A E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

A/42/138
E/1987/50
24 March 1987
ARABIC
ORIGINAL : ENGLISH

الجمعية العامة
المجلس الاقتصادي والاجتماعي

الجمعية العامة
الدورة الثانية والاربعون
البند ١٢ من القائمة الاولية*
تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي

المجلس الاقتصادي والاجتماعي
الدورة العادية الثانية لعام ١٩٨٧
البند ٣ من جدول الاعمال المؤقت**
المناقشة العامة للسياسة الدولية الاقتصادية والاجتماعية بما في ذلك التطورات الاقليمية والقطاعية

دور القطاع العام في تعزيز التنمية الاقتصادية للبلدان النامية

تقرير الامين العام

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
أولا - مقدمة	١ -٣	٢
ثانيا - الاطار الاقتصادي الوطني : التكيف الهيكلي والتخطيط والتنظيم والترويج	٤ -٣٣	٢
ثالثا - تعبئة الموارد الوطنية	٣٤-٤٠	١٠
رابعا - المؤسسات العامة بوصفها أدوات رئيسية للقطاع العام ...	٤١-٥٧	٢٠
خامسا - تحسين كفاءة القطاع العام وفعاليته	٥٨-٧٠	٢٦
سادسا - خبرة البلدان النامية	٧١-٧٨	٣٠
سابعا - الاستنتاجات	٧٩-٨٣	٣٣

* A/42/50 .

** انظر مقرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٠٨/١٩٨٧ .

Digitized by UNOG Library

أولا - مقدمة

١- هذا هو التقرير الشامل الثالث للأمين العام عن دور القطاع العام في تعزيز التنمية الاقتصادية للبلدان النامية مقدم إلى الجمعية العامة ، عن طريق المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، بناء على طلب المجلس . وفي القرار ٦١/١٩٨٣ المؤرخ في ٢٨ تموز/يوليه ١٩٨٣ ، أحاط المجلس الاقتصادي والاجتماعي علما بالتقرير الشامل الثاني (A/38/176-E/1983/50) ، ودعا الأمين العام إلى أن يقدم ، عن طريق المجلس ، تقريرا شاملا آخر إلى الجمعية العامة في دورتها الثانية والاربعين ، موليا اهتماما خاصا إلى أحكام الفقرة ٥ من قرار الجمعية العامة ١٣٧/٣٤ وهي : دور القطاع العام في تعبئة الموارد الوطنية من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية ؛ دور المؤسسات العامة بوصفها الأدوات الرئيسية للقطاع العام وطرق زيادة فعاليتها ؛ ودور القطاع العام بوصفه أداة لإدخال الخطط الإنمائية الوطنية وتقرير الأولويات الإنمائية الاجتماعية والاقتصادية ؛ دور القطاع العام من حيث علاقته بقطاعات النشاط الاقتصادي الأخرى . وكان من المطلوب أيضا التأكيد على سبل تعزيز القطاع العام كأساس لوضع تدابير وطنية ودولية ولسبل تيسير تبادل الخبرات والمعلومات المتعلقة بدور القطاع العام فيما بين البلدان النامية .

٢- كما أوصى المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره ٦١/١٩٨٣ بتنظيم حلقة دراسية عن دور القطاع العام في تعزيز التنمية الاقتصادية للبلدان النامية ، بالتعاون الوثيق مع الهيئات والمؤسسات المختصة في منظومة الامم المتحدة . وبناء على ذلك ، قام الامين العام بعقد حلقة دراسية أقاليمية عن دور القطاع العام في تعبئة الموارد المالية المحلية من أجل التنمية الاجتماعية والاقتصادية للبلدان النامية ، في بانكوك في الفترة من ٣ إلى ٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٥ .

٣- ويتناول هذا التقرير الجوانب المتعلقة بدور القطاع العام التي حددتها الجمعية العامة في القرار ١٣٧/٣٤ على النحو الوارد في الفقرة ١ أعلاه .

ثانيا - الإطار الاقتصادي الوطني : التكيف الهيكلي والتخطيط والتنظيم والترويج

٤- في الأربع سنوات الماضية ، لم تكن معدلات النمو في معظم البلدان النامية مرتفعة بحيث تكفي لمواجهة النمو في السكان ، ناهيك عن أن تؤدي إلى مكاسب إنمائية

Digitized by UNOG Library

للفرد . وتعبّر حالة الطوارئ في افريقيا بقوة عن الاحتياجات الإنمائية الملحة لهذه المنطقة وأدائها غير المرضي في مجال النمو . وقد تحققت معدلات إيجابية للنمو في عدد من البلدان النامية في آسيا . إلاّ أنه على الرغم مما يمثله ذلك من تطور مشجع فإنه يتعين مقارنته بحالة الفقر المدقع المستمرة التي يعيش فيها الملايين . وعلى الرغم مما أدى إليه توافر الاموال الإقراضية من تخفيف للقيود المالية في أمريكا اللاتينية ، فإن خدمة الدين ارتبطت بتدهور مستوى المعيشة وزيادة البطالة وتقلص الواردات وتسارع التضخم . وعلى الرغم من أن الترتيبات الاخيرة لإعادة الجدولة لسنوات متعددة قدمت بعض المساعدة فإن عبء مدفوعات خدمة الدين لايزال مرهقا ولاسيما مع انخفاض التدفقات المالية الخارجية . وقد كان لهذه التطورات تأثير شديد على كثير من البلدان النامية ، إذ أدّت إلى إضعاف احتمالات انتعاشها الاقتصادي ، وتوقعات تقدمها في تحقيق نمو ذاتي البقاء ، وإلى التأكيد على الحاجة العاجلة لتحسين إدارة الاقتصاد الوطني .

ألف - التكيف الهيكلي والقطاع العام

٥- على الرغم من الموارد الوطنية المحدودة وانخفاض حصيلة الصادرات وقلة تدفقات رؤوس الأموال وفرض قيود مماثلة على الميزانية ، حاولت معظم البلدان النامية الاحتفاظ بمستوى معين من خدمات القطاع العام . وبينما استمرت النفقات الشاملة للقطاع العام في الزيادة من حيث القيمة الحقيقية حتى عام ١٩٨٣ ، فقد انخفض منذئذ معدل الزيادة في الإنفاق الحكومي على الخدمات الاجتماعية الرئيسية ، بما في ذلك التعليم والصحة ومرافق الحياة والإسكان ، إلى أقل من المستوى اللازم للإبقاء على الوضع الراهن ، بالنظر إلى الانماط الديموغرافية والنمو الديموغرافي السائدين . ومنذ عام ١٩٨٣ ، انخفض الإنفاق الحقيقي في افريقيا وأمريكا اللاتينية ، على الرغم من الزيادة المتواضعة التي سجلت في آسيا . وجرى في عدد كبير من البلدان النامية تقليص البرامج الاستثمارية الرئيسية في القطاع العام ، لاسيما مشاريع الهياكل الاساسية ، أو تأجيلها أو التخلي عنها . وبالمثل ، خفضت العمالة العامة والمرتبات والإعانات .

٦- وعلى أساس هذه الخلفية ، قام كثير من البلدان بإدخال برامج أساسية لتثبيت الاستقرار والتكيف تستهدف إحداث تغييرات في مستوى الاستثمار وتكوينه ، وفي تمويله من مصادر محلية وخارجية . ونظرا لتعقيد مجموعة القضايا التي ينطوي عليها الأمر ، فقد كشفت المناقشة التي دارت حول التكيف عامة وتأثيره على سياسات الاقتصاد الكلي

Digitized by UNBISnet Library

عن وجود نطاق واسع من الخلاف ، وبخاصة فيما يتعلق بالتزواج المناسب بين دوري القطاعين العام والخاص في تعزيز التنمية . ويوجد مفهوم متزايد يفيد بأنه يجب أن يكون في أي استراتيجية للنمو أو برنامج للتكيف توازن بين توفير السلع العامة والخدمات الاجتماعية والهياكل الاساسية الإنسانية من ناحية وإنتاج السلع والخدمات الخاصة من ناحية أخرى . ولا توجد طريقة تقنية بحتة للبت في هذه المسائل التي هي أساسا مسائل متعلقة بالاختيار العام والمناقشة العامة واتخاذ قرار سيادي .

٧- وفي كثير من البلدان ، لم تستلزم الصعوبات الاقتصادية ، بما في ذلك قيود الميزنة ، وضع برامج للتكيف تؤكّد على توفُّر قدر أكبر من الكفاءة في إدارة القطاع العام فحسب ، بل إنها أعطت أيضا دفعة للبحث عن طرق يمكن بها إطلاق جميع موارد المجتمع لتعزيز النمو الاسرع والعمالة والرفاه العام . ونتيجة لذلك ، جرت إعادة نظر في التفاعل بين القطاع العام وغيره .

باء - الإدارة الاقتصادية الوطنية

٨- يتمثل التحدي الرئيسي الذي يواجه البلدان النامية في درجة التكيف التي يجب عليها أن تجريها . ويتعيَّن عليها ، لكي تجدد ميزان مدفوعاتها ، أن تجري تعديلات هيكلية تعمل على زيادة صادراتها بالنسبة لوارداتها مع إجراءات تخفيضات كبيرة في الإنفاق والاستثمار . وعلى الرغم من أنه يمكن الحصول على جزء من التخفيضات في النفقات الحكومية من برامج القطاع العام الاستثمارية المخفضة ، فقد بذلت محاولات أيضا لتعديل سياسات الإدارة الاقتصادية الكلية لكي تستجيب للظروف المحلية والدولية المتغيرة .

٩- وخلال السبعينات ، استفاد كثير من البلدان النامية من زيادة معدلات حصائل الصادرات في تمويل البرامج الاستثمارية العامة الطموحة . ومع التناقص التدريجي في الطلب على الصادرات وتدهور معدلات تبادلها التجاري ، بدأت إيرادات الميزانية في التباطؤ خلف ازدياد النفقات وزاد العجز في الميزانية . وتزايد تمويل هذا العجز بالاقتراض الداخلي والخارجي . وأدى انتشار الائتمان في القطاع العام إلى زيادة الضغط على الأسعار المحلية وموازين المدفوعات ، الأمر الذي استتبعه زيادة الانحرافات في الاقتصادات وتباطؤ النشاط الاقتصادي .

Digitized by UNBIS Library

١٠- ومع حدوث الانتكاس الاقتصادي العالمي في أوائل الثمانينات انخفضت الإيرادات الحكومية انخفاضا شديدا ، مما أدّى إلى تقليص النفقات المتكررة والمصروفات الاستثمارية . وفيما يتعلق بمجموعة البلدان النامية ككل ، انخفض نصيب الناتج المنفق على الاستثمار من حوالي ٢٦ في المائة من الناتج القومي الإجمالي في عام ١٩٨١ إلى ٢٣ في المائة في عام ١٩٨٣ . وكانت هذه التخفيضات شديدة بوجه خاص في بلدان أمريكا اللاتينية . ففي البرازيل مثلا ، بلغ متوسط نسبة الاستثمار إلى الناتج القومي الإجمالي ٢٨ في المائة خلال الفترة ١٩٧٣ - ١٩٧٨ ، وانخفض إلى ٢٢,٥ في المائة في الفترة بين ١٩٧٩ و ١٩٨٣ . وكانت الارقام القابلة للمقارنة فيما يتعلق بالارجنتين ٢٤,٦ في المائة و ٢٠,٥ في المائة[(١)] .

١١- واستلزمت القيود الاقتصادية قيام معظم البلدان بتنفيذ سياسات تؤكّد على الكفاءة في إدارة القطاع العام ، وترشيد اللوائح والضوابط الحالية والعمل ، حيثما ينطبق الامر ، على تقديم الحوافز للمبادرات الخاصة . فعلى سبيل المثال ، ذكر التقرير الاقتصادي لإفريقيا ، ١٩٨٤ ، الذي أصدره مصرف التنمية الافريقي بالاشتراك مع اللجنة الاقتصادية لإفريقيا ما يلي : "إن الشروط اللازمة للنمو تتمثل في تحسين إدارة الاقتصادات الوطنية ، وإجراء إصلاحات عميقة في القطاع العام ، وكذلك في توفير حوافز كافية للمبادرات الخاصة"[(٢)] . وفي محاولة لبلوغ هذه الاهداف ، اعتمدت بلدان كثيرة على التخطيط والميزنة كأداتين لتحسين أداء الإدارة وتوزيع الموارد العامة على نحو أكثر فعالية .

جيم - التخطيط

١٢- ظل التخطيط ، لفترة طويلة ، يمثل أداة رئيسية لتوجيه النشاط الاقتصادي وتوفير مناظير متوسطة وطويلة الأجل تتعلق بالتنمية . وما برحت خطط التنمية الوطنية تؤكّد في الأغلب على أهداف مادية وكمية من المقرر تحقيقها على مدار فترة متوسطة وطويلة الأجل . غير أن فائدتها قلّت عندما فشلت في إظهار التكيف والمرونة اللازمين للاستجابة للتقلبات والتغيرات القصيرة الأجل الناجمة عن الاضطرابات الأخيرة في الاقتصاد العالمي . وفي آسيا ، سمحت عدة بلدان بأن تفقد عمليتها التخطيطية أهميتها واعتمدت على ميزانيات سنوية . وفي أمريكا اللاتينية ، نشأ إدراك متزايد لقلة تأثير التخطيط المتوسط الأجل على كل من استثمارات القطاع العام أو السياسة الاقتصادية . وفي افريقيا ، أعيقت جهود التخطيط الرسمية ، إذ انصرف معظم اهتمام الحكومات إلى متطلبات إدارة الأزمات القصيرة الأجل .

Digitized by UN Library

١٣- وكان من شأن ضرورة وجود برامج التكيف الهيكلي لاستعادة النمو المتواصل تدعو إلى تنفيذ سياسات قصيرة الاجل في نفس الوقت الذي تحدد فيه استراتيجيات متوسطة وطويلة الاجل ، اضطرار معظم البلدان النامية إلى ابتكار نظم تخطيطية ذات مؤسسات وعمليات ونهج متجددة . وبالنظر إلى التقلبات الحالية ، فلا يحتمل مراعاة آثار التطور القصير الاجل والاطول أجلا للاقتصاد عامة والقطاع العام بوجه خاص إلاّ في نطاق نظام شامل للتخطيط . وإذ يؤكد هذا النظام ترشيد الإطار الاقتصادي الكلي الحالي وإذ يدمج أهدافا متعددة لا يمكن في الحال مبادلة أحدها بالاخر ، فإنه يجب أن يكون مرنا وقادرا على التكيف السريع مع التغييرات المفاجئة التي يمكن أن تؤثر على الظروف المحلية أو الخارجية .

١٤- وفي داخل هذا الإطار ، نجد ، في الوقت ذاته ، العملية التخطيطية أكثر استراتيجية وأكثر قابلية للاستخدام . وفي حين يعنى التخطيط الاستراتيجي بأهم القرارات والخيارات والأولويات المتعلقة بالسياسة ، فإن التخطيط التشغيلي يركز على تنفيذ السياسات وجمع المعلومات الاقتصادية . وبعبارات محددة ، فإن التخطيط الاستراتيجي يشمل واجبات منتظمة تتعلق باستقصاء الاتجاهات في مجال الاقتصادات الوطنية والدولية لتعيين القيود الواردة على الاداء الاقتصادي الكلي ولتحديد الفرص عند نشوئها . ويتصل التخطيط التشغيلي من جهة أخرى ، بسلسلة من المهام تشمل إدارة ميزانية التنمية وتجهيز المشاريع والاعمال الجارية اللازمة للتكيفات في مجال الاسعار الزراعية وتجميع الاداء الاقتصادي وعرضه ، وما إلى ذلك . وتعزز كلتا الوظيفتين التخطيطيتين الإدماج الوثيق للاهداف الهيكلية ، التي تكون عادة ذات تأثير متوسط الاجل إلى طويل الاجل ، بالإضافة إلى اتخاذ قرارات تتضمن تدابير السياسة الاقتصادية الكلية ، وهي بطبيعتها ذات طابع قصير الاجل .

١٥- ويمكن تقسيم الهدف الرئيسي للتخطيط بين جهود تحسين فعالية الاستثمار والإنفاق العام ، واستخدام مجموعة واسعة النطاق من أدوات السياسة الاخرى للتأثير على اتجاه النشاط الاقتصادي ومستواه وفعاليته من جانب قطاعات أخرى . ومن المعترف به ، من عدة نواح ، أن المهمة التخطيطية فيما يتعلق بالإنفاق الاستثماري العام هي المشاغل الرئيسية للتخطيط . وعلى الرغم من أن سياق التكيف الهيكلي والاعتراف بأهمية تكوين الحافز قد يوحي بأن ميزانية استثمار القطاع العام ذات أهمية أقل غلبة مما بدا في الماضي ، فإن برنامج الاستثمار العام لايزال يمثل أحد الشواغل الهامة للتخطيط .

Digitized by UN Library

١٦- وأقرَّ الكثير من البلدان النامية ، التي تعاني من تخفيض في النفقات المالية ، تقنيات للتخطيط من شأنها إدماج الجهود القصيرة الاجل الرامية لإبقاء النفقات العامة قيد الاستعراض مع الاحتياجات الطويلة الاجل ، في مجال زيادة الإيرادات وتوسيع نطاق الإنفاق العام ، في مستويات تلبي الحاجة إلى خدمات عامة رئيسية . وكان مما خفف أيضا اتجاه الميزانيات الاستثمارية إلى الاقتصار على المشاريع الجارية ذات الأولوية العليا وجود تقنيات تخطيطية ابتكارية تولي الاهتمام لمقتضيات البرمجة الاستثمارية ذات التكيفات الهيكلية الطويلة الاجل . ففي بورما مثلا فإن الحاجة إلى تكييف النفقات العامة وفقا للموارد المالية المقيدة قد اضطرت الحكومة إلى استعراض أولويات الاستثمار العام في الخطة الخمسية بغرض اتخاذ نهج يؤكِّد (أ) الدعم المتواصل لمجالات ذات إمكانيات كبيرة في الزراعة ؛ (ب) إصلاح وإعادة تجهيز المصانع والمعدات القديمة ؛ (ج) التوسع الانتقائي للطاقة الاستثمارية في مجال التجهيز الزراعي والصناعة التحويلية والنقل . ويُقصد بهذا النهج تركيز استخدام الموارد على تحقيق استثمارات كبيرة في وقت مبكر حيث أن تكلفة التأخيرات بالنسبة للقطاع العام ستكون ضارة ، في حين أن القيام ، في الوقت نفسه ، بتعزيز مشاريع جديدة ذات عائد اقتصادي كبير ومبكر سيساعد على تعزيز القدرات الإنتاجية والتصديرية . وبالمثل ، فإن الهدف الرئيسي لبرنامج الاستثمار العام في الصومال ، بموجب الخطة الإنمائية للفترة ١٩٨٣ - ١٩٨٦ ، هو تحويل الموارد المالية المتوفرة إلى الاستخدامات ذات الأولوية العليا ، وهي الأنشطة الإنمائية المبشرة بالنجاح لأقصى حد في مجال زيادة الإنتاج الفوري للسلع الأساسية المحلية وزيادة الصادرات والاستعاضة عن الواردات وتوليد إيرادات داخلية .

١٧- وفي كافة جوانب الإدارة الاقتصادية ، وبخاصة في التخطيط الإنمائي ، تكون المعلومات الجيدة ونظم التنبؤ من الامور الجوهرية . وفي حين يُمكِّن جمع المعلومات الاقتصادية ونشرها وتحليلها المخططين من سرعة تكييف تنفيذ الخطة مع التغييرات التي تحدث في الحالة الدولية أو المحلية ، فإن نظم التنبؤ تسهل دراسة الاستراتيجيات البديلة في ضوء عدد من الافتراضات بشأن مستقبل النظام الدولي . وقد أظهرت التجربة في كثير من البلدان النامية أنه أمكن ، باستخدام معلومات ملائمة ونظم تخطيط اقتصادية كلية ، إجراء رصد موثوق للاقتصاد وتوفير تنبؤ دائم ، على ذلك الأساس ، بالبارامترات الاقتصادية الكلية الرئيسية . وقد مكَّن هذا النهج الكثير من البلدان من تحديد الاختلالات الاقتصادية واتخاذ إجراءات تصحيحية مناسبة في مرحلة مبكرة .

Digitized by UNOG Library

١٨- وقد أسهمت نظم المعلومات المحسنة كثيرا في تعزيز القدرات التخطيطية في عدة بلدان نامية . فمثلا ، كان وجود إحصاءات شاملة ومستكملة عن التجارة الخارجية مما ساعد كثيرا الاستراتيجية الموجهة للتصدير في البرازيل . أما في الهند ، فقد ساعدت اللامركزية الأخيرة للمعلومات المتعلقة بحركة عربات السكك الحديدية على تحسين فعالية السكك الحديدية بجانب إسهامات ثانوية من صناعات في القطاع العام مثل الفحم والمخصبات . وفي المغرب تمكنت الحكومة ، بإدخال التنسيق الإلزامي بين السياسة المالية والتخطيط الإنمائي ، من تنفيذ خطط سنوية من شأنها تقليل عجز الميزانية والحساب الجاري . وفي كينيا ، عملت البيانات المحسنة عن إنتاج الاغذية والتنبؤات المتعلقة بالمحاصيل على مساعدة السلطات في تخطيط وتنظيم توزيع الإمدادات على المناطق المنكوبة بالجفاف .

دال - الميزنة

١٩- في جو من التقلب والتغيير ، فإن إدارة الموارد العامة في الأجل القصير تتخذ أهمية حاسمة . وأدت السرعة غير العادية لنمو النفقات العامة ، مقترنة بضرورة تحقيق فعالية أكبر في تخصيص الموارد الوطنية ، بكثير من البلدان إلى إدخال نظام الميزنة لعدة سنوات بغرض تحسين العملية التخطيطية . ويحتاج هذا النهج إلى نظم ميزنة تُمكِّن من التنبؤ بآثار التخطيط الطويل الاجل ، في الوقت الذي توفر فيه معلومات عن أداء التخطيط القصير الأجل .

٢٠- ولمواجهة هذه الاحتياجات ، أُدخل عدد كبير من البلدان نظم الميزنة البرنامجية التي توفر إطارا نافعا لترشيد النفقات العامة ولبذل محاولات فعَّالة في مجال الميزنة لتصنيف الأنشطة التخطيطية من حيث المهام والقطاعات والبرامج والمشاريع من ناحية ، ولإنشاء وحدات قياس لتقييم الاداء من ناحية أخرى . وفي كثير من الحالات ، أدَّى تنسيق الميزنة البرنامجية مع العملية الإنمائية إلى تمكين الحكومات من تجنب الاثار السلبية للتخفيضات في جميع النواحي والاحتفاظ ببرنامج استثمار رئيسي للمشاريع ذات الأولوية . وبالمثل تمكنت عدة بلدان ، بفضل تنفيذ نظام الميزنة البرنامجية ، من إجراء تقييم على نحو أكثر دقة لاحتياجات التكلفة المتكررة لبرامج الاستثمار العام المخططة وتلبية هذه الاحتياجات . وفي بوتسوانا ، مثلا ، تشمل خطة التنمية الوطنية إسقاطات تكاليف الميزانية المتكررة الناشئة من كل مشروع في برنامج الاستثمار العام . وتُوحَّد هذه التكاليف في إسقاطات للإيرادات والنفقات على مدار فترة زمنية تبلغ ثلاث سنوات .

Digitized by UNBIS Library

هاء - التنظيم والترويج

٢١- منذ بداية العقد الجاري ، حدث تغير ملحوظ في اتجاه الترشيد وإضفاء الطابع الليبرالي على الإطار التنظيمي لمعظم البلدان النامية وسياساتها . ويكتسب هذا التغيير قوة دفع متعاظمة ، مما يعكس الرأي القائل بأنه في حين أن للقطاع العام دورا حيويا يقوم به في التنمية الاقتصادية ، فإنه يمكن جعل أنشطته أكثر دينامية إذا تركّزت في مجالات حاسمة ووجهت نحو توفير قوة الدفع لتحقيق تحسين الاداء الاقتصادي .

٢٢- وفي معظم البلدان النامية يهدف الإطار التنظيمي ، الذي يتألف من تدابير إشرافية وتعزيزية ، إلى المساهمة في تحقيق الفعالية الاقتصادية بأوسع مفهوم لها ، بما في ذلك تشجيع المبادرة الاقتصادية ، مع الإقلال من ممارسات المشاريع غير المستقيمة ، وإبقاء الاسعار في حالة موازية للتكاليف وتعزيز التغيير التكنولوجي لاغراض خفض التكاليف وتحسين معرفة المستهلك بنوعية المنتج . وأوضحت الادلة الاخيرة في البعض من تلك البلدان أن الإجراءات التنظيمية المرهقة والمفرطة قد ادت إلى توسع متلاحق للبيروقراطية وإجهاد الميزانية العامة بشدة وتسبيب مشاكل في علاقات العمل داخل القطاع العام وعدم الكفاءة الحكومية وآثار ضارة بالاقتصاد في مجموعه . وأدت هذه المشاكل بالكثير من البلدان إلى إجراء استعراضات رئيسية لاطرها التنظيمية بحيث شملت ، في بعض الحالات ، تحرير بعض الاسواق من النظم السائدة وإضفاء الطابع الليبرالي على بعض الانشطة وضم مؤسسات مختارة إلى القطاع الخاص .

٢٣- وربما توضح السياسات الحالية لكثير من البلدان النامية هذا الاتجاه إذ تعتزم ، مثلا ، حكومات البرازيل وكولومبيا وكينيا والمغرب والهند وغيرها من البلدان ترشيد وتبسيط تشغيل ما في بلدانها من أسواق متوسعة على نحو متلاحق لرؤوس الاموال بغرض توفير تعبئة متزايدة لرؤوس الاموال وللتوسع والتغيير الصناعيين . وتمضي هذه البلدان أيضا في سبيل ترشيد نظامها الضريبي ، بغية العمل ، في جملة أمور ، على تشجيع استثمارات القطاعين العام والخاص . وأُدخلت في هذه البلدان كذلك سياسات لفتح الصناعة الداخلية لمزيد من التعاون الاجنبي وتسهيل تدفق الافكار والتقنيات الاجنبية واستيعابها .

Digitized by UN Library

ثالثا - تعبئة الموارد الوطنية

٣٤ - يعبئ القطاع العام الموارد بثلاث طرق رئيسية : أولا بجمع الايرادات عن طريق الضرائب وفرض الرسوم مقابل الخدمات ؛ ثانيا بالاقتراض من المقيمين وغير المقيمين ؛ وثالثا بادخال تدابير تشجيع التوفير في قطاعات الاقتصاد غير الحكومية ، ويعبئ القطاع العام اليد العاملة مباشرة في الاشغال المحلية العامة وأعمال التنمية المجتمعية .

ألف - الايرادات الحكومية

٣٥ - يقيم أكثر المؤشرات شمولا لأهمية الايرادات الحكومية في اقتصاد ما جميع ايرادات القطاع العام (الضرائب ومختلف الرسوم التي تجبيها الحكومة المركزية وحكومة الولاية والحكومات المحلية) على أساس مقياس للدخل القومي مثل الناتج المحلي الاجمالي أو الناتج القومي الاجمالي . ومن الصعب حساب مثل هذا المؤشر بسبب عدم اكتمال الاحصاءات . وعلى الرغم من ذلك فنحن نبين في الجدول ٢ مقارنة بين الايرادات الحالية للحكومات المركزية والناتج القومي الاجمالي .

Digitized by UNO Library

الجدول ١ : الايرادات الحالية للحكومة المركزية كنسبة مئوية من الناتج القومي الاجمالي في ٥٦ من البلدان النامية (١٩٨٣)

دون ١٠ في المائة	١٠ - ١٩ في المائة	٢٠ - ٢٩ في المائة	٣٠ في المائة فما فوق
أوغندا	الأرجنتين	الاردن	اسرائيل
بوليفيا	اكوادور	اندونيسيا	بنما
سيراليون	باراغواي	أوروغواي	بوتسوانا
غانا	باكستان	ايران (جمهورية - الاسلامية)	تونس
نيبال	بوركينا فاسو	بابوا غينيا الجديدة	زمبابوي
	بورما	البرازيل	سنغافورة
	بيرو	تركيا	شيلي
	تايلند	توغو	مصر
	الجمهورية الدومينيكية	زائير	نيكاراغوا
	السلفادور	زامبيا	
	السودان	سري لانكا	
	غواتيمالا	السنغال	
	الفلبين	غينيا	
	مدغشقر	فنزويلا	
	هايتي	الكاميرون	
	الهند	كوستاريكا	
	جمهورية كوريا	كينيا	
		ليبريا	
		ليسوتو	
		مالي	

Digitized by UNOG Library

الجدول ١ (تابع)

دون ١٠ في المائة	١٠ - ١٩ في المائة	٢٠ - ٢٩ في المائة	٣٠ في المائة فما فوق
		المغرب	
		المكسيك	
		ملاوي	
		موريشيوس	
		اليمن	

المصدر : البنك الدولي ، تقرير عن التنمية في العالم ١٩٨٦ ، الجدول ٢٣ ، باستثناء مصدري النفط ذوي الدخل المرتفع و ٣٠ من البلدان النامية لم تكن التفاصيل متاحة بالنسبة لها . يلاحظ أن الضرائب المحلية لا تتجلى في الارقام الواردة أعلاه . وهذه الضرائب هامة في حالة باكستان والبرازيل وبوليفيا .

Digitized by UNOG Library

٢٦ - ومن بين الـ ٥٦ بلدا الواردة في الجدول ١ ، توجد خمسة فقط تقل النسبة فيها عن ١٠ في المائة ؛ ويقع ١٧ بلدا في النطاق ١٠ - ١٩ في المائة ؛ وجاء ٢٥ بلدا في النطاق ٢٠ - ٢٩ في المائة ؛ وبالنسبة للبلدان التسعة الباقية كانت نسبة ايرادات الحكومة المركزية الحالية ٣٠ في المائة أو أكثر من الناتج القومي الاجمالي ، ولمستوى رفاهية الشعب أهمية خاصة كعامل بين العوامل الكثيرة المؤثرة على مقدرة الحكومة على فرض الضرائب . ومن هنا فان أفقر البلدان ستواجه أكبر الصعوبات في فرض الضرائب ، كما يتضح من علاقة الايرادات الحالية للحكومة المركزية كنسبة مئوية من الناتج القومي الاجمالي (مبينة بين معقوفين) لخمس مجموعات من البلدان أخذت من الجدول ١ : الاقتصادات المنخفضة الدخل (١٣,٦) ؛ الاقتصادات ذات الدخل المتوسط المنخفض (٢٠,٩) ؛ الاقتصادات ذات الدخل المتوسط (٢٣,١) ؛ الاقتصادات ذات الدخل المتوسط الاعلى (٢٤,١) والاقتصادات الصناعية (٢٧,٠) . ولكن هناك استثناءات لهذه العلاقة . ومن المدهش ان توغو ومالي ، اللتين صنفتا بين الاقتصادات المنخفضة الدخل ، تجمعان من الضرائب الحالية للحكومة المركزية ما يعادل ٢٩ في المائة من الناتج القومي الاجمالي ، بينما تحقق زائير وسري لانكا وغينيا وكينيا وملاوي في نفس التصنيف ٢٠ في المائة أو أكثر . ومن ناحية أخرى ، لم تبلغ الارجنتين وأروغواي وجمهورية ايران الاسلامية ، في مجموعة الدخل المتوسط الاعلى ، مستوى ١٠ في المائة .

٢٧ - وعموما قد يفترض المرء أن البلدان ذات النسبة الادني بين ايرادات الضرائب الحكومية والناتج القومي الاجمالي ستكون لديها أعظم امكانية لزيادة الضرائب ، خاصة تلك التي يرتفع فيها نصيب الفرد من الناتج القومي الاجمالي . على ان هناك عدد كبير من العوامل المؤثرة الاخرى . والعوامل التي تتيح وتشجع بذل الجهود لزيادة وتعزيز الضرائب هي : اقتصاد مفتوح نسبيا (تحديد الواردات والصادرات وفرض الضرائب عليها أيسر بالمقارنة مع المعاملات المحلية الداخلية) ؛ وحكومة تحظى باحترام دافعي الضرائب من مباشرتها للاموال العامة ؛ وهياكل ضريبية تسلم بمبدأ المقدرة على الدفع ؛ وطرق دفع للضرائب تتوافق وحاجات وعادات الناس ؛ وموظفو ضرائب أكفاء وأمناء ومدربون تدريبا جيدا ؛ ونظم ضريبية مفهومة لدافعي الضرائب وكفاءة النظم الادارية ذات الصلة (مثل نظم البريد ، والشرطة وتسجيل الاعمال التجارية والنظم القانونية ؛ وجودة الاعمال المحاسبية والادلة الوثائقية للمعاملات). أما العوامل التي تمنع الزيادات في الضرائب فهي عموما عكس هذه العوامل . وبالاضافة الى ذلك يجب ان يذكر المرء أن الزيادات المفاجئة والكبيرة في العبء الضريبي كثيرا ما تكون غير مقبولة سياسيا ، فيما عدا حالات استخدام الايرادات في الرد على تهديد خارجي مثل الحرب .

Digitized by UNOG Library

الجدول ٣ - مصادر الدخل كنسبة مئوية من الايرادات الحالية للحكومات المركزية لاربع مجموعات من البلدان

	مصدر الدخل					
	ايرادات ضريبية				ايرادات غير ضريبية	المجموع %
	ربح الدخل ربح رأسمالي	السلع والخدمات المحلية	التجارة الدولية	مصادر أخرى للدخل		
البلدان ذات الدخل المنخفض	١٧,٧	٣٧,٥	٣٦,٧	١,٤	١٦,٧	١٠٠
البلدان ذات الدخل المتوسط	٣٧,٤	٣٦,٥	١٠,٤	١٢,٢	٢٣,٥	١٠٠
البلدان ذات الدخل المتوسط الاعلى	٣٥,٨ (أ)	٣٧,٧	٨,٩	١,٤	٣٦,٢	١٠٠
البلدان الصناعية	٧٠,٤ (أ)	١٨,١	١,٢	٠,٩	٩,٤	١٠٠

المصدر : البنك الدولي ، تقرير عن التنمية في العالم ١٩٨٦ ، الجدول ٢٣ ، باستثناء مصدري النفط ذوي الدخل المرتفع و ٣٠ من البلدان النامية لم تكن التفاصيل متاحة بالنسبة لها . يلاحظ أن الضرائب المحلية لا تتجلى في الارقام الواردة أعلاه . وهذه الضرائب هامة في حالة باكستان والبرازيل وبوليفيا .

(أ) تتضمن مساهمات الضمان الاجتماعي .

Digitized by UNOG Library

٢٨ - وتوجد اختلافات كبيرة بين البلدان في الادوات المستخدمة في تعبئة الموارد للقطاع العام . ويبين الجدول ٢ المصادر التي تساهم في الايرادات الحالية للحكومة المركزية كنسبة مئوية ، لاربع مجموعات من البلدان : وتقدم الاعمدة الثلاثة الاولى في الجدول صورة واضحة جدا . فكلما زاد البلد فقرا ، زاد اعتماده على الضرائب غير المباشرة ؛ وكلما زاد البلد غنى زاد اعتماده على الضرائب المباشرة . وزيادة على ذلك ، تمثل الضرائب على التجارة الدولية مصدرا هاما للايرادات الحكومية للبلدان الفقيرة ، ولكنها لا تذكر بالنسبة للبلدان الغنية .

٢٩ - على أن هناك مرة اخرى ، عددا من الاستثناءات . فعلى سبيل المثال نجد بين البلدان المنخفضة الدخل أن توغو وزائير وملاوي تجمع أكثر من ٣٠ في المائة من الايرادات الحكومية من الضرائب المباشرة في حين أن السودان وغينيا تجمعان أقل من ١٥ في المائة من الايرادات من الضرائب على السلع والخدمات المحلية . ومن بين البلدان ذات الدخل المتوسط ، تجمع اكوادور واندونيسيا وبابوا غينيا الجديدة وتركيا وزمبابوي والكاميرون أكثر من ٤٠ في المائة من ايرادات الحكومة المركزية من الضرائب المباشرة .

باء - الاقتراض

٣٠ - يعرَّف الفائض أو العجز في ميزانية الحكومة بانه ايرادات مضافا اليها المنح ، ومخصوما منها النفقات ، وتشمل النفقات بنودا جارية ورأسمالية ، والمبالغ المحولة وصافي الاقراض الحكومي (مثل القروض المقدمة الى المؤسسات العامة مخصوما منها المبالغ المسددة من هذه القروض) . وخلال الفترة من ١٩٧٩ الى ١٩٨٤ ، زادت حالات العجز في الميزانيات الحكومية في جميع أنحاء العالم ، حتى ضمن البلدان المصدرة للنفط . وظهر الاتجاه في عدة بلدان الى استمرار وجود حالات عجز في الميزانية . وخلال الفترة من ١٩٧٨ الى ١٩٨٤ ، بلغ متوسط العجز في البلدان النامية ١٥,٧ في المائة . وتجاوزت عدة بلدان هذا الرقم بكثير ، مثلما يتضح في الجدول ٣ .

Digitized by UNOG Library

الجدول ٣ - البلدان النامية التي تشهد حالات عجز في الميزانية الحكومية المركزية[أ] بما يتجاوز ٣٠ في المائة ، خلال الفترة من ١٩٧٨ الى ١٩٨٤[ب]

٢٠ - ٢٩ في المائة	٣٠ - ٣٩ في المائة	أكثر من ٤٠ في المائة
غامبيا (١٩٧٢-١٩٨٣)	موريشيوس	غانا
كينيا	أوغندا	سيراليون
ليبريا	زامبيا	جمهورية تنزانيا المتحدة (١٩٧٨-١٩٨١)
ملاوي	الهند	اليمن
مالي (١٩٧٨-١٩٨٣)	ملديف (١٩٧٩-١٩٨٤)	بوليفيا (عام ١٩٨٣ مُغْفَل)
المغرب	سري لانكا	
زمبابوي	غيانا (١٩٧٨-١٩٨٣)	
ماليزيا (١٩٧٨-١٩٨١)	جامايكا (١٩٧٨-١٩٨١)	
نيبال	نيكاراغوا (١٩٧٨-١٩٨٣)	
باكستان		
تايلند		
مصر (عام ١٩٨٠ مُغْفَل)		
ايران (جمهورية - الاسلامية)		
اسرائيل		
الاردن		
الأرجنتين		
السلفادور		
غواتيمالا (١٩٧٨-١٩٨٣)		
المكسيك		
بنما (١٩٧٨-١٩٨٣)		

المصدر : صندوق النقد الدولي ، حولية الاحصاءات المالية الحكومية ، ١٩٨٦ ، الