين مشكلات إجراء تحليل للعلاقة بين التكلفة والمردود في هذا المجال، عدم إمكانية قياس المنافع الديناميكية للمنافسة، بينما قد تكون تكاليف إعادة الهيكلة والأدلة على وفورات الحجم معروفة.

وفي بعض قطاعات معينة للبنية الأساسية، يبدو محتملا أن توجد وفورات النطاق التي تتحقق من وراء تقديم جميع الخدمات بصورة منسقة، مثل توليد الكهرباء وتوزيعها على مسافات بعيدة والتوزيع المحلي للكهرباء. إلا أنه في الحالات التي مازال يوجد فيها إختناق إحتكاري يحتاج جميع الموردين المتنافسين إلى الوصول إليه، يتوافر للجهة الاحتكارية التي تقدم الخدمات الحافز للتمييز لصالح فروعها المتكاملة ضد منافسيها (مثلا، في أسعار الخدمة أو نوعية الخدمة). وفي هذا الصدد توجد هناك ثلاثة بدائل مؤسسية يتعين دراستها :

■ الخيار أ، وهو أن يستمر صاحب الشركة التي تمثل اختناقا احتكاري في العمل في القطاع «التنافسي». بالتنافس مع غيرها من الشركات التي تقدم الخدمات في ذلك القطاع (شركة متكاملة تخضع للمنافسة في سوق خالية من الاختناقات)

■ الخيار ب، وهو أن يقوم صاحب المؤسسة التي تمثل اختناقا احتكاري بالعمل أيضا كمحتكر في القطاع الذي يعتبر (بخلاف ذلك) تنافسيا (أي الشركة الاحتكارية المتكاملة)

■ الخيار ج، وهو ألا يسمح لصاحب المؤسسة التي تمثل اختناقا احتكاري بالعمل في القطاع التنافسي، ولكنه يقدم، بدلا من ذلك، خدمة ربط للشركات المتنافسة العاملة في هذا القطاع (أي الفصل الرأسى مع المنافسة).

وفي التطبيق، يمكن استخدام صور وسيطة من الفصل الرأسى (وهذه مجموعة فرعية من الخيار أ) لأنها تسهل اكتشاف التمييز. ومما قد يساعد في الكشف عن التمييز، على سبيل المثال، الفصل المحاسبي بين الوحدات المختلفة، أو إعادة هيكلة الوحدات إلى كيانات منفصلة من الشركات مملوكة ملكية مشتركة.

يتوقف الخيار الأكثر ملاءمة لقطاع معين في بلد معين على أربع قضايا رئيسية (الجدول ٨ - ٢). الأولى هي مدى وفورات النطاق بين تقديم خدمات مختلفة داخل القطاع. ويبدو أن مدى وفورات النطاق قد لا يكون بهذا الكبر بناء على حقيقة أن بعض المعاملات الرأسية، في قطاعات البنية الأساسية في معظم البلدان الصناعية، تتم بين المؤسسات وليس داخلها. ومثال ذلك قيام شركات متكاملة لتقديم الخدمات في ظروف معينة بشراء بعض القوى الكهربائية من شركات مستقلة لتوليد الكهرباء، وسماع مؤسسات السكك الحديدية المتكاملة لبعض شركات تشغيل القطارات بالعمل على خطوطها الحديدية.

القضية الثانية هي سهولة الكشف عن التمييز من جانب الشركة المتكاملة مالكة الاختناق الإحتكاري لصالح فرعها. ومن أسباب تفكك الشركة المتكاملة لتزويد الاتصالات إيه تي أند تي

تنظيمية إذا كانت تخدمها خطوط مختلفة للنقل لمسافات بعيدة تخدم مجموعات مختلفة من الزبائن. وقد لا يحتاج الزبائن في مكان معين إلى حماية تنظيمية إذا كانت تخدمهم خطوط مختلفة بعيدة للنقل لمسافات بعيدة تحمل القوى الكهربائية من منشآت مختلفة لتوليد الكهرباء. ويتمتع المستخدمون من البلديات والمنشآت الصناعية الكبيرة حاليا بمثل هذه المنافسة من مختلف مرافق توليد الكهرباء في الأرجنتين والبرازيل وشيلي وبيرو.<sup>(٩)</sup>

وثمة أمثلة أخرى تشمل المنافسة التي يتعرض لها قطاع السكك الحديدية من شركات النقل بالشاحنات والصنادل، والمنافسة بين مختلف قطاعات الطاقة مثل البترول والغاز. ومن بين التطورات التي طرأت مؤخرا هي المنافسة بين شبكات الاتصالات السلكية واللاسلكية، وشركات تقديم الخدمات التلفزيونية عن طريق الكوابل في خدمات الاتصالات. وعلاوة على ذلك، فإن كل من هذين الاحتكاريين الطبيعيين يواجهان المنافسة من تكنولوجيات الاتصالات اللاسلكية.

وقد تخلق المنافسة في بعض الأحيان مشكلات تنظيمية جديدة، أو قد تحل ببساطة محل المشكلات القديمة. وفي كثير من الحالات التي يعترف فيها بالمنافسة كوسيلة فعالة لتنظيم تقديم الخدمة، تكون تلك الخدمة جزءا من قطاع أكبر للبنية الأساسية مازالت توجد فيه بعض عناصر الإحتكار الطبيعي. وإذا كان توليد الكهرباء يعتبر من القطاعات التي يحتمل أن تسودها المنافسة، فإن هذه السمة أقل وضوحا في قطاعي نقل الكهرباء لمسافات بعيدة وتوزيعها محليا. وإذا كانت الاتصالات السلكية واللاسلكية لمسافات بعيدة من القطاعات التي يحتمل أن تسودها المنافسة، إلا أن هذه السمة أقل وضوحا في قطاع الاتصالات السلكية المحلية.

وقد تضمنت كثرة من أهم القضايا، ومنها المخاطر والعقود والحوافز والمعرفة، قطاعات يمكن فيها "تفكيك" الاحتكارات، ويقصد بذلك الحالات التي يتم فيها فتح بعض الخدمات التي كانت تقدم في السابق من جانب احتكارات متكاملة رأسيا أمام المنافسة بينما تواصل الاحتكارات تقديم الخدمات الأخرى. وفي هذه القطاعات الأوسع، تعتبر المنافسة والتنظيم لذلك بمثابة مكملات وليست بدائل.

ويركز القسم التالي على واحدة من القضايا التي تعتبر حاليا ذات أهمية بالغة في البلدان النامية، وتتمثل في أن الفصل الرأسى قد يطرح مزيدا من الفرص للمنافسة في البلدان النامية.

### التكامل أم الفصل الرأسى

توجد في كل قطاع للبنية الأساسية تقريبا خدمة ما يمكن تقديمها الآن بطريقة تنافسية، بينما يظل الاحتمال قائما بأن تبقى خدمة ما بمثابة "اختناق احتكاري" في سلسلة الإنتاج.<sup>(١٠)</sup> وهذا يؤثر تساؤلا حول ضرورة الإبقاء على النموذج التقليدي المتكامل رأسيا لمؤسسة البنية الأساسية، في حين تتوافر

## الجدول ٨ - ٢

## استراتيجية للفصل أو التكامل الرأسى

الفصل الرأسى (مع المنافسة) (الخيار ج)	الشركة الإحتكارية المتكاملة (دون منافسة) (الخيار ب)	التكامل الرأسى مع المنافسة فى سوق خالية من الإختناقات الإحتكارية (الخيار أ)		
✓	✓	✓	كبيرة	وفورات النطاق
✓			صغيرة	
		✓	سهلة (١)	الكشف عن التمييز
✓	✓		صعبة	
		✓	تأثير قليل على المنافسة	عواقب التمييز
✓	✓		ضارة بالمنافسة	
✓		✓	منافسة كبيرة	إحتمال المنافسة فى
	✓		منافسة قليلة	السوق الخالية من
				الاختناقات

(١) تحتاج إلى الفصل بين حسابات الوحدات المختلفة للشركة المنتجة المتكاملة رأسياً.

حيث تصل تكلفة الشبكة الثابتة فى البلدان النامية إلى ٧٥ فى المائة من إجمالى تكلفة المنتج الذى يتم توصيله. (١٥) أما القضية الرابعة فتتمثل فى احتمال وجود منافسة كافية فى سوق الاختناقات الاحتكارية تؤدي إلى رفع الكفاءة ووصول المستخدمين إلى الخدمة بصورة بارزة. (١٦) ففي الحالات التى توجد فيها وفورات حجم قوية فى القطاع التنافسى، مثلما يحدث فى المياه والسكك الحديدية، قد لا يجتذب هذا القطاع فى أحسن الأحوال سوى عدد قليل للغاية فقط من الوافدين الجدد، مما يجعل من غير المحتمل تحقيق مكاسب كبيرة من المنافسة. والأرجح أن يمثل ذلك مشكلة إذا كان البلد أصغر وأفقر - حيث إن مستويات الطلب سوف تدعم أعداداً أقل من الموردين بوفورات حجم معينة. وهذا القيد يمكن معالجته فى الحالات التى تكون فيها التجارة الدولية فى الخدمة ممكنة عملياً.

ويعتبر كل من توافر المعلومات وتنفيذ العقود مهماً فى الجمع بين المنافسة والتنظيم فى قطاع البنية الأساسية. وقد يتطلب الأمر من مالِك الأصول المتكاملة التى تمثل اختناقاً احتكارياً بموجب شروط عقدها للخصخصة أو الامتياز أن يتيح فرصة الوصول دون تمييز إلى الأصول التى تمثل اختناقاً احتكارياً لجميع من يرغب فى استخدامها. ولكن هذا العقد لابد أن يكون هناك من ينفذه، وأياً كان من ينفذه، فقد يحتاج إلى قدر كبير من المعلومات المعقدة. وفى كل من هذين المجالين تقف البلدان النامية فى وضع سيئ. وذلك يوحى بأنه غالباً ما يكون من الأفيد فى البلدان النامية فرض الفصل الرأسى على قطاع

(AT&T) فى أوائل الثمانينيات صعوبة فرض نوعية التوصيل المشترك. (١٧) وتؤكد الشركات المستقلة لتوليد الكهرباء أن هناك أبعاداً كثيرة لنوعية التوصيل بخطوط نقل الكهرباء لمسافات بعيدة، الأمر الذى يجعل من المستحيل عملياً على الجهة التنظيمية منع المحسوبية. (١٨) وعلى النقيض من ذلك، فإن استخدام جهات محايدة لوضع جداول السكك الحديدية (المرسلين) فى كل من الولايات المتحدة وجمهورية التشيك، يبدو أنه قد نجح فى بعض الحالات فى منع التمييز ضد الشركات غير المتكاملة لتشغيل القطارات. (١٩) وفى غياب حسابات منفصلة بين وحدات الشركة المنتجة المتكاملة، قد يكون الكشف عن التمييز صعباً.

والقضية الثالثة، تتمثل فى عواقب التمييز الذى لم يتم الكشف عنه بالنسبة للمنافسة. وفى هذا الصدد توحى البيانات المالية للولايات المتحدة بأن تكلفة نقل الكهرباء لمسافات بعيدة تقل بنسبة ٥ فى المائة عن إجمالى تكلفة توريد الخدمة للمستخدمين النهائيين، بينما تمثل تكلفة مسار وخطوط السكك الحديدية وهيكليها حوالى ٢٠ فى المائة من إجمالى تكلفة توريد خدمة السكك الحديدية. (٢٠) وهذا يوحى بأن الشركة المنافسة لتشغيل القطارات، التى تواجه التمييز ضدها فى الوصول إلى مسارات وخطوط السكك الحديدية يحتمل أن تكون فى وضع أسوأ من شركة منافسة لتوليد الكهرباء تواجه التمييز ضدها فى الوصول إلى شبكة نقل الكهرباء لمسافات بعيدة. بل إن إمكانية التمييز فى الوصول أشد فى حالة المياه والصرف الصحى،

## الإطار ٨ - ٢

## التكامل الرأسى والتميز فى تقديم خدمات الإنترنت

يتم نقل «مضمون» الإنترنت (ويتمثل فى المعلومات والموسيقى والرسوم والصور المرئية الجرافيك) لمسافات بعيدة بمعرفة الشركات الموردة الأساسية للإنترنت (التي تمثل عمودها الفقرى) ثم يتم توصيلها إلى المستخدمين من خلال شركات تقديم خدمة الإنترنت مثل أمريكا أون لاين (Online America) ومايند سبرنج (Spring-Mind)، والتي يتعين عليها بدورها (على الأقل فى ظل الظروف التكنولوجية الحالية) أن تستخدم الخطوط الهاتفية للشركات المحلية للاتصالات السلكية واللاسلكية أو الخدمات التليفزيونية عن طريق الكابلات، حتى يتسنى لها الوصول إلى المستخدمين النهائيين. ومن الاعتبارات المهمة بالنسبة للهيئات التنظيمية وهيئات الإشراف على تنفيذ المنافسة هو درجة الضرر الذى قد يسببه التكامل الرأسى بين الشركات العاملة على هذه المستويات المختلفة.

وعلى سبيل المثال، عندما اتفقت شركة أمريكا أون لاين مؤخرا مع شركة تايم وارنر، وهى شركة كبرى للإعلام والخدمات التليفزيونية عن طريق الكوابل، شعرت الهيئات الأمريكية لتنفيذ قانون منع الاحتكار بالقلق من احتمال لجوء شركة أمريكا أون لاين إلى التمييز لصالح مضمونها الإعلاني ضد مضمون الموردين المنافسين لشركة تايم وارنر. وفى النهاية، اتفقت الهيئات المذكورة لمكافحة الاحتكار والشركتين المندمجتين على أن تقوم أمريكا أون لاين بإتاحة الفرصة لاستخدام شبكتها بنفس الشروط التى كانت مطبقة على جميع شركات تقديم المضمون الإعلاني. وفى الوقت نفسه، شعرت هيئة الاتصالات الاتحادية. وهى الهيئة المتكاملة للاتصالات السلكية واللاسلكية فى الولايات المتحدة بالقلق إزاء لجوء عمليات الكوابل التابعة للشركة المتكاملة إلى التمييز ضد شركات تقديم خدمات الإنترنت غير المتكاملة المنافسة، وأصرت الهيئة على ضرورة التوصل إلى اتفاق تسوية مماثل يصمم بحيث يمنع التمييز. والأمر المثير للجدل أن كلا اتفاقى التسوية سوف يتطلبان اليقظة المستمرة من جهات التنظيم للتأكد من الالتزام بهما، رغم أنهما مصممان بحيث يتوافقان مع الحوافز، وبالتالي تتوافر فيهما - إلى درجة ما - القدرة على التنفيذ الذاتى.

وفى مثال آخر، شعر المجلس اللتوانى للمنافسة بالقلق إزاء احتمال وجود موقف تمييزى ضد شركات تقديم خدمات الإنترنت المستقلة من جانب الهيئة المحلية للاتصالات وهى تليكوم، حيث إنها تمتلك شركة متكاملة خاصة بها لتقديم خدمات الإنترنت. وقام المجلس بالفعل بتغريم تليكوم لقيامها بتركيب مرشحات على خطوطها تقلل من سرعة نقل الشركات المستقلة للبيانات، رغم أن هذه القضية كانت قد رفعت إلى المحاكم.

المصدر: United States Department of Justice, available at [www.usdoj.gov](http://www.usdoj.gov); United States Federal Communications Commission, available at [www.fcc.gov](http://www.fcc.gov).

فرض رقابة كافية على نوعية الموردين المختلفين، مع تنامي القدرات التنظيمية، فقد يتعايش التكامل الرأسى مع المنافسة فى العرض (الخيار أ).

البترول والغاز الطبيعى. عادة ما يكون لخطوط أنابيب البترول وخطوط أنابيب الغاز الطبيعى، شأنها شأن قطاع المياه، شبكات باهظة التكلفة، لذلك قد تكون وفورات التكلفة النسبية الناتجة عن العرض التنافسى للمنتجات أقل منه فى قطاعات أخرى، لكن مع توافر السهولة النسبية فى كشف وضع التمييز. وفى الأحوال التى يمكن فيها كشف منع التمييز - ولن يكون ذلك

البنية الأساسية، بينما يجرى خلق المنافسة (الخيار ج) أو الإبقاء عليها ككيان احتكارى متكامل (الخيار ب) بدلا من الإبقاء عليها كشركة متكاملة تخضع للمنافسة فى سوق المنبع (الخيار أ). وقد جذبت هذه المسائل اهتمام صانعى السياسات فى قطاع خدمات الإنترنت النامي. (الإطار ٨ - ٢).

وفى البلدان التى تكون فيها الهيئات التنظيمية أكثر خبرة ومهارة، قد يكون السؤال ذو الصلة بالموضوع المطروح - بإفتراض أن الفرصة التنافسية للوصول إلى الخدمة أمر مرغوب فيه - هو ببساطة: هل التكامل الرأسى أم الفصل الرأسى هو الذى قد يحقق النتيجة الأفضل؟ بيد أنه، فى إطار المشكلات المتعلقة بالمعلومات وتنفيذ العقود فى البلدان النامية قد تكون الأسئلة الأكثر مناسبة للموضوع هى: هل من المحتمل تحقيق فوائد المنافسة؟ وهل تتجاوز أعباء التنفيذ؟ هل من المحتمل حقيقة إدخال تحسين كبير على سعر ونوعية الخدمة المقدمة للمستهلك النهائى من خلال الخيار الأول أو الثالث بالمقارنة إلى الخيار الثانى الذى يعتبر أبسط كثيرا فى تنفيذه؟ وبتناول فيما يلي خمسة من قطاعات البنية الأساسية كل بدوره.

**الاتصالات السلكية واللاسلكية.** مع استمرار تقدم تكنولوجيا اللاسلكى، يبدو الأمر أقل وضوحا مما مضى فيما إذا كانت حتى الخدمة المحلية تعتبر احتكارا طبيعيا.<sup>(١٧)</sup> وتتزايد على ما يبدو إمكانية الوصول دون تمييز خاصة فى الأحوال التى يكون فيها لشركات متنافسة لتقديم خدمات الاتصالات الدولية وجود فى السوق المحلية أيضا. وكانت تلك سمة من سمات ما تم من إصلاح ناجح للاتصالات السلكية واللاسلكية فى المغرب فى ١٩٩٩، بدعم من البنك الدولى. وفى شيلي، نبعت المنافسة فى تقديم الخدمة المحلية بصورة رئيسية من شركات نقل الاتصالات الدولية (لمسافات بعيدة) التى دخلت فى تقديم الخدمة المحلية.<sup>(١٨)</sup> وفى غواتيمالا، تطلب الأمر من الشركة المحتكرة (المتكاملة) القائمة بالعمل لتقديم التوصيل المشترك للوافدين الجدد إلى السوق.<sup>(١٩)</sup> وفى عالم البلدان التى تمر بمرحلة انتقال، كان الأفراد والشركات يلجأون إلى التعاقد على الخدمة اللاسلكية، تجنباً لفترات الانتظار التقليدية التى لا نهاية لها لتركيب خدمة الخطوط الثابتة.<sup>(٢٠)</sup> وهكذا يبدو أن هذا القطاع غالبا ما تتعايش فيه المنافسة مع التكامل الرأسى، وهذا هو الخيار أ.

**المياه.** التكلفة الثابتة للشبكات فى قطاع المياه مرتفعة قد تجعلها لا تحقق فائدة كبيرة من حيث زيادة الكفاءة، لذلك، قد يكون نموذج الشركة الاحتكارية المتكاملة الخاضعة للتنظيم (الخيار ب) هو الأصلح فى هذا القطاع. ويبدو أنه لم يستطع أى بلد بالفعل إدخال المنافسة فى توريد المياه إلى الشبكة، وإن كانت شيلي قد درست هذا الخيار.<sup>(٢١)</sup> ومن الممكن الحاجة بأن هذا من أسهل القطاعات التى يمكن فيها كشف ومنع التمييز ضد الموردين غير المتكاملين. ولهذا، خاصة إذا أمكن

**القوى الكهربائية.** من الصعب في قطاع القوى الكهربائية كشف منع التمييز ضد الشركات غير المتكاملة لتوليد الكهرباء، حتى في البلدان الصناعية التي لديها جهات تنظيمية متمرسة، كما تواجه الهيئات التنظيمية الجديدة المكلفة بمراقبة مسلك الشركات الاحتكارية العاملة الراسخة الأقدام والقوية، مشكلات أشد صعوبة بكثير.<sup>(٢٣)</sup> ومع ذلك، فإن فوائد المنافسة في مجال توليد الكهرباء قد تكون من الضخامة بما قد يجعل من الفصل أو التفكيك الرأسي أفضل نتيجة (الخيار ج)، فيما عدا في أصغر الاقتصادات (حيث قد تستبعد وفورات الحجم - حتى مع توافر أحدث تكنولوجيا توليد الكهرباء - وجود أكثر من شركة واحدة أو شركتين لتوليد الكهرباء).<sup>(٢٤)</sup>

وتبين دراسة حديثة أن التفكيك الرأسي لقطاع القوى الكهربائية هو النهج الأوسع اتباعا بالنسبة للبلدان (باستثناء ماليزيا وكثير من بلدان الاتحاد الأوروبي).<sup>(٢٥)</sup> وتخلص الدراسة إلى أن التفكيك الرأسي - أي تقسيم الشركات المتكاملة للقوى الكهربائية إلى كيانات منفصلة للتوليد والنقل والتوزيع - قد يدخل المنافسة إلى قطاع توليد القوى الكهربائية. وتشير النتائج إلى أن إدخال المنافسة يمكن أن يحقق نتائج إيجابية.

وفي الأرجنتين، على سبيل المثال، أدى التحول إلى النظام التنافسي الخاص إلى سرعة حل المشكلات الملحة في نقص الطاقة. وعلى النقيض من ذلك، أوضحت بعض التجارب الحديثة كيف يمكن للاعتبارات السياسية والإصلاح الناقص أن يضعف مزايا المنافسة في قطاع القوى الكهربائية. وبينما يتفادى التفكيك الرأسي لشركات القوى الكهربائية من ضرورة تنظيم عمليات توليد الكهرباء (حيث إنها تخضع للمنافسة)، فإن عمليات توزيع ونقل القوى الكهربائية تظل على شكل احتكارات وتحتاج إلى تنظيم. وكإنداز بهذا الصدد، توجد هناك بعض الأدلة على أنه حتى التفكيك الرأسي قد لا يؤدي إلى تحسين ملحوظ في الكفاءة ما لم يتم إدخال نوع ما من المنافسة على المستخدم النهائي.

### هيكل جهاز التنظيم

أصبح من المقبول اليوم أنه ينبغي على البلد أن تكون لديه هيئات تنظيمية مستقلة تتبع إجراءات شفافة (الفصلان الخامس والعاشر) وتخضع لرقابة قضاء قوى ومستقل (الفصل السادس). وفي الممارسة يصعب تطبيق أى من هذه الاشتراطات. وعلاوة على ذلك، ففي غياب وسائل التدقيق والموازنة قد يحل فساد القطاع الخاص محل عدم الكفاءة البيروقراطية. أضف إلى ذلك ندرة رأس المال البشرى في كثير من البلدان النامية (الفصل الأول). وكل هذه العوامل تدعو إلى تعديل التصميم المؤسسي. ويتناول هذا القسم بعض الخصائص الأخرى اللازمة لكي تمارس الهيئة التنظيمية عملها بفاعلية في

هو الحال في كل بلد - فقد يتسق التكامل الرأسي مع سوق العرض التنافسية (الخيار أ). أما في الأحوال التي لا يمكن فيها منع التمييز، فإن فوائد المنافسة لا تكون من الكبر، مقارنة بأعباء التنظيم، والضرر الناشئ عن التمييز، بما يكفي لتبرير الأخذ بالخيار (أ)، ولا هي من الكبر، مقارنة بأعباء الفصل الرأسي، بما يكفي لتبرير الأخذ بالخيار (ج). وفي هذه الحالة، قد تكون أفضل نتيجة متاحة هي الشركة المحتكرة المتكاملة العاملة في كلتا السوقين، أي الخيار (ب). وقد تكون المنافسة عند المنبع بين الشركات الاحتكارية المتكاملة احتمالا واردا في هذه القطاعات في بلدان أكبر. وكما أشرنا أعلاه، فقد شرعت خطوط أنابيب من أماكن مختلفة لإنتاج الغاز في الأرجنتين في التنافس على توريد الغاز الطبيعي للزبائن في شيلي.

**السكك الحديدية.** يتطلب نموذج لإصلاح السكك الحديدية يحبذه الاتحاد الأوروبي فصل الملكية والسيطرة على البنية الأساسية (خطوط السكك الحديدية) عن العمليات (القطارات) على أساس أن يكون الهدف النهائي هو جعل شركات خاصة متعددة لتشغيل القطارات تتنافس فيما بينها في نشاط النقل على شبكة خطوط مشتركة للسكك الحديدية. ولم تكن التجربة مشجعة في المملكة المتحدة - وهي واحدة من قلة من البلدان حاولت تطبيق هذا النموذج من الإصلاح بالكامل. وهذه التجربة تثير تساؤلا حول ما إذا كان التكامل الرأسي دون منافسة على مستوى القطارات (الخيار ب) هو أفضل الخيارات المعنية في هذا القطاع.

وفي البلدان المتوسطة والكبيرة الحجم، قد يسمح الخيار (ب) بالمنافسة بين الشركات المتكاملة رأسيا من خلال الخدمات المقدمة إلى وجهات مختلفة، أو من منابع مختلفة لزبائن معينين (أي المنافسة «الموازية» أو المنافسة «عند المنبع»<sup>(٢٦)</sup>) وذلك هو النموذج الذي اختارته في نهاية المطاف الحكومات التي اضطلعت بالإصلاح في كل من البرازيل والمكسيك. وكان ذلك هو الترتيب السائد بعض الوقت في كندا والولايات المتحدة. كما أن المنافسة من أنواع أخرى من الشركات الناقلة مثل الشاحنات تعتبر احتمالا واردا.

وقد ترى بلدان أصغر لديها هيئات تنظيمية متطورة أن الكشف عن التمييز من السهولة بما يكفي للسماح بدخول بعض الشركات الأخرى - مثل دخول شركات شحن كبيرة لديها بالفعل عرباتها الخاصة للسكك الحديدية، أو دخول شركات أجنبية لتشغيل القطارات من بلدان مجاورة. وقد أصدر الاتحاد الأوروبي مثلا تنظيمات تفرض على الدول الأعضاء فيه أن تسمح لشركات تشغيل القطارات من بلدان أخرى أعضاء في الاتحاد الأوروبي باستخدام السكك الحديدية الخاصة بالشركات المتكاملة الوطنية. وفي جمهورية التشيك، مثلا، يشترط على شركة السكك الحديدية المتكاملة رأسيا السماح لشركات أخرى بتشغيل القطارات على سككها.



التنظيمات المحلية مقابل الوطنية. هناك بعض المبررات التي تحبذ وضع لوائح محلية لشركات البنية الأساسية وهي كما يلي :

( أ ) إنها توفر معرفة أفضل بالظروف المحلية لدى الجهة التنظيمية المحلية، ( ب ) تكفل خضوع الجهة التنظيمية المحلية لدرجة أكثر مباشرة من الخضوع للمساءلة السياسية : التي قد تعمل بموجبها مما يؤدي إلى زيادة مشاركة المتأثرين بذلك في اتخاذ القرارات التنظيمية (على النحو الذي تناوله تقرير عن التنمية في العالم ١٩٩٤ )، ( جـ ) تعرض المؤسسة الخاضعة للتنظيم لمتابعة أكثر فعالية بحكم قربها ( د ) توضح المصاعب المتكررة التي تواجهها الهيئات التنظيمية على المستوى الوطني أو الإتحادي في التنسيق مع الحكومات المحلية، خاصة في المسائل ذات الحساسية السياسية مثل الوصول إلى البنية الأساسية.

ورغم ذلك، فهناك آخرون يعارضون هذه العوامل لصالح مركزية التنظيم على المستوى الوطني بناء على الاعتبارات التالية:

( أ ) درجة التقدم التقني التي تطلبها الجهة التنظيمية، على الأقل في بعض القطاعات، مما يحقق وفورات الحجم في التنظيم، ( ب ) النقص في الخبراء المحليين، ( جـ ) وجود بعض الآثار الخارجية (مثل آثار الطلب على الشبكة المذكورة أعلاه، ولا تقتصر عليها) بين المستخدمين في أماكن مختلفة في بلد واحد، مما يتطلب وجود مجموعة واحدة من القواعد وهيئة واحدة. ( د ) كلما زاد احتمال «استحواذ» صناعة ما على الهيئة، زاد نطاق ولاية الهيئة ضيقا. (قد يحاج البعض لصالح المركزية على أساس ما يتصورونه من احتمال تقلص الفساد، ولكن الأدلة مختلطة: انظر الفصل الخامس).

ربما تكون المبررات التي تحبذ وجود هيئات تنظيمية محلية أضعف من غيرها، إلا أن المبررات الثلاثة الأولى التي تحبذ اللوائح الوطنية تكون أقوى، كلما كان البلد أصغر. وبالنسبة للبلدان النامية الصغيرة قد تكون الهيئات التنظيمية الوطنية مفضلة. وتعتبر القطاعات الأقل تعقيدا من الناحية التكنولوجية، مثل توفير المياه وإصلاح الطرق السريعة، استثناءات من القاعدة. وفي هذين القطاعين كان للسكان المحليين أهمية خاصة في توجيه تقديم الخدمات (مرة أخرى، راجع تقرير عن التنمية في العالم ١٩٩٤). وحتى في هذين القطاعين غالبا، كانت هناك هيئات وقواعد مركزية ترعى قضايا واسعة النطاق هي التوصل المشترك والتسعير والأنشطة المولدة للتأثيرات الخارجية (مثل إدارة خط تقسيم المياه)، والأنشطة التي قد تستفيد من الخبرة الفنية المتخصصة (مثل الإشراف على إجراء المناقصات لبناء الطرق). وقد تكون القوى الفاعلة التي تتمتع بقدر أكبر من اللامركزية مثل الحكومات البلدية والمنظمات غير الحكومية مسؤولة عن متابعة الأداء ووضع معايير محلية، ومعالجة شكاوى العملاء، وبصفة عامة التأكد من الخضوع للمساءلة من قبل المواطنين المحليين. (٢٧)

أما في البلدان الأكبر، فقد يفضل أن تكون الهيئات التنظيمية لا مركزية. وفي بعض الحالات، قد تجرى مراقبة الالتزام بالقواعد

البلدان النامية، مع الأخذ في الاعتبار القيود المتعلقة بالمعلومات والقدرة الموجودة في هذه البلدان.

### المحاكم القضائية في مواجهة المحاكم التنظيمية

قد تلعب الهيئات التنظيمية أكثر من دور واحد. فقد تصمم القواعد وتراقب الالتزام بالقواعد وتفرض الالتزام بها. وبينما قد تستطيع كثير من الهيئات التنظيمية القيام بالدورين الأولين بإتقان، إلا أنها قد تظل في حاجة إلى المحاكم للتنفيذ. وحتى في الحالات التي تمتلك فيها الهيئات التنظيمية سلطات قوية للتنفيذ، فإن المحاكم مهمة للنظر في الاستئناف بعد صدور القرار التنظيمي. وفي معظم البلدان النامية، تكون المحاكم مثقلة بالأعباء وقد يفقر القضاة إلى المهارات الفنية القوية. ولهذه الأسباب، فانه من المستصوب بناء أجنحة تنظيم من شأنها التخفيف من أعبائها. وتحتاج الهيئة التنظيمية إلى سلطات قوية في التنفيذ في المحكمة الابتدائية. وحيث إن المحاكم أضعف في البلدان النامية، يلجأ كثير من المستثمرين الدوليين إلى الاعتماد على التحكيم الدولي.

وثمة سؤال هو ما إذا كانت المحاكم التي تعتمد على قوانين المنافسة تمارس إشرافا كافيا على شركات تقديم الخدمات. وتبين تجربة نيوزيلندا أهمية الهيئة التنظيمية التي تراقب الالتزام بالقوانين. وكجزء من برنامجها الواسع للتخلص من التنظيمات المفيدة خلال التسعينيات، قامت نيوزيلندا بإلغاء التنظيمات النوعية للقطاعات وسعت إلى الاعتماد على هيئة المنافسة، مع تنفيذ قانون المنافسة عن طريق النظام القضائي، وذلك لمنع سوء الاستغلال الاحتكاري في قطاعي الاتصالات السلكية واللاسلكية والكهرباء. بيد أنه تبين لصانعي السياسات أن إجراءات التقاضي قد كانت مطولة والنتائج غير مرضية، في غياب التنظيمات النوعية للقطاعات. وقد أمضت المحاكم بمستوياتها الثلاثة خمس سنوات في محاولة لتحديد السعر المناسب الذي ينبغي على شركة وافدة جديدة أن تدفعه مقابل استخدام شبكة الهيئة المحلية العاملة. وفي النهاية، لم يتم التوصل رغم ذلك إلى أي مبدأ أو توجيه عام يتعين على الشركات اتباعه. (٢٦) وخلصت تقارير أخيرة للجنة الوزارية للتحقيق في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية واللجنة الوزارية للتحقيق في صناعة الكهرباء إلى أن المحاكم التنظيمية المتخصصة تعتبر جزءا مهما من أي جهاز تنظيمي، على الأقل في ظل المرحلة الراهنة من التطور التكنولوجي لهذين القطاعين.

### نطاق الهيئات التنظيمية

ثمة مجموعة ثانية من التساؤلات تتعلق بنطاق عمل الهيئات التنظيمية المحلية المعنية. هل يجب أن تعمل هذه الهيئات على المستوى الوطني، أم هل يجب أن تراقب الهيئات التنظيمية المحلية شركات البنية الأساسية المحلية ؟ وهل يجب إيجاد هيئة تنظيم مختلفة لكل قطاع رئيسي للبنية الأساسية، أو لكل وظيفة معينة ؟

لمركزية الهيكل التنظيمي، فإن تصميم الهياكل التنظيمية الفعالة يتوقف في التطبيق على الوقائع السياسية. فعلى سبيل المثال اعتمدت فرنسا، التي يتسم نظامها السياسي بالمركزية الشديدة، في معظم الأحيان، هيكلًا مركزيًا (فيما عدا قطاعي المياه والنقل المحلي، اللذين تسيطر عليهما أساسًا البلديات). وعلى النقيض من ذلك في الولايات المتحدة، تتمتع الولايات، نظرًا لحبرها واستقلالها الذاتي بسلطات تنظيمية كبيرة. وحيث إن عزل القائمين على السلطة من أماكنهم يعد عملاً باهظ التكلفة من الناحية السياسية، فقد ظلت الهياكل التنظيمية في حالة قصور ذاتي شديد على مر الزمن.

ويقدم ذلك درسًا مهمًا بالنسبة للبلدان التي تمر بمرحلة انتقال والبلدان النامية: هو أن هياكلها السياسية هي التي تحدد أيضًا أنواع المؤسسات التنظيمية التي يمكن إقامتها. ومن المحتمل بروز صعوبة شديدة في تنفيذ الخطط الإصلاحية أو التنظيمية دون الاعتراف بهذه العقبات ودون بذل جهود للتغلب عليها. وفي بعض الأحيان، قد يؤدي إنشاء مؤسسة جديدة وليس تعديل الهيئة القديمة إلى تحقيق فوائد. ويبدو أن هذا ما حدث في خصخصة صناعة الاتصالات السلكية واللاسلكية المغربية.

*التخصص القطاعي.* تعتبر العوامل المهمة في الاختيار بين الهيئات التنظيمية مهمة أيضًا في دراسة التخصص القطاعي للجهات التنظيمية، كما أنها أدت إلى إجابات مماثلة. وتتمثل المبررات المؤيدة لإيجاد هيئة متخصصة لكل قطاع عريض (مثل النقل والطاقة والاتصالات السلكية واللاسلكية وهلم جرا) في أن القطاعات المختلفة لها خصائص مختلفة، ولذلك توجد وفورات التخصص ولا توجد وفورات معينة للتجميع، وأن زيادة الهيئات يؤدي إلى تنوع مخاطر الإخفاق المؤسسي، وأن زيادة الهيئات تسمح بزيادة التجريب في السياسات.

وعلى النقيض من ذلك، هناك لا شك بعض القضايا التي تتجاوز حدود القطاعات، والتي قد تستفيد من ترابط الإطار العام للسياسات. وحدود القطاعات ليست دائمًا شديدة الوضوح، ولربما صارت الآن أقل وضوحًا (كما هو الحال في مجال التليفونات وتليفزيون الكوابل). يضاف إلى ذلك أن كثيرًا من البلدان النامية، وهي في خضم الجدل حول الاتجاه المحلي (للمحلية) أو المركزية تواجه عجزًا في الكوادر المؤهلة لإدارة الهيئات التنظيمية المتعددة، وأن هيئة ذات ولاية أوسع نطاقًا ربما تكون أقل عرضة "للاستحواذ" عليها من قبل الصناعة (أو من قبل الوزارات القطاعية).

ونعود لنقول إن كثيرًا من هذه المبررات ترتبط بصورة رئيسية بحجم البلد وقدرته. فهناك بلدان نامية أصغر حجمًا، مثل كوستاريكا وجامايكا وبينما تجاوبت مع ندرة خبراء التنظيم لديها بأن أنشأت هيئات تنظيمية متعددة القطاعات (رغم ما يتضح من أن القواعد التنظيمية مخصصة للقطاع) - وهو إجراء اتبعته على

على المستوى المحلي، مثلًا من قبل المنظمات غير الحكومية أو المجتمعات المحلية، حتى لو كانت القواعد التنظيمية موضوعة على المستوى الوطني. ويلاحظ أن المبررات التي تحبذ اللامركزية تتأثر بعوامل سياسية. وفي بعض الأحيان، كانت الحكومات المركزية في بلدان أكبر تفتقر إلى سلطة فرض التنظيمات (بما في ذلك طلبات المعلومات الأساسية المطلوبة للتنظيمات) على المؤسسات المحلية أو الإقليمية دون موافقة الحكومات المحلية أو الإقليمية. ورغم ذلك، مازالت هناك مجالات تكون فيها لا مركزية المسؤولية مسأله لا معنى لها - مثل وضع تنظيمات الاتصالات السلكية واللاسلكية الدولية (لمسافات بعيدة) ونقل الكهرباء والغاز فيما بين الولايات - حيث إن جانبًا كبيرًا من الخدمة يتم بين المناطق.

وثمة مثالان صارخان من قطاع الطرق الخاضعة للرسوم في البرازيل. أولهما الطريق الخاضع للرسوم بين ريو دي جانيرو وتيروسوبوليس، حيث رفض عمدة بلدة صغيرة تقع على مسار الطريق التعاون في منع السائقين الذين لا يدفعون الرسوم من استخدام الطريق بطريقة غير مشروعة. والمثال الثاني من ولاية بارانا، حيث أجبر المحافظ صاحب حق الامتياز على أن يحصل فقط نصف الرسوم المتفق عليها في العقد بين صاحب حق الامتياز والحكومة المركزية<sup>(٢٨)</sup> وقامت بلدان نامية كبيرة مثل الأرجنتين والبرازيل والهند وروسيا بتعويض الصلاحيات التنظيمية (بصورة تامة في بعض الأحيان، وبصورة جزئية فقط في أغلب الأحيان) إلى الحكومات المحلية أو الإقليمية على ضوء هذه الصعوبات في تنفيذ التنظيمات والسياسات الموضوعة على المستوى الوطني.

رغم ذلك، فقد برزت صورة ثالثة من صور الهياكل التنظيمية، وهي المنظمات فوق الوطنية التي تتولى التنظيم، مثل تلك التي تأسست بين أصغر البلدان وأفقرها في إفريقيا. وقد تأسست هذه الهياكل فوق الوطنية على ما يبدو لنفس الأسباب التي أدت في بلدان أخرى إلى المركزية: أي تعقد التنظيمات، ووفورات الحجم في التنظيمات ونقص العناصر المؤهلة لإدارة الهيئات التنظيمية. وقد يتمثل عامل آخر في هذه الحالة وفي زيادة القوة التفاوضية لهيئة تنظيمية متعددة الجنسيات مقارنة بهيئة تنظيمية في بلد صغير، في مواجهة مستثمرين كبار متعددي الجنسيات<sup>(٢٩)</sup>. وقد أنشأت منظمة دول شرقى الكاريبي مؤخرًا هيئة تنظيمية إقليمية للاتصالات السلكية واللاسلكية، وتدرس حاليًا إمكانية توسيع هذه الترتيبات بحيث تشمل قطاعات البنية الأساسية الأخرى. وبالمثل، قامت بلدان اتحاد التنمية لإفريقيا الجنوبية في عام ١٩٩٥ بإنشاء مجمع القوى الكهربائية لإفريقيا الجنوبية لتنسيق إنتاج وتنظيم القوى الكهربائية على المستوى الوطني.

وبينما تمثل هذه مبررات مقنعة ما بين مؤيدة ومعارضة

الهيمنة الواردة في النظم الأساسية للمنافسة لمنع سوء الإستغلال الاحتكاري<sup>(٣٤)</sup> وقد جاءت هذه الهيئات فى وقت لاحق متممة لهيئات المنافسة التى تغطى كامل الاقتصاد إلى جانب الهيئات التنظيمية للبنية الأساسية. ورغم ذلك ، فإنه مع تزايد دخول المنافسة إلى المرافق ، أصبح الربط بين هيئات المنافسة والهيئات التنظيمية يجتذب اهتماما متزايدا .

وقد ثبت أن هيئات المنافسة فى بلدان نامية جد متنوعة مثل فنزويلا وبولندا ، تستطيع - شأنها فى ذلك شأن نظيراتها فى أمريكا الشمالية وأوروبا الغربية - أن تلعب دور "انصار المنافسة" الفعالين على الساحة التنظيمية ، دون الاضطلاع بالمسؤولية التنظيمية بنفسها . وفى بلدان أخرى جد متنوعة مثل استراليا وبوليفيا وروسيا ، تمتلك الهيئة الرقابية والإشرافية سلطة شاملة فى التنسيق والإدارة على الأقل على الجهات التنظيمية ، رغم أن بعض التفاصيل فى جميع الحالات الثلاث مازالت تحتاج إلى تطوير .

### تصميم تنظيمات البنية الأساسية لتوصيل الخدمات للفقراء

تتأثر مستويات المعيشة تأثرا كبيرا بنوعية ومدى شمول خدمات البنية الأساسية مثل الكهرباء والمياه والاتصالات السلكية واللاسلكية والنقل . ومازال كثير من الفقراء فى العالم يفتقرون إلى وسائل الوصول إلى كثير من خدمات البنية الأساسية الرئيسية .

وقد توفر نتائج دراسة أجريت مؤخرا حول أثر الإصلاحات فى البنية الأساسية على الفقراء فى أمريكا اللاتينية ، ودروسا لصانعى السياسات فى أماكن أخرى عن كيفية تصميم هذه الإصلاحات بحيث تأخذ فى الاعتبار أثارها على التوزيع والرفاه الاجتماعى<sup>(٣٥)</sup> . وفيما يلى نورد النتيجة الرئيسيتين لهذه الدراسة .

الأولى ، هى أن قيام القطاع الخاص بتقديم الخدمات كان له آثار مختلطة على التعريفات ، وأحدث بالتالى أثارا مختلطة على الفقراء . فقد انخفضت التعريفات ، فى الحالات التى أدت فيها المنافسة والتنظيم الفعال إلى تخفيض التكلفة . وفى شيلي على سبيل المثال أدى تحرير سوق الاتصالات السلكية واللاسلكية بعيدة المدى فى عام ١٩٩٤ إلى تخفيض أسعار المكالمات بما يزيد على ٥٠ فى المائة . كما هبطت الأسعار بقدر مماثل فى صناعة التليفون الخولى عندما ارتفع عدد شركات التليفون الخولى من شركتين إلى أربع شركات فى عام ١٩٩٨ . وفى الأرجنتين ، انخفضت أسعار الجملة للكهرباء بنسبة ٥٠ فى المائة خلال فترة السنوات الخمس التالية للخصخصة نظرا لاشتداد المنافسة فى قطاع توليد الكهرباء مع دخول ٢١ شركة توليد . كما تمتع عملاء المنازل بانخفاض فى التعريف بنسبة ٤٠ فى المائة خلال السنوات الخمس بعد الخصخصة (١٩٩٢-١٩٩٧) وعلى النقيض من ذلك ، هناك أيضا أمثلة لارتفاع التعريفات بسبب الحاجة إلى ضمان قدرة الشركات التى تقدم الخدمات ماليا على الاستمرار .

مستوى الولايات - أستراليا والبرازيل وكندا والولايات المتحدة . أما هنغاريا فقد حذت حذو المملكة المتحدة فى أن جمعت هيئاتها التنظيمية بين الكهرباء والغاز<sup>(٣٦)</sup> وفى الوقت نفسه ، قامت بعض البلدان النامية الأكبر حجما مثل الأرجنتين والبرازيل وروسيا ، بناء على المبررات الاقتصادية المذكورة أعلاه ، بإنشاء هيئات إشرافية مختلفة للقطاعات المختلفة .

**التخصص الوظيفى** . فى بعض البلدان توجد هناك هيئات مختلفة مسؤولة عن وظائف مختلفة : فقد تقوم هيئة ما بالتنظيم الاقتصادى على قطاع المياه مثلا ، لكنها لا تكون مسؤولة عن التنظيم الفنى والبيئى على هذا القطاع . وفى المملكة المتحدة على سبيل المثال يضطلع مكتب تنظيم المياه بمسؤولية الرقابة على أسعار المياه المستهلك النهائى ، والتأكد من قدرة الموردين على الاستمرار فى النشاط ، بينما تتولى مفتشية مياه الشرب الإشراف على نوعية مياه الصنابير وتضطلع وكالة البيئة بمسؤولية المحافظة على نوعية الأنهار والقنوات والمياه الجوفية . وعلى هذا المنوال ، قد نجد تقسيمات مماثلة للمسؤولية فيما يتعلق بالجوانب الفنية والبيئية والسلامة لعملية توليد الكهرباء ونقلها . إلا أن إنشاء هيئات متعددة له تكاليفه ، وقد يحقق وفورات التنسيق<sup>(٣٧)</sup> وفى الأحوال التى توجد فيها ضرورة واضحة للاعتماد على المعرفة التفصيلية بالظروف المحلية وكسب تأييد القوى السياسية المحلية ، قد تطرح بعض المبررات المؤيدة لوضع مستويات مختلفة من التنظيم الإقتصادى مقابل التنظيم الفنى . وبالنسبة لبلد نام صغير يعانى ندرة فى رأس المال البشرى يكون التخصص الوظيفى أكثر صعوبة .

ومن بين الاستراتيجيات التى سبق تجربتها " لتوسيع " العرض المحدود من العاملين المؤهلين للهيئات التنظيمية أن يتم التعاقد على بعض أوجه التنظيم ، مثل تصميم نظم التسعير أو مراقبة مدى الالتزام مع شركات من القطاع الخاص . وتعاقد شيلي من الباطن بالنسبة للمتابعة الفنية لمعايير المياه ، كما أن أنجولا والغلبين سبق لهما دراسة عمل الشئ نفسه<sup>(٣٨)</sup> . وقد قامت هيئة التنظيم على الاتصالات السلكية واللاسلكية فى الأرجنتين بالتعاقد مع مستشارين من القطاع الخاص للمساعدة فى إعادة التوازن بين الأسعار المستخدمة فى محاسبة العملاء التجاريين والشركات وبين أسعار المكالمات الدولية بعيدة المدى والمكالمات المحلية<sup>(٣٩)</sup> . ويبدو أن هناك مجالا واسعا للتوسع فى هذا المجال .

**هيئة المنافسة** مقابل هيئة تنظيم على البنية الأساسية . من الأسئلة التى يتكرر طرحها هو ما إذا كان ممكنا الاعتماد على هيئة تنفيذ قانون المنافسة فى القيام بدور المنظم الاقتصادى اليومى . فكل دول وسط وشرق أوروبا والاتحاد السوفيتى السابق التى سبق لها إنشاء هيئات للمنافسة ، فعلت ذلك قبل إنشاء الهيئات التنظيمية القطاعية ، معتمدة - فى البداية على الأقل - على هيئات المنافسة فى استخدام أحكام إساءة استغلال

## الجدول ٨ - ٣

فرص الحصول على خدمات الكهرباء والمياه والصرف الصحى والتليفون فى ٢٢ بلدا من أمريكا اللاتينية (٨٦ - ١٩٩٦)  
(كنسبة مئوية من الأسر)

الوزن غير المرجح				الوزن المرجح				
الكهرباء	التليفون	الصرف الصحى	المياه	الكهرباء	التليفون	الصرف الصحى	المياه	
٧٢,١٦	٤,٥٨	٧٣,٦٣	٦٨,٣٤	٨٢,١٩	٥,٤٦	٦٦,٩٩	٧٥,٩٩	١٩٨٦
٧٦,٢٦	٥,٢٣	٧٧,٢١	٦٩,٨٨	٨٥,٣٧	٦,١٣	٧٩,٨٥	٨٠,٨٥	١٩٨٩
٨٠,١٩	٦,٥٤	٧٧,٥٠	٧٠,١٦	٨٧,٧٢	٧,٤٤	٧٩,٨٤	٨١,٣٣	١٩٩٢
٨١,٧٦	٨,٥٤	٧٩,٦٧	٧٣,١٩	٨٩,٣٧	٩,٤١	٧٩,٦٥		١٩٩٥
٨٠,٩١	٩,٤٢			٩٠,١٠	١٠,٣٠			١٩٩٦

ملاحظة: الوزن المرجح يعادل الأوزان المخصصة لجميع البلدان؛ والوزن غير المرجح يمثل معدلات الحصول على الخدمة على أساس عدد السكان.  
المصدر: Estache and others 2000a, p.16

والأكثر، حيث اشترط على المؤسسات المتنافسة على حق امتياز الإمداد بالمياه فى عام ١٩٩٧ أن تحدد كم عدد التوصيلات التى ستقوم بتركيبها مقابل تعريفه معينة. وتعهدت الشركة الفائزة بالامتياز وهى أجواس ديل إيليماني بالوصول بنسبة تغطية شبكة المياه إلى ١٠٠ فى المائة قبل حلول ديسمبر ٢٠٠١ (٣٧). وبالمثل، تم تحديد أهداف معينة لتوسيع شبكة المياه والمجارى فى مونتيريا بكولومبيا (٣٨).

والطريقة التى يطرح بها عقد أو شركة للمناقصة فى عملية الخصخصة والمتغير الذى يتم اختياره فى ترسية العقد، من شأنهما أن يحددا توزيع المنافع على جميع أصحاب المصلحة. وإذا تم توصيل الخدمة إلى الأسر الفقيرة، فإنها تنزع إلى الاستفادة بدرجة أكبر فى حالة اختيار التعريفات كمتغير تنافسى. أما لو لم يتم توصيل الخدمة إليها، فإن اختيار الالتزامات الاستثمارية كمتغير للمناقصة من شأنه زيادة احتمال استفادة الفقراء.

#### توخى المرونة فى الربط بين السعر والنوعية

عند ترسية عقود الامتياز، لو تم وضع معايير الجودة على مستوى أعلى من اللازم (أى باستخدام معايير البلدان الصناعية على سبيل المثال)، فقد تصبح الخدمة أعلى مما تتحمله الأسر الأكثر فقرا والبلدان الأكثر فقرا. وهذا يعنى ضرورة توفير بعض المرونة فى العقد، بما يسمح للشركة والهيئة التنظيمية والمستخدمين فى المستقبل بالاتفاق على ربط مختلف بين السعر والنوعية، عندما يلزم الأمر ذلك (كما هو الحال فى مناطق جغرافية معينة) (٣٩).

ولن يؤدى الإصرار على معايير رفيعة للنوعية والسلامة لجميع شركات تقديم الخدمات إلا إلى منع الشركات المحلية الصغيرة من تقديم خدمات "منقوصة" لكنها ضرورية للفقراء. ويمكن للهيئات التنظيمية أن تشدد معايير النوعية والسلامة بالنسبة لهذه الشركات على مر الزمن مع تحسن الدخل.

أما النتيجة الثانية، فتتمثل فى أن الإصلاحات قد أدت إلى زيادة ما يقدمه القطاع الخاص من خدمات للبنية الأساسية. وهذا من شأنه أن يحسن من وصول الخدمات بدرجة عامة وربما زاد من فرص الفقراء للوصول إليها، نظرا لافتقارهم الشديد فى الماضى إلى فرص الوصول إليها. ويوضح الجدول ٨ - ٣ الزيادة فى وصول خدمات الكهرباء والمياه والتليفون فى ٢٢ بلدا من أمريكا اللاتينية فى الفترة من ١٩٨٦ إلى ١٩٩٦.

ويتمثل التحدى، من حيث السياسات بالنسبة للحكومات التى تسعى إلى تحسين فرص الحصول على خدمات البنية الأساسية من جانب المواطنين الأشد فقرا، فى تربية دائرة منح حوافز تقديم الخدمة للفقراء مع الإبقاء على الرسوم المفروضة على الفقراء فى متناولهم، مع الأخذ فى الاعتبار مدى استعدادهم وقدرتهم على السداد. وهذا ما تصوره حالة امتياز المياه فى مقاطعة توكومان فى الأرجنتين (الإطار ٨ - ٣). (٣٦). فرغم تعدد وتعدد أسباب فشل هذا الامتياز، إلا أنه لو وجه الاهتمام مبكرا إلى القضايا الاجتماعية وقضايا التوزيع، ل زاد ذلك من فرص نجاحه، أو أنه لو كان سبق وضع برنامج واضح للدعم الحكومى له، ل ساعد ذلك فى تيسير الوضع.

ويمكن للسياسة التنظيمية أن تحسن أهداف التوزيع بخمس طرق رئيسية: (أ) تحديد أهداف الاستثمار؛ (ب) توخى المرونة فيما يتعلق بالربط بين السعر والنوعية فى القرارات التنظيمية؛ (ج) السماح بحرية دخول الشركات غير الرسمية لتقديم الخدمات؛ (د) إشراك المجتمعات المحلية فى العملية؛ و (هـ) الدعم الحكومى.

#### تحديد أهداف الاستثمار

حاولت بعض الحكومات التشجيع على توصيل خدمات البنية الأساسية عن طريق إدراج أهداف الاستثمار فى وقت الخصخصة أو ترسية عقود الامتياز. وقد تبنت بوليفيا هذا النهج فى لاباز



## حق امتياز المياه في توكومان بالأرجنتين

في عام ١٩٩٥، تم ترسية حق الامتياز لخدمات المياه والصرف الصحي في مقاطعة توكومان بالأرجنتين على شركة كومبانيا أجواس ديل اكونكويو لمدة ٣٠ عاما. ولتمويل البرنامج الاستثماري المطلوب، طلبت الشركة صاحبة الامتياز زيادة بنسبة ٦٨ في المائة في التعريفة، على أن تكون الزيادة في التعريفة فورية، وتطبق على جميع فئات المستهلكين بالتساوي في بلد يضم سكانه جزءا كبيرا من فقراء الحضر والريف.

وقد أثارت زيادة التعريفة نفورا شعبيا شديدا، واعتبرها المستخدمون ذوق الإستهلاك المنخفض تعريفات غير عادلة، وتدهور الموقف مع وقوع سلسلة من الأحداث التي ظهرت فيها مياه عكرة. وكانت النتيجة قيام حملة من جانب المستهلكين تدعو لعدم سداد المستحقات، مما أثار أزمة مالية لصاحب الامتياز. وأدت الانتخابات المحلية بالمقاطعة إلى مواقع السلطة بإدارة جديدة مناوئة لبرنامج حقوق الامتياز. وفي البداية، شرعت السلطات والشركة صاحبة الامتياز في إعادة التفاوض بشأن العقد. وتمثلت إحدى المبادرات في تطبيق تعريفات خاصة للمستخدمين من ذوي الدخل المنخفض ونظام للتعريفات المقسمة لشرائح متصاعدة للمستهلكين العاديين. إلا أن المفاوضات لم تنجح رغم ذلك، وانتهت القضية إلى التحكيم الدولي.

المصدر: Estache, Gómez-Lobo, and Leipziger 2000.

وفي ظل ظروف أخرى استخدمت هيئات تنظيمية بالفعل مبادئ هذا الهيكل التنظيمي متعدد الشرائح، حيث يتم توفير معاملة تنظيمية مختلفة لتكنولوجيات أو أبعاد مختلفة. ففي قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية مثلا، تقوم جميع البلدان تقريبا بفرض شروط تنظيمية مختلفة على الشركات القائمة بتشغيل خدمة التليفونات الخلوية والتليفونات السلكية الثابتة، بإفترض تمتع الأخيرة بقوة في السوق، وبالتالي فإنها تتطلب قدرا أكبر من التمحيص التنظيمي. كما أن هناك بلدانا كثيرة (مثل بوليفيا) تضع شروطا تنظيمية مختلفة «لشبكة التوصيل المشترك» (أي تلك الأجزاء من الشبكة الوطنية) و«الشبكات المنعزلة»، علما بأن النوع الأول يتطلب تنظيما أوثق لأسباب كثيرة، بما فيها ضرورة التأكد من إمكانية الاعتماد على النظام.

وقد يسمح للشركات التي تقدم الخدمة أيضا بطرح قائمة للخدمات، وتفرض قائمة مقابلة لها من التعريفات. ويمكن للمستخدمين اختيار ما يرغبونه. وهذا النوع من المرونة سوف يفيد المستخدمين ذوي الدخل المنخفض. وذلك من شأنه أيضا تقليل ما تحتاجه الهيئة التنظيمية من معلومات لتحديد أفضل معايير النوعية أو الخدمة. وتطرح شركة أجواس ديل إيمان في بوليفيا على سبيل المثال الخيار بين رسم التوصيل العادي لخدمة المياه أو رسما أقل إذا قامت الأسر بتوريد العمالة اللازمة لعمليات التوصيل من جانبها. وفي البرازيل تم إدخال المجارى المملوكة ملكية مشتركة في المناطق العشوائية كصورة من نظام للمجارى أقل نوعية ويمكن تحمل تكاليفه ماليا. (٤٠)

إن تنظيم المخرجات والنتائج وليس المدخلات أو العمليات

من شأنه توفير الحوافز لشركات تقديم الخدمات (رسمية كانت أم غير رسمية) للبحث عن طرق أقل تكلفة لتحقيق النتيجة المطلوبة وتطبيقها. وعلى سبيل المثال، تمكنت الشركة الخاصة صاحبة امتياز المياه في لاباز والألتو بولييفيا من الإبقاء على تكلفة توصيل الخدمة عند مستوى منخفض لأن اللوائح كانت تحدد المخرجات (نوع الخدمة ونوعيتها) وليس المدخلات (معايير المواد وتقنيات التشييد). (٤١)

## تحرير الدخول إلى السوق

قد يتطلب الأمر مناهج جديدة ومبتكرة لتعزيز الخدمات المقدمة للمستخدمين الفقراء. وتشمل هذه النهج على سبيل المثال مشاركة المجتمعات في تشييد وتشغيل الشبكات، مما قد يخفف من تكاليفها. ومن أمثلة ذلك قطاع المياه في الأرجنتين، حيث يقدم السكان في بعض المجاورات العمالة اللازمة للعمل في التوصيلات أو في الصيانة. ونفذت برامج مماثلة في أوائل التسعينيات من القرن الماضي في المكسيك لصيانة الطرق. وتحتاج الهيئات التنظيمية إلى الانفتاح على التجارب في مجال التصميم المؤسسي.

وفي أنحاء كثيرة من العالم النامي، برز بائعون أو شبكات صغيرة من القطاع الخاص، استجابة لاحتياجات المستخدمين الفقراء الذين لا تتوافر لهم فرص الوصول إلى الشركات الرسمية التي تقدم الخدمات. ففي باراجواي مثلا هناك ما بين ٣٠٠ إلى ٤٠٠ شركة خاصة أو أفراد - يطلق عليهم متعهدو المياه (aguateros) يقومون بتوريد المياه من خلال شبكات مواسير للأسر التي لا تخدمها شركات المياه البلدية. ويتراوح متعهدو المياه من عمليات صغيرة جدا تخدم مجاورة محلية إلى شركات لديها ما يبلغ ٨٠٠ توصيلة. (٤٢) ويجرى تقديم خدمة مماثلة من جانب سائقين يقودون شاحنات صهاريج لنقل المياه تبلغ حمولتها ١٥ طنا تحمل المياه عبر الشوارع الضيقة للمناطق العشوائية المحيطة بالضواحي (maquiladoras) على الجانب المكسيكي من الحدود المكسيكية - الأمريكية. (٤٣) وفي اليمن تقوم مؤسسات صغيرة بتوريد خدمات القوى الكهربائية للبلدات الريفية والقرى التي لا تصل إليها المرافق الرسمية. ويتراوح الموردون من أسر منفردة تولد الكهرباء لاستخدامها الخاص وتبيعها لعدد قليل من الجيران، إلى مؤسسات تشغيل أكبر لديها مولدات كهربائية تعمل بالديزل تخدم عددا يصل إلى ٢٠٠ أسرة. (٤٤) وفي السنغال، تقوم المؤسسات الصغيرة الخاصة بتأجير خطوط التليفون من الشركة الوطنية (التي تمت خصخصتها في ١٩٩٨) ثم تدير مراكز للخدمة التليفونية للأسر المحلية. (٤٥)

ويعتبر تحرير دخول المؤسسات غير الرسمية لتقديم الخدمات إلى السوق سياسة ذات أولوية، خاصة في مناطق ذوي الدخل الأدنى في البلدان منخفضة الدخل، حيث تكون شبكات البنية الأساسية إما متخلفة أو غير موجودة أصلا، ولا يوجد أي

■ وضع استراتيجيات إعلامية ترمى إلى توعية المواطنين لعمل الجهاز التنظيمى. وفى بيرو، تلجأ الهيئات التنظيمية إلى تحقيق أقصى استفادة من الإعلانات التجارية الإذاعية، بينما تستخدم الهيئات التنظيمية فى جامايكا البرامج الإذاعية الحوارية بمشاركة المستمعين.

■ تفويض الحكومات البلدية أو المنظمات غير الحكومية فى القيام بأدوار خاصة فى مراقبة ومتابعة تقديم الخدمات وإجراء مشاورات أكثر عمقا مع دوائرها الانتخابية. ويوجد فى البرازيل نظام وطنى لحماية المستهلك يفوض الحكومات المحلية والإقليمية (على المستوى دون الوطنى) فى مسؤوليات معينة للتعامل مع قضايا المستهلكين فى دوائر اختصاصاتها.<sup>(٤٦)</sup>

### الدعم الحكومى

يتناول هذا القسم كيفية جعل خدمات البنية الأساسية فى حدود المقدرة المالية للفقراء. ومن الضرورى الاستقرار على الطريقة المستخدمة لمنح الدعم الحكومى لاحتياجات الفقراء إلى جانب القرارات الأخرى بشأن هيكل الصناعة، والمعايير المطبقة على الخدمة المقدمة، وتنظيمات التسعير والنوعية. وقد يسهم التعريف الواضح للأهداف، والاستهداف الدقيق للمستفيدين المقصودين، فى تخفيض أعباء الدعم الحكومى. ويمكن للمنافسة أيضا أن تحقق ذلك. ويجوز، على سبيل المثال، ترسية الحقوق (والالتزامات) فى تقديم الخدمات المدعومة من خلال المناقصات التنافسية على المتنافسين الذين يطلبون أقل دعم، كما يحدث فى كهربية الريف والتليفونات الريفية فى شيلى وفى السكك الحديدية للركاب فى الأرجنتين. ويتناول هذا القسم خمس قضايا فيما يتعلق بتقديم الدعم الحكومى وهى كما يلى: ( أ ) استهداف المتلقين؛ ( ب ) البضاعة أو الخدمة المدعومة؛ ( ج ) مصدر التمويل؛ ( د ) آلية التوصيل؛ ( هـ ) أعباء الدعم.

استهداف الدعم. هناك نهجان عريضان لاستهداف الدعم فى البنية الأساسية هما: إما حسب مستوى استهلاك الأسرة (خط الحياة) أو وفقا للخصائص الاجتماعية والاقتصادية (اختبار الوسائل).

وقد ينفذ نهج خط الحياة بطريقتين. الأولى هى رفع هيكل التعريفات المقسم لشرائح، حيث يفرض سعر منخفض على الشريحة الأولى للاستهلاك اللازم لخط الحياة ثم تفرض أسعار أعلى بصورة تصاعدية على الشرائح التالية بعد ذلك. والطريقة الثانية هى منح دعم بمبلغ يتوقف سلبيا على الاستهلاك، بافتراض أن الفقراء يميلون إلى الاستهلاك أقل من الأغنياء. وفى هندوراس يخفض سعر الوحدة بالنسبة للمستهلكين الذين يقل إجمالى استهلاكهم عن ٣٠٠ كيلووات/ ساعة شهريا، والمبلغ المخفض يتدرج حسب هيكل الشرائح.

وكلا النهجين يسهل تنفيذهما، وبتكلفة إدارية منخفضة، لكن النتائج كانت مختلطة. وفى أمريكا اللاتينية كان الأداء ضعيفا من حيث التوجيه للمستهدفين لأن الاستهلاك لم يكن يرتبط بالدخل

احتمال لظهور شركات رسمية لتقديم الخدمات. وقد ترى الهيئات التنظيمية قصر الدخول بحرية على مناطق أو زبائن لا تخدمهم الشركة القائمة بالخدمة. ويبدو من غير المحتمل أن يشكل دخول هؤلاء الزبائن إلى الخدمة خطرا على قابلية الشبكة بأسرها للاستمرار. ولابد للمؤسسات التى تقدم خدمات من خلال الشبكة الوطنية من أن تتمتع بمزايا كبيرة فى التكلفة تفوق مزايا منافسيها الصغار (وهم غالبا ما يعتبرون بديلا غير كامل على أية حال) ولابد لهم من أن يكسبوا العملاء إذا ما اتسعت الشبكة وفى أثناء توسعها.

### التشاور مع المجتمع المحلى

لمواجهة احتياجات المواطنين الأشد فقرا فى البلدان، يقتضى الأمر أن تشرك الهيئات التنظيمية مجموعة أكبر وأكثر تنوعا من أصحاب المصلحة. وبذلك يصبح التثقيف العام جزءا مهما من جدول الأعمال التنظيمى الخاص. وتحتاج الهيئات التنظيمية على وجه الخصوص إلى ما يلى:

- تفهم احتياجات وأولويات الفئات الأكثر فقرا، بمن فيهم من ليسوا عملاء للمرافق التقليدية
  - تفهم احتياجات ومنظور مجموعة أكبر وأكثر تنوعا من الشركات الحالية والمرتبقة لتقديم الخدمات (بما فى ذلك التكاليف)، والتى تتراوح من متعهدين صغار أو غير رسميين إلى مرافق تقليدية بدرجة أكبر
  - إشراك البلديات والمنظمات غير الحكومية وغيرها من الجماعات المهمة بتمثيل احتياجات المواطنين الأكثر فقرا والدفاع عنها.
- وفى هذا السياق، لا يكفى الاعتماد على وجه الحصر على جلسات الاستماع التنظيمية الرسمية، بل إن زيادة الجهود من أجل إشراك أصحاب المصلحة من شأنه ضمان تأسيس القرارات على معلومات صحيحة والمساهمة فى دعم شرعية الجهاز التنظيمى. وهناك بعض التجارب الواعدة التى تسير على هذا المنوال، وتطبق فى كثير من البلدان النامية، تشمل ما يلى:

- زيارة المجتمعات المحلية وإجراء حوار معها بشأن احتياجاتها وأولوياتها أو إنشاء هيئات متخصصة للتشاور والاستشارة لإطلاع الهيئة التنظيمية بصورة موثوق بها على طائفة واسعة من الآراء. ولهذا الغرض، تسعى الهيئات التنظيمية فى جامايكا إلى الوصول إلى المجتمعات المحلية من خلال الكنائس المحلية، وتعقد الهيئات التنظيمية فى بوليفيا اجتماعات فى قاعات البلديات عبر البلاد. وفى البرازيل، توجد فى كل شركة صاحبة امتياز فى قطاع القوى الكهربائية لجنة خاصة تضم ممثلين عن الحكومة المحلية بالإضافة إلى مختلف فئات المستخدمين، بمن فيهم سكان الأحياء الفقيرة والمزارعين والشركات.

اعتبارها مستحقة لتعريفات المياه المدعمة (الإطار ٨ - ٤). وفي كولومبيا يتم التفرقة بين التعريفات وفقا لخصائص العقار ومنطقة الجوار المحيطة به. وعلى الجانب الأسفل، قد تؤدي إعانات الدعم الحكومية بموجب نظام اختبار الوسائل إلى نتيجة غير مرغوبة وهي المساس بالحوافز، خاصة فيما يتعلق بالمشاركة في سوق العمل. وهذا ما يطلق عليه أحيانا مشكلة «فخ الفقر» في نظام الرفاه الإجتماعي.

ومن بين التنوعيات على نهج اختبار الوسائل، التي سبق بيانه أعلاه، والتي استخدمتها بعض البلدان، تنويعات تحدد الأهمية وفقا لبعض المتغيرات الفئوية الأخرى أو المناطق الجغرافية. ففي الأرجنتين على سبيل المثال، يقدم الدعم الحكومي لجماعات معينة (مثل أرباب المعاشات والطلبة) بينما - في كولومبيا - تفرض ضرائب على المستهلكين أو يقدم دعم لهم على فواتير المرافق، وفقا لنظام وطني للتصنيف الاجتماعي والاقتصادي على أساس خصائص الأحياء. وكان يشترط على شركات تشغيل الطرق الخاضعة للرسم في بعض البلدان النامية بموجب العقد الأصلي، أن تسمح بالمرور مجانا أو برسوم مخفضة للمركبات التي يقودها أو يستقلها مواطنون فقراء، مثل المعدات الزراعية، والشاحنات الصغيرة التي تحمل منتجات المزارع والحافلات العاملة ذهابا وإيابا على الطريق.<sup>(٤٩)</sup> بيد أنه وفي كلتا الحالتين تحدث، أخطاء كبيرة في الإدراج والاستبعاد، كما وجد أن كلا النهجين أدنى من نهج اختبار الوسائل المعيارى.

وبعيدا عن النهجين المذكورين أعلاه، تستطيع الحكومات الوصول إلى المواطنين الأكثر عوزا عن طريق تقديم الحد الأدنى الأساسى من الخدمة إلى الزبائن مثل تركيب تليفون عمومي وحيد أو حنفية مياه وحيدة في القرى التي لم تصلها الخدمة. ولكن هناك نهج آخر لتوفير خدمات خط الحياه التي تميز قطاع التليفونات، ويتمثل في تركيب تليفون يستقبل المكالمات الواردة، مع إمكانية إجراء عدد محدد من المكالمات الصادرة (أو عدد إجمالي محدد للدقائق المخصصة لهذه المكالمات) بالإضافة إلى إمكانية إجراء مكالمات لخدمات الطوارئ، أو مكالمات تحصل من المتلقى (برسوم عكسية) والمكالمات المرسله إلى أرقام معفاة من الرسوم.<sup>(٥٠)</sup>

إعانات الدعم للاستهلاك أم للتوصيل ؟ قد تصرف إعانات الدعم الحكومي في صورة إعانة للاستهلاك أو للتوصيل. ومن حيث المبدأ، ينبغي أن يوجه الدعم إلى تلك السلع أو الخدمات التي يوجد فيها أعلى فارق بين الاستعداد للدفع وبين التكاليف. وفي البلدان التي تؤثر فيها إخفاقات سوق رأس المال تأثيرا أكبر على التوصيلات (كما هو الحال في البلدان النامية)، ينبغي إعطاء الأفضلية لدعم التوصيلات أو توسعة الشبكات على دعم الاستهلاك، حيث إنه من شبه المستحيل على المستهلكين في هذه

وبالتالى بالفقر إلا بصورة ضعيفة.<sup>(٤٧)</sup> وعلى النقيض من ذلك، فإن البلدان، التي تمر بمرحلة انتقال، والتي تستخدم نهج خط الحياه، تستطيع الوصول إلى ثلثي عدد الفقراء بالنسبة لخدمات الكهرباء والمياه.<sup>(٤٨)</sup> ونظرا لاحتمال وجود مشكلات في توجيه تعريفات خط الحياه بالنسبة للفقراء (حتى المواطنين غير الفقراء يتلقون الدعم الحكومي)، فإن الأمر يتطلب من صانعي السياسات أن يقرروا ما إذا كانوا يرغبون في الانحياز خطأ إلى صف الإدماج أم الاستبعاد.

أما بموجب نهج اختبار الوسائل، فيتم تحديد مدى أحقية الأسر على أساس الخصائص القابلة للملاحظة للأسرة ومسكنها، بافتراض أن هذه الخصائص ترتبط بالدخل وبالتالي ترتبط بالفقر. ويبدو أن نظام الدعم الذي يستهدف الأفراد، والذي يطبق في قطاع المياه في شيلي - واحدا من أكثر النظم التي تم وضعها حتى الآن من حيث الفاعلية - حيث يتم اختيار الأسر على أساس مقابلة شخصية ذات طابع اجتماعي واقتصادي قبل

## الإطار ٨ - ٤

### توجيه الدعم الحكومي للمستهدفين : نهج شيلي

قامت شيلي باستبدال نظامها للدعم الحكومي المشتق بنظام للدعم الشامل للأسر منخفضة الدخل، والمساعدة في سداد قيمة مجموعة متنوعة من الخدمات العامة. وهذا البرنامج تموله الحكومة المركزية. وتديره البلديات. وتدفع إعانات الدعم الحكومي إلى الهيئة العامة القائمة بتشغيل الخدمة وليس للأسر على أساس كل مستخدم مدعم يتم خدمته.

وفي حالة المياه، يغطي الدعم من ٤٠ إلى ٨٥ في المائة من الرسوم المستحقة عن أول ٢٠ مترا مكعبا من الاستهلاك. ويهدف النظام إلى ضمان أن لا تتجاوز أجور خدمات المياه والصرف الصحي ٥ في المائة من دخل الأسرة. وهناك معايير متعددة للأحقية، تشمل الإقليم ومتوسط تكلفة المياه ودخل الأسرة وثروتها وحجمها. ويجرى إعادة تقييم الأحقية كل ثلاث سنوات. فالأسر التي تعجز عن سداد نصيبها من الفاتورة يتم وقف الدعم عنها. وفي أول الأمر، كان يلقي على الأسر عبء إثبات الأحقية في الإعانات الحكومية على الأسر. وقد دفع انخفاض معدل المشاركة الحكومية إلى أن تطلب من شركات المياه التعاون في تحديد المستهلكين المعوزين عن طريق فحص سجلات تسديد التعريفات. ومن المعتقد الآن أن النظام يغطي جميع الأسر المستحقة في المناطق الحضرية (حوالي ٢٠ في المائة من تعداد السكان).

المصدر: Brook and others 2001, World Development Report 2002 background paper.



وقد أدخلت بعض البلدان برامج للدعومات الحكومية المشتقة تتوافق بصورة أفضل مع الأسواق التنافسية . ففي قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية فى أستراليا والولايات المتحدة على سبيل المثال يتم تمويل الدعومات الحكومية المشتقة من الضرائب على عناصر الاحتكار الطبيعى فى النظام - وليس على الاستهلاك<sup>(٥١)</sup>

وفى شكل آخر من نظام الدعومات الحكومية المشتقة، يفرض على جميع الشركات المساهمة فى صندوق مشترك، طبقا لقاعدة ما (مثلا بالتناسب مع عدد المستهلكين الذين تخدمهم كل شركة أو بالتناسب مع إيرادات كل شركة). وتقوم الشركة رغم ذلك بتحميل الزبائن بهامش الفرق بين السعر والتكلفة لتسديد هذه المساهمة. لكنها تكون حرة فى أن تقرر تحميل أى زبون تراه بأى سعر تراه. ويتمثل العيب هنا فى أن ذلك يسمح بدعومات أقل شفافية.

### خاتمة

خدمات البنية الأساسية حاسمة فى تشغيل وكفاءة أى اقتصاد حديث. وقد تساعد التحسينات فى خدمات البنية الأساسية فى تنشيط المنافسة فى أسواق أخرى، وهناك من الأدلة ما يدل على أن البنية الأساسية لها أثر إيجابى على النمو وتخفيض أعداد الفقراء. وكما أوضحنا فى تقرير عن التنمية فى العالم ٢٠٠٠ / ٢٠٠١، فإن الوصول إلى البنية الأساسية يعتبر من الشواغل الرئيسية بالنسبة للفقراء.

دفعت أوجه عدم كفاءة القطاع العام فى تقديم خدمات البنية الأساسية والقيود الضريبية الحكومات فى جميع أنحاء العالم إلى التحول إلى القطاع الخاص فى تقديم خدمات البنية الأساسية ابتداء من أواخر الثمانينيات. وأدت الزيادة الناجمة عن ذلك فى دور القطاع الخاص فى هذا المجال إلى توسع فى تقديم خدمات البنية الأساسية من خلال التحسينات فى الكفاءة والزيادة فى الاستثمارات. إلا أن التجارب الأخيرة تلقى الضوء على العوامل المؤسسية، التى يمكن أن تؤدى - إذا تم تحسينها - إلى زيادة الفوائد المترتبة على تقديم الخدمات من جانب القطاع الخاص. ويتناول هذا الفصل التحديات التى تواجهها الحكومات فى تنظيم الشركات الخاصة التى تقدم الخدمات حتى يمكن تحقيق أهداف الكفاءة والتوزيع.

ومن بين العوامل المهمة التى تمس تقديم الخدمات طبيعة ومدى المنافسة فى أسواق البنية الأساسية. وينبغى على صانعى السياسات - إلى أقصى حد ممكن - أن يشجعوا المنافسة فى تقديم خدمات البنية الأساسية. فالمنافسة قد تسهم فى تخفيف عبء مراقبة الأسعار والتنوعية. وتتمثل العناصر الرئيسية التى تؤثر فى نوعيه تقديم خدمات البنية الأساسية فى تصميم العقد عند الخصخصة ووجود هيئة تنظيمية قوية. والحكومات التى أولت أقصى اهتمام للتفاصيل عند الخصخصة استطاعت على نحو أفضل توسيع نطاق تقديم الخدمات، خاصة للفقراء . وقد يؤدى الإخفاق فى إنشاء هيئة تنظيمية قوية إلى حلول الفساد فى

البلدان الاقتصار من أجل تسديد قيمة التوصيلات، حتى لو رغبوا فى ذلك.

**آلية التوصيل.** يجوز تحويل الدعم الحكومى المباشر إلى المستفيد المستهدف، سواء فى صورة نقدية أو فى صور خصم من الضرائب أو فى صورة قسيمة ذات قيمة مالية مربوطة بالإففاق على خدمة معينة. وقد تكون المدفوعات النقدية أو الخصومات من الضرائب وسيلة كفؤة لتحقيق أهداف التوزيع، إلا أنها قد تثير القلق من إمكان إففاق الدعم الحكومى فى غير ما قصد به. ويعالج نظم القسائم ذات القيمة المالية، هذا القلق، لكنها قد تتضمن تكاليف إدارية كبيرة ومن الوسائل الأخرى، توجيه الدعم من خلال الشركة التى تقدم الخدمة، الأمر الذى يتطلب من المستهلك أن يدل على أحقيته، وقد يكون ذلك مشروطا بدفع الجزء غير المدعم من الفاتورة. وهذا هو النهج المطبق فى شبلى.

**مصدر التمويل.** يطرح استخدام الدعم الحكومى مسألة مصدر تمويل هذا الدعم، الذى قد يأتى من إيرادات الضرائب العامة للحكومات، أو الدعم المتبادل المشتق، أو من صندوق مشترك تسهم فيه جميع الشركات. ويتوقف تحديد ما هو نوع التمويل الأكثر ملاءمة - جزئيا - على الكفاءة وحقوق الملكية والتكاليف الإدارية المرتبطة بالتشوهات التى يحدثها نظام الضرائب العامة. وعندما تكون الدعومات الحكومية الممولة من الضرائب باهظة التكلفة إلى درجة يصعب معها تنفيذها، ولا يكون الإصلاح الضريبى حلا واقعيًا، قد يكون من الأكفأ جمع الأموال من صناعة المرافق، خاصة إذا تم ذلك من خلال جزء الرسم الثابت من تعريفات المرافق - أى الخياران الأول والثانى.

**إيرادات الضرائب العامة** تعتبر بصورة نمطية مصدرا لتمويل الدعم فى حالة النقل داخل المدن و «حقوق الامتياز السلبية» قبل تلك الممنوحة للطرق الخاضعة للرسم. وتتمثل القضية بالنسبة لهذا المصدر من مصادر التمويل فى أن النظام الضريبى فى معظم البلدان النامية عادة ما يكون عديم الكفاءة تماما وعاجز عن تجميع الموارد بتكلفة منخفضة بما يكفى للتمكين من جمع التمويل الكافى لنظام الرفاه الاجتماعى.

**تجمع الدعومات الحكومية المشتقة** التمويل من خلال تحصيل سعر أعلى من تكلفة الخدمة من المستهلكين. وكان ذلك إجراء عاديا تماما بالنسبة للمرافق العامة فى أمريكا اللاتينية، ويحتمل أن يظل قاسما مشتركا بالنسبة للمرافق الخاصة، عندما تعجز الحكومات عن التعهد بالتزامات قابلة للتصديق لتمويل الدعومات الحكومية. إلا أن عيب هذا النظام هو أنه قد يثبط من الرغبة فى استعمال الخدمة أو التشجيع على التهرب من الرقابة أو تجاوزها بصورة تنفر إلى الكفاءة .

وتتطلب الإعانات الحكومية المشتقة التقليدية هياكل احتكارية، للأسواق، وبدون ذلك يلجأ الذين يدفعون أسعارا أعلى إلى موردين آخر، وبذلك يقوضون أساس الدعومات الحكومية المشتقة.



الخدمات بمستوى تكنولوجى منخفض، وعن طريق تعديل التنظيمات بما يمكن من تنفيذها. ويمكن للجهات التنظيمية الاستفادة من المرونة فى التصميم المؤسسى - أى فى الربط بين السعر والنوعية. كما أن النهج المبتكرة من جانب المجتمعات المحلية - وتقاسم المعلومات بين المجتمعات والهيئات التنظيمية - قد يساعد فى تحسين مدى التغطية. ويمكن أيضا الربط بين أهداف التوزيع وغايات الاستثمار. وفى الحالات التى يلزم فيها منح الدعومات الحكومية، ينبغى أن تتسم بالشفافية. ويعتبر التوجيه الدقيق للمستهدفين شاغلا، وبينما لا يوجد هناك نظام كامل، إلا أن التجارب القطرية تبين وجود بعض الحلول المجدية.

القطاع الخاص محل انعدام الكفاءة البيروقراطية والفساد فى القطاع العام أو الإفراط فى تحويل الربح والتربح إلى أطراف من القطاع الخاص. وقد تستفيد البلدان الصغيرة الفقيرة من تنظيم شركات تقديم خدمات البنية الأساسية على المستوى الإقليمى. ومن المهم الاهتمام بإعادة الهيكلة قبل الخصخصة والرقابة فيما بعدها، وذلك مثلا من خلال تحسين النظم المحاسبية (الفصل الثالث). كما أن تدفق المعلومات بين الجهات الخاضعة للتنظيم والهيئات القائمة بالتنظيم وكذا العملاء ضرورى لتقديم الخدمات بصورة فعالة.

و يمكن لصانعى السياسات توسيع أهداف تغطية الخدمات عن طريق تشجيع المؤسسات غير الرسمية الجديدة التى تقدم



## الباب الرابع

# المجتمع

تشكل قوى المجتمع فعالية، ونمو، وشرعية مؤسسات السوق، والتي تؤثر بدورها في قواعد وقيم القوى الفاعلة في المجتمع. ويستكشف الفصلان الواردان في هذا الجزء من التقرير مدى التفاعلات بين المجتمع ومؤسسات السوق. فيناقش الفصل التاسع «الأعراف والشبكات» كيف تؤثر المؤسسات غير الرسمية التي تستخدمها جماعات المجتمع على المعاملات في السوق. وأخيرا يلقي الفصل العاشر عن وسائل الإعلام نظرة على المؤسسة التي يمكنها، بالتعبير عن ونشر آراء أعضاء المجتمع، تحسين عمل الأسواق بتخفيض تكاليف تدفقات المعلومات بدرجة كبيرة.





## الفصل التاسع

# الأعراف والشبكات

وعندما يقرر الأفراد الإستجابة للضرائب أو الالتزامات التعاقدية، فأنهم يفعلون ذلك لأسباب ثلاثة. أولها، عرف فردى أو عرف أصبح «جزءاً داخلياً من ذاته»، مثل الأمانة التي قد توجد فى نظام مشترك للعقيدة، مثل أحد الأديان أو فى شعور المرء بالالتزام أمام أُنذاده. ثانيها، لأن العمل المنحرف لن يتسامح فيه الآخرون اجتماعياً، وسوف يؤدى عدم القبول إلى شكل من العقوبة الاجتماعية. ثالثاً، نتيجة للعقوبة الاقتصادية المرتبطة بالانحراف، مثل الغرامة، أو السجن، أو الحرمان من إقامة مشروعات الأعمال التجارية مستقبلاً، وهى عادة ما تصاحبها وصمة اجتماعية مرتبطة بالعقوبة الاقتصادية. وتركز المؤسسات الرسمية على الحافز الثالث، وبذلك يمكن أن تصبح غير فعالة إذا ما كانت تلك العقوبة الاقتصادية ضعيفة.

ويمكن للمؤسسات القائمة على الأعراف أن تكمل القوانين والقواعد الرسمية أو تحل محلها. ويمكن أن تكون بديلاً للمؤسسات الرسمية حال عدم وجود الأخيرة أو تعذر الوصول إليها أو حيثما تفشل فى تسهيل المعاملات التجارية. وفى تلك الحالات تتيح المؤسسات غير الرسمية للمشاركين فى الأعراف أو الثقافة التصرف على نحو يمكن التنبؤ به، مما يخفض من المخاطر فى المعاملات (الفصل الأول)<sup>(٤)</sup>. وعادة ما تكون البيئات الفاسدة، على سبيل المثال، نتيجة للمؤسسات الرسمية غير الفعالة التى تتعايش مع الردع الاجتماعى الضعيف، والتى يسمى فى بعض الأحيان «بثقافة الفساد» (الفصل الخامس)<sup>(٥)</sup>. وفى مثل هذه المواقف تتزايد الحوافز للفساد مع تحول الأنداد للفساد أيضاً، الأمر الذى يوجد دائرة مفرغة من السلوك الاجتماعى غير المرغوب فيه.

وبالنسبة للمشاركين فى الأسواق الفقيرة والمعزولة جغرافياً، يصعب الوصول إلى المؤسسات الرسمية بسهولة. ويكون الاحتمال الأكبر هو أن تستخدم تلك المجموعات الآليات غير الرسمية لتحسين تدفقات المعلومات وتطبيق الترتيبات التعاقدية. وبالنسبة لمعظم فقراء العالم، تلعب المؤسسات غير الرسمية دوراً أساسياً فى جعل إقامة المشروعات التجارية أكثر سهولة<sup>(٦)</sup>.

فى المجتمع المتحضر يكون [الإنسان] فى كافة الأوقات فى حاجة إلى تعاون ومساعدة أعداد كبيرة من البشر. وفى كل جنس آخر تقريباً من الحيوانات الأخرى. يكون كل فرد، عندما ينمو إلى مرحلة النضج، مستقلاً تماماً، وفى حالته الطبيعية لا يضطر للحصول على مساعدة أى كائن حى آخر. ولكن الإنسان مضطر دائماً تقريباً للحصول على مساعدة إخوته من بنى البشر.

— آدم سميث، ١٧٧٦

**يُحصل** المهاجرون فى كاليفورنيا على الانتماء من اتحادات الانتماء الدوارة بالتناوب بدلاً من البنوك. ويستخدم صغار التجار فى المكسيك آلات غير رسمية بدلاً من المحاكم لحل نزاعاتهم. ويعقد رجال البنوك فى اليابان صفقاتهم بالمصافحة باليد أكثر منها بالعقود القانونية<sup>(١)</sup>. وتعتمد كل هذه المجموعات الثلاث على ترتيبات مؤسسية بعيدة تماماً عن المؤسسات الرسمية للحكومات والمؤسسات الحديثة. وفى كافة المجتمعات تعتبر النظم التى تقوم على أعراف المجتمع أو الشبكات الاجتماعية – والتى يشار إليها بدلاً من ذلك بوصفها مؤسسات غير رسمية وفى بعض الأحيان بوصفها «ثقافة» – وسائل مركزية لتسهيل معاملات السوق<sup>(٢)</sup>. ومثل تلك المؤسسات التى تقوم على الأعراف تعتبر حاسمة بصفة خاصة للفقراء، الذين يفتقرون عادة إلى البدائل الرسمية.

والمعاملات التى تعتمد على المؤسسات غير الرسمية تنظمها مجموعة من التوقعات عن سلوك الآخرين. وتتبع تلك التوقعات من فهم مشترك لقواعد اللعبة وعقوبات الانحراف عن تلك القواعد، وتقوم على معتقدات مشتركة وهويات مشتركة لأعضاء الشبكات. ومثل هذا السلوك القائم على الأعراف لا يقتصر دائماً على المجموعات الصغيرة فحسب لكنه واضح أيضاً على نطاق أوسع. ومن أمثلة ذلك الأمتثال للضرائب، عندما يتجه الأفراد فى المجتمع إلى التصرف بطريقة أكثر أمانة إذا ما شعروا بأن سلوك الناس الآخرين مماثل لذلك وعندما تكون هناك عقوبة اجتماعية للانحراف عن ذلك<sup>(٣)</sup>.

ومشروعات الائتمان الزراعى الرسمية التى تستخدم بوضوح عناصر من الأعراف المحلية للتضامن، ومؤسسات مثل مؤسسة العمل الإيجابى التى تحاول الحد من التفرقة.

ويعتمد هذا الفصل على الأبحاث الراسخة وعلى التحليلات الجديدة فى العلوم الاجتماعية كما يعتمد أيضا على دراسات تجربة التنمية فى إيضاح دور المؤسسات غير الرسمية وتفاعلاتها مع المؤسسات الرسمية. وأخيراً، يوفر رؤية متبصرة لصناع السياسة الذين يقيمون مؤسسات جديدة بمواجهة ثلاثة أسئلة: كيف تساعد المؤسسات غير الرسمية المعاملات فى السوق؟ لماذا تسهل المؤسسات غير الرسمية المعاملات للبعض دون البعض الآخر؟ وكيف يمكن استخدام تفاعل المؤسسات غير الرسمية والرسمية لضمان بيئة دينامية مساعدة للسوق؟

### المؤسسات غير الرسمية فى الأسواق : فوائدها وعيوبها

يوضح هذا القسم أولاً، متى وأين يمكن للأعراف أن تقلل من تكاليف المعاملات فى الأسواق وأن تسهل النشاط. بعدها يناقش أمثلة للمواقف التى يمكن فيها للأعراف، بالرغم من مساعدتها للعمليات التجارية، أن تكون قائمة على الاستبعاد أو أقل كفاءة من المؤسسات الرسمية. ويشمل ذلك حالات تحد فيها الأعراف من عمليات الدخول، ومن ثم تقلل من المنافسة.

### عندما تساعد الأعراف والشبكات النشاط القائم على السوق

تتطور المؤسسات غير الرسمية لتوزيع المخاطر ولرفع العائدات النسبية من المعاملات فى السوق. وهى تفعل ذلك بتحسين تدفقات المعلومات، وتحديد حقوق الملكية والعقود، وإدارة المنافسة.

المؤسسات غير الرسمية لتقاسم المعلومات داخل المجموعات. استخدمت الآليات غير الرسمية الراسخة جيداً لتقاسم المعلومات فى كل أنحاء العالم. فقد تقاسم التجار الأرمنيوس فى القرنين السابع عشر والثامن عشر، وكذلك الجاليات التجارية الصينية المهاجرة حتى اليوم، المعلومات التجارية القيمة فيما بينهم لتسهيل المعاملات. ويستخدم أعضاء المشروعات التجارية الصغيرة والمجموعات التجارية فى أنحاء العالم، أدوات أقل تقدماً، بدءاً ببااعة الشوارع فى بيرو، إلى جماعات تبادل المساعدة فى بنن، وحتى الأعضاء الأكثر ثراء فى نوادى واتحادات رجال الأعمال. وفى كل حالة، تقوم شبكة غير رسمية بنقل المعلومات عن الفرص التجارية، والعوائق، والشركاء المحتملين، إلى الزملاء الأعضاء فى المجموعة.

ويمكن أن تخفض شبكات المعلومات فى تلك المجموعات، من مخاطر المعاملات إذ يحصل الأعضاء على معلومات عن نوعية الشركاء وبيئة العمل التجارى. وفى البلدان النامية، فإن البدائل الرسمية - وكالات تحديد مركز العميل الائتماني أو غرف التجارة

ولكن استخدام الآليات غير الرسمية لا يقتصر فقط على أولئك الذين يعيشون فى بيئات أكثر فقراً. فالشبكات الاجتماعية المؤسسة على الطيقة، أو الطائفة، أو القبيلة، أو المجاورة - كذلك الخلفية الدراسية والعضوية فى النوادى - قد تكون لها أهميتها فى دعم التعاملات فى أبراج الشركة التجارية تماثل أهميتها فى الأسواق الريفية. ومما يسهل العمل عادة الاتفاقات، والعلاقات الشخصية، والطرق المختصرة التى تكمل القواعد المقننة فى الشركات التجارية الكبيرة وأيضاً فى المؤسسات الصغيرة<sup>(٧)</sup>. وفى تلك الأسواق تميل المؤسسات غير الرسمية لأن تكمل المؤسسات الرسمية.

وبالنسبة لصناع السياسة، فإن بناء مؤسسات رسمية جديدة مكمل للمؤسسات غير الرسمية الموجودة، يعتبر تحدياً. وعندما لم تحظ الأعراف والثقافة بالاهتمام الملائم، لم تحقق المؤسسات الرسمية النتائج المرجوة. ولكن الكثير من الترتيبات المؤسساتية الناجحة ازدهرت تحديداً لقدرتها على تسخير أو تطويع الأعراف السائدة.

ومن المسائل المهمة أن القوانين أو المنظمات الجديدة يمكن أن تجعل بعض المشاركين فى السوق أسوأ حالاً مما كانوا عليه فى ظل المؤسسات القائمة على الأعراف. وفى الحالات القصوى قد لا تحقق المؤسسات الجديدة الكثير من المكاسب بينما تدمر الأعراف القديمة التى أفادت أنشطة السوق. وهكذا، وفى بعض المواقف، قد لا يكون إحلال المؤسسات الرسمية محل المؤسسات غير الرسمية، هو السياسة المفضلة (كما هى الحال فى حيازة الأراضي المستندة إلى المجتمع المحلى فى بعض الأقاليم، التى تمت مناقشتها فى الفصل الثانى). ويكون ذلك أكثر احتمالاً، كما فى العديد من البلدان الأكثر فقراً، إذا لم يتم الوفاء بالاشتراطات المسبقة لقيام مؤسسات رسمية فعالة وكفوءة.

إن ربط المجتمعات المحلية من خلال التجارة قد يخلق طلباً لإنشاء مؤسسات رسمية لتكمل المؤسسات القائمة على الأعراف. وتصبح المؤسسات القائمة على الأعراف أقل فعالية مع تزايد عدد شركاء التجارة، وتغدو أكثر تنوعاً اجتماعياً وثقافياً. وفضلاً عن ذلك، فإنه نتيجة لأن المؤسسات غير الرسمية تعمل عادة بالحد من دخول أعضاء جدد، فإنها قد لا تتيح فرصة الوصول للعديد من المشاركين فى السوق وقد تعرقل المنافسة فى الأسواق. ويتطلب النمو واسع النطاق فى الدخل وتخفيض أعداد الفقراء وجود مؤسسات رسمية يمكنها القيام بدور الجسور بين المجموعات المنفصلة. ويمكن أن يساعد ذلك فى دعم المعاملات الأكثر تعقيداً وتوسيع مجموعة الفرص والقوى الفاعلة التى يمكنها أن تستفيد من المعاملات المتنوعة للسوق.

إن التجريب فيما يتعلق بالعناصر المبتكرة التى تعترف بوجود وتأثير الأعراف يخلق مؤسسات رسمية أكثر فاعلية. وتزيد السياسات التى تسمح بالتشغيل المتوازى للمؤسسات الرسمية وغير الرسمية، من خيارات المشاركين فى السوق. وأمثلة ذلك المحاكم التى تعمل بالتوازي مع آليات التنفيذ غير الرسمية،

## الجدول ٩ - ١

### أنواع العقوبات غير الرسمية في آليات تنفيذ العقد

المستوى	عقوبات قصيرة المدى	عقوبات أطول مدى
أفراد	شخصي (مثل، الإدانة) الانتقام بواسطة شريك في المعاملة التجارية	ضياع السمعة وما يترتب عليه من استبعاد من المعاملات مستقبلاً
مجتمع	عقوبات تاديبية من وسيط خارجي	من النوع الذي يتم فيه الغش.
	عقوبة مباشرة من المجتمع	استبعاد من المعاملات الاجتماعية الأخرى من المجتمع

الوسائل الرئيسية لذلك، معرفة أن وجود سمعة بعدم الجدارة الائتمانية سوف يستبعد الأشخاص المعنيين من المعاملات مستقبلاً<sup>(١٢)</sup>. إن آليات تنفيذ العقود غير الرسمية هي آليات ذاتية التنفيذ - تكاليف الانحراف عن التنفيذ عالية حتى في غياب آليات رسمية لتنفيذ العقود<sup>(١٣)</sup>. ومثل هذه الهياكل الحافزة يمكن استنباطها بطرق مختلفة - بعضها على المستوى الفردي، وبعضها على مستوى المجتمع المحلي، وبعضها يتضمن الاستخدام غير الرسمي لوسيط أو منفذين خارجيين. وبصفة عامة يمكن تقسيم آليات الحفز تلك إلى ست مجموعات، ملخصة في الجدول ٩-١<sup>(١٤)</sup>.

وفي عالم المعلومات فيه غير مكتملة - عن الطرف الآخر في معاملة وعن المعاملة نفسها - يتطلب إيجاد طريقة للأطراف التي لحق بها ظلم لحل خلافاتهم ودياً. وفي الأسواق المتقدمة يمكن للمشاركين استخدام المؤسسات الرسمية مثل نظام القضاء والشرطة. ولكن استخدام الآليات الرسمية لحل النزاعات قد يكون غير شائع في العديد من المجتمعات، حيث يكون تحقيق العدالة رسمياً أمراً باهظ التكاليف أو غير كفء. وقد يكون أيضاً غير متاح، إذا ما كانت المحاكم بعيدة جداً مثلاً. وفي البلدان الصناعية يؤدي وجود نظام قضائي كفء أيضاً إلى توفير حافز للتوصل إلى حلول يتم التفاوض عليها بصورة شخصية، سواء عن طريق القنوات الرسمية، مثل اتحادات التجارة، أو بطريقة غير رسمية (الفصل السادس). وقد توصلت دراسات في الولايات المتحدة مثلاً، إلى أن الحلول الخاصة لحسم النزاع هي السائدة. وفي البلدان الأكثر غنى، تكمل المؤسسات الرسمية المؤسسات غير الرسمية، وقد تكون القواعد غير الرسمية فعالة جداً حيث تسند القوانين الرسمية. وفي البلدان النامية يستخدم المشاركون في السوق الآليات غير الرسمية كبديل. وفي بعض الحالات، تستخدم الآليات الرسمية في الحدود الدنيا. فمن بين عينة من تجار مدغشقر، على سبيل المثال،

على سبيل المثال - غير موجودة أو لا تقوم بخدمة صغار التجار. وبدون وجود قنوات المعرفة غير الرسمية فإن تكاليف القيام بنشاط تجاري ستكون هائلة. وتقلل الشبكات غير الرسمية تلك التكاليف وتتيح لمشروعات الأعمال الأصغر فرصة دخول السوق. وبمرور الوقت، تتحدد المجموعات لتخفيض تكاليف التنسيق<sup>(٨)</sup>.

ويقوم هذا النوع من التبادل غير الرسمي للمعلومات على الثقة. وتسمح الروابط الأسرية الوثيقة والصدقات بتقاسم المعلومات. وتختلف الأمور عندما تكون المجموعات أكبر. وتُبنى الثقة بين الأقارب والمجموعات العرقية القوية الترابط من خلال التعاملات المتعددة أو المتكررة، والتي تسمح لكل عضو في المجموعة بأن يقيم الأعضاء الآخرين من حيث إمكانية الثقة في التزامهم بالعقود. ويتقاسم تجار السمك الغانيون في أكرا، على سبيل المثال، المعلومات التجارية حتى فيما بين المنافسين بينهم. وتساعد روابط متعددة على تقاسم المعلومات هذا: فالنسوة اللاتي يعشن في نفس المجاورة ويقمن بالبيع في نفس السوق، ويشتركون في عرق واحد، وأزواجهن (الصيادين) شركاء في التجارة كذلك<sup>(٩)</sup>.

ويمكن تبادل أنواع مختلفة من المعلومات داخل الشبكات. ويمكن أن يكون لدى القوى الفاعلة معلومات محددة عن نظرائهم، تم الحصول عليها من خلال التفاعلات السابقة. وفي حالة عدم وجود معلومات محددة، يكون مصدرهم الوحيد هو المعلومات العامة مثل أنظمة القيم المشتركة (التي تنبع من العرق المشترك، أو من الدوائر الاقتصادية الاجتماعية المشتركة) أو الدلالات «الرمزية» غير المباشرة عن النوعية أو الأمانة (مثل هل هو ذكر أم أنثى، أسود أم أبيض، أو من نفس العرق أو من عرق مختلف)<sup>(١٠)</sup>.

ويمكن تصنيف المجموعات التي يمكنها الوصول إلى المعلومات بعدة طرق مختلفة. فمثلاً، في أسواق في أفريقيا، تشكل النساء اللاتي يتاجرن في السوق تجمعات وثيقة الترابط توفر المساندة المتبادلة، وحتى المنافسون المباشرون الذين يقومون بالبيع نيابة عن أحد الأعضاء في حالة مرضه. وتقوم الروابط فيما بينهم حتى ولو كانت لهم انتماءات قبلية مختلفة لأن مجموعتهم ترتبط معاً بنوع جنسهم المشترك<sup>(١١)</sup>. وهناك عنصر ثانٍ للربط هو التعاملات المتكررة التي تبني معرفة محددة عن بعضهم البعض. ويساعد ذلك على تدعيم الثقة، ويتيح للمجموعة أن تعرف من يمكن الاعتماد عليه من بين أعضائها لاستخدام المعلومات. وهكذا تساعد المعرفة المحددة أيضاً في تعيين حدود المجموعة التي تتقاسم المعلومات.

المؤسسات غير الرسمية لحسم النزاع أو لتنفيذ العقد داخل المجموعات. كذلك تقوم بعض المؤسسات غير الرسمية بتعيين حقوق الملكية وتنفيذ العقود. وفي الريف الإندونيسي المعاصر حالياً، على سبيل المثال، يمنع نظام غير رسمي المشاركين في الأعمال التجارية أو المعاملات الائتمانية من التوقف عن السداد لزملائهم الأعضاء في الجماعة. ومن

قيود على دخول المؤسسات والاستبعاد من المؤسسات غير الرسمية. من المشكلات الدائمة في كثير من المؤسسات الرسمية سيئة التصميم، طبقاً للمناقشة الواردة خلال هذا التقرير، أنها قد لا تكون متاحة لكافة الأطراف المعنية. وبالمثل تعاني المؤسسات غير الرسمية، بحكم طبيعتها ذاتها، من هذه المشكلة. وقد لا يتوافر تدفق المعلومات عن الفرص التجارية إلا لأعضاء إحدى المجموعات، مع استبعاد الغرباء عنها بسبب الحواجز اللغوية أو الثقافية (الإطار ٩-١). كذلك فإنه نظراً لأن المعلومات يتم تقاسمها عادة خلال المناسبات الاجتماعية التي تعقد فيما بين المجتمعات، فقد يكون من الصعب، حتى بين جماعات الأعمال العرقية اليوم، أن يصل الغرباء عن الجماعة إلى تلك المعلومات.

إن الحواجز الاجتماعية الثقافية لاستخدام الآليات غير الرسمية قد تكون مكلفة في المجتمعات متعددة الثقافات أو متعددة الأعراق. ففي أجزاء من أفريقيا عادة ما يوجد العشرات - وأحياناً المئات - من المجتمعات التي كانت من الناحية الأساسية مستقلة ذاتياً حتى وقت قريب (١٧). وجامبيا مثال لذلك. ففي نطاق مساحتها التي تزيد على ٤٠٠٠ ميل مربع، تشمل المجتمعات العرقية الرئيسية مجموعات مثل المادينكو، والفولا، والولوف، والجولا، والسراهلوي، ولدى كل منها «طوائف» تقوم على أساس مهني قبلي فيما بينها. ومن الأمثلة المهمة الأخرى جاليات المغاربة في موريتانيا والجاليات اللبنانية من التجار (١٨). وفي مثل هذه المواقف قد تكون المؤسسات الرسمية هي الطريقة الوحيدة فقط لتخفيض تكاليف القيام بالأعمال التجارية بالنسبة للمعنيين جميعهم. وتوجد ظروف مماثلة بالنسبة لمجموعات الأقلية من بينها العوائق أمام استخدام التقاليد الثقافية التي تعمل على بناء الثقة. والمثال الذي ينطبق عليه ذلك هو الأقلية الكورية في اليابان، المستبعدة من جماعات *iemoto* المتكافئة التي تساعد في بناء الثقة وتسهيل المعاملات حتى في اليابان المعاصرة (١٩). ويصدق نفس الشيء بالنسبة للسكان الأصليين في كثير من البلدان في شتى أنحاء العالم الذين يعيشون وجوداً منفصلاً من الناحية الثقافية عن غالبية السكان.

إن المسائل المتعلقة بفرص الوصول المعلومات قد تكون مهمة حتى بالنسبة لمن يستفيدون من الممارسات القائمة على الأعراف في بعض المعاملات. إن الاعتماد على شبكاتهم الخاصة وحدها قد يعني أن الأعمال التجارية الأخرى المحتملة والمشروعات ذات العائد العالي المحتمل، والتي تحكمها ترتيبات مؤسسية مختلفة، ليست متوافرة. ويصور الموقف الوارد في الإطار ٩-٢ كيف أن الاعتماد على الشبكات وحدها يعني ضمناً أن المنتجين الأكثر كفاءة قد يحرمون من الحصول على الائتمان. وبالتالي، فإن نفس الآليات التي تشجع على خفض تكاليف المعاملات للمشاركين فيها، يمكن أن تحيز ضد أولئك الذين تنكر عليهم فرص الوصول إلى الشبكات. وفي مثل تلك الحالات

توصلت دراسة إلى أن الغالبية العظمى منهم لم تستخدم الآليات الرسمية مطلقاً (٢٠). وفي مواقف أخرى قد تدعم آليات التنفيذ غير الرسمية بوضوح الآليات الرسمية. وتلك هي الحالة، مثلاً بالنسبة لبنك جرامين في بنجلاديش. فقد ظلت معدلات السداد مرتفعة نسبياً بالنسبة لقروض المشروعات الصغيرة المقدمة للنساء، ليس من خلال تاريخ العمليات الائتمانية الرسمية فقط، ولكن بالمثل من خلال الآليات الاجتماعية الواضحة. ويطلب إلى أعضاء المجموعة أن يختاروا بعضهم البعض مع مراعاة تحقيق أكبر قدر ممكن من التجانس. ثم تصبح أهلية كل عضو للحصول على قرض خاضعة للتاريخ الائتماني للأعضاء الآخرين في المجموعة، مما يخلق عنصراً قوياً لضغط الأنداد (٢١).

إن الآليات قصيرة المدى في الجدول ٩-١ لها نظائر مباشرة في المجال الرسمي أيضاً. وهناك، يأتي العمل العقابي من الدولة، وعادة ما يكون غرامة، أو سجن، أو كليهما، تقضى به محكمة قانونية. كذلك فإن الوساطة بديل شائع وفعال عادة للعمليات القضائية المتطاولة (الفصل السادس). وبالنسبة للعقود غير الرسمية، فإن ضياع السمعة له أهميته خاصة إذا كان الشريك في المعاملة واحداً من قلة تعمل في مجال تجاري معين. وهذا قد يكون أحد مقرضى المال (مراب) في قرية، أو المورد الوحيد للمدخلات لمزارع في منطقة بعيدة، أو عضو في المجتمع المحلي. وفي الأسواق الأكثر تنافساً، حيث يتوافر شركاء الأعمال خارج المجموعة، تصبح الآليات غير الرسمية أقل فعالية. كما أنها تكون أقل فائدة خلال الاضطرابات الاقتصادية أو السياسية والمواقف المماثلة، حيث يكون تركيب المجتمعات متقلبا.

ومثل تلك الهياكل للعقوبات متعددة الأبعاد وطويلة الأجل تكون فعالة طالما يحتاج الفرد أن يظل جزءاً من الجماعة. ولكن فائدتها تتلاشى عندما تكون المجموعة المعنية المشتركة في المعاملات كبيرة ومنتشرة عبر مجتمعات أو مناطق مختلفة، كما يحدث عندما تزيد تكاليف الشحن الأقل أو التغييرات في السياسات نطاق الشركاء التجاريين.

### عندما لا تكون المؤسسات القائمة على الأعراف كافية

إن الاعتماد على المؤسسات غير الرسمية وحدها لا يكفي لنمو الأسواق الشاملة. ويمكن استبعاد بعض المجموعات من استخدام مثل تلك المؤسسات. كذلك، فإن مثل تلك المؤسسات قد تحد من نطاق التشغيل، أو قد تكون لها أهداف متعددة. وفي بعض الحالات تكون مشكلات عدم الوصول للخدمة مثلاً، أو الأهداف المتعددة شائعة بالنسبة للمؤسسات الرسمية سيئة التصميم. ولكن نظراً لأن صناع السياسة لديهم سلطة تقديرية أكبر على إصلاح المؤسسات الرسمية، فإن جوانب النقص تلك يمكن إصلاحها بسهولة أكثر.



بند ١٩٨٥ أصبحت تريبور مرتعا للنشاط الاقتصادي لإنتاج الملابس التريكو. وبحلول التسعينيات، ومع ارتفاع معدلات النمو في الصادرات، أصبحت تريبور تنصدر صناعة الملابس التريكو في العالم. ونجاح تلك الصناعة مذهل. ويرجع ذلك بصفة خاصة لأن إنتاج الملابس التريكو كثيف الاستخدام لرأس المال، ولم يكن الاحتكار المصرفي للدولة في توجيه الاعتمادات الرأسمالية إلى منظمي المشروعات الأكفاء، وخاصة عند المستويات اللازمة للإبقاء على معدلات النمو المرتفعة في تريبور.

ما الذي وراء قصة التطور تلك؟ لقد تم جمع رأس المال اللازم في نطاق مجتمع جوند، وهي طائفة مبنوذة قضى عليها أن تقوم بالأنشطة المستندة للأرض، وتعتمد على شبكات المجتمع والأسرة. ويقوم الذين لديهم رأس مال في مجتمع جوند بتحويله إلى الآخرين في المجتمع من خلال مؤسسات الائتمان غير الرسمية الراسخة منذ أمد طويل والمدخرات الدوارة بالتناوب واتحادات الائتمان. قد اعتبرت تلك الشبكات أجدر بالثقة في نقل المعلومات وتنفيذ العقود من الأنظمة المصرفية والقانونية التي توفر حماية واهية لحقوق الدائنين. وكفلت المناقصة الحادة في صناعة الملابس التريكو ألا تتبع العملة الجيدة العملة الرديئة وأن تهتم الشركات باحتياجات العملاء.

ولكن هناك إضافة إلى تلك القصة. فقد دخل الغرباء (من غير أهل جوند) الصناعة. ولم تتوافر لهؤلاء المشاركين فرص الوصول إلى أموال المجتمع. ومع ذلك فإن الغرباء، الذين بدأوا برأسمال يماثل حوالى ثلث رأسمال أهل جوند، قد تفوقوا عليهم، حيث طوروا قدرة إنتاجية أوسع نطاقاً وأكثر تكاملاً وقاموا بالمزيد من أعمال التصدير المعقدة.

وهكذا، حفزت شبكات أهل جوند التجارة، ولكن بالنسبة لمن لا يشكلون جزءاً من الشبكة، لا يزال الكثير من الفرص لاستخدام أفكار أفضل، غير مستغل لأنهم ليس في مقدورهم الوصول إلى نفس شبكات مصادر التمويل. إن المؤسسات العامة، مثل قانون الضمان الإضافي (والتنفيذ)، تتيح حماية أقوى للدائنين وتشجع الإقراض من قبل المؤسسات الرسمية مثل البنوك، مما يسمح للوافدين الذين لا يشكلون جزءاً من الشبكة، بمشاركة أفضل في السوق.

المصدر: Banerjee, Besley, and Guinnane 1994.

المؤسسات غير الرسمية والوفورات السالبة للحجم. مع تزايد وزن وسعة المعاملات، تنشور مشكلتان أخريان مع المؤسسات غير الرسمية: فشل عمليات التنسيق وإمكانية الخروج من الهياكل المؤسسية.

وفي الأوضاع التي يوجد فيها معلومات غير متناسقة ينجح الفشل في التنسيق من عدم القدرة على الثقة في شركاء التجارة للمحافظة على الصفقات التي قد تحسن النتائج لكلا الطرفين. فمثلاً، فإنه مع تزايد المجموعات العرقية في اقتصاد ما، ولكل

تعطينا تجارة الماشية في نيجيريا في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر، مثلاً مثيراً للاهتمام للاستبعاد بسبب الافتقار إلى فرص الوصول إلى المؤسسات غير الرسمية. فقد اشترك تجار الماشية من الهوسا الذين كانوا يعملون هناك في مجموعة مشتركة من القيم، تقوم على الإسلام وعلى لغة الهوسا، مما خلق الثقة فيما بين الشركاء. وعندما حاول التجار الفرنسيون دخول السوق، اصطدموا بالحواجز. ونجم الجانب الكبير من المشكلة من أن الفرنسيين لم يستطيعوا الدخول في عقود موثوق بها في المعاملات الائتمانية مع الهوسا، نظراً لضالة الثقة بين المتعاملين. فلم يكن الفرنسيون جزءاً من البات العقاب الاجتماعية التي استخدمها الهوسا. وبدون وجود مؤسسات رسمية لحل النزاعات، فإن تلك العقود بين الهوسا والفرنسيين لم يكن يمكن تنفيذها.

المصدر: Austin 1993.

تكون هناك حاجة واضحة إلى المؤسسات الرسمية الجيدة. وبخلاف ذلك، فبدون التراث المشترك أو حتى القرب الجغرافي، يمكن استبعاد الكثير من الناس من مكاسب الزيادة في الدخول التي تؤدي إليها السوق. وحتى أولئك الذين يندرجون ضمن الشبكات قد لا يستطيعون المشاركة في فرص تجارية مربحة مع الغرباء. وعلى مر الوقت، فإن من النتائج الطبيعية لإبعاد الناس عن النشاط الاقتصادي ذي العائد المرتفع، اتساع التفاوت في الدخل والثروة وربما زيادة في الاضطراب الاجتماعي، والجريمة، والعنف. وتصور الأمثلة التاريخية ذلك، حيث استخدمت جماعات صغيرة من النخبة أو من المستعمرين «نواديهم» الخاصة وغيرها من الشبكات غير الرسمية للقيام بأعمالهم التجارية بكفاءة أكبر من الآخرين في الاقتصاد، وهي الفوارق التي ظلت مستمرة. ويصدق ذلك أيضاً على عالم اليوم، حيث تختلف النتائج الاقتصادية بين الجماعات العرقية التي لديها ممارسات لأعمال تجارية تقوم على أعراف قوية عنها بين من لا يملكون ذلك.

فضلاً عن ذلك، فإن التنفيذ غير الرسمي للعقد قد يعتمد على وساطة أطراف ثالثة، مثل المافيا في صقلية، والتي تطورت تاريخياً لملء الفراغ الذي تركته المؤسسات الرسمية غير الفاعلة<sup>(٢٠)</sup>. ويلاحظ وجود ظواهر مماثلة اليوم في أجزاء أخرى من العالم. ويتمثل الخطر، كما يتضح من الأمثلة، في أن المؤسسات غير الرسمية التي تنشأ عندما لا تتوافر البدائل الرسمية، قد تجلب معها تأثيرات خارجية سلبية كبيرة. ويمكن أن تتراوح تلك التأثيرات بين تدهور مناخ الأعمال التجارية (ومن ثم إحباط مشروعات الأعمال التجارية المشروعة والشرقية) وبين التفعيل المتزامن للنشاط الإجرامي غير المرتبط بذلك. ولتجنب تلك النتيجة يتطلب الأمر وجود مؤسسات رسمية فاعلة.

معلومات عن جدارة شخص بالحصول على ائتمان والعقوبات الاجتماعية الممكنة عند التوقف عن السداد. ولكنها تشمل أيضا مخططات التأمين المتبادل حيث يمكن لأحد المقترضين، فى وقت مختلف، أن يقرض المقرض الحالى أو أن يساعده بمعلومات أو اتصالات فى موضوع تجارى مختلف كلية. وهكذا فإن التاريخ الائتمانى السيئ يمكن إسقاطه، أو قد لا تكون عقوبة عدم السداد بنفس القوة، مثلما يكون عليه الحال فى عمل المؤسسات الرسمية غير الشخصية.

وهناك مشكلة هي أن المقترضين الأكثر فقراً قد لا يشعرون بالالتزام بالسداد للمقرضين الأغنى، وقد يرون بدلا من ذلك أن التوقف عن السداد جزء من آلية ضمنية لتحقيق المساواة فى توزيع الثروة بين الأقارب أو المجتمع<sup>(٢٢)</sup>. وفى مسح على ٥٨ شركة فى غانا لم يتم أى بيع بالأجل للأقارب نظراً لأن الدائنين المقترضين يشعرون بالقلق من أنهم لن يستطيعوا إرغام أقاربهم على السداد<sup>(٢٣)</sup>.

مثل تلك الشواغل، التى تدعمها قيم ثقافية عن المساواة والانصاف، يمكنها أيضا أن تعرقل عملية التنمية، بالرغم من أنها تخدم هدفا اجتماعيا. وقد توصت دراسة فى الكمرون، على سبيل المثال، إلى أن لجان تطوير القرية فى الشمال لم تعمل بكفاءة بسبب الحرص على ألا يستفيد فرد من أعمال التنمية أكثر من الآخرين<sup>(٢٤)</sup>. وفى إحدى القرى فى جمهورية الكونغو، توصلت دراسة أخرى إلى أن الصيادين الذين حصلوا على تكنولوجيا جديدة نتيجة لمشروع لتنمية المصايد، قد توقفوا عن استخدام الشباك الجديدة لأن زملاءهم فى المجتمع لم يكن فى مقدورهم المشاركة فى الدخول المحسنة<sup>(٢٥)</sup>.

ولكن مع قيام صناع السياسة بإقامة مؤسسات رسمية أكثر تخصصا، فإنها لا يمكنها عادة إعادة القيام بالأدوار الداعمة للمساواة للمؤسسات غير الرسمية التى حلت هى محلها. وفى تلك الحالات يصبح الاختيار السياسى أكثر صعوبة لأن خلق مؤسسة رسمية أكثر كفاءة قد يقوض الوظائف المخففة للمخاطر أو التى تكفل إعادة التوزيع التى تلعبها الهياكل القائمة على الأعراف.

### بناء وتطوير المؤسسات الرسمية

المؤسسات الرسمية إما أن تكون زائدة عن الحاجة أو معرّقة عند إتمام المعاملات فى مجتمعات صغيرة وفى مجتمعات أكبر لديها مجموعة مشتركة من المؤسسات غير الرسمية الفعالة. ولكن مع تطور الاقتصادات فإن الجماعات التى كانت مستبعدة فيما سبق تصبح أكثر اندماجاً وتكاملاً. وتخلق التغييرات فى سلوك الأفراد وسياسات الحكومة قواعد جديدة للعبة تؤثر، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، حتى فى أكثر المجتمعات انعزلاً. وتقوض تلك القوى النامية للحضنة والعولمة القواعد القائمة منذ زمن طويل التى استخدمتها المجتمعات تقليدياً (الإطار ٩-٣)<sup>(٢٦)</sup>. ومع زيادة المنافسة وفرص التجارة، فإن خروج الأفراد من المجتمعات ومؤسساتها الخصوصية القائمة

منها مجموعته الخاصة من العادات والأعراف لتنفيذ الأعمال، تتكاثر أيضا تعقيدات مشكلة التنسيق. ومع تزايد حجم المجموعة يصبح تجهيز المعلومات والإنفاذ داخل المجموعة صعباً أيضاً. ومرة أخرى، فإن المجموعة المشتركة من المؤسسات الرسمية قد تكون هى الحل.

ومع تزايد الفرص التجارية البديلة خارج المجتمع، يرتفع عدد وتنوع الشركاء التجاريين المحتملين، ويتناقص النفع النسبى للبقاء فى الشبكة. وفى هذا الموقف، قد يجد التاجر أن انتهاك أحد أعراف المجتمع أقل تكلفة لأن أية عقوبات (مثل عدم الحصول على المعلومات المشتركة) يمكن أن تفرضها المجموعة تكون أقل فعالية. ومع تزايد المنافسة والشركاء التجاريين الآخرين، قد يجد التاجر أنه يمكن الإستسلاخ عن الجماعة والعيش بشكل مريح دون التعامل ثانية مع أولئك الذين قام التاجر بغشهم.

وشبكات التأمين المتبادل القائمة على الأعراف، مثالا لذلك. إذ تستخدم المجتمعات الصغيرة تلك الشبكات لحماية أعضائها من الصدمات الاقتصادية الفردية بتقاسم الموارد الفائضة مثل الأغذية والعمل والأرض (حيث الأرض وفيرة). ومثل هذه النظم تكون ذات قيمة عالية لأقصى حد كوسيلة لحماية كل عضو فى الجماعة من البلبا. ولكن مع اتساع حجم المجتمعات، يصبح التنسيق بين الالتزامات أكثر صعوبة وتستعصى الانحرافات على العقاب. وإضافة إلى ذلك، فإنه من سمات آليات التأمين المتبادل أنها تأتى مزودة بمجموعة حوافز مضمرة قد تمنع المجتمع من تشجيع التجريب الاقتصادى، وتنظيم المشروعات، والعمليات التى يتنافس فيها الأفراد فيما بينهم. ويرجع ذلك عادة إلى القلق من أن تسمح الثروات المفرطة للفرد «بأن يؤثر الإبتعاد عن» أنظمة التأمين المتبادل الأساسية لبقاء المجتمع<sup>(٢٧)</sup>. ولذلك، فإنه فى الاقتصادات الأكثر تعقيدا، اكتسبت تلك الأنظمة للتأمين المتبادل الصفة الرسمية عادة فى ظل أنظمة أكثر كفاءة للضرائب المحددة والتحويلات.

أهداف متعددة للمؤسسات غير الرسمية. يتم تصميم المؤسسات الرسمية جيدة الأداء لحل مشكلة اقتصادية محددة بوضوح بأفضل طريقة ممكنة. ولكن الممارسات القائمة على الأعراف لها، بصورة دائمة تقريبا، أهداف متعددة. ولتأخذ على سبيل المثال المعاملات الائتمانية. فالمؤسسات التى تعالج، من بين أشياء أخرى، عنصرين رئيسيين لعدم اليقين - مقدرة المقرض على سداد القرض ونزوعه إلى التوقف عن السداد - يخففان من مخاطر الصفقة. ويمكن للمؤسسات الرسمية المختلفة التصرف كل منها على حدة لتخفيف المخاطرتين؛ فمثلا، أن السجل الرسمى للتاريخ الائتمانى للمقرض يقرر جدارته بالحصول على ائتمان، بينما تلجأ الجهة المقرضة إلى المحاكم المتخصصة لتنفيذ العقد الرسمى للقرض.

وعلى النقيض من ذلك، تتم المعاملات الائتمانية داخل المجتمع من خلال إحدى المؤسسات - شبكة للمجتمع - أقيمت لتيسير سلسلة واسعة من النشاط الاقتصادى. ويشمل ذلك

## الإطار ٩ = ٣

تأثير المؤسسات الرسمية على الأعراف:  
أوغندا المستعمرة

في أوغندا المستعمرة، وفيما كان يعرف بأراضى «ميلو»، كان للزعماء حقوق إقطاعية تقليدية طبقاً لنظام الجماعة بالالتزام المتبادل الذى يقومون فيه بدور الأوصياء، باسم أهل القبيلة أو العشيرة. وعندما حولت الحكومة الاستعمارية تلك المؤسسة غير الرسمية إلى الأسلوب الغربى لحيازة الملكية، أعطى ذلك للزعماء حقوق ملكية شخصية على الأرض - وأصبح أعضاء المجتمع الذين يزرعون الأرض مستأجرين قانونيين. وبدفع ذلك، طبقاً لبعض المؤرخين، بعضاً من سادة الأراضي الجدد لفرض إجراءات باهظة وطرد الذين لا يمكنهم الدفع من أفراد القبيلة. وهكذا، أصبح من الواجب فعلياً مواجهة الموقف الناجم عن إنشاء المؤسسات الرسمية الجديدة، بقوانين رسمية جديدة تحدد الإجراءات وتحدد من عمليات الطرد - وهى القوانين التى لم تكن الحاجة لندعو إليها فى ظل مجموعة الأعراف التقليدية للالتزامات المجتمع المحلى والمعاملة بالمثل.

المصدر: Firth 1963.

ولكن حيث توجد ممارسات تمييزية، قد يتطلب الأمر استبدال الأعراف الاجتماعية صراحة بدلاً من تعديلها. وتحظر معظم المجتمعات مثل هذه الممارسات - أو تتخذ رسمياً إجراءات إيجابية - لدعم الإنصاف وفرص الوصول. وفى بعض الأحيان قد تؤدي الضغوط الاقتصادية مثل تقييد سوق العمل إلى التغلب على الممارسات التمييزية عميقة الجذور. فقد حصلت النساء، مثلاً، على حق الوصول إلى الأعمال عالية الإنتاجية فى البلدان التى تتمتع بنمو سريع<sup>(٢٧)</sup>. ومع ذلك، فإن إلغاء الممارسات التمييزية على أساس أكثر دوماً قد يتطلب بناء مؤسسات رسمية صريحة مثل قوانين مكافحة التمييز<sup>(٢٨)</sup>. وعلى سبيل المثال، فإن برامج العمل على دفع الظلم عن الأقليات المضطهدة فى الهند، وإن لم تحقق دائماً أعلى كفاءة فى استخدام العمل، حققت هدفاً مهماً - وفرت للطوائف والقبائل المنبوذة فرصاً، بما فيها التمثيل السياسى والوظائف الحكومية، التى لم تكن لتتاح لهم لولا ذلك. وهكذا، توفر تلك القوانين احتمالاً لجماعات الأقلية للتعبير عن الرأى والمشاركة فى بناء وإصلاح مؤسسات السوق على حد سواء.

## تكامل المؤسسات غير الرسمية والرسمية

إن بناء الجسور بين المؤسسات الرسمية وغير الرسمية القائمة هو وسيلة فعالة لتعزيز نجاح المؤسسات الرسمية<sup>(٢٩)</sup>. وإحدى الطرق لذلك هى استخدام آليات تنفيذ العقود ونقل المعلومات

على الأعراف، يضعف فعالية تلك الآليات التقليدية. وفى هذه الحالات، يحفز نشاط السوق الطلب على المؤسسات الرسمية، لتحل محل أعراف المجتمع أو شبكاته. وتصور قصص تجار جنوه فى العصور الوسطى ومزارعى الأرز التايلنديين فى القرن التاسع عشر فى الفصل الأول، كيف ساعدت التجارة والانفتاح البناء التاريخى للمؤسسات الرسمية.

وحيثما يوجد طلب قوى وشائع على المؤسسات الرسمية، تصبح وظيفة صناع السياسة الساعين لبناء المؤسسات التى تعمل على تحسين بيئة السوق، سهلة نسبياً. ولكن فى مواقف كثيرة قد يكون الطلب على المؤسسات الجديدة والحديثة غير واضح. وفى هذه الحالات تكون الخطوة الأولى هى تشخيص مدى ملاءمة المؤسسات غير الرسمية القائمة لدعم المعاملات. والخطوة الثانية فى حالة الوجود الفعلى للمؤسسات الرسمية، هى تقرير ما إذا كانت فعالة فى الوصول إلى أهدافها المعلنة، وإن لم تكن كذلك، تقرير ما إذا كان يتم حل تلك المؤسسات أو إصلاحها.

إن المناقشة الحرة والحوار الحر مع من يستخدمون المؤسسات فى الاقتصاد، يمكن أن تساعد فى التعرف على مدى الكفاءة التى تعالج بها المؤسسات الموجودة القائمة على الأعراف، احتياجاتهم. ويجب أن يشمل ذلك الحوار تكاليف بناء أو تغيير المؤسسات الرسمية التى قد تكون كبيرة. وقد يكون الحال هو أن المؤسسات غير الرسمية تعمل بصورة ملائمة فى مساعدة المستوى الحالى لمعاملات السوق (مثلما تفعل بالنسبة لحقوق الملكية فى الأرض فى أجزاء من أفريقيا).

وعلى العكس من ذلك، فإن المؤسسات غير الرسمية القائمة قد لا تكون مناسبة لمجموعتين متميزتين:

- أولئك الذين يرغبون فى توسعة نشاطهم خارج نطاق المجتمع المحلى والتجارة مع أطراف من خارج المجاورة، أو مجموعة الأقارب، أو البلاد.
- أولئك الذين تعرضوا للضرر من جراء الأعراف الاجتماعية - الاقتصادية القائمة، إما لأن القواعد تستبعد مجموعات معينة (مثل الفقراء، أو المجموعات المعزولة، أو الأقليات) أو لأن استخدام الأعراف يزخر بسمات تراها تلك المجموعات غير مرغوب فيها (مثل كراهية الأجانب، الاستبعاد، أو حتى المساواة الحماسية بصورة مغالى فيها).

عندما يتطلب الأمر وجود أعراف مشتركة لتيسير المعاملات عبر المجتمعات المتنوعة، يمكن أن تكون الحلول مباشرة. ففى كثير من أجزاء العالم النامى، استخدمت لغة المستعمرين والمحتلين - الإنجليزية فى الهند وأوغندا، والإسبانية فى أمريكا اللاتينية، والروسية فى شرقى أوروبا وآسيا الوسطى - كلغة مشتركة بين الثقافات المتباينة. واليوم برزت الإنجليزية كلغة للإنترنت، تقدم منبراً مشتركاً لأولئك الذين يستخدمونها للإتصال وتبادل المعلومات.



## الإطار ٩ - ٤

## النظام المصرفي الإسلامي: النهج غير الرسمية والرسمية

يمنع القرآن الربا صراحة. ونتيجة لذلك، حاولت المجتمعات الإسلامية المختلفة تطوير أساليب لإجراء المعاملات الائتمانية مع الإمتناع عن تحميلها بالفائدة. وفي المناطق الريفية من جامبيا، مثلاً، يتم الإبقاء على المعاملات في أقصر أجل ممكن - معظمها لفترة لاتزيد على سبعة شهور - حتى لاتصل الفائدة على القرض إلى مبالغ ربوية كبيرة. وهكذا أصبح من المعتذر عادة البيع بالأجل لآلات المزارع الكبيرة.

وبالرغم من ذلك، فقد حاولت بلدان من ماليزيا حتى إيران، إيجاد أشكال من النظم المصرفية الإسلامية، ويتم حالياً في باكستان القيام بوحدة من أكثر المحاولات طموحاً للأخذ بنظام واسع النطاق للتمويل الإسلامي. وقد أعطت المحكمة العليا في كانون الأول / ديسمبر ١٩٩٩ مهلة للحكومة الباكستانية حتى منتصف ٢٠٠١ لإعلان إجراءات «أسلمة» النظام المالي في البلاد، رغم أن الأمر قد يتطلب المزيد من الوقت. وهذه الفترة الانتقالية هي مختبر لتطبيق مجموعة كاملة من المؤسسات الرسمية التي يتطلب الأمر أن تساير الأعراف الاجتماعية الدينية السائدة في معظم المجتمع الباكستاني. وقد تنوعت الجهود الأولية في ذلك. فقد طبق أحد البنوك نظام إيداع لا يضمن فائدة محددة ولكنه يشرك المودع في خسائر وأرباح البنك. وتشمل الممارسات الأخرى إنشاء الاتحادات الدوارة المتناوبة للإدخار - الاستثمار بين رجال الأعمال. وهناك اختيار إضافي يمثل في ترتيبات الإيجار والشراء الإيجاري حيث تعتبر المبالغ الشهرية التي يدفعها المستأجر على أنها أتعاب أكثر منها فائدة. ومع إدخال المزيد من تلك النظم، فإن النظام الفعلي الذي سيبزغ في النهاية باعتباره الطريقة السائدة لتوزيع الائتمان المتمشى مع الأعراف، يرجح أن يتقرر من خلال المنافسة بين الترتيبات المؤسساتية البديلة.

المصدر : Bokhari 2000; Shipton 1994

## الإطار ٩ - ٥

## التعليم في صفوف رعاة الأورما في كينيا : تطويع الأعراف الراسخة

كان التعليم الرسمي مثار جدل بين رعاة الأورما في كينيا، عندما أدخل لأول مرة في الخمسينيات، وظل كذلك عندما أصبح التعليم الابتدائي إلزامياً في فترة السبعينيات. وكان السبب هو تعارضه مع الأعراف والممارسات الراسخة منذ أمد طويل في المجتمع، حيث كان للأطفال الذكور دور حاسم في عمليات الرعي. وقد عارض الكثير من شيوخ المجتمع تلك الممارسة، اعتقاداً منهم بأنها سوف تعرض مصدر رزقهم للخطر. وبدلاً من أن تفرض حكومة كينيا التعليم الإلزامي، استخدمت زعيم القبيلة ليمارس بالتدريج ضغوطاً لإقناع الأسر التي يعرف أن في مقدورها إرسال أبنائها إلى المدارس. وقد ساعدت هذه العملية التدريجية على إظهار الآثار المفيدة للتعليم، بينما حدثت في الوقت ذاته من تشدد المعارضة ضدّه من قبل شيوخ الجماعة. وبحلول أواخر الثمانينيات تزايدت عمليات الالتحاق بالتعليم بدرجة كبيرة، وخفت المعارضة للتعليم الرسمي.

المصدر : Source Ensminger 1994

وإصدار معايير للمنتج طريقة أخرى لبناء الجسور بين الأنظمة غير الرسمية والأنظمة الرسمية. وتشمل الأمثلة التاريخية اتحادات الحرف الإقليمية في أواخر العهد الإمبراطوري في الصين، التي وضعت معايير للمنتج وقامت بالتفتيش على نوعيته، لتقوم بدور الجسر بالنسبة للمشتريين من القطاع الرسمي. واليوم، نرى عملية مماثلة لوضع المعايير بين منتجي الصناعات اليدوية الهنود في جوجارات، حيث ساعدت منظمة (SEWA) وهي مؤسسة غير حكومية أهل القرى على ابتكار نظام لتصنيف النوعية لضمان أن المنتجات ذات نوعية كافية لتسويقها خارج نطاق المنطقة المحلية، (الفصلان الثاني والسابع يتضمنان مناقشات أوسع لمعايير المنتج).

وتبذل الآن بعض الجهود على نطاق أوسع، لكي تتمشى المؤسسات الرسمية مع الأعراف السائدة. وفي البلدان التي كانت مستعمرة سابقاً، على سبيل المثال، أعيد تصميم المؤسسات الاستعمارية لكي تتوافق مع الممارسات المحلية؛ وأبرز تلك الحالات هي انتشار البنوك الإسلامية الرسمية في آسيا وأفريقيا (الإطار ٩-٤).

ويجب الأخذ في الاعتبار، أن الكثير من المؤسسات الرسمية التي تحاول أن تحل محل أو حتى تتعايش مع المؤسسات غير الرسمية، قد لاتحظى بتقدير المستخدمين في البداية، مما يعني أنها ستستغرق بعض الوقت لكي تنجح. ذلك أن الأعراف الاجتماعية - اقتصادية تتطور من خلال التعلم الاجتماعي

القائمة بين المجتمعات المحلية الوثيقة الارتباط. ويوفر تطور آليات الائتمان أمثلة جيدة لذلك في أنحاء العالم المختلفة. ففي ألمانيا القرن التاسع عشر، كانت تعاونيات الائتمان جهات وساطة فعالة بين البنوك والمزارعين، وتكمل الترتيبات التعاقدية الرسمية مع البنوك بآليات غير رسمية لجمع المعلومات والتنفيذ بين أعضاء التعاونيات<sup>(٣٠)</sup>. كما وفر جامعو المنتجات الزراعية بين القرى، وظيفة مماثلة للجسر في الريف الإندونيسي في فترة الثمانينيات. وقد جمع هؤلاء الوسطاء رؤوس الأموال من أسواق الائتمان الرسمية ثم قدموا قروضا لجامعي المنتجات الزراعية الأصغر، معتمدين على الآليات غير الرسمية في إبرام وتنفيذ عقود الائتمان<sup>(٣١)</sup>. وفي التسعينيات استفادت المشروعات الائتمانية الريفية المتعاقبة في ألبانيا، بدعم من البنك الدولي، من أعراف المجتمع المحلي التي ركزت على حسن السمعة داخل القرى للتشجيع على السداد.



والاستفادة من ذلك، فإنها قد تستبعد أيضا الوافدين والشركاء المحتملين. والمؤسسات الرسمية مهتمة لأنها تستطيع التعامل مع مجموعات أكبر من المشاركين ولأنها يمكنها إذا أُحسن تصميمها، العمل على إشراك المزيد من الناس بدلا من استبعادهم.

إن فرض نظام قانوني رسمي على مناخ يكون فيه التنفيذ غير الرسمي للعقود هو العرف، إما أن يرفع كثيرا من تكاليف تسوية المنازعات (فالإجراءات القانونية الرسمية مكلفة عادة) أو يضعف العقود الضمنية التي كانت تحكم العلاقات حتى ذلك الوقت (دون أن يقوّى فعالية البدائل بدرجة ملحوظة). ويجب أخذ تلك الاعتبارات في الحسبان عند دراسة تطوير الأنظمة الرسمية. وعندما تحل المؤسسات الرسمية محل الوظائف التي تقوم بها المؤسسات غير الرسمية (مثل الكفاءة في معاملة معينة) وليس غيرها (مثل تقاسم الخطر)، يتطلب الأمر أن يدرك صناع السياسة تأثير اختياراتهم ليس فقط على النتائج الاقتصادية ولكن أيضا على الآثار السياسية والاجتماعية؛ ويمكنهم حينئذ اما تعديل وتيرة التغيير أو تصميم مؤسسات تكميلية. ولنأخذ، على سبيل المثال، أية سياسة تهدف إلى إضعاف الروابط الاجتماعية، مثل تلك التي تساند الهجرة إلى الخارج أو تقسيم الجماعات بهدف إعادة توطينها في مناطق أفضل. فتلك الأعمال يمكن أن تضعف آليات التنفيذ غير الرسمية للعقود، وقد يتطلب الأمر مؤسسات رسمية بديلة لتنفيذ العقود.

وأخيراً، فإن الاستخدام الأكبر للمؤسسات الرسمية يتطلب إزالة الحواجز التنظيمية المرهقة بصورة مفرطة، والتي تساعد على تنمية النشاط الاقتصادي غير الرسمي (الفصلان الأول والسابع). وتتصل مجموعة ثانية حاسمة من السياسات بمعرفة القراءة والكتابة والتعليم - وبدونهما قد تصبح المؤسسات الرسمية المتطورة عاجزة عن العمل.

والمحاكاة (وهي في التغيير أبطأ كثيرا من المؤسسات الرسمية، التي يمكن تغييرها بتوليفة ما من طلب السوق، والإرادة السياسية، والقدرة الإدارية). وقد يكون من المستصوب إدخال البدائل الرسمية بالتدريج مع بعض التجريب لتعيين أكثر الأشكال المؤسساتية فعالية (الإطار ٩ - ٥ يعطى مثالا من كينيا).

## خاتمة

يدعم أنشطة السوق مزيج معقد من المؤسسات الرسمية وغير الرسمية. وفي كثير من المناطق الفقيرة في العالم، وخاصة بالنسبة لكثير من الناس الفقراء، تكون المؤسسات غير الرسمية مثل شبكات المجتمع المحلي هي الوحيدة الملائمة لهم، لأن الوصول إلى المؤسسات الرسمية نادر نسبيا. فضلا عن ذلك فإنه في كثير من المواقف، حتى لو كان في مقدور الحكومات إنشاء مؤسسات رسمية، قد تكون تكاليف القيام بذلك، مقارنة بالمكاسب عالية. وقد تكون المؤسسات غير الرسمية أفضل من البدائل الرسمية، إما لأنها أكثر كفاءة في تحقيق الهدف، أو لأنها تجسد الخصائص التي لا يمكن للمؤسسات الرسمية توفيرها. ولكن في حالات أخرى، قد تحول المؤسسات غير الرسمية دون تحقيق المزيد من تطوير السوق، مثلما يحدث عندما تحد الشبكات المغلقة من نطاق واتساع المعاملات المحتملة. وفي الأسواق النامية، تميل المؤسسات غير الرسمية إلى القيام بدور البديل نظراً لقلّة الأنظمة الرسمية. بينما تميل المؤسسات الرسمية وغير الرسمية في الأسواق المتقدمة إلى التكامل فيما بينها.

وبينما تزود المؤسسات غير الرسمية الناس بوسيلة للوصول إلى فرص السوق وإلى إدارة مخاطر السوق



## الفصل العاشر

# وسائل الإعلام

خاصة الإذاعة، تنقل المعلومات وتشجع التجارة في الأسواق المعزولة جغرافياً. ففي إندونيسيا، على سبيل المثال، ساعدت إذاعة الراديو لأسعار المحاصيل الزراعية باللهجة المحلية على تطوير أسواق الخضر بالنسبة للمزارعين محدودي التعليم<sup>(٢)</sup>. وعلى الجانب المقابل، تقدم وسائل الإعلام العالمية والأجنبية المتنامية تقارير عن المسائل الاقتصادية الدولية، وعن أسواق النقد المتحركة وعن التجارة الدولية. كما تقدم وسائل الإعلام أيضاً معلومات عن الأسواق السياسية، بالكشف عن السياسيين الفاسدين ومعدومي الأخلاق (الإطار ١٠ - ١)، مع إتاحة منبر للناس للتعبير عن مختلف الآراء حول تنظيم الإدارة والإصلاح (الفصلان الخامس والسادس). ونظراً للنطاق الواسع الذي تصل إليه وسائل الإعلام، فإنه يمكنها إعلام الناس الفقراء والمهمشين، وتتيح لهم أيضاً الفرصة للتعبير عن رأيهم. فالبث الإذاعي الذي يصل إلى المناطق الفقيرة التي ترتفع فيها نسبة الأمية فعال بصفة خاصة في هذا الصدد. ويسبب مقدرة وسائل الإعلام على توفير المعلومات التي لا يمكن توافرها عن غير طريقها، فإنها يمكنها أيضاً تكمل التعليم المدرسي التقليدي (الإطار ١٠ - ٢). ففي نيكاراغوا على سبيل المثال، أدى برنامج إذاعي مبتكر لتعليم الرياضيات لتلاميذ المدارس الابتدائية إلى تحسين نتائج الإمتحانات، خاصة بالنسبة للأطفال في المناطق الريفية الأقل قدرة على الوصول إلى المدارس ذات النوعية الجيدة<sup>(٣)</sup>. كذلك جعل نشر المعلومات من خلال وسائل الإعلام، الخدمات العامة أكثر استجابة لاحتياجات الفقراء. ففي البرازيل، على سبيل المثال، كان الغداء المدرسي في إحدى الولايات يتكلف ثمانية أمثال نظيره في ولاية أخرى. ومع ما قامت به وسائل الإعلام من نشر واسع، تمت مساواة الأسعار طبقاً للمعدلات الأرخص خلال أسبوعين.

كما يمكن لوسائل الإعلام تحسين جهود تعزيز الصحة العامة، كما ظهر من حملات التوعية الناجمة عن مرض الإيدز في كل من تايلند وأوغندا، وتكشف الدراسات التجريبية أن وصول النساء إلى وسائل الإعلام يرتبط بالتنتاج الأفضل في مجال الصحة والخصوبة، حتى بعد مراعاة اختلاف الدخل والتعليم<sup>(٤)</sup>. كما تتدخل وسائل الإعلام أيضاً في التعليم المدني -

إن فهم المشاعر الشعبية والتعبير عنها هو أحد أهداف الصحافة، وهناك هدف آخر هو إثارة مشاعر معينة مرغوبة فيما بين الناس، والهدف الثالث هو القيام بعرض العيوب الشائعة دون خوف.

— المهاتما غاندي

**ترجع** السجلات الأولى للأنباء المكتوبة إلى ما يزيد على ألفي عام، إلى عهد أسرة هان في الصين وحكم يوليوس قيصر في روما القديمة. وكانت صحائف الأنباء اليومية المكتوبة بخط اليد التي توزعها الحكومة تقدم أنباء عن المحاكمات والحملات العسكرية، والتطورات السياسية. وبعد اختراع آلة الطباعة باستخدام أحرف الطباعة التي يمكن تحريكها في منتصف القرن الخامس عشر الميلادي، أصبحت التجارة الدولية هي القوة الدافعة الرئيسية للصحف في أوروبا. وقد ظهرت في ألمانيا في ١٦٠٩ الصحف التي تتضمن أخبار التجارة الدولية والإعلان، وسرعان ما انتشرت بعدها في أنحاء أوروبا<sup>(١)</sup>. (انظر للتنظيمات الحكومية المتشددة بالنسبة للمعلومات، لم تصبح الأنباء السياسية المحلية إحدى معالم الصحف إلا في منتصف القرن التاسع عشر فقط).

كما أصبحت الصحافة أيضاً قوة دافعة للتجارة. وقدمت الصحف تقارير عن الرحلات التجارية وعن مخاطر وفرص الطرق الجديدة للتجارة. وقد حفز الإعلان الطلب على المنتجات. وساعدت المقالات الرئيسية الوصفية المتكررة عن التقارير المالية، وإجراءات إشهار الإعسار، ومحاكمات التجار والمصنعين، التجار في اختيار شركائهم في مجال الأعمال. وأدت كل تلك المعلومات إلى توسعة الروابط التجارية بما يتجاوز نطاق الاتحادات والمجتمعات التجارية المحكمة الأواصر، بما أدى إلى تنشيط المنافسة بين التجار والمصنعين من دول مختلفة.

واليوم، ومع ارتفاع معدلات معرفة القراءة والكتابة، وانخفاض تكاليف الطباعة، والتقنيات الإذاعية الجديدة (والانترنت)، أصبحت وسائل الإعلام أكثر أهمية في نقل المعلومات للتجار والمستهلكين والمستثمرين. فوسائل الإعلام باللهجة المحلية،

## الإطار ١٠ - ١

## دور وسائل الإعلام فى الحد من الفساد فى بيرو

حتى فى بلد توجد فيه قيود تنظيمية وغير رسمية على الصحافة، يمكن لوسائل الإعلام أن تفصح الفساد وأن تزيد من الضغط لتحقيق نظام أفضل للإدارة. ففي أيلول / سبتمبر ٢٠٠٠ أذاعت إحدى محطات التلفزيون المحلية شريط فيديو يظهر فيه رئيس الأمن الوطنى وهو يقدم رشوة لأحد أعضاء المعارضة فى الكونجرس مقابل التصويت للحكومة القائمة فى السلطة. وسرعان ما انتشرت القصة فى مطبوعات أخرى، مقترنة بتقارير تقول إن رئيس الأمن كان يقوم بهريب السلاح لرجال حرب العصابات الكولومبيين. وأدت عمليات كشف المعلومات تلك إلى طرده وإلى استقالة الرئيس فى تشرين الثانى / نوفمبر ٢٠٠٠، وفى أعقاب تلك الأحداث، أعلن الرئيس الجديد المنتخب عن نيته لمحاربة الفساد.

وهذا يظهر كيف يمكن لوسائل الإعلام أن تغير من دوافع الفساد لدى الموظفين العموميين. وبقيام وسائل الإعلام بتزويد الرأى العام بالمعلومات، فإنها تزيد من شفافية العمل الحكومى. وبالتالي فإن مخاطر فضح الفساد تكون أعلى فى حالة وجود وسائل الإعلام الفعالة. كما تساعد وسائل الإعلام فى بناء توافق الرأى العام اللازم لمحاربة الفساد - بخلق الرضا العام الذى يدفع القوى الفاعلة الفاسدة إلى الاستقالة - وزيادة العقوبات على الفساد.

## الإطار ١٠ - ٢

## تحسين التعليم من خلال وسائل الإعلام فى بنما

أعدت الصحيفة البنمية التجارية اليومية «لابرنسا» ملحقاً تعليمياً لمدة ستة أسابيع لطبعه يوم الأحد منها فى الفترة أيار / مايو - تموز / يوليه ٢٠٠٠، موجهاً إلى الأطفال فى الصفين الأول والثانى الابتدائى. ولما كان من النادر تحديث الكتب المدرسية فى بنما، فقد شعر المحررون فى «لابرنسا» بأن التلاميذ يفتقرون إلى المعلومات الأساسية عن بلدهم. وكان يمكن جمع الملاحق التى قدمت مناهج فى التاريخ والجغرافيا والسياسة فى بنما، فى غلاف خاص تقدمه الصحيفة للمهتمين من القراء، عن طريق البريد. وتضمنت المحتويات معلومات جديدة لم تكن متاحة للتلاميذ من قبل، مثل الخريطة السياسية الحديثة لبنما، وقد أضاف العديد من المدارس تلك الملاحق إلى المنهج الخاص بها، وأهدت الصحيفة نسخاً من الملحق إلى ١٤٠ مدرسة ابتدائية.

وكانت تكلفة الغلاف الخاص والملاحق الستة ٣ دولارات (مجانية للمشاركين). وقد زاد توزيع الصحيفة من ٣٥ ألف نسخة إلى ٤٢٥٠٠ نسخة فى الأسابيع التى صدرت فيها الملاحق، وأضافت من الإعلانات ما يزيد على المبالغ اللازمة لتعويض النفقات الإضافية للطبع.

المصدر : La Prensa: WWW.prensa.com

لكن وسائل الإعلام تحتاج أيضاً إلى تدقيق وموازنة، وتؤدى المنافسة فى الصناعة وكذلك بعض أنواع التنظيم، إلى كبح جماح وسائل الإعلام. وتجربى هنا مناقشة العوامل الرئيسية التى تجعل وسائل الإعلام فعالة فى تحقيق نتائج اجتماعية واقتصادية وسياسية أفضل - وهذه العوامل هى الاستقلال (بما فى ذلك الخضوع للمساءلة)، والمساواة، ومدى الانتشار، أولاً، أن وسائل الإعلام الفعالة هى وسائل مستقلة، وترتبط المستويات الأعلى من الحرية المحسوسة لوسائل الإعلام أو لاستقلالها بالمستويات الأكثر انخفاضاً للفساد المحسوس، بغض النظر عن الفوارق فى مستوى الدخل فى البلد مع استجابات أفضل من القوى الفاعلة العامة<sup>(٩)</sup>. ثانياً، تقدم وسائل الإعلام الفعالة تقارير صحفية عالية النوعية، والتى تعرف بأنها القدرة على توفير المعلومات التى تحتاجها مختلف قوى السوق الفاعلة فى المجتمع، إن المنافسة بين شركات وسائل الإعلام وحرية الوصول إلى المعلومات العامة والخاصة والقدرة الصحفية هى العناصر الرئيسية المؤثرة فى النوعية. وثالثاً، فإن وسائل الإعلام الفعالة لها قدرة كبيرة على الوصول إلى المجتمع. إن انتشار معرفة القراءة والكتابة والقدرة على الوصول إلى تكنولوجيا الاتصالات وإلغاء حواجز الدخول، يؤدى جميعه إلى توسعة مجال تأثير وسائل الإعلام وقدرتها على الوصول. ويمكن للمؤسسات التكميلية تقوية دور وسائل الإعلام. فمثلاً، فى حين يؤدى التزويد بالمعلومات إلى التأثير على السلوك من خلال العقوبات المتصلة بالسمعة، فإن ذلك قد لا يكون كافياً لتغيير النتائج، ويمكن أن يؤدى وجود وكالات قضائية فعالة ووكالات تنظيمية مستقلة إلى تقوية تأثير وسائل الإعلام على النتائج.

أظهرت دراسة فى بوتسوانا أن أكبر وسائل الإعلام عن الحكومة، وإجرائاتها، والحقوق المدنية زادت بدرجة كبيرة من معرفة الناس بالأساليب التى يمكنهم بها المشاركة فى العمليات الحكومية<sup>(٩)</sup>. ويمكن لوسائل الإعلام أن تؤثر فى السياسة والثقافة، وفى دعم التغيير الخاص بالمؤسسات وفى تنمية السوق. ذلك إن التدفق المفتوح للمعلومات يمكن أن يساعد على الإصلاح الخاص بالمؤسسات وذلك بالتأثير فى حوافز الناس وبتقاسم الأفكار والمعرفة. إن المعلومات الجديدة يمكن أن تغير الناس والثقافة - وتخلق طلباً على المؤسسات الجديدة. فالمعلومات حول كيفية عمل المؤسسات الأخرى يمكن أن تثير مناقشة عامة وتسهل القيام بعمل جماعى. كما أن إمكانية الوصول الأكبر لجميع وسائل الإعلام، بما فيها الأجنبية والمحلية، يمكن أن توفر وسيلة للتعبير للفئات الاجتماعية طلباً للتغيير فى المؤسسات وفى أعراف السلوك. ولتحقيق هذه النتائج - تحسين نظام الإدارة ودعم الأسواق - يتطلب الأمر استقلال وسائل الإعلام، وإخضاعها للمحاسبة وأن تكون قادرة على توفير المعلومات اللازمة وأن تعكس وجهات النظر الاجتماعية المختلفة. بيد أنه فى كثير جداً من الأحيان، لاتوافر لوسائل الإعلام تلك الخواص. ذلك أن الملكية المركزة، والمنافسة الممتدة، والتبعية المالية، والتنظيمات المهرقة على حرية الصحافة تشوه عملية توفيرها للمعلومات وقد تحد من استقلالها. كذلك يحد ضعف فرص الحصول على المعلومات وانخفاض قدرة الصحفيين، من نوعية المعلومات. وأخيراً، فإن الافتقار إلى المنافسة وكذلك الفقر والمستويات المنخفضة للتعليم، ورأى المال البشرى، والتكنولوجيا يمكن أن يحد من الانتشار الذى تبلغه وسائل الإعلام.



## الاستقلال

## الملكية هي المحدد الرئيسي للاستقلال

ما الذى يحدد الاستقلال؟ إن الملكية عامل جوهري لأن المالكين يتحكمون فى تدفق المعلومات، وبذلك يؤثرون فى النتائج الاقتصادية والسياسية والاجتماعية وهذا هو السبب فى احتمال أن يتركز التحكم فى استثمارات وسائل الإعلام فى أيدي قلة من الأفراد أو رجال السياسة.<sup>(٧)</sup>

وقد أيد بعض المحللين ملكية الدولة لوسائل الإعلام، مؤكدين أن المعلومات هى سلعة عامة. وإذا ما تم تزويد بعض العملاء بها، فسيكون إخفاؤها عن الآخرين الذين لم يدفعوا مقابل لها أمرا جَدَّ مكلف. ولذلك تميل وسائل الإعلام التجارية إلى تقديم معلومات أقل من المطلوب لأنها لا يمكنها الحصول على عائد خاص. فضلا عن أن التزويد بالمعلومات ونشرها يخضع للعائدات القوية المتزايدة. إن التكاليف الثابتة لجمع المعلومات وإنشاء تسهيلات لتوزيعها كبيرة، ولكن بمجرد تكبد تلك التكلفة، فإن التكلفة الحدية لتوفير المعلومات تكون منخفضة نسبيا. ولهذه الأسباب، وجد كثير من الدول مبررا لتنظيم صناعة وسائل الإعلام بوصفها احتكارا مملوكا للحكومة.

وهناك مبرر آخر للملكية العامة، هو حماية المستهلك. فالملكية الخاصة فى شكلها المتطرف، تبدو وكأنها تعمل على إفساد صناعة وسائل الإعلام بخدمة مصالح مجموعة ضيقة فى المجتمع. والاكثر اعتدالا هو الرأي القائل بأن ملكية الدولة لبعض أجزاء من وسائل الإعلام له ما يبرره لأن الرأي العام يحتاج إلى

## الإطار ١٠ - ٣

## قياس استقلال وسائل الإعلام من خلال بيانات عن ملكية وسائل الإعلام

قياسا على نصيبها من المشاهدة وحصتها من التوزيع على التوالى، وقياسا على ذروة المستمعين بالنسبة لأكبر خمس محطات إذاعة. وقد أدرجت فقط المؤسسات التى تقدم محتويات من الأخبار المحلية. وتم تحديد المسيطرين النهائيين على تلك الشركات بتتبع حاملى الأسهم ذوى الحصة المسيطرة الأكبر، المتمثلة فى ملكية مباشرة للأسهم أو من خلال الشركات القابضة والوسطاء. وتم تصنيف كل منفذ لوسائل الإعلام طبقا لما إذا كان المالك المسيطر هو الدولة، أو أحد الأفراد أو إحدى العائلات، أو الموظفين، أو حزب سياسى، أو شركة مساهمة على نطاق واسع (حيث لايزيد مايسيطر عليه مالك واحد على ٢٠ فى المائة من الأسهم). كذلك وضعت الدراسة مؤشرا كميا للمضايقات الصحفية لكل من الـ ٩٧ بلدا، بناء على تقارير لجنة حماية الصحفيين ومراسلين بلا حدود. وبالرغم من أن بيانات ملكية وسائل الإعلام لاتقيس كل العوامل التى تؤثر على استقلال وسائل الإعلام، وبخاصة تنظيمات وتمويل وسائل الإعلام، إلا أنها مع ذلك تقيس عاملا من أهم العوامل المؤثرة فى وسائل الإعلام.

مثلا هو الحال مع الكثير من المؤشرات الخاصة بالمؤسسات، فإن البيانات حول استقلال وسائل الإعلام تقوم على تقديرات للقائمين بالتحليل. وقد تم تجميع العديد من المؤشرات، وكان أكثرها شمولاً جمعتها مؤسسة «فريدمان هاوس» فى دراستها السنوية عن حرية الصحافة، التى تقيّم قوانين وسائل الإعلام، وقمع الصحفيين، والتأثيرات الاقتصادية والسياسية على وسائل الإعلام. وتقدم البيانات مؤشرات قيمة حول حرية وسائل الإعلام، إلا أن بها عيوباً أيضا، فهى ذاتية فى الأساس، ويصعب التحقق من بنيتها ومقاييسها ماثرا للجدل، مثلا حول لماذا يحصل بلد ما على «٣» بدلا من «٢» فى معيار ما، ومثلما هى الحال مع البيانات المتعلقة بتنظيم الإدارة، فإنها تبين أقصى درجات الحرية لوسائل الصحافة، ولكنها لا تسمح باستنتاجات أكثر دقة حول الفروق الأصغر بين البلدان. وهى بمعاييرها للقياس التى تقوم على العوامل العامة، تقدم القليل من المعلومات حول السياسات المحددة التى تعين حرية وسائل الإعلام.

ونظراً لقلّة المعلومات حول ملكية وسائل الإعلام - وهى محدد مهم لاستقلال وسائل الإعلام - قامت دراسة خاصة أعدت لهذا التقرير بفحص من الذى يسيطر على وسائل الإعلام فى ٩٧ بلدا، وتم تسجيل هياكل الملكية لأكبر خمس مؤسسات تلفزيونية وأكبر خمس مؤسسات من الصحف اليومية،

## الشكل ١٠ - ١

من يملك وسائل الإعلام ؟



ملاحظة : متوسط ملكية أكبر خمس صحف يومية وأكبر خمس مؤسسات للتلفزيون في ٩٧ بلداً.  
المصدر : Djankov, McLie, and others 2001, World Development Report 2002 background paper.

وهناك مبرر ثان يقول إن ملكية الدولة أعلى في التلفزيون نظراً لقلّة موجات الإرسال المتوافرة - أي أنه قد يكون الأكثر كفاءة أن تسيطر الدولة مباشرة على محطات التلفزيون، عن أن تقوم بتخصيص موجات الإرسال وتراقب الالتزام بها. وهناك معارضة لهذا الرأي على أساس أن النظام البسيط لحقوق الملكية كافٍ للتغلب على مشكلات تداخل الإشارات اللاسلكية. إن التقنيات الجديدة للكوابل والطيف عريض النطاق للسواحل تضعف هذا المبرر.

الاحتكار تعني نتائج سيئة. تشير الدلائل إلى أن سيطرة الاحتكار على المعلومات أو المستويات العليا من ملكية الدولة تقلل من فعالية وسائل الإعلام في توفير عمليات التدقيق والموازنة، لسلوك القطاع العام. وقد أظهرت التحليلات التي تمت في ٩٧ بلداً في نفس الدراسة أن وسائل الإعلام في البلدان التي ترتفع فيها مستويات الملكية العالية للدولة أقل حرية بكثير، مقيسة بمؤشرات حرية وسائل الإعلام، كما أنها تزعج على الناس معلومات أقل بكثير عن الأسواق الاقتصادية والسياسية. إضافة إلى أنه اتضح أن ملكية الدولة لوسائل الإعلام ترتبط سلباً بالنتائج الاقتصادية والسياسية والاجتماعية. ويتجلى ذلك بصفة عامة بالمزيد من الفساد، وتدنى نظام الإدارة الاقتصادية، وأسواق مالية أقل تقدماً، وحقوق سياسية أقل للمواطنين ونتائج اجتماعية في التعليم والصحة أكثر سوءاً (الشكل ١٠ - ٢).

وهكذا يصبح تأثير سيطرة الدولة أكبر حتى من ذلك. كذلك تختلف ملكية الدولة بدرجة كبيرة حسب الأقاليم. وفي المتوسط فإن الاحتمال أكبر في تلك الحكومات في الدول الأفريقية والشرق أوسطية لمنافذ وسائل الإعلام، ولكن منافذ وسائل الإعلام في شمال وجنوب أمريكا مملوكة كلها تقريباً للعائلات. وبالرغم من أن معظم البلدان في عينة البحث تسمح بالملكية الأجنبية لوسائل الإعلام، فإن ١٠ في المائة فقط من أكبر خمس صحف و١٤ في المائة من أكبر خمس محطات تلفزيون تسيطر عليها الأجانب.

لماذا ملكية الدولة للتلفزيون أكثر شيوعاً من ملكيتها للصحافة؟ ربما لأن التكاليف الثابتة للتلفزيون أعلى ووفورات الحجم فيه أكبر. وربما لأن الحكومات تعتقد أن مؤسسات الإعلام التجارية لا ترغب في الاستثمار في أسواق محدودة الجمهور - مثل الخدمات الموجهة للأقليات، أو الأسواق النائية والريفية، أو البرامج التعليمية. ولكن الأدلة لاتدعم ذلك. فلا تزال النسبة المئوية للشركات المملوكة للدولة عالية حتى عند ترجيح الملكية بنصيب السوق من الجمهور. وإذا كانت وسائل الإعلام المملوكة للدولة تخدم أساساً أسواق الأقلية، فإن حصتها من السوق لا بد وأن تكون منخفضة. فضلاً عن أن الحكومات يمكن أن تطلب إلى الإذاعات المملوكة ملكية خاصة أن تخدم الأسواق الريفية وأن تقدم مواد ثقافية أو تعليمية عن طريق التنظيم أكثر منه عن طريق الملكية.

المكسيك، على سبيل المثال، أدت خصخصة الإذاعة في ١٩٨٩ إلى زيادة جوهرية في تغطية فضائح فساد الحكومة وغيرها من الحكايات التي لم يسبق ذكرها من قبل في محطة الدولة. وقد أدت هذه التغطية الأكبر إلى تحقيق زيادة قدرها ٢٠ في المائة في حصة المحطة الخاصة من السوق، مما أرغم المحطة المملوكة للحكومة على تغطية تلك المسائل هي أيضاً<sup>(١٠)</sup>. وبالمثل في غانا، قامت محطة تليفزيون جديدة مملوكة ملكية خاصة في ١٩٩٧، بإذاعة المزيد من المعلومات عن أنشطة الحكومة وقيمت أداء الحكومة بطريقة أكثر صراحة<sup>(١١)</sup>. وقد أدت خصخصة وسائل الإعلام المملوكة للدولة في البلدان التي تمر بمرحلة انتقال، على سبيل المثال - يدعمها تحرر أوسع للسوق ونقل المعرفة من ملاك أجنبي لديهم خبرة

#### الإطار ١٠ - ٤

##### ملكية وسائل الإعلام تؤثر على المضمون : أوكرانيا

سجل مراقبو الانتخابات عمليات تميز كبيرة في تغطية وسائل الإعلام لحملة الانتخابات الرئاسية في ١٩٩٩ طبقاً لخطوط ميال الملكية فيها. وبالرغم من أن كل محطات التلفزيون الرئيسية خصصت وقتاً للرئيس الحالي أكبر مما خصصته للمرشحين الستة المنافسين له، إلا أن محطة التلفزيون المملوكة للحكومة كانت أكثرها انحيازاً في تغطيتها وكانت متميزة في المضمون - وذلك بالرغم من الاشتراطات القانونية على وسائل الإعلام المملوكة للدولة بتقديم تغطية متوازنة ومحايدة. وكانت النسبة المئوية المخصصة للرئيس الحالي والنسبة المئوية للتغطية الإيجابية للرئيس متصلة بصورة مباشرة وإيجابية بدرجة مشاركة الدولة في ملكية المحطة (جدول الإطار).

النسبة المئوية		القناة	المالك النهائي
التغطية الإيجابية لشاغل الوظيفة الحالي	التغطية لشاغل الوظيفة الحالي		
٧٥	٥١	UTI	الدولة
٧٣	٤٨	Inter 1 + 1	عائلة (نائب رئيس البرلمان)
٥٠	٣٤	STB	عائلة (دون حق التصويت)
٤٠	٢٣		

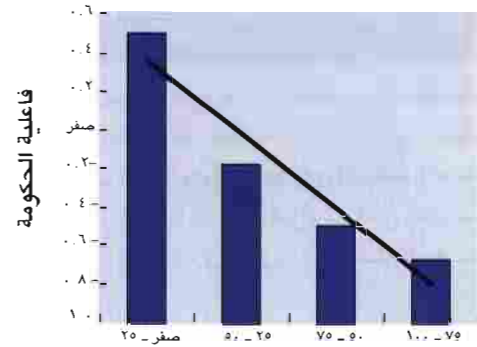
ملاحظة : حيازة الأسهم لمحطة Inter موزعة بالتساوي تقريباً - ٣٣ ، ٣٣ ، ٣٤ في المائة بين ثلاثة أفراد، مع امتلاك نائب رئيس البرلمان لنسبة ٣٣ في المائة من الأسهم.

المصدر : European Institute for the Media 2000.

#### الشكل ١٠ - ٢

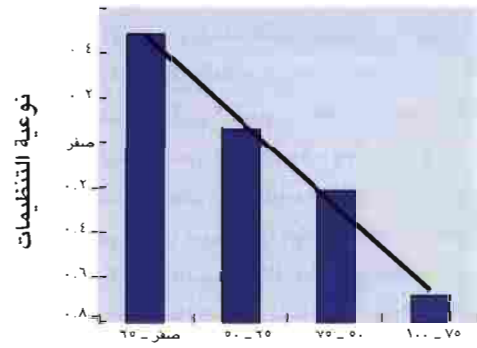
##### ترتبط ملكية الدولة لوسائل الإعلام وانخفاض المنافسة بضعف النتائج

##### ملكية الدولة للصحف مقابل فاعلية الحكومة



##### ملكية الدولة للصحف (نسبة مئوية)

##### ملكية الدولة مقابل نوعية التنظيمات



##### ملكية الدولة للصحف (نسبة مئوية)

ملاحظة : تورد الأرقام بيانات عن ملكية الدولة لأكثر خمس صحف معدلة حسب الحصة من التوزيع.

المصدر : Djankov, McLiesh, and others 2001, World Development Report 2002 background paper.

وبالنسبة لمختلف أقاليم العالم، فإن ذلك الارتباط بين الملكية والنتائج يصدق حتى بعد الأخذ في الاعتبار المستويات المختلفة للدخل، وملكية الدولة العامة في الاقتصاد، ومقدار الحريات السياسية. وهذا أمر له أهميته لأن احتمال ارتفاع ملكية الدولة لوسائل الإعلام أكبر في البلدان الأكثر فقراً - وتلك التي ترتفع فيها ملكية الدولة في الاقتصاد، والحكومات الأكثر أوتوقراطية.

قد تساعد الخصخصة في الحد من الاحتكارات. إن النتائج السلبية لسيطرة الدولة على المعلومات من خلال الملكية التي ألفت الضوء عليها تجربة العديد من البلدان، أبرزت أهمية ملكية وسائل الإعلام في الضغط من أجل نظام أفضل للإدارة. ففي

أسست حكومة زمبابوى الاتحاد الاستثنائى المستقل لوسائل الاتصال الجماهيرى لإدارة صحف زمبابوى وهى سلسلة الصحف الوطنية الوحيدة. وقد ظهر هذا الاتحاد إلى الوجود كحل مبتكر، يجمع بين الملكية العامة والإدارة المستقلة سياسياً. ومع ذلك فى حزيران/يونيه ١٩٨٥ ومرة أخرى فى أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠ قامت الحكومة بطرد كل أعضاء المجلس انتقاماً للتغطية الإعلامية غير الملائمة، وهى تتدخل الآن بصفة منتظمة فى القرارات الخاصة بمضمون الموضوعات. وليست الدول النامية هى الوحيدة التى تشهد تدخلاً حكومياً فى وسائل الاعلام المملوكة للدولة المستقلة ظاهرياً. ولكن فى البلدان النامية، مع أنظمتها الأقل تقدماً للتبقيق والموازنة، قد يكون الاحتفاظ بالاستقلال أكثر صعوبة. وتظهر التجربة أنه بدون التزام سياسى ومؤسسات داعمة للحفاظ على الاستقلال الذاتى، فإن ضمان المضمون المستقل غير محتمل.

### تنظيمات وسائل الإعلام

فى شتى أنحاء العالم، تؤثر التنظيمات الحكومية - التى تتراوح بين الأحكام الدستورية لحرية التعبير وقوانين الضرائب والأعمال - فى مؤسسات وسائل الإعلام. ويهدف الكثير منها إلى الموازنة بين حرية التعبير وحماية الصالح العام. ويتم هنا استعراض ثلاثة من هذه التنظيمات: الترخيص، قوانين المضمون، وقوانين التشهير والقذف. الترخيص. إن ترخيص مؤسسات الإعلام يمكن أن يكون وسيلة للسيطرة على المضمون ويتطلب الأمر بالنسبة للتلفزيون نوعاً ما من التراخيص لتحديد حقوق الملكية للموجات الإذاعية المحبوبة بين جهات البث. ومع ذلك فالكثير من الحكومات يوسع نطاق نظم الترخيص بما يتجاوز المطلوب لأسباب فنية، بما فى ذلك فرض قيود على محتويات المواد المذاعة. وبعض القيود يكون واضحاً، مثل التراخيص التى تمنع إذاعة الأنباء المحلية، كما هو الحال فى زمبابوى. والبعض الآخر ضمني مثل رفض تجديد التراخيص مالم يكن محتوى المواد المذاعة ملائماً للحكومة. ولا يوجد سبب فنى لترخيص الصحف، بعكس الحال مع التراخيص لإذاعات التلفزيون والراديو، وبذلك يكون هدفه الأساسى هو السماح للحكومات بالتأثير على تدفق المعلومات. وفى بعض البلدان يتطلب الأمر تجديد تراخيص الصحف سنوياً. وقد أجبر محررو الصحف التى تنشر آراء انتقادية للحكومة، على أن يقدموا استقالاتهم قبل تجديد التراخيص. ولتجنب التعطيل المؤقت فى ظل مثل هذه الظروف، تقوم وسائل الإعلام بالرقابة الذاتية على نفسها.

ولهذا فإن إلغاء قيود تراخيص الصحف يمكن أن يفعل الكثير لزيادة المنافسة وفى تحسين تغطية المعلومات. وفى كوريا أحلت الحكومة محل اشتراطات ترخيص الصحف بمجموعة أخرى أكثر تحراً فى ١٩٨٧، وتمثل فى مجرد مطالبة الناشرين بإخطارها بخططهم لنشر الصحف، ونتيجة لذلك زاد عدد الصحف اليومية من ٧ صحف إلى ١٧ صحيفة فى سيول وحدها، وصدر

بالصحافة - إلى زيادات هائلة فى تغطية الأنباء الاقتصادية والمالية بالمثل<sup>(١٢)</sup>. لكن الملكية الخاصة قد تحد هى أيضاً من حرية وسائل الإعلام. فمثلاً يمكن لمالكي الوسائل الخاصة المرتبطين بالدولة أو الأحزاب السياسية - أو الذين يحمون مصالحهم التجارية - التحكم فى تدفق المعلومات. وفى أوكرانيا، مثلاً، قدمت محطات التلفزيون المملوكة ملكية خاصة ذات الصلة بالدولة، تغطية أكثر محاباة للحزب الحاكم خلال الانتخابات مما فعلته محطات التلفزيون الخاصة الأكثر استقلالاً (الإطار ١٠ - ٤)، وفى بعض دول أمريكا اللاتينية أدت الخصخصة إلى زيادة تركيز السوق وحدثت من المنافسة بين وسائل الإعلام الخاصة (وهو ما تتم مناقشته فى القسم التالى). وباختصار، فإن الاحتكارات أو الملكية المركزة لصناعة الإعلام التى توفر السيطرة على المعلومات إلى أفراد ومنظمات، عامة أو خاصة، تحد من فعالية وسائل الإعلام فى تحسين النتائج الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.

منظمات وسائل الإعلام المملوكة للدولة المستقلة. للحد من سيطرة الدولة على ملكية وسائل الإعلام، أنشأت البلدان منظمات مستقلة لوسائل الإعلام المملوكة للدولة - هياكل مؤسساتية جديدة توفر تدقيقاً وموازنة. والهدف هو توفير برامج للصالح العام لا يقوم القطاع الخاص بتقديمها، مع تجنب مثالب التدخل السياسى. فمثلاً، هيئة الإذاعة البريطانية (البي بي سى) مملوكة للدولة، ومجلس محافظيها الذى يعينه من قبل مسؤولى الحكومة، خاضع للمساءلة أمام الحكومة. ولكن نظامها الأساسى ينص على أنها شركة مستقلة. وبوضوح يضمن نظامها الأساسى والاتفاقية المصاحبة له، تحررها من تدخل الحكومة فى محتوى وتوقيت إذاعتها، وفى إدارة شؤونها الداخلية. ويتم تمويلها كلية تقريباً من رسوم الترخيص التى تنظمها الحكومة، وليس من ميزانية الحكومة مباشرة. وجربت بلدان أخرى ترتيبات أكثر توسعاً لضمان استقلالها الذاتى عن الدولة فتلفزيون الدولة فى النمسا، إضافة إلى حصوله على نفس ضمانات الاستقلال كهيئة الإذاعة البريطانية، لديه مجموعات متنوعة من أصحاب المصلحة الممثلين فى مجلس إدارته، مع قيام الحكومة الاتحادية بتعيين الثلث فقط منهم<sup>(١٣)</sup>.

وطبقت بعض البلدان النامية، مثل إثيوبيا فى منتصف التسعينيات نماذج مماثلة لمنح الاستقلال الذاتى للتلفزيون المملوك للدولة. وأنشأت بنى لجنة إشراف من أشخاص تعينهم الدولة وغيرهم ممن لاتعينهم لحماية الصحافة المملوكة للحكومة من التدخل. وفى تناقض صارخ مع ذلك نجد ميانمار. فأكبر محطة تلفيزيون تخضع مباشرة لسيطرة وزارة الإعلام والثقافة، وتخضع ثانى أكبر محطة للعسكريين - مع صلاحيات كاملة عن توجيه المحتوى وتعيين وإعفاء الموظفين، وبالمثل فى تركمانستان تحتفظ الدولة بالسيطرة المباشرة على الصحافة، مع تولى الرئيس رسمياً رئاسة الصحف الكبرى.

وتتمثل مشكلة من مشاكل وسائل الإعلام المملوكة للدولة المستقلة ذاتياً فى أن استقلالها يمكن تقويضه<sup>(١٤)</sup>. وفى عام ١٩٨١



## الإطار ١٠ - ٥ السيطرة على الأنباء على الإنترنت

ولدت الإنترنت زيادة غير مسبوق في إتاحة الأخبار والمعلومات وهي بذلك تمثل تحدياً كبيراً للحكومات التي تريد السيطرة على المعلومات. ففي جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية، على سبيل المثال، بدأت محطة الإذاعة B g 2 البث عبر الإنترنت عندما حاولت الحكومة إغلاقها، مما أتاح لها الوصول إلى جمهور أكبر من ذي قبل. وفي ماليزيا توفر مواقع الإنترنت معلومات عن القصص الخيرية المحلية والأجنبية التي لا يرد ذكرها في الصحافة السائدة.

وأوضحت دراسة لعدد ١٠٧ بلدان قامت بها لجنة حماية الصحفيين، أن ١٧ بلداً تضع قيوداً كبيرة على الإنترنت. ويتم فرض نوعين من القيود. فبعض الدول - مثل جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، والعراق، وميانمار، وسوريا - تحد من الدخول إلى الإنترنت بمقتضى القانون الجنائي، والحل الوسط هو إنشاء احتكارات حكومية لخدمات الإنترنت، مما يمنع المواطنين من مشاهدة بعض مواقع الإنترنت، ويراقب المعلومات القادمة من الخارج.

المصدر: Committee to Protect Journalists 2000; Robertson 2000.

تهمة القذف، إلا إذا كان المتهم موظفاً حكومياً وتهمة القذف المزعومة تتصل بأداء الواجبات الوظيفية. وإذا عجز المدعى عليه عن إثبات الحقيقة في مثل تلك القضايا، فإن العقوبة تزيد بمقدار النصف. ويخلق ذلك دوافع قوية لدى الصحفيين للحد من تحقيقاتهم<sup>(٢٠)</sup>.

والمسألة الثالثة هي ما إذا كان القانون يوفر حماية للعبارة التشهيرية عن مسائل تمس الصالح العام. وإذا كان يوفر ذلك، فيمكن للصحفيين التحقيق على نحو أفضل في السلوك الحكومي التعسفي وممارسات الأعمال اللصوصية. وتعتبر الهند وتركيا مثالين للبلدان التي يمكن فيها الدفاع عن القذف على أساس الحقيقة إذا ما كانت العبارات تهدف للصالح العام. كما أن اشتراطات إثبات أن عبارات التشهير زفت عمداً أو صدرت بدون تروء، وأنها صدرت بنية سيئة، تحابى أيضاً حرية الصحفيين.

إن قوانين العيب هي قوانين تقييدية بصفة خاصة، وتحمي جماعات مختارة مثل أفراد الأسرة المالكة، والسياسيين، ومسؤولي الحكومة من النقد. وعادة ما تصنف قوانين العيب من تلك الواقعة بأنها جريمة جنائية تمس «الشرف والكرامة» أو سمعة أولئك الأفراد المختارين والمؤسسات المختارة، بغض النظر عن الحقيقة. وقد وجدت دراسة شملت ٨٧ بلداً أن مثل تلك القوانين كانت سائدة للغلبة في البلدان النامية بصفة خاصة<sup>(٢١)</sup>. وفي معظم البلدان الصناعية نادراً ما يتم الاحتكام مطلقاً إلى قوانين العيب. إلا أنها مع ذلك تعتبر في كثير من البلدان النامية الوسيلة الأساسية لمضايقة الصحفيين. ففي جمهورية مصر العربية تمت محاكمة ٩٩ من الصحفيين والكتاب بمقتضى قوانين العيب في خلال الإثنى عشر شهراً التالية لصورها في أيار/ مايو ١٩٩٥. ومثل تلك القوانين، في أفضل حالاتها، متخلفة زمنياً، وفي أسوأ الأحوال

العشرات غيرها في أجزاء أخرى من البلاد. كذلك أصبحت الصحف أكثر تنوعاً. مع تنافس صحف المعارضة، والصحف الموالية للحكومة، وصحف دوائر الأعمال، والرياضة، وصحف الكنيسة فيما بينها<sup>(١٥)</sup>.

كما يمكن أن يؤثر إصدار تراخيص للصحفيين أيضاً في محتوى موضوعات وسائل الإعلام. ويحتاج المؤيدون بأن ذلك يخدم الصالح العام بالتشجيع على تحمل المسؤولية ومراعاة المعايير في التقارير الصحفية. ويرد المعارضون بأن التراخيص تتيح الفرصة للمنظمين لمنع استخدام صحفيين قد يقدمون تغطية غير ملائمة لتصرفات الحكومة. وقد أيدت المحاكم الدولية الرأي الأخير. ففي ١٩٨٥، وفي قضية مشهورة تختص بأحد الصحفيين غير المرخصين في كوستاريكا، وجدت محكمة البلدان الأمريكية لحماية حقوق الإنسان، أن إصدار ترخيص للصحفيين يخالف الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان. ومع ذلك فما يزيد على ثلث أمريكا اللاتينية يخضع الصحفيون فيها للتنظيم من خلال الترخيص أو إجراءات الاعتماد<sup>(١٦)</sup>.

قوانين المحتويات. إن الرقابة وسيلة أخرى مباشرة تشوه بها الحكومات عملية التزويد بالمعلومات، ويتم ذلك عادة من خلال اشتراطات قانونية بإجراء مراجعة قبل النشر أو قبل إذاعة التقارير بواسطة وكالات حكومية. وعادة ما يتم الدفاع عن القيود على أساس حماية المصالح الثقافية. ويمكن أن تكون هناك تنظيمات للمحتويات تعكس الأفضليات الثقافية مع السماح في الوقت نفسه بالتنوع في الآراء. ففي هولندا يطالب قانون صدر في ١٩٩٨ بأن تكون برامج الخدمة العامة مقسمة على الأقل إلى ٢٥ في المائة أخبار، ٢٠ في المائة على الأقل ثقافة، ٥ في المائة على الأقل تعليم. وتشترط إيطاليا أن يكون ٥٠ في المائة من المواد المذاعة من أصل أوروبي<sup>(١٧)</sup>. ولكن هذه الأيام فإن السيطرة على المعلومات التي تنشر عبر الإنترنت تشكل تحديات أساسية للجهات التنظيمية الخاصة بالمحتويات (الإطار ١٠ - ٥).

قوانين القذف والعيب. يمكن لقوانين القذف المقيدة قمع صحافة التحقيقات<sup>(١٨)</sup> وهي ضرورية لحماية سمعة الأفراد وضمان دقة الأنباء الواردة. ولكنها تبرر أيضاً مضايقة الصحفيين في كثير من البلدان، مما يؤدي إلى الرقابة الذاتية<sup>(١٩)</sup>. وهناك ثلاث مسائل رئيسية في تحقيق توازن بين حماية الناس من القذف وتشجيع صحافة التحقيقات. الأولى هي ما إذا كان القذف يعتبر جرماً جنائياً أو مدنياً. وعندما يكون القذف جرماً جنائياً، يميل الصحفيون إلى انتهاز الرقابة الذاتية.

والمسألة الثانية هي ما إذا كانت الحقيقة هي دفاع وحماية في قضية القذف. ففي ألمانيا والولايات المتحدة تعد الحقيقة دفاعاً وحماية. ويتحمل المدعى عبء الإثبات بأن الإدعاءات غير صحيحة، مما يعطي الصحفيين حرية كبيرة في إعداد التقارير. وعلى نقيض ذلك، ففي تركيا لا تعتبر الحقيقة دفاعاً وحماية ضد

تحتاجها القوى الفاعلة المختلفة في السوق، بما يعكس تنوعاً في الآراء. وتتم هنا مناقشة ثلاثة عوامل تؤثر في نوعية وسائل الإعلام: المنافسة بين المنافذ، والوصول إلى الجمهور ومصادر المعلومات الخاصة، والقدرات البشرية.

### المنافسة

تشجع المنافسة بين منافذ وسائل الإعلام على تزويد المستهلكين بوجهات نظر بديلة - وتساعد على منع إحدى الشركات من التشويه الحاد للمعلومات التي تقدمها. ويقال إن المنافسة من وسائل إعلام الدولة تحفز وسائل الإعلام الخاصة إلى تقديم المزيد من المضامين التعليمية والثقافية المتنوعة<sup>(٢٤)</sup>. وهناك ارتباط وثيق بين المنافسة بين منافذ وسائل الإعلام وبين المسائل المتعلقة بالملكية. وأحد الاحتمالات السلبية في المنافسة بين القطاع العام والقطاع الخاص هو أن الحكومات يمكنها تقديم مزايا للمؤسسات الإعلامية المملوكة لها.

ومن الناحية العملية، فإن مسألة الاحتكار تتصل فقط بملكية الدولة، حيث إنه لا توجد لدى أية بلد احتكارات خاصة للصحف أو التلفزيون. والمستوى العالمي لانتشار احتكارات الدولة في الصحف والتلفزيون مرتفع بدرجة تبعث على الدهشة. وفي المسح الذي أعد لهذا التقرير وشمل ٩٧ دولة، تبين أن لدى ٢١ بلداً (كلها دول نامية) احتكارات حكومية للصحف اليومية، ولدى ٤٣ بلداً (٤٠ منها من الدول النامية) احتكارات حكومية لمحطات التلفزيون في مجال الأنباء المحلية<sup>(٢٥)</sup>.

وتؤيد الأدلة القول بأن المنافسة في وسائل الإعلام تعتبر حاسمة (انظر الشكل ١٠ - ٢). وفي البلدان التي يوجد فيها احتكار لوسائل الإعلام، تكون النتائج السياسية والاقتصادية والاجتماعية أسوأ من مثيلاتها التي يوجد بها تنافس بين وسائل الإعلام، ويرجع ذلك جزئياً إلى أن الأولى أقل فاعلية في تحسين النوعية المؤسسية (نظام الإدارة). كما تظهر البيانات أيضاً أن سيطرة وسائل الإعلام المملوكة للدولة، حتى مع وجود بعض وسائل الإعلام الخاصة، يمكن أن تؤثر على العلاقة بين تدفق المعلومات وبين النتائج. فعلى سبيل المثال، فإن ٧٥ في المائة من ملكية الدولة لوسائل الإعلام مازال تؤدي إلى نتائج متماثلة تقريباً مع تلك التي توجد فيها ملكية للدولة تبلغ ١٠٠ في المائة. وبالنسبة للصحف، فإن ملكية الدولة، في المتوسط ضارة سواء أكان هناك احتكار للدولة أم لم يكن. ولكن فقط البلدان التي تملك الدولة فيها جانباً كبيراً من الصحف، هي التي قد توجد فيها أسباب أخرى لضعف النوعية المؤسسية بالمثل. وبالنسبة للتلفزيون، يبدو أن الاحتكارات مسؤولة عن معظم عمليات الارتباط بين ملكية الدولة والنتائج الهزيلة.

كذلك فإن المنافسة بين المؤسسات الإعلامية الخاصة تعتبر حاسمة بالنسبة لفاعلية وسائل الإعلام. وعندما تكون المنافسة

هي قيود قاسية على استقلال وسائل الإعلام. وهذا هو السبب في أن بعض الحكومات مثل حكومات الأرجنتين وغانا قامت باتخاذ خطوات لإلغائها.

### التمويل والضغوط الاقتصادية الأخرى

يمكن أيضاً للضغوط الاقتصادية التدخل في التزويد المستقل بالمعلومات. فعندما تمتلك الحكومة المطابع أو تحد من استيراد وتوزيع ورق وأحبار الطباعة، يمكنها التأثير على المضمون. كما أن الدعوات التفضيلية والإعلانات وسيلة أخرى للتأثير على مضمون وسائل الإعلام. فقد رفضت الحكومة في الكمرون الإعلان في صحف مملوكة ملكية خاصة بعد قيامها ببعض التغطيات الانتقادية. وفي أوغندا منعت الحكومة في تموز / يوليه ١٩٩٣ إدارتها من الإعلان في الصحيفة الوحيدة المملوكة ملكية خاصة، ولما كان الإعلان الحكومي يمثل ٧٠ في المائة من عائداتها من الإعلانات، فقد كان لذلك الموقف تأثيره السلبي الكبير.

ويوفر هذا الدعم القوي من الدولة حوافز للتغطية الموالية للحكومة القائمة في السلطة ويقلل من الدور الرقابي لوسائل الإعلام. ولمنع التقارير الصحفية المنحازة، قامت حكومة المكسيك مؤخراً بوقف الدعم المقدم للصحف، وتمنع بعض الحكومات الأوروبية، مثل ألمانيا، بالقانون الدعوات المباشرة لمؤسسات وسائل الإعلام لمنع الدولة من تعريض استقلال تلك الوسائل للخطر<sup>(٢٦)</sup>، ولكن العديد من البلدان في أوروبا الغربية تقدم دعماً مباشراً لمنافذ وسائل الإعلام. فتدعم فرنسا محطات الإذاعة إذا قل ربحها من الإعلانات ورعاية البرامج عن ٢٠ في المائة من دخلها. ولما كانت معايير تخصيص تلك الدعوات لا ترتبط بصورة مباشرة بمضمون وسائل الإعلام، فهناك اتجاه للقول بأن مثل هذا الدعم من قبل الدولة لايعرض للخطر استقلال وسائل الإعلام<sup>(٢٧)</sup>.

كما قد تؤثر عائدات الإعلان من المصادر الخاصة المتركة على مضمون وسائل الإعلام، ففي مسح أجرى مؤخراً للصحفيين ورؤساء التحرير ومسؤولي الأخبار التنفيذيين في الولايات المتحدة، رد مايزيد على الثلث بأن الأخبار لاتذاع إذا كانت ستضر عائدات الإعلان وبذلك تضر بالمركز المالي للشركات الإعلامية. ومن المحتمل أن يؤدي الإعلان من مختلف المصادر إلى الحد من التحيز في المضمون. ففي روسيا، يقوم معهد تطوير الصحافة، بمساعدة من البنك الدولي، بتدريب مديري الصحف على بناء مصادر مستقلة للتمويل من خلال الإعلان والاشتراكات المدفوعة - وبذلك يقللون من الاعتماد على الدولة ويحسنوا استقلال التحرير.

### النوعية

تعمل وسائل الإعلام الكثير لدعم الأسواق المتكاملة والشاملة، عندما تكون لديها القدرة على تقديم معلومات عالية النوعية

وقد كشفت دراسة أجريت مؤخراً في جنوب شرق آسيا، أن عدداً قليلاً من البلدان على وشك أن تتيح الوصول المفتوح إلى البيانات ذات الأهمية لوسائل الإعلام وللمواطنين<sup>(٢٨)</sup>، وبحث توافر ٤٠ من السجلات العامة، تشمل مؤشرات اقتصادية وتعليمية وصحية، وكذلك معلومات عن الإجراءات الحكومية والقضائية، والافصاح عن النواحي المالية للشركات والمسؤولين، وعن ميزانيات الحكومة وعقودها. وجاءت الفلبين في أعلى المراتب، وجاءت ميانمار في الطرف الأدنى المقابل، حيث لا تتوفر حتى البيانات الاقتصادية الكلية الأساسية مثل الناتج القومي الإجمالي والتضخم. وقد تم فرز الإجراءات سيطرة التحديد للوصول إلى المعلومات والهيكل المعلوماتي غير الملائم باعتبارهما مشكلتين شائعتين عبر معظم البلاد.

وتتباين الأطارات القانونية الداعمة للوصول إلى المعلومات بصورة هائلة. فالمملكة المتحدة لديها تقاليد في حماية المعلومات، تتدرج ضمن القانون بمقتضى قانون الأسرار الرسمية، الذى يتيح سلطات واسعة للحكومة لتصنيف وحظر الوصول إليها. وحتى ١٩٨٩ كان حتى مجرد نوع البسكويت الذى يقدم إلى رئيس الوزراء، يعتبر سرّاً رسمياً. ولدى الكثير من البلدان التى تبنت جوانب من النظام القانونى البريطانى قوانين للأسرار الرسمية. وقد اتخذ البعض منها مثل فيجي، خطوات لإدخال نهج أكثر تحراً للوصول إلى المعلومات، ولاتزال بلدان أخرى مثل كينيا، وماليزيا، وسنغافورة تحتفظ بقوانين الأسرار الرسمية الخاصة بها.

وتستخدم بلدان أخرى القوانين لضمان، بدلا من الحد من الوصول إلى المعلومات. وفى كثير من الحالات تدرج الحكومات أحكام حرية التزويد بالمعلومات فى دساتيرها، أو التعليمات الحكومية الأخرى، أو فى القوانين الخاصة بوسائل الإعلام. ومن الحلول الأخرى التى بدأت تحظى بالشعبية قانون حرية المعلومات الذى يفرض التزامات بالكشف عنها، على الإدارات الحكومية، وعلى المحاكم، وعلى الوكالات التنظيمية، والعسكرية والمنظمات الخاصة التى تقوم بمهام قانونية. كذلك يتيح قانون حرية المعلومات الوصول إلى معلومات معينة بناء على طلب، مثل المعلومات الشخصية التى تحتفظ بها الحكومة. ولما كانت قوانين حرية المعلومات تتجه لأن تكون أكثر تفصيلاً وقابلية للتطبيق من الأحكام الدستورية، فيمكنها توفير ضمانات قوية لوسائل الإعلام للوصول إلى المعلومات. ففي نيبال، على سبيل المثال، فإنه حتى مع توافر الحق فى الوصول إلى المعلومات الذى يحميه الدستور، فلا يزال الوصول صعباً لأنه لا يوجد قانون لحرية المعلومات أو أية آلية أخرى لتدعمه.

وبداية بالسويد فى ١٧٦٦، تبنت ٤٤ بلداً صناعياً ونامياً قوانين حرية المعلومات، تم إصدار تلتيتها خلال السنوات العشر الأخيرة، بما فيها تلك التى صدرت فى كثير من البلدان التى تمر بمرحلة انتقال، حيث كان الوصول إلى المعلومات مقيداً بشدة<sup>(٢٩)</sup>. ويدرس المزيد من البلدان، مثل فيجي والهند ونيبال إصدار قوانين حرية المعلومات لتحسين تدفق المعلومات.

قليلة، فإن تدفق المعلومات لا يعكس سوى وجهات نظر الصفوة الخاصة أو الحكومة، ويمكن أن تتواطأ الشركات الخاصة فى تشوية تدفق المعلومات. إن المنافسة بين الشركات فى صناعة وسائل الإعلام تضمن مدى أوسع من الآراء الاجتماعية والسياسية وحوافز أكبر للتقارير الإخبارية التى يحركها الطلب. ومع مثل تلك المعلومات، يقل احتمال تعرض الناخبين والمستهلكين والمستثمرين للخديعة فى الأسواق الاقتصادية والسياسية، يزيد احتمال تمثيل وعرض آراء الأقلية - بما فيها تلك الخاصة بالفقراء. وقد اكتسبت تلك المقولات أهمية بارزة نظراً لتزايد تركيز سوق وسائل الإعلام خلال العقد الأخير، وخاصة فى أوروبا، بدافع من التكنولوجيات الجديدة وإلغاء القيود اللانححية الوطنية<sup>(٣٠)</sup>. إن تركيز شركات الإعلام عبر الدول مرتفع عبر البلدان. وفى نفس المسح الذى شمل ٩٧ دولة وأعد من أجل هذا التقرير، تبين أن أكبر خمس صحف يومية تحظى بنصيب الثلثين من التوزيع، وأن أكبر خمس شركات تليفزيون تحظى فى المتوسط بتسعة أعشار إجمالي عدد المشاهدين.

ويحاول كثير من البلدان تشجيع المنافسة فى وسائل الإعلام بتنظيم تركيز السوق. وتحدد الدولة فى معظم أنحاء أوروبا، الحصة من الجمهور والتوزيع التى يمكن أن تتحكم فيها منافذ وسائل الإعلام (وملاكها). وفى ألمانيا يقتصر عدد الجهات القائمة بالإذاعة على ٣٠ فى المائة من جمهور المستمعين، ويقتصر فى المملكة المتحدة على ١٥ فى المائة. وتعتمد الكيفية التى تعمل بها تلك القوانين فى التطبيق على تفاصيل القانون إلى حد بعيد. وفى إيطاليا تقتصر حصة شركات الإعلام على ٢٥ فى المائة من السوق الوطنى للاتصالات، ولكن نظراً لصعوبة تحديد هذا الحد الفاصل، فإن القانون لم يطبق قط<sup>(٣١)</sup>.

### الوصول إلى المعلومات العامة

إن الوصول إلى المعلومات العامة أمر بالغ الأهمية لقيام وسائل الإعلام بالتحقيق فى القضايا بفاعلية ولنقل الأخبار إلى الرأى العام. ونظراً لأن التدقيق الأفضل للمعلومات يمكن أن يحسن من توزيع المصادر، وأن يقلل من التقلبات والازمات المالية العالمية، فإنه نتيجة لذلك يتزايد الاهتمام الآن ببناء مؤسسات تضمن الوصول إلى المعلومات. ويطلب المستثمرون، لكى يفهموا ويتوقعوا تحركات السوق، معلومات دقيقة وفى الوقت المناسب حول المؤشرات المالية للشركات والبيانات الاقتصادية الكلية، وبالمثل تساعد المعلومات عن ملكية الأصول، والعقود الحكومية، وإنفاق الوكالات العامة، الرأى العام على مراقبة مسؤولى الحكومة. وتساعد المعلومات عن سعر ومواصفات المنتج، المستهلكين فى اختيار المنتجات. وتساعد سجلات عمليات الفحص الصحية، والأداء المدرسى، وبيانات البيئة، المواطنين على القيام بالاختيارات الاجتماعية الواعية. كما تمكن البيانات المتوافرة عن سجلات التصويت الخاصة بالسياسيين، من القيام بالاختيار المستنير للمرشحين. ويمكن لوسائل الإعلام أن تنقل معظم هذه المعلومات - إذا أتيحت لها فرصة الوصول إليها.

## الإطار ١٠ - ٦

## تحسين فرص الوصول إلى المعلومات في تايلند

كانت الأزمة المالية الآسيوية جزئياً هي الدافع وراء إصدار حكومة تايلند لقانون المعلومات الرسمي في ١٩٩٧. ومع بعض الاستثناءات القليلة المتصلة بالملكية والأمن القومي، فإن القانون يضمن حقوق الشعب في الوصول إلى كافة المعلومات التي لدى الحكومة. وأصبح على الوكالات الحكومية أن تنشر معلومات رسمية في الجريدة الرسمية *Government Gazette* وأن تنجح الوثائق المعيارية الأخرى مثل خطط الوكالات ودليل عملها، للعامّة وأن تقدم المعلومات الأخرى بناءً على طلب الأفراد. وتفتقر تلك المبادرات بصورة جذرية عن السياسات والمواقف السابقة تجاه الشفافية. إلا أنه كانت هناك بعض الصعوبات في التطبيق - بما في ذلك التدخل السياسي ونقص التفاهم بين المسؤولين والصحفيين حول كيفية تطبيق القانون.

وبالرغم من المشكلات، فقد حصل القانون على ترحيب واسع النطاق باعتباره خطوة مهمة نحو تحسين تدفق المعلومات. وبدأت طلبات الحصول على معلومات الحكومة تتزايد. بل إن القانون ساعد على بدء جهود أخرى لتحسين الشفافية. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠ أنشأ بنك تايلند مكتبا لتزويد الرأي العام بالمعلومات المالية والاقتصادية. وتركز الحكومة الآن على تطبيق القانون بمزيد من الفعالية من خلال حملات التوعية العامة وتدريب الصحفيين والمسؤولين على تطبيقه.

المصدر: Chongkittavorn 2001.

المتكاملة والشاملة. لكن مدى انتشار الصحف والتلفزيون والإذاعة يختلف بدرجة هائلة، وتعتبر الثروة محددا واضحا لاختراق وسائل الإعلام. وفي المتوسط، فإن احتمال حصول سكان الدول الصناعية على الصحف اليومية يزيد ٢٥ مرة عن احتمال حصول سكان الدول الأفريقية عليها، طبقا للقياس القائم على توزيع الصحف (الشكل ١٠ - ٣). ولكن في العديد من البلدان الأفريقية، طبقا للاتحاد العالمي للصحف، فإن متوسط قراءة نسخة الصحيفة الواحدة يصل إلى نحو ستة من الأشخاص. كما تلعب معرفة القراءة والكتابة دوراً في ذلك، لكنه مع أخذ ذلك في الاعتبار، تظل هناك فوارق كبيرة في توزيع الصحف. إن نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي ومن معرفة القراءة والكتابة أقل في الإكوادور عنه في جمهورية مقدونيا (إحدى جمهوريات الاتحاد اليوغوسلافي السابق)، لكن توزيع الصحف يزيد بمقدار ثلاثة أمثال في الإكوادور.

ولا يحتاج الأمر أن يكون مشاهدو التلفزيون عارفين بالقراءة والكتابة، لكنهم يحتاجون إلى معدات مكلفة مادية، وإلى التكنولوجيا والكهرباء. والإذاعة عن طريق الراديو أرخص ولا تتطلب توصيلات كهربائية، ويمكن أن تصل إلى مناطق نائية وإلى أناس لا يعرفون القراءة. ولذلك فإنه مما لا يدعو للدهشة أن يكون تغلغل البث الإذاعي أعلى من وسائل الإعلام الأخرى في كافة المناطق، والإذاعة هي الوسيط الأساسي للوصول إلى المواطنين

وتبين التجربة أن قوانين حرية المعلومات يمكن أن يكون لها حدود، لأنه يجب الموازنة بين حرية المعلومات والخصوصية والحاجة المشروعة للحفاظ على المعلومات للأمن القومي، ولكن بعض تشريعات حرية المعلومات مقيدة بشدة باستثناءات محددة بصورة فضفاضة وبها ثغرات قد تتجاوز نطاق شواغل الصالح العام. فمثلاً، مكن قانون حرية المعلومات الذي اقترح في المملكة المتحدة في ١٩٩٩ الحكومة من حجب المعلومات إذا كان الإفصاح عنها سيؤدى إلى محاكمة السلطة المعنية. ومن الواضح أن ذلك سيحد من مقدرة الصحفيين على التحقيق في تهم الفساد. ويعتبر قانون الوصول إلى المعلومات في هونج كونج، بالصين، غير فعال لأنه يسمح للإدارات بحبس المعلومات في ١٦ فئة من الفئات.

وهناك قيد آخر لقوانين حرية المعلومات هو أن نجاحها في ضمان الوصول إلى المعلومات يعتمد على قدرة الحكومة على جمع وتجهيز وتخزين وإدارة المعلومات. كما أن النفقات الجارية يمكن أن تكون كبيرة - حيث تقدر بـ ٢٨٦ مليون دولار سنوياً في الولايات المتحدة، وبدون وجود بنية أساسية ملائمة للمعلومات، فقد تحول دون التوصل إليها التكاليف، والوقت، وتعقيد الحصول على المعلومات. وقد أثبت نقص القدرة أنه يشكل حاجزاً أمام قوانين حرية المعلومات، وخاصة في البلدان النامية، ومن عناصر القدرة الإضافية المقدرة على تقديم الإحصاءات في الوقت الملائم. ويقضى الأمر أن تكون المعلومات عن إحصاءات مثل المبيعات العامة وميزان المدفوعات جديرة بالثقة وتجيء في الوقت الملائم إذا كان المقصود منها تحسين أداء الأسواق.

وكما توضح تايلند، فإن تنفيذ القوانين قد يستغرق وقتاً نظراً لقلة الفهم (الإطار ١٠ - ٦). ولكن بناء القدرة في إدارة الاتصالات قد يساعد في التغلب على العقبات. ففي رومانيا أدت الجهود لزيادة قدرة الحكومة على إدارة وتوصيل المعلومات إلى تحسين كبير في مقدرة وسائل الإعلام على تقديم تقارير عن الإصلاحات الاقتصادية وضمان مساندة الرأي العام لها (٣٠).

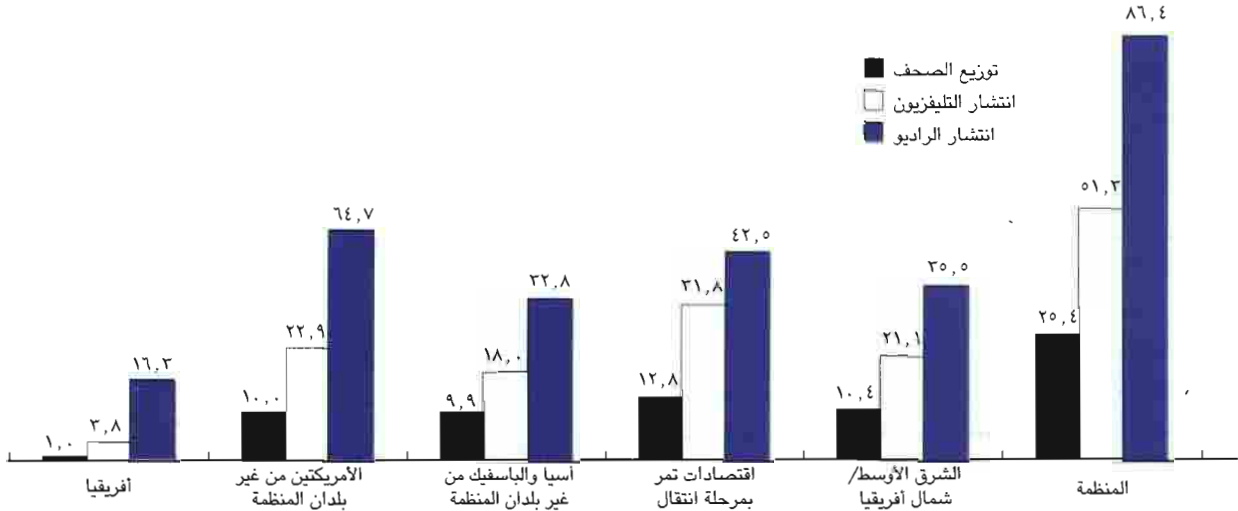
وحتى مع قوانين حرية المعلومات، قد يفتقر الصحفيون إلى التدريب اللازم لتغطية مسائل مثل الخصخصة، والإصلاحات الاقتصادية، والقضايا البيئية. ويواجه العديد من البلاد ذلك بتدريب المراسلين على شؤون الصحافة التجارية وصحافة التحقيقات. وقد كشفت عملية تقويم قام بها البنك الدولي في أوغندا وتزانيا أن مثل هذا التدريب قد رفع من نوعية الصحف التي تنشر عن قضايا الفساد (٣١).

## توسيع مدى انتشار وسائل الإعلام

يوفر الوصول إلى وسائل الإعلام، والمقدرة على توفير تنوع في الآراء من خلال وسائل الإعلام إمكانيات هائلة لدعم الأسواق



معدلات انتشار وسائل الإعلام حسب الأقاليم وحسب بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مقارنة بالدول غير المنتمية لها.



ملاحظة : توزيع الصحف = الصحف اليومية الموزعة لكل ١٠٠ شخص؛ انتشار التلفزيون = أجهزة التلفزيون لكل ١٠٠ شخص؛ انتشار الراديو = أجهزة لكل ١٠٠ شخص  
المصدر : World Development Indicators 2000.

العالمية من الوصول إلى معلومات حول قضايا لا تتناولها وسائل الإعلام المحلية - كما يتضح من الأمثلة التي لاتعد ولاتحصى للمواطنين الذين يعرفون أنباء الأزمات السياسية المحلية أولاً من خلال وسائل الإعلام الأجنبية. كما توفر مقياساً بالنسبة لوسائل الإعلام المحلية - ولأداء الحكومات.

وقد أثبتت ثلاث من الاستراتيجيات الرئيسية نجاحاً في زيادة فرص الوصول إلى وسائل الإعلام. الأولى هي إلغاء الحواجز أمام دخول المؤسسات الإعلامية الجديدة. ويشمل ذلك إلغاء الاشتراطات المفيدة المتعلقة بالترخيص والتسجيل، أو إدخال المنافسة عند وجود احتكارات - وهي عوامل وثيقة الصلة باستقلال وسائل الإعلام (انظر ماسبق).

والثانية، أن المشاركين والمانحين من القطاع الخاص كانوا مجددين في جهودهم لتوسعة مدى انتشار وسائل الإعلام، وخاصة في المناطق الفقيرة والثابتة. ففي نيجيريا وجمهورية الكونغو الديمقراطية يطالب بانعوى الصحف بسعر واحد لشراء الصحيفة، ولكن المشترين يمكنهم دفع جزء من هذا الثمن لقراءة الصحيفة في مكان عرض الصحف. وقد دعم المانحون الدوليون مراكز الإطلاع عن بعد، التي توفر وسيلة عامة للوصول إلى سلسلة من وسائل الإعلام وتسهيلات الاتصالات في المناطق النائية.

وقد كانت جهود المجتمع المحلي والجهود التي لاتستهدف الربح أداة فعالة في زيادة انتشار وسائل الإعلام في البلدان الأكثر فقراً، مثلما يتضح من توزيع الصحف في نيبال (الإطار

في العديد من البلدان النامية . إن الفرق بين مدى انتشار الإذاعة ومدى انتشار وسائل الإعلام الأخرى أكبر بكثير في الدول النامية عنه في الدول الصناعية.

وحتى في البلدان التي ينخفض فيها معدل الانتشار، يمكن لوسائل الإعلام التأثير على السلوك وتحسين النتائج. ففي كينيا وبالرغم من معدل الانتشار المنخفض للصحف البالغ ٩ لكل ١٠٠٠ شخص، أجرت الصحافة المحلية تحقيقاً حول الفساد أدى إلى استقالة وزير الصحة (الفصل الأول).

ويشجع الانتشار الأوسع لوسائل الإعلام على تحقيق استجابة أكبر من قبل القوى الفاعلة العامة والخاصة. ويظهر ذلك بصورة أفضل بمقارنات إمكانية الوصول إلى وسائل الاعلام داخل البلدان، حيث تعكس مثل هذه المقارنات إلى حد بعيد حقيقة الأنظمة السياسية والاقتصادية المختلفة في بلدان مختلفة. وقارنت دراسة في الهند مخصصات الحكومة لنفقات الإغاثة والتوزيع العام للأغذية خلال الكوارث الطبيعية، مثل الفيضانات وحالات الجفاف. وقد كان التوافق مع حجم الصدمات، وتوزيع الإغاثة كان أكبر في الدول ذات المستوى الأعلى من توزيع الصحف. وقد أتاح الوجود المحلي، الأكبر لوسائل الاعلام التعبير عن رأيهم الجماعي، وكان التأثير أكبر للصحف الصادرة باللغات المحلية عنه بالنسبة لتلك الصادرة بالإنجليزية أو الهندية<sup>(٢٢)</sup>.

كذلك قد تخلق فرص الوصول إلى وسائل الإعلام الأجنبية طلباً على التغيير المؤسسي. إذ تمكن وسائل الإعلام الأجنبية أو

## الإطار ١٠ - ٧

## زيادة فرص الوصول إلى وسائل الإعلام : صحف الحائط فى نيبال

منذ إصدار الصحيفة النيبالية الأولى فى ١٩٠١، حد الفقر وانخفاض معرفة القراءة والكتابة وعدم كفاية المواصلات من فرص الحصول على الصحف إذ يبلغ معدل توزيع الصحف اليومية فى المتوسط ١١ نسخة لكل ١٠٠٠ نسمة، ولايحتمل أن يتلقى سكان المناطق الريفية بصفة خاصة أية معلومات من وسائل الإعلام. وفى ١٩٨٤ أنشأت مجموعة من المهنيين فى وسائل الإعلام معهد نيبال الصحفى وهو مؤسسة لاستهداف الربح، بهدف المساعدة على توسيع مجال صناعة وسائل الإعلام. ويوفر المعهد التدريب وخدمات بناء القدرة للصحفيين ومنظمات وسائل الإعلام. وكان من أنجح مشروعاته هو صحيفة الحائط جاون جهار، التى بدأت فى ١٩٨٧ كتجربة لزيادة تدفق المعلومات فى المناطق الريفية. وتطبع الصحف بأحرف كبيرة وتلصق على الجدران فى الأماكن العامة بحيث يمكن لعدد كبير من الناس قراءة الصحيفة فى نفس الوقت. ومضمونها موجة للتنمية، مع تحقيقات عن الصحة العامة، والبيئة، والمياه والصرف الصحى، ونوع الجنس. ويعد أن حازت شهرة واسعة، توزع جاون جهار الآن فى قرى كل الـ ٧٥ مقاطعة نيبالية مما ألهم بمشروعات مماثلة فى كل من بنجلاديش، والهند، والباكستان.

المصدر : Nepal Press Institute 2000 .

بعض الأنماط من التنظيمات الحكومية (انظر الإطار ١٠ - ٧). كذلك فإن التنظيم الذاتى مؤسسه داعمة أخرى للتشغيل الفعال لوسائل الإعلام. إن أجهزة التنظيم الذاتى راسخة تماما فى بعض البلدان الصناعية، ولكنها بدأت فقط فى الظهور فى الدول النامية. وقد بدأت غيانا، وتنزانيا، وترينداد وتوباغو فى إنشاء مجالسها الصحفية للتنظيم الذاتى، والتى تضع موثيق شرف، معايير الإنصاف، واحترام الخصوصية، والمعايير العامة للذوق. وتستخدم المجالس تلك الموثيق للاسترشاد بها فى اتخاذ قراراتها بالنسبة للشكاوى.

وفى كثير من الحالات تحل المجالس الصحفية محل إجراءات المحاكم التقليدية. ويطلب إلى مقدمى الشكاوى فى استراليا، توقيع إقرار بأنهم لن يتقدموا بشكاوهم إلى المحكمة فى حالة عدم رضائهم عن قرار المجلس. ولكن ما الذى يحدد نجاح المجالس؟ على المبادئ التوجيهية الأخلاقية أن توازن بين حرية الصحافة وبين المسؤولية. إن تطبيق المعايير يجب أن يكون متسقا. وعلى الشركات الإعلامية الالتزام بقرارات تلك المجالس<sup>(٣٣)</sup>. ويمكن لمنظمات المجتمع المدنى لحرية ومسؤولية وسائل الإعلام أن تدعم عمل المجالس.

ويمكن لأنظمة القضائية الفعالة والآليات الأخرى التى تعاقب السلوك غير المرغوب فيه، أن تكمل دور وسائل الإعلام فى تحسين نظام الإدارة (انظر الفصل السادس). وفى الفلبين، أدى كشف وسائل الإعلام للنفايات السامة التى قامت قوات عسكرية أجنبية بدفنها فى الأراضى الفلبينية، إلى بدء تحقيق برلمانى، أعقبه تحقيق رسمى من قبل الحكومة، أدى فى النهاية إلى تطبيق الحكومة لأوامر بالتوقف عن ذلك الدفن. وعلى النقيض منه، فإن تغطية وسائل الإعلام لأنشطة الفساد فى أوكرانيا، لم تفعل الكثير للبدء فى مزيد من التحقيقات أو إقصاء المسؤولين المتهمين بالفساد من السلطة<sup>(٣٤)</sup>. وهكذا فإنه حتى مع وجود أفضل صحافة تحقيقات، فإن مقدرة وسائل الإعلام على إحداث تغيير تتضال بصورة حادة إذا كانت أنظمة المحاكم أو وكالات التنفيذ غير كافية.

كما أن لوسائل الإعلام تأثيرا أكبر عندما تجعل الأحزاب السياسية، والانتخابات الديمقراطية، ومنظمات المجتمع المدنى الحكومات خاضعة للمساءلة. وكلما زاد مدى انتشار وسائل الإعلام، شجع ذلك على زيادة استجابة الحكومة. إن انتشار الصحف والتلفزيون، والإذاعة له أهمية خاصة إذا كان فى مقدور المواطنين القيام باختيارات سياسية تقوم على المعلومات التى يحصلون عليها. وتكون الحكومات أكثر تجاوبا إذا ماكانت خاضعة للمساءلة أمام مواطنين مطلعين.

## خاتمة

يمكن أن تلعب وسائل الإعلام دورا مهما فى التنمية بالتأثير على حوافز المشاركين فى السوق - دوائر الأعمال، والأفراد،

١٠-٧). وقد زادت المؤسسات التى لاستهدف الربح عملية الوصول بدرجة مهمة إلى إذاعة المجتمع المحلى فى البلدان النامية من خلال أجهزة الراديو المصنوعة يدويا وتكنولوجيا الأقمار الصناعية. وقد أثبتت تلك الخدمات أهميتها بصفة خاصة فى توصيل معلومات سبابة جداً حول الصحة، والتعليم، والبيئة، والمؤسسات الصغيرة جدا. كما وفرت قناة لسكان المجتمعات النائية للإعراب عن شواغلهم وتقاسم المعلومات مع المجتمعات الأخرى.

والثالثة، إطار عرض لسياسة التنمية يمكن أن يعزز فرص الوصول إلى وسائل الإعلام. إن زيادة معدلات معرفة القراءة والكتابة يوسع الطلب على الصحف. ويدعم إنشاء أو تقوية المعاهد الصحفية تزويد وسائل الإعلام بالمحترفين. كما يزيد تطوير البنية الأساسية التكنولوجية لوسائل الإعلام - إنشاء شبكات تليفونية وشبكات وكابلات للإنترنت وتوزيع أجهزة استقبال الإذاعة - من الوصول إلى وسائل الإعلام. وفى كوريا مثلا، أدى توزيع الحكومة لأجهزة الراديو كجزء من برنامج لتعليم القراءة والكتابة إلى زيادة ملحوظة فى فرص الوصول إلى وسائل الإعلام وحفز النمو السريع فى محطات إذاعة المجتمع المحلى فى الستينيات من القرن الماضى. كما يمكن للمنافسة بين مؤسسات الإعلام أن تزيد من فرص الوصول بزيادة العرض.

## مؤسسات مكملة لوسائل الإعلام

يمكن لوسائل الإعلام أن تصبح أكثر فاعلية إذا مادعمت المؤسسات المكملة استقلالها ونوعيتها - وأن تؤثر على المعلومات المقدمة. ولكن الاستقلال لحرية نشر المعلومات يجب أن يتوازن مع أنظمة تضمن مسؤولية وسائل الإعلام وخضوعها للمساءلة. ويتطلب الأمر

ماتسعى الأطراف الخاصة والعامة إلى السيطرة على وسائل الإعلام بهدف التأثير على مضمونها. وفي كثير من البلدان حاول صناع السياسة التحكم في مضمون وسائل الإعلام من خلال الملكية الفردية أو المركزة. ويمكن للخصخصة وتخفيف القيود على وسائل الإعلام (مثل السماح بدخول وافدين جدد من القطاع الخاص) أن تمكن وسائل الإعلام في كثير من الأحيان من تقديم دعم أفضل للأسواق. وبالرغم من عدم وجود إحتكارات خاصة في صناعة وسائل الإعلام، ففي بعض البلاد يتمتع عدد محدود من أصحاب المصالح الخاصة بسيطرة كبيرة على تلك الصناعة. وقد تفيد التنظيمات الخاصة بالتركز في هذا الصدد. وتشجيع المنافسة في هذه الصناعة يكبح جماح وسائل الإعلام ويدعم تنوع الآراء. وتمثل السبل الأخرى، والتكميلية، للإصلاح في إزالة القواعد المقيدة لوسائل الإعلام ولترتيبات التمويل، وضمان حرية الوصول إلى المعلومات، وبناء القدرة الصحفية. إن الوصول واسع الانتشار إلى وسائل الاعلام والمؤسسات المكملة مثل الهيئات القضائية والتنظيمية الفعالة – يدعم بدرجة أكبر دور وسائل الإعلام في مساندة تطوير السوق وتزويد الناس بسبل الوصول إلى فرص السوق.

أو السياسيين – وبالتأثير على المطالبة بالتغيير المؤسسي. ويمكن أن يؤثر تدفق المعلومات من خلال وسائل الإعلام في آراء الناس، ومراقبة تصرفات الناس، وبذلك يخلق دوائر مناصرة للتغيير والإصلاح المؤسسي. وعبر كل من البلدان النامية والصناعية قامت الصحف والإذاعات ووسائل الإعلام الجديدة مثل الإنترنت، بتطوير المنافسة في الأسواق الاقتصادية والسياسية، وساعدت على خلق حوافز للقوى الفاعلة العامة والخاصة لكي تصبح أكثر خضوعاً للمساءلة. وتمكن وسائل الإعلام الناس من أسباب القوة، بما فيهم الفقراء، بتوفير منبر للتعبير عن الآراء المتنوعة، والمشاركة في تنظيم الإدارة والمشاركة في الأسواق.

ولتحقيق هذه النتائج، يتطلب الأمر استقلال وسائل الإعلام، وأن تصل إلى الناس، وأن تكون عالية النوعية – بمعنى أنه ينبغي أن تتوافر لوسائل الإعلام القدرة على أن تعكس الآراء المختلفة، وكذلك المقدرة على الإفادة عن الموضوعات المتنوعة وأن تخضع للمساءلة. إن التحكم في وسائل الإعلام من قبل أية مجموعة منفردة أو مركزة لأصحاب المصالح يمكن أن يعرقل مقدرتها على تحسين نظام الإدارة، وأن تكون قوة للتغيير، وإخضاع الناس للمساءلة. وغالباً





# مذكرة بيبليوغرافية

Mbida-Es-sama, John McIntire, Oey Astra Meesook, Richard Masick, Nicholas Minot, Paul Mitchell, Peter Moll, Celesin Monga, Paul Moreno-Lopez, Ijaz Nabi, Mustapha Kamel Nabli, John Nash, Vikram Nehru, Benno Ndulo, Mark Nelson, Peter Nicholas, Lucas Ojiambo, Nwanze Okidegbe, Faye Omar, Guillermo Perry, Guy Pfeffermann, Robert Picciotto, Vijayendra Rao, Martin Ravallion, Thomas Reardon, Dirk Reinermann, Ritva Reinikka, Elliot Riordan, Richard Rogers, Antoinette Sayeh, Julian Schweitzer, Marcelo Selowsky, Mary Sheehan, Andrei Shleifer, Iain Shuker, Warrick Smith, Charles Soludo, John Staatz, Roger Sullivan, Frederick Thomas Temple, Vinod Thomas, Elaine Tinsley, M. Willem van Eeghen, Tara Vishwanath, Erich Vogt, Michael Woolcock, Joachim von Amsberg, Andrew Vorkink, Eliza Winters, Paolo Zacchia and Roberto Zaghera.

ويود الفريق أن يشكر أشخاصاً أسهموا في الوقائع التالية خلال مراحل

**Berlin Workshop on the Institutional Foundations of a Market Economy** (held February 23-25, 2000 in Berlin, Germany): Masahiko Aoki, Christopher Mark Armstrong, Bhuban Bajra Bajracharya, Pranab Bardhan, Jean-Christophe Bas, Robert H. Bates, Andreas Beckermann, Erik Berglöff, Timothy J. Besley, Hans-Gert Braun, Heinz Bühler, Paul Collier, Dieter Duwendag, Thomas Elhaut, Julian Franks, Thomas F. Hellman, Martin Hellwig, Michael Hofmann, Simon Johnson, Daniel Kaufmann, Ioannis Kessides, Gudrun Kochendörfer-Lucius, Jean-Jacques Laffont, Rolf J. Langhammer, Colin P. Mayer, Claus Offe, Christoph G. Paulus, Katharina Pistor, Jean Philippe Platteau, Boris Pleskovic, Rudolf Richter, Jozef M. Ritzén, Hans-Bernd Schaefer, Wolfgang Schmitt, Kenneth Sokoloff, Joseph E. Stiglitz, Thierry Verdier, Robert Wade, Ralf Wegener, Jennifer Widner, William Witherell, Thomas Wollenzien, Luigi G. Zingales, and Michaela Zintl; **Summer Research Workshop** (held July 17-19, 2000 in Washington, D.C.): Jean-Paul Azam, Timothy J. Besley, Gerard Caprio, Nicholas R. Crafts, David Dollar, William Easterly, Marcel Fafchamps, Alan Gelb, Cheryl Gray, Jose Luis Guasch, John Haltiwanger, Daniel Kaufmann, Tarun Khanna, Homi Kharas, Jan Kleinheisterkamp, Jean-Jacques Laffont, Janet T. Landa, Rafael La Porta, Ross Levine, Florencio Lopez-de Silanes, Keith E. Maskus, Ugo Mattei, John McMillan, Curtis J. Milhaupt, Paul Miranti, Pradeep Mitra, Roger Noll, Rowena Olegario, Santos Pastor, Guy Pfeffermann, Richard H. Pildes, Boris Pleskovic, Jozef M. Ritzén, Jean-

يعتمد هذا التقرير على طائفة عريضة من وثائق البنك الدولي وعلى العديد من المصادر الخارجية. وقد أعد المؤلفون التالية أسماؤهم الأوراق الأساسية اللازمة لهذا التقرير: István Ábel, Cecile Aubert, Arup Banerji, Erik Berglöff, Lisa Bernstein, Timothy Besley, John P. Bonin, Juan Carlos Botero, Penelope Brook, Wendy Carlin, Nazmul Chaudhury, Klaus Deininger, Simeon Djankov, Cristian Pop-Eleches, David Finnegan, Heywood Fleisig, Tim Hanstad, Bernard Hoekman, Karen Hudes, Timothy Irwin, Roumeen Islam, Sanjay Jain, Hiau Looi Kee, Yoram Keinan, Leora Klapper, Jan Kleinheisterkamp, Jean-Jacques Laffont, Rafael La Porta, Zvi Lerman, Margaret Levenstein, Florencio Lopez-de-Silanes, Keith Maskus, Caralee McLiesh, Claudio Montenegro, Tatiana Nenova, Marcelo Olarreaga, Rowena Olegario, Katharina Pistor, Roy Prosterman, Raghuram G. Rajan, Howard Rosenthal, Brain Schwarzwald, Paul Seabright, Andrei Shleifer, Warrick Smith, Charles Soludo, Valerie Suslow, Nicola Tynan, Ernst-Ludwig von Thadden, Alexander Volokh, Mark West, and Luigi Zingales.

والأوراق الأساسية الخاصة بتقرير عن التنمية في العالم متاحة مباشرة على

الانترنت

<http://www.worldbank.org/wdr>.

والآراء المعرب عنها في هذه الأوراق لا تمثل بالضرورة آراء البنك الدولي أو

آراء هذا التقرير.

وقد قدم أشخاص كثيرون داخل البنك وخارجه المشورة والنصح للفريق،

وجاء في تعليقات ومساهمات قيمة من Alberto Agbonyitor, Sadiq Ahmed, Zafar Ahmed, Emmanuel Akpa, Harold Alderman, Myrna Alexander, Nagavalli Annamalai, Lystra Antoine, Ismail Arslan, Ian Bannon, Kaushik Basu, Abhijit Banerjee, Luca Barbone, Maria Benito-Spinetto, Tim Besley, Deepak Bhattasali, Vinay Bhargava, Dominique Bichara, Milan Brahmbhatt, Lilia Burunciuc, Gerard Byam, Derek Byerlee, Robert Calderisi, Anthony Cholist, Paul Collier, Nancy Cooke, Csaba Csaki, Maria Dakolias, Klaus Deininger, Shanta Devarajan, Christian Delvoie, William Easterly, David Ellerman, Peter Fallon, Gershon Feder, J. Michael Finger, Alan Gelb, Hafez Ghanem, Daniele Giovannucci, Ian Goldin, Roger Grawe, Avner Greif, Christopher Hall, Peter Harrold, Ronald Hood, Ingrid Ivins, Steven Jaffee, Cally Jordan, Satu Kahkonen, Mats Karlsson, Phil Keefer, Ali Khadr, Homi Kharas, Mylene Kherallah, Michael Klein, Steve Knack, Anjali Kumar, Victoria Kwakwa, Peter Kyle, Patrick Labaste, Jean-Jacques Laffont, Donald Larson, Robert Liebenenthal, Nora Lustig, Cheryl Martin, Ricardo Martin, Keith Maskus, Bonaventure

Kamel, Sara Louza, Ibrahim Moharam, Mahmoud Mohieldin, Heba Nassar, Osman Osman, Mohamed Ragab, Hoda Rashad, Darren Schemmer, Kamel Ahmed Sed-Ahmed, and Magda Tantai; *in Japan*: Koji Fujimoto, Yukiko Fukagawa, Tetsuya Fukunaga, Yujiro Hayami, Kaoru Hayashi, Kenichi Ishida, Shigeru Ishikawa, Masahiro Kawai, Fukunari Kimura, Naonobu Minato, Morio Miyazaki, Megumi Muto, Takakyuki Nakaya, Naoya Ochi, Tosió Ogata, Kenichi Ohno, Kan Sato, Hiroko Shimizu, Toyomitsu Tamao, Ippei Yamazawa, and Toru Yanagihara; *in Mexico*: Ismael Díaz Aguilera, Santiago Levy Algazi, Everardo Elizondo Almaguer, Jonathan Davis Arzac, Salvador Kalifa Assad, Enrique Dávila Capalleja, Fernando Clavijo, Roberto del Cueto, Rafael del Villar, Carlos Elizondo-Mayer, Jorge Nicolás Fischer, Mauricio González, José Gabriel Martínez González, Manuel Sánchez González, Gerardo Jacobs, Adriaan Ten Kate, Luis Landa, Lorenza Martínez, Jorge Mier, Pedro Noyola, Ricardo Ochoa, Arturo Fernández Pérez-Jácome, Cecilia Ramos, Federico Reyes-Heróles, Luis Rubio, Julio Santaella, Moises Schwartz, Jaime Serra, Manuel Suárez-Mier, Lucy Tacher, Francisco Barrios Terrazas, Guillermo Prieto Treviño, Fernando Sánchez Ugarte, Angel Villalobos Ariel Yepes, and Alejandro Werner; *in Morocco*: Abde Iaziz Al Mehatt, Mouatassim Belghazi, Driss Benhima, Azzeddine Benmoussa Mohamed Brahimi, Idriss Chater, Hassan Chami, Omar Derraj, Sean Doyle, Abdessadeq El Glaoui, Ahmed Ghazali, Najib Guédira, Nezha Hayat, Said Ibrahim, Abdelhakim Kammou, Karim Mansouri, Abderrahmane Saadi, Mostafa Terrab, and Abdellah Zouhir; *in South Africa*: Andre Donaldson, Jonathan Katzenellenbogen, Danie Kekana, Richard Gerber, Mathew Glasser, Mervin Gumede, Chris Heymans, Dumisani Hlophe, Tom Lebert, Lot Mlati, Charles Nevhutanda, Charles Okeahalam, Randy Randal, And Mphanama Tshivangavho; *in Thailand*: Supoj Arewas, Peter Brimble, Pichart Gesarung, Ejaz Ghani, Somchai Jitsuchon, Suwanee Khamman, Prasit Kovilaikol, Angkanee Luangpenthong, Somunk Phimolsathian, Priyanut Pibolsravut, Poldej Pinprathap, Nipon Poapongsakorn, Isra Samtisart, Orapin Sopchokchai, Suthirat Vanasmasawasd, and Poramette Vimolsiri.

كما عملنا مع رجال قانون من شركات ليكس موندى أسوشياتد. ورغم الجهود المبذولة لتجميع وتصنيف القائمة، فإن بعض من أسهموا ربما تم إغفالهم عن غير قصد. ويعتذر الفريق عن أي سهو ويؤكد مجددا امتثانه وشكره لكل من أسهموا في هذا التقرير.

## الهوامش الفصل الأول

١. North 1994; Coase 1937, 1959; Williamson 1985.

٢. اختلف الباحثون في تعريف المؤسسات: والتعريف الأوسع استخداما هو «أن المؤسسات ... تتألف من قواعد رسمية، وقواعد غير رسمية - وأعراف للسلوك، والاتفاقات، ومدونات السلوك التي يفرضها الناس على أنفسهم - وخصائص الالتزام بتنفيذها (نورث ١٩٩١). وقام نبيل ونوجنت (١٩٨٩) بتطبيق مبادئ أدبيات «الاقتصاديات المؤسسية الجديدة على البلدان النامية، مع توجيه اهتمام خاص لحالة تونس. وقد ناقشا في تعريفهما كيف أن المؤسسات قد تختلف في طبيعتها التنظيمية، أي في مدى التوافق بين المنظمات والمؤسسات. ولكن كثير من المؤسسات في هذا التقرير أنشطة تتميز عن مساندة الأسواق كما تتميز عن أجهزة أخرى مثل الأجهزة القضائية.

٣. تعبير «الفعال» في هذا التقرير يعني الفاعلية بالنسبة للأهداف المتوخاة.

Laurent Rosenthal, Jennifer Prah Ruger, Friedrich Schneider, Nemat Shafik, Andrei Shleifer, Timothy Sinclair, Warrick Smith, Kenneth Sokoloff, Charles Soludo, Pablo Spiller, Nicholas Stern Joseph Stiglitz, Richard Sylla, Shang-Jin Wei, and Jennifer Widner; *Consultative Meeting on the Role of the Media in Development* (held April 12, 2001 in Washington, D. C.): Mahfuz Anam, Stuart Auerbach, Ana Elisa Luna Barros, Kenneth Best, David Black, Robin Burgess, Tim Carrington, M.G. Chandrasekhar, Luckson Chipare, Kavi Chongkittavorn, Diana Daniels, Sunil Dasgupta, Araceli De Leon-Herlihy, Stephen Fidler, Kristen Guida, Gary Hansen, Chris Haws, Nancy Hedin, Gracia Hillman, Craig Hobbs, Ann Hudock, Mats Karlsson, Hisham Kassem, Aristides Kattopo, Daniel Kaufmann, Tim Kenny, Reinhard Keune, Tatiana Khaborova, Mark Koenig, Ronald Koven, Dale Lautenbach, Georges Leclerc, Jesus Meza Lueza, Rod Macdonell, Sokol Mici, Tahir Mirza, Gumisai Mutume, Rebecca Nelems, Jenny Ng, Pippa Norris, Alfred Ogbamey, Dapo Olorunyomi, Manuel Orozco, Anil Padmanabhan, Rob Pual, Sharmini Peries, Guy Pfeffermann, Reuben Phiri, Nikolina Sajin, Danny Schechter, Petko Shishkov, Andrei Shleifer, Frank Smyth, Rick Staphenurst, Nicholas Stern, Leonard Sussman, Guennadi Tchernov, Fissehay Tesfaindrias, Rich Thomas, Ricardo Trotti, K. Viswanath, Frank Vogl, Erich Vogt, Ruth Walden, Ting Wang, Matthew White, and Ivan Zassoursky; *Consultative Meeting on Judicial Systems* (held May 18, 2001 in Washington, D.C.): Elizabeth Adu, Nagavalli Annamalai, Ferid Belhaj, Sandra Bloemenkamp, Juan Botero, Chas Cadwell, Maria Dakolias, Alfredo Dammert, David Finnegan, Xavier Forneris, Bohdan Futey, Heike Gramckow, Cheryl Gray, Linn Hammergren, Irina Kichigina, Bert Kritzer, Alfredo Larrea-Falcony, Gail M. Lecce, Florencio Lopez-de Silanes, Waleed Malik, Richard Messick, Peter Messitte, Isabelle Mouysset, Peter Murrell, Joe Onek, Brian Ostrom, Friedrich Peloschek, Randi Ryterman, Andrei Shleifer, Nan Shuker, Visu Sinnadurai, Stefka Slavova, Loren Smith, Donna Stienstra, Melissa Thomas, Ko-Yung Tung, Donna Valdez, Russ Wheeler, and Steven Williams.

وبالإضافة لتلك الوقائع، أجرى الفريق مؤتمرات استشارية بالفيديو مع جمهور مشاهدين في البرازيل وبنغلاديش وتايلند وجنوب أفريقيا والمكسيك ومصر والمغرب واليابان، ويود أن يشكر الأشخاص التالية أسماؤهم

*in Bangladesh*: Abu Abdullah, Abu Ahmed, Fakhrul Ahsan, Debapriya Bhattacharya, Abul Bayes, Tqwfique-elahi Chowdhury, Shamsul Haque, Yussuf Abdullah Harun, Akmal Husain, Khushi Kabir, Zakir Ahmed Khan, Akbar Ali Khan, J.A. Maas, Sattar Mandal, Wahiuddin Mahmud, John Moore Hossain Ziillur Rahman, Latifur Rahman, Masihur Rahman, Rokia A. Rahman, Syed Abdus Samad, Phiphit Suphaphiphat, And Irene Wilson; *in Brazil*: Murillo de Argão, Reginaldo Oscar de Castro, David Fleischer, Paulo Springer de Freitas, Amaro Luiz de Oliveira Gomes, Katherine Hennings, Roberto Shoj Ogasavara, Adriano Pereira Rubin Silva, Sergei Soares, and Silvia Valadares; *in Egypt*: Moataz El-Alfy Rashed, Hanaa Kheir El Din, Reda El Edel, Nagui El Fayoumi, Nadir El Fregany, Hussein El Gammal, Laila El-Khawaga, Alia El Mahdy, Faika El-Rifaei, Hala El Said, Ganat El Samalouty, Nabil El Shamy, amin El Sharkawy, Nermine El Sheimy Mahmoud Aboul Eyoum, Ahmed Ezz, Mahmoud Abdel Fadil, Samiha Fawzi, Laila Gad, Ahmed Galal, Nemat Genena, Amina Ghaneim, Heba Handoussa, Aziza Helm,y, Tarek

- ٢٢ - Caldwell cited in Olson (2000), foreword.
- ٢٣ - Noll forthcoming.
- ٢٤ - North 1993.
- ٢٥ - Andre and Platteau 1998.
- ٢٦ - Israel 1987.
- ٢٧ - Aubert and Laffont 2000, *World Development Report 2002* background paper.
- ٢٨ - Beck, Levine, and Loayza 2000; Rajan and Zingales 2001, *World Development Report 2002* background paper.
- ٢٩ - Rajan and Zingales 2001, *World Development Report 2002* background paper
- ٣٠ - Svensson 1998.
- ٣١ - Easterly 2000; Alesina and others 1999.
- ٣٢ - Eagerman and Sokoloff (1994); Sokoloff (2000).
- ٣٣ - للتحويلات الاجتماعية غير الرسمية ميزتان على المساعدة الاجتماعية (العامة) المطلقة. الأولى أن الأرجح أن تكون العائلات أو المجتمعات المحلية أقدر من الحكومات على الحصول على معلومات عن يعاني من الفقر بينهم. فإذا كان الفقر قد حدث مفاجأة، فإنهم أيضا يكونون أقدر على التصدي السريع لمواجهة الاحتياجات. والثانية، أنه في كثير من الحالات تكون الأسر أو المجتمعات المحلية أيضا أقدر على تنفيذ العقد الضمني بشأن المساعدة - ومعرفة متى يكون المتلقي لم يعد في حالة ضيق وبالتالي إيقاف المساعدة (موردوخ ١٩٩٩).
- ٣٤ - Rajan and Zingales 2001, *World Development Report 2002* background paper.
- ٣٥ - Pistor 1999.
- ٣٦ - Pistor 1999.
- ### الفصل الثاني
- ١ - بين عامي ١٩٦٥ و ١٩٨٨، كان نمو الإنتاجية في الزراعة يصاحبه بصورة واضحة انخفاض في حصة الزراعة في الناتج، وكذلك في النمو الإجمالي الأسرع. وبلغ الانخفاض في حصة الزراعة، وكذلك في نمو الناتج، أقصى درجاته في بلدان شرقي آسيا، تليها أمريكا اللاتينية، ثم جنوبي آسيا، ثم أفريقيا جنوب الصحراء (تيرنهام ١٩٩٣).
- ٢ - يعالج كثير من البلدان هذه المشكلة بواسطة القضاة المتجولين - ولكن الفترات الزمنية التي تمر بين كل زيارتين لهؤلاء القضاة قد يثبت أنها باهظة التكاليف أيضا للمزارع الذي يكون إنتاجه مرتبطا بالوقت ارتباطا شديدا.
- ٣ - Powelson 1998.
- ٤ - بينت الأمثلة التاريخية أن تأثير زيادة الإنتاجية على تقليل الفقر قد لا ينشأ فقط عن طريق التأثير المباشر لزيادة دخل المزارعين، بل أيضا بصورة غير مباشرة عندما يترجم الدخل الرفي الأعلى إلى طلب أعلى على المنتجات المحلية وبذلك يرتفع دخل الحرفيين المحليين والتجار المحليين ومن يقدمون الخدمات محليا. وأخيرا فإن زيادة إنتاجية العمل الزراعي تعني أن العائلات لا تحتاج لنفس العدد من الأعضاء لزراعة الأرض، مما يسمح للأطفال باستثمار المزيد من التعليم ويدع الآخرين للبحث عن وظائف أخرى أعلى إنتاجية.
- ٥ - نوقشت قضايا أسعار السلع والاتجار فيها في وثيقة البنك الدولي ٢٠٠٠ ج، ونوقشت بعض القضايا المتعلقة بأسواق العمل في الزراعة في وثيقة

- ٤ - المؤسسات غير الرسمية قد تكون مصممة أيضا لخدمة أكثر من غرض واحد: وهي تهدف في أحيان كثيرة إلى توزيع المخاطر والمكاسب، إلى جانب التمكين من الإنتاج أو التبادل. من أمثلة ذلك أن دراسة عن ثمانية بلدان أفريقية تحلل الأساليب التي تتبعها الشركات الأفريقية للحصول على معلومات عن الشركات الصناعية والإلزام بتنفيذ العقود المبرمة معها، بينت أن الخروج على شروط العقد لا يعاقب عليه بالضرورة بإنهاء علاقة العمل. وعدم السداد الذي ينتج عن ظروف خارجة عن إرادة الشريك التجاري تفضي إلى إعادة التفاوض واستمرار المعاملات. وبعبارة أخرى، فإن النظام يتسم بالمرونة، وكلا الطرفين يتقاسمان المخاطرة. وقد لا يتحدد شكل التقاسم بصورة دقيقة مقدما، ولكن الأعراف تؤثر في النتيجة. ففي الأنظمة الرسمية تكون العقود المبرمة بين المقرضين والمقرضين مسلجة عادة كتابة بحيث يضطر المقرض إلى الدفع بغض النظر عن مصدر المخاطر (وإن كانت العقود قد تحدد أيضا نوع المخاطر التي يتحملها كل طرف في الصفقة).
- ٥ - تشغل المنظمات بطبيعة الحال بالأنشطة الإنتاجية أيضا. والتقرير يتناول الوظائف التنظيمية المساندة للسوق.
- ٦ - يناقش تقرير عن التنمية في العالم ١٩٩٨/١٩٩٩: المعرفة من أجل التنمية أهمية مؤسسات تقاسم المعرفة.
- ٧ - قد يحبط ارتفاع تكاليف المعلومات والإلزام بالتنفيذ العمل الفردي أو الجماعي ويفضي إلى ضياع الفرص لزيادة مكاسب الرخاء. من ذلك مثلا أن تطوير الملكية المشاع، أو الحفاظ على الطبيعة قد لا يتحقق بسبب تكاليف المعلومات والإلزام بالتنفيذ ولأن الناس لا يستطيعون الاتفاق على الموازنة بين درجة المنافسة في مقابل التعاون في أنشطتهم الاقتصادية.
- ٨ - Acemoglu, Johnson, and Robinson 2000.
- ٩ - Rodrik 1999.
- ١٠ - تبين دراسات الحالة القطرية أيضا أن البلدان التي طوعت القانون المنقول من دولة أخرى ليناسب ظروفها المحلية - أو كان سكانها على ألفة بالمبادئ القانونية الأساسية للقانون المنقول منه - يزيد فيها احتمال وضع إطار قانون فعال. مثال ذلك أن القانون الفرنسي جرى نقله إلى اكوادور بين ١٨٣١ و ١٨٨١. ولكن نظرا لأن أهل اكوادور لم يفهموا القانون جيدا فلم يتم تطويره أو تطويره. أما في فرنسا نفسها، حيث المؤسسات القانونية مستخدمة ومفهومة على نطاق واسع فقد حدث تطوير مؤسسي مستمر.
- ١١ - Djankov and others (على وشك الصدور)
- ١٢ - World Bank 2000, 2008.
- ١٣ - World Bank 2000a.
- ١٤ - Trujillo and Nombela 2000.
- ١٥ - Baker and Tremolet 2000c.
- ١٦ - يناقش روبريك (٢٠٠٠) كيف أن المؤسسات الديمقراطية تسمح بأن تتصاعد الأفكار الجيدة إلى أعلى وتشجع الحوار بشأن الأولويات.
- ١٧ - كتب الباحثون، ومن بينهم نورث وفاينجاست (١٩٨٩) عن أهمية التجارة عموما في التشجيع على التغيير المؤسسي.
- ١٨ - Feder and Feeny 1991.
- ١٩ - Islam and Montenegro 2001.
- ٢٠ - Rajan and Zingales 2001, *World Development Report 2002* background paper.
- ٢١ - Besley and Burgess 2000.

٢٠. Adams 1995.
٢١. Besley, Jain, and Tsangarides 2001, *WDR 2002 back-ground paper*, and Ijere 1986 (cited in Adegbite 1997), respectively.
٢٢. Besley, Jain, and Tsangarides 2001, *WDR 2002 back-ground paper*.
٢٣. تبين من دراسة عن أهل القرى فى جنوبى الهند أنه كلما زاد حجم المزرعة، أصبحت النبوك أكثر أهمية بالنسبة للمزارعين من المصادر الخاصة للائتمان - أى مقرضى النقود فى القرية، والمقرضين مقابل رهن وصناديق القسائم، والأصدقاء والأقارب (تشينابا ١٩٩٧). وبين مسح للمزارعين فى مقاطعتى السند والبنجاب فى باكستان، فى التسعينيات، أن ملاك الأراضي، وأغنى العائلات التى شملها المسح، كانت تقترض من المقرضين المؤسسين الرسميين ومن التجار، فى حين يقترض مستأجرو الأرض الفقراء الذين يعملون بالمشاركة فى الحصول أو الذين يدفعون إيجارا ثابتا من المقرضين غير الرسميين وحدهم مثل التجار وأصحاب الأراضي وأصحاب المحلات (Mansuri 1998).
٢٤. Siamwalla and others 1990.
٢٥. يقول نورث (١٩٩١) إن تطور التجارة بعيدة المسافات شجع على نشوء آلية للالزام بتنفيذ العقود. وأن هذا الإلزام أدى بدوره، عن طريق خفض تكاليف المعاملات المرتبطة بالتجارة، إلى زيادة ربحيتها وعزز نموها.
٢٦. لمناقشة هذا الموضوع، انظر Meyer and Nagarajan (2000) Bell, Srinivasan, and Udry (1991) and Swaminathan (1997) ويصف (1997) وضعاً مماثلاً فى البنجاب. وهناك تماثل مثير للاهتمام فى هذا الصدد مع الولايات الجنوبية فى الولايات المتحدة عندما تغيرت العلاقات الزراعية مع نشأة طبقة جديدة ممن يعملون بنظام المزارعة والذين قام التجار بتمويل احتياجاتهم من المدخلات. (Ransom and Sutch 1977) وبالنسبة إلى باكستان انظر، (Mansuri 1998) وبالنسبة إلى الفلبين، انظر Floro and Ray (1997) and Fuentes (1998).
٢٧. فى شمالى السودان يوفر التاجر المقرض الائتمان فى صورة مقدم نقدى أو عينى مقابل الحصول المقبل، وذلك نظام قديم يسمى «شاييل». وكان أقدم أشكال «الشاييل» هو إعطاء مقدم من الحبوب أو التقاوى تقدر قيمته بسعر أعلى كثيراً من السعر المتوقع للمحصول المقبل. ويسدد المقرض قرضه بأن يعيد فى وقت الحصاد قدراً من الحبوب يساوى القيمة النقدية للقرض. فإذا جاء محصول طيب بعد محصول ضعيف، بما ينتج عن ذلك من انخفاض السعر فى السوق، يستطيع المقرض أن يسترد حجماً يصل إلى خمسة إلى ستة أمثال حجم السلع التى قام بإقراضها للمزارع (Wilmington 1955).
٢٨. Siamwalla and others 1990.
٢٩. وكذلك يمكن أن ينجح إخراج المقصر. ويقدم Fleisig and la Pena (1996) ونقل عنهما Yaron and Pipek (1997) مثلاً من كوستاريكا حيث يقوم أشخاص يرتدون ثياباً صفراء مثل لون ريش عصافير الكناري (ويطلق عليهم اسم كناريوس) بمتابعة غير المسددين للإعلان عن تقصيرهم والإساءة إلى سمعتهم.
٤٠. فى كل من تنظيمات التمويل المعتمد على تقاسم المخاطرة، مثل جمعيات الادخار والائتمان الدوار، وبرامج الإقراض المعتمدة على المجموعات (حيث تتأثر الجدارة الائتمانية للمجموعة بكاملها نتيجة لتقصير أحد أفرادها) تكون متابعة السداد من جانب الأقران مفتاحاً للنجاح (الفصل ٩).
٤١. يفرض بنك الزراعة والتعاونيات الزراعية فى تايلند، من ناحية أخرى، غرامة مقدارها ٣ فى المائة فى السنة على المتأخرات (Yaron and Pipek 1997)

- البنك الدولى ١٩٩٥ أ. ووردت مناقشة حديثة للجوانب المؤسسية للمياه فى دراسة ساليث ودينار (١٩٩٩). كما عولجت قضايا الرى «أيضاً منذ أمد قريب فى هليل (١٩٨٧) وفى برانشيد (١٩٩٨) بشأن أوروبا الشرقية.
٦. Prosterman and others 2001; Lerman 2000.
٧. Soludo 2001, *World Developments Report 2002* (WDR 2002) Background paper.
٨. انظر مثلاً Carter and Yao (2001) and Prosterman and others (1999) and the references therein.
٩. انظر de Soto 2000.
١٠. يذكر تقرير عن التنمية فى العالم ٢٠٠١/٢٠٠٠ أن مراعاة وجهات نظر شتى أصحاب المصلحة يؤدى إلى تحسين نوعية الإصلاحات الزراعية ودوامها.
١١. انظر أيضاً (Alston, libecap, and Schneider 1995, 1996) من أجل حالات أخرى لحدود الأمازون.
١٢. World Bank 1999d.
١٣. Platteau 1992.
١٤. Soludo 2001, *WDR 2002* background paper.
١٥. Bruce, Migot-Adholla, and Atherton. 1994.
١٦. انظر، Carter, Wiebe, and Blarel 1994; Migot-Adholla, Place, and Olucoch-Kosura 1994; and Pinckney and Kimuyu 1994.
١٧. Alston, Libecap, and Schneider 1995, 1996.
١٨. Siamwalla and others 1990; Feder and others 1986: World Bank 1999d.
١٩. Pender and Kerr 1994.
٢٠. Carter, Fletschner, and Olinto 1996.
٢١. Ensminger 1997.
٢٢. انظر مثلاً مناقشة مماثلة بشأن الدول التى تمر بمرحلة انتقال فى Dale and Baldwin (2000).
٢٣. Deininger 201, *WDR 200 2* background paper.
٢٤. Deininger 2001 *WDR 200 2* background paper.
٢٥. Deininger 2001 *WDR 200 2* background paper.
٢٦. Deininger forthcoming.
٢٧. Gabriel Kirkpatrick, "Rural Credit in North Carolina," على <<http://www.cuna.org/data/cu/research/irc/archive 4-1.html>>
٢٨. ومع ذلك ما زال التمويل غير الرسمى مستخدماً فى كثير من البلدان عبر طبقات الدخل، على الرغم من فرصة الوصول إلى المؤسسات الرسمية. وهذا ما تبين مثلاً فى دراسة عن تمويل الأعمال متناهية الصغر فى الكمرون فى أوائل التسعينيات. (Heidhues 1994)
٢٩. الأرجح أن هذه الدوافع والآليات للائتمان والادخار وخدمات التأمين مرتبطة ببعضها ارتباطاً وثيقاً. من ذلك مثلاً أنه فى حالة عدم وجود أسواق تأمين رسمية، قد يكون للدافع للادخار كسبيل للاحتياط أهمية خاصة. ومن ناحية أخرى فإن سوق الائتمان قد تخدم غرضاً تأمينياً بتيسير الاستهلاك. وقد بينت دراسة أجريت على قرى شمالى نيجيريا مثلاً أن عقود الائتمان كانت تعتمد على طبيعة وعدد الصدمات التى واجهها المقرضون، بل إن العقود جمعت فى الواقع بين الائتمان والتأمين (أوبرى ١٩٩٠). وعلى ذلك فإن الائتمان فى هذا الفصل يشير أيضاً إلى هذه الخدمات الأكثر عمومية، إلا عندما يكون واضحاً من السياق أن الفصل يشير بالتحديد إلى المدخرات أو إلى التأمين.



- ٦٥ - Alston and others 2000. وتميل العائدات الاجتماعية لأن تتجاوز العائدات الخاصة للاستثمار.
- ٦٦ - Fuglie and others 1996.
- ٦٧ - Gautam 2000.
- ٦٨ - بمضاعف يبلغ ست مرات في أمريكا اللاتينية، وثلاث مرات في آسيا، وأكثر من مرتين في أفريقيا بين ١٩٥٩ و ١٩٨٠ (Feder, Willett, and Zijp 1999).
- ٦٩ - Swanson, Farner, and Bahal 1990. يختلف الاتفاق على خدمات الإرشاد اختلافا كبيرا بين البلدان النامية والبلدان الصناعية. فحصة المزارع الفرد من الإنفاق تتراوح بين ٢ و ٣ دولارات في البلدان النامية، بينما تصل إلى ٦٥ دولارا في البلدان مرتفعة الدخل، بالرغم من أن البلدان النامية تخصص للإرشاد في ميزانياتها الزراعية نسبة أعلى في المتوسط (Feder, Willett, and Zijp 1999).
- ٧٠ - Alston and others 2000.
- ٧١ - لخص Evenson (1997) هذه الدراسات.
- ٧٢ - Gautam 2000.
- ٧٣ - Purcell and Anderson 1997.
- ٧٤ - Feder, Willett, and Zijp 1999.
- ٧٥ - أدت مشاركة المزارعين في تصميم وتنفيذ الإرشاد في اقتصادات تمتد من فرنسا إلى تايوان وإلى الصين إلى تحسين الخضوع للمساءلة، والتكامل بين الإرشاد والخدمات المكملة، وتحقيق مردودية التكليف. وقد تبين أن الاستفادة على نطاق واسع من وسائل الإعلام أداة مردودة التكاليف لزيادة المعرفة بالتكنولوجيات الجديدة (Feder, Willett, and Zijp 1999).
- ٧٦ - World Bank 2000a.
- ٧٧ - World Bank 2000a.
- ٧٨ - Feder, Willett, and Zijp 1999.
- ٧٩ - بعد أن أوشك النظام الحكومي لتسويق الماشية على الانهيار في ١٩٧٣، عوض المزارعون عن ذلك بإنشاء جمعية تعتمد على أعضائها لتوزيع أدوية العلاج البيطري. وتم توسيع دورها لاحقا ليشمل خدمات الإرشاد وبرامج التوعية (Umali-Deiningering 1997).
- ٨٠ - مثلما حدث في شيلي في السبعينيات (Umali-Deiningering 1997).
- ٨١ - Dinar and Keynan 1998.
- ٨٢ - Feder, Willett, and Zijp 1999.
- ٨٣ - Gisselquist and Grether 2000.
- ٨٤ - Tripp and Byerlee 2000.
- ٨٥ - مالم يذكر غير ذلك، فكل المبالغ المبينة بالدولار هي بدولارات الولايات المتحدة.
- ٨٦ - Gisselquist and Grether 2000, Cortes 1997.
- ٨٧ - كذلك تحدث اختلافات كبيرة أخرى بين البلدان النامية، ففي بعض بلدان أمريكا اللاتينية، حيث تقوم مزارع تجارية ضخمة لإنتاج محاصيل للتصدير، يمثل القطاع الخاص نسبة تصل إلى ٤٠ في المائة من الإنفاق على البحث والتطوير. (Alston, Pardey, and Roseboom 1998; Pardey and Beintema 2001).
- ٨٨ - UNDP 1999.
- ٨٩ - Pray and Umali-Deiningering 1998.
- ٩٠ - يتم توفير الدعم العام للبحوث الخاصة أيضا عن طريق أنظمة مختلفة للحوافز، تتراوح بين الدعم النقدي وتيسيرات في سعر الفائدة وحوافز ضريبية
- The Microfinance Practical Guide, available at <http://fpsicd01.worldbank.org/root/public/990124-1.613/deb/fipsi/web/guide.htm.>
- ٤٣ - Yunus 1994.
- ٤٤ - Jain and Mansuri 2000.
- ٤٥ - Schreiner 2000, pp. 22-23.
- ٤٦ - Micro Banking Bulletin, various issues, The Microfinance Program, The Economics Institute, Boulder, Colo.
- ٤٧ - Farrington 2000.
- ٤٨ - Waterfield 1999.
- ٤٩ - GTZ 1997.
- ٥٠ - قام Meyer and Nagarajan (2000) بدراسة التمويل الريفي في البلدان الآسيوية، ولم يقتصر بحث Yaron and Piprek (1997) على آسيا.
- ٥١ - وعلى سبيل المثال قام BAAC بتجارب على إقراض الجمعيات التعاونية وجمعيات المزارعين، والأفراد، باشتراطات مختلفة بشأن الضمان وشروط القروض. وجرب بنك جرامين مشروعات أخرى لإدراج الدخل، مثل الآثار الفرعية المحققة للربح نتيجة لتوفير خدمات الإنترنت (Morduch 1999).
- ٥٢ - Webster and Fidler 1996.
- ٥٣ - من المفيد أيضا ملاحظة أن قصة النجاح التي يشار إليها دائما في أمريكا اللاتينية، وهي BancoSol of Bolivia يعمل أساسا في الريف.
- ٥٤ - وعلى العكس من ذلك يورد مردوخ (١٩٩٩ في ص ١٥٨٧) دراسات يؤخذ منها أن معدلات السداد في خطط البنوك القروية في كوستاريكا وفي ريف بنجلايش كانت أعلى في المجتمعات النائية، لأنه ليست هناك بدائل كثيرة متاحة للمقرضين القصرين. كما أن عدم وجود بدائل قد يفسر أيضا ما هو مشاهد من ارتفاع معدلات السداد في برامج مثل برنامج بنك جرامين الذي يُقرض أساسا للنساء (Morduch 1999, p. 1583-84).
- ٥٥ - هناك استثناء قريب العهد هو SafeSave في بنجلايش يؤكد على المدخرات.
- ٥٦ - Seibel 2000.
- ٥٧ - Barnett and Coble 1999; Hazell 1992.
- ٥٨ - Moseley and Krishnamurthy 1995.
- ٥٩ - للاطلاع على مناقشة نظرية للتأمين المتبادل انظر Coate and Raval- lion (1993). وقد وجد Grimard (1997) أدلة على تقاسم المخاطرة عبر شبكات عرقية في كوت ديفوار. وبوجه عام، فإن اختبارات تقاسم المخاطرة غير الرسمية داخل القرى تجد قدرا من التأييد المشروط، وإن كان لا يظهر أن هناك تقاسما كاملا للمخاطر. وللإطلاع على مناقشة لهذا الموضوع، انظر المسح الذي قدمه مردوخ (١٩٩٥).
- ٦٠ - Udry 1990.
- ٦١ - ينبغي معرفة أن نفس الترابط الاجتماعي الذي يمكن من نقل المعلومات قد يستبعد أيضا بعض اليات الإلزام بالتنفيذ (انظر الفصل ٩).
- ٦٢ - بين سنتي ١٩٧٣ و ١٩٩٤ زاد دخل المزارعين الصغار في المتوسط بنسبة ٩٠ في المائة، وزاد الدخل في المتوسط للقراء المعدمين بنسبة ١٢٥ في المائة. وزاد المتحصل عليه من الأسعار الحرارية والبروتين بنسبة ٥٨ - ٨١ في المائة و ١٠٣ - ١١٥ في المائة على التوالي (Rosenzweig 1998).
- ٦٣ - المحاصيل هي القمح والذرة والأرز (Pardey and Beintema 2001).
- ٦٤ - مؤشرات التنمية العالمية ٢٠٠١

كبير على المشاكل التى تقوم بين الجهة الأصلية أو وكلانها فى رصد العقود طويلة الأجل.

Alston, Pardey, and Roseboom 1998. - ١١٢

### الفصل الثالث

Wurgler 2000. - ١

Nugent and Nabli 1992. - ٢

Rajan and Zingales 1998. - ٣

٤ - "Worldscope," Klapper 2001. قاعدة البيانات الرئيسية الدولية

للشركات المسجلة فى البورصة علنا، تحوى بيانات عن ٥٩ بلدا ابتداء من كانون الأول / ديسمبر ٢٠٠٠، منها ١٤ بلدا تضم أقل من ١٠ شركات مسجلة فى البورصة علنا.

Demirgüç-Kunt and Maksimovick 2001. - ٥

Demirgüç-Kunt and Maksimovick 2001. - ٦

Miranti 2000. - ٧

La Porta, Lopez-de-Silanes, and Shleifer 1999. - ٨

La Porta, Lopez-de-Silanes, and Shleifer 1999. - ٩

Claessens, Djankov, and Lang 2000. - ١٠

La Porta and others 1999. - ١١

١٢ - Megginson, Nash, Netter, and Poulsen. (على وشك الصدور)

Megginson and Boutchkova 2000. - ١٣

Claessens, Djankov, and Klingbiel 2000. - ١٤

١٥ - Djankov and Murrel. (على وشك الصدور)

١٦ - تعريف (Leff 1978)

Khanna and Rivkin 2000. - ١٧

Claessens, Djankov, and Lang (2000, p. 108). - ١٨

١٩ - تم قياس الأداء من خلال قيمة الأصول السوقية داخل الشركة

بالنسبة إلى تكلفة استبدالها. Khanna and Palepu 2000a. (Tobin's Q)

Claessens, Djankov, and Lang 2000. - ٢٠

Morck, Strangeland, and Yeung 2000. - ٢١

٢٢ - للاطلاع على مسح للبلدان التى أخذت بالعضوية الإلزامية، انظر

وفى هذا البحث، لا يورد المؤلفون العضوية الإلزامية فى Djankov and others

جميعيات الأعمال إلا بالنسبة إلى ١٣ بلدا من ٧٥ بلدا.

٢٣ - انظر Schneider 1997a, 1997b.

Doner and Schneider 2000a, 2000b; Johnson and others 2000; - ٢٤

Nadvi 1999a.

٢٥ - لمزيد من المناقشات التفصيلية انظر Doner and Schneider (2000b)

٢٦ - للاطلاع على مناقشات أكثر شمولاً بشأن تقاسم دور المعلومات

و «التعاون» الذى تلعبه هذه المنظمات انظر. Johnson and others (2000).

٢٧ - يبدو أن أكثر الجمعيات كفاءة والتى تم إجراء مسح لها اتخذت نظاما

وسطا يتميز بالشفافية فى عملية القرار، وترجيح التصويت حسب الحجم،

والمرونة فى تصحيح النظام حسب التغييرات فى العضوية وفرص إجراء

مداولات موسعة.

Kumar, Rajan, and Zingales 2000. - ٢٨

Pistor, Raiser, and Gelfer 2000. - ٢٩

٣٠ - Bebhuk 1999; Claessens, Djankov, and Lang 2000; La Por-

ta and others 1999.

أكثر شيوعا عند قيام القطاع الخاص، بأعمال البحث والتطوير. وقيمة الحوافز الضريبية لأعمال البحث والتطوير غير مؤكدة. ويؤخذ من بعض الدراسات التجريبية أن حوافز هذا البحث غير مردودة التكلفة. وفى دراسة أجريت فى ١٩٩٥ قامت بها لجنة الصناعة الحكومية فى أستراليا، أثبتت أنه فى مقابل كل دولار تم التخلي عنه من إيرادات الضرائب لم يتولد غير ما بين ٠.٦٠ دولار ودولار واحد فى الانفاق على الأبحاث. كما لوحظ أن ما بين ٨٣ و ٩٠ فى المائة من البحوث التى أجريت كانت ستجرى على أى حال بدون الحافز الضريبى. غير أن فى الحوافز الضريبية فى كندا أدت إلى زيادة الاستثمارات بشكل ملحوظ فى البحث والتطوير: حيث أعطى كل دولار من الائتمان الضريبى ١.٨٠ دولار فى الانفاق على البحوث. (Pray and Umali-Deininger 1998)

Richer 2000. - ٩١

٩٢ - يتوقف التأثير على فرصة الحصول عليها على مدى إمكان مشاركة المستخدمين فى العائد من التكنولوجيات الجديدة، وكذلك فعالية سير العمل بأسواق المعلومات والائتمان والسلع للتمكن من الوصول إلى التكنولوجيات الجديدة. (Lele, Lesser, and Horstotte-Wesseler 1999)

٩٣ - هناك نصان آخران فى اتفاقية التريبس TRIPS يشيران بصورة مباشرة إلى النباتات. الأولى، أن التريبس تتيح للبلدان أن تستبعد من حماية البراءات النباتات والحيوانات بخلاف الكائنات العضوية الدقيقة والعمليات البيولوجية الرامية إلى إنتاج النباتات والحيوانات. والثانية، أن المنتجات يمكن أن تستبعد من البراءات «لحماية النظام العام أو الأخلاق، بما فى ذلك حماية حياة أو صحة البشر أو ا لحيوان أو النبات أو لتجنب الإضرار بالبيئة». وسيكون على معظم البلدان النامية أن تعزز أنظمتها للملكية الفكرية بدرجة كبيرة لتلبى اشتراطات التريبس. وفى سنة ١٩٨٨ قام ٥٣ بلدا باستبعاد السلالات النباتية صراحة من حماية البراءات (WIPO 1990).

Qaim 1999. - ٩٤

Byerlee and Alex 1998. - ٩٥

Pardey and Beintema 2001. - ٩٦

Mudahar, Jolly, and Srivastava 1998. - ٩٧

Tripp and Byerlee 2000. - ٩٨

Purcell and Anderson 1997; Rukuni, Blackie, and Eicher - ٩٩  
1998.

Rozelle, Pray, and Huang 1997. - ١٠٠

World Bank 2000a. - ١٠١

Purcell and Anderson 1997. - ١٠٢

World Bank 2000a. - ١٠٣

World Bank 1998. - ١٠٤

World Bank 1998. - ١٠٥

Byerlee and Maredia 1999. - ١٠٦

Pardey and others 1996. - ١٠٧

١٠٨ - يعتمد هذا القسم أساسا على (Byerlee 2000).

Rockey 2000. - ١٠٩

Echeverria 1998. - ١١٠

١١١ - من الناحية النظرية فإن حلول العقود طويلة الأجل التى يتم التفاوض عليها مع القطاع الخاص محل معاهد البحوث العامة سوف يعتمد إلى حد

المجموعة (الصناديق التعاونية المتبادلة، بنوك الادخار، وصناديق المعاشات الخاصة - وتطور المؤشرات التي تستخدم كل ذلك، ومن أجل الإيجاز تُقصر مناقشتنا هنا على البنوك مقابل الأسواق، حيث إن تطور الوسطاء غير المصرفيين يعكس بدقة تطور الأسواق.

Mayer 1988. - ١٣

Vogel 1994; Porter 1992. - ١٤

Gerschenkron 1962. - على سبيل المثال

Rajan and Zingales 1999. - ١٦

Stiglitz 1985; Boot, Greenbaum, and Thakor 1993. - ١٧

Bhide 1993. - ١٨

١٩- Demirgüç-Kunt and Levine 2001. (على وشك الصدور) وبعبارة أخرى، فإنه في معادلات الانحدار، فإنه في حين أن مؤشرات التنمية المالية الشاملة تبين أن لها آثار مهمة، فإن مؤشرات الهيكل المالي ليس لها دخل كبير تقريبا.

٢٠- للاطلاع على دراسات حالة انظر Chui, Titman, and Wei 2000 :

(اندونيسيا) Denizer, Gultekin, and Gultekin 2000 (تركيا)؛  
Gallego and Loayza 2000، (كوريا)؛ 2000

Beck, Demirgüç-Kunt, and Levine 2000b. - ٢١

Kane 1989; Demirgüç-Kunt and Detragiache 1998, 2000. - ٢٢

Stiglitz 1972. - ٢٣

Barth, Caprio, and Levine 2000. - ٢٤

Barth, Caprio, and Levine 2000. - ٢٥

Routledge 1998. - ٢٦

World Bank 2001a. - ٢٧

Caprio and Honohan, 1999. - ٢٨

Caprio and Honohan 1999. - ٢٩

٢٠- الشكل ٤ - ٢ ونتيجة الارتباط من World Bank 2001a

٣١- وجد Barth, Caprio, and Levine (2000) أن ملكية الدولة ترتبط سلبا مع كفاءة البنوك والتنمية المالية، مع مراعاة نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي والتدابير العامة (أي غير المالية) للتنمية المؤسسية. وباستخدام بيانات من أكبر عشرة بنوك تجارية وإئتمانية في كل من ٩٢ بلدا، أشار La Porta, Lopez-de Silanes, (على وشك الصدور) إلى أن ملكية الدولة الأكبر في ١٩٧٠ Shleifer and ترتبط بتنمية مالية أقل، ونمو أقل، وإنتاجية أقل، وكل ذلك تم قياسه في ١٩٩٥، وأن هذه التأثيرات تكون أكبر في المستويات المنخفضة من الدخل، مع تنمية أقل في القطاع المالي، وحماية أضعف لحقوق الملكية. وهذه النتائج تؤيد الرابطة السببية بين ملكية الدولة، وضعف الأداء المصرفي.

٣٢- المقارنة بين البلدان الصناعية والنامية جاءت من La Porta, Lopez-

de-Silanes, and Shleifer (على وشك الصدور)، وقدم Barth, Caprio and Levine (2000) أدلة قياسية اقتصادية تبين أن ارتفاع ملكية الدولة لا يقلل من احتمالا حدوث أزمة مصرفية نظامية وبين La Porta, Lopez-de-Silanes, and Shleifer (على وشك الصدور) أن تعاضد ملكية الدولة يرتبط فعليا بمقاييس متنوعة من عدم الاستقرار المالي. وباستخدام نموذج Logit أوضح Caprio and Matrinez-Peria, (2000) أن تزايد ملكية الدولة في بداية الفترة ٨٠- ١٩٩٧ كان يرتبط بزيادة احتمال حدوث أزمة مصرفية وتكاليف مالية أكبر للآزمة (رغم أن بياناتهم المتعلقة بالآزمة تغطي عددا أقل من البلدان) وهذا يلقي شكوكا حول فكرة أن ملكية الدولة تعتبر عامل استقرار نسبي للملكية الخاصة.

Grossman and Hart 1980. - ٣١

٣٢- يستند هذا البحث إلى بحث سابق مثل Knack and Keefer 1995 وقد تم توسيعه بواسطة مؤلفين آخرين مثل Pistor, Raiser, and Gelfer 2000 ليشمل بلدانا إضافية ومؤشرات أخرى.

Nenova 2001a. - ٣٣

Lambert-Mogiliansky, Sonin, and Zhuravskaya 2000. - ٣٤

Foley 2000. - ٣٥

Berkowitz and White 2000. - ٣٦

Hart 2000. - ٣٧

Foley 2000. - ٣٨

La Porta and others 1998. - ٣٩

Chaudhuri 2000. - ٤٠

Hart and others 1997. - ٤١

Gilson 2000. - ٤٢

٤٣- انظر Bhagat and Black (1999) and Weisbach and Hermalin (2000).

Wurgler 2000. - ٤٤

LaPorta and others 1999. - ٤٥

Khanna and Palepu 2000b. - ٤٦

IMF 2000 (p. 73). - ٤٧

## الفصل الرابع

١- Hicks (1969); Bagehot (1873); Schumpeter (1934).

٢- هذه النتائج تعتبر صحيحة بعد مراعاة العوامل الأهلية الممكنة.

وللدراسات عبر القطرية انظر Le- King and Levine (1993a, 1993b) and vine and Zervos (1998)

وفيما يتعلق بالدراسات على مستوى الصناعة انظر Rajan and Zingales (1998) and Wurgler (2000).

وللدراسات على مستوى الشركات انظر Demirgüç-Kunt and Maksimovic (1998, 1999).

وفيما يتعلق بالدراسات ودراسات السلاسل الزمنية المجموعة عبر البلدان انظر Beck Levine, and Loayza (2000) and Rousseau and Wachtel (2000).

Li, Squire, and Zhou 1997. - ٣

Dollar and Kraay 2000. - ٤

Sylla 2000. - ٥

Neal 1990. - ٦

Easterly, Islam, and Stiglitz 2001; Denizer, Iyigun, and Owen 2000.

٨- ثمة ما يدل على أن التنمية المالية تعزل نمو الناتج عن صدمات معدل التبادل التجاري، ولكن يبدو حاليا أنها تضاعف تأثير الصدمات التضخمية على تقلب الناتج في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل. انظر Beck, Lundberg, and Majnoni 2000.

Levine 1997; Merton and Bodie 1995. - ٩

World Bank 2001a. - ١٠

Gurley and Shaw (1955, 1960); Goldsmith 1969. - ١١

١٢- تشمل أيضا مجموعة البيانات المذكورة في الإطار ٤ - ٢ المؤسسات المالية غير المصرفية - شركات التأمين، شركات التمويل، مشروعات الاستثمار

- ٥٠ - جاءت النتائج عن الأسواق المصرفية الكبيرة وقلة القيود على الدخول من، (Goldberg and Grosse (1994)
- ٥١ - Miller and Parkhe 1998; Focarelli and Pozzolo 2000.
- ٥٢ - قد تجد السلطات المحلية أن من الأيسر الاشراف على بنك أجنبي إذا دخل السوق كفرع مملوك بالكامل للبنك الأصلي بدلا من أن يكون مجرد فرع. والبنوك الفرعية مسموح لها بالانخراط في دائرة أوسع من الخدمات المالية؛ غير أنه يتعين عليها أن تقرض استنادا إلى رسملتها الخاصة. وعلى العكس، فإن الفروع مقيّدة عموما بأنشطة أخذ الودائع والإقراض، ولكنها تستطيع السحب على قاعدة رأسمال البنك الأصلي. وفي البلدان النامية قد يجد المشرفون على البنوك صعوبة في الرقابة على قاعدة رأس مال البنك الأصلي ومن ثم الاعتماد على المشرفين في البلد الأصلي للبنك.
- ٥٣ - Claessens, Demirgüç-Kunt, and Huizinga 2001.
- ٥٤ - كما أوضح Clarke and others (2000) فإنه في خلال ١٩٩٧ تأثرت التكاليف العامة، والربحية، وهوامش الفائدة بأقل تأثر ممكن في البنوك المحلية التي تركز على إقراض المستهلكين وهو مجال لا يزال يتعين على البنوك الأجنبية أن يكون لها فيه تأثير كبير.
- ٥٥ - Barth, Caprio, and Levine 2000.
- ٥٦ - تنزع البنوك الأجنبية في الولايات المتحدة إلى أن تكون أقل كفاءة من البنوك المحلية. انظر DeYoung and Nolle (1996) and Hasan and Hunter (1996).
- (1996). ويقدم Demirgüç-Kunt and Huizinga (1999) أدلة عبر قطرية تبين أن البنوك الأجنبية تكون أقل كفاءة من البنوك المحلية في الاقتصادات الصناعية. غير أن بعض الدراسات، وخاصة تلك التي لم تستخدم الولايات المتحدة كدولة مضيفة، أوضحت أن البنوك الأجنبية لها نفس كفاءة البنوك المحلية انظر مثلا Vander Venet (1996) فيما يتعلق بدخول البنك الأجنبي في بلدان الاتحاد الأوروبي.
- ٥٧ - Demirgüç-Kunt and Huizinga 1999.
- ٥٨ - بشأن الأرجنتين انظر Clarke and others (2000) وفيما يتعلق بكولومبيا انظر Barajas, Salazar, and Steiner (2000) وبشأن هنغاريا انظر Honohan (2000) وفيما يتعلق باليونان والبرتغال انظر Claessens and Jansen (2000)، ويمكن الاطلاع على كل هذه البحوث في (2000)
- ٥٩ - Demirgüç-Kunt and Huizinga 1999; Claessens, Demirgüç-Kunt, and Huizinga 2000.
- ٦٠ - Demirgüç-Kunt, Levine, and Min 1998.
- ٦١ - Goldberg, Dages, and Kinney 2000.
- ٦٢ - أوضح Peek and Rosengren (2000) أن البنوك اليابانية خفضت أنشطتها في الولايات المتحدة نتيجة للكساد الياباني.
- ٦٣ - Clarke and others 2000.
- ٦٤ - World Bank 2001a.
- ٦٥ - World Bank 2001a.
- ٦٦ - انظر على سبيل المثال : World Bank 2001d. p. 75.
- ٦٧ - Fleisig 1996; Bogetic and Fleisig 1997.
- ٦٨ - Fleisig 1996.
- ٦٩ - Fleisig and de la Pena 2001.
- ٧٠ - Bogetic and Fleisig 1997.

- ٣٣ - ذلك يجعله من الأيسر أيضا الحصول على فائض من التمويل من خلال فرض ضرائب مباشرة على القطاع المالي.
- ٣٤ - Clarke and Cull 1999a, 1999b; World Bank 2001a في هنغاريا، حيث بيعت البنوك العامة لمساهمين أجانب، كان هناك نمو كبير في ما بعد الخصخصة في الصرافة بالتجزئة، في كل من أخذ الودائع وإقراض المستهلكين. وثمة أيضا ما يدل على أن المنافسة الأجنبية أرغمت بعض البنوك المحلية على البحث عن مكامن جديدة في الأسواق، مما كان له أيضا آثاره على توزيع الائتمان. وترد بالتفصيل أدلة هنغارية في القسم الخاص بدخول البنك، أدناه.
- ٣٥ - انظر Barch, Caprio, and Levine (2000) and La Porta, Lopez-de-Silanes, and Shleifer (على وشك الصدور) وقد وجد أيضا La Porta, Lopez-de-Silanes, and Shleifer (على وشك الصدور) أنه عند مستويات دخل الفرد المرتفع نسبيا، تقل الآثار السلبية للملكية الدولة وتصبح غير ملموسة، وهذا يرجع بدرجة كبيرة إلى البلدان الأوربية مثل ألمانيا وفرنسا وإيطاليا التي كانت بها مستويات عالية من ملكية الدولة. ولما كانت هذه البلدان قد تمتعت أيضا بمستويات عالية من التنمية المؤسسية العامة، فإنه ليس من المحتمل أن تتكرر نتائجها في البلدان النامية. ويلاحظ أيضا أن النتائج «لاتدل» على أن البنوك الحكومية فاقت في أدائها البنوك الخاصة في البلدان ذات الدخل المرتفع جدا، ولكن بالأحرى لم تكن أسوأ بالمعنى الإحصائي.
- ٣٦ - أخذ وصف تجارب خصخصة البنوك في جمهورية التشيك، وهنغاريا، وبولندا من Bonin and Wachtel (1999).
- ٣٧ - Barth, Caprio, and Levine 2001. (على وشك الصدور)
- ٣٨ - Tello 1984.
- ٣٩ - World Bank 1999a.
- ٤٠ - للاطلاع على الكتابات التي تدور حول التركيز انظر Demsetz, and Strahan (1999); Boyd and Graham (1991, 1998); and Demirgüç-Kunt and Levine (2000)
- ٤١ - Shaffer 1993.
- ٤٢ - Demirgüç-Kunt and Levine 2000.
- ٤٣ - Demirgüç-Kunt and Huizinga 1999.
- ٤٤ - Barth, Caprio, and Levine 2001, (على وشك الصدور) يستند مقياسهم لقيود الدخول على عدد الإجراءات التالية المطلوبة للحصول على الترخيص المصرفي: وضع مشاريع اللوائح؛ خريطة التنظيم المستهدفة؛ إسقاطات مالية للسنوات الثلاث الأولى؛ معلومات مالية عن حاملي الأسهم؛ معلومات عن خلفية/ خبرة المديرين المقبلين، مصادر الأموال التي يتعين استخدامها لرسملة البنك الجديد؛ والتفاضل المقصود للبنك الجديد عن البنوك الأخرى.
- ٤٥ - Barth, Caprio, and Levine 2001, (على وشك الصدور). وكان مؤسره للقيود على دخول الأجانب يستند إلى إجابات على مسح من المنظمات على سؤالين: هل فرضت أية قيود على ملكية البنوك الأجنبية للبنوك المحلية؟ هل فرضت أية قيود على قدرة البنوك الأجنبية على الدخول في صناعة الصرافة المحلية؟
- ٤٦ - Claessens and Klingebiel 2000b.
- ٤٧ - Claessens and Klingebiel 2000b.
- ٤٨ - IMF 2000.
- ٤٩ - روابط الأعمال بين البلد الأم والبلد المضيف تقاس على نحو نموذجي بالتجارة الثنائية بين البلدين أو بتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر من بلد البنوك الأم إلى البلد المضيف. انظر مثلا Goldberg and Saunders (1981); Grosse and Goldberg (1991); and Hultman and McGee (1989).



٧١ - غير أن التقدم التكنولوجي يمكن عموماً أن يؤدي إلى تعقيد بالغ في مواصفات حقوق ملكية الأرض. وكما لاحظ de Soto 1990، فإن إنشاء بند ملكية واضح يعتبر مسألة قانونية، وليس مسألة فنية، يتطلب حلها وضع خرائط مكلفة للأرض وخططاً مساحية، ونزاعات الحدود في بيرو يتم حلها على نحو متزايد بموجب نظام متوازن لسندات الملكية (انظر الفصل الثاني) الذي يرمي إلى عقد اتفاق حول الحدود الطبيعية لكل بلدان الجوار. وقد أدرج هذا الاتفاق في تسجيل سندات الملكية.

٧٢ - يحذر Miller (2000) من توقع أن تحل المكاتب العامة لتسجيل الائتمان محل المكاتب الخاصة كلية لأن أهدافها مختلفة، ويلاحظ Olegario (2000)، مثلاً، أنه على عكس المكاتب الخاصة لتسجيل الائتمان، فإن المكاتب العامة لا تجمع معلومات عن ائتمان التجارة.

٧٣ - Olegario 2000, p. 8. تسير السببية في كلا الاتجاهين. وتكون الحاجة إلى مكاتب التسجيل على أشد ما يمكن في المجتمعات متغيرة الخواص، والمتحركة، في حين أن وجودها يزيد من تسهيل هذه الحركة.

٧٤ - Olegario 2000. ٧٥ - Miller 2000. ٧٦ - Miller 2000. ٧٧ - Miller 2000. ٧٨ - Olegario 2000. ٧٩ - ٨٠ - الجمعية الوطنية لمديري الائتمان (الولايات المتحدة)، رسالة إخبارية، متاحة على (www.nacm.org; Olegario 2000).

## الفصل الخامس

١ - هناك تعريفات كثيرة مختلفة لعبارة governance (التنظيم والإدارة)، والتعريف التالي يظهر في مطبوع «التنظيم والإدارة: تجربة البنك الدولي» وهو: «ترمز عبارة التنظيم والإدارة الجيد إلى رسم سياسة يمكن التكهن بها ومنفتحة ومستتبيرة؛ بيروقراطية تشربت بالروح المهنية؛ إنها ذراع تنفيذية لحكومة خاضعة للمساءلة عن تصرفاتها؛ إنها مجتمع مدني قوى يسهم في الشؤون العامة، والكل يسلكون طبقاً لحكم القانون». (World Bank, 1994a)

٢ - حول موضوع حقوق الملكية والنمو انظر 1995. Knack and Keefer وحول الفساد والنمو انظر (1995) Mauro. ومن الأوراق التي نشرت مؤخراً لمحاولة فك عقدة الآثار العارضة للتنظيم والإدارة على دخل الفرد ورقة Ace-moglu, Johnston, and Robinson (2000) وورقة Kaufmann, Kraay, and Zoido-Lobaton (1999).

٣ - انظر (1997) Barro and (1998) Bruno and Easterly حول التضخم والنمو و Easterly and Rebelo (1993) حول عجوزات الميزانية والنمو. وانظر (1999) Frankel and Romer عن الأدلة بشأن الانفتاح والنمو؛ وانظر (2000) Dollar and Kraay للإطلاع على دراسة عن الروابط بين السياسة التجارية والنمو؛ (1999) Srinivasan and Bhagwati للإطلاع على استعراض لقضايا المنهجية.

٤ - انظر Easterly and Fischer (2000), Tanzi and Davoodi (2000), and Dollar and Kraay (1998) للوقوف على الأدلة بشأن آثار

التضخم والفساد على التوزيع.

٥ - انظر مثلاً Olson (2000) and North and Weingast (1989).

٦ - انظر Alesina and others (1999) and Stein, Talvi and Grisanti (1999). وهؤلاء المؤلفون يؤكدون أيضاً أهمية وجود عملية هادفة للميزانية يتم تنفيذها على مدى السنة المالية. انظر أيضاً Eichengreen Hausmann, and

٧ - Campos and Pradhan 1996.

٨ - Alesina and others 1999.

٩ - Bohn and Inman 1996. وهناك أيضاً أدلة من الولايات في أمريكا

على أن القواعد التي تسعى إلى ضمان الانضباط المالي بفرض حدوداً دستورية على الإنفاق تؤدي إلى تخفيض تكاليف الاقتراض من جانب القطاع العام، في حين أن القواعد التي تحد من فرض الضرائب تؤدي إلى تكاليف أعلى عند الاقتراض (Poterba and Reuben 1999). ويمكن الوقوف في (1997) Poterba على مسح أجرى مؤخراً عن الأدلة التجريبية حول آثار قواعد الميزانية على النتائج المالية مع التركيز على الأدلة المستمدة من الولايات الأمريكية.

١٠ - Persson and Tabellini 2000.

١١ - Shi and Svensson 2000.

١٢ - Keefer 2001.

١٣ - Keefer and Stasavage 2000.

١٤ - النموذج الافتراضي الرئيسي في هذا المجال هو الذي أُعد في (1994) Grossman and Helpman. ويورد Goldberg and Maggi (1991) Goldberger and Maggi (2000) and Gawande and Bandyopadhyay (2000) أدلة تجريبية تؤيد التكهّنات المحددة الواردة في النموذج بشأن أنماط الحماية والقوة السياسية للقطاعات المحمية.

١٥ - Lee and Swagel 1997; Goldberg and Maggi 1999.

١٦ - Grether, de Melo, and Olarreaga. (على وشك الصدور).

١٧ - يسوق Mansfield and Busch (1995) أدلة على أن انتشار

الحواجز غير الجمركية يزداد في البلدان التي لديها أعداد أكبر من الدوائر البرلمانية. ويسوق Mansfield and others (2000) أدلة، وذلك بعد مراعاة المحددات الجغرافية للتجارة، تبين أن أزواجاً من البلدان الديمقراطية يحتفل، وبدرجة كبيرة ملحوظة، أن تاجر الواحدة مع الأخرى. كما تبين Banerji and Ghanem (1997)، مع مراعاة طائفة شتى من العوامل الأخرى، أن التشوهات في التجارة الدولية تنحى إلى أن تكون أعلى درجة في البلدان التي تنسم بمزيد من الحكم المطلق حيث يكون مستوى الخضوع للمساءلة أقل.

١٨ - يمكن الوقوف على دراسة وافية وعلى نماذج نظرية رسمية لهذه الوظائف في (1999, 2000) Bagwell and Staiger. ويلاحظ هذان المؤلفان أيضاً وجود وظيفة ثالثة ذات أهمية نظرية أكبر: هي أن في وسع منظمة التجارة العالمية أن تساعد على تصحيح حالات إخفاق السوق الناشئة متى كانت للسياسات التجارية المحلية آثار سلبية على الرفاه في بلدان أخرى، وذلك على غرار إبراز الرسوم الجمركية التنافسية في نموذج للرسوم الجمركية المثلى. ويورد (1999) Hoekman and Kostecki وصفاً تفصيلياً للهيكل المؤسسي للاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة (الغات) منظمة التجارة العالمية.

١٩ - يوضح Staiger and Tabellini (1999) أنه بموجب جولة طوكيو لعام

١٩٧٤ - ١٩٧٩ الخاصة بمفاوضات الغات أن الإعفاءات من تخفيضات الرسوم الجمركية العامة المتفق عليها عبر الحدود يرجع أن تتم في القطاعات التي تحتاج إلى أقصى درجة من التكيف إزاء منافسة أكبر من الواردات. وهذا نقيص ما يتوقعه المرء إذا ما صادفت الحكومة صعوبة في الالتزام بتحرير التجارة.

٢٠ - Mauro 1995; Kaufmann, Kraay, and Zoido-Lobaton 1999.

٢١ - Shleifer and Vishny 1993.

٢٢ - Wei 2000a, 2000b, 2000c.

- ٤٣ - Baack and Ray 2000.
- ٤٤ - يستشهد Das-Gupta and Mookherjee (1998) بـ ١٥ بلداً أنشأت وكالات للإيرادات مستقلة استقلالاً ذاتياً.
- ٤٥ - يستعرض Andreoni and others (1998) الأدلة التجريبية المحدودة بشأن تأثير «الإنصاف» المتصور على الامتثال للضرائب. ويسوق Taliercio (2000a) أدلة على الصلة الجزئية بين تصورات إنصاف إدارة الضرائب والتصورات الخاصة بمدى تصور وكالة الإيرادات بأن لديها استقلالاً ذاتياً، وذلك باستخدام بيانات مسح تم على مستوى الشركات من أربعة بلدان بأمريكا اللاتينية.
- ٤٦ - يستند هذا البحث إلى (Taliercio (2000b, 2001).
- ٤٧ - الإحصاءات المالية الحكومية لصندوق النقد الدولي، أعداد شتى.
- الأرقام المتعلقة بأنصبة حكومة الولاية من جملة الإنفاق الحكومي تشير إلى حسابات خاصة بميزانية الحكومة المركزية.
- ٤٨ - Hemming, Mates, and potter 1997.
- ٤٩ - Shleifer and Treisman 2000.
- ٥٠ - Zhuravskaya 2000.
- ٥١ - استطاعت أقاليم أخرى أن تحافظ على نمو الإيراد بما يزيد على الهدف المحدد سلفاً. انظر (Ma (1997) للوقوف على تفصيلات. ويورد Wong (1997) تفصيلات بشأن الترتيبات دون الإقليمية.
- ٥٢ - Jin, Qian, and Weingast 1991.
- ٥٣ - يورد Young (2000) دراسة مفصلة لهذا النمط من الحماية المحلية في الصين وآثارها من حيث التنمية الصناعية المشوهة.
- ٥٤ - Shleifer and Treisman (2000, chapter 6).
- ٥٥ - هذه النقطة توسع فيها أيضاً (Blanchard and Shleifer (2000).
- ٥٦ - Huang 1996a, 2001. انظر أيضاً (Huang (1996b للوقوف على دراسة أوسع تفصيلاً لهذه الظاهرة ومناقشة تداعياتها بالنسبة للسيطرة على التضخم في الصين.
- الفصل السادس**
- ١ - Pie 2001, p. 4.
- ٢ - Grote 1999. قبل عقد الثلاثينات من القرن الماضي، كان الرأي الغالب لعلماء القانون الأوروبيين، مثلاً، هو أن الذي يهم بالنسبة للإنصاف لا يتمثل في فحوى القانون، بل في تناسق الإجراءات، وأدى تنفيذ قوانين معاداة السامية من جانب محاكم الرايخ الثالث في ألمانيا إلى تغيير هذا الرأي.
- ٣ - Foley 2000.
- ٤ - Guiso, Sapienza, and Zingales (2000) عن إيطاليا؛ و Hendley (1997) و Johnson, McMillan, and Woodruff عن روسيا؛ و (2000) عن رومانيا وسلوفاكيا؛ و (1999a, 1999b) فيما يتعلق بغييت نام.
- ٥ - Claessens, Djankov, and Klapper 2001.
- ٦ - Banerjee and Duflo 2000.
- ٧ - Dakolias 1996.
- ٨ - Contini 2000; Buscaglia and Dakolias 1996 على التوالي.
- ٩ - Lex Mundi, Harvard University, and the World Bank 2001.
- ١٠ - Garavano and others 2000.
- ١١ - Tyler, Huo, and Lind 19990.
- ٢٣ - Fisman and Svensson 2000.
- ٢٤ - World Bank 2000a.
- ٢٥ - Tanzi and Davoodi 2001.
- ٢٦ - Mauro 1997; Gupta, Davoodi, and Tiongson 2001.
- ٢٧ - Friedman and others 2000.
- ٢٨ - انظر Hellman, Jones, and Kaufmann (2000), World Bank (2000a), and EBRD (2000).
- ٢٩ - Wei 2000c; Treisman 2000; Ades and di Tella 1999. وقد قام Knack and Azfar (2000) بانتقاد النتائج التي توصل إليها Wei (2000c) على أساس أن هناك عدداً من البلدان الصغيرة المنفتحة غير المدرجة في كثير من مقاييس الفساد عبر القطرية، ولكن يرتفع فيها الفساد، وإدراج هذه البلدان ضمن العينة يبطل النتائج التي انتهى إليها. بيد أن Islam and Monte negro (2001) اكتشفا أدلة على وجود علاقة بين الانفتاح والفساد في عينة أكبر من عينة Wei 2000c، وإن كانت أصغر قليلاً من عينة Knack and Azfar (2000).
- ٣٠ - يسوق Gatti (2001) أدلة على أن تشتت الرسوم الجمركية عبر المنتجات يرتبط ارتباطاً إيجابياً بالفساد في العينة الصغيرة من البلدان التي تتوافر بيانات عن تشتت الرسوم الجمركية فيها. ويسوق Islam and Montene gro (2001) أدلة من عينة كبيرة من البلدان الصناعية والنامية توضح أن الرسوم الجمركية الأعلى في المتوسط تقتزن بمزيد من الفساد، وذلك بعد مراعاة طائفة من العوامل.
- ٣١ - Djankov and others (على وشك الصدور).
- ٣٢ - للوقوف على مزيد من الدلائل المنهجية انظر أيضاً Kaufmann and Wei (1999) and Svensson (1999).
- ٣٣ - اكتشف Van Rijckeghem and Weder (1997) دليل عن وجود تأثير سلبي للمرتبات على تصورات الفساد. غير أن، Rauch and Evans (2000), Tresiman (2000), and Swamy and others (2001) لا يرون دليلاً لهذا.
- ٣٤ - انظر World Bank (2000a) للوقوف على بحث مفصل عن خيارات السياسة المختلفة بالنسبة لبلدان لديها درجات مختلفة، ضئيلة الشأن أو كبيرة من الفساد.
- ٣٥ - Di Tella and Shargrotsky 2000.
- ٣٦ - يرى Fisman and Gatti (على وشك الصدور) أن الحصة الأكبر من الإنفاق الحكومي دون الوطني من جملة الإنفاق، إنما تقتزن بدرجة كبيرة بتصورات أقل للفساد. كما يوضحان أن النتائج التي توصل إليها من قبل Treis-man (2000)، وهي أن الدول الاتحادية لديها على ما يبدو قدراً أكبر من الفساد مبعثه إغفال البحث للسكان كمتغير تفسيري. فالبلدان المزدحمة بالسكان هي على الأرجح دول اتحادية، والتصور عن البلدان المزدحمة بالسكان في العينة من البلدان التي درسها المؤلفان يميل للاعتقاد بأن لديها قدراً أكبر من الفساد.
- ٣٧ - Azfar, Kahkonen, and Meagher 2001.
- ٣٨ - Persson, Tabellini, and Trebbi, 2000. ويقدم Rose-Ackerman (2001) دراسة نظرية مستفيضة عن الكيفية التي تؤثر بها الاختلافات في هيكل المؤسسات الديمقراطية في الحوافز التي تدفع الساسة على الانغماس في ممارسات فاسدة.
- ٣٩ - Djankov, McLiesh, Nenova, and Shleifer 2001.
- ٤٠ - Azfar, Kahkonen, and Meagher 2001.
- ٤١ - Khemani 2001.
- ٤٢ - يمكن الاهتداء إلى ملخص لمشروع كامبو إلياس في Gonzalez de Asis (2000).



- ٤٠ - World Bank (2000c). يقاس الرفاه هنا كمحصلة لما يحققه المستهلكون في صافي مكاسب الكفاءة نتيجة لانخفاض الأسعار، والمكاسب الناتجة عن التخلص من تبديد الموارد، الذي ينبع من التنظيمات، والمكاسب الناتجة عن الحصول على خدمات تقدمها شركات أجنبية ذات كفاءة وليس من شركات محلية أعلى تكلفة.
- ٤١ - Konan and Maskus 1999.
- ٤٢ - غالبية البحوث عن حقوق الملكية الفكرية تركز على براءات الاختراع، كما يركز عليها هذا القسم.
- ٤٣ - Mansfield 1986.
- ٤٤ - Braga and others 2000, UNDP 1999.
- ٤٥ - توجد مناقشة تفصيلية للشواهد التجريبية في World Bank (1999h).
- ٤٦ - Maskus and Penubarti (1995) and Smith (2000).
- ٤٧ - Maskus 2000.
- ٤٨ - Maskus 2000.
- ٤٩ - مجموعة من قائمة الممثل التجاري للولايات المتحدة للاتفاقيات التجارية ١٩٨٨.

### الفصل الثامن

- ١ - رغم أن بعض المؤسسات تقدم تأميناً أو ضماناً لهذه الأنواع من المخاطر، إلا أن تكلفة الضمان قد تكون عالية إلى درجة تثبط الاستثمار.
- ٢ - قد ينشأ هذا الموقف - على سبيل المثال - في بلدان يكون فيها مستوى الفقر مرتفعاً للغاية، ولا يمكن فيها هيكلة أسعار المستخدمين بما يمكن من جعل الخدمات في متناول الكثيرين، أو حيث تكون المخاطر السياسية مرتفعة للغاية ويكون التأمين ضد هذه المخاطر إما غير متاح أو باهظ التكلفة.
- ٣ - من التفسيرات المطروحة أن أهم عامل هنا يتمثل في وضع كل من حقوق الرقابة المتبقية وحقوق التدفق النقدي المتبقية في أيدي المساهمين من القطاع الخاص - Boycko, Shleifer, and Vishny 1992, 1993; Sappington and Stiglitz (1990) وهناك تفسير آخر مفاده أن الخصخصة تمثل وسيلة بالنسبة للحكومة لحرمان نفسها من المعلومات الخاصة بشأن تكلفة المؤسسات التي قد تكون ضرورية لتسهيل التدخل وتقديم الدعم الحكومي. (Schmidt 1996b; Shirley and Walsh 2000).
- ٤ - Shirley and Walsh 2000.
- ٥ - Bradburd 1992.
- ٦ - يلاحظ Noll (1999, p. 31) أيضاً في كتابه أن «الهيئات التنظيمية يحتمل أن تبدى قدراً كبيراً من وفورات الحجم ... وبذلك، تكون أعباء التنظيم أعلى بالنسبة للرفاه المهدد في العملية التنظيمية في بلد نام صغير».
- ٧ - وزارة العدل الأمريكية ١٩٨٦: Untiet 1987.
- ٨ - "International Energy Outlook 1999-Natural Gas," U.S. Department of Energy, Energy Information Administration; Quirno, "Latin America in the Pipeline," Worldlink, March 17, 2000.
- ٩ - Briceno 2001.
- ١٠ - يحاج Noll (1999) بأن تطور تكنولوجيات الاتصالات الخلوية (المحمولة) واللاسلكية أدى إلى وضع لم تعد عليه الاتصالات التليفونية المحلية، التي كانت تعتبر منذ فترة عنق الزجاجة في الاحتكار الطبيعي لقطاع التليفونات، تخضع لظروف تكلفة الاحتكار الطبيعي.
- ١١ - Brennan 1987, 1995.
- ١٢ - U.S. Federal Energy Regulatory Commission 1999.

- ١٦ - تم التوصل إلى ارتباط إحصائي قدره ٠.٧٣، بين المناخ التنظيمي المقيد في سوق المنتجات والسياسات المقيدة بشأن حماية العمالة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي انظر. OECD (2000b).
- ١٧ - انظر Stewart (1990) لدراسة عن المملكة المتحدة و Duca (1998) لدراسة عن الولايات المتحدة.
- ١٨ - Baily and others 1998.
- ١٩ - أجرى de Soto (1990) أبحاثاً رائدة في هذا المجال.
- ٢٠ - Djankov and others 2000.
- ٢١ - Hoekman and others (2001) بناء على بيانات عن الرقابة علي الدخول من Djankov and others (2000).
- ٢٢ - انظر Schneider and Enste (2000) لمراجعة الكتابات التي تتناول هذه القضية وقد توصل Johnson, Kaufmann, and Zoido-Lobaton (1998) إلى أدلة على أن التنظيمات الاقتصادية العامة تزيد حجم الاقتصاد غير الرسمي في ٤٩ بلداً في أمريكا اللاتينية، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ودول الاتحاد السوفيتي السابق. ووجد Loayza (1997) ما يدل على أن قيود سوق العمل تزيد حجم الاقتصاد غير الرسمي في ١٤ بلداً في أمريكا اللاتينية.
- ٢٣ - Schneider and Enste 2000.
- ٢٤ - المناقشة الواردة في هذه الفقرة مأخوذة من Graham and Richardson (1997).
- ٢٥ - Graham and Richardson 1997, p. 342.
- ٢٦ - هذا المؤشر مبني على ردود ٣٦٧٨ مديراً على سؤال ورد بالمسح عن الدرجة التي «تمنع بها قوانين المنافسة، المنافسة غير الشريفة في بلدكم».
- ٢٧ - Guash and Rajapatirana (1998, p. 19).
- ٢٨ - انظر مثلاً Dixit (1998); Harrison (1994, 1996; Krishna and Tybout, de Melo, and Corbo (1998); Roberts and Tybout (1996; Tybout, de Melo, and Corbo (1991); and Tybout and Westbrook (1995).
- ٢٩ - Baily and Gersbach 1995.
- ٣٠ - Hoekman and others 2001.
- ٣١ - للشواهد التجريبية انظر مثلاً Edwards (1997); Frankel and Romer (1999); Harrison and Hanson (1999); and Sachs and Warner (1995).
- ٣٢ - انظر مثلاً Dollar and Kraay (2000) and Ravallion (2000).
- ٣٣ - World Bank 2000e.
- ٣٤ - تتناول دراسة World Bank 2000e أيضاً مزايا تحرير التجارة وأثارها الأخرى مثل «التكتيل» - وهو تركز أنشطة الأعمال في مواقع قليلة - وهو ما يؤدي إلى زيادة الإنتاجية.
- ٣٥ - تسمح الاتفاقية العامة للتعريف والتجارة (الجات) للدول باستخدام مكافحة الإغراق من جانب واحد بغرض الحماية المؤقتة من الواردات. وتسمح قواعد الجات ومنظمة التجارة العالمية بفرض رسوم لمكافحة الإغراق في حالة وجود كل من الإغراق (عندما يكون سعر تصدير سلعة ما أقل من سعر السوق في بلد المصدر، أو أقل من سعر التصدير في سوق ثالثة، أو أقل من تكلفة الإنتاج في البلد المصدر) والضرر المادي (مثل تخفيض الإنتاج الذي يفضي إلى فقد الوظائف).
- ٣٦ - العرض الوارد هنا مستقى في معظمه من Wilson (2001).
- ٣٧ - لمعالجة تفصيلية لهذه القضية انظر. World Bank (2000h).
- ٣٨ - Hoekman and Messerlin 1999.
- ٣٩ - مناقشة منافع تحرير الخدمات وإرادة أيضاً في World Bank (2000h).



المرافق التقليدية، مع تطبيق معايير أعلى بشكل تصاعدي على المستهلكين الأكثر ترفا المربوطين بخدمات الشبكة»  
Baker and Tremolet 2000a. - ٤٠  
Brook 1999. - ٤١ Komives and Brook Cowen 1999. - ٤١  
and others 2001.  
Solo and Snell 1998 - ٤٢ واردة نصا في 2001 Brook and others  
Thompson 2001. - ٤٣  
Ehrhardt and Burdon 1999 - ٤٤ واردة نصا في Brook and others  
2001.  
Baker and Tremolet 200b - ٤٥ واردة نصا في Brook and others  
2001.  
Brooke and others 2001. - ٤٦  
Estache, Foster, and Wodon 2000, p. 39 - ٤٧  
Lovei and others 2000. - ٤٨  
Estache, Romero, and Strong 2000, pp. 29, 39. - ٤٩  
Armstrong and Rees 2000. - ٥٠  
Brook and others 2001. - ٥١

### الفصل التاسع

١ - Light 1972; Acheson 1994; Fukuyama 1995 على التوالي.  
٢ - Fehr and Gächter (2000, p. 166) يعرفان العرف الاجتماعي بأنه (١) التناقص السلوكي أى أنه (٢) يقوم على اعتقاد مشترك اجتماعيا يحدد كيف يتعين على الفرد التصرف، مما يستتبع (٣) التنفيذ للسلوك المحدد بعقوبات اجتماعية غير رسمية.  
٣ - انظر على سبيل المثال Alm, Jackson, and McKee (1993); Alm, McClelland, and William Schulze (1999); and Erard and Feinstein 1994.  
٤ - هذه المناقشة مماثلة في الجوهر لتلك الواردة في (2000) Manski، التي تميز بين التفاعلات الأهلية، السياقية، والمتراطة بين الفرد والجماعة.  
٥ - انظر، على سبيل المثال، Levin and Satarov (2000).  
٦ - هذه النقطة عكستها جزئيا الكتابات المتزايدة عن رأس المال الاجتماعي، ونوقشت، على سبيل المثال، في تقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠١/٢٠٠٠، الفصل السابع.  
٧ - تصبح أهمية تلك الشبكات أكثر وضوحا عند ملاحظة ممارسات العمل طبقا للقواعد» كأحد أشكال معارضة العمال.  
٨ - للاطلاع على نموذج نظري، انظر. (1999) Prescott and Townsend  
٩ - يفحص (1995) Fukuyama، (1996) Fafchamps قضية الثقة في سياق الاقتصاد بأسره.  
١٠ - Moore 1999.  
١١ - يرى Chamlee-Wright (1998) أن نساء غرب أفريقيا لديهن ثقافة مميزة عن الرجال، تقوم بدور آلية الثقة. ويجد Burger, Collier, and Gunning (1996) أن الأسر التي يرأسها الذكور وتلك التي ترأسها الإناث في كينيا لا تتبنى التجديدات إلا من البيوت التي يرأسها نفس الجنس.  
١٢ - Hayami and Kawagoe 1993.  
١٣ - يعرف Greif (1994, 1997b) التنفيذ غير الرسمي على أنه تنفيذ ذاتي عندما يكون معلوما أن الأفراد المتفاعلين سوف يقومون بالأعمال التي ينتظر منهم القيام بها، بالرغم من عدم وجود آليات رسمية لتنفيذ العقود.  
١٤ - يناقش Greif (1997b) التنفيذ من جانب «طرف أول» (فرد)، و «طرف ثان» (شريك في العمل)، و «طرف ثالث» (وسيط خارجي أو دولة).

OECD 2001. - ١٣  
Pittman 1999. يرى Newbery (1994) أن تكاليف النقل بعيد المدى في المملكة المتحدة قد يكون أقرب إلى ١٠ في المائة من التكلفة الإجمالية.  
Klein and Irwin 1996. - ١٥  
١٦ - يرى Kessides and Willig (2001, p. 5) أن «الفصل يحتمل أن يكون رأيا مغريا بوجه خاص عندما يسمح حجم السوق لكيانات كثيرة بالعمل في سوق المنتجات النهائية، وتوفير منافسة نشيطة ومحتملة لكل منها»  
١٧ - يخلص (1997, p. 128) Spiller and Cardilli إلى أنه «بمجرد ضمان الحق في التوصيل المشترك، فإن الاتصالات السلكية واللاسلكية المحلية تشكل احتكارا طبيعيا حسب التعريف التقليدي»  
١٨ - Spiller and Cardilli 1997; Wellenius 1997.  
١٩ - Spiller and Cardilli 1997.  
٢٠ - Armstrong and Vickers 1996; EBRD 1996.  
٢١ - Klein and Irwin 1996.  
٢٢ - Garcia de Alba 2000; Pittman 2000.  
٢٣ - يلاحظ Stern and Davis (1998, p. 453) أن شواغل مثل هذه «لا بد من أن تكون أكبر في البلدان قليلة الخبرة في التنظيم - التي تشمل اقتصاديات وسط وشرق أوروبا. ومن الواضح أن تجميع ومتابعة وإنفاذ شروط التوجيه [الخاص بتحرير الكهرباء في الاتحاد الأوروبي] على المرافق العاملة المتكاملة والقوية لا يحتمل أن يكون مهمة سهلة أو قليلة المطالب»  
٢٤ - انظر تقرير عن التنمية في العالم ١٩٩٤، حيث يرد عرض حول امكانية الفصل الرأسى في مختلف قطاعات البنية الأساسية.  
٢٥ - Guasch 2000, chap. 11.  
٢٦ - Kerf and Garadin 2000, pp. 27-77.  
٢٧ - Brook and others 2001.  
٢٨ - Estache, Romero, and Strong 2000, p. 21.  
٢٩ - Aubert and laffont 2000.  
٣٠ - Newbery 2000.  
٣١ - على سبيل المثال، فإنه من الشائع بالنسبة لمؤسسات البنية الأساسية أن تستند إلى العوامل الفنية أو البيئية أو تلك المتعلقة بالسلامة في مناقشة التغييرات في اللوائح الاقتصادية.  
٣٢ - بالنسبة لشيلي، انظر Kerf 2000؛ وبالنسبة لأنجولا والفلبين، انظر Brook 1997.  
٣٣ - Estache 1997.  
٣٤ - Ordovery, Pittman, and Clyde 1994.  
٣٥ - حيث إن إقليم أمريكا اللاتينية كان في طليعة البلدان التي قامت بإصلاحات في البنية الأساسية، فهو يعتبر كذلك الإقليم الوحيد الذي يتوافر عنه تحليل منهجي نسبيا لأثر هذه الإصلاحات.  
٣٦ - Estache Gómez-Lobo, and Leipziger 2000.  
٣٧ - Komives and Brook Cowen 1999, cited in Brook and others 2001.  
٣٨ - Estache, Gómez-Lobo, and Leipziger 2000.  
٣٩ - يرى Baker and Tremolet (2000c) أن الحكومات إما أن تسمح بتقديم خدمة أقل نوعية من جانب شركات توريد بديلة أو تسمح حينها يكون ذلك ممكنا - للمورد الرئيسي أن يعرض قائمة بفئات الخدمة مميزة حسب نوعيتها وسعرها. ويحتاج Brook and others (2001, p. 9) بأن «المعايير الدنيا المربوطة بشواغل الصحة والسلامة الأساسية قد تكون ملائمة في مناطق لا تخدمها

- ٦ - Djankov, McLiesh, and others 2001, Stapenhurst 2000.
- ٧ - Demsetz and Lehn 1985.
- ٨ - Djankov, McLiesh, and others 2001.
- ٩ - Coase 1959.
- ١٠ - هذا طبقاً لإدارة المحطة الخاصة.
- ١١ - Stapenhurst 2000.
- ١٢ - Nelson 1999a.
- ١٣ - تعين الحكومة الاتحادية ٩ أعضاء في المجلس المكون من ٢٩ عضواً، وتعين الأحزاب السياسية ٦ أعضاء، ويعين كل من الولايات الاتحادية التسع عضواً واحداً، ويعين مجلس المشاهدين والمستمعين ٦ أعضاء، ويعين الموظفون ٥ ممثلين.
- ١٤ - يمكن أن يتعرض الاستقلال الذاتي لوسائل الإعلام الخاصة أيضاً للتآكل، مثلاً من خلال التنظيمات أو الترتيبات المالية المقيدة لوسائل الإعلام. وقد تمت مناقشة ذلك في الأقسام التالية.
- ١٥ - Heo, Uhm, and Chang 2000, Webster 1992.
- ١٦ - Inter-American Press Association press Laws Database: www.sipiapa.org.
- ١٧ - Harcourt and Verhulst 1998.
- ١٨ - Walden 2000.
- ١٩ - على العكس من ذلك، يمكن لنظام تشهير فعال أن يحد من المضايقة بالتشجيع على حل النزاعات من خلال المحاكم بدلاً من حلها من خلال الإرهاب والجريمة.
- ٢٠ - Article 19, International Center against Censorship 1993; Walden 2000.
- ٢١ - Walden 2000.
- ٢٢ - Harcourt and Verhulst 1998.
- ٢٣ - دراسة وسائل الإعلام لمفوض مجلس دول بحر البلطيق مايو ٢٠٠٠.
- ٢٤ - McKinsey & Company 1999.
- ٢٥ - يتم تحديد احتكارات الدولة على أنها حالات تتجاوز فيها الحصة من السوق الخاضعة لسيطرة الدولة ٧٥ في المائة.
- ٢٦ - Harcourt 1998.
- ٢٧ - Harcourt and Verhulst 1998.
- ٢٨ - Philippine Center for Investigative Journalists and South East Asian Press Alliance, in Chongkittavorn 2001.
- ٢٩ - محسوبة من، Banisar 2000.
- ٣٠ - World Bank 2001b.
- ٣١ - Stapenhurst 2000.
- ٣٢ - Besley and Burgess 2000.
- ٣٣ - Article 19, International Center against Censorship 1993.
- ٣٤ - Nelson 1999b.
- ١٥ - Fafchamps and Minten 2000.
- ١٦ - Isa 1995.
- ١٧ - Ensminger 1994.
- ١٨ - Shipton 1994.
- ١٩ - Fukuyama 1995.
- ٢٠ - Gambetta 1993.
- ٢١ - Platteau 2000.
- ٢٢ - Platteau 2000.
- ٢٣ - Fafchamps 1996.
- ٢٤ - Drijver and Van Zorge 1995. واردة نصاً في Platteau 2000.
- ٢٥ - Melard, Platteau, and Wotongoka 1998، واردة نصاً في Platteau 2000.
- ٢٦ - هناك مثال آخر هو وفن نفوذ الطائفة في تحديد التجمعات والمعاملات الاقتصادية والتجارية في المدن الهندية. كما أنها أقل أهمية لدى الطبقات الاقتصادية العليا من المجتمع عنها لدى المجموعات الأكثر فقراً - خاصة لأن أولئك الذين في الطبقات العليا لديهم فرصة أكبر للوصول إلى المؤسسات الرسمية وتشكيل الجماعة والعلاقة عبر خطوط انقسام الطوائف. ويقال إن ذلك هو الأمر خاصة في المدن الهندية الأكبر، حيث تتفق المجموعات السكنية مع المهن والدخول أكثر منها مع الطوائف. (Beteille 1997).
- ٢٧ - على سبيل المثال، عندما تم التشدد في سوق العمل الأمريكية خلال الحرب العالمية الثانية، حاولت شبكة فيلا دلفيا للنقل السريع استئجار السود. إلا أنها مُنعت من القيام بذلك، نتيجة الإضراب الناجح الذي قام به عمال النقل البيض. (Arrow 1998).
- ٢٨ - Darity and Mason 1998.
- ٢٩ - في ظل غياب مثل هذه الآليات التي تسد الفجوات، فإن التنوع العرقي قد يرتبط بنتائج غير مرغوب فيها، وعلى سبيل المثال، وجدت دراسة لأفريقيا جنوب الصحراء، أن التجزئة العرقية العالية أوضحت جزءاً مهماً من معظم العوامل التي تؤدي إلى إبطاء النمو الاقتصادي (Easterly and Levine 1997).
- ٣٠ - Banerjee, Besley, and Guinnane 1994.
- ٣١ - Hayami and Kawagoe 1993.

### الفصل العاشر

- ١ - ظهرت الصحف في سويسرا (١٦١٠)، هولندا (١٦١٦)، إنجلترا (١٦٢١)، فرنسا (١٦٣١) - إيطاليا (١٦٣٦)، بولندا (١٦٦١).
- ٢ - Shepherd and Schalke 1995.
- ٣ - Galda and Searle 1980.
- ٤ - Chaudhury and Hammer 2001; Thomas, Strauss, and henriques 1991.
- ٥ - Byram, Kaute, and Matenge 1980.

- ica and Caribbean Region: An Economic Analysis and Empirical Evidence.”
- Hegarty, John. “World Development Report 2002 Background Note on Accounting Reforms.”
- Hoekman, Bernard, Hiau Looi Kee, and Marcelo Olarreaga. “Markups, Entry Regulation and Trade: Does Country Size Matter?”
- Hudes, Karen. “Holding Courts Accountable.”
- Islam, Roumeen, and Claudio E. Montenegro. “The Determinants of the Quality of Institutions: A Study in a Cross Section of Countries.”
- Keinan, Yoram. “The Evolution of Secured Transactions.”
- Kessides, Ioannis, and Robert Willig. 2001. “Network Access Pricing Rules for Developing and Transition Economies.”
- Klapper, Leora. “Bankruptcy around the World: Explanations of its Relative Use.”
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. “Guarantees of Freedom.”
- Lerman, Zvi. “Comparative Institutional Evolution: Rural Land Reform in the ECA Region.”
- Levenstein, Margaret, and Valerie Suslow. “Private International Cartels and Their Effect on Developing Countries.”
- Lex Mundi, Harvard University, and The World Bank. “Judicial Project.”
- McLiesh, Caralee. “Technology and Innovation in Agriculture.”
- McLiesh, Caralee, and Keith Maskus. “Competition, Innovation and Intellectual Property Rights in Developing Countries: A Review.”
- Messick, Richard E. “The Origins and Development of Courts.”
- Olegario, Rowena. “Credit-Reporting Agencies: Their Historical Roots, Current Status, and Role in Market Development.”
- Pistor, Katharina, Yoram Keinan, Jan Kleinheisterkamp, and Mark West. “The Evolution of Corporate Law.”
- Pittman, Russell. “Vertical Restructuring of the Infrastructure Sectors of Transition Economies.”
- Prosterman, Roy, Brian Schwarzwald, and Tim Hanstad. “Reforming China’s Rural Land System.”
- Rajan, Raghuram G., and Luigi Zingales. “The Great Reversals: The Politics of Financial Development in the 20th Century.”
- Soludo, Charles. “Comparative Institutional Development: Lessons from Rural Land Markets in Africa.”
- Wilson, John S. “Standards, Regulation, and Trade: Recommendations for Reforms from a Development Perspective.”
- Armstrong, Mark, and Ray Rees. “Pricing Policies in the Infrastructure Sectors.”
- Aubert, Cecile, and Jean-Jacques Laffont. “Multiregulation in Developing Countries.”
- Banerji, Arup. “Which Countries Can Afford Poverty-Eliminating Transfers? A Notional Framework for Policymakers.”
- Bernstein, Lisa. “The Potential Role of Private Legal Systems in the Revival of the of Trade in Transition Economies.”
- Besley, Timothy J, Sanjay Jain, and Charalambos Tsangarides. “Household Participation in Formal and Informal Institutions in Rural Credit Markets in Developing Countries.”
- Bonin, John, and István Abel. “Retail Banking in Hungary: A Foreign Affair?”
- Botero, Juan, Florencio Lopez-de-Silanes, Rafael La Porta, Andrei Shleifer, and Aleksandr Volokh. “Judicial Reform.”
- Briceno Garmendia, Cecilia. “General Behavior of Electricity End-User Prices.”
- Brook, Penelope, Warrick Smith, Nicola Tynan, and Timothy Irwin. “Improving Access to Infrastructure Services by Low-Income Households: Institutional and Policy Responses.”
- Carlin, Wendy, and Paul Seabright. “The Importance of Competition in Developing Countries for Productivity and Innovation.”
- Chaudhury, Nazmul, and Arup Banerji. “Agricultural Marketing Institutions.”
- Deiningner, Klaus. “Land Policy and Its Impact on Competition and Functioning of Factor Markets: Conceptual Issues and Empirical Evidence.”
- Demirgüç-Kunt, Asli and Vojislav Maksimovic. “Firms as Financial Intermediaries: Evidence from Trade Credit Data.”
- Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. “Regulation of Entry.”
- Djankov, Simeon, Caralee McLiesh, Tatiana Nenova, and Andrei Shleifer. “Who Owns the Media?”
- Finnegan, David. “The Creation and Operation of the Tanzania’s Commercial Court.”
- Fleisig, Heywood, and Nuria de la Pena. “Design of Collateral Law and Institutions: Their Impact on Credit Allocation and Growth in Developing Economies.”
- Guasch, Jorge Luis, Anastassia V. Kartacheva, and Lucia Quesada. “Concessions Contracts Renegotiations in Latin Amer-

## مراجع

- Rates of Return to Agricultural R&D*. IFPRI Research Report 113. International Food Policy Research Institute. Washington, D.C.
- Alston, Lee, Gary Libecap, and Robert Schneider. 1995. "Property Rights and The Preconditions For Markets: The Case of the Amazon Frontier." *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 151(1):89-111.
- . 1996. "The Determinants And Impact of Property Rights: Land Titles on the Brazilian Frontier." *Journal of Law, Economics and Organization* 12(1):25-61.
- Anderson, M., and M. W. Rosenberg. 1990. "Ontario's Under-served Area Program Revisited: An Indirect Analysis." *Social Science and Medicine* 30(1):35-44.
- Andre, Catherine, and Jean-Paul Platteau. 1998. "Land Relations under Unbearable Stress: Rwanda Caught in the Malthusian Trap." *Journal of Economic Behavior and Organization* 34(1): 1-47.
- Andreoni, James, Brian Erard, and Jonathan Feinstein. 1998. "Tax Compliance." *Journal of Economic Literature* 36(2): 818-860.
- Armstrong, Mark, and John Vickers. 1996. "Regulatory Reform in Telecommunications in Central and Eastern Europe." *Economics of Transition* 4:295-318.
- Arrow, Kenneth. 1998. "What Has Economics to Say About Racial Discrimination?" *Journal of Economic Perspectives* 12(2):91-100.
- Article 19, International Centre against Censorship. 1993. *Press Law and Practice: A Comparative Study of Press Freedom in European and other Democracies*, Report published by Article 19 for the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, London.
- Austin, Gareth. 1993. "Indigenous Credit Institutions in West Africa, 1750-1960." in Austin Gareth and Kaoru Sugihara (eds.) *Indigenous Credit Institutions in West Africa*, New York: St. Martin's Press.
- Austin, Gareth, and Kaoru Sugihara, eds. 1993. *Local Suppliers of Credit in the Third World, 1750-1960*. New York: St. Martin's Press.
- Azfar, Omar, Satu Kahkonen, and Patrick Meagher. 2001. "Conditions for Effective Decentralized Governance: A Synthesis of Research Findings." University of Maryland. Processed.
- Baack, B. D., and E. J. Ray. 1983. "The Political Economy of Tariff Policy: A Case Study of the United States." *Explorations in Economic History* 20:73-93.
- Bagehot, Walter. 1873. *Lombard Street*. Homewood, IL: Richard D. Irwin, (1873) 1962 Edition.
- Bagwell, Kyle, and Robert W. Staiger. 1999. "An Economic Theory of GATT." *American Economic Review* 89(1): 215-248.
- . 2000. "GATT-Think." National Bureau of Economic Research Working Paper No. 8005. Cambridge, Massachusetts.
- Baily, Martin Neil, and Hans Gersbach. 1995. "Efficiency in Manufacturing and the Need for Global Competition." *Brookings Papers on Economic Activity* Microeconomics 1995: 307-47.
- Baily, Martin Neil, Eric Zitzewitz, Barry Bosworth, and Larry E. Westphal. 1998. "Extending the East Asia Miracle: Micro-
- The word *processed* describes informally reproduced works that may not be commonly available through libraries.
- Ablo, Emmanuel, and Ritva Reinikka. 1998. "Do Budgets Really Matter?: Evidence for Public Spending on Education and Health in Uganda." Policy Research Working Paper No. 1926. World Bank, Washington, D.C.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson. 2000. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation." National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 7771. Cambridge, Massachusetts. Available on-line at <http://www.nber.org/papers/w7771>.
- Acheson, James. 1994. "Transactions Cost and Business Strategies in a Mexican Indian Pueblo." in James M. Acheson (ed.) *Anthropology and Institutional Economics*. Lanham, Maryland: University Press of America.
- Adams, Dale W. 1995. "From Agricultural Credit to Rural Finance." *Quarterly Journal of International Agriculture* 34(2): 109-120.
- Adegbite, Mudasiru Aderemi. 1997. "The Credit Delivery Methods in the Rural Areas of the Nigerian Economy and Implications for Labour Productivity and Human Welfare (1970-1995)." Paper presented at the Tenth World Productivity Congress, World Confederation of Productivity Science, School of Industrial Engineering, Universidad Del Mar. Santiago de Chile.
- Ades, Alberto, and Rafael di Tella. 1999. "Rents, Competition, and Corruption." *American Economic Review* 89(4): 982-993.
- Aghion, Philippe, Mathias Dewatripont, and Patrick Rey. 1999. "Competition, Financial Discipline and Growth." *Review of Economic Studies* 66(4):825-852.
- Alesina, Alberto, Reza Baqir, and William Easterly. 1999. "Public Goods and Ethnic Divisions." *Quarterly Journal of Economics* 114(4):1243-84.
- Alesina, Alberto, Roberto Perotti, and José Tavares. 1998. "The Political Economy of Fiscal Adjustments." *Brookings Papers on Economic Activity* 1:197-266.
- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes, and Ernesto Stein. 1999. "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America." *Journal of Development Economics* 59(2):253-73.
- Alm, James, Betty R. Jackson, and Michael McKee. 1993. "Fiscal Exchange, Collective Decision Institutions, and Tax Compliance." *Journal of Economic Behavior and Organization* 22: 285-303.
- Alm, James, Gary McClelland, and William Schulze. 1999. "Changing the Social Norm of Tax Compliance by Voting." *Kyklos* 52(2):141-171.
- Alston, Julian, Philip Pardey, and Johannes Roseboom. 1998. "Financing Agricultural Research: International Investment Patterns and Policy Perspectives." *World Development* 26(6):1057-71.
- Alston, Julian, Connie Chan-Kang, Michele C. Marra, Philip G. Pardey, and T. J. Wyatt. 2000. *A Meta-Analysis of*



- Forthcoming in Mishkin, Frederic (ed.) *Prudential Regulation and Supervision: What Works and What Doesn't*. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Beaumol, William J., John C. Panzar, and Robert D. Willig, with contributions by Elizabeth E. Bailey, Dietrich Fischer and Herman C. Quirmbach. 1982. *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Bebchuk, Lucian. 1999. "A Rent-Protection Theory of Corporate Ownership and Control" National Bureau of Economic Research Working Paper No. 7203. Cambridge, Massachusetts.
- Beck, Thorsten; Asli Demirgüç-Kunt, and Ross Levine. 2000a. "A New Database on Financial Development and Structure." *World Bank Economic Review* 14(3):597-605.
- . 2000b. "Law, Politics, and Finance." World Bank. Processed.
- Beck, Thorsten; Ross Levine, and Norman Loayza. 2000. "Finance and the Sources of Growth." *Journal of Financial Economics* 58(1-2):261-300.
- Beck, Thorsten, Mattias Lundberg, and Giovanni Majnoni. 2000. "Financial Development and Economic Volatility: Does Finance Dampen or Magnify Shocks?" World Bank. Processed.
- Bell, Clive, T. N. Srinivasan, and Christopher Udry. 1997. "Rationing, Spillover, and Interlinking in Credit Markets: The Case of Rural Punjab." *Oxford Economic Papers* 49:557-585.
- Berger, Allen N., Rebecca S. Demsetz, and Philip E. Strahan. 1999. "The Consolidation of the Financial Services Industry: Causes, Consequences, and Implications for the Future." *Journal of Banking and Finance* 23(2-4):135-94.
- Berkowitz, Jeremy, and Michelle White. 2000. "Bankruptcy and Small Firms' Access to Credit." Department of Economics, University of Michigan, Ann Arbor, Michigan. Processed.
- Bermudes, Sergio. 1999. "Administration of Civil Justice in Brazil." in Adrian A.S. Zuckerman *Civil Justice in Crisis: Comparative Perspectives of Civil Procedure*.
- Bernstein, Lisa. 1999. "The Questionable Empirical Basis of Article 2's Incorporation Strategy: A Preliminary Study." *The University of Chicago Law Review* 66(3): 710-780.
- . 2000. "The Potential Role of Private Legal Systems in the Revival of Trade in Transition Economies." The University of Chicago. Processed.
- Besley, Timothy, and Robin Burgess. 2000. "The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India." Working Paper, Department of Economics, London School of Economics, November.
- Beteille, Andre. 1997. "Caste in Contemporary India," in Chris J. Fuller (ed.) *Caste Today*. Delhi: Oxford University Press.
- Bhagat, Sanjai, and Bernard Black. 1999. "The Uncertain Relationship Between Board Composition and Firm Performance." *Business Law* Vol. 54:921-963.
- Bhide, Amar. 1993. "The Hidden Costs of Stock Market Liquidity." *Journal of Financial Economics* 34(1):1-51.
- Bigsten, Arne, Paul Collier, Stefab Dercon, Bernard Gauthier, A. Isaksson, Abena Oduro, Remco Oostendorp, Cathy Patillo, Måns Söderbom, M. Sylvain, Francis Teal, and Albert economic Evidence from Korea." *Brookings Papers on Economic Activity*. Microeconomics 1998: 249-73.
- Baker, W., and S. Tremolet. 2000a. "Micro Infrastructure: Regulators Must Take Small Operators Seriously." World Bank Private Sector Note 220, October 2000. World Bank, Washington, D.C. Available on-line at: [www.worldbank.org/html/fpd/notes](http://www.worldbank.org/html/fpd/notes).
- . 2000b. "Regulation of Quality of Infrastructure Services in Developing Countries." Paper presented at conference, "Infrastructure for Development: Private Solutions and the Poor," PPIAF, DFID, and World Bank, London.
- . 2000c. "Utility Reform: Regulating Quality Standards to Improve Access for the Poor." World Bank Private Sector Note 219 October 2000. World Bank, Washington, D.C. Available on-line at: [www.worldbank.org/html/fpd/notes](http://www.worldbank.org/html/fpd/notes).
- Baldwin, John. 1997. "Monitoring the Rise of the Small Claims Limit: Litigants' Experiences of Different Forms of Adjudication." Lord Chancellor's Department, Research Secretariat. London, United Kingdom.
- Banerjee, Abhijit, Timothy Besley, and Timothy Guinnane. 1994. "Thy Neighbor's Keeper: The Design of a Credit Cooperative with Theory and a Test." *Quarterly Journal of Economics* 109(2): 491-515.
- Banerjee, Abhijit, and Esther Duflo. 2000. "Reputation Effects and the Limits to Contracting: A Study of the Indian Software Industry." *Quarterly Journal of Economics* 115(3): 989-1019.
- Banerji, Arup. 1995. "Workers in the 'Informal Sector' in Developing Countries." World Development Report 1995/6 Background Paper. World Bank, Washington, D.C.
- . 2001. "Which Countries Can Afford Poverty-Eliminating Transfers? A Notional Framework for Policymakers." World Development Report 2002 Background Paper, World Bank, Washington, DC.
- Banerji, Arup, and Hafez Ghanem. 1997. "Does the Type of Political Regime Matter for Trade and Labour Market Policies?" *World Bank Economic Review* 11(1):171-194.
- Banisar, David. 2000. "Freedom of Information around the World." Privacy International. Available on-line at <http://www.privacyinternational.org/issues/foia/foia-survey.html>.
- Barajas, Adolfo, Natalia Salazar, and Roberto Steiner. 2000. "Foreign Investment in Colombia's Financial Sector," in S. Claessens and M. Jansen (eds.) *The Internationalization of Financial Services: Issues and Lessons for Developing Countries*. Boston, MA: Kluwer Academic Press.
- Barnett, Barry J., and Keith H. Coble. 1999. "Understanding Uneven Agricultural Liberalization in Madagascar." *Journal of Modern African Studies* 32:449-76.
- Barro, Robert. 1997. *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. Cambridge: MIT Press.
- Barron, John M., and Michael Staten. 2000. "The Value of Comprehensive Credit Reports: Lessons from the U.S. Experience." World Bank. Processed.
- Barth, James, Gerard Caprio, and Ross Levine. 2000. "Prudential Regulation and Supervision: What Works and What Doesn't." World Bank. Processed.
- . Forthcoming. "Banking Systems Around the Globe: Do Regulation and Ownership Affect Performance and Stability?"

- Branscheid, Volker 1998. "Irrigation Development in Eastern Europe and the Former Soviet Union." ECSRE Rural Development and Environment Sector Working Paper No. 3. The World Bank, Washington, D.C.
- Brennan, Timothy J. 1987. "Regulated Firms in Unregulated Markets: Understanding the Divestiture in U.S. v. AT&T." *Antitrust Bulletin* 32, 749-793.
- . 1995. "Is the Theory Behind U.S. v. AT&T Applicable Today?" *Antitrust Bulletin* 455-482.
- Bresnahan, Timothy F., and Peter C. Reiss. 1991. "Entry and Competition in Concentrated Markets." *Journal of Political Economy* 99(5):977-1009.
- Brook, Penelope J. 1997. "Getting the Private Sector Involved in Water—What to Do in the Poorest of Countries?" World Bank Public Policy for the Private Sector, Viewpoint Note No. 102, January. World Bank, Washington, D.C.
- Bruce, John W., and Shem E. Migot-Adholla, eds. 1994. *Searching for Land Tenure Security in Africa*. Dubuque, Iowa: Kendall Hunt.
- Bruce, John W., Shem E. Migot-Adholla, and Joan Atherton. 1994. "The Findings and Their Policy Implications: Institutional Adaptation or Replacement?" in John W. Bruce and Shem E. Migot-Adholla (eds.) *Searching for Land Tenure Security in Africa*, Dubuque, Iowa: Kendall Hunt.
- Bruno, Michael, and William Easterly. 1998. "Inflation Crises and Long-Run Growth." *Journal of Monetary Economics* 41: 3-26.
- Burger, K., P. Collier, and J. W. Gunning. 1996. "Social Learning: An Application To Kenyan Agriculture." Free University, Amsterdam, cited in Collier and Gunning (1999): 18n. Processed.
- Buscaglia, Edgardo, and Maria Dakolias. 1996. "Judicial Reform in Latin American Courts: The Experience in Argentina and Ecuador." World Bank Technical Paper No. 350. World Bank, Washington, D.C.
- Buscaglia, Edgardo, and Thomas Ulen. 1997. "A Quantitative Assessment of the Efficiency of the Judicial Sector in Latin America." *International Review of Law and Economics* 17(2): 275-91.
- Byerlee, Derek. 2000. "Competitive Funding of Agricultural Research in the World Bank: Lessons and Challenges." Conference Paper. Competitive Grants in the New Millennium. Conference organized by EMBRAPA, The Inter-American Development Bank, and The World Bank. Brasilia, Brazil. May 16-18, 2000. Available on-line at: [www.worldbank.org/akis](http://www.worldbank.org/akis).
- Byerlee, Derek, and Gary E. Alex. 1998. "Strengthening National Agricultural Research Systems: Policy Issues and Good Practice." Environmentally and Socially Sustainable Development: Rural Development Series. World Bank, Washington, DC.
- Byerlee, Derek, and M. Maredia. 1999. "Measures of Technical Efficiency of National and International Wheat Research Systems." in Maredia, M., and D. Byerlee (eds.) *The Global Wheat System: Prospects for Enhancing Efficiency in the Presence of Spillovers*. International Maize and Wheat Improvement Center (CIMMYT) Research Report no.5.
- Zeufack. 2000. "Contract Flexibility and Dispute Resolution in African Manufacturing." *The Journal of Development Studies* 36(4): 1-37.
- Blanchard, Olivier, and Andrei Shleifer. 2000. "Federalism with and Without Political Centralization: China versus Russia." National Bureau of Economic Research Working Paper No. 7616. Cambridge, Massachussets.
- Blankenburg, Erhard. 1999. "Civil Justice: Access, Cost, and Expedition. The Netherlands." in Adrian A.S. Zuckerman, *Civil Justice in Crisis: Comparative Perspectives of Civil Procedure*, 442, 1999.
- Bogetic, Zeljko, and Heywood Fleisig. 1997. "Collateral, Access to Credit, and Investment in Bulgaria." In Jones, Derek C., and Jeffrey Miller (eds.) *The Bulgarian Economy: Lessons from Reform During Early Transition*. Aldershot, UK; Brookfield, VT, and Sydney: Ashgate.
- Bohn, Henning, and Robert P. Inman. 1996. "Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States." *Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy* 45:13-76.
- Bokhari, Farhan. 2000. "Islam's Interest and Principles." *Financial Times*, August 31.
- Bonin, John, and István Abel. 2000. "Retail Banking in Hungary: A Foreign Affair?" World Development Report 2002 Background Paper.
- Bonin, John, and Paul Wachtel. 1999. "Lessons from Bank Privatization in Central Europe." In Harvey Rosenblum (ed.) *Proceedings of the World Bank/Dallas Federal Reserve Conference on Bank Privatization*. Dallas, TX: Dallas Federal Reserve.
- Boot, Arnoud W.A., Stuart J. Greenbaum, and Anjan V Thakor. 1993. "Reputation and Discretion in Financial Contracting." *American Economic Review* 83:1165-83.
- Boycko, Maxim, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1992. "Property Rights, Soft Budget Constraints, and Privatization." Harvard University and University of Chicago. Processed.
- . 1993. "Privatizing Russia." *Brookings Papers on Economic Activity. Microeconomics* (0)2:139-181.
- Boyd, John H., and Stanley L. Graham. 1991. "Investigating the Banking Consolidation Trend," *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 15(2), 3-15.
- . 1998. "Consolidation in U.S. Banking." In Yakov Amihud and Geoffrey Miller (eds.) *Bank Mergers and Acquisitions*, Norwell, MA: Kluwer Academic.
- Bradburd, Ralph. 1992. "Privatization of Natural Monopoly Public Enterprises: The Regulation Issue," Policy Research Working Paper WPS 864. World Bank, Washington, D.C.
- Braga, Carlos Alberto Primo, Carsten Fink, and Claudia Paz Sepulveda. 2000. "Intellectual Property Rights and Economic Development." World Bank Discussion Paper No. 412. World Bank, Washington, D.C.
- Brandt, Hans-Jürgen. 1995. "The Justice of the Peace as an Alternative: Experiences with Conciliation in Peru." in Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference 92. (Malcom Rowat, Waleed H. Malik, and Maria Dakolias eds., August).

- H. Hanke, and Alan A. Walters (eds.) *The Revolution in Development Economics*. Washington, D.C.: Cato Institute.
- Chang, Chun. 2000. "The Informational Requirement on Financial Systems at Different Stages of Economic Development: The Case of South Korea." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Chaudhuri, Sudip. 2000. "Insolvency Procedure and Corporate Restructuring." Indian Institute of Management, Calcutta, India. Processed.
- Chaudhury, Nazmul, and Jeffrey Hammer. 2001. "The Role of Informational Pathways and Intra-Household Decision Making in Affecting Fertility, Child Mortality and Nutrition Outcomes: Evidence from Egypt." Processed.
- Chen, Duanjie, and Ritva Reinikka. 1999. "Business Taxation in a Low-Revenue Economy. A Study on Uganda in Comparison with Neighboring Countries." Africa Regional Working Paper Series No. 3. World Bank, Washington, D.C.
- Chinnappa, B. N. 1977. "Adoption of the New Agricultural Technology in North Arcot Division." Farmer, B.H. (ed.) *Green Revolution? Technology and Change in Rice-Growing Areas of South Asia*, Macmillan, 1977.
- Chongkittavorn, Kavi. 2001. "Media and Access to Information in Thailand." Conference Paper. *The Role of the Media in Development*, April 12 2001. World Bank, Washington D.C.
- Chui, Andy; Sheridan Titman, and John Wei. 2000. "Corporate Groups, Financial Liberalization and Growth: The Case of Indonesia," World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Church, Thomas, Jr. 1978. *Justice Delayed: The Pace of Litigation in Urban Trial Courts*. VA: NCSC.
- Claessens, Stijn and Marion Jansen (eds.). 2000. *The Internationalization of Financial Services: Issues and Lessons for Developing Countries*, Boston, MA: Kluwer Academic Press.
- Claessens, Stijn, and Daniela Klingebiel. 2000a. "Alternative Frameworks for the Provision of Financial Services: Economic Analysis and Country Experiences." Processed.
- Claessens, Stijn, Asli Demirgüç-Kunt, and Harry Huizinga, 2001. "How Does Foreign Entry Affect the Domestic Banking Market?" *Journal of Banking and Finance* 25(5): 891–911.
- Claessens, Stijn, Simeon Djankov, and Leora Klapper. 2001. "Resolution of Financial Distress: Evidence from East Asia." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Claessens, Stijn, Simeon Djankov, and Daniela Klingebiel. 2000. "Stock Markets in Transition Economies." World Bank Financial Sector Discussion Paper No. 5, World Bank, Washington, DC.
- Claessens, Stijn, Simeon Djankov, and Larry H. P. Lang. 2000. "The Separation of Ownership and Control in East Asian Corporations," *Journal of Financial Economics* 58(2):81–112.
- Claessens, Stijn, Thomas Glaessner, and Daniela Klingebiel, 2000. "Electronic Finance: Reshaping the Financial Landscape around the World." Financial Sector Discussion Paper No. 4, World Bank. Washington, D.C.
- . 2000b. "Competition and Scope of Activities in Financial Services," World Bank. Processed.
- Byerlee, Derek, and G. Traxler. 2001. "The Role of Technology Spillovers and Economies of Size in the Efficient Design of Agricultural Research Systems." in Alston, J., P. Pardey and M. Taylor (eds.) *Agricultural Science Policy: Changing Global Agendas*, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Johns Hopkins University Press.
- Byram, M., C. Kaute, and K. Matenge. 1980. "Botswana takes Participatory Approach to Mass Media Education Campaign." Development Communication Report, No 32.
- Calomiris, Charles. 1996. "Building an Incentive-Compatible Safety-Net: Special Problems for Developing Countries," Columbia University, Processed.
- Calomiris, Charles, and Andrew Powell. 2000. "Can Emerging Market Bank Regulators Establish Credible Discipline? The Case of Argentina," World Bank, Processed.
- Campos, Ed, and Sanjay Pradhan. 1996. "Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes." Policy Research Department Working Paper No. 1646. World Bank, Washington, D.C.
- Caprio, Gerard, and P. Honohan. 1999. "Restoring Banking Stability: Beyond Supervised Capital Requirements." *Journal of Economic Perspectives* 13(4): 43–64.
- Caprio, Gerard, and Maria Soledad Martinez-Peria. 2000. "Avoiding Disaster: Policies to Reduce the Risk of Banking Crises." World Bank. Processed.
- Carlin, Wendy, Steven Fries, Mark Schaffer, and Paul Seabright. 1999. "Competition and Enterprise Performance in Transition Economies: Evidence from a Cross-country Survey." Processed.
- Carter, Michael, and Yang Yao 1999: "Specialization without regret: Transfer rights, productivity and investment in an industrializing economy," World Bank Policy Research Working Paper No. 2202, The World Bank, Washington, D.C.
- Carter, Michael, Diana Fletschner, and Pedro Olinto (1996): "Does land titling activate a productivity-promoting land market? Econometric evidence from rural Paraguay," U. of Wisconsin, Madison, Wisconsin. Processed.
- Carter, Michael, Keith Wiebe, and Benoit Blarel. 1994. "Tenure Security for Whom? Differential Effects of Land Policy in Kenya." in Bruce and Migot-Adholla (eds.) *Searching for Land Tenure Security in Africa*. Dubuque, Iowa: Kendall Hunt.
- Caves, Richard E., and associates. 1992. *Industrial Efficiency in Six Nations*. Massachusetts: MIT Press.
- Caves, Richard E., and M. R. Porter. 1976. "Barrier to Exit" in R. Masson and P. Qualls (eds.) *Essays in Industrial Organization in Honor of Joe Bain*. Cambridge, MA: Ballinger.
- Center for Public Resource Management. 2000. "Formulation of Administrative Reforms," Supreme Court–World Bank Judicial Reform Project, Jakarta, July.
- CGIAR (Consultative Group on International Agricultural Research). 2001. "South Africa: CGIAR Partnership Results in New Maize Varieties with 30 to 50 Percent Higher Yields." Washington, D.C. Processed. Available at [www.cgiar.org](http://www.cgiar.org).
- Chamlee-Wright, Emily. 1998. "Indigenous African Institutions and Economic Development." In James A. Dorn, Steve

- Socially Sustainable Development Series*: 81–109. Technical Paper No. 465.
- Darity, William, and Patrick Mason. 1998. "Evidence of Discrimination in Employment: Codes of Color, Codes of Gender." *Journal of Economic Perspectives* 12(2):63–90.
- Das-Gupta, Arindam, and Dilip Mookherjee. 1998. *Incentives and Institutional Reform in Tax Enforcement: an Analysis of Developing Country Experience*. Delhi: Oxford University Press.
- De Soto, Hernando. 1990. *The Other Path*. New York: Harper and Row.
- . 2000. *The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books.
- Deininger, Klaus. 2001. "Land Policy and Its Impact on Competition and Functioning of Factor Markets: Conceptual Issues and Empirical Evidence." World Development Report 2002 Background Paper. World Bank, Washington, D.C.
- Deininger, Klaus (ed.). Forthcoming. "Land Policy and Administration: Lessons Learned and New Challenges for the Bank's Development Agenda Land Policy and Administration Thematic Group." Rural Development, The World Bank, Washington DC.
- Demirgüç-Kunt, Asli, and Enrica Detragiache. 1998. "The Determinants of Banking Crises in Developing and Developed Countries." *International Monetary Fund Staff Papers* 45(1): 81–109.
- . 2000. "Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability?" World Bank. Processed.
- Demirgüç-Kunt, Asli, and Harry Huizinga. 1999. "Determinants of Commercial Bank Interest Margins and Profitability: Some International Evidence." *World Bank Economic Review*. 13(2):379–408.
- . 2000. "Market Discipline and Financial Safety Net Design." World Bank. Processed.
- Demirgüç-Kunt, Asli, and Ross Levine. 2000. "Bank Concentration: Cross-Country Evidence." World Bank. Processed.
- . Forthcoming 2001. *Financial Structures and Economic Development*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Demirgüç-Kunt, Asli, and Vojislav Maksimovic. 1998. "Law, Finance, and Firm Growth." *Journal of Finance* (6):2107–2137.
- . 1999. "Institutions, Financial Markets and Firm Debt Maturity." *Journal of Financial Economics* 54:295–336.
- Demirgüç-Kunt, Asli, and Tolga Sobaci. 2000. "Deposit Insurance around the World: A Data Base." World Bank. Processed.
- Demirgüç-Kunt, Asli, Ross Levine, and Hong G. Min. 1998. "Opening to Foreign Banks: Issues of Stability, Efficiency and Growth." In Proceedings of the Bank of Korea Conference on the Implications of Globalization of World Financial Markets, December 1998.
- Demsetz, Harold, and Kenneth Lehn. 1985. "The Structure of Corporate Ownership: Causes and Consequences." *The Journal of Political Economy* 93(6):1155–1177.
- Denizer, Cevdet. 2000. "Foreign Entry in Turkey's Banking Sector, 1980/1997." In Claessens, S. and M. Jansen (eds.) *The Internationalization of Financial Services: Issues and*
- Clarke, George R. G., and Robert Cull, 1999a. "Why Privatize? The Case of Argentina's Public Provincial Banks." *World Development* 27(5):867–888.
- . 1999b. "Provincial Bank Privatization in Argentina: The Why, the How and the So What." Policy Research Working Paper No. 2159, World Bank, Washington, D.C.
- . Forthcoming. "Political and Economic Determinants of the Likelihood of Privatizing Argentine Public Banks" *Journal of Law and Economics*.
- Clarke, George, Robert Cull, Laura D'Amato, and Andrea Molinari. 2000. "On the Kindness of Strangers? The Impact of Foreign Entry on Domestic Banks in Argentina," in S. Claessens and M. Jansen, (eds.) *The Internationalization of Financial Services: Issues and Lessons for Developing Countries*. Boston, MA. Kluwer Academic Press.
- Coase, Ronald H. 1937. "The Nature of the Firm." *Economica*, Vol. 4, pp. 386–405.
- . 1959. "The Federal Communications Commission." *Journal of Law and Economics* 2: 1–40.
- . 1960. "The Problem of Social Cost." *Journal of Law and Economics*, 3, pp. 1–44.
- Coate, S., and M. Ravallion. 1993. "Reciprocity Without Commitment: Characterisation and Performance of Informal Insurance Arrangements." *Journal of Development Economics* 40:1–24.
- Collier, Paul and J.W. Gunning. 1999. "The Microeconomics of African Growth, 1950–2000." Thematic Paper for the AERC Collaborative Research Project on "Explaining African Economic Growth, 1950–2000." Processed.
- Committee to Protect Journalists. 2000. *Attacks on the Press in 1999: A Worldwide Survey by the Committee to Protect Journalists*. Available online at <http://www.cpj.org>.
- Contini, Francesco. 2000. "European Database on Judicial Systems," European Research Network on Judicial Systems, processed.
- Cortes, J. 1997. "Reform, Regulations and Recent Developments in the Seed System in Peru." in David Gisselquist and Jitendra Srivastava (eds.). *Easing Barriers to Movement of Plant Varieties for Agricultural Development*. Discussion Paper No. 367. World Bank, Washington, D.C.
- Cox, Donald and Emmanuel Jimenez. 1995. "Private Transfers and the Effectiveness of Public Income Redistribution in the Philippines." In Dominique Van de Walle and Kimberly Nead (eds.) *Public Spending and the Poor*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Cull, Robert, Lemma Senbet, and Marco Sorge. 2000. "Deposit Insurance and Financial Development." World Bank. Processed.
- Dakolias, Maria. 1996. "The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean: Elements of Reform." World Bank Technical Paper No. 319. World Bank, Washington, D.C.
- Dakolias, Maria, and Javier Said. 1999. "Judicial Reform: A Process of Change through Pilot Courts." World Bank Report No. 20176. World Bank, Washington, D.C.
- Dale, P., and R. Baldwin. 2000. "Emerging Land Markets in Central and Eastern Europe." in Csaba Csaki and Zvi Lerman (eds.) *Europe and Central Asia Environmentally and*



- Drijver, C. A., and Y. J. J. Van Zorge. 1995. "With a Little Help From Our Friends." in Van Den Breemer, C. A. Drijver and L. B. Venema (eds.) *Local Resource Management in Africa*. Wiley and Sons, New York: 147-60.
- Duca, John V. 1998. How Increased Product Market Competition May be Reshaping America's Labor Markets. *Federal Reserve Bank of Dallas Economic Review* 0(0):2-16.
- Easterly, William. 2000. "The Middle Class Consensus and Economic Development." Development Research Group, Working Paper No. 2346, World Bank, Washington, D.C.
- Easterly, William, and Stanley Fischer. 2000. "Inflation and the Poor." Policy Research Department Working Paper No. 2335. World Bank, Washington, D.C.
- Easterly, William, and Ross Levine. 1997. "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions." *Quarterly Journal of Economics* 112(4):1203-50.
- . 2000. "It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Easterly, William, and Sergio Rebelo. 1993. "Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation." *Journal of Monetary Economics* 32(3):417-58.
- Easterly, William, Roumeen Islam, and Joseph E. Stiglitz. 2001. "Shaken and Stirred: Explaining Growth Volatility." In Boris Pleskovic and Joseph Stiglitz (eds.) *Annual Bank Conference on Development Economics*, World Bank, Washington, D.C.
- Eaton B. C., and R. G. Lipsey. 1981. "Capital, Commitment and Entry Equilibrium." *Bell Journal of Economics* 12(2): 593-604.
- Echeverria, R. 1998. "Agricultural Research Policy Issues in Latin America." *World Development* 26(6):1103-12.
- Edwards, Sebastian. 1997. "Openness, Productivity and Growth: What Do We Really Know?" *Economic Journal* 108(447):383-98.
- Ehehardt, D., and R. Burdon. 1999. "Free Entry in Infrastructure." Policy Research Working Paper No. 2093. World Bank, Washington, D.C.
- Eichengreen, Barry, Ricardo Hausmann, and Jurgen von Hagen. 1999. "Reforming Budgetary Institutions in Latin America: The Case for a National Fiscal Council." *Open Economies Review* 10(4): 415-442.
- Engerman, Stanley L., and Kenneth L. Sokoloff. 1994. "Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States." National Bureau of Economic Research Working Paper H0066. Cambridge, Mass.
- Ensminger, Jean. 1994. "Transaction Costs Through Time: The Case of the Orma Pastoralists in East Africa." in James M. Acheson (ed.) *Anthropology and Institutional Economics*. Lanham, Maryland: University Press of America.
- . 1997. "Changing Property Rights: Reconciling Formal and Informal Rights to Land in Africa." in Drobak, John N. and John Nye (eds.) *The Frontiers of the New Institutional Economics*. San Diego, London and Toronto: Harcourt Brace.
- Erard, Brian, and Jonathan S. Feinstein. 1994. "The Role of Moral Sentiments and Audit Perceptions in Tax Compliance." *Public Finance/Finances Publiques* 49:70-89.
- . 2000b. "Business Associations and Economic Development: Why Some Associations Contribute More than Others." *Business and Politics* 2(3), 2000.
- Lessons for Developing Countries. Boston, MA: Kluwer Academic Press.
- Denizer, Cevdet; Bulent Gultekin and Mustafa Gultekin. 2000. "Distorted Incentives and Financial Structure in Turkey." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Denizer, Cevdet, Murat Iyigun, and Ann Owen. 2000. "Finance and Macroeconomic Volatility" Board of Governors of the Federal Reserve System, International Finance Discussion Paper No 670, June 2000.
- Desai, Bhupat M., and John W. Mellor. 1993. "Institutional Finance for Agricultural Development." Food Policy Review 1. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- DeYoung, Robert, and Daniel E. Nolle. 1996. "Foreign-owned banks in the United States: Earning Market Share of Buying it?" *Journal of Money, Credit, and Banking* 28(4):622-36.
- Di Tella, Rafael, and Ernesto Shargrofsky. 2000. "The Role of Wages and Auditing during a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires." Harvard Business School. Processed.
- Dillinger, William, and Steven B. Webb. 1999. "Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil." Policy Research Working Paper No. 2121. World Bank, Washington, D.C.
- Dinar, A., and G. Keynan. 1998. "The Cost and Performance of Paid Agricultural Extension Services." Policy Research Working Paper No. 1931. World Bank, Washington, D.C.
- Dixit, Avinash. 1988. "Optimal Trade and Industrial Policies for U.S. Automobile Industry." In David B. Audretsch, *Industrial Policy and Competitive Advantage, Industry and Country Studies*. Elgar Reference Collection. International Library of Critical Writings in Economics, vol. 84. Cheltenham, U.K. and Northampton, Mass.: Elgar; distributed by American International Distribution Corporation, Williston, Vt.
- Djankov, Simeon, and Peter Murrell. Forthcoming. "Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey," *Journal of Economic Literature*.
- Djankov, Simeon, and Tatiana Nenova. Forthcoming. "Why Did Privatization Fail in Kazakhstan?" in The Determinants of Non-extractive Growth, Kazakhstan Country Report.
- Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. Forthcoming. "Regulation of Entry." *Quarterly Journal of Economics*.
- Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. 2001b. "The Structure of Regulation of Labor Markets: Analytical Framework, Historical Background, Indices, and Preliminary Conclusions," Harvard University, Cambridge, MA. Processed.
- Dollar, David, and Aart Kraay. 2000. "Growth is Good for the Poor." *International Monetary Fund Seminar Series* (International) 2000-35:1-44.
- Doner, R., and B.R. Schneider. 2000a. "The New Institutional Economics, Business Associations and Development." Geneva: ILO/International Institute for Labor Studies, DP/110/2000.

- Feder, G., Onchan, T., Chalamwong, Y., and Hangladoran, C.: 1986. *Land Policies and Farm Productivity in Thailand*, Baltimore, Md.: Johns Hopkins.
- Feder, G., A. Willert, and W. Zijp. 1999. "Agricultural Extension: Generic Challenges and Some Ingredients for Solutions." Policy Research Working Paper No. 2129. World Bank, Washington, D.C.
- Fehr, Ernst, and Simon Gächter. 2000. "Fairness and Retaliation: The Economics of Reciprocity." *Journal of Economic Perspectives* 14(3):159–181.
- Finger, J. Michael, and Julio J. Nogues. 2000. "The Unbalanced Uruguay Round Outcome: The New Areas in Future WTO Negotiations." Processed.
- Firth, Raymond. 1963. *Elements of Social Organization*. Boston: Beacon Press.
- Fisman, Raymond. Forthcoming. "It's Not What You Know. Estimating the Value of Political Connections." *American Economic Review*.
- Fisman, Raymond, and Roberta Gatti. Forthcoming. "Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries." *Journal of Public Economics*.
- Fisman, Raymond, and Jakob Svensson. 2000. "Are Corruption and Taxation Really Harmful to Growth? Firm-Level Evidence." World Bank and Columbia University. Processed.
- Fleisig, Heywood. 1996. "Secured Transactions: The Power of Collateral." *Finance and Development* 33(2): 44–46.
- Floro, M.S., and D. Ray. 1997. "Vertical Links Between Formal and Informal Financial Institutions." *Review of Development Economics* 1(1):34–56.
- Focarelli, Dario, and Alberro Franco Pozzolo. 2000. "The Determinants of Cross-Border Bank Shareholdings: An Analysis with Bank-Level Data from OECD Countries." Bank of Italy, Research Department. Processed.
- Foley, Fritz. 2000. "Going Bust in Bangkok: Lessons from Bankruptcy Law Reform in Thailand." Harvard Business School. Processed.
- Frankel, Jeffrey A., and David Romer. 1999. "Does Trade Cause Growth?" *American Economic Review* 89:379–399.
- Franks, Julian, and Oren Sussmann. 2000. "Financial Innovations and Corporate Insolvency." Paper presented at the WDR Berlin Workshop, February 2000.
- Freedom House. 2000. *Freedom in the World*. Available on-line at [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org).
- Friedman, Eric, Simon Johnson, Daniel Kaufmann, and Pablo Zoido-Lobaron. 2000. "Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries." *Journal of Public Economics* 76:459–493.
- Fuentes, G. 1998. "Middlemen and Agents in The Procurement of Paddy: Institutional Arrangements from the Rural Philippines." *Journal of Asian Economics* 9(2):307–331.
- Fuglie, K., N. Ballenger, K. Day, C. Koltz, M. Ollinger, J. Reilly, U. Vasavada, and J. Yee. 1996. *Agricultural Research and Development: Public and Private Investments under Alternative Markets and Institutions*. Agricultural Economic Report No. 735. Economic Research Service. United States Department of Agriculture. Washington D.C.
- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Estrache, Antonio. 1997. "Designing Regulatory Institutions for Infrastructure—Lessons from Argentina," Private Sector Note 114, The World Bank, May 1997.
- Estrache, Antonio, Vivien Foster, and Quentin Wodon. 2000a. "Infrastructure Reform and the Poor: Learning from Latin America's Experience." LAC Regional Studies Program, World Bank Institute, Studies in Development. World Bank, Washington, D.C.
- Estrache, Antonio, Andrea Goldstein, and Russell Pittman. 2000b. "Privatization and Regulatory Reform in Brazil: The Case of Freight Railways." US Department of Justice, Antitrust Division, Economic Analysis Group Discussion Paper 00-5, September. Washington, D.C.
- Estrache, Antonio, Andres Gómez-Lobo, and Danny Leipziger. 2000c. "Utility Privatization and the Needs of the Poor in Latin America. Have We Learned Enough to Get it Right?" London, UK: Infrastructure for Development.
- Estrache, Antonio, Manuel Romero, and John Strong. 2000d. "The Long and Winding Path to Private Financing and Regulation of Toll Roads." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- European Bank for Reconstruction and Development. 1996. *Transition Report 1996: Infrastructure and Savings*. London: EBRD.
- . 1999. *Transition Report 1999: Ten Years of Transition*. London: EBRD.
- . 2000. *Transition Report 2000: Employment, Skills and Transition*. London: EBRD.
- European Institute for the Media. 2000. *Monitoring the Media Coverage of the Presidential Elections in Ukraine*. Final Report. February 2000. European Institute for the Media and European Commission. Dusseldorf.
- Evans-Pritchard, Edward E. 1940. *The Nuer: A Description of the Modes of Livelihood and Political Institutions of a Nilotic People*. Oxford: Clarendon Press.
- Evenson, R. 1997. "The Economic Contributions of Agricultural Extension to Agricultural and Rural Development." in Improving Agricultural Extension, a Reference Manual, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 1997.
- . Forthcoming. "Economic Impact Studies of Agricultural Research and Extension." in *Handbook of Agricultural Economics*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 1997.
- Fafchamps, Marcel. 1996. "The Enforcement of Commercial Contracts in Ghana." *World Development* 24(3):427–448.
- Fafchamps, Marcel, and Bart Minten. 1999. "Property Rights in a Flea-Market Economy." Paper presented at WDR summer workshop. World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Fafchamps, Marcel, Christopher Udry, and Katherine Czukas. 1998. "Drought and Saving in West Africa: Are livestock a Buffer Stock?" *Journal of Development Economics* 55:273–305.
- Farrington, T. 2000. "Efficiency in Microfinance Institutions." MicroBanking Bulletin February 2000.
- Feder, Gershon, and David Feeney. 1991. "Land Tenure and Property Rights: Theory and Implications for Developing Policy." *World Bank Economic Review* 5(1):135–53.

- Gonzalez De Asis, Maria. 2000. "Reducing Corruption: Lessons from Venezuela." World Bank PREM Note No. 39. World Bank, Washington, D.C.
- Goodheart, Charles. 1998. *Financial Regulation: Why, How, and Where Now?* London: Routledge.
- Gow, Hamish, and Johan Swinnen. 2001. "Private Enforcement Capital and Contract Enforcement in Transition Economies." Policy Research Group, Katholieke Universiteit Leuven, Belgium. Processed.
- Graham, Edward M., and J. David Richardson. 1997. *Global Competition Policy*. Institute for International Economics. Washington, D.C.
- Gray, Cheryl, Sabine Schlorke, and Miklos Szanyi. 1996. "Hungary's Bankruptcy Experience, 1992-1993." *World Bank Economic Review* 10(3): 425-50.
- Greif, Avner. 1994. "Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualistic Societies." *Journal of Political Economy* 102(5):912-50.
- . 1997a. "On the Social Foundations and Historical Development of Institutions that Facilitate Impersonal Exchange: From the Community Responsibility System to Individual Legal Responsibility in Pre-Modern Europe." Stanford University, Economics Department Working Paper, 12 June 1997.
- . 1997b. "Contracting, Enforcement and Efficiency: Economics Beyond the Law," Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics. 1996. World Bank, Washington D.C.: 239-265.
- Grether, Jean-Marie, Jaime de Melo, and Marcelo Olarreaga. Forthcoming. "Who Determines Mexican Trade Policy?" *Journal of Development Economics*.
- Grimard, Franque. 1997. "Household Consumption Smoothing Through Ethnic Ties: Evidence from Côte d'Ivoire." *Journal of Development Economics* 31:38-61.
- Grosse, Robert, and Lawrence G. Goldberg. 1991. "Foreign Bank Activity in the United States: An Analysis by Country of Origin." *Journal of Banking and Finance* 15(6): 1092-1112.
- Grossman, Gene, and Elhanan Helpman. 1994. "Protection for Sale." *American Economic Review* 84(4):833-850.
- Grossman, S. J., and O. D. Hart. 1980. "Takeover Bids, the Free-Rider Problem, and the Theory of the Corporation." *Bell Journal of Economics* 11:42-62.
- Grote, Rainer. 1999. "Rule of Law, Rechtsstaat and 'Etat de Droit.'" in Christian Starck (ed.) *Constitutionalism, Universalism and Democracy—A Comparative Analysis*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- GTZ. 1997. *Comparative Analysis of Savings Mobilization Strategies (Overview of the four case studies)*. Financial Systems Development and Banking Services, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ—German Technical Cooperation). Eschborn, Germany.
- Guasch, Jorge Luis. 2000. "Concessions: Bust or Boom? An Empirical Analysis of Ten Years of Experience in Concessions in Latin America and Caribbean." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Guasch, Luis, and Sarath Rajapatirana. 1998. "Antidumping and Competition Policies in Latin American and the Fundacao Palmares. 2000. "Quilombos no Brasil." *Revista Palmares* No. 5.
- Galda, K., and Searle, B. 1980. The Nicaragua Radio Mathematics Project: Introduction. California: Stanford University, Institute for Mathematical Studies in Social Studies.
- Gallego, Francisco, and Norman Loayza. 2000. "Financial Structure in Chile: Macroeconomic Developments and Microeconomic Effects." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Gambetta, Diego. 1993. *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*. Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University Press.
- Garavano, Germán C., Natalia Calcagno, Milena Ricci, and Liliana Raminger. 2000. "Indicadores de Desempeño Judicial." in *Poder Judicial*, Mendoza, Boletín del Centro de Capacitación e Investigaciones Judiciales "Dr. Manuel A. Saez," República Argentina.
- García de Alba, Francisco. 2000. Presentation at OECD Workshop on Railroad Restructuring. Moscow, December.
- Gatti, Roberta. 2001. "Corruption and Trade Tariffs, or a Case for Uniform Tariffs." Policy Research Department Working Paper No. 2216. World Bank, Washington, D.C.
- Gautam, M. 2000. "Agricultural Extension: The Kenya Experience." Operations Evaluation Department Report. World Bank, Washington, D.C.
- Gawande, Kishore, and Ursee Bandyopadhyay. 2000. "Is Protection for Sale? Evidence on the Grossman-Helpman Theory of Endogenous Protection." *Review of Economics and Statistics* 82(1):139-152.
- Geroski, P.A. 1990. "Innovation, Technological Opportunity, and Market Structure." *Oxford Economic Papers* 42(3): 586-602.
- Gerschenkron, Alexander. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective, A Book of Essays*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gilson, Ronald. 2000. "Transparency, Corporate Governance and Capital Markets." Paper presented at the Latin American Corporate Governance Roundtable, April, 2000.
- Gisselquist, David, and Jean-Marie Grether. 2000. "An Argument for Deregulating the Transfer of Agricultural Technologies to Developing Countries." *World Bank Economic Review* 14(1): 111-127.
- Githongo, John. 1997. "Civil Society, Democratization and the Media in Kenya." *Development* 40(4):41-45.
- Goldberg, Lawrence G., and Robert Grosse. 1994. "Location Choice of Foreign Banks in the United States." *Journal of Economics and Business* 46(5):367-379.
- Goldberg, Lawrence G., and Anthony Saunders. 1981. "The Determinants of Foreign Banking Activity in the United States." *Journal of Banking and Finance* 5: 17-32.
- Goldberg, Linda, B. Gerard Dages, and Daniel Kinney. 2000. "Foreign and Domestic Bank Participation in Emerging Markets: Lessons from Mexico and Argentina." Federal Reserve Bank of New York. Processed.
- Goldberg, Pinelopi Koujianou, and Giovanni Maggi. 1999. "Protection for Sale: An Empirical Investigation." *American Economic Review* 89(5):1135-1155.
- Goldsmith, Raymond. 1969. *Financial Structure and Development*. New Haven, CT: Yale University Press.

- Hart, Oliver. 2000. "Different Approaches to Bankruptcy." National Bureau of Economic Research Working Paper No. 7921. Cambridge, Massachusetts.
- Hart, Oliver, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and John Moore. 1997. "A New Bankruptcy Procedure with Multiple Auctions." *European Economic Review* 41(3-5): 461-73.
- Hasan, Iftekhar, and William Curt Hunter. 1996. "Efficiency of Japanese Multinational Banks in the United States." In Andrew H. Chen (ed.), *Research in Finance*, Volume 14, Greenwich, Conn.: JAI Press. 157-173.
- Hayami, Yujiro, and Toshihiko Kawagoe. 1993. *The Agrarian Origins of Commerce and Industry*. New York: St. Martin's Press.
- Hazell, Peter B.R. 1992. "The Appropriate Role of Agricultural Insurance in Developing Countries." *Journal of International Development* 4:567-81.
- Heidhues, F. 1994. "Consumption Credit in Rural Financial Market Development." in F.J.A. Bouman and O. Hospes (eds.) *Financial Landscapes Reconstructed*, Westview Press: Boulder, Colorado, 1994.
- Hellman, Joel S., Geraint Jones, and Daniel Kaufmann. 2000. "Seize the State, Seize the Day: An Empirical Analysis of State Capture and Corruption in Transition." Paper Prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics. World Bank, Washington, D.C.
- Hendley, Kathryn, Barry Ickes, Peter Murrell, and Randi Ryterman. 1997. "Observations on the Use of Law by Russian Enterprises." *Post-Soviet Affairs* 13(1):19-41.
- Hendley, Kathryn, Peter Murrell, and Randi. Ryterman. 2000. "Law, Relationships and Private Enforcement: Transactional Strategies of Russian Enterprises." *Europe-Asia Studies* 52(4): 627-656.
- . 2001. "Law Works in Russia: The Role of Law in Inter-Enterprise Arrears," in Peter Murrell (ed.) *Assessing the Value of Law in Transition Economies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Hendrix, Steven E. 2000. "Guatemalan "Justice Centers": The Centerpiece for Advancing Transparency, Efficiency, Due Process, and Access to Justice." *American University International Law Review* 15:813.
- Heo, Chul, Ki-Yul Uhm, and Jeong-Heon Chang. 2000. "South Korea," in Shelton A. Gunaratne (ed.) *Handbook of the Media in Asia*, New Delhi: Sage Publications.
- Hicks, John, 1969. *A Theory of Economic History*. Oxford: Clarendon Press.
- Hillel, Daniel 1987: "The Efficient Use of Water in Irrigation: Principles and Practices for Improving Irrigation in Arid and Semiarid Regions," World Bank, Technical Paper No. 64.
- Hoekman, Bernard (ed.). 2001. *Developing Countries and the Next Round of WTO Negotiations*. In press. London: Oxford University Press.
- Hoekman, Bernard, Hiau Looi Kee, and Marcelo Olarreaga. 2001. "Markups, Entry Regulation and Trade: Does Country Size Matter?" World Development Report 2002 Background Paper. World Bank., Washington, D.C.
- Caribbean: Total Stranger or Soul Mates?." World Bank Policy Research Working Paper No. 1958. The World Bank, Washington DC.
- Guasch, Luis, and Pablo Spiller. 2001. "Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues, and the Latin America and Caribbean Story." World Bank: WBI Learning Resource Series.
- Guiso, Luigi, Paola Sapienza, and Luigi Zingales. 2000. "The Role of Social Capital in Financial Development," Working Paper No. 7563, National Bureau of Economic Research. Cambridge, Mass.
- Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi, and Erwin Tiongson. 2001. "Corruption and the Provision of Health Care and Education Services." in Arvind Jain (ed.) *The Political Economy of Corruption*, Routledge.
- Gurley, John G., and Edwards S. Shaw. 1955. "Financial Aspects of Economic Development." *American Economic Review* 45:515-38.
- . 1960. *Money in a Theory of Finance*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Hahn, Chin-Hee. 2000. "Entry, Exit, and Aggregate Productivity Growth: Micro Evidence on Korean Manufacturing." Organisation for Economic Co-operation and Development Economic Department (OECD) Working Paper No. 272. Paris.
- Hall, Robert E., and Charles I Jones. 1999. "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?." *The Quarterly Journal of Economics* 114(1): 83-116.
- Hamilton, Walton H. 1932. "Institutions." reprinted in Edwin R.A. Seligman and Alvin Johnson (eds.) 1963. *Encyclopaedia of the Social Sciences* 7:84-89.
- Harcourt, Alison. 1998. "EU Media Ownership Regulation: Conflict over the Definition of Alternatives." *Journal of Common Market Studies* 36(3): 369-389.
- Harcourt, Alison, and Stefaan Verhulst, 1998. "Support for Regulation and Transparency of Media Ownership and Concentration—Russia: Study of European Approaches to Media Ownership." Programme in Comparative Media Law and Policy, University of Oxford. Processed. Available online at [http://www.medialaw.ru/e\\_pages/laws/ero\\_union/e-conc.htm](http://www.medialaw.ru/e_pages/laws/ero_union/e-conc.htm).
- Harrison, Ann. 1994. "Productivity, Imperfect Competition and Trade Reform: Theory and Evidence." *Journal of International Economics* (Netherlands) 36:56-73.
- . 1996. "Determinants and Effects of Foreign Direct Investment in Côte D'Ivoire, Morocco, and Venezuela." In Mark Roberts and Jim Tybout (eds.), *Industrial Evolution in Developing Countries*, World Bank, Oxford University Press.
- Harrison, Ann, and Gordon Hanson. 1999. "Who Gains From Trade Reform? Some Remaining Puzzles?" National Bureau of Economic Research Working Paper No. 6915. Cambridge, Massachusetts.
- Harrison, P. 1987. *The Greening of Africa*. London: Paladin Grafton Books.
- . 1990. "Sustainable Growth in African Agriculture." In World Bank, *The Long-Term Perspective Study of Sub-Saharan Africa*: vol. 2, Economic and Sectoral Policy Issues. World Bank, Washington, D.C.



- Jain, Sanjay, and Ghazala Mansuri. 2000. "A Little at a Time: the Use of Regularly Scheduled Repayments in Microfinance Programs." George Washington University. Processed.
- Jin, Hehui, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast. 2001. "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style." Processed.
- Johnson, Simon, Daniel Kaufmann, and Pablo Zoido-Lobaton. 1998. "Regulatory Discretion and the Unofficial Economy." *American Economic Review* 88(2):387-92.
- Johnson, Simon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de Silanes, and Andrei Shleifer. 2000. "Tunneling." *American Economic Review* 90(2):22-27.
- Johnson, Simon, John McMillan, and Christopher Woodruff. 2000. "Courts and Relational Contracts." Sloan School of Management, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass. Available on-line at: <http://web.mit.edu/sjohnson/www/research.htm>. Processed.
- Kakalik, James S. 1997. "Just, Speedy, and Inexpensive? An Evaluation of Judicial Case Management Under the Civil Justice Reform Act." 49 ALA. L. REV. 1.
- Kane, Edward J. 1989. *The S&L Insurance Mess: How Did it Happen?* Washington: Urban Institute Press.
- . 2000. "Adjusting Financial Safety Nets to Country Circumstances." World Bank. Processed.
- Kathuria, Sanjay, Will Martin, and Anjali Bhardwaj. 2000. "Implications for MFA Abolition for South Asian Countries." World Bank, Washington, D.C. Available on-line at: <http://www1.worldbank.org/wbiep/trade/services/KATHURIA-MARTIN.pdf>.
- Kaufmann, Daniel, and Shang-jin Wei. 1999. "Does Grease Money Speed Up the Wheels of Commerce?" Policy Research Department Working Paper No. 2254. World Bank, Washington, D.C.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobaton. 1999. "Governance Matters." Policy Research Working Paper No. 2196. World Bank, Washington, D.C.
- Kawagoe, Toshihiko. 1998. "Technical and Institutional Innovations in Rice Marketing in Japan." in Yujiro Hayami (ed.) *Toward the Rural-Based Development of Commerce and Industry*. Education Development Institute Learning Resources Series. World Bank, Washington, D.C.
- Keefer, Philip. 2001. "When Do Special Interests Run Rampant? Disentangling the Role of Elections, Incomplete Information, and Checks and Balances in Banking Crises." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Keefer, Philip, and David Stasavage. 2000. "Bureaucratic Delegation and Political Institutions: When Are Independent Central Banks Irrelevant?." Policy Research Department Working Paper No. 2356. World Bank, Washington, D.C.
- Kerf, Michel. 2000. "Do State Holding Companies Facilitate Private Participation in the Water Sector? Evidence from Côte d'Ivoire, The Gambia, Guinea, and Senegal." Policy Research Working Paper 2513. World Bank, Washington, D.C.
- Kerf, Michel, and Damien Garadin. 2000. "Post Liberalization Challenges in Telecommunications: Balancing Antitrust and Sector-Specific Regulation. Tentative Lessons from the Experiences of the United States, New Zealand, Chile, and Australia." *Journal of World Competition* 23:27-77.
- Hoekman, Bernard, and Denise Eby Konan. 1999. "Deep Integration, Nondiscrimination and Euro-Mediterranean Free Trade." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Hoekman, Bernard, and Michel Kostecki. 1999. *The Political Economy of the World Trading System: From GATT to WTO*. Oxford: Oxford University Press.
- Hoekman, Bernard, and Patrick A. Messerlin. 1999. "Liberalizing Trade in Services: Reciprocal Negotiations and Regulatory Reform." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Hoekman, Bernard., F. Ng and M. Olarreaga. 2001. "Eliminating Excessive Tariffs on Exports of Least Developed Countries." World Bank Policy Research Working Paper No. 2604. World Bank, Washington DC. Available on-line at: [www.worldbank.org/trade](http://www.worldbank.org/trade)
- Hemming, Richard, Neven Mates, and Barry Potter. 1997. "India." In Teresa Ter-Minassian (ed.) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Hendley, Kathryn, Peter Murrell, and Randi Ryterman. 2001. "Law Works in Russia: The Role of Law in Inter-Enterprise Arrears," in Peter Murrell (ed.) *Assessing the Value of Law in Transition Economies*, University of Michigan Press, Ann Arbor, Michigan, 2001.
- Honohan, Patrick. 2000. "Consequences for Greece and Portugal of the Opening-up of the European Banking Market." In Claessens, S. and M. Jansen (eds.) *The Internationalization of Financial Services: Issues and Lessons for Developing Countries*. Boston, MA: Kluwer Academic Press.
- Huang, Yasheng. 1996a. "Central-Local Relations in China During the Reform Era: The Economic and Institutional Dimensions." *World Development* 24(4):655-672.
- . 1996b. *Inflation and Investment Controls in China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2001. "Political Institutions and Fiscal Reforms in China." *Problems of Post-Communism* 48, no. 1.
- Hultman, Charles W., and Randolph McGee. 1989. "Factors Affecting the Foreign Banking Presence in the United States." *Journal of Banking and Finance* 13(3):383-96.
- Ianchovichina, E., A. Mattoo, and M. Olarreaga. 2001. "Unrestricted Market Access for Sub-Saharan Africa: How Much Is It Worth and Who Pays?." World Bank Policy Research Working Paper No. 2595. World Bank, Washington DC. Available on-line at: [www.worldbank.org/trade](http://www.worldbank.org/trade).
- International Energy Agency. 1999. "Looking at Energy Subsidies: Getting the Prices Right—World Energy Outlook," Insights, Paris.
- International Institute for Management Development (IMD). 2000. *The World Competitiveness Yearbook*. Geneva.
- International Monetary Fund. 2000. *International Capital Markets: Developments, Prospects, and Key Policy Issues*, Washington DC: IMF Publication Services.
- Isa, M. Masud. 1995. "Designing an Effective Financial System for the Poor: The Experience of the Grameen Bank." in Asian Productivity Organization: *Strategies for Developing the Informal Sector*: 36-72.
- Israel, Arturo. 1987. *Institutional Development: Incentives to Performance*. World Bank. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. 1999. "Corporate Ownership Around the World." *Journal of Finance* 54(2):471-517.
- . Forthcoming. "Government Ownership of Banks." *Journal of Finance*.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1998. "Law and Finance," *Journal of Political Economy* 106(6):1113-1155.
- . 1999. "The Quality of Government." *Journal of Law, Economics, and Organization* 15(1):222-279.
- Lambert-Mogiliansky, Ariane, Constantin Sonin, and Ekaterina Zhuravskaya. 2000. "Capture of Bankruptcy: Theory and Evidence from Russia." Discussion Paper No. 2488. Center for Economic and Policy Research, London.
- Levin, Mark, and Georgy Satarov. 2000. "Corruption and institutions in Russia." *European Journal of Political Economy*, 16(1):113-32, March 2000.
- Lee, Jong-Wha, and Phillip Swagel. 1997. "Trade Barriers and Trade Flows across Countries and Industries." *Review of Economics and Statistics* 79(3):372-382.
- Leff, Nathaniel. 1978. "Industrial Organization and Entrepreneurship in the Developing Countries: The Economic Groups." *Economic Development and Cultural Change* 26(4): 661-675.
- Lele, U., W. Lesser, and G. Horstkotte-Wesseler. 1999. "Intellectual Property Rights in Agriculture: The World Bank's Role in Assisting Borrower and Member Countries." Environmentally and Socially Sustainable Development Series, Rural Development. World Bank, Washington D.C.
- Levine, Ross. 1997. "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda." *Journal of Economic Literature* 35(2):688-726.
- . 2000. "Bank-Based or Market-Based Financial Systems: Which Is Better?" University of Minnesota. Processed.
- Levine, Ross, and Sara Zervos. 1998. "Stock Markets, Banks, and Economic Growth." *American Economic Review* 88(3): 537-558.
- Levy, Brian. 1998. "Between Law and Politics-Private Infrastructure in Africa." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Li, Hongyi, Lyn Squire and Heng-fu Zou. 1997. "Explaining International and Intertemporal Variations in Income Inequality." *Economic Journal*, 108 (January) 1-18.
- Light, Ivan H. 1972. *Ethnic Enterprise in America: Business and Welfare among Chinese, Japanese and Blacks*. Berkeley, California: University of California Press.
- Loayza, Norman V. 1997. "The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America." Policy Research Working Paper No. 1727. World Bank, Washington, D.C.
- Lovei, L., E. Gurenko, M. Haney, P. O'Keefe, and M. Shkaranta. 2000. "Scorecard for Subsidies: How Utility Subsidies Perform in Transition Economies." Public Policy for the Private Sector, Note No. 218. World Bank, Washington, D.C.
- Ma, Jun. 1997. *Intergovernmental Relations and Economic Management in China*. New York: Saint Martin's Press.
- Khanna, Tarun, and Krishna Palepu. 2000a. "Is Group Membership Profitable in Emerging Markets? An Analysis of Diversified Indian Business Groups," *Journal of Finance* 40(2):867-91.
- . 2000b. "Emerging Market Business Groups, Foreign Investors and Corporate Governance," in Randall Morck (ed.) *Concentrated Corporate Ownership*. Chicago: University of Chicago Press.
- Khanna, Tarun and Jan Rivkin. 2001. "Estimating the Performance Effects of Business Groups in Emerging Markets." *Strategic Management Journal* Vol. 22:45-74.
- Khemani, Stuti. 2001. "Decentralization and Accountability: Are Voters More Vigilant in Local than in National Elections?" Policy Research Department Working Paper No. 2557. World Bank, Washington, D.C.
- King, Robert G., and Ross Levine. 1993a. "Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right." *Quarterly Journal of Economics* 108:717-38.
- . 1993b. "Finance, Entrepreneurship, and Growth: Theory and Evidence." *Journal of Monetary Economics* 32: 513-42.
- Király Júlia, Bea Májer, László Mátyás, Béla Öcsi, András Sugár, and Éva Várhegyi. 2000. "Experience with Internationalization of Financial Sector Providers: Case Study: Hungary." In S. Claessens and M. Jansen (eds.) *The Internationalization of Financial Services*. London: Kluwer Law International.
- Klein, Michael, and Timothy Irwin. 1996. "Regulating Water Companies," World Bank, Private Sector and Infrastructure Network, Viewpoint Note No. 77, May. World Bank, Washington, D.C.
- Knack, Stephen, and Omar Azfar. 2000. "Are Larger Countries Really More Corrupt? Sample Selection, Country Size and the Quality of Governance." World Bank Policy Research Working Paper No. 2470, World Bank, Washington D.C.
- Knack, Stephen, and Philip Keefer. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-country Test Using Alternative Institutional Methods." *Economics and Politics* 7(3): 207-227.
- Kochar, Anjini. 1997. "An empirical investigation of rationing constraints in rural credit markets in India." *Journal of Development Economics* 53:339-371.
- Komives, K., and P. Brook Cowen. 1999. "Expanding Water and Sanitation Services to Low Income Households: The Case of the La Paz-El Alto Concession." World Bank, Private Sector and Infrastructure Network, Viewpoint Note No. 178. World Bank, Washington, D.C.
- Konan, Denise Eby, and Keith E. Maskus. 1999. "Service Liberalization in WTO 2000: A Computable General Equilibrium Model of Tunisia." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Krishna, Pravin, and Devashish Mitra. 1998. "Trade Liberalization, Market Discipline and Productivity Growth: New Evidence from India." *Journal of Development Economics* 56(2):447-62.
- Kumar, Krishna, Raghuram Rajan, and Luigi Zingales. 2000. "What Determines Firm Size?." University of Chicago. Processed.

- Melard, C., J-P Platteau, and H. Wotongoka. 1998. *Etude des Incidences Socio-Economiques de L'introduction de la Technique de Peche au Filet Maillant au Lac Kivu*. Belgium: FUCID, University of Namur. Cited in Platteau 2000.
- Merton, Robert C., and Bodie, Zvi. 1995. "A Conceptual Framework for Analyzing the Financial Environment." In Crane, Dwight B. and others (eds.) *The Global Financial System: A Functional Perspective*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Meyer, R. L., and G. Nagarajan. 2000. *Rural Financial Markets in Asia: Policies, Paradigms, and Performance*, Oxford University Press, for the Asian Development Bank.
- Migot-Adholla, Shem E., George Benneh, Frank Place and Steven Atsu. 1994a. "Security of Tenure and Land Productivity in Kenya." in Bruce and Migot-Adholla (1994). *Searching for Land Tenure Security in Africa*. Dubuque, Iowa: Kendall Hunt: 97-118.
- Migot-Adholla, Shem E., Frank Place and W. Oluoch-Kosura. 1994b. "Security of tenure and land Productivity in Kenya," in Bruce and Migot-Adholla (1994) *Searching for Land Tenure Security in Africa*. Dubuque, Iowa: Kendall Hunt: 119-140.
- Miller, Margaret. 2000. "Credit Reporting Systems Around the Globe: The State of the Art in Public and Private Credit Registries." World Bank. Processed.
- Miller, Stewart R., and Arvind Parkhe, 1998. "Patterns in the Expansion of U.S. Banks' Foreign Operations." *Journal of International Business Studies* 29(2):359-390.
- Miranti, Paul J., Jr. 2000. "U.S. Financial Reporting Standardization." Paper presented at the World Development Report Summer Research Workshop, Washington DC, July 17-19, 2000. Processed.
- Moore, Mick. 1999. "Truth, Trust and Market Transactions: What Do We Know?" *Journal of Development Studies* 36(1): 74-88.
- Morck, Randall K., David A. Strangeland, and Bernard Yeung. 2000. "Inherited Wealth, Corporate Control and Economic Growth: The Canadian Disease." In Randall K. Morck (ed.) *Concentrated Corporate Ownership*, University of Chicago Press.
- Morduch, Jonathan. 1995. "Income Smoothing and Consumption Smoothing." *Journal of Economic Perspectives* 9(3): 103-114.
- . 1999. "Between the State and the Market: Can Informal Insurance Patch the Safety Net?" *World Bank Research Observer* 14(2):187-207.
- Moseley, Paul, and R. Krishnamurthy 1995. "Can Crop Insurance Work? The case of India." *Journal of Development Studies* 31(3):428-50.
- Mudahar, M., R. Jolly, and J. P. Srivastava. 1998. "Transforming Agricultural Research Systems in Transition Economies." Discussion Paper No. 396. World Bank, Washington, D.C.
- Murrell, Peter. 2001. "Institutional Reform Shunning Empirical Analysis: Demand and Supply in Romanian Commercial Courts," Department of Economics, University of Maryland, College Park, Maryland. Processed.
- Nabli, Mustapha K., and Jeffrey B. Nugent eds. 1989. *The New Institutional Economics and Development: Theory and Applications to Tunisia*, Amsterdam: North Holland.
- Macaulay, S. 1992. "Non-Contractual Relations in Business: A Preliminary Study." in Granovetter, M. and R. Swedburg (eds.) *The Sociology of Economic Life*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Malcolm, David. 2000. "Judicial Reform in the 21st Century in the Asia Pacific Region." Office of the Chief Justice of Western Australia, Perth, Australia. Processed.
- Mansfield, Edwin. 1986. "Patents and Innovation: An Empirical Study." In Edwin Mansfield (ed.) *Innovation, Technology and the Economy: Selected Essays of Edwin Mansfield*, Vol. 2. Economists of the Twentieth Century series. Aldershot, U.K.: Elgar; distributed in the U.S. by Ashgate, Brookfield, Vt.
- Mansfield, Edward D., and Marc L. Busch. 1995. "The Political Economy of Nontariff Barriers: A Cross-national Analysis." *International Organization* 49(4):723-49.
- Mansfield, Edward D., Helen V. Milner, and B. Peter Rosendorf. 2000. "Free to Trade: Democracies, Autocracies, and International Trade." *American Political Science Review* 94(2):302-21.
- Manski, Charles F. 2000. "Economic Analysis of Social Interactions." *Journal of Economic Perspectives* 14(3):115-136.
- Mansuri, Ghazala. 1998. "Credit Layering in Rural Financial Markets." Ph.D. thesis, Boston University.
- Maskus, K. 2000. "Intellectual Property Rights in the Global Economy." Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Maskus, Keith E., and Mohan Penubarti. 1995. "How Trade Related are Intellectual Property Rights?" *Journal of International Economics* 39(3-4):227-48.
- Mauro, Paolo. 1995. "Corruption and Economic Growth." *Quarterly Journal of Economics* 110(3):682-712.
- . 1997. "The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis." in Kimberly Ann Elliott (ed.) *Corruption and the Global Economy*. Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Mayer, Colin. 1988. "New Issues in Corporate Finance." *European Economic Review* 32(5):1167-88.
- McKinsey and Company. 1999. Public Service Broadcasters around the World. A McKinsey Report for the BBC, January 1999.
- McMillan, John, and Christopher Woodruff. 1999a. "Dispute Prevention without Courts in Vietnam." *Journal of Law Economics and Organization* 15(3):637-658.
- . 1999b. "Interfirm Relationships and Informal Credit in Vietnam." *Quarterly Journal of Economics* 114(6): 1285-1320.
- Meggison, William L., and Maria Boutchkova. 2000. "The Impact of Privatization on Capital Market Development and Individual Share Ownership." Paper presented at the ABN-AMRO International Conference on Initial Public Offerings, July 3-4, 2000, Universiteit van Amsterdam, The Netherlands. Available on-line at: <http://www.fee.uva.nl/conferences/ipo2000/papers/Meggison-Boutchkova.pdf>.
- Meggison, William L., Robert C. Nash, Jeffrey M. Netter, and Annette B. Poulsen. Forthcoming. "The choice of private versus public capital markets: Evidence from Privatization." *Journal of Financial Economics*.

- Nugent, Jeffrey B., and Mustapha K. Nabli. 1992. "Development of Financial Markets and the Size Distribution of Manufacturing Establishments: International Comparisons." *World Development* 20(10):1489-1499.
- Odoki, Benjamin J. 1994. "Reducing Delay in the Administration of Justice: The Case of Uganda." 5 CRIM. L.F. 57.
- Olson, Mancur. 2000. "Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships." New York: Basic Books.
- Ordovery, Janusz A., Russell W. Pittman, and Paul Clyde. 1994. "Competition Policy for Natural Monopolies in a Developing Market Economy." *Economics of Transition* 2:317-343.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 1999a. "OECD Principles of Corporate Governance." Paris.
- . 1999b. "Regulatory Reform in Japan." Paris.
- . 2000a. "Regulatory Reform in Korea." Paris.
- . 2000b. "Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation." Economics Department Working Papers No. 226 by Giuseppe Nicolette, Stefano Scarpetta, and Olivier Boylaud. Paris.
- . 2001. "Czech Republic Regulatory Reform Country Review". Paris, February. Processed.
- Pardey, Philip G., and Nienke M. Beintema. 2001. "Science for Development in a New Century: Reorienting Agricultural Research Policies for the Long Run." Background paper for UNDP Human Development Report 2001 *Channeling Technology for Human Development*. United Nations Development Program. New York.
- Pardey, Philip G., Julian M. Alston, Jason E. Christian, and Shenggen Fan. 1996. "Hidden Harvest: U.S. Benefits from International Research Aid." International Food Policy Research Institute, Washington, D.C. Available on-line at: <http://www.ifpri.org/>
- Park, Walter, Ramya Vjaya, and Smita Wagh. 2001. "Determinants of Patent Rights, a Cross-National Study: An Update." Department of Economics, American University, Washington, D.C. Processed.
- Peek, Joe, and Eric S. Rosengren. 2000. "Collateral Damage: Effects of the Japanese Bank Crisis on Real Activity in the United States." *American Economic Review* 90(1): 30-45.
- Pender, J. L., and J. M. Kerr. 1994. "The Effect of Transferable Land Rights on Credit, Investment and Land Use: Evidence from South India." Brigham Young University, Provo, Utah. Processed.
- Perez-Casas, Carmen, D. Berman, P. Chirac, T. Kasper, B. Pecoul, I. De Vincenzi, and T. Von Schoen-Angerer. 2000. "HIV/AIDS Medicines Pricing Report. Setting Objectives: Is There a Political Will?." *Medicins Sans Frontieres*. Published on-line at <http://www.msf.org/advocacy/accessmed/reports/2000/07/aidspricing>.
- Persson, Torsten, and Guido Tabellini. 2000. "Political Institutions and Policy Outcomes: What Are the Stylized Facts?" Institute for International Economic Studies at the University of Stockholm. Processed.
- Nadvi, Khalid. 1999a. "Collective Efficiency and Collective Failure." *World Development* 27(9):1605-1626.
- . 1999b. "Facing the new competition: Business associations in developing country industrial clusters." Geneva: International Labor Organization/International Institute for Labor Studies." No. 103.
- Neal, Larry. 1990. *The Rise of Financial Capitalism: International Capital Markets in the Age of Reason*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nelson, Mark. 1999a. "After the Fall: Business Reporting in Eastern Europe." *Media Studies Journal*, 13(3):150-157.
- . 1999b. "Anticorruption in Transition: the Role of the Media." World Bank Institute. Processed.
- Nenova, Tatiana. 2001a. "The Value of Corporate Votes and Control Benefits: A Cross-Country Analysis." Ph.D. Thesis, Harvard University, Cambridge, Mass.
- . 2001b. "Changes in Corporate Law in Brazil and the Value of control." Ph.D. Thesis, Harvard University, Cambridge, MA.
- Nepal Press Institute. 2000. Available on-line at <http://www.pressasia.org/PFA/members/index.html>.
- Neubauer, David W., Marcia Lipetz, Mary Luskin, and John Ryan. 1981. "Managing the Pace of Justice: An Evaluation of LEAA's Court Delay-Reduction Programs." Washington, D.C.: National Institute of Justice, U.S. Department of Justice.
- New York State Committee to Review Audio-Visual Coverage of Court Proceedings. 1997. *An Open Courtroom: Cameras in New York Courts*. New York: Fordham University Press.
- Newbery, David. 1994. "Restructuring and Privatizing Electric Utilities in Eastern Europe." *Economics of Transition* 2(1994), 291-316.
- Newbery, David. 2000. "Romania: Oil and Gas Reform," in Ioannis Kessides (ed.) *Romania: Regulatory and Structural Assessment in the Network Utilities*. Washington, D.C.: World Bank.
- Nickell, Stephen J. 1996. "Competition and Corporate Performance." *Journal of Political Economy* 104(4):724-46.
- . 1997. "What Makes Firms Perform Well?." *European Economic Review* 41(3-5):783-96.
- Noll, Roger. 1999a. "Telecommunications Reform in Developing Countries." in Anne O. Krueger, ed., *Economic Policy Reform: The Second Stage*. University of Chicago Press.
- . 1999b. "Notes of Privatizing Infrastructure Industries." Paper presented at WDR summer workshop. World Bank, Washington, D.C. Processed.
- North, Douglass C. 1991. "Institutions." *Journal of Economic Perspectives* 5(1):97-112.
- . 1993. "Competition and Values in the Rise of the West." *Swiss Review of World Affairs* 11:23-24.
- . 1994. "Integrating Institutional Change and Technical Change in Economic History: A Transaction Cost Approach." *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150(4) 609-24.
- North, Douglass C., and Barry Weingast. 1989. "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England." *Journal of Economic History* 49(4):803-832.



- Powelson, John P. 1998. "The State and the Peasant: Agricultural Policy on Trial." In James A. Dorn, Steve H. Hanke, and Alan A. Walters (eds.) *The Revolution in Development Economics*. Washington, D.C.: Cato Institute.
- Pray, C., and D. Umali-Deininger. 1998. "The Private Sector in Agricultural Research Systems: Will It Fill the Gap?" *World Development* 26(6):1127-48.
- Prescott, Edward S., and Robert M. Townsend. 1999. "The Boundaries and Connectedness of Collective Organizations." University of Chicago. Processed.
- Purcell, D., and J. Anderson. 1997. "Agricultural Extension and Research: Achievements and Problems in National Systems." Operations Evaluation Study. World Bank, Washington, D.C.
- Qaim, M. 1999. "The Economic Effects of Genetically Modified Orphan Commodities: Projections for Sweetpotato in Kenya." ISAAA (International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications) Brief Series No. 13. Ithaca, New York.
- Quirno, Pablo. 2001. "Latin America in the Pipeline." Worldlink. March/April 2000. Available on-line at [www.worldlink.co.uk](http://www.worldlink.co.uk).
- Rahman, Zubaidur. 1998. "The Role of Accounting Disclosure in the East Asian Financial Crisis: Lessons Learned." Division on Investment, Technology and Enterprise Development, Enterprise Development Strategies, Finance and Accounting Section, Geneva: UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development).
- Rajan, Raghuram G., and Luigi Zingales. 1998. "Financial Dependence and Growth." *American Economic Review* 88(3): 559-586.
- . "Financial Systems, Industrial Structure, and Growth." University of Chicago. Available on line at: <http://gsblgz.uchicago.edu/PSpapers/finsys.pdf>.
- Ransom, Roger L., and Richard Sutch. 1977. *One Kind of Freedom: The Economic Consequences of Emancipation*. New York: Cambridge University Press.
- Rauch, James, and Peter Evans. 2000. "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less-Developed Countries." *Journal of Public Economics* 75(1):49-71.
- Ravallion, Martin. 2000. "Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Recanatini, F., and R. Ryterman. 2000. "Disorganization or Self-Organization?." Policy Research Working Paper Series, World Bank, Washington, D.C.
- Richer, D. 2000. "Intellectual Property Protection: Who Needs It?" in Persley, G. and M. Lantin (eds.) *Agricultural Biotechnology and the Poor: Proceedings of an International Conference*. October 21-22 1999. Consultative Group on International Agricultural Research. Washington, D.C.
- Roberts, Mark J., and James R. Tybout (eds). 1996. *Industrial Evolution in Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Robertson, Geoffrey. 2000. "How Does the Media Support the Reform Process." Conference paper, Seminar on Legal and Judicial Development. June 5-7, 2000. World Bank, Washington, D.C.
- Persson, Torsten, Guido Tabellini, and Francesco Trebbi. 2000. "Electoral Rules and Corruption." Institute for International Economic Studies at the University of Stockholm. Processed.
- Pew Research Center. 2000. "Journalists Avoiding the News. Self Censorship: How Often and Why." Available online at <http://www.people-press.org/jour00rpt.htm>.
- Pie, Minxin. 2001. "Does Legal Reform Protect Economic Transactions? Commercial Disputes in China," in Peter Murrell (ed.) *Assessing the Value of Law in Transition Economies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Pinckney, T. C., and P. K. Kimuyu. 1994. "Land Tenure Reform in East Africa: Good, Bad or Unimportant?" *Journal of African Economies* 3(1):1-28.
- Pistor, Katharina. 1999. "Law as a Determinant for Equity Market Development: The Experience of Transition Economies." University of Maryland, Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS), Working Paper.
- Pistor, Katharina, Yoram Keinan, Jan Kleinheisterkamp, and Mark West. 2000. "The Evolution of Corporate Law." World Development Report 2002 Background Paper, World Bank, Washington, D.C.
- Pistor, Katharina, Martin Raiser, and Stanislaw Gelfer. 2000. "Law and Finance in Transition Economies." *Economics of Transition* 8(2):325-368.
- Pittman, Russell. 1999. "Competition, Regulation, and Deregulation." Romanian Academy of Sciences. Processed.
- . 2000. Presentation at OECD Workshop on Railroad Restructuring, Moscow, December.
- . 2001. "Vertical Restructuring of the Infrastructure Sectors of Transition Economies." World Development Report 2002 Background Paper. World Bank, Washington, D.C.
- Place, Frank, and Peter Hazell. 1993. "Productivity Effects of Indigenous Land Tenure Systems in Sub-Saharan Africa." *American Journal of Agricultural Economics* 75(1):10-19.
- Platteau, Jean-Philippe. 1992. "Land Reform and Structural Adjustment in Sub-Saharan Africa: Controversies and Guidelines." FAO Economic and Social Development Paper No. 107. Food and Agricultural Organization, Rome.
- . 2000. *Institutions, Social Norms and Economic Development*. Amsterdam: Harwood Academic Publishers.
- Porter, Michael E. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.
- . 1992. "Capital Choices: Changing the Way America Invests in Industry." *Journal of Applied Corporate Finance* 5(2):4-16.
- Porter, Michael E., and Mariko Sakakibara. Forthcoming. "Competing at Home to Win Abroad: Evidence from Japanese Industry." *Review of Economics and Statistics*.
- Posner, Richard. 1995. "What Do Judges Maximize?" Chapter 3 in *Overcoming Law*. Cambridge: Harvard University Press.
- Poterba, James. 1997. "Do Budget Rules Work?" in Alan Auerbach (ed.) *Fiscal Policy: Lessons from Empirical Research*, Cambridge: MIT Press.
- Poterba, James, and Kim Reuben. 1999. "State Fiscal Institutions and the U.S. Municipal Bond market." in James Poterba and Jurgen von Hagen (eds.) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. University of Chicago Press.

- Shepherd, Andrew. 1997. *Market Information Services—Theory and Practice*. FAO, Rome.
- Shepherd, Andrew, and Alexander Schalke. 1995. "The Indonesian Horticultural Market Information Service." AGSM Occasional Paper No.8. FAO, Rome. Quoted in Shepherd, Andrew. 1997. *Market Information Services—Theory and Practice*. FAO, Rome.
- Scherer, F.M. 1992. "Schumpeter and Plausible Capitalism." *Journal of Economic Literature* 30(3):1416–33.
- Schmidt, Klaus M. 1996a. "Managerial Incentives and Product Market Competition." Center for Economic Policy Research Discussion Paper Series No. 1382, London.
- . 1996b. "The Costs and Benefits of Privatization: An Incomplete Contracts Approach." *Journal of Law, Economics, and Organization* 12(1):1–24.
- Schneider, Ben Ross. 1997a. "Big Business and the Politics of Economic Reform: Confidence and Concertation in Brazil and Mexico." In Sylvia Maxfield and Ben Ross Schneider (eds.) *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- . 1997b. "Organized Business Politics in Democratic Brazil." *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 39(4):95–127.
- Schneider, Friedrich, and Dominik H. Enste. 2000. "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences." *Journal of Economic Literature* 38(1):77–114.
- Schreiner, Mark. 2000. "Microfinance in Rural Argentina." Washington University, St. Louis. Processed.
- Schultz, Theodore W. (1980): "Nobel lecture: The Economics of Being Poor," *Journal of Political Economy* 88(4): 640–51.
- Schumpeter, Joseph A. 1934. *Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung* (The Theory of Economic Development). Leipzig: Dunker & Humblot, 1912; translated by Redvers Opie. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Schwartz, Gerd, and Claire Liuksila. 1997. "Argentina." In Teresa Ter-Minassian (ed.) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Seibel, Hans Dieter. 2000. "Agricultural Development Banks: Close Them or Reform Them?" *Finance and Development* 37(2):45–48.
- Shaffer, Sherrill. 1993. "Test of Competition in Canadian Banking." *Journal of Money, Credit, and Banking* 25(1): 49–61.
- Shapiro, Carl, and Robert D. Willig. 1990. "Economic Rationales for the Scope of Privatization," in E. Saleiman and J. Waterbury (eds.) *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*. Boulder: Westview Press.
- Shi, Min, and Jakob Svensson. 2000. "Conditional Political Business Cycles: Theory and Evidence." Harvard University and Institute for International Economic Studies, Stockholm University. Processed.
- Shipton, Parker. 1994. "Time and Money in the Western Sahel." in James M. Acheson (ed.) *Anthropology and Institutional Economics*. Lanham, Maryland: University Press of America: 283–327.
- Shirley, Mary, and Patrick Walsh. 2000. "Public versus Private Ownership: The Current State of the Debate." World Bank, Policy Research Working Paper 2420. Washington, D.C.
- Rockey, Sally. 2000. "Competitive Grants for U.S. Agricultural Research: The Long and Hard Road to Success." Conference Paper. Competitive Grants in the New Millennium. Conference organized by EMBRAPA, the Inter-American Development Bank, and the World Bank. Brasilia, Brazil. May 16–18, 2000.
- Rodrik, Dani. 1994. "The Rush to Free Trade in the Developing World: Why So Late? Why Now? Will it Last?" in Haggard, Stephan, and Steven Webb (eds.) *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*. Oxford University Press.
- . 1999. "Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them." Paper prepared for the International Monetary Fund Conference on Second-Generation Reforms, Washington, D.C., November 8–9, 1999.
- . 2000. "Trade Policy Reform as Institutional Reform." In Hoekman (ed.) *Developing Countries and the Next Round of WTO Negotiations*. In press. London: Oxford University Press.
- Roher, Larry. 2001. "Brazil's Former Slave Havens Slowly Pressing for Rights." *New York Times*, January 23: A4.
- Rose-Ackerman, Susan. 2001. "Political Corruption and Democratic Structure." In Arvind Jain, (ed.) *The Political Economy of Corruption*. London: Routledge.
- Rosenzweig, Mark R., and Kenneth I. Wolpin. 1993. "Credit Market Constraints, Consumption Smoothing, and the Accumulation of Durable Production Assets in Low-Income Countries: Investments in Bullocks In India." *Journal of Political Economy* 101(2):223–44.
- Rousseau, Peter L. and Richard Sylla, 1999. "Emerging Financial Markets and Early U.S. Growth." National Bureau of Economic Research Working Paper No. 7448. Cambridge, Mass.
- Rousseau, Peter L., and Paul Wachtel. 2000. "Equity Markets and Growth: Cross-Country Evidence on Timing and Outcomes, 1980–1995." *Journal of Banking and Finance* 24(12): 1933–57.
- Rozelle, Scott, Carl Pray, and Jikun Huang. 1997. "Agricultural Research Policy in China: Testing the Limits of Commercialization-led Reform." *Comparative Economic Studies* 39(2):37–71.
- Rosenzweig, Mark. 1998. "Social Learning and Economic Growth." World Development Report 1998/1999 commissioned paper. World Bank, Washington, D.C.
- Rukuni, M., J. Blackie, and C. Eicher. 1998. "Crafting Smallholder-Driven Agricultural Research Systems in Southern Africa." *World Development* 26(6): 1073–88.
- Sachs, Jeffrey D., and Andrew Warner. 1995. "Economic Reform and the Process of Global Integration." *Brookings Papers on Economic Activity* 1:1–95.
- Saleth, R. Maria, and Ariel Dinar. 1999. "Water Challenge and Institutional Response (a Cross-Country Perspective)." Policy Research Working Paper No. 2045. World Bank, Washington, D.C.
- Sappington, David E. M., and Joseph E. Stiglitz. 1987. "Privatization, Information and Incentives." *Journal of Policy Analysis and Management* 6:567–582.

- Stewart, Mark B. 1990. "Union Wage Differentials, Product Market Influences and the Division of Rents." *Economic Journal* 100(403):1122-37.
- Stigler, G. J. 1987. "Competition." In J. Easwell, M. Milgate, and P. Newman (eds.) "The New Palgrave." London: MacMillan.
- Stiglitz, Joseph E. 1972. "Some Aspects of the Pure Theory of Corporate Finance: Bankruptcies and Takeovers." *Bell Journal of Economics* 3(3):458-82.
- . 1985. "Credit Markets and the Control of Capital." *Journal of Money, Credit and Banking* 17(2):133-52.
- Svensson, Jakob 1998. "Investment, Property Rights and Political Instability: Theory and Evidence." *European Economic Review* 42(7):1317-1341.
- . 1999. "Who Must Pay Bribes and How Much? Evidence from a Cross-Section of Firms." Policy Research Department Working Paper No. 2486. World Bank, Washington, D.C.
- Swaminathan, M. 1991. "Segmentation, Collateral Undervaluation, and the Rate of Interest in Agrarian Credit Markets: Some Evidence from Two Villages in South India." *Cambridge Journal of Economics* 15(2):161-78.
- Swamy, Anand, Stephen Knack, Young Lee, and Omar Azfar. 2001. "Gender and Corruption." *Journal of Development Economics* 64:25-55.
- Swanson, B., B. J. Farner, and R. Bahal. 1990. "The Current Status of Agricultural Extension Worldwide," in *FAO Report of the Global Consultation on Agricultural Extension*, Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome.
- Sylla, Richard. 2000. "Financial Systems and Economic Modernization: A New Historical Perspective" New York University. Processed.
- Taliercio, Robert. 2000a. "Administrative Reform as Credible Commitment: The Link Between Revenue Authority Autonomy and Performance in Latin America." Manuscript. Harvard University.
- . 2000b. "The Political Incentives for and against Administrative Reform: The Establishment of Semi-Autonomous Revenue Authorities in Latin America." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- . 2001. "Administrative Reform as Credible Commitment: The Link between Revenue Authority Autonomy and Performance in Latin America." Manuscript. World Bank, Washington, D.C.
- Tanzi, Vito, and Hamid Davoodi. 1998. "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?" International Monetary Fund Working Paper No. 98/76. Washington, D.C.
- . 2001. "Corruption, Growth and Public Finances." in Arvind Jain (ed.) *The Political Economy of Corruption*. London: Routledge.
- Tarigo, Enrique. 1995. "Legal Reform in Uruguay: General Code of Procedure." in *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference* 48. (Malcom Rowat, Waleed H. Malik, & Maria Dakolias eds., August).
- Taylor, Michael, and Alex Fleming. 1999. "Integrated Financial Supervision: Lessons of Northern European Experience," World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Shleifer, Andrei, and Daniel Treisman. 2000. *Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia*. Cambridge: MIT Press.
- Shleifer, Andrei, and Robert W. Vishny. 1988. "Value Maximization and the Acquisition Process," *Journal of Economic Perspectives* 2: 7-20.
- . 1993. "Corruption." *Quarterly Journal of Economics* 108(3):599-617.
- . 1997. "A Survey of Corporate Governance." *Journal of Finance* 52:737-783.
- Siamwalla, Ammar, Chirmsak Pinthong, Nipon Poapongsakorn, Ploenpit Satsanguan, Prayong Nettayarak, Wanrak Mingmaneeakin, and Yuavares Tubpun. 1990. "The Thai Rural Credit System: Public Subsidies, Private Information, and Segmented Markets," *World Bank Economic Review* 4(3):271-295.
- Slater, Joanna. 2000. "Riches among the Poor." *Far Eastern Economic Review* 163(43):52-56.
- Smith, Pamela J. 1999. "Are Weak Patent Rights a Barrier to U.S. Exports?" *Journal of International Economics* 48(1): 151-177.
- Smith, Warrick. 2000. "Regulating Utilities: Thinking about Location Questions." Paper prepared for the World Bank Summer Workshop on Market Institutions, July. World Bank, Washington, D.C.
- Sokoloff, Kenneth L. 2000. "Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World." *Journal of Economic Perspectives*, 14(3):217-232.
- Solo, T., and S. Snell. 1998. "Water and Sanitation Services for the Urban Poor," United Nations Development Programme—World Bank. Processed.
- Spiller, Pablo, and Carlo G. Cardilli. 1997. "The Frontier of Telecommunications Deregulation: Small Countries Leading the Pack." *Journal of Economic Perspectives* 11:127-138.
- Spiller, Pablo, and C. Sampson. 1996. "Telecommunications Regulation in Jamaica." In Brian Levy and Pablo Spiller (eds.) *Regulation, Institutions, and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*. Cambridge University Press.
- Srinivasan, T. N., and Jagdish Bhagwati. 1999. "Outward Orientation and Development: Are the Revisionists Right?" Economic Growth Center Discussion Paper No. 804, Yale University.
- Staiger, Robert, and Guido Tabellini. 1999. "Do GATT Rules Help Governments Make Domestic Commitments?" *Economics and Politics* 11(2):109-144.
- Stapenhurst, Frederick. 2000. "The Media's Role in Curbing Corruption." World Bank Institute Departmental Working Paper. World Bank, Washington D.C. Available on-line at <http://www.worldbank.org/wbi/governance/wp.htm#corruption>.
- Stein, Ernesto, Ernesto Talvi, and Alejandro Grisanti. 1999. "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience." in James Poterba and Jurgen von Hagen (eds.) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. University of Chicago Press.
- Stern, Jon, and Junior R. Davis. 1998. "Economic Reform of the Electricity Industries of Central and Eastern Europe." *Economics of Transition* 6:427-460.

- Umali-Deininger, D. 1997. "Public and Private Agricultural Extension: Partners or Rivals." *World Bank Research Observer* 12(2):203-24.
- United Nations Development Programme. 1999. *Human Development Report 1999*.
- . 2000. *Human Development Report 2000*.
- Untiet, Charles. 1987. "The Economics of Oil Pipeline Deregulation: A Review and Extension of the DOJ Report." U.S. Department of Justice, Antitrust Division, Economic Analysis Group Discussion Paper 87-3, May. Washington, D.C.
- USAID (U.S. Agency for International Development). 1998. "Alternative Dispute Resolution: Practitioner's Guide." Washington, D.C. Processed.
- Uwanno, Borwonsornsak. 2000. "Depoliticizing Key Institutions for Combatting Corruption: Case Study of the New Thai Constitution." Processed.
- Van Cayseele, P.J.G. 1998. "Market Structure and Innovation: A Survey of the Last Twenty Years." *De Economist* 146(3): 391-417.
- Van de Walle, Dominique, and Kimberly Nead, eds. 1995. *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Vander Venet, Rudi. 1996. "The Effect of Mergers and Acquisitions on the Efficiency and Profitability of EC Credit Institutions." *Journal of Banking and Finance* 20: 1531-1558.
- VanRijckeghem, Caroline, and Beatrice Weder. 1997. "Corruption and the Rate of Temptation. Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?" International Monetary Fund Working Paper No. 97/73. Washington, D.C.
- Varano, Vincenzo. 1997. "Civil Procedure Reform in Italy." *American Journal of Comparative Law* 45:657.
- Varela, David, and Veena Mayani. 2000. "The Dominican Republic: A First Statistical Review of the Justice Sector." World Bank Working Paper. Washington, D.C.
- Véscovi, Enrique. 1996. "Nuevas Tendencias y Realidades del Proceso Civil. El Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica. La Experiencia Uruguay del Proceso Oral. El Código Judicial Uniforme de la Nueva Union Europea." in August M. Morello (ed.) *La Prueba*. Buenos Aires: Libreria, Editora Platense.
- Vickers, John. 1995. "Concepts of Competition." *Oxford Economic Papers* No. 47. Oxford University Press.
- Vissi, Ferenc. 1992. "The Peculiarities of Regulating the Monopolies in the Economies in Transition in General, and in Hungary in Particular." Presentation at World Bank Conference on Treatment of Natural Monopolies in Eastern Europe, Vienna. World Bank.
- Vogel, Ezra. 1994. *Japan as Number One in Asia*. American Assembly, Columbia University, series. New York and London: Norton.
- Vose, Edward. 1916. *Seventy-Five Years of the Mercantile Agency: R.G. Dun & Co., 1841-1916*. New York: R.G. Dun and Co.
- Walden, Ruth. 2000. "Insult Laws: An Insult to Press Freedom." World Press Freedom Committee, Reston, Virginia.
- Tello, Carlos. 1984. *La Nacionalización de la Banca en México*. Siglo Veintiuno Editores.
- Tendler, Judith, and Sara, Freedheim. 1994. "Trust in a Rent Seeking World: Health and Government Transformed in Northeastern Brazil." *World Development* 22(2):1771-91.
- The Probe Team. 1994. *Public Report on Basic Education in India*. New Delhi: Oxford University Press.
- Thomas, Duncan, John Strauss, and Maria-Helena Henriques, 1991, "How Does Mother's Education Affect Child Height?" *Journal of Human Resources* 26(2):183-211.
- Thompson, Ginger. 2001. "Chasing Mexico's Dream into Squalor." *New York Times*, February 11.
- Torii, Akio. 1992. "Technical Efficiency in Japanese Industries." In Caves, Richard, and Associates, *Industrial Efficiency in Six Nations*. Cambridge: MIT Press.
- Treisman, Daniel. 1999. "Russia's Tax Crisis: Explaining Falling Revenues in a Transitional Economy." *Economics and Politics* 11(2):145-169.
- . 2000. "The Causes of Corruption: A Cross-National Study." *Journal of Public Economics* 76(3):399-457.
- Tripp, R., and D. Byerlee. 2000. "Public Plant Breeding in an Era of Privatisation." *Natural Resource Perspectives* No. 57. Overseas Development Institute.
- Trujillo, Lourdes, and Gustavo Nombela. 2000. "Multiservice Infrastructure." Private Sector and Infrastructure Network, Viewpoint No. 222, October. Available on-line at: [www.worldbank.org/html/fpd/notes](http://www.worldbank.org/html/fpd/notes).
- Tuck, Laura, and Kathy Lindert. 1996. "From Universal Food Subsidies to a Self-Targeted Program: A Case Study in Tunisian Reform." World Bank Discussion Paper No. 351. Washington, D.C.
- Turnham, David. 1993. *Employment and Development: A New Review of Evidence*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Tybout, James R. 1996. "Heterogeneity and Productivity Growth: Assessing the Evidence." In Roberts and Tybout (eds.) *Industrial Evolution in Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Tybout, James R., and M. Daniel Westbrook. 1995. "Trade Liberalization and Dimensions of Efficiency Change in Mexican Manufacturing Industries." *Journal of International Economics* 39:1-2.
- Tybout, James, Jaime de Melo, and Vittorio Corbo. 1991. "The Effects of Trade Reforms on Scale and Technical Efficiency: New Evidence from Chile." *Journal of International Economics* 31:3-4.
- Tyler, Tom R., Yuen Huo, and E. Allan Lind. 1999. *The Two Psychologies of Conflict Resolution: Differing Antecedents of Pre-Experience Choices and Post-Experience Evaluations*, 2(2) Group Processes and Intergroup Relations 99.
- Udry, Christopher. 1990. "Credit Markets in Northern Nigeria: Credit as Insurance in Rural Economy." *World Bank Economic Review* 4(3):251-69.
- U.S. Department of Justice. 1986. *Oil Pipeline Deregulation*. Washington, D.C.
- U.S. Federal Regulatory Commission. 1999. "Notice of Proposed Rulemaking: Regional Transmission Organizations," Docket No. RM99-2000, May 13, 1999.



- . 1994c. "Public Expenditures for Poverty Alleviation in Northeast Brazil: Promoting Growth and Improving Services." Washington, D.C.
- . 1995a. *World Development Report 1995: Workers in an Integrating World*. World Bank, Washington, DC.
- . 1995b. "Preshipment Inspection Services." World Bank Discussion Paper No. 278. Washington, D.C.
- . 1996. *Rural Energy and Development: Improving Energy Supplies for Two Billion People*. Washington, DC: World Bank. Chapter 9
- . 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.
- . 1998. "Reforming Agricultural Research Organizations: Creating Autonomous Bodies and Managing Change." Agricultural Knowledge and Information Systems (AKIS) Good Practice Note No. 01/99. World Bank, Washington D.C.
- . 1999a. "Initiating Memorandum: Bank Restructuring Facility Loan to Mexico." Finance, Private Sector, and Infrastructure, Country Management Unit 1, Latin America and the Caribbean Regional Office, Washington DC.
- . 1999b. "Moldova: Poverty Assessment. A World Bank Country Study." Washington, DC.
- . 1999c. *World Development Report 1998/1999: Knowledge for Development*. New York: Oxford University Press.
- . 1999d. *Land Administration and Rural Development: Two Cases from Thailand*. OED/World Bank; Report 184. Washington, D.C.
- . 2000a. "Decentralizing Agricultural Extension: Lessons and Good Practice," Agricultural Knowledge and Information Systems (AKIS) Good Practice Note August 2000. Washington D.C. Available on-line at: [www.worldbank.org/akis](http://www.worldbank.org/akis).
- . 2000b. "Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate." Washington, D.C.
- . 2000c. "Implementation Completion Report on a Loan to the Republic of Mauritius for a Technical Assistance to Enhance Competitiveness Project." March 30. Washington, D.C.
- . 2000d. *India: Reducing Poverty, Accelerating Development*. Washington, D.C.
- . 2000e. *Securing Our Future in a Global Economy*. Washington, D.C.
- . 2000f. *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*. New York: Oxford University Press.
- . 2000g. *Can Africa Claim the 21st Century?* Washington, D.C.
- . 2000h. *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2000*. Washington, D.C.
- . 2001a. *Finance for Growth: Policy Choices in a Volatile World*. Policy Research Report. New York: Oxford University Press.
- . 2001b. "Capacity Building for Economic Communication." Internal Report. Communications Department. Romania Country Office. World Bank, Bucharest.
- . 2001c. "Sri Lanka Poverty Assessment." In process.
- . 2001d. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press.
- . 2001f. *Public Expenditure Review: Zambia*. Washington, DC.
- Waterfield, C. 1999. "Paperless Loan Processing Technology." *MicroBanking Bulletin* July 1999.
- Webster, David. 1992. "Building Free and Independent Media." Freedom Paper No. 1. United States Information Agency, Washington D.C.
- Webster, Leila, and Peter Fidler. 1996. *The Informal Sector and Microfinance Institutions in West Africa*. World Bank: Washington, D.C.
- Wei, Shang-jin. 2000a. "How Taxing Is Corruption on International Investors?" *Review of Economics and Statistics* 82(1): 1–11.
- Wei, Shang-jin. 2000b. "Local Corruption and Global Capital Flows." *Brookings Papers on Economic Activity* 2:303–351.
- . 2000c. "Natural Openness and Good Government." National Bureau of Economic Research Working Paper No. 7765. Cambridge, Massachusetts.
- Weill, Herman. 1961. *Frederick the Great and Samuel von Cocceji: A Study in the Reform of the Prussian Judicial System*. Madison: University of Wisconsin.
- Weisbach, Michael, and Benjamin Hermalin. 2000. "Boards of Directors as an Endogenously Determined Institution: A Survey of the Economic Literature." Berkeley. Processed.
- Wellenius, Bjorn. 1997. "Extending Telecommunications Service to Rural Areas: The Chilean Experience." World Bank, Public Policy for the Private Sector, Viewpoint Note No. 105, February. Washington, D.C.
- Wetzel, Deborah, and Anita Papp. 2001. "Strengthening Hard Budget Constraints in Hungary", in Jonathan Rodden, Gunnar Eskeland, and Jennie Litvack (eds.) *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Washington: World Bank.
- Williamson, Oliver E. 1985. "Reflections on the New Institutional Economics." *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 141(1):187–95.
- Willig, R. D. 1980. "What Can Markets Control?" in R. Sherman (ed.), *Perspectives on Postal Service Issues*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Wilmington, Martin W. 1955. "Aspects of Moneylending in Northern Sudan." *Middle East Journal* 9:139–46 (The Middle East Institute, Washington, D.C.).
- Wong, Christine P. W. 1997. *Financing Local Government in the People's Republic of China*. Oxford University Press.
- World Bank. 1974. "Land Reform." Development Series. World Bank: Washington, D.C.
- . 1989a. "Argentina Agricultural Sector Review, Volume II: Technical Annex." Report No. 7733-AR. Country Department I, Latin America and the Caribbean Region, Washington D.C.
- . 1989b. *World Development Report 1989, Financial Markets and Development*. New York: Oxford University Press.
- . 1992. *Malaysia: Fiscal Reform for Stable Growth*. Washington, D.C.
- . 1994a. "Governance: The World Bank's Experience." Washington, D.C.
- . 1994b. *Indonesia: Health, Man Power Report*. 1994. Washington, D.C.

- Young, Alwyn. 2000. "The Razor's Edge: Distortions and Incremental Reform in the People's Republic of China." *Quarterly Journal of Economics* 115(4):1091–1136.
- Yunus, Muhammad. 1994. *Credit Is a Human Right*. Dhaka: Grameen Bank.
- . 1997. *Banker to the Poor: Micro-Lending and the Battle Against World Poverty*. New York: Public Affairs.
- Zagha, Roberto. 1998. "Labor and India's Economic Reforms." *Policy Reform* Vol. 2.
- Zhuravskaya, Ekaterina V. 2000. "Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style." *Journal of Public Economics* 76:337–368.
- World Competitiveness Yearbook*. 2000. Available on-line at <http://www.imd.ch/wcy/>.
- WIPO (World Intellectual Property Organization). 1990. "Exclusions from Patent Protection." HL/CM/INF/1 Rev., May.
- Wurgler, Jeffrey. 2000. "Financial Markets and the Allocation of Capital," *Journal of Financial Economics* 58(1–2):187–214.
- Yaron, Jacob, and Benjamin Piprek. 1997. "Rural Finance: Issues, Designs and Best Practices." *Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monograph Series 14*. World Bank, Washington, D.C.

# مؤشرات مختارة للتنمية العالمية

٢٣٠	..... مقدمة
٢٣٢	..... الجدول ١. المؤشرات الرئيسية للتنمية
٢٣٤	..... الجدول ٢. الفقر وتوزيع الدخل
٢٣٦	..... الجدول ٣. النشاط الاقتصادي
٢٣٨	..... الجدول ٤. التجارة والمعونة والتمويل
٢٤٠	..... الجدول ١١. المؤشرات الرئيسية لاقتصادات أخرى
٢٤١	..... تصنيف الاقتصادات
٢٤٣	..... ملاحظات تقنية

# مقدمة مؤشرات مختارة للتنمية العالمية

إحصائية خاصة بالبلدان الأعضاء، ومطبوعات مؤسسات بحوث ومطبوعات منظمات دولية مثل الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ورغم أن معايير التغطية الدولية، والتعريف، والتصنيف تنطبق على معظم الإحصاءات التي تبلغها البلدان والوكالات الدولية، فهناك حتما فروق في مدى حداثة البيانات وإمكانية التعويل عليها والناشئة عن الفروق في القدرات والموارد المكرسة لجمع البيانات الأساسية وتصنيفها. وبالنسبة لبعض الموضوعات، يقتضى تعارض مصادر البيانات أن يقوم موظفو البنك باستعراضها لضمان عرض أكثر البيانات المتاحة جدارة بالتعويل عليها. غير أن البيانات لم تقدم في بعض الحالات التي اعتبرت فيها البيانات المتاحة أضعف من أن تقدم مقاييس يمكن التعويل عليها للمستويات والاتجاهات، أو أنها لا تلتزم بالمعايير الدولية بصورة كافية.

وتتسق البيانات المعروضة بصفة عامة مع البيانات الواردة في مؤشرات التنمية العالمية ٢٠٠١. رغم أنه تم تنقيح البيانات وتحديثها كلما توافرت معلومات جديدة. وقد تعكس الفروق أيضا تنقيحات السلاسل الزمنية والتغيرات في المنهج. ومن ثم، فإن بيانات من أجال مختلفة قد تنشر في الطبقات المختلفة من مطبوعات البنك الدولي. وننصح القراء بعدم تجميع ومقارنة سلاسل بيانات من المطبوعات المختلفة ومن الطبقات المختلفة من نفس المطبوعة. وتتوافر بيانات سلاسل زمنية منسقة على أقراص CD-ROM تضم مطبوعة مؤشرات التنمية العالمية ٢٠٠١.

وكل الأرقام الدولارية واردة بالقيمة الجارية للدولار الأمريكي، ما لم يذكر غير ذلك. ويرد في الملاحظات التقنية وصف للطرق المختلفة المستخدمة في التحويل من أرقام العملة الوطنية.

**بيانات التنمية،** في طبعة السنة الحالية، معروضة في مجموعة مختصرة من الجداول. ومؤشرات التنمية العالمية ٢٠٠١ تغطي كامل نطاق بيانات التنمية التي ينتجها البنك الدولي. وتحفظ الجداول الأربعة الرئيسية الواردة هنا بالإخراج المتبع في الطبقات السابقة من مؤشرات التنمية العالمية المختارة، عارضة بيانات اجتماعية اقتصادية مقارنة لأكثر من ١٣٠ اقتصادا عن أقرب سنة تتوافر عنها البيانات، وعن سنة أسبق بالنسبة لبعض المؤشرات. وثمة جدول إضافي يعرض المؤشرات الأساسية عن ٧٥ اقتصادا لا تتوافر عنها غير بيانات متناثرة أو يقل عدد سكانها عن ١.٥ مليون نسمة.

وقد تم اختيار المؤشرات المعروضة هنا من بين أكثر من ٨٠٠ مؤشر وردت في مطبوعة مؤشرات التنمية العالمية ٢٠٠١. ومؤشرات التنمية العالمية التي تنشر كل سنة تعكس رؤية شاملة لعملية التنمية. ويورد الفصل الافتتاحي سجل وأفاق التقدم الاجتماعى والاقتصادى، في البلدان النامية، مع مقيسة مقابل سبعة أهداف إنمائية دولية وتقر الفصول الرئيسية الأخرى بإسهام طائفة عريضة من العوامل هي: تنمية رأس المال البشرى، الاستدامة (الاستمرارية) البيئية، وأداء الاقتصاد الكلى، وتنمية القطاع الخاص، والروابط العالمية التي تؤثر على البيئة الخارجية للتنمية. وتستكمل مؤشرات التنمية العالمية بقاعدة بيانات منشورة بصورة منفصلة على أقراص CD-ROM، تتيح الحصول على أكثر من ١٠٠٠ جدول للبيانات و ٨٠٠ مؤشر من مؤشرات السلاسل الزمنية عن ٢٢٤ اقتصادا وإقليما.

## مصادر البيانات ومنهجها

البيانات الاجتماعية الاقتصادية والبيئية المعروضة هنا مستمدة من عدة مصادر: بيانات أولية جمعها البنك الدولي، ومطبوعات



وسيلة ( $m$ ) محسوبة بالنسبة لمجموعات من الاقتصادات. وقد أدرجت بيانات البلدان غير المدرجة في الجداول الرئيسية (تلك المعروضة في الجدول ١١) في المقاييس الموجزة حيثما توافرت البيانات. أو بافتراض أنها تتبع نفس اتجاه البلدان التي يقوم بالابلاغ. ويحقق هذا مقياسا إجماليا أكثر اتساقا عن طريق توحيد التغطية القطرية لكل فترة مبينة. غير أنه حينما تمثل المعلومات الناقصة ثلث التقدير الإجمالي أو أكثر، يذكر أن مقياس المجموعة غير متاح. ويوفر القسم الخاص بالطرق الإحصائية في الملاحظات التقنية مزيدا من المعلومات عن طرق الإجمالي. وتورد الملاحظات التقنية لكل جداول الأوزان المستخدمة لإعداد الإجماليات.

ويتم من وقت لآخر مراجعة تصنيف اقتصاد ما بسبب حدوث تغييرات في القيم الفارقة المذكورة أعلاه أو في المستوى المقيس لنصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي في ذلك الاقتصاد. وعندما تحدث هذه التغييرات، يعاد حساب الإجماليات المستندة إلى تلك التصنيفات للفترة الماضية حتى يتم الحفاظ على سلسلة زمنية متسقة.

### المصطلحات والتغطية القطرية

لا يعنى مصطلح «بلد» الاستقلال السياسى وإنما قد يشير إلى أى إقليم تقدم السلطة المسؤولة عنه إحصاءات اجتماعية أو اقتصادية منفصلة. وتظهر البيانات عن الاقتصادات متلما كانت قائمة فى عام ١٩٩٩. ويتم تنقيح البيانات التاريخية لتعكس الترتيبات السياسية الحالية، وقد أشير إلى الاستثناءات فى كل الجداول.

### ملاحظات تقنية

نظرا لأن نوعية البيانات والمقارنات فيما بين البلدان تشير عادة إشكالات، فإننا نحث القراء على الرجوع إلى الملاحظات التقنية وجدول تصنيف الاقتصادات تبعا للدخل والإقليم، وملاحظات الجداول. وللإطلاع على توثيق أكثر إسهابا انظر مؤشرات التنمية العالمية ٢٠٠١.

ويمكن للقراء أن يعثروا على مزيد من المعلومات عن مؤشرات التنمية العالمية ٢٠٠١، ويمكن إرسال الطلبات مباشرة، بالتليفون أو بالفاكس كما يلي:  
للحصول على مزيد من المعلومات ولطلب المطبوعات مباشرة:

<http://www.worldbank.org/data/wdi2001/index.htm>.  
To order by phone or fax: 1-800-645-7247 or  
703-661-1580; Fax 703-661-1501.  
To order by mail: The World Bank, P.O. Box 960, Herndon,  
VA 20172-0960, U.S.A.

ولما كانت المهمة الأساسية للبنك الدولى هى الإقراض وتقديم المشورة بشأن السياسات للبلدان الأعضاء منخفضة ومتوسطة الدخل، فإن القضايا التي تغطيها هذه الجداول تركز أساسا على هذه الاقتصادات. وحيثما أمكن تم أيضا تقديم المعلومات عن الاقتصادات مرتفعة الدخل من أجل المقارنة. وقد يرغب القراء فى الرجوع إلى المطبوعات الإحصائية الوطنية أو مطبوعات منظمة التعاون والتنمية فى الميدان الاقتصادى والاتحاد الأوروبى من أجل الحصول على مزيد من المعلومات عن الاقتصادات مرتفعة الدخل.

### التغيرات فى نظام الحسابات الوطنية

لأول مرة، تستخدم هذه الطبعة من المؤشرات المختارة للتنمية العالمية تعبيرات متسقة مع «نظام الحسابات الوطنية» الذى وضع فى سنة ١٩٩٣. فمثلا، فى نظام ١٩٩٣ ورد تعبير «الدخل القومى الإجمالى» بدلا من الناتج القومى الإجمالى. انظر المذكرات التقنية المتعلقة بالجدولين ٣ و ١.

ومازال معظم الدول يجمع ويصنف حساباته الوطنية وفقا لنظام ١٩٨٦ للحسابات القومية، ولكن عددا يتزايد باطراد يأخذ بنظام ١٩٩٣. ومازال عدد قليل من البلدان منخفضة الدخل يستخدم مفاهيم من المبادئ التوجيهية الواردة فى النظام الأقدم، بما فى ذلك تقييمات مثل تكلفة العوامل، عند وصف الإجماليات الاقتصادية الرئيسية.

### تصنيف الاقتصادات والمقاييس الموجزة

تشمل المقاييس الموجزة فى الجزء الأسفل فى كل جدول الاقتصادات مصنفة تبعا لنصيب الفرد من الدخل وتبعا للإقليم. وقد استخدم نصيب الفرد من الدخل القومى الإجمالى لتحديد تصنيفات الدخل التالية: منخفضة الدخل ٧٥٥ دولارا أو أقل فى سنة ٢٠٠٠، ومتوسطة الدخل، ٧٥٦ دولاراً إلى ٩٢٦٥ دولاراً، ومرتفعة الدخل، ٩٢٦٦ دولاراً أو أكثر. وهناك تقسيم إضافى عند مستوى ٢٩٩٥ دولاراً للفرد من الدخل القومى الإجمالى، بين اقتصادات الشريحة الدنيا واقتصادات الشريحة العليا من الدخل المتوسط. وللإطلاع على قائمة بالاقتصادات فى كل مجموعة (بما فى ذلك الاقتصادات التى يقل عدد سكان كل منها عن ١.٥ مليون نسمة) انظر الجدول الخاص بتصنيف الاقتصادات فى نهاية هذا التقرير.

والمقاييس الموجزة إما أن تكون مجاميع (إجماليات) مميزة بحرف ( $t$ ) إذا كانت الإجماليات تشمل تقديرات للبيانات الناقصة كما وبلدانا لم تقم بالإبلاغ، أو حرف ( $s$ ) بالنسبة للمجاميع البسيطة للبيانات المتاحة) أو متوسطات مرجحة ( $w$ )، أو قيم

## الجدول ١ : مؤشرات التنمية الأساسية

الانبعاثات ثاني أكسيد الكربون ملايين الطنان 1997	معدل امية البالغين % من السكان ١٥ سنة فاكتر 1999	معدل الوفيات نور الخامسة لكل ألف 1999	العمر المتوقع عند المولد (سنوات) 1999	الناتج المحلي الإجمالي نصيب الفرد % من النمو 1990-2000	تكافؤ القوة الشرائية		الدخل القومي		السكان		النمو السنوي نسبة مئوية 1990-2000	بالملايين 2000	
					الدخل القومي الإجمالي		الإجمالي <sup>a</sup>		متوسط معدل				
					نصيب الفرد 2000 بالدولار	مليارات الدولارات 2000	نصيب الفرد 2000 بالدولار	مليارات الدولارات 2000	الكثافة عدد السكان في الكيلو متر المربع 2000	النمو السنوي نسبة مئوية 1990-2000			
1,444.5	1	20	66	8.8	8,030	1,168	1,660	241.1	9	0.2	146	الاتحاد الروسي	
3.8	63	166	42	2.2	660	42	100	6.7	64	2.3	64	اثيوبيا	
32.0	..	21	71	10.4	2,760	22	610	4.9	93	1.2	8	أذربيجان	
140.6	3	22	74	—1.7	12,090	448	7,440	275.5	14	1.3	37	الأرجنتين	
15.7	11	31	71	0.8	4,040	20	1,680	8.2	55	4.3	5	الأردن	
2.9	2	18	74	5.5	2,570	10	520	2.0	136	0.8	4	أرمينيا	
..	47	105	50	—11.4	950	4	170	0.7	41	2.7	4	أرتيريا	
257.7	2	6	78	4.0	19,180	757	14,960	590.1	79	0.2	39	أستراليا	
319.6	..	5	79	0.3	25,370	487	20,530	394.1	2	1.2	19	أستراليا	
19.1	..	12	71	7.0	9,050	13	3,410	4.9	34	—0.9	1	استونيا	
60.4	4	8	78	3.5	19,320	120	16,310	99.6	302	2.9	6	إسرائيل	
21.7	9	35	69	0.4	2,920	37	1,210	15.3	46	2.1	13	إكوادور	
1.7	16	..	72	5.9	3,550	12	.. <sup>c</sup>	..	124	0.4	3	البانيا	
851.5	..	5	77	2.9	25,010	2,054	25,050	2,057.6	235	0.3	82	المانيا	
251.5	14	52	66	3.1	2,840	598	570	119.9	116	1.7	210	إندونيسيا	
5.3	..	208	47	—0.8	1,230 <sup>d</sup>	16 <sup>d</sup>	240	3.1	10	3.2	13	أنغولا	
5.7	2	17	74	—1.8	8,880	30	6,090	20.3	19	0.7	3	أوروغواي	
104.8	12	29	70	2.9	2,380	59	610	15.2	60	1.8	25	أوزبكستان	
1.2	34	162	42	2.2	1,230 <sup>d</sup>	27 <sup>d</sup>	310	6.8	111	3.0	22	أوغندا	
370.5	0 <sup>e</sup>	17	67	67	3,710	184	700	34.7	86	—0.5	50	أوكرانيا	
37.3	..	7	76	9.8	25,470	97	22,960	87.1	55	0.8	4	أيرلندا	
424.7	2	6	78	2.8	23,370	1,348	20,010	1,154.3	196	0.2	58	إيطاليا	
2.5	36	77	58	—1.8	2,280 <sup>d</sup>	11 <sup>d</sup>	760	3.7	11	2.2	5	بابوا غينيا الجديدة	
4.1	7	27	70	—1.5	4,460 <sup>d</sup>	24 <sup>d</sup>	1,450	8.0	14	2.6	5	باراغواي	
98.2	55	126	63	3.4	1,960	270	470	64.6	179	2.5	138	باكستان	
307.2	15	40	67	3.2	7,320	1,245	3,570	606.8	20	1.4	170	البرازيل	
53.8	8	6	75	3.0	16,880	169	11,060	110.7	109	0.1	10	البرتغال	
106.5	..	6	78	3.5	27,500	282	24,630	252.5	312	0.3	10	بلجيكا	
50.3	2	17	71	5.5	5,530	45	1,510	12.4	74	—0.7	8	بلغاريا	
24.6	59	89	61	3.8	1,650	213	380	49.9	997	1.6	130	بنغلاديش	
8.0	8	25	74	1.0	5,700 <sup>d</sup>	16 <sup>d</sup>	3,260	9.3	38	1.7	3	بنما	
1.0	61	145	53	2.2	970	6	380	2.4	57	2.8	6	بنن	
3.4	24	95	39	2.5	7,190	12	3,300	5.3	3	2.3	2	بوتسوانا	
1.0	77	210	45	3.1	1,020 <sup>d</sup>	12 <sup>d</sup>	230	2.6	41	2.4	11	بوركينا فاسو	
0.2	53	176	42	—1.6	580 <sup>d</sup>	4 <sup>d</sup>	110	0.7	265	2.2	7	بوروندي	
357.0	0 <sup>e</sup>	10	73	4.1	9,030	349	4,200	162.2	127	0.1	39	بولندا	
11.3	15	83	62	0.2	2,380	20	1,000	8.3	8	2.4	8	بوليفيا	
30.1	10	48	69	1.9	4,720	121	2,100	53.9	20	1.7	26	بيرو	
62.3	1	14	68	6.3	7,550	76	2,990	30.0	48	—0.2	10	بيلاوس	
226.8	5	33	69	3.5	6,330	385	2,010	121.8	119	0.9	61	نارلند	
31.0	..	45	66	16.1	4,040	20	840	4.0	10	2.8	5	تركمانستان	
216.0	15	45	69	5.7	7,030	459	3,090	201.5	85	1.5	65	تركيا	
0.1	59	189	49	—2.1	860 <sup>d</sup>	7 <sup>d</sup>	200	1.5	6	2.9	8	تشاد	
2.9	25	152	45	2.7	530 <sup>d</sup>	18 <sup>d</sup>	280 <sup>d</sup>	9.3 <sup>d</sup>	38	2.8	34	تنزانيا	
1.0	44	143	49	1.6	1,450	7	300	1.4	86	2.8	5	توغو	
18.8	30	30	73	3.4	6,090	58	2,090	20.1	62	1.6	10	تونس	
11.0	14	24	75	0.0	3,500	9	2,440	6.4	242	0.9	3	جامايكا	
98.7	33	39	71	1.1	5,040 <sup>d</sup>	153 <sup>d</sup>	1,590	48.3	13	1.9	30	الجزائر	
0.2	55	151	44	2.4	1,210 <sup>d</sup>	4 <sup>d</sup>	290	1.1	6	2.0	4	جمهورية أفريقيا الوسطى	
296.9	24	33	71	3.5	5,900	378	1,630	104.6	39	1.6	64	جمهورية إيران الإسلامية	
0.3	21	144	48	4.8	590	2	630	1.8	9	2.8	3	جمهورية الكونغو	
2.3	40	161	46	..	682	33	100	5.0	23	3.2	51	جمهورية الكونغو الديمقراطية	
125.2	..	5	75	3.2	13,610	140	4,920	50.6	133	—0.1	10	الجمهورية التشيكية	
14.0	17	47	71	6.5	5,720	49	2,100	18.0	177	1.9	9	الجمهورية الدومينيكية	
38.1	..	10	73	2.1	11,000	59	3,700	20.0	112	0.2	5	الجمهورية السلوفاكية	
49.9	26	30	69	—1.1	3,230	52	990	16.0	88	2.8	16	الجمهورية العربية السورية	
6.8	..	38	67	3.6	2,590	13	270	1.3	26	1.2	5	جمهورية القيرغيز	
457.4	2	9	73	7.8	17,340	820	8,910	421.1	479	1.0	47	جمهورية كوريا	
0.4	53	143	54	3.3	1,530 <sup>d</sup>	8 <sup>d</sup>	290	1.5	23	2.6	5	جمهورية لاو الديمقراطية	
118.3	45	54	67	3.2	3,690	235	1,490	95.2	64	2.0	64	جمهورية مصر العربية	
10.9	..	17	73	4.6	4,960	10	1,710	3.5	80	0.7	2	جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة	
16.7	55	97	56	3.7	780	14	380	6.7	33	3.9	18	الجمهورية البنية	
50.2	..	16	72	..	..	..	..	..	..	0.1	11	جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية	
321.5	15	76	48	1.4	9,180 <sup>d</sup>	393 <sup>d</sup>	3,020	129.2	35	2.0	43	جنوب أفريقيا	
4.5	..	20	73	1.8	2,470	13	590	3.2	78	0.0	5	جورجيا	
57.7	..	6	76	2.5	27,120	145	32,020	171.0	126	0.4	5	الدانمرك	
0.5	34	203	40	2.8	930	8	230	2.0	345	2.0	9	رواندا	
111.3	2	24	69	1.7	6,380	143	1,670	37.4	97	—0.3	22	رومانيا	
2.6	23	187	38	1.3	750	8	300	3.0	14	2.6	10	زاسيا	
18.8	12	118	40	—6.7	2,590	31	480	5.8	31	2.2	12	زيمبابوي	
8.1	9	19	73	4.2	3,470	67	870	16.6	300	1.3	19	سري لانكا	
5.9	22	36	70	0.0	4,390	28	1,990	12.5	303	2.1	6	السلفادور	
15.5	0 <sup>e</sup>	6	75	4.7	17,390	35	10,070	20.0	99	—0.1	2	سلوفينيا	
81.9	8	4	78	8.1	24,970	100	24,740	99.4	6,587	2.8	4	سنغافورة	
3.5	64	124	52	2.3	1,480	14	500	4.7	49	2.6	10	سنغال	

ملاحظة . بالنسبة لمعظم البيانات والمقارعة ومدى تغطيتها، انظر الملاحظات التقنية. الأرقام المائلة عن سنوات غير تلك المذكورة.

الدخل القومي الإجمالي <sup>a</sup>	السكان			الناتج المحلي الإجمالي نصيب الفرد نصيب الفرد بالدولار 2000	العمر المتوقع عند المولد (سنوات) 1999	معدل الوفيات دون الخامسة لكل ألف 1999	معدل أمية البالغين % من السكان ١٥ سنة فاكتر 1999	انبعاثات ثاني أكسيد الكربون ملايين الأطنان 1997
	متوسط معدل النمو السنوي نسبة مئوية 1990-2000		الكثافة عدد السكان في الكيلو متر المربع 2000					
	بالملايين 2000	النمو السنوي نسبة مئوية 1990-2000						
السويد	9	0.4	237.5	211	3.9	23,770	79	48.6
سويسرا	7	0.7	273.7	218	2.7	30,350	80	42.6
سيراليون	5	2.3	0.6	2	1.3	460	37	0.5
شيلي	15	1.5	69.9	139	4.0	9,110	76	60.1
الصين	1,261	1.1	1,064.5	840	7.3	3,940	70	3,593.5
هونغ كونغ ، الصين	7	1.8	176.4	174	9.3	25,660	80	23.8
طاجيكستان	6	1.8	1.1	7	6.6	1,060	69	5.6
غانا	19	2.6	6.8	37 <sup>d</sup>	1.8	1,940 <sup>d</sup>	58	4.8
غواتيمالا	11	2.6	19.2	43	0.6	3,770	65	8.3
غينيا	7	2.5	3.3	14	-0.5	1,930	46	1.1
فرنسا	59	0.4	1,429.4 <sup>e</sup>	1,440	2.9	24,470	79	349.8
الفلبين	76	2.2	78.7	319	2.1	4,220	69	81.7
قزويلا	24	2.1	104.1	139	1.2	5,750	73	191.2
فنلندا	5	0.4	129.0	127	5.4	24,610	77	56.6
فيتنام	79	1.7	30.7	159	5.4	2,030	69	45.5
كازاخستان	15	-0.9	17.6	82	10.1	5,490	65	123.0
الكامبيون	15	2.7	8.6	24	1.5	1,570	51	2.7
كرواتيا	4	-0.7	20.1	35	3.8	7,780	73	20.1
كمبوديا	12	2.7	3.1	17	1.7	1,410	54	0.5
كندا	31	1.0	647.1	840	4.0	27,330	79	496.6
كوت ديفوار	16	3.0	10.5	24	-4.5	1,520	46	13.3
كوستاريكا	4	2.0	14.4	30	0.0	8,250	77	5.4
كولومبيا	42	1.9	88.0	249	1.0	5,890	70	71.9
الكويت	2	-0.7	..	..	..	..	77	51.0
كينيا	30	2.4	10.7	30	-2.4	1,010	48	7.2
لاتفيا	2	-1.0	6.9	17	7.2	6,960	70	8.3
لبنان	4	1.7	16.2	20	-0.8	4,530	70	17.7
ليتوانيا	4	-0.1	10.7	26	3.3	6,960	72	15.1
ليسوتو	2	2.2	1.2	5 <sup>d</sup>	-0.1	2,490	45	..
مالى	11	2.5	2.6	9	2.1	790	43	0.5
ماليزيا	23	2.5	78.5	195	6.0	8,360	72	137.2
مدغشقر	16	2.9	4.0	13	1.6	830	54	1.2
المغرب	29	1.8	33.8	98	-0.8	3,410	67	35.9
المكسيك	98	1.6	498.0	864	5.4	8,810	72	379.7
ملاي	11	2.6	1.9	7	-0.7	600	39	0.8
الملكة العربية السعودية	21	2.7	139.4	223	..	11,050	72	273.7
الملكة المتحدة	60	0.4	1,463.5	1,407	2.6	23,550	77	527.1
منغوليا	2	1.3	0.9	4	-0.3	1,660	67	7.8
موريتانيا	3	2.8	1.0	4	2.4	1,650	54	3.0
موزامبيق	18	2.2	3.7	210	2.0	820 <sup>d</sup>	43	1.2
مولدوفا	4	-0.2	1.4	10	2.3	2,240	67	10.4
ميانمار	46	1.2	..	..	..	..	60	8.8
ناميبيا	2	2.5	3.6	11 <sup>d</sup>	1.6	6,440 <sup>d</sup>	50	..
النرويج	4	0.6	151.2	134	2.4	29,760	78	68.5
النمسا	8	0.5	204.2	213	3.5	26,310	78	62.6
نيبال	24	2.4	5.3	33	3.1	1,360	58	2.2
النيجر	11	3.4	2.0	8 <sup>d</sup>	-0.3	760 <sup>d</sup>	46	1.1
نيجيريا	127	2.8	32.8	101	0.4	790	47	83.7
نيكاراغوا	5	2.8	2.1	11 <sup>d</sup>	1.7	2,100 <sup>d</sup>	69	3.2
نيوزيلندا	8	1.1	50.1	72	3.1	18,780	77	31.6
هايتي	4	2.1	4.0	12 <sup>d</sup>	-0.8	1,500 <sup>d</sup>	53	1.4
الهند	1,016	1.8	471.2	2,432	3.9	2,390	63	1,065.4
هندوراس	6	2.8	5.5	16	2.1	2,390	70	4.6
هنغاريا	10	-0.3	47.5	121	5.7	12,060	71	59.6
هولندا	16	0.6	400.3	417	3.8	26,170	78	163.6
الولايات المتحدة	282	1.2	9,645.6	34,260	4.0	34,260	77	5,467.1
اليابان	127	0.3	4,337.3	34,210	1.7	26,460	81	1,204.2
اليونان	11	0.4	126.2	179	3.8	16,940	78	87.2
العالم	6,054 s	1.4 w	31,171.0 t	5,150 w	7,350 w	44,506 t	66 w	23,868.2 s
الدخل المنخفض	76	2.0	1,029.6	420	3.1	1,990	59	2,496.5
الدخل المتوسط	2,693	1.2	5,307.7	1,970	4.8	5,650	69	10,034.3
الدخل المتوسط الأدنى	2,046	1.1	2,327.0	1,140	5.5	4,580	69	6,767.5
الدخل المتوسط الأعلى	647	1.4	2,986.0	4,620	3.9	9,170	69	3,266.7
الدخل المنخفض والمتوسط	5,152	1.6	6,335.6	1,230	4.2	3,890	64	12,530.8
شرق آسيا والمحيط الهادئ	1,853	1.2	1,963.9	1,060	6.5	4,120	69	5,075.6
أوروبا وآسيا الوسطى	475	0.2	955.9	2,010	6.3	6,620	69	3,285.6
أمريكا اللاتينية والكاريبي	516	1.6	1,895.3	3,680	2.3	7,030	70	1,355.4
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	296	2.2	602.0	2,040	..	5,170	68	1,111.8
جنوب آسيا	1,355	1.9	616.9	460	3.8	2,260	63	1,200.5
أفريقيا جنوب الصحراء	659	2.6	313.0	480	0.5	1,560	47	501.8
الدخل المرتفع	903	0.7	24,828.8	27,510	3.2	27,450	78	11,337.4

(a) تقديرات أولية للبنك الدولي محسوبة بطريقة أطلس البنك الدولي. (b) انظر الملاحظات التقنية للاطلاع على تعريف تكافؤ القوة الشرائية. (c) يقدر أنها من الشريحة الدنيا المتوسطة الدخل (من ٧٠٦ إلى ٢٩٩٥ دولار). (d) يستند التقدير إلى الاتحاد. وتم استيفاء التقديرات من آخر تقديرات مرجعية لبرنامج المقارنة الدولية. (e) تشمل تقديرات الدخل القومي الإجمالي ونصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي الإدارات الفرعية لا وراء البحار لغينيا وجوانيبولوب والمارتنيك وريونيون. (f) يقدر أنها مرتفعة الدخل (٩٢٦٦ دولار فاكتر). (g) أقل من ٥٠٠. (h) يقدر أنها منخفضة الدخل (٧٥٥ دولار فاكتر). (i) تشير التقديرات إلى البر الرئيسي لتونانيا فقط.

## الجدول ٢: الفقر وتوزيع الدخل

الاقتصاد	خطوط الفقر القومية			خط الفقر الدولي				النسبة المئوية	
	السكان تحت خط الفقر (%)			خط الفقر الدولي				من الدخل أو الإستهلاك	
	السكان تحت خط الفقر (%)			خط الفقر الدولي				من الدخل أو الإستهلاك	
	السكان تحت خط الفقر (%)			خط الفقر الدولي				من الدخل أو الإستهلاك	
سنة المسح	ريف	حضر	قومي	سنة المسح	من دولار يوميا	فجوة الفقر	السكان الذين يعيشون على أقل	رقم جيني	أعلى
١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩	٢٠٠٠	٢٠٠١	٢٠٠٢	٢٠٠٣
الاتحاد الروسي	30.9	..	..	1998	8.7	25.1	1.4	48.7	1.7
أرمينيا	..	..	..	1995	32.9	76.4	8.0	40.0	3.0
أذربيجان	68.1	..	..	1995	2.3	9.6	<0.5	36.0	2.8
الأرجنتين	17.6	..	..	..	..	..	..	..	..
الأردن	11.7	..	..	1997	1.4	7.4	<0.5	36.4	3.3
أرمينيا	..	..	..	1996	11.3	34.0	1.7	44.4	2.3
أروغواي	..	..	..	..	..	..	..	..	..
أستراليا	..	..	..	..	..	..	..	32.5	2.8
أستراليا	8.9	6.8	14.7	1998	0.8	5.2	<0.5	35.2	2.0
أستراليا	..	..	..	..	..	..	..	37.6	3.0
إسرائيل	..	..	..	1992	..	..	..	35.5	2.8
إكوادور	35.0	25.0	47.0	1995	21.2	52.3	5.8	43.7	2.2
إيطاليا	..	..	..	..	..	..	..	..	..
إيطاليا	..	..	..	1994	..	..	..	30.0	3.3
إندونيسيا	27.1	..	..	1999	16.5	55.3	1.0	31.7	4.0
أنغولا	..	..	..	..	..	..	..	..	..
أوروغواي	..	..	..	1989	1.9	6.6	<0.5	42.3	2.1
أوزبكستان	..	..	..	1993	7.3	26.5	0.5	33.3	3.1
أوغندا	35.2	39.1	10.3	1996	..	..	..	37.4	3.0
أوكرانيا	31.7	..	..	1999	8.0	31.0	0.6	29.0	3.7
أيرلندا	..	..	..	..	..	..	..	35.9	2.5
إيطاليا	..	..	..	1987	..	..	..	27.3	3.5
بابوا غينيا الجديدة	..	..	..	1995	..	..	..	50.9	1.7
باراغواي	21.8	19.7	28.5	1998	26.3	49.3	9.8	57.7	0.5
باكستان	34.0	28.0	36.9	1996	35.0	84.7	6.2	31.2	4.1
البرازيل	22.0	13.7	51.4	1997	9.8	25.4	2.1	59.1	1.0
البرازيل	..	..	..	1994	<0.5	<2	<0.5	35.6	3.1
البرازيل	..	..	..	1992	..	..	..	25.0	3.7
بلغاريا	..	..	..	1997	4.2	21.9	<0.5	26.4	4.5
بنغلاديش	35.6	14.3	39.8	1996	31.8	77.8	5.9	33.6	3.9
بنما	37.3	15.3	64.9	1997	10.2	25.1	3.2	48.5	1.2
بن	33.0	..	..	1995	30.7	61.4	12.5	..	..
بوتسوانا	..	..	..	1986-85	50.9	85.8	25.5	48.2	2.2
بوركينافاسو	..	..	..	1994	..	..	..	33.3	3.4
بوروندي	36.2	..	..	1992	..	..	..	..	..
بولندا	23.8	..	..	1998	<0.5	<2	<0.5	31.6	3.2
بوليفيا	..	79.1	..	1997	27.8	51.4	15.2	58.9	0.5
بيرو	49.0	40.4	64.7	1996	17.1	41.4	5.4	46.2	1.6
بيلاروس	22.5	..	..	1998	0.1	<2	<0.5	21.7	5.1
نابلد	13.1	10.2	15.5	1998	7.1	28.2	<0.5	41.4	2.8
تركمانستان	..	..	..	1993	23.3	59.0	5.7	40.8	2.6
تركيا	..	..	..	1994	5.0	18.0	0.5	41.5	2.3
تشاد	64.0	63.0	67.0	1996-95	23.0	59.7	4.8	38.2	2.8
تنزانيا	51.1	..	..	1991	..	..	..	..	..
توغو	32.3	..	..	1989-87	..	..	..	..	..
تونس	14.1	8.9	21.6	1990	2.3	10.0	<0.5	41.7	2.3
جامايكا	34.2	..	..	1996	6.9	25.2	0.7	36.4	2.9
الجزائر	22.6	14.7	30.3	1995	3.6	15.1	<0.5	35.3	2.8
جمهورية أفريقيا الوسطى	..	..	..	1993	58.4	84.0	38.1	61.3	0.7
جمهورية إيران الإسلامية	..	..	..	..	..	..	..	..	..
جمهورية الكونغو	..	..	..	..	..	..	..	..	..
جمهورية الكونغو الديمقراطية	..	..	..	..	..	..	..	..	..
الجمهورية التشيكية	..	..	..	1996	<0.5	<2	<0.5	25.4	4.3
الجمهورية الدومينيكية	20.6	10.9	29.8	1996	5.0	16.0	0.7	47.4	2.1
الجمهورية السلوفاكية	..	..	..	1992	<0.5	<2	<0.5	19.5	5.1
الجمهورية العربية السورية	..	..	..	..	..	..	..	..	..
جمهورية القيرغيز	51.0	28.5	64.5	1997	..	..	..	40.5	2.7
جمهورية كوريا	..	..	..	1993	<0.5	<2	<0.5	31.6	2.9
جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية	46.1	24.0	53.0	1997	29.6	73.2	6.3	37.0	3.2
جمهورية مصر العربية	22.9	22.5	23.3	1995	13.9	52.7	0.3	28.9	4.4
جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة	..	..	..	..	..	..	..	..	..
الجمهورية المبنية	19.1	18.6	19.2	1998	15.0	45.2	4.5	33.4	3.0
جمهورية يوغوسلافية الاتحادية	..	..	..	1993	13.4	35.8	1.8	59.3	1.1
جنوب أفريقيا	11.1	12.1	9.9	1996	<0.5	<2	<0.5	37.1	2.3
جورجيا	..	..	..	..	..	..	..	..	..
الدانمرك	..	..	..	1992	..	..	..	24.7	3.6
رواندا	51.2	..	..	1985-83	36.7	84.6	7.7	28.9	4.2
رومانيا	21.5	20.4	27.9	1994	6.9	27.5	0.8	28.2	3.7
زambia	86.0	..	..	1998	55.4	87.4	32.7	52.6	1.1
زambia	25.5	10.0	31.0	1991-90	29.4	64.2	9.6	56.8	1.8
سرى لانكا	25.0	15.0	27.0	1995	13.5	45.4	1.0	34.4	3.5
السلفادور	48.3	43.1	55.7	1997	25.3	54.0	9.7	50.8	1.4
سلوفينيا	..	..	..	1998	<0.5	<2	<0.5	28.4	3.9
سنغافورة	..	..	..	..	..	..	..	..	..
السعال	..	..	..	1995	28.2	67.8	7.0	41.3	2.6

ملاحظة: النسب المئوية لعالمية البيانات للمقارنة ومدى تعقيدها. انظر الملاحظات التقنية. الأرقام المائلة عن سنوات غير تلك المذكورة.



الاقتصاد	سنة المسح	خطوط الفقر القومية			خط الفقر الدولي				النسبة المئوية	
		السكان تحت خط الفقر (%)			خط الفقر الدولي				من الدخل	
		السكان تحت خط الفقر (%)			خط الفقر الدولي				أو الإستهلاك	
		ريف	حضر	قومي	سنة المسح	من دولار يومي	فجوة الفقر	السكان الذين يعيشون على أقل	من دولار يومي	فجوة الفقر
						%	%	%	رقم جيني	سنة المسح
						%	%	%	أدنى 10%	أعلى 10%
السويد	1989	76.0	53.0	68.0	1989	57.0	39.5	74.5	33.1	25.2
سويسرا	1994	..	..	20.5	1996	18.5	<0.5	18.4	57.5	46.9
سيراليون	1998	4.6	<2	4.6	1998	..	..	53.7	40.3	30.4
شيلي	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
الصين	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
هونغ كونغ، الصين	1992	34.3	26.7	31.4	1998	38.8	3.4	74.6	39.6	29.5
طاجيكستان	1989	71.9	33.7	57.9	1998	10.0	2.2	33.8	55.8	46.0
غانا	1994	..	..	40.0	..	..	..	..	40.3	32.0
غواتيمالا	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
غينيا	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
فرنسا	1997	50.7	21.5	36.8	1997	18.7	6.5	44.6	46.2	36.6
الفلبين	1989	..	..	31.3	..	..	..	..	48.8	37.6
فنزويلا	..	..	..	..	..	..	..	..	25.6	21.6
فلسطين	1993	57.2	25.9	50.9	..	..	..	..	36.1	29.9
فيت نام	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
كازاخستان	1996	39.0	30.0	34.6	1996	1.5	0.3	15.3	35.4	26.3
الكاميرون	1984	32.4	44.4	40.0	1998	<2	<0.5	<2	29.0	23.3
كرواتيا	1997	40.1	21.1	36.1	1997	..	..	..	40.4	33.8
كوسوفا	..	..	..	..	..	..	..	..	31.5	23.8
كندا	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
كوت ديفوار	1992	31.2	8.0	17.7	1996	11.0	3.2	28.7	57.1	46.1
كوسوفا	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
كولومبيا	1992	46.4	29.3	42.0	1994	26.5	9.0	62.3	44.5	34.9
الكويت	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
كينيا	1998	..	..	..	1998	<2	<0.5	8.3	32.4	25.9
لاتفيا	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
لبنان	1993	53.9	27.8	49.2	1993	43.1	20.3	65.7	56.0	43.4
ليتوانيا	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
ليسوتو	1994	..	..	..	1994	72.8	37.4	90.6	50.5	40.4
مالاي	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
ماليزيا	1989	..	..	15.5	1997	63.4	26.9	89.0	49.2	38.4
مدغشقر	1994-93	77.0	47.0	70.0	1997	63.4	26.9	89.0	49.2	38.4
مصر	1999-98	27.2	12.0	19.0	1991-90	<2	<0.5	7.5	39.5	30.9
المغرب	1988	..	..	10.1	1996	12.2	3.5	34.8	51.9	41.1
المكسيك	1991-90	..	..	..	..	..	..	..	..	..
ملاوي	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
المملكة العربية السعودية	1995	33.1	38.5	36.3	1995	13.9	3.1	50.0	33.2	27.3
المملكة المتحدة	1990-89	..	..	57.0	1995	28.6	9.1	68.7	37.3	28.4
منغوليا	..	..	..	..	1996	37.9	12.0	78.4	39.6	31.7
موريتانيا	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
موزامبيق	1997	26.7	..	23.3	1997	11.3	3.0	38.4	40.6	30.7
مولدوفا	1997	..	..	..	1993	34.9	14.0	55.8	25.8	21.8
ميانمار	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
ناميبيا	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
النرويج	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
النمسا	1996-95	44.0	23.0	42.0	1995	37.7	9.7	82.5	36.7	29.8
نيبال	1993-89	66.0	52.0	63.0	1995	61.4	33.9	85.3	50.5	35.4
النيجر	1993-92	36.4	30.4	34.1	1997	70.2	34.9	90.8	60.3	40.8
نيجيريا	1993	76.1	31.9	50.3	..	..	..	..	..	..
نيكاراغوا	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
نيوزيلندا	1995	66.0	..	..	1997	..	..	..	..	..
هايتي	1994	36.7	30.5	35.0	1996	44.2	12.0	86.2	37.8	33.5
الهند	1993	51.0	57.0	53.0	1998	40.5	17.5	68.8	59.0	44.3
هندوراس	1993	..	..	8.6	..	..	..	..	..	..
هونغاري	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
هولندا	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
الولايات المتحدة	1997	..	..	..	1997	..	..	..	..	..
اليابان	1993	..	..	..	1993	..	..	..	..	..
اليونان	1993	..	..	..	1993	..	..	..	..	..

(a) تشير إلى حصص الاستهلاك حسب المجموعات المتوى (التيارات) للسكان. (b) مرتبة حسب متوسط إنفاق الفرد. (c) تشير إلى حصص الدخل حسب المجموعات المتوى (التيارات) للسكان. (d) مرتبة حسب متوسط دخل الفرد.

## الجدول ٣ : النشاط الاقتصادى

المكش الضمين للناتج المحلى الإجمالى/ متوسط معدل النمو السنوى	الميزان الخارجى من السلع والخدمات/ من الناتج المحلى الإجمالى	تكوين رأس المال من الإجمالى/ الناتج المحلى الإجمالى	الإنفاق الاستهلاكى النهائى العام للحكومة % من الناتج المحلى الإجمالى	الإنفاق الأسى النهائى على الاستهلاك % من الناتج المحلى الإجمالى	القيمة المضافة كنسبة مئوية من الناتج المحلى الإجمالى			القيمة الزراعية المضافة لكل عامل زراعى دولارات ١٩٩٥		الناتج المحلى الإجمالى متوسط معدل النمو السنوى (نسبة مئوية)		البلد
					المحلى الإجمالى			١٩٩٧-٩٩	١٩٨٧-٨٩	١٩٩٠-٢٠٠٠	٢٠٠٠	
					الخدمات	الصناعية	الزراعية					
١٩٩٠-٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	١٩٩٧-٩٩	١٩٨٧-٨٩	١٩٩٠-٢٠٠٠	٢٠٠٠	
١٦٢.٠	٢٠	١٤	١٤	٥١	٥٦	٣٨	٧	٢,٢٨٢	..	-٤.٨	٢٥١,٠٩٢	الاتحاد الروسى
٧.٠	-١.٥	١٨	١٦	٨١	٣٧	١١	٥٢	١٤٤	..	٤.٦	٦,٣٠٤	انجوليا
١٩٤.٢	-١.٤	٤٦	١١	٧٧	٣٦	٤٣	٢١	..	..	-٥.٣	٤,٩٠٤	أذربيجان
٥.٢	-١	١٦	١٤	٧١	٦٨	٢٨	٥	٩,٩٥١	٧,١٦٧	٤.٣	٢٨٥,٤٧٣	الأرجنتين
٣.٢	-١٩	٢٢	٢٤	٧٢	٧٢	٢٦	٣	١,٤٣٤	١,٧١٢	٥.٠	٨,٣٤٠	الأردن
٢١٢.٥	-٢٩	٧٩	١١	٩٩	٣٩	٣٣	٢٩	٥,١٨٠	..	-١.٩	١,٩١٤	أرمينيا
٩.٤	-٨٢	٣٩	٦٥	٧٨	٥٤	٢٩	١٧	..	..	٣.٨	٦٠٠	أرتيريا
٣.٩	-١	٢٤	١٧	٥٩	٦٩	٢٨	٤	٢١,٦٨٧	..	٢.٤	٥٥٥,٠٠٤	أستراليا
١.٤	-٣	٢٥	١٨	٦٠	٧٢	٢٥	٣	٣١,٤٣٢	٢٢,٩٣٢	٤.١	٣٩٤,٠٢٣	أستراليا
٥٣.١	-٥	٢٦	٢١	٥٨	٦٦	٢٨	٦	٣,٦٤٦	..	-٠.٥	٤,٩٦٩	أستونيا
١٠.٠	-٧	١٩	٢٩	٥٩	..	..	..	..	..	٥.١	١١٠,٣٣٢	إسرائيل
٣٧.١	١٢	١٧	٩	٦٢	٦٤	٢٥	١١	١,٧٨٩	١,٤٣٢	١.٨	١٣,٦٠٧	إكوادور
٣٩.٠	-١٩	١٩	١٠	٩٠	١٧	٢٨	٥٥	١,٩٣٤	١,١٢٤	٣.٧	٣,٧٠٤	ألبانيا
١.٧	١	٢٢	١٩	٥٨	٧١	٢٨	١	٢٨,٩٢٤	..	١.٥	١,٨٧٠,١٣٦	ألمانيا
١٥.٥	٨	١٨	٧	٦٧	٣٦	٤٧	١٧	٧٤٠	٦٥٦	٤.٢	١٥٣,٢٥٥	إندونيسيا
٧٤٠.٢	٨	٢٤	٣٢	٣٦	٢٤	٧٠	٦	١٢٦	٢٤٣	١.٣	٨,٧٣٨	أنغولا
٣١.٣	-٢	١٧	١٤	٧١	٦٥	٢٩	٦	٨,٦٧٩	٦,٥٥٥	٣.٣	٢٠,١٩٥	أوروغواى
٢٤٦.٦	١	١٨	٩	٧٢	٤٣	٢٤	٣٣	٩٩٧	..	-٠.٥	١٣,٥١٧	أوزبكستان
١٢.٤	-١٢	١٦	١٠	٨٥	٣٨	١٨	٤٤	٣٥٠	٢٨٧	٧.١	٦,٢٤٨	أوغندا
٢٧١.٣	-١	٢٠	١٨	٦٣	٤٧	٤٠	١٣	١,٣٨٣	..	-٩.٤	٣٢,١٧١	أوروغواى
٣.٦	١٤	٢٣	١٤	٤٩	..	..	..	..	..	٧.٣	٩٤,٣٨٨	أيرلندا
٣.٨	٢	٢٠	١٨	٦٠	٧١	٢٦	٣	٢٣,٩٠٦	١٣,٤٦٠	١.٥	١,٠٦٨,٥١٨	إيطاليا
٧.٩	٣	١٨	١٣	٦٦	٣٠	٤٤	٢٦	٨٠٨	٦٦٢	٤.٠	٤,٠١١	بابوا غينيا الجديدة
١٢.٧	-١٢	٢٣	٨	٨١	٤٥	٢٦	٢٩	٣,٥١٢	٣,٠٩٠	٢.٢	٧,٦٨٠	باراغواى
١٠.١	-٤	١٥	١٠	٧٨	٥٠	٢٣	٢٦	٦٢٦	٤٩٧	٣.٧	٦١,٦٧٣	باكستان
٢٠٧.٥	-٢	٢٣	١٦	٦٤	٥٩	٣٢	٩	٤,٣٠٠	٢,٩١٨	٢.٩	٥٨٧,٥٥٣	البنما
٥.٣	-٩	٢٥	١٩	٦٤	٦٩	٢٧	٤	٧,٦٢١	٥,١٤٠	٢.٦	١٠٣,٨٧١	البرتغال
٢.٠	٤	٢١	٢١	٥٤	٧٣	٢٥	١	٤٨,٥٢٩	٢٨,٧٦٧	٢.٠	٢٣١,٠١٦	بلجيكا
١٠٣.٠	-٥	١٩	١٤	٧٢	٦٢	٢٤	١٤	٦٠٠٧	٣,٢٥١	-٢.١	١٢,٠٥٢	بلغاريا
٤.١	-٥	٢٣	٤	٧٨	٤٩	٢٥	٢٦	٢٩٢	٢٤٧	٤.٨	٤٧,٨٦٤	بنغلاديش
٢.٠	-٦	٣٠	١٥	٦١	٧٦	١٧	٧	٢,٥٨٠	٢,٢٣٥	٤.١	٩,٩١١	بنما
٨.٧	-١٣	١٩	١١	٨٢	٤٩	١٤	٣٧	٥٥٨	٣٧٧	٤.٧	٢,٢٦٢	بنين
٩.٧	-٦	٢٠	٢٨	٥٨	٥٢	٤٤	٤	٦٨١	٧٠٨	٤.٧	٥,٢٨٥	بوتسوانا
٥.٥	-١٨	٢٨	١٤	٧٧	٤٠	٢٨	٣١	١٦٢	١٤٧	٤.١	٢,٤٠٦	بوركينا فاسو
١٢.٣	-١٥	٩	١٣	٩٣	٣١	١٨	٥١	١٤٠	١٨٥	-٢.٦	٦٨٩	بوروندى
٢٢.٨	-١١	٢٧	٤	٨٠	٦٥	٣٢	٣	١,٥٨٣	..	٤.٦	١٥٨,٨٣٩	بولندا
٨.٦	-٨	١٦	١٦	٧٤	٤٨	٣٤	١٨	١,٠٥٤	..	٤.١	٨,٤٦٩	بوليفيا
٢٦.٨	-٢	٢٢	٨	٧١	٥٥	٣٨	٨	١,٥٦٩	١,٣٢٣	٤.٧	٥٣,٨٨٢	بيرو
٣٥٤.٦	-٣	٢٤	٢٠	٥٩	٤٥	٤٢	١٣	٣,٧٤٤	..	-١.٩	٣٥,٩٤٠	بيلاروس
٤.٢	٨	٢٢	١٢	٥٨	٤٩	٤٠	١٠	٩١٦	٧٥٤	٤.٢	١٢١,٩٢٧	تايلند
٤٠٧.٥	-٢٠	٤٦	١٢	٦٢	٢٨	٤٥	٢٧	١,١١٦	..	-٤.٨	٤,٤٠٤	تركمانستان
٧٦.٣	-٧	٢٤	١٤	٦٩	٥٩	٢٥	١٦	١,٨٥٠	١,٨٢٣	٣.٧	١٩٩,٩٠٢	تركيا
٧.١	-١٣	١٠	٨	٩٥	٤٩	١٥	٣٦	٢٢٠	١٧١	٢.٢	١,٤٠٨	تشاد
٢١.٧	-١٥	١٧	١٢	٨٥	٤٠	١٥	٤٥	١٨٨	..	٣.١	٩,٣١٦	تنزانيا (ب)
٧.٠	-١٠	١٣	١١	٨٥	٣٨	٢١	٤١	٥٤٣	٤٣٥	٢.٦	١,٢٨١	توغو
٤.٤	-٣	٢٨	١٤	٦١	٥٩	٢٨	١٢	٣,٠٤٧	٢,١٣٢	٤.٧	١٩,٤٦٢	تونس
٢٤.٥	-١٠	٢١	١٨	٦٠	٦٥	٢٨	٧	١,٢٢٩	٩٤٧	٠.٢	٦,٨٩٢	جامايكا
١٧.٩	١٩	٢٦	٨	٤٦	٢١	٦٩	١٠	١,٨٧٦	١,٩٠٩	٢.١	٥٣,٨١٧	الجزائر
٤.٥	-٧	١٤	١٢	٨١	٢٥	٢٠	٥٥	٤٦٠	٣٨٣	٢.١	٩٥٩	جمهورية أفريقيا الوسطى
٢٦.٢	١	١٧	١٧	٦٦	٤٣	٣٧	٢٠	٣,٦٧٩	٢,٧٧٣	٣.٦	٩٨,٩٩٠	جمهورية إيران الإسلامية
٩.٢	٧	٢٢	١١	٦٠	٤١	٤٩	١٠	٤٩٨	٤٧٥	-٠.٢	٢,٦٨٩	جمهورية الكونغو
١,٤٢٣.١	..	..	..	..	..	..	..	٢٥٢	٢٤٧	-٥.١	٥,٥٨٤	جمهورية الكونغو الديمقراطية
١١.٣	-٢	٢٨	٢٠	٥٣	٥٣	٤٣	٤	٥,٠٩١	..	٠.٨	٤٩,٥١٠	الجمهورية التشيكية
٩.٤	-١٠	٢٤	٨	٧٩	٥٨	٣٢	١١	٢,٧١٠	١,٩٣٧	٦.١	١٩,٨٩٤	الجمهورية الدومينيكية
١٠.٦	-٥	٣٢	١٩	٥٤	٦٤	٣٢	٤	٣,٤٩١	..	٢.١	١٩,١٢٣	الجمهورية السلوفاكية
٦.١	-١	١٦	١٢	٧٢	..	..	..	..	..	٥.٦	١٦,٤٨٥	الجمهورية العربية السورية
١١٠.٢	-١.٥	١٨	١٩	٧٨	٣٦	٢٧	٣٨	٣,٤٣٠	..	-٤.١	١,٣٠٤	جمهورية القيرغيز
٥.٠	٣	٣١	١٠	٥٦	٥١	٤٤	٥	١٢,٢٥٢	٦,٥٨١	٥.٧	٤٥٧,٢١٩	جمهورية كوريا
٢٧.٠	-١٢	٢٥	٥	٨١	٢٥	٢٢	٥٣	٥٥٨	٤٤٦	٦.٥	١,٧٠٩	جمهورية لاو الديمقراطية
٨.٢	-٧	٢٤	١٠	٧٢	٥٠	٣٣	١٧	١,٢٢٢	٩٥٣	٤.٦	٩٨,٣٣٣	جمهورية مصر العربية
٢٧.٨	-١٤	٢١	١٩	٧٤	٥٨	٣٥	١٢	٢,١٤١	..	-٠.٣	٣,٢٩٥	جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة
٢٤.٩	-٧	١٩	١٧	٧١	٤٢	٤٠	١٧	٣٥٥	..	٣.٥	٨,٦٦٧	الجمهورية اليمنية
..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية
٩.٦	٣	١٥	١٨	٦٤	٦٦	٣١	٣	٣,٩١٠	٣,٤٧١	٢.٠	١٢٥,٨٨٧	جنوب أفريقيا
١١.٦	-١٧	١٨	١٠	٨٩	٥٢	١٣	٣٦	١,٩٥٢	..	٥.٦	٣,٠٤٨	جورجيا
٢.١	٤	٢٠	٢٦	٥٠	٧٦	٢١	٢	٥٢,٨٠٩	٢٧,٣٧٩	٢.٤	١٦٠,٧٨٠	الدانمرك
١٤.٥	-١.٦	١٤	١٣	٨٩	٣٤	٢٠	٤٦	٢٣٤	٣٠٢	-٠.٢	١,٧٦٢	رواندا
٩٨.٠	-٤	١٩	١٤	٧١	٥٥	٣٠	١٥	٣,٢٢٨	١,٨٩٦	-٠.٧	٣٦,٦٩٢	رومانيا
٥١.٤	-١٩	١٨	١٠	٩١	٥١	٢٥	٢٤	٢١٢	١٦١	٠.٥	٢,٩١١	زامبيا
٢٥.٨	٣	٢	٢٣	٧٢	٧٥	١٤	١١	٣٦٩	٢٨٧	٢.٤	٧,٣٥٠	زيمبابوى
٩.٢	-٧	٢٧	٩	٧١	٥٢	٢٧	٢١	٧٤٦	٦٨٣	٥.٣	١٦,٤٠٢	سرى لانكا
٧.٤	-١٣	١٦	١١	٨٥	٦١	٣٠	١٠	١,٦٩٠	١,٦٠٦	٤.٧	١٣,٢١٧	السلفادور
٢٠.٤	-٤	٢٨	٢١	٥٦	٥٨	٣٨	٤	٣٠,١٣٦	..	٢.٧	١٨,١٧٤	سلوفينيا
١.٣	١٨	٣١	١٠	٤٠	٦٦	٣٤	٠	٥١,٢٤١	٢٥,١٦٥	٧.٨	٩٢,٢٥٢	سنغافورة
٤.٦	-٦	١٩	١١	٧٦	٥٦	٢٦	١٨	٣٠٧	٣٤٣	٣.٦	٤,٣٧٢	السنتاف

ملحظة : بالنسبة لقابلية البيانات للمقارنة ومدى تغطيتها. انظر الملاحظات التقنية الأرقام المائلة عن سنوات غير تلك المذكورة

المكش الضمني للناتج الحلي الإجمالي/ متوسط معدل النمو السنوي	الميزان الخارجي من السلع والخدمات الناتج الحلي الإجمالي	تكوين رأس المال الإجمالي الناتج الحلي الإجمالي	الإنتاج الإستهلاكي النهائي العام للحكومة الناتج الحلي الإجمالي	الإنتاج الأسرى النهائي على الاستهلاك من الناتج الحلي الإجمالي	القيمة المضافة كنسبة مئوية من الناتج الحلي الإجمالي			القيمة الزراعية المضافة لكل عامل زراعي دولارات ١٩٩٥		الناتج المحلي الإجمالي متوسط معدل النمو السنوي (نسبة مئوية)		ملايين الدولارات	
					الحلي الإجمالي			١٩٩٥	١٩٨7-89	١٩٩0-2000	2000		
					الخدمات	الصناعية	الزراعية						
1990-2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	1997-99	1987-89	1990-2000	2000		
2.1	6	17	27	31	..	..	..	34,285	24,506	1.8	227,369	السويد	
1.4	4	21	14	61	..	..	..	..	..	0.7	240,323	سويسرا	
29.3	—16	8	15	94	30	27	43	379	433	—4.5	654	سيراليون	
7.3	1	22	11	65	57	34	8	5,491	4,533	6.8	70,710	شيلي	
7.1	2	38	11	49	34	49	16	316	222	10.3	1,079,954	الصين	
4.1	5	27	10	58	83	15	0	..	..	4.0	163,261	هونغ كونغ، الصين	
115.1	..	..	..	..	57	25	19	296	..	—1.7	987	باكستان	
27.0	—16	31	10	75	56	8	35	552	547	4.3	5,419	غانا	
10.4	—8	16	6	86	57	20	23	2,099	1,901	4.1	19,041	غواتيمالا	
5.2	—5	22	6	77	38	38	24	285	253	4.3	3,120	غينيا	
1.5	3	19	24	55	74	23	3	50,171	29,079	1.7	1,286,252	فرنسا	
8.4	—2	20	15	67	53	30	17	1,342	1,322	3.2	75,186	القطر	
45.5	11	14	8	68	47	47	5	5,125	4,489	1.6	120,484	فنزويلا	
1.9	8	20	21	51	68	28	3	36,384	21,944	2.8	119,823	فنلندا	
15.3	—2	25	7	70	40	34	25	236	173	7.9	31,344	فيت نام	
206.3	0	14	17	68	60	30	9	1,414	..	—4.6	18,264	كازاخستان	
5.0	—1	19	10	71	38	19	44	1,072	882	1.7	8,687	الكاميرون	
86.2	—7	23	27	57	59	32	9	7,123	..	0.6	19,030	كرواتيا	
25.0	—10	15	9	86	35	15	51	406	386	4.6	3,207	كمبوديا	
1.4	3	20	19	58	..	..	..	34,922	23,026	2.9	689,549	كندا	
7.3	6	19	11	65	43	29	28	1,104	902	3.5	9,319	كوت ديفوار	
17.1	2	17	5	76	53	37	11	4,973	3,568	5.4	15,751	كوستاريكا	
19.0	1	20	9	70	56	29	15	3,454	3,698	3.0	82,849	كولومبيا	
..	10	13	27	50	..	..	..	..	..	..	29,674	الكويت	
14.0	—9	12	16	81	60	16	23	226	262	2.1	10,410	كينيا	
49.2	—10	25	18	68	71	26	4	2,523	..	—3.4	7,138	لاتفيا	
17.6	—30	21	14	95	67	21	12	26,946	..	5.9	16,584	لبنان	
75.2	—10	23	22	65	59	32	9	3,192	..	—3.1	11,232	ليتوانيا	
10.2	—82	47	13	122	44	38	18	544	550	4.2	913	ليسوتو	
7.2	—15	21	15	79	38	17	45	280	240	3.8	2,345	مالاي	
3.9	12	26	7	54	48	40	12	6,578	5,495	7.0	89,321	ماليزيا	
19.1	—8	13	8	87	56	14	30	184	194	2.0	4,020	مدغشقر	
3.0	—6	25	17	64	54	33	13	1,651	1,704	2.2	33,364	المغرب	
18.9	—2	23	7	71	67	28	4	1,758	1,518	3.1	574,512	المكسيك	
33.7	—14	18	12	84	41	19	40	138	91	3.8	1,692	ملاوي	
1.2	12	19	30	39	43	48	7	10,930	6,191	1.6	139,383	المملكة العربية السعودية	
2.9	—2	18	18	66	74	25	1	34,730	27,636	2.5	1,413,432	المملكة المتحدة	
57.7	—5	26	18	63	39	30	32	1,193	1,031	1.0	975	منغوليا	
5.9	—11	18	15	78	46	29	25	469	392	4.2	935	موريتانيا	
32.5	—26	33	11	82	41	25	33	132	119	6.4	3,812	موزامبيق	
120.2	—15	22	19	74	53	22	25	1,277	..	—9.7	1,285	مولدوفا	
26.1	—1	11	3	90	31	9	60	..	..	..	..	ميانمار	
9.5	—7	24	29	54	61	28	11	1,417	981	4.1	3,479	ناميبيا	
2.4	6	24	21	48	67	31	2	32,848	20,164	3.6	149,349	النرويج	
2.1	0	24	20	56	69	29	2	28,410	20,356	2.0	190,957	النمسا	
8.3	—8	21	9	77	41	20	39	189	181	4.8	5,450	نيبال	
6.0	—6	10	15	81	42	17	41	205	204	2.6	1,861	النيجر	
29.1	9	22	14	56	28	33	39	641	470	2.4	41,248	نيجيريا	
33.2	—41	38	16	87	44	23	33	1,919	1,313	3.5	2,397	نيكاراغوا	
1.4	1	19	15	65	..	..	..	27,083	22,073	3.0	49,983	نيوزيلندا	
20.6	—18	11	7	100	50	20	30	394	510	—0.6	3,826	هايتي	
8.2	—4	25	11	68	46	27	27	395	324	6.0	479,404	الهند	
18.8	—14	35	13	66	51	32	18	1,008	824	3.2	5,932	هندوراس	
19.3	—2	29	10	63	61	34	6	4,860	4,968	1.5	45,716	هونغ كونغ	
1.9	5	22	23	50	74	24	3	51,594	31,328	2.9	364,948	هولندا	
2.1	—2	20	14	67	..	..	..	..	..	3.4	9,882,842	الولايات المتحدة	
0.1	2	26	10	61	62	36	2	30,620	21,914	1.3	4,677,099	اليابان	
8.8	—7	23	15	69	72	20	7	12,711	10,605	2.4	111,955	اليونان	
..w	23w	15w	62w	63w	31w	5w	..w	..w	2.6w	31,336,893t	العالم		
0	21	11	69	44	33	23	..	304	3.4	1,078,946	الدخل المنخفض		
1	25	12	62	54	36	11	..	..	3.6	5,490,802	الدخل المتوسط		
5	27	12	56	42	43	15	..	..	3.6	2,358,673	الدخل المتوسط الأدنى		
—1	23	13	65	61	31	8	..	..	3.6	3,138,826	الدخل المتوسط الأعلى		
1	24	12	63	52	35	13	..	..	3.6	6,567,734	الدخل المنخفض والمتوسط		
4	31	10	55	38	46	15	..	..	7.2	2,059,259	شرق آسيا والمحيط الهادئ،		
6	19	13	63	57	33	10	2,220	..	—1.6	960,670	أوروبا وآسيا الوسطى		
—2	21	13	67	61	31	8	..	..	3.3	1,995,118	أمريكا اللاتينية والكاريبي		
2	21	19	57	48	38	14	..	..	3.0	591,584	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا		
—4	23	11	70	47	26	27	..	306	5.6	620,253	جنوب آسيا		
2	16	17	65	57	28	15	380	369	2.4	322,212	أفريقيا جنوب الصحراء		
1	22	16	62	..	..	..	..	..	2.4	24,772,147	الدخل المرتفع		

(a) لا تتوافر البيانات المتعلقة بالإنتاج الحكومي الاستهلاكي العام النهائي بصورة منفصلة، وهي مدرجة في الإنتاج الاستهلاكي النهائي للأسر. (b) البيانات تغطي البر الرئيسي لتراينيا فقط.

## الجدول ٤ : التجارة والمعونة والتمويل

الاتئتمان المحلى المقدم من قطاع البنوك % من الناتج المحلى الإجمالى ملايين الدولارات 2000	الديون الخارجية		المساعدات الإئتمانية الرسمية نصيب الفرد بالدولار 1999	الاستثمار الأجنبى المباشر ملايين الدولارات 1999	صافى تدفقات رؤوس الأموال الخاصة ملايين الدولارات 1999	رصيد الحساب الجارى ملايين الدولارات 1999	صادرات التكنولوجيا الراقية % من السلع المصنعة صادرات 1999	صادرات السلع المصنوعة % من إجمالى صادرات السلع 1999	تجارة السلع		
	الإجمالى ملايين الدولارات 1999	القيمة الحالية من الدخل القومى الإجمالى ملايين الدولارات 1999							الواردات ملايين الدولارات 2000	الصادرات ملايين الدولارات 2000	
23.9	72	173,940	12	3,309	3,780	20,960	16	25	44,200	105,200	الاتحاد الروسى
63.3	55	5,551	10	90	78	-709	..	..	1,100	450	اثيوبيا
10.3	17	1,036	20	510	596	-1,106	..	10	1,390	1,750	أذربيجان
34.4	56	147,880	2	23,929	32,296	-12,312	8	32	25,508	26,251	الأرجنتين
84.8	104	8,947	91	158	112	390	2	56	4,580	1,960	الأردن
11.5	36	932	55	122	122	-307	2	63	850	290	أرمينيا
..	19	254	37	0	0	-282	..	..	..	..	إريتريا
108.9	..	..	..	15,541	..	-13,761	8	78	153,516	113,747	أسبانيا
90.8	..	..	..	6,363	..	-23,070	11	29	71,344	63,872	أستراليا
40.0	55	1,879	57	305	569	-295	13	69	4,265	3,160	أستونيا
86.6	..	..	148	2,363	..	-1,881	19	93	38,130	31,338	إسرائيل
0.0	76	14,506	12	690	944	955	6	9	3,417	4,872	إكوادور
48.2	18	975	142	41	37	-155	1	68	975	260	المانيا
145.2	..	..	..	52,232	..	-19,313	17	84	500,060	551,566	المانيا
66.2	114	150,096	11	-2,745	-8,416	5,785	10	54	33,547	62,016	إندونيسيا
-14.2	344	10,871	31	2,471	2,373	-249	..	..	3,400	8,200	أنغولا
54.3	37	7,447	7	229	65	-605	2	38	3,542	2,375	أوروغواى
..	25	4,573	5	113	658	-14	..	..	2,810	3,010	أوزبكستان
12.1	27	4,077	27	222	221	-746	11	3	1,650	380	أوغندا
23.1	43	14,136	10	496	371	1,658	..	..	14,000	14,550	أوكرانيا
93.8	..	..	..	19,091	..	595	47	85	50,202	77,102	أيرلندا
92.0	..	..	..	6,783	..	6,304	8	89	233,277	234,613	إيطاليا
27.0	77	2,695	46	297	499	120	..	9	1,150	2,050	بابوا غينيا الجديدة
27.5	31	2,514	14	72	109	-235	3	15	2,252	852	باراغواى
49.0	43	34,269	5	530	53	-2,187	0	84	11,060	9,132	باكستان
51.6	48	244,673	1	32,659	22,793	-25,073	13	54	58,585	55,086	البرازيل
103.9	..	..	..	1,127	..	-9,629	5	87	37,911	23,267	البرتغال
..	..	..	..	117,211 <sup>b</sup>	..	11,685	8	79 <sup>b</sup>	171,178 <sup>b</sup>	184,130 <sup>b</sup>	بلجيكا
18.2	78	9,872	32	806	1,112	-685	4	61	6,540	4,760	بلغاريا
34.8	23	17,534	9	179	198	-394	0	91	8,480	5,700	بنغلاديش
110.6	78	6,837	5	22	620	-1,376	1	17	3,406	800	بنما
8.4	40 <sup>c</sup>	1,686	34	31	31	-158	0	3	650	350	بنن
-71.9	8	462	38	37	36	517	..	..	2,380	2,250	بوتسوانا
15.4	25 <sup>c</sup>	1,518	36	10	10	-312	..	..	700	230	بوركينافاسو
34.4	96	1,131	11	0	0	-27	..	..	140	55	بيرونيى
37.6	33	54,268	25	7,270	10,452	-12,487	3	77	49,290	31,590	بولندا
63.2	37 <sup>c</sup>	6,157	70	1,016	1,016	-556	..	41	1,760	1,210	بوتان
26.2	63	32,284	18	1,969	3,140	-1,822	5	21	8,790	6,982	بيرو
19.2	4	1,136	2	225	394	-257	4	75	8,960	7,575	بيلاروس
122.0	79	96,335	17	6,213	2,471	12,428	32	74	62,040	68,920	تايلند
30.5	52	2,015	4	80	-54	-571	..	..	1,400	2,700	تركمانستان
1.8	52	101,796	0	783	8,667	-1,364	4	78	53,983	27,324	تركيا
12.1	43	1,142	25	15	14	-161	..	..	350	200	تنزانيا
11.7	53	7,967	30	183	171	-635	6	16	1,540	658	تنزانيا
22.6	82	1,500	16	30	30	-127	1	18	490	320	توغو
73.2	59	11,872	26	350	739	-443	3	80	8,740	5,970	تونس
46.8	61	3,913	-9	524	425	-256	0	70	3,170	1,350	جامايكا
50.3	64	28,015	3	7	-1,486	..	4	3	9,200	19,550	الجزائر
11.5	54	913	33	13	13	-42	..	..	120	210	جمهورية أفريقيا الوسطى
49.3	9	10,357	3	85	-1,385	-1,897	1	8	14,900	30,170	جمهورية إيران الإسلامية
10.4	301	5,031	49	5	5	-252	..	..	930	2,400	جمهورية الكونغو
..	244	11,906	3	1	1	-553	..	..	400	580	جمهورية الكونغو الديمقراطية
58.7	43	22,582	31	5,093	4,837	-1,032	9	88	32,245	28,980	الجمهورية التشيكية
38.0	28	4,771	23	1,338	1,404	-429	0	8	9,700	5,700	الجمهورية الدومينيكية
60.2	44	9,150	59	354	281	-1,155	5	82	12,785	11,870	الجمهورية السلوفاكية
30.4	138	22,369	15	91	87	201	..	7	3,800	4,400	الجمهورية العربية السورية
12.6	105	1,699	55	36	-16	-185	6	20	565	505	جمهورية الفلبين
104.1	31	129,784	-1	9,333	6,409	24,477	32	91	160,493	172,620	جمهورية كوريا
10.7	100	2,527	58	79	79	90	..	..	560	300	جمهورية لاو الديمقراطية
100.6	27	30,404	25	1,065	1,558	-1,708	0	37	13,600	4,700	جمهورية مصر العربية
15.7	37	1,433	135	30	51	-109	2	72	2,220	3,365	جمهورية غينيا بيساوية
5.3	58	4,610	27	-150	-150	769	..	1	2,200	4,200	الجمهورية اليمنية
..	..	12,949	60 <sup>f</sup>	0	0	..	..	..	3,698	1,727	جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية
76.6	19	24,158	13	1,376	4,533	-553	8	55 <sup>e</sup>	29,695 <sup>e</sup>	29,985 <sup>e</sup>	جنوب أفريقيا
21.6	45	1,652	44	82	86	-220	..	..	645	220	جورجيا
37.4	..	..	..	11,730	..	2,964	20	66	44,561	49,215	الدانمرك
12.9	36	1,292	45	2	2	-2	..	..	215	58	رواندا
13.6	26	9,367	17	1,041	714	-1,297	4	78	13,055	10,365	رومانيا
78.1	175	5,853	63	163	151	..	..	..	800	780	زامبيا
48.6	77	4,566	21	59	70	..	2	27	1,700	1,600	زيمبابوى
37.8	46	9,472	13	177	109	-493	3	75	7,205	5,410	سرى لانكا
42.3	31	4,014	30	231	360	-242	7	50	4,888	2,933	السلفادور
47.0	..	..	16	181	..	-782	4	90	10,150	8,770	سلوفينيا
89.6	..	..	0	6,984	..	21,254	61	86	134,675	137,985	سنغافورة
25.1	53	3,705	58	60	54	-308	13	57	1,570	1,020	السنتال

ملاحظة : بالنسبة لمطابقة البيانات للمقارنة ومدى تطبيتها، انظر الملاحظات التقنية. الأرقام مائتة عن سنوات غير تلك المذكورة.



تجارة السلع	صادرات السلع	صادرات السلع المصنوعة % من إجمالى صادرات السلع	صادرات التكنولوجيا الرقابة % من السلع المصنوعة	رصيد الحساب الجارى	صافى تدفقات رؤوس الأموال الخاصة	الاستثمار الأجنبى المباشر	المساعدات الإنمائية الرسمية	الديون الخارجية الإجمالى	الإئتمان المحلى المقدم من قطاع البنوك % من الناتج المحلى الإجمالى
الصادرات ملايين الدولارات 2000	الواردات ملايين الدولارات 2000	إجمالى صادرات السلع 1999	صادرات 1999	ملايين الدولارات 1999	ملايين الدولارات 1999	ملايين الدولارات 1999	نصيب الفرد بالدولار 1999	ملايين الدولارات 1999	ملايين الدولارات 1999
السويد	86,715	72,646	83	5,982	..	59,386	..	..	79.3
سويسرا	80,537	82,542	92	29,119	..	9,944	..	..	178.8
سيراليون	12	150	..	..	1	1	15	1,249	53.0
شيلي	18,185	18,101	17	-80	11,851	9,221	5	37,762	74.7
الصين	249,122	225,097	88	15,667	40,632	38,753	2	154,223	132.7
هونغ كونغ ، الصين	202,440	214,200	95	10,541	..	..	1	..	140.9
طاجيكستان	785	710	..	67	10	24	20	889	..
غانا	1,400	2,400	20	-766	-16	17	32	6,928	38.7
غواتيمالا	2,630	4,750	34	-1,026	98	155	26	4,660	16.9
غينيا	940	1,200	20	-138	63	63	33	3,518	8.7
فرنسا	298,127	305,444	81	36,579	..	38,828	..	..	..
الظهير	40,000	34,600	41	7,910	4,915	573	9	52,022	62.9
فنزويلا	32,800	16,250	12	3,689	3,130	3,187	2	35,852	14.4
فيلندا	45,511	33,702	85	7,588	..	4,649	..	..	55.8
فيت نام	14,308	15,200	..	-64	828	1,609	18	23,260	35.0
كازاخستان	9,140	5,100	25	-171	1,477	1,587	11	5,704	14.5
الكاميرون	2,050	1,203	..	-396	-13	40	30	9,443	16.7
كرواتيا	4,390	7,911	76	-1,522	2,392	1,408	11	9,443	45.7
كمبوديا	590	700	..	-66	122	126	24	2,262	7.3
كندا	277,233	249,118	67	-2,273	..	25,129	..	..	89.0
كوت ديفوار	3,780	3,150	..	38	74	350	29	13,170	25.8
كوسيتاريكا	5,874	6,373	68	-649	924	669	-3	4,182	30.5
كولومبيا	13,345	11,675	31	-61	3,635	1,109	7	34,538	35.8
الكويت	22,700	7,640	20	5,062	..	72	4	..	110.3
كينيا	1,650	3,200	23	11	-51	14	10	6,562	48.0
لاتفيا	1,865	3,210	57	-647	303	348	40	2,657	24.2
لبنان	714	6,228	..	-5,626	1,771	250	45	8,441	182.3
ليتوانيا	3,860	5,385	67	-1,194	1,148	487	35	3,584	14.5
ليسوتو	180	720	..	-221	168	163	15	686	4.0
مالى	510	690	7	-178	19	19	33	3,183	14.7
ماليزيا	98,237	82,210	80	12,606	3,247	1,553	6	45,939	143.9
مدغشقر	260	660	50	-289	52	58	24	4,409	15.2
المغرب	7,210	10,630	49	-167	0	3	24	19,060	93.4
المكسيك	166,415	182,635	85	-14,166	26,780	11,786	0	166,960	26.1
مالوى	410	610	..	..	60	60	41	2,751	7.2
المملكة العربية السعودية	84,060	32,800	73	412	..	-782	1	..	85.7
المملكة المتحدة	280,061	331,661	83	-15,981	..	84,476	..	..	136.1
منغوليا	400	440	..	-52	28	30	92	891	6.7
موريتانيا	400	340	..	140	0	2	84	2,528	0.3
موزامبيق	235	890	..	-429	374	384	7	6,959	11.2
مولدوفا	470	780	27	-34	12	34	24	943	25.3
تايلاند ، الصين*	148,370	140,010	95	5,861	..	..	..	..	..
ميانمار	1,310	2,450	..	-232	203	216	2	5,999	26.8
ناميبيا	1,350	1,470	..	204	..	114	104	..	48.0
النرويج	58,058	33,758	27	5,961	..	7,900	..	..	60.4
النمسا	64,907	68,813	83	-5,747	..	2,834	..	..	..
نيجال	795	1,590	69	-168	-8	4	15	2,970	43.5
النيجر	320	450	2	-174	-8	15	18	1,621	8.9
نيجيريا	20,100	12,910	1	506	860	1,005	1	29,358	12.4
نيكاراغوا	625	1,792	9	-587	382	300	137	6,986	3.4
نيوزيلندا	13,347	14,065	33	-1,596	..	1,410	..	..	118.1
هايتى	170	1,130	84	-38	30	30	34	1,190	30.9
الهند	42,358	49,830	76	-3,699	1,813	2,169	1	94,393	48.2
هندوراس	1,450	2,865	32	-211	251	230	129	5,333	31.5
هندوراس	28,090	32,080	85	-2,101	4,961	1,950	25	29,042	52.1
هولندا	211,731	196,980	70	17,576	..	43,189	..	..	..
الولايات المتحدة	782,429	1,258,027	83	-331,481	..	275,535	..	..	161.3
اليابان	479,328	379,514	94	106,865	..	12,308	..	..	143.9
اليونان	10,609	28,254	10	-4,860	..	984	..	..	102.4
العالم	6,350,105	6,550,720	79	21	..	912,520	10	..	126.9
الدخل المنخفض	217,569	200,257	51	6	2,255	9,750	9	570,711	43.3
الدخل المتوسط	1,529,860	1,417,789	66	21	217,184	175,640	9	1,989,925	69.4
الدخل المتوسط الأدنى	656,925	570,941	58	19	73,441	64,842	9	873,475	91.4
الدخل المتوسط الأعلى	872,934	846,841	72	23	143,743	116,798	6	1,116,450	52.6
الدخل المنخفض والمتوسط	1,747,436	1,618,121	64	20	219,440	185,390	10	2,560,636	65.1
شرق آسيا والمحيط الهادئ	711,806	621,336	81	31	51,062	56,041	5	674,693	116.2
أوروبا وآسيا الوسطى	306,731	311,632	56	10	43,164	26,534	23	486,059	23.6
أمريكا اللاتينية والكاريبي	357,646	381,551	48	14	111,315	90,335	12	812,763	37.6
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	214,254	137,948	17	1	1,277	1,461	18	206,163	78.5
جنوب آسيا	63,736	79,157	79	4	2,172	3,070	3	164,600	46.9
أفريقيا جنوب الصحراء	93,246	86,396	39	9	10,449	7,949	20	216,359	42.6
الدخل المرتفع	4,602,927	4,932,665	82	22	..	727,130	2	..	147.4

(هـ) تشمل الإجماليات الإقليمية بيانات عن اقتصادات غير محددة في مكان آخر. وتشمل الإجماليات العالية وإجماليات مجموعة الدخل غير المخصصة حسب البلد أو الإقليم. (ب) تشمل لكسمبرغ. (ج) البيانات مستمدة من تحليلات امكانات الاستثمار في تحمل اعباء الديون التي تجري كجزء من مبادرة تخفيض ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. (د) تشمل إعادة التصدير (ع) تشير البيانات عن إجمالي الصادرات والواردات إلى جنوب إفريقيا فقط. وتشير البيانات المتعلقة بمخصص سلع التصدير إلى الاتحاد الجمرى لجنوب إفريقيا (بوتسوانا ليسوتو، ناميبيا، جنوب إفريقيا، وموزامبيق). (ف) العتبة القفزة إلى جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية السابقة غير المحددة في أماكن أخرى. مدرجة في الإجماليات الإقليمية وإجماليات مجموعات الدخل. (غ) البيانات هذه تقديرات وتعكس الافتراض الذى قامت به جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية الاتحادية السابقة والذي لم يخص بعد للجمهوريات التي خلفتها. (هـ) تشمل بيانات عن جبل طارق ليست مدرجة في الجداول الأخرى. (ز) تشمل البيانات التجارة بين دول البلقان رابطة الدول المستقلة.

الجدول ١١ : مؤشرات أساسية عن اقتصادات أخرى

الدخل القومي الإجمالي <sup>أ</sup>	تكاثر القوة الشرائية الدخل القومي الإجمالي <sup>ب</sup>			الناتج المحلي الإجمالي نصيب الفرد % من النمو 1999-2000	العمر المتوقع عند المولد سنوات 1999	معدل الوفيات دون الخاصة لكل ألف 1999	معدل البالغين من السكان ١٥ سنة فاكتر 1999	انبعاثات ثاني أكسيد الكربون آلاف الأطنان 1997	السكان			
	نصيب الفرد بالدولارات 2000	ملايين الدولارات 2000	نصيب الفرد بالدولارات 2000						متوسط معدل النمو السنوي نسبة مئوية 1990-2000	الكثافة عدد السكان في الكلو متر المربع 2000		
1,872	..	..	..	..	..	..	..	1,872	532	101	أروبا	
1,153	64	220	46	..	..	..	..	1,153	41	26,550	أفغانستان	
82,488	25	9	75	..	19,430 <sup>د</sup>	52,924 <sup>د</sup>	18,060	49,205	35	4.5	2,905	الإمارات العربية المتحدة
337	..	20	75	0.8	9,610	653	9,190	625	155	0.6	68	انتغووا وبربودا
6,760	4	16	76	..	..	..	..	..	271	1.4	217	جزر الأنتيل الهولندية
..	..	..	..	..	..	..	..	..	149	..	67	اندورا
2,140	..	5	79	2.3	28,770	8,084	31,090	8,736	3	1.0	281	إيسلندا
984	..	18	76	2.0	14,770	3,958	9,280	2,487	623	0.4	268	بربادوس
238	..	..	..	..	..	..	..	..	41	..	19	بالاو
14,932	13	12	73	..	12,130	7,798	7,640	4,909	1,000	3.2	690	البحرين
462	..	..	..	..	..	..	..	..	1,260	..	63	برمودا
5,454	9	11	76	..	25,320 <sup>د</sup>	7,974 <sup>د</sup>	24,630	7,754	62	2.4	328	بروناي
1,740	4	21	73	3.1	16,490	4,981	15,010	4,533	30	1.7	302	جزر البهاما
472	..	..	61	3.9	1,350 <sup>د</sup>	1,088 <sup>د</sup>	550	441	17	2.9	805	بوتان
388	7	37	72	4.6	5,140	1,313	2,940	751	11	3.0	255	بليز
17,054	7	..	76	..	..	..	..	..	442	1.0	3,920	بورتوريكو
4,537	..	18	73	8.4	..	..	1,260	4,930	77	-1.3	3,923	البوسنة والهرسك
561	..	13	73	2.6	23,510 <sup>د</sup>	5,501 <sup>د</sup>	17,370	4,064	64	1.7	234	بوليفيزيا الفرنسية
22,291	6	20	73	4.9	8,340	10,844	4,980	6,477	254	0.7	1,301	ترينيداد وتوباغو
121	..	24	71	5.5	..	..	1,660	166	139	0.4	100	تونغافا
161	..	26	71	-16.5	1,730 <sup>د</sup>	765 <sup>د</sup>	630	278	16	3.2	442	جزر سليمان
..	..	..	79	..	..	..	..	..	481	0.4	149	جزر تشايل
11,553	..	12	77	..	..	..	..	..	356	1.5	121	جزر فيرجان (الولايات المتحدة)
634	..	..	..	..	..	..	..	..	32	..	45	..
66	41	86	61	-3.6	1,490 <sup>د</sup>	834 <sup>د</sup>	380	213	250	2.6	558	جزر فاير
282	..	..	..	..	..	..	..	..	135	..	35	جزر القمر
..	..	..	..	..	..	..	..	..	151	..	72	جزر كايمان
..	..	..	..	-1.4	..	..	1,970	102	287	..	52	جزر مارشال
..	..	..	..	..	..	..	..	..	131	..	75	جزيرة مان
260,532	..	93	60	..	..	..	..	..	196	1.4	23,620	جمهورية كوريا الديمقراطية
366	37	177	47	0.4	..	..	840	556	28	2.4	660	جيبوتي
81	..	18	76	1.0	5,210	381	3,260	238	97	0.1	73	دومينيكا
121	26	50	69	1.9	4,680 <sup>د</sup>	2,063 <sup>د</sup>	1,330	587	109	2.6	441	الرايس الأخضر
132	20	..	69	6.6	5,090 <sup>د</sup>	861 <sup>د</sup>	1,460	246	60	0.6	169	ساموا
282	..	..	..	..	..	..	..	..	325	..	65	ساموا الأمريكية
..	..	..	..	..	..	..	..	..	450	..	27	سان مارينو
132	..	19	73	-0.1	5,080 <sup>د</sup>	584 <sup>د</sup>	2,690	309	295	0.7	115	سانت فنسنت وجرينادين
103	..	..	71	3.5	11,120	456	6,660	273	114	-0.2	41	سانت كيتس ونيفيس
198	..	19	72	-1.2	5,470	853	4,070	634	256	1.5	156	سانت لوسيا
77	..	66	65	0.8	..	..	290	43	155	2.6	149	ساو تومي وبرنسيبي
399	21	113	46	0.6	4,670 <sup>د</sup>	4,882 <sup>د</sup>	1,290	1,350	61	3.1	1,045	سوازيلند
5,809	43	109	56	..	..	..	320	9,596	12	2.1	29,677	السودان
2,135	..	34	70	..	3,550 <sup>د</sup>	1,467 <sup>د</sup>	1,350	558	3	0.3	415	سورينام
198	..	15	72	-0.3	..	..	7,310	593	181	1.5	81	سيشل
30	..	203	48	..	..	..	..	..	15	2.2	9,711	الصومال
..	..	26	72	-9.6	..	..	1,610	4,745	..	3.9	2,945	الضفة الغربية وقطاع غزة
92,339	45	128	59	..	..	..	..	..	53	2.5	23,264	التراق
18,418	30	24	73	..	..	..	6,720 <sup>د</sup>	15,607 <sup>د</sup>	11	3.9	2,395	عمان
3,430	..	133	53	-0.4	5,430	6,719	3,180	3,928	5	2.5	1,237	غابون
216	64	110	53	2.4	1,640 <sup>د</sup>	2,109 <sup>د</sup>	330	422	129	3.3	1,286	غامبيا
193	..	18	72	4.1	6,540	640	3,520	345	288	0.5	98	غويانا
520	..	..	..	..	..	..	..	..	0	..	56	غرينلاند
4,078	..	10	78	..	..	..	..	..	281	1.4	155	غوام
1,022	2	76	64	1.7	3,490 <sup>د</sup>	3,016 <sup>د</sup>	770	667	4	0.8	863	غيانا
612	18	170	51	18.3	4,770	2,166	1,170	516	16	2.5	454	غيانا الاستوائية
231	62	214	44	6.7	700 <sup>د</sup>	843 <sup>د</sup>	180	221	43	2.2	1,207	غيانا، بيساو
62	..	44	65	-1.3	2,940	587	1,140	228	16	3.0	200	فانواتو
797	7	22	73	-9.0	4,500	3,645	1,830	1,480	44	1.0	810	فيجي
5,954	3	9	78	..	19,080 <sup>د</sup>	14,511 <sup>د</sup>	11,950	9,086	83	1.2	766	قبرص
38,264	19	22	75	..	..	..	..	..	53	1.9	585	قطر
1,801	..	12	73	0.3	21,880	4,654	15,060	3,203	12	2.4	213	كاليدونيا
25,967	3	8	76	..	..	..	..	..	102	0.6	11,234	كوبا
22	..	72	61	-4.2	..	..	950	86	124	2.3	91	كيريباتي
8,241	..	5	77	6.6	45,410	19,892	44,340	19,420	169	1.4	438	لكسمبورغ
339	47	188	47	..	..	..	..	..	32	2.5	3,130	ليبيريا
43,462	21	28	71	..	..	..	..	..	3	2.3	5,540	ليسوا
..	..	..	..	..	..	..	..	..	200	..	32	ليختنشتاين
1,473	..	..	78	..	16,940 <sup>د</sup>	7,350 <sup>د</sup>	14,200	6,161	..	1.8	442	مكاو، الصين
304	4	35	68	5.0	4,880 <sup>د</sup>	1,348 <sup>د</sup>	1,460	403	920	2.6	276	ملاييز
1,759	8	7	77	..	15,730 <sup>د</sup>	5,963 <sup>د</sup>	9,410	3,566	1,194	0.8	382	مالطة
..	..	..	..	..	..	..	..	..	388	..	145	مايوت
1,704	16	23	71	7.5	9,940	11,795	3,800	4,512	384	1.2	1,186	موريشيوس
..	..	..	..	..	..	..	..	..	16,410	..	32	موناكو
..	..	33	68	1.2	..	..	2,110	250	168	2.1	118	الولايات ميكرونيزيا المتحدة

(a) تقديرات أولية للبنك الدولي محسوبة بطريقة أطلس البنك الدولي. (b) انظر الملاحظات التقنية للإطلاع على تعريف تكافؤ القوة الشرائية. (c) يقدر أنها منخفضة الدخل (٧٥٥ دولار فاكسل). (d) يقدر أنها من الشريحة العليا لتوسعة الدخل (من ٢٩٩١ إلى ٩٦٥ دولار). (e) يقدر أنها مرتفعة الدخل (٩٦٦ دولار فاكسل). (f) تشير إلى الناتج المحلي الإجمالي ونصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي.

تصنيف الاقتصادات حسب الدخل والإقليم، ٢٠٠١

مرتفعة الدخل	جنوبى آسيا	أمريكا اللاتينية والكاريبي	شرق آسيا والمحيط الهادئ
إسبانيا LIC	أفغانستان UMC	الأرجنتين LIC	إندونيسيا LIC
إستونيا LIC	باكستان LMC	إكوادور LMC	بابوا غينيا الجديدة LIC
ألمانيا LIC	بنغلاديش UMC	انتيفوا وبربودا UMC	بالاو LIC
أيرلندا LIC	بوتان UMC	أوروغواى LIC	تاييلند LIC
أيسلندا LMC	سرى لانكا LMC	باراغواى LIC	تونغا LIC
إيطاليا LMC	ملديف UMC	البرازيل LIC	جزر سليمان LIC
البرتغال LIC	نيبال LMC	بليز LMC	جزر مارشال LIC
بلجيكا LIC	الهند UMC	بنما UMC	جمهورية كوريا LIC
البحرين LIC	إفريقيا جنوب الصحراء UMC	بورتوريكو LIC	جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية LIC
الدانمرك LIC	إثيوبيا LMC	بوليفيا LIC	ساموا LIC
السويد LIC	إريتريا LMC	بيرو LMC	ساموا الأمريكية UMC
سويسرا LIC	أنغولا UMC	ترينيداد وتوباغو UMC	الصين LMC
فرنسا LIC	أوغندا LMC	جامايكا LMC	فانواتو LMC
فنلندا LIC	بنن LMC	الجمهورية الدومينيكية LMC	الفلبين LMC
كندا LIC	بوتسوانا UMC	دومينيكا LMC	فيجي LIC
لكسمبرغ UMC	بوركينافاسو LMC	سانت فنسنت وجزر غرينادين LMC	فيت نام LIC
المملكة المتحدة LIC	بوروندى UMC	سانت كيتس ونيفيس LIC	كمبوديا LIC
النرويج LIC	تشاد UMC	سانت لوسيا LIC	كيريباتى LIC
النمسا LIC	تنزانيا LMC	السلفادور LIC	ماليزيا UMC
نيوزيلندا LIC	توغو LMC	سورينام LIC	منغوليا LIC
هولندا LIC	جزر القمر UMC	شيلي LIC	ميانمار LIC
الولايات المتحدة LIC	جمهورية أفريقيا الوسطى UMC	غرينادا LIC	ولايات ميكرونيزيا الموحدة LIC
اليابان LIC	جمهورية الكونغو LMC	غواتيمالا LIC	أوروبا وأسيا الوسطى LIC
اليونان LIC	جمهورية الكونغو الديمقراطية UMC	غيانا LIC	الاتحاد الروسى LIC
أخرى مرتفعة الدخل UMC	جنوب أفريقيا LMC	فنزويلا LIC	أذربيجان LIC
الإمارات العربية المتحدة LMC	الرأس الأخضر LMC	كوبا LIC	أرمينيا LIC
أروبا LIC	رواندا UMC	كوستاريكا LIC	أستونيا UMC
إسرائيل LIC	زامبيا LMC	كولومبيا UMC	البانيا LIC
أندورا LIC	زيمبابوى LIC	المكسيك LIC	أوزبكستان LIC
بربادوس LIC	سان تومى وبرنسيبي LIC	نيكاراغوا LIC	أوكرانيا LIC
برمودا LIC	السنغال LIC	هايتى LIC	بلغاريا LIC
برونى LIC	سوازيلاند LMC	هندوراس LIC	البوسنة والهرسك LIC
البهاما LMC	السودان LMC	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا LIC	بولندا UMC
بولينيزيا الفرنسية LIC	سيراليون UMC	البحرين LIC	بيلاروس LIC
تايبوان، الصين UMC	سيشيل LIC	تونس LIC	تركمانستان LIC
جزر الأنتيل الهولندية LIC	الصومال LMC	الجزائر UMC	تركيا UMC
جزر تشايل UMC	غامبيا LMC	جمهورية إيران الإسلامية UMC	جزيرة مان UMC
جزر فيرجين LIC	غانا LMC	الجمهورية العربية السورية UMC	الجمهورية التشيكية UMC
جزر فايرو LIC	غينيا LMC	جمهورية مصر العربية UMC	الجمهورية السلوفاكية LIC
جزر كايمان LIC	غينيا الاستوائية LIC	الجمهورية اليمنية LIC	جمهورية القيرغيز LIC
جزر مارشال الشمالية LIC	غينيا - بيساو LMC	جيبوتى LIC	جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية LIC
سان مارينو LMC	الكاميرون LMC	الضفة الغربية وقطاع غزة LIC	السابقة LIC
سلوفينيا LIC	كوت ديفوار LIC	العراق LIC	جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية LIC
سنغافورة LIC	كينيا UMC	عمان LIC	جورجيا LIC
غرينلاند LIC	ليبيريا UMC	لبنان LIC	رومانيا LIC
غوام LIC	ليسوتو UMC	ليبيا LIC	طاجيكستان LIC
قبرص LIC	مالي LMC	المغرب LIC	كازاخستان LIC
قطر LIC	مايوت UMC	المملكة العربية السعودية LIC	كرواتيا LIC
كاليدونيا الجديدة UMC	مدغشقر LIC		لاتفيا LIC
الكويت LIC	ملاوى LIC		ليتوانيا LIC
ليختشتاين LIC	موريتانيا LIC		مولدوفا LIC
مالطا LIC	موريشيوس LIC		هنغاريا LIC
ماكاو، الصين UMC	موزامبيق LIC		
موناكو LIC	ناميبيا LIC		
هونغ كونغ، الصين LIC	النيجر LIC		
	نيجيريا LIC		

يُضْمَنُ هذا الجدول تصنيفا للبلدان الأعضاء في البنك الدولي، وكل الاقتصادات الأخرى التي يزيد سكانها على ٢٠ ألف نسمة. وقد قُسمَت الاقتصادات بين مجموعات الدخل حسب نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي في عام ٢٠٠٠، مسجوبا باستخدام طريقة اطلال البنك الدولي. والمجموعات هي: منخفضة الدخل (LIC) ٧٥٥ دولارا أو أقل؛ الشريحة الدنيا من الاقتصادات متوسطة الدخل (LMC) ٧٥٦ إلى ٢٩٩٥ دولارا؛ الشريحة العليا من الاقتصادات متوسطة الدخل (UMC) ٢٩٩٦ إلى ٩٢٦٥ دولارا؛ ومرتفعة الدخل ٩٢٦٦ دولارا أو أكثر.

المصدر: بيانات البنك الدولي.





# ملاحظات تقنية

فيما بين البلدان والفترات الزمنية على مشاكل تقنية وفكرية معقدة لا يمكن حلها بصورة لا لبس فيها. ولهذه الأسباب ففي حين أن البيانات مستمدة من مصادر يعتقد أنها الأكثر جدارة بالثقة، لا ينبغي فهمها إلا على أنها مبنية للاتجاهات وموضحة للفروق الأساسية بين الاقتصادات، وليس على أساس أنها تقدم مقاييس كمية دقيقة لهذه الفروق. كما أن هيئات الإحصاء القومية تعتمد عادة إلى تنقيح بياناتها التاريخية، خاصة بالنسبة للسنوات الأخيرة. لذلك قد تنشر بيانات من منظورات مختلفة في الطبقات المختلفة من مطبوعات البنك الدولي. وننصح القراء بعدم تجميع هذه البيانات من طبقات مختلفة. وتتوافر سلاسل زمنية متسقة على أقراص CD-ROM التي تضم مؤشرات التنمية العالمية ٢٠٠١.

## نسب النمو ومعدلاته

الرجوع للبيانات والإحالة إليها، تبين الجداول عادة نسب النمو ومعدلاته وليس القيم البسيطة التي تستند إليها. وتتوافر القيم في شكلها الأصلي على أقراص CD-ROM تضم مؤشرات التنمية العالمية ٢٠٠١. ومالم يذكر غير ذلك، تم حساب معدلات النمو باستخدام طريقة انحدار المربعات الصغرى (انظر الجزء الخاص بالطرق الإحصائية أدناه). ونظرا لأن هذه الطريقة تأخذ في اعتبارها كل المشاهدات المتاحة في فترة ما، فإن معدلات النمو الناتجة تبين الاتجاهات العامة التي لا تتأثر على نحو غير مناسب بالقيم الاستثنائية. ولاستبعاد آثار التضخم، استخدمت المؤشرات الاقتصادية بالأسعار الثابتة في حساب معدلات النمو. والبيانات المدرجة بخط مائل هي عن سنة أو فترة أخرى غير تلك المذكورة في عنوان العمود - حتى سنتين قبل ذلك أو بعده بالنسبة للمؤشرات الاقتصادية، وحتى ثلاث سنوات بالنسبة للمؤشرات الاجتماعية، لأن جمع هذه الأخيرة يتجه لأن يكون أقل انتظاما والتغيير فيها أقل جوهرية على مدى الفترات القصيرة.

## سلاسل الأسعار الثابتة

يقاس نمو اقتصاد ما بالزيادة في القيمة المضافة التي ينتجها الأفراد والعاملون والمشتروعات العاملة في ذلك الاقتصاد. ولذلك فإن قياس النمو الحقيقي يتطلب إجراء تقديرات للناتج المحلي الإجمالي ومكوناته مقومة بالأسعار الثابتة. ويجمع البنك الدولي سلاسل الحسابات القومية بالأسعار الثابتة بالعملة القومية والمسجلة في سنة الأساس الأصلية للبلد. وللحصول على سلاسل قابلة للمقارنة للبيانات بالأسعار الثابتة، تتم إعادة إسناد الناتج المحلي الإجمالي والقيمة المضافة حسب المنشأ الصناعي إلى سنة مرجعية مشتركة، حاليا ١٩٩٥. وتخلق هذه العملية

هذه الملاحظات التقنية المصادر والطرق المستخدمة **تناقش** لتجميع المؤشرات الواردة في هذه الطبعة من مؤشرات مختارة للتنمية العالمية. وتتبع الملاحظات الترتيب الذي تظهر به المؤشرات في الجداول. ولأول مرة تستخدم المؤشرات المختارة للتنمية العالمية التعبيرات المتفقة مع نظام ١٩٩٣ للحسابات القومية. فعلى سبيل المثال ففي نظام ١٩٩٣ استخدم تعبير «الدخل القومي الإجمالي» بدلا من «الناتج القومي الإجمالي». وللإطلاع على أمثلة أخرى. انظر الملاحظات التقنية المتعلقة بالجدولين ١ و ٣.

## المصادر

البيانات المنشورة في المؤشرات المختارة للتنمية العالمية مأخوذة من مؤشرات التنمية العالمية ٢٠٠١. غير أنه أدرجت حيثما أمكن التنقيحات المبلغة بعد تاريخ إغلاق تلك الطبعة. وبالإضافة إلى ذلك، أدرجت في الجدول الأول التقديرات المعلنة أن للسكان ونصيب الفرد من الدخل الوطني الإجمالي لسنة ٢٠٠٠.

ويعتمد البنك الدولي على تشكيلة متنوعة من المصادر للحصول على الإحصاءات المنشورة في مؤشرات التنمية العالمية. فالبيانات المتعلقة بالديون الخارجية تبلغها مباشرة البلدان النامية الأعضاء في البنك الدولي مباشرة من خلال نظام إبلاغ المدينين (عن ديونهم). أما البيانات الأخرى فتستمد في المقام الأول من الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، ومن صندوق النقد الدولي، ومن التقارير القطرية المقدمة للبنك الدولي كما تستخدم التقديرات التي يعدها موظفو البنك لتحسين حداثة البيانات أو اتساقها. وبالنسبة لمعظم البلدان، يتم الحصول على تقديرات الحسابات القومية من الحكومات الأعضاء من خلال بعثات البنك الدولي الاقتصادية. ويقوم موظفو البنك في بعض الحالات بتصحيحها لضمان اتساقها مع التعاريف والمفاهيم الدولية. ومعظم البيانات الاجتماعية المأخوذة من مصادر وطنية مستمدة من ملفات إدارية عادية، أو من مسوح خاصة، أو تعددات دورية. وللإطلاع على مزيد من الملاحظات التفصيلية عن البيانات يرجى الرجوع إلى مطبوع البنك الدولي المعنون «مؤشرات التنمية العالمية ٢٠٠١».

## اتساق البيانات وإمكان التعويل عليها

بذل مجهود كبير في توحيد (تنميط) البيانات، لكن لا يمكن ضمان القابلية الكاملة للمقارنة. ولذلك ينبغي توخي الحرص في تفسير المؤشرات. وهناك عوامل كثيرة تؤثر في توافر البيانات وقابليتها للمقارنة ومدى التعويل عليها: فالنظم الإحصائية مازالت ضعيفة في كثير من الاقتصادات النامية، وهناك اختلافات واسعة بين الطرق ونطاق التغطية والممارسات والتعاريف الإحصائية. وتنطوي المقارنة

تفاوتاً بين الناتج المحلى الإجمالى المعاد إسناده ومجموع المكونات المعاد إسناده. ونظراً لأن توزيع هذا التفاوت سيخلق تشوهات فى معدل النمو، بذل التفاوت دون توزيع.

### المقاييس الموجزة

تحسب المقاييس الموجزة بالنسبة للأقاليم ومجموعات الدخل المعروضة فى نهاية معظم الجداول، عن طريق الجمع البسيط عند التعبير عنها فى شكل مستويات. ومعدلات ونسب النمو الإجمالية تحسب عادة باعتبارها متوسطات مرجحة، والمقاييس الموجزة بالنسبة الخاصة بالمؤشرات الاجتماعية مرجحة بعدد السكان أو المجموعات الفرعية للسكان، فيما عدا وفيات الرضع التى يتم ترجيحها بعدد المواليد. وللحصول على مزيد من المعلومات انظر الملاحظات الخاصة بمؤشرات معينة.

وبالنسبة للمقاييس الموجزة التى تغطى عدة سنوات، تستند الحسابات لمجموعة متجانسة من الاقتصادات حتى لا يحدث تغيير فى تكوين الإجمالى بمرور الزمن. ولا يتم وضع مقاييس المجموعات إلا إذا كانت البيانات المتاحة عن سنة معينة تمثل ثلثي المجموعة بأسرها على الأقل، كما حددتها سنة الإسناد وهى ١٩٩٥. وطالما تم الوفاء بهذا المعيار، يفترض أن الاقتصادات التى لا توجد عنها بيانات تتصرف مثل البلدان التى تعد تقديرات عنها. وينبغى أن يضع القراء فى اعتبارهم أن المقاييس الموجزة هى تقديرات للإجماليات التى تمثل كل بلد، وأنه لا يمكن استنتاج أى شيء له مغزاه عن السلوك على المستوى القطرى بالاستناد لمؤشرات المجموعات. وبالإضافة لذلك فإن عملية الترجيح قد تقضى إلى تفاوتات بين إجماليات المجموعات الفرعية والإجماليات العامة.

### الجدول ١ : مؤشرات التنمية الأساسية

**السكان** ويستند إلى التعريف الفعلى القائم، الذى يعتمد على تعداد كل المقيمين، بغض النظر عن وضعهم القانونى أو جنسيتهم، فيما عدا اللاجئين غير المستقرين بصورة دائمة فى بلد اللجوء، والذين يعتبرون بصفة عامة جزءاً من سكان بلدهم الأسمى.

**ومتوسط المعدل السنوى لنمو السكان** وهو المعدل الأسمى للتغير خلال الفترة (انظر القسم الخاص بالطرق الإحصائية أدناه).

**كثافة السكان** هى عدد السكان فى منتصف العام مقسوماً على مساحة الأرض. ومساحة الأرض هى إجمالى مساحة بلد ما مع استبعاد المساحات الواقعة ضمن المسطحات المائية الداخلية والمجارى المائية الساحلية. ويتم حساب الكثافة باستخدام أحدث بيانات متاحة عن مساحة الأرض.

**الدخل القومى الإجمالى** (سابقاً الناتج القومى الإجمالى) وهو أعرض مقياس للدخل القومى، ويقاس إجمالى القيمة المضافة من المصادر المحلية والأجنبية المستحقة للمقيمين. ويتكون الدخل القومى الإجمالى من الناتج المحلى الإجمالى زائد صافى الإيرادات من الدخل الأسمى من المصادر الخارجية. ويتم تحويل البيانات من العملة الوطنية إلى القيمة الجارية للدولار الأمريكى باستخدام طريقة أطلس البنك الدولى. ويتطلب ذلك استخدام متوسط أسعار الصرف لمدة ثلاث سنوات لإزالة آثار التقلبات العارضة فى أسعار الصرف. (انظر القسم الخاص بالطرق الإحصائية أدناه للاطلاع على مناقشة مفصلة لطريقة الأطلس).

**نصيب الفرد من الدخل القومى الإجمالى** هو إجمالى الدخل القومى مقسوماً على عدد السكان فى منتصف العام. ويتم تحويله إلى القيمة الجارية للدولارات الأمريكية باستخدام طريقة الأطلس. ويستخدم البنك الدولى نصيب الفرد من الدخل القومى الإجمالى بالدولارات الأمريكية لتصنيف الاقتصادات للأغراض التحليلية

ولتحديد أهلية البلدان للاقتراض.

**الدخل القومى الإجمالى مقياساً بسعر تكافؤ القوة الشرائية**، وهو الدخل القومى الإجمالى محولاً إلى دولارات دولية باستخدام سعر صرف تكافؤ القوة الشرائية، وقد أدرج لأن أسعار الصرف الإسمية لا تعكس دائماً الفروق الدولية فى الأسعار النسبية. وعلى أساس سعر صرف تكافؤ القوة الشرائية يكون لكل دولار دولى نفس القوة الشرائية بالنسبة للدخل القومى الإجمالى المحلى التى تكون للدولار الأمريكى بالنسبة للدخل القومى الإجمالى الأمريكى. وتتيح أسعار تكافؤ القوة الشرائية إجراء مقارنة نمطية لمستويات الأسعار الحقيقية بين البلدان، تماماً مثلما تتيح الأرقام القياسية التقليدية للأسعار مقارنة بالقيم الحقيقية بمرور الزمن. ومعاملات تحويل تكافؤ القوة الشرائية المستخدمة هنا مستمدة من أحدث جولة من مسح الأسعار أجراها «برنامج المقارنة الدولية» وهو مشروع مشترك بين البنك الدولى واللجان الاقتصادية الإقليمية التابعة للأمم المتحدة. وتستند هذه الجولة من المسوح، والتى أنجزت فى ١٩٩٦ وغطت ١١٨ بلداً، إلى السنة المرجعية سنة ١٩٩٣. أما التقديرات الخاصة بالبلدان غير المدرجة فى المسح فإنها مستمدة من نماذج إحصائية أعدت باستخدام البيانات المتاحة.

**نصيب الفرد من الدخل القومى الإجمالى بسعر تكافؤ القوة الشرائية** هو الدخل القومى الإجمالى بسعر تكافؤ القوة الشرائية مقسوماً على عدد السكان فى منتصف العام.

ويستند نمو نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى إلى الناتج المحلى الإجمالى مقياساً بالأسعار الثابتة. ويعتبر نمو الناتج المحلى الإجمالى مقياساً عريضاً لنمو أى اقتصاد. ويمكن تقدير الناتج المحلى الإجمالى بالأسعار الثابتة عن طريق قياس الكمية الإجمالية للسلع والخدمات التى أنتجت فى فترة معينة، وتقييمها بمجموعة متفق عليها من أسعار سنة أساس، مع استئزال تكلفة المدخلات الوسيطة، أيضاً بالأسعار الثابتة. انظر القسم الخاص بالطرق الإحصائية للاطلاع على تفاصيل معدل النمو بالمربعات الصغرى.

**العمر المتوقع عند المولد** هو عدد السنوات التى يعيشها طفل وحديث الولادة إذا استمرت أنماط الوفيات السائدة فى وقت ميلاده على ما هى عليه طوال حياته.

**ومعدل الوفيات دون الخامسة** هو احتمال أن يموت طفل ولد فى السنة المعنية قبل أن يصل إلى سن الخامسة، إذا انطبقت عليه معدلات الوفيات الجارية المرتبطة بعمر معين. ويعبر عن الاحتمال بالمعدل لكل ألف.

وبيانات الوفيات المرتبطة بعمر معين مثل معدلات وفيات الرضع والأطفال إلى جانب العمر المتوقع عند المولد، ربما كانت أفضل المؤشرات العامة للحالة الصحية الراهنة للمجتمع، وهى تذكر كثيراً كمقياس شامل لرفاهية السكان أو نوعية الحياة. والمصادر الأساسية لبيانات الوفيات هى نظم تسجيل الوقائع المتعلقة بحياة الناس والتقديرات المباشرة وغير المباشرة التى تستند إلى مسح بالعينة أو تعدادات. ونظراً لأن السجلات المدنية التى تتوافر لها نظم كاملة نسبياً لتسجيل واقعات الحياة ليست شائعة نسبياً فى البلدان النامية، فإنه ينبغى الحصول على التقديرات من مسح العينة أو استخلاصها باستخدام أساليب التقدير غير المباشر على بيانات التسجيل أو التعداد أو المسح. وتعتمد التقديرات غير المباشرة على الجداول الاكتوارية (جداول الحياة) المقدرة، والتى قد لا تكون مناسبة للسكان المعنيين ونظراً لأن العمر المتوقع عند المولد قد تم التوصل إليه باستخدام بيانات وفيات الأطفال الرضع وجداول نموذج الحياة، فقد تؤثر قضايا مماثلة تتعلق بإمكان التحويل على هذا المؤشر. والعمر المتوقع عند المولد ومعدلات الوفيات المرتبطة بعمر معين هما بصفة عامة تقديران يستندان إلى أحدث تعداد أو مسح متوفر. انظر جدول توثيق البيانات الأولية فى مؤشرات التنمية العالمية ٢٠٠١.

**ومعدل أمية البالغين** هو النسبة المئوية من الأشخاص البالغين

التعاريف. وتميل خطوط الفقر الوطنية لأن تكون لها قوة شرائية أكبر في البلدان الغنية، حيث تستخدم معايير أكثر سخاء من تلك المستخدمة في البلدان الفقيرة. فهل من المقبول معاملة شخصين يعيشان في نفس مستوى المعيشة - من حيث قدرتهما على التحكم في السلع - معاملة مختلفة لأنه اتفق أن أحدهما يعيش في بلد أفضل حالا؟ وهل نستطيع أن نجعل القيمة الحقيقية لخط الفقر ثابتة عبر البلدان، كما نفعل عند إجراء مقارنات عبر الزمن؟

إن مقاييس الفقر المعتمدة على خط فقر دولي تحاول أن نفعل ذلك. وقد تم اختيار معيار دولار واحد يوميا مقيسا بأسعار عام ١٩٨٥ الدولية ومصححا حسب العملة المحلية باستخدام معاملات تحويل تكافؤ القوة الشرائية من أجل تقرير البنك الدولي عن التنمية في العالم ١٩٩٠: الفقر، لأنه يعتبر معيارا نموذجيا لخطوط الفقر في البلدان منخفضة الدخل. وتستخدم أسعار صرف تكافؤ القوة الشرائية، مثل المعاملات المستمدة من «جداول بن العالمية» أو من البنك الدولي، لأنها تأخذ في الاعتبار الأسعار المحلية للسلع والخدمات غير الداخلة في التجارة الدولية. ولكن أسعار صرف تكافؤ القوة الشرائية لم توضع من أجل إجراء مقارنات دولية بشأن الفقر بل لمقارنة الإجماليات في الحسابات القومية. ونتيجة لذلك ليس هناك ما يؤكد يقينا أن أي خط دولي للفقر يقيس نفس الدرجة من الحاجة أو الحرمان عبر البلدان.

وكانت الطبقات السابقة من مؤشرات التنمية العالمية والمؤشرات المختارة للتنمية العالمية تستخدم تكافؤ القوة الشرائية من جداول «بن» العالمية. ولما كانت جداول «بن» العالمية التي تم تحديث بياناتها حتى سنة ١٩٩٢ غير متاحة بعد، فإن طبعة السنة الحالية (بشأن طبعة السنة السابقة) تستخدم تقديرات تكافؤ القوة الشرائية للاستهلاك لعام ١٩٩٢ التي أنتجها البنك الدولي. وقد أعيد حساب خط الفقر الدولي، المحدد بدولار واحد يوميا بأسعار تكافؤ القوة الشرائية في سنة ١٩٨٥، بمقياس تكافؤ القوة الشرائية لعام ١٩٩٢ والمقدر بحوالي ١,٠٨ دولار في اليوم. وإذا استخدمت أية تنقيحات لتكافؤ القوة الشرائية في بلد ما لتعكس مؤشرات سعرية أفضل فإنها يمكن أن تنتج خطوط الفقر مختلفة للغاية بالعملة المحلية.

كما تنشأ مشاكل عند مقارنة مقاييس الفقر داخل البلد الواحد. فعلى سبيل المثال، فإن تكلفة المعيشة تكون عادة أعلى في الحضر عنها في الريف. (فالغذاء الضرورية مثلا تميل لأن تكون أعلى سعرا في المناطق الحضرية). ولذا فإن خط الفقر في الحضر يجب أن يكون أعلى من خط الفقر في الريف. ولكن ليس من الواضح دائما أن الفرق بين خطي الفقر في الحضر والريف القائمين في التطبيق العملي يعكسان على نحو صحيح الفرق في تكاليف المعيشة بصورة سليمة. وفي بعض البلدان يكون لخط الفقر الحضرى الشائع الاستعمال قيمة حقيقية أعلى - مما يعنى أنه يتيح شراء سلع أكثر من أجل الاستهلاك - عن خط الفقر الريفى. وكان الفرق في بعض الحالات كبيرا بدرجة تعنى ضمنا أن انتشار الفقر في الحضر أكبر منه في الريف، حتى رغم أننا نجد العكس عندما لا يجرى التصحيح إلا من أجل مراعاة الفرق في تكاليف المعيشة. وكما هو الحال من المقارنات الدولية، فعندما تختلف القيمة الحقيقية لخط الفقر، لا يكون من الواضح مدى سلامة هذه المقارنات بين الحضر والريف.

ولا تنتهى مشاكل المقارنات بين الفقر عند هذا الحد. فهناك قضايا أخرى تثار عند قياس مستويات معيشة الأسر، من بينها الاختيار بين الدخل والاستهلاك كمؤشر للرفاهية. فقياس الدخل بصورة دقيقة أصعب عادة، والاستهلاك أفضل اتفاقا مع فكرة مستوى المعيشة من الدخل، الذى قد يتباين بمرور الزمن حتى إن لم يتباين مستوى المعيشة. لكن بيانات الاستهلاك لا تتوفر دائما. وعندما لا تتوفر لا يكون هناك خيار سوى استخدام بيانات الدخل.

من العمر ١٥ سنة فأكثر الذين لا يستطيعون قراءة أو كتابة جملة بسيطة قصيرة عن حياتهم اليومية وفهمها. ويتطلب قياس معرفة القراءة والكتابة بإستخدام هذا التعريف إجراء قياسات بالتعداد أو بمسح العينة في ظل أوضاع خاضعة للتحكم والمقارنة. أما في التطبيق العملى، فإن بلدانا كثيرة تقدر عدد الأميين من البالغين من بيانات تعددها بنفسها أو من تقدير معدلات استكمال الدراسة. وبسبب هذه الفروقات في الطرق ينبغي الحذر في إجراء مقارنات عبر البلدان، بل وعلى مر الزمن داخل نفس البلدان.

وتقيس انبعاثات ثاني أكسيد الكربون تلك الانبعاثات الناجمة عن حرق الوقود الأصفرى وصناعة الأسمنت، وتشمل هذه الانبعاثات ثاني أكسيد الكربون الناتج خلال استهلاك الوقود الصلب والسائل والغازى، ومن حرق الغاز الطبيعى (غير المستغل).

ويحسب مركز تحليل المعلومات عن ثاني أكسيد الكربون الذى تشرف عليه وزارة الطاقة الأمريكية، انبعاثات ثاني أكسيد الكربون الناتجة عن النشاط البشرى. وتستند هذه الحسابات إلى بيانات عن استهلاك الوقود الأصفرى، مستمدة من «مجموعة بيانات الطاقة العالمية» التى تحتفظ بها الشعبة الإحصائية للأمم المتحدة، وبيانات عن صناعة الأسمنت العالمية مستمدة من «مجموعة بيانات صناعة الأسمنت» التى يحتفظ بها المكتب الأمريكى للمناجم. وفى كل عام، يعيد مركز تحليل المعلومات عن ثاني أكسيد الكربون حساب السلاسل الزمنية بأسرها من عام ١٩٥٠ حتى الآن، مدرجا فى ذلك أحدث النتائج التى توصل إليها وأخر التصحيحات فى قاعدة بياناته. وتستبعد التقديرات الوقود الذى تزود به السفن والطائرات العاملة فى النقل الدولى بسبب صعوبة تقسيم هذا الوقود على البلدان المستفيدة من هذا النقل.

## الجدول ٢ - الفقر وتوزيع الدخل

سنة المسح هى السنة التى تم فيها جمع البيانات المستند إليها. وسكان الريف تحت خط الفقر الوطنى هم النسبة المئوية من سكان الريف الذين يعيشون تحت خط الفقر الريفى الذى تحدده السلطات الوطنية. وسكان الحضر تحت خط الفقر الوطنى هم النسبة المئوية من سكان الحضر الذين يعيشون تحت خط الفقر الحضرى الذى تحدده السلطات الوطنية. وإجمالى السكان تحت خط الفقر الوطنى هم النسبة المئوية من إجمالى السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر الوطنى. وتستند التقديرات الوطنية إلى تقدير المجموعات الفرعية المرجحة بالسكان المأخوذة من مسوح الأسر.

السكان الذين يعيشون على قوة شرائية تكافئ ما يقل عن دولار واحد يوميا، والسكان الذين يعيشون على قوى شرائية تكافئ ما يقل عن دولارين يوميا هما النسبتان المئويتان من السكان الذين يعيشون على أقل من ١,٠٨ دولار يوميا و ٢,١٥ دولار يوميا بالأسعار الدولية لسنة ١٩٩٢ (وهى تكافئ دولارا واحدا ودولارين بأسعار ١٩٨٥ بعد تصحيحها حسب تكافؤ القوة الشرائية). ومعدلات الفقر قابلة للمقارنة عبر البلدان، ولكن بسبب التنقيحات التى تدخل على أسعار صرف تكافؤ القوة الشرائية لا يمكن مقارنتها بمعدلات الفقر الواردة فى الطبقات السابقة بشأن البلدان فرادى.

وتحسب فجوة الفقر عند دولار واحد يوميا من تكافؤ القوة الشرائية وفجوة الفقر عند دولارين يوميا من تكافؤ القوة الشرائية باعتبارهما النسبة الوسيطة للهبوط دون خط الفقر (مع حساب أن نسبة الهبوط بين غير الفقراء تساوى صفرا) معبرا عنها كنسبة مئوية من خط الفقر. ويعكس هذا المقياس مدى عمق الفقر ومدى انتشاره.

وتتطوى المقارنات الدولية بشأن الفقر على مشكلات فكرية وعملية، إذ أن لدى البلدان المختلفة تعاريف مختلفة للفقر. ومن الصعب إجراء مقارنات متسقة بين البلدان على أساس نفس

وتأتى البيانات الخاصة بالدخل أو الاستهلاك الشخصى أو الأسرى من المسوح الأسرية ذات الطابع التمثيلى على النطاق القومى. وتشير البيانات الواردة فى الجدول إلى سنوات مختلفة بين ١٩٨٥ و١٩٩٩. وتبين الملاحظات التى تشير لسنوات المسح ما إذا كان الترتيب يستند إلى نصيب الفرد من الدخل أو الاستهلاك. ويستند كل توزيع على النسب المئوية للسكان - وليس على الأسر - مع ترتيب الأسر حسب دخل الفرد أو إنفاقه.

وحيثما كانت البيانات الأصلية المستمدة من المسح الأسرى متاحة، فقد استخدمت لإجراء حساب مباشر لحصص الدخل (أو الاستهلاك) تبعاً للأخماس. وعندما لم تتوفر، تم تقدير الحصص من أفضل البيانات الممتدة المتاحة.

وتم تصحيح مؤشرات التوزيع لمراعاة حجم الأسرة، مما يوفر مقياساً أكثر اتساقاً لنصيب الفرد من الدخل أو الاستهلاك. ولم يجر تصحيح لمراعاة الفروق المكانية فى تكاليف المعيشة داخل البلد الواحد، لأن البيانات اللازمة لهذه الحسابات غير متوافرة بصفة عامة. وللإطلاع على مزيد من التفاصيل حول طريقة التقدير المستخدمة للاقتصادات المنخفضة والمتوسطة الدخل انظر رافاليون وتشن (١٩٩٦).

وبسبب اختلاف المسوح الأسرية المستند إليها من حيث الطريقة ومن نوع البيانات التى يتم جمعها، فإن مؤشرات التوزيع لا تقبل المقارنة الدقيقة عبر البلدان. وتتناقض هذه المشكلات مع تحسين طرق المسح وزيادة درجة نمطيتها، ولكن القابلة للمقارنة الدقيقة تظل مستحيلة.

وينبغى ملاحظة مصدرين لعدم القابلية للمقارنة. الأول، إن المسوح قد تختلف فى عدة نواح، من بينها ما إذا كانت تستخدم الدخل أو الإنفاق على الاستهلاك باعتباره مؤشراً لمستوى المعيشة. فالدخل فى العادة أكثر تفاوتاً فى التوزيع من الاستهلاك. يضاف إلى ذلك، أن تعاريف الدخل المستخدمة عادة تختلف بين المسوح. والاستهلاك هو عادة مؤشر أفضل للرفاهية وخاصة البلدان النامية. والثانى، تختلف الأسر فى الحجم (عدد أفرادها) وفى مدى تقاسم الدخل بين الأفراد. وكذلك يختلف الأفراد فى العمر واحتياجاتهم الاستهلاكية. والفروق بين البلدان فى هذه النواحي ربما تؤدى إلى الانحياز فى مقارنات التوزيع.

وقد بذل موظفو البنك الدولى جهداً لضمان أن تكون البيانات قابلة للمقارنة بقدر الإمكان، واستخدم الاستهلاك بدلاً من الدخل كلما أمكن ذلك. وتم حساب توزيع الدخل ومؤشرات جينى بالنسبة للبلدان مرتفعة الدخل مباشرة من قاعدة بيانات «دراسة لكسمبورج للدخل» باستخدام طريقة للتقدير تتفق مع الطريقة التى طبقت على البلدان النامية.

### الجدول ٣ - النشاط الاقتصادى

الناتج المحلى الإجمالى هو إجمالى القيمة المضافة بأسعار المشترين، التى يتيحها كل المنتجين المقيمين فى الاقتصاد زائداً أية ضرائب ناقصة أية دعم لم يدرج فى قيمة المنتجات. ويتم حسابه بدون إجراء خصومات مقابل إهلاك الأصول المصنوعة أو استنزاف الموارد الطبيعية أو تدهورها. والقيمة المضافة هى الإنتاج الصافى لقطاع ما بعد جمع كل المخرجات وطرح المدخلات الوسيطة. ويتحدد المنشأ الصناعى للقيمة المضافة عن طريق «التصنيف الصناعى الدولى الموحد» التتقيح ٣، ويستخدم البنك الدولى تقليدياً الدولار الأمريكى ويطبق متوسط سعر الصرف الرسمى الذى يقدمه صندوق النقد الدولى فى السنة المبينة. ويستخدم عامل تحويل بديل إذا رُئى أن سعر الصرف الرسمى ينحرف بهامش كبير بصورة استثنائية عن

ولا تزال ثمة مشكلات أخرى، فاستبيانات مسح الأسر قد تختلف اختلافاً واسعاً، وذلك مثلاً فى عدد الفئات المتميزة من السلع الاستهلاكية التى تحددها. وكما تتباين نوعية المسوح، وحتى المسوح المتماثلة قد لا تقبل المقارنة الدقيقة.

كما تثير المقارنات عبر البلدان التى تمر بمستويات مختلفة من التنمية مشكلة محتملة بسبب الفروق فى الأهمية النسبية لاستهلاك السلع غير السوقية (التي لا تتبادل فى الأسواق). إذ ينبغى إدراج القيمة السوقية المحلية لكل الاستهلاك العيى (بما فى ذلك الاستهلاك من إنتاج الأسرة الخاص، وهو مهم بصفة خاصة فى الاقتصادات الريفية المتخلفة) فى قياس إجمالى الإنفاق على الاستهلاك. وبالمثل، ينبغى إدراج الربح الذى يعزى إلى إنتاج السلع غير السوقية فى الدخل. ولكن ذلك لا يتم دائماً، رغم أن هذا الإغفال كان يمثل فى المسوح التى أجريت قبل الثمانينات مشكلة أكبر كثيراً منها فى البحوث التى تجرى حالياً. وتشمل بيانات معظم المسوح حالياً تقييماً للاستهلاك أو الدخل من الإنتاج الخاص. ومع ذلك فإن طرق التقييم تختلف، إذ يستخدم مثلاً بعض المسوح السعر فى أقرب سوق، فى حين يستخدم البعض الآخر متوسط سعر البيع على باب المزرعة.

وحيثما أمكن، تم استخدام الاستهلاك باعتباره مؤشر الرفاهية لتحديد من تنطبق عليه صفة الفقير. وفقط عند توفر دخل الأسر المعيشية، تم تصحيح متوسط الدخل ليتفق مع تقدير متوسط الاستهلاك المستند للمسح (إذا كان متاحاً) أو مع تقدير يستند إلى بيانات الاستهلاك المستمدة من الحسابات القومية. بيد أن هذا الإجراء لا يصحح إلا المتوسط، ولا يمكن عمل شئ لتصحيح الفرق فى منحنيات لورنز (توزيع الدخل) بين الاستهلاك والدخل.

وقد تم ترجيح منحنيات لورنز التطبيقية بحجم الأسرة. ومن ثم فهى تستند إلى مئينات (مجموعات مئوية) من السكان وليس من الأسر. وفى كل الأحوال، تم حساب مقاييس الفقر من مصادر البيانات الأولية (من وضع الجداول أو بيانات الأسر) وليس من التقديرات القائمة. وتحتاج التقديرات المأخوذة من عملية وضع الجداول إلى استخدام طريقة الاستكمال. والطريقة المختارة هى منحنيات لورنز بأشكال وظيفية مرنة، والتى ثبت فى أعمال سابقة أنه يمكن التعويل عليها.

يقيس رقم جينى القياسى مدى انحراف توزيع الدخل (أو مصروفات الاستهلاك فى بعض الحالات) بين الأفراد والأسر داخل اقتصاد ما عن التوزيع المتساوى بصورة كاملة. ويحدد منحنى لورنز النسب المئوية المجمعة لإجمالى الدخل الذى يتم تلقيه على ضوء مجمع عدد الملتحقين، بدءاً بالفقر الأفراد والأسر. ويقيس رقم جينى القياسى المساحة بين منحنى لورنز وخط افتراضى للمساواة المطلقة معبرا عنها كنسبة مئوية من المساحة القصوى تحت الخط ولهذا فإن رقم جينى القياسى الذى يساوى صفراً يمثل المساواة الكاملة فى حين أن رقماً قياسياً يساوى ١٠٠ يعنى عدم المساواة الكاملة.

النسبة المئوية للحصة من الدخل أو الاستهلاك هى الحصة التى تستحق لمجموعات فرعية من السكان مبينة بأعشار السكان أو أخماسهم.

وينعكس عدم المساواة فى توزيع الدخل فى الحصص المئوية من الدخل أو الاستهلاك المستحقة لشرائح السكان المرتبة تبعاً للدخل أو مستوى الاستهلاك. فالشرائح التى تأتى فى أدنى السلم فى الدخل الشخصى تتلقى أصغر حصة من إجمالى الدخل. ويوفر مؤشر جينى مقياساً موجزاً مناسباً لدرجة عدم المساواة.



والممكن الضمى للناتج المحلى الإجمالى يعكس التغيرات فى الأسعار بالنسبة لجميع فئات الطلب النهائى، مثل الاستهلاك الحكومى، وتكوين رأس المال والتجارة الدولية، وكذلك المكون الرئيسى وهو الاستهلاك الخاص النهائى. ويتم استخراجها باعتباره نسبة من الناتج المحلى الإجمالى بالأسعار الجارية إلى الناتج المحلى الإجمالى بالأسعار الثابتة. كما يمكن حساب مكش الناتج المحلى الإجمالى صراحة باعتباره رقم «باش» القياسى للأسعار، والذي تكون الأوزان المرجحة فيه هى كميات الإنتاج الخاصة بالفترة الجارية. ويتم جمع مؤشرات الحسابات القومية لمعظم البلدان النامية من الهيئات الإحصائية الوطنية والبنوك المركزية من خلال بعثات البنك الدولي الزائرة والمقيمة. وتأتى بيانات الاقتصادات مرتفعة الدخل من ملفات بيانات منظمة التعاون والتنمية فى الميدان الاقتصادى.

#### الجدول ٤ التجارة والمعونة والتمويل

تبين الصادرات السلعية القيمة فوب (مسلم على ظهر المركب) للسلع المقدمة إلى بقية العالم بقيمتها بالدولارات الأمريكية.

تبين الواردات السلعية القيمة سيف للسلع (أى تكلفة السلع بما فى ذلك التأمين والشحن) المشتراه من بقية العالم بقيمتها بالدولارات الأمريكية. وتؤخذ البيانات عن التجارة السلعية من منظمة التجارة العالمية فى تقريرها السنوى.

الصادرات من السلع المصنوعة تشمل السلع الواردة فى التصنيف الموحد للتجارة الدولية فى الأبواب ٥ (المواد الكيماوية) و٦ (سلع مصنوعة أساسية) و٧ (الألات ومعدات النقل) و٨ (سلع مصنوعة متنوعة) مع استبعاد القسم ٦٨.

صادرات التكنولوجيا الرفيعة هى المنتجات ذات الكثافة العالية من البحث والتطوير. وتشمل منتجات التكنولوجيا الرفيعة المتعلقة مثلا بشؤون الفضاء، والكمبيوتر، والأدوية، والأجهزة العلمية، والآلات الكهربائية.

ميزان الحساب الجارى هو مجموع الصادرات الصافية من السلع والخدمات، والدخل الصافى، والتحويلات الجارية الصافية. يتكون صافى تدفقات رؤوس الأموال الخاصة من التدفقات الخاصة من الديون وغير الديون. وتشمل تدفقات الديون الخاصة القروض المصرفية التجارية، والسندات، وغير ذلك من أشكال الائتمان الخاص، أما التدفقات الخاصة من غير الديون فهى الاستثمار الأجنبى المباشر والاستثمار فى محافظ الأسهم.

والاستثمار الأجنبى المباشر هو صافى تدفقات الاستثمارات إلى الداخل للحصول على حصة دائمة فى الإدارة (١٠ فى المائة أو أكثر من مجموع الأصوات) فى مؤسسة تعمل فى اقتصاد آخر غير اقتصاد المستثمر. وهو عبارة عن مجموع التدفقات الاستثمارية لشراء الأسهم، وإعادة استثمار الأرباح، وغير ذلك من أشكال رأس المال طويل الأجل، ورأس المال قصير الأجل، على النحو الذى يبينه ميزان المدفوعات.

والبيانات المتعلقة بميزان الحساب الجارى، وتدفقات رؤوس الأموال الخاصة، والاستثمار الأجنبى المباشر تستمد من الكتاب السنوى لإحصاءات ميزان المدفوعات، وإحصاءات المالية الدولية اللذين يصدرهما صندوق النقد الدولي.

المساعدة الإنمائية الرسمية أو المعونة الرسمية تعطى التدفقات الصافية الميسرة للبلدان النامية والاقتصادات التى تمر بمرحلة انتقالية فى أوروبا الشرقية والاتحاد السوفيتى السابق وإلى بلدان وأقاليم نامية متقدمة معينة تحددها لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية فى الميدان الاقتصادى. وتأتى

السعر المطبق واقعيا على المعاملات بالعملات الخارجية والمنتجات التى يتم تبادلها.

معدل النمو السنوى المتوسط للناتج المحلى الإجمالى ويحسب

من السعر الثابت لبيانات الناتج المحلى الإجمالى بالعملة المحلية.

الإنتاجية الزراعية ويقصد بها نسبة القيمة المضافة الزراعية، مقاسة بدولارات ١٩٩٥ الثابتة إلى عدد العاملين فى الزراعة.

القيمة المضافة هى صافى ناتج الصناعة بعد إضافة كل المخرجات واستئزال المدخلات الوسيطة. ويتجدد المنشأ الصناعى للقيمة المضافة بواسطة «التصنيف الصناعى الدولي الموحد»، التنقيح ٣.

القيمة المضافة الزراعية وتعنى ما ورد فى التصنيف الصناعى الدولي الموحد وتشمل الغابات ومصايد الأسماك.

القيمة المضافة فى الصناعة وتشمل التعدين والصناعة التحويلية والتشييد والكهرباء والمياه والغاز (التصنيف الصناعى الدولي الموحد، الأقسام ١٠-٤٥).

القيمة المضافة فى الخدمات تناظر الأقسام ٥٠ - ٩٩ من التصنيف الصناعى الدولي الموحد.

الإنفاق الأسرى النهائى على الاستهلاك (وكان يسمى الاستهلاك الخاص فى الطبقات السابقة) وهو القيمة السوقية لجميع السلع والخدمات، بما فى ذلك المنتجات المعمرة (مثل السيارات والغسالات وأجهزة الكمبيوتر المنزلية) التى تشتريها الأسر. ويستبعد منها شراء المساكن ولكنه يشمل الإيجار المفترض للمساكن التى يشغلها ملاكها. ويشمل كذلك المدفوعات والرسوم للحكومة للحصول على الأذن والتصاريح. وهنا، تشمل نفقات الاستهلاك الأسرى الإنفاق على المؤسسات غير الرامية للربح والتى تخدم الأسر، حتى إذا كان البلد المعنى يبلغ عن بياناتها بصورة منفصلة. وفى التطبيق العملى قد يشمل الإنفاق الاستهلاكى الأسرى أى فرق إحصائى فى استخدام الموارد بالنسبة لعرض الموارد.

ويشمل الإنفاق الاستهلاكى العام للحكومة (والذى كان يسمى فى الطبقات السابقة الاستهلاك الحكومى العام) جميع الإنفاق الجارى للحكومة على شراء السلع والخدمات (بما فى ذلك أجور الموظفين). كما يشمل معظم الإنفاق على الدفاع والأمن الوطنيين، ولكنه لا يشمل الإنفاق الحكومى على القوات المسلحة الذى يعتبر جزءا من تكوين رأس المال الحكومى.

ويتألف تكوين رأس المال الإجمالى (كان يسمى فى الطبقات السابقة الاستثمار المحلى الإجمالى) من المبالغ المنفقة على الإضافات للأصول الثابتة للاقتصاد زائدا التغيرات الصافية فى مستوى المخزونات. وتشمل الأصول الثابتة تحسينات الأراضى (الأسوار ومجارى الماء والمصارف وما إليها) والنباتات، والآلات، وشراء المعدات، وإقامة المباني، وإنشاء الطرق، والسكك الحديدية وما إليها، بما فى ذلك المباني التجارية والصناعية، والمكاتب والمدارس والمستشفيات والمساكن الخاصة. والمخزونات هى الأرصدة من السلع التى تحتفظ بها الشركات لمواجهة التقلبات المؤقتة أو غير المتوقعة فى الإنتاج أو المبيعات، والعمل الجارى». ووفقا للتصنيف الدولي لسنة ١٩٩٣ تعتبر الحيازات الصافية للأشياء الثمينة جزءا من تكوين رأس المال.

والميزان الخارجى للسلع والخدمات هو الصادرات من السلع والخدمات ناقصا الواردات من السلع والخدمات. وتشمل التجارة فى السلع والخدمات كل الصفقات بين المقيمين فى بلدنا وبقية العالم التى تتضمن تغييرا فى ملكية السلع العامة والبضائع المرسلة للتجهيزات والإصلاح، والذهب غير النقدى، والخدمات.

وفى هذه المعادلة، فإن  $X$  هى المتغير،  $t$  هى الزمن، و  $a = \log X_0$  و  $b = \ln(I + r)$  هما البارامتران اللذان يتعين تقديرهما. وإذا كانت  $b^*$  هى التقدير بطريقة المربعات الصغرى لـ  $b$ ، فإن  $r$  معدل النمو السنوى المتوسط، يتم الحصول عليه باعتباره  $[\exp(b^*) - 1]$  ويتم ضربه فى ١٠٠ للتعبير عنه كنسبة مئوية. ومعدل النمو المحسوب هو المعدل المتوسط الذى يمثل المشاهدات المتاحة عبر الفترة بأكملها. وهو لا يعادل بالضرورة معدل النمو الفعلى بين أى فترتين.

### معدل النمو الأسى

يتم حساب معدل النمو بين نقطتين فى الزمن لبيانات ديمغرافية معينة، خاصة قوة العمل والسكان، من المعادلة

$$r = \ln(pn/pi)/n,$$

حيث  $pn$  و  $pi$  هما آخر وأول المشاهدات فى الفترة، و  $n$  هى عدد السنوات فى الفترة و  $\ln$  هى عامل اللوغاريتم الطبيعي. ويستند معدل النمو هذا على نموذج للنمو الأسى المستمر بين نقطتين من الزمن. ولا يأخذ فى الاعتبار القيم الوسيطة للسلاسل. لاحظ أن معدل النمو الأسى لا يتفق مع المعدل السنوى للتغير مقياسا بفترة سنة واحدة والتي يوفرها  $(pn-pi)/pi$ .

### رقم جينى القياسى

يقيس رقم جينى القياسى مدى انحراف توزيع الدخل (أو فى بعض الحالات مصروفات الاستهلاك) بين الأفراد أو الأسر داخل اقتصاد ما عن التوزيع المتساوى بصورة كاملة. ويحدد منحني لورنز النقاط المثوية المجمعة لإجمالي الدخل الذى يتم تلقيه على ضوء العدد المجمع للمتلقيين، بدءا بأفقر الأفراد أو الأسر. ويقيس رقم جينى القياسى المساحة بين منحني لورنز وخط افتراضى للمساواة المطلقة، معبرا عنها كنسبة مئوية من المساحة القصوى تحت الخط. ولهذا فإن رقم جينى القياسى الذى يساوى صفرا يمثل المساواة الكاملة فى حين أن رقما قياسيا يساوى ١٠٠ فى المائة يعنى عدم المساواة القصوى.

### طريقة أطلس البنك الدولي

فى حساب الناتج القومى الإجمالى ونصيب الفرد من الناتج القومى الإجمالى بالدولار لأغراض عملية معينة، يستخدم البنك الدولي سعر صرف تركيبى يسمى عادة معامل أطلس للتحويل وهدف معامل أطلس للتحويل هو تقليل تأثير تقلبات سعر الصرف فى مقارنة الدخول الوطنية عبر البلدان.

معامل أطلس للتحويل بالنسبة لآى سنة هو متوسط سعر الصرف لبلد ما مع بلدان مجموعة الخمسة (أو معامل تحويل بديل) لتلك السنة وأسعار الصرف الخاصة بها بالنسبة للسنتين السابقتين، بعد تصحيحها لمراعاة الفروق فى معدلات التضخم بين البلد المعنى وبلدان مجموعة الخمسة. وسعر الصرف الفعال لبلد ما هو متوسط سعر صرفه مع مجموعة مختارة من البلدان الأخرى، مرجحا عادة بتجارة البلد مع هذه البلدان. وبلدان مجموعة الخمسة هى فرنسا وألمانيا واليابان والمملكة المتحدة والولايات المتحدة. ويقاس معدل التضخم فى بلد ما بمكشم ناتج القومى الإجمالى ويقاس معدل التضخم بالنسبة لبلدان مجموعة الخمسة بالتغيرات فى مكشم حقوق السحب الخاصة (وهى وحدات الحساب لدى صندوق النقد الدولى). ويحسب مكشم حقوق السحب الخاصة باعتباره متوسط مرجح لمكشمات الناتج المحلى الإجمالى لبلدان مجموعة الخمسة

التدفقات من البلدان الأعضاء فى لجنة المساعدة الإنمائية، وهيئات التنمية متعددة الأطراف، وبلدان عربية معينة. وتقوم بجمع البيانات لجنة المساعدة الإنمائية وتنشرها فى تقريرها الإحصائى السنوى، وفى «التوزيع الجغرافى للتدفقات المالية إلى متلقى المعونة»، وفى التقرير السنوى لرئيس لجنة المساعدة الإنمائية الذى يصدر بعنوان «التعاون الإنمائى».

**وإجمالى الديون الخارجية** هو الديون المستحقة لغير المقيمين والواجبة للسداد بالنقد الأجنبى أو السلع أو الخدمات. وهو مجموع الديون طويلة الأجل العامة، والمضمونة من سلطة عامة، والخاصة غير المضمونة، واستخدام ائتمان صندوق النقد الدولى، والديون قصيرة الأجل. وتشمل الديون قصيرة الأجل كل الديون التى يبلغ أجل استحقاقها الأصل سنة أو أقل ومتأخرات الفائدة على الديون طويلة الأجل.

**والقيمة الحالية للديون الخارجية** هى مجموع الديون الخارجية القصيرة الأجل زائدا المبلغ المخصوم من إجمالى مدفوعات خدمة الدين المستحق على الديون طويلة الأجل العامة والمضمونة من سلطة عامة، والخاصة غير المضمونة طوال مدة الديون القائمة حاليا. والمصادر الرئيسية لمعلومات الديون الخارجية هى التقارير المقدمة إلى البنك الدولى عن طريق نظامه للإبلاغ عن الديون من البلدان الأعضاء التى تلقت قروضا من البنك الدولى. وقد تم الحصول على معلومات إضافية من ملفات البنك الدولى وصندوق النقد الدولى. وتُنشر جداول موجزة عن الديون الخارجية للبلدان النامية سنويا فى مطبوع «التمويل الإنمائى الدولى» الصادر عن البنك الدولى.

ويشمل الائتمان المحلى المقدم من القطاع المصرفى كل الائتمان المقدم لشتى القطاعات على أساس إجمالى، فيما عدا الائتمان المقدم للحكومة المركزية والذى يعرض بقيمته الصافية. والقطاع المصرفى يشمل السلطات النقدية، وبنوك الودائع، وغير ذلك من المؤسسات المصرفية التى تتوفر عنها بيانات (بما فى ذلك المؤسسات التى لا تقبل ودائع قابلة للتحويل ولكنها تتعامل فى هذه الالتزامات باعتبارها ودائع لأجل أو مدخرات). ومن أمثلة المؤسسات المصرفية الأخرى مؤسسات الادخار والإقراض مقابل رهن وجميعيات المبانى والإقراض. وتستمد البيانات من «الإحصاءات المالية الدولية» التى يصدرها صندوق النقد الدولى.

### الطرق الإحصائية

يصف هذا القسم حساب معدل النمو بطريقة المربعات الصغرى، ومعدل النمو الأسى (نقطة النهاية) وطريقة أطلس التى يستخدمها البنك الدولى لحساب معامل التحويل المستخدم لتقدير الدخل القومى الإجمالى ونصيب الفرد من الدخل القومى الإجمالى بالدولار الأمريكى.

### معدل النمو بطريقة المربعات الصغرى

تستخدم معدلات النمو بطريقة المربعات الصغرى حيثما تتوافر سلاسل زمنية طويلة بصورة كافية للسماح بإجراء حسابات يعول عليها. ولا يحسب أى معدل للنمو إذا كان ما يزيد على نصف المشاهدات فى فترة ما مفقدا.

يقدر معدل النمو بطريقة المربعات الصغرى،  $r$  بالتوفيق بين خط اتجاه الانحدار الخطى والقيمة اللوغاريتمية السنوية للمتغير فى الفترة ذات الصلة. وتتخذ معادلة الانحدار الشكل التالى

$$\ln X_t = a + bt,$$

وهو مكافئ للتحويل اللوغاريتمى لمعادلة معدل النمو المركب،

$$X_t = X_0 (1 + r)^t.$$

الدولار الأمريكي للسنة  $t$  و  $e_t$  هي متوسط الصرف السنوى (وحدات العملة الوطنية للدولار الأمريكي للسنة  $t$  و  $P_t$  هي مكش الناتج القومى الإجمالى للسنة  $t$  و  $P_t^{SS}$  هي مكش وحدات السحب الخاصة بالدولار الأمريكي للسنة  $t$  و  $Y_t^S$  هي الناتج القومى الإجمالى بطريقة أطلس بالدولار الأمريكي فى السنة  $t$  و  $Y_t$  هي الناتج القومى الإجمالى بطريقة أطلس بالدولار الأمريكي فى السنة  $t$  و  $Y_t$  هي الناتج القومى الإجمالى الجارى للعملة المحلية للسنة  $t$  و  $N_t$  هي سكان منتصف العام للسنة  $t$ .

#### معاملات التحويل البديلة

ويقوم البنك الدولى بصورة نظامية مدى ملائمة أسعار الصرف الرسمية كمعاملات تحويل. ويستخدم معامل تحويل بديل عندما يتبين أن سعر الصرف الرسمى يختلف بهامش كبير بصورة استثنائية عن السعر المطبق عمليا فى المعاملات المحلية للعملة الأجنبية والمنتجات التى يتم تبادلها. وهذا هو الحال بالنسبة لعدد صغير من البلدان فقط (انظر جدول وثائق البيانات الأولية فى مؤشرات التنمية العالمية ٢٠٠١). وتستخدم معاملات التحويل البديلة فى طريقة أطلس وفى أماكن أخرى من المؤشرات المختارة للتنمية العالمية باعتبارها معاملات تحويل لسنة واحدة.

بمقاييس وحدات السحب الخاصة ويحدد الأوزان مبلغ كل عملة مدرجة فى وحدة حقوق السحب الخاصة. وتتباين الأوزان على مر الزمن لأن تكوين عملة حقوق السحب الخاصة وأسعار الصرف النسبية لكل عملة يتغيران كلاهما. ويتم حساب مكش حقوق السحب الخاصة بمقاييس هذه الوحدات أولا ثم تحول إلى دولار أمريكى باستخدام معامل أطلس لتحويل حقوق السحب الخاصة لدولار أمريكى.

واستخلاص متوسط السنوات الثلاث هذا يخفف التقلبات السنوية فى الأسعار وأسعار الصرف لكل بلد. وبعدئذ يطبق معامل أطلس للتحويل على الناتج القومى الإجمالى للبلد. ويقسم الناتج القومى الإجمالى الناتج بالدولار الأمريكى على عدد سكان البلد فى منتصف العام لآخر ثلاث سنوات لاستخلاص نصيب الفرد فيها من الناتج القومى الإجمالى. وعندما يُرى أن أسعار الصرف الرسمية لا يعول عليها وغير ممكنة خلال الفترة، يستخدم تقدير بديل لسعر الصرف فى معادلة أطلس. (انظر ادناه)

وتصف المعادلتان التاليتان إجراءات حساب معامل أطلس للتحويل للسنة  $t$ :

$$e_t^* = \frac{1}{3} \left[ e_{t+2} \left( \frac{p_t}{p_{t+2}} \frac{p_t^{SS}}{p_{t+2}^{SS}} \right) + e_{t+1} \left( \frac{p_t}{p_{t+1}} \frac{p_t^{SS}}{p_{t+1}^{SS}} \right) + e_t \right]$$

ولحساب نصيب الفرد من الناتج القومى الإجمالى بدولار أمريكى للسنة  $t$ :

$$Y_t^S = (Y_t / N_t) / e_t^*$$

حيث:  $e_t^*$  هي معامل أطلس للتحويل (وحدات العملة الوطنية إلى





# موزعو مطبوعات مجموعة البنك الدولي

الأسعار والشروط الائتمانية  
تتباين من بلد إلى بلد. يرجى  
مراجعة الموزع أو المكتبة  
المحلية التي تتعامل معها قبل  
عمل الطلبية.

## الموزعون

### ARGENTINA

World Publications SA  
Av. Cordoba 1877  
1120 Buenos Aires  
Tel: (54 11) 4815 8156  
Fax: (54 11) 4815 8156  
E-mail:  
wpbooks@infovia.com.ar  
URL: www.wpbooks.com.ar

### AUSTRALIA, PAPUA NEW GUINEA, FIJI, SOLOMON ISLANDS, VANUATU, AND SAMOA

D.A. Information Services  
648 Whitehorse Road  
Mitcham 3132  
Victoria, Australia  
Tel: (61 3) 9210 7777  
Fax: (61 3) 9210 7788  
E-mail:  
service@dadirect.com.au  
URL: www.dadirect.com.au

### AUSTRIA

Gerold and Co.,  
Weihburggasse 26  
A-1010 Wien  
Tel: (43 1) 512 47310  
Fax: (43 1) 512 473129  
E-mail: buch@gerold.telecom.at

### BANGLADESH

Micro Industries Development  
Assistance Society (MIDAS)  
House 5, Road 16  
Dhanmondi R/Area  
Dhaka 1209  
Tel: (880 2) 326427  
Fax: (880 2) 811188  
E-mail: midas@raspit.com

### BELGIUM

Jean de Lannoy  
Av. du Roi 202  
1060 Brussels  
Tel: (32 2) 538 5169  
Fax: (32 2) 538 0841  
E-mail:  
jean.de.lannoy@infoboard.be  
URL: www.jean-de-lannoy.be

### BOSNIA AND HERZEGOVINA

Book Trading Company  
"Sahinpasic"  
Marsala Tita 29/II  
71000 Sarajevo  
Tel: (387 33) 21 05 20  
Fax: (387 33) 66 88 56  
E-mail:  
tajib@btcsahinpasic.com  
URL: www.btcsahinpasic.com

### BRAZIL

Publicacoes Tecnicas  
Internacionais Ltda.  
Rua Peixoto Gomide, 209  
Bela Vista  
01409-901 Sao Paulo, SP  
Tel: (55 11) 259 6644  
Fax: (55 11) 258 6990  
E-mail: webmaster@pti.com.br  
URL: www.pti.com.br

### CANADA

Renouf Publishing Co. Ltd.  
5369 Canotek Road  
Ottawa, Ontario K1J 9J3  
Tel: (613) 745-2665  
Fax: (613) 745-7660  
E-mail: order.dept@renouf-  
books.com  
URL: www.renoufbooks.com

### CHILE

Allaomega Grupo Editor  
Dr. Manuel Borgoño 21  
Providencia  
Santiago  
Tel: (56 2) 235 7107  
Fax: (56 2) 235 5786  
E-mail: galileo@terra.cl

### CHINA

Chinese Corporation for  
Promotion and Humanities  
Building No. 7, 1-502  
No. 81 Wu Ke Son Lu  
Haidian District 100039  
Beijing, China  
Tel: (86 10) 682 15048  
Fax: (86 10) 682 15048  
E-mail: ccphibcd@yahoo.com

China Book Import Centre  
P.O. Box 2825  
Beijing

China Financial & Economic  
Publishing House  
Room No. 916, Xinzhi Massion  
No. Jia 28, Fucheng Road,  
Haidian District  
Beijing 100038  
China  
Tel: (86 10) 8819 0915  
Fax: (86 10) 8819 0916

### COLOMBIA

Infoenlace Ltda./An IHS Group  
Company  
Calle 72 No. 13-23 - Piso 3  
Edificio Nueva Granada  
Santafe de Bogotá, D.C.  
Tel: (57 1) 600 9480/1/2  
Fax: (57 1) 248 0808, 217  
6435  
E-mail:  
infoenlace@andinet.com

### COTE D'IVOIRE

Centre d'Édition et de Diffusion  
Africaines (CEDA)  
O.P. 541  
Abidjan 04  
Tel: (225) 24 6510  
Fax: (225) 25 0567  
E-mail: info@ceda-ci.com  
URL: www.ceda-ci.com

### CYPRUS

Center for Applied Research  
6, Diogenes Street, Engomi  
P.O. Box 2006  
Nicosia  
Tel: (357 2) 59 0730  
Fax: (357 2) 66 2051  
E-mail: tzilzim@sting.cycol-  
lege.ac.cy

### CZECH REPUBLIC

UVIS, odd. publikaci  
Havelkova 22  
130 00 Prague 3  
Tel: (42 2) 2271 5738  
Fax: (42 2) 2272 0734  
E-mail: posta@uvis.cz  
URL: www.uvis.cz

### DENMARK

Samfundslitteratur  
Solbjerg Plads 3  
DK-2000 Frederiksberg  
Tel: (45 38) 153870  
Fax: (45 38) 153856  
E-mail: ck@sl.cbs.dk  
URL: www.sl.cbs.dk

### ECUADOR

Libri Mundi - Libreria  
Internacional  
Juan Leon Mera 851  
P.O. Box 17-01-3029  
Quito  
Tel: (593 2) 521 606  
Fax: (593 2) 504 209  
E-mail:  
librimundi@librimundi.com.ec

### CODEU

Ruiz de Castilla 763, Edif.  
Expocolor  
Primer piso, Of. #2  
Quito  
Tel: (593 2) 507-383  
Fax: (593 2) 507-383  
E-mail: codeu@impsat.net.ec

### EGYPT, ARAB REPUBLIC OF

Al Ahram Distribution Agency  
Al Galaa Street  
Cairo  
Tel: (20 2) 578 60 83  
Fax: (20 2) 575 93 88

### MERIC (Middle East Readers

Information Center)  
2 Bahrat Aly St.  
Building "D" 1st Floor, Apt. 24  
Cairo  
Tel: (20 2) 341 3824  
Fax: (20 2) 341 9355  
E-mail: order@meric-co.com  
URL: www.meobserver.com

For publications in French only:  
Middle East Observer  
41, Sherif Street  
11111 Cairo  
Tel: (20 2) 392 6919  
Fax: (20 2) 393 9732  
E-mail:  
inquiry@meobserver.com  
URL: www.meobserver.com

### FINLAND

Akateeminen Kirjakauppa  
PL 128 (Keskuskatu 1)  
FIN-00101 Helsinki  
Tel: (358 9) 121 4385  
Fax: (358 9) 121 4450  
E-mail: sps@akateeminen.com  
URL: www.akateeminen.com

### FRANCE

Editions Eska; DJB/Offilib  
12, rue du Quatre-Septembre  
75002 Paris  
Tel: (33 1) 42 86 56 00  
Fax: (33 1) 42 60 45 35  
E-mail: offilib@offilib.fr  
URL: www.offilib.fr

### GERMANY

UNO-VERLAG  
Am Holgarten 10  
D-53113 Bonn  
Tel: (49 228) 949 020  
Fax: (49 228) 949 0222  
E-mail: unovertag@aol.com  
URL: www.uno-verlag.de

### GHANA

Epp Books Services  
Post Office Box 44  
TUC  
Accra  
Tel: (233 21) 778 843  
Fax: (233 21) 779 099  
E-mail:  
epp@africaonline.com.gh

### GREECE

Papastiriou S.A.,  
International Technical  
Bookstore  
35, Stournara Str.  
106 82 Athens  
Tel: (30 1) 364 1826  
Fax: (30 1) 364 8254  
E-mail: pap4@ioa.forthnet.gr  
URL: www.papastiriou.gr

### HAITI

Culture Diffusion  
76, Ave John Brown (Lalue)  
Port-au-Prince  
Tel: (509) 511 8090  
Fax: (509) 223 4858

### HUNGARY

Euro Info Service  
Szt. Istvan krt. 12, II emelet 1/A  
H-1137 Budapest  
Tel: (36 1) 329 2487; 329 2170  
Fax: (36 1) 349 2053  
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu  
URL: www.euroinfo.hu

### INDIA

Allied Publishers Ltd.  
751 Mount Road  
Madras 600 002  
Tel: (91 44) 852 3938  
Fax: (91 44) 852 0649  
E-mail: aplchn@vsnl.com

### Bookwell

Head Office: 2/72,  
Nirankari Colony  
Delhi - 110009  
Tel: (91 11) 725 1283  
Sales Office: 24/4800,  
Ansari Road, Darya Ganj  
New Delhi-110002  
Tel: (91 11) 326 8786, 325 7264  
Fax: (91 11) 328 1315  
E-mail: bkwell@nde.vsnl.net.in

### INDONESIA

Pt. Indira Limited  
Jalan Borobudur 20  
PO Box 181  
Jakarta 10320  
Tel: (62 21) 390 4290  
Fax: (62 21) 390 4289

### PF Book

J1. dr. Setia Budhi No. 274  
Bandung 40143  
Tel: (62 22) 2011 149  
Fax: (62 22) 2012 840  
E-mail: plbook@bandung.was-  
antara.net.id

### IRAN

Ketab Sara Co. Publishers  
P.O. Box 15745-733  
Tehran 15117  
Tel: (98 21) 871 6104  
Fax: (98 21) 871 2479  
E-mail: ketab-sara@neda.net.ir

### Kowkab Publishers

P.O. BOX 19575-511  
Tehran  
Tel: (98 21) 258 3723  
Fax: (98 21) 258 3723  
E-mail: info@kowkabpublish-  
ers.com

### ISRAEL

Yozmot Literature Ltd.  
P.O. Box 56055  
3 Yohanan Hasandler St.  
Tel Aviv 61560  
Tel: (972 3) 5285 397  
Fax: (972 3) 5285 397

### ITALY

Licosa Libreria Commissionaria  
Sansoni S.P.A.  
Via Duca di Calabria 1/1  
50125 Firenze  
Tel: (39 55) 648 31  
Fax: (39 55) 641 257  
E-mail: licosa@ftbcc.it  
URL: www.ftbcc.it/licosa

### JAMAICA

Ian Randle Publishers Ltd  
11 Cunningham Avenue  
Kingston 6  
Tel: (876) 978-0739, 978-0745  
Fax: (876) 978-1156  
E-mail: irpl@collis.com

### JAPAN

Eastern Book Service (EBS)  
3-13 Hongo 3-chome,  
Bunkyo-ku  
Tokyo 113  
Tel: (81 3) 3818 0861  
Fax: (81 3) 3818 0864  
E-mail: orders@svt-ebc.co.jp  
URL: www.svt-ebc.co.jp

### KENYA

Legacy Books  
Loila House  
P.O. Box 68077  
Nairobi  
Tel: (254 2) 330 853  
Fax: (254 2) 330 854  
E-mail: legacy@form-net.com

Africa Book Service (E.A.) Ltd.  
Quaran House, Mlangano Street  
P.O. Box 45245

Nairobi  
Tel: (254 2) 223 641  
Fax: (254 2) 330 272

### KOREA, REPUBLIC OF

Euliyoo Publishing Co., Ltd.  
46-1, Susong-Dong  
Jongro-Gu  
Seoul  
Tel: (82 2) 734 3515  
Fax: (82 2) 732 9154  
E-mail: euliyoo@chollian.net  
Dayang Intelligence Co.  
954-22, Banghae-Dong,  
Socho-ku  
Seoul  
Tel: (82 2) 582 3588  
Fax: (82 2) 521 8827  
E-mail: dybook@kornet.net  
Web site: www.dayang.co.kr

### LEBANON

Librairie du Liban  
P.O. Box 11-9232  
Beirut  
Tel: (961 9) 217 944  
Fax: (961 9) 217 434  
E-mail: hsageh@cyberia.net.lb  
URL: www.librairie-du-  
liban.com.lb

### MALAYSIA

University of Malaya  
Cooperative Bookshop, Limited  
P.O. Box 1127, Jalan Pantai  
Baru  
59700 Kuala Lumpur  
Tel: (60 3) 756 5000  
Fax: (60 3) 755 4424  
E-mail: umkoop@tm.net.my

### MEXICO

INFOTEC  
Av. San Fernando No. 37  
Col. Torielto Guerra  
14050 Mexico D.F.  
Tel: (52 5) 624 2800  
Fax: (52 5) 624 2822  
E-mail: infotec@rtn.net.mx  
URL: www.rtn.net.mx

### Mundi-Prensa Mexico,

S.A. de C.V.  
c/Rio Panuco, 141 - Colonia  
Cuauhtemoc  
06500 Mexico DF  
Tel: (52 5) 533 56 58  
Fax: (52 5) 514 67 99  
E-mail: 1015245.2361@com-  
puserve.com

### MOROCCO

Librairie Internationale  
70, Rue Tssoule  
P.O. Box 302  
Rabat (Souissi) MA 10001  
Tel: (212 7) 75 01 83  
Fax: (212 7) 75 86 61



## يتناول

هذا التقرير بناء المؤسسات التى تدعم الأسواق، بما ينهض بالنمو ويخفض أعداد الفقراء. ويحلل تلك الشبكة الهائلة من المؤسسات - الرسمية وغير الرسمية، العامة والخاصة - مما يقوم الناس ببنائها واستخدامها للاضطلاع بالأنشطة التى تعظم العوائد وتتدبر المخاطر فى الأسواق. وتتراوح هذه المؤسسات بين الأعراف والتقاليد غير المكتوبة وبين مدونات القوانين المعقدة التى تنظم التجارة الدولية على ضوء التفوق الساحق للتكنولوجيا. وقد تمكنت بعض البلدان النامية من تسخير هذه المؤسسات المساندة للسوق لتحسين رفاهية شعوبها، لكن البعض الآخر لم يحقق بعد نفس الدرجة من النجاح. وهذه الطبعة الرابعة والعشرون من تقرير عن التنمية فى العالم، إذ تنهل من ثروة البحوث والخبرات من داخل البنك الدولى ومن خارجه، تسعى إلى تفهم أعمق للمؤسسات المساندة للأسواق وتقديرها أفضل للكيفية التى يستطيع بها الناس بناء هذه المؤسسات.

ويتبنى تقرير بناء المؤسسات من أجل الأسواق نهجا ثنائى الخطوة إزاء التنمية المؤسسية. فهو أولا يؤكد أن الأمر الحاسم هو التركيز على الوظائف التى تقوم بها المؤسسات المساندة للأسواق وكيف تقوم بها بدلا من التركيز على هياكل بعينها. فالنظر إلى المؤسسات من حيث الوظائف التى تقوم بها وليس من حيث هياكلها يساعد فى تحديد الثغرات المؤسسية. وجميع المؤسسات المساندة للأسواق تؤثر فى كل من الكفاءة والتوزيع، وذلك من خلال القيام بثلاثة أمور رئيسية:

- توجيه المعلومات بشأن المشاركين فى السوق والسلع
- تحديد وإنفاذ حقوق الملكية والعقود
- زيادة أو تقليل مستوى المنافسة فى الأسواق.

ثانيا، تتمثل الخطوة التالية - بعد تحديد الثغرة المؤسسية، فى بناء المؤسسة المطلوبة. ويتجاوز التقرير الاعتراف بأنه لا يوجد مقياس واحد يناسب الجميع إلى تفهم الكيفية التى يمكن بها التفكير فى تصميم مؤسسات فعالة فى سياق معين. وهناك أربعة دروس بشأن بناء مؤسسات فعالة. الأولان منها يتعلقان فى معظمهما بإنشاء المؤسسات، بينما يتعلق الدرسان الأخيران فى معظمهما بالشروع أولا فى إيجاد الطلب على هذه المؤسسات. وهذه الدروس هى:

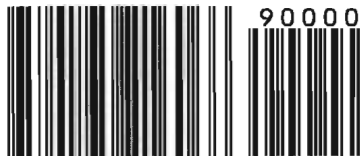
- ضرورة تصميم المؤسسات لكى تكمل ما هو قائم - وهى المؤسسات المساندة الأخرى، والقدرات البشرية والتكنولوجيات المتاحة
- استخدام الابتكار فى تحديد المؤسسات التى تجدى وإسقاط تلك التى لا تجدى
- الربط بين طوائف القوى الفاعلة فى السوق من خلال التدفقات المفتوحة والتجارة الحرة
- تشجيع المنافسة بين دوائر الاختصاص والشركات والأفراد.

ويتضمن تقرير بناء المؤسسات من أجل الأسواق مؤشرات مختارة للتنمية العالمية، وهى مرجع ضرورى للاتجاهات الحديثة فى التنمية. وي طرح التقرير فى مجموعته رؤى متبصرة قيمة ومبادئ توجيهية حيوية لصانعى السياسات والباحثين وجميع المهتمين بالتنمية.



The World Bank  
1818 H Street, N.W.  
Washington, D.C. 20433, USA  
Telephone: 202 - 477 - 1234  
Facsimile: 202 - 477 - 6391  
Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)  
E-mail: [feedback@worldbank.org](mailto:feedback@worldbank.org)

مركز الأهرام للترجمة والنشر  
مؤسسة الأهرام  
التوزيع فى الداخل والخارج :  
وكالة الأهرام للتوزيع  
شارع الجلاء - القاهرة  
مطابع الأهرام التجارية - قليوب



9 780195 216066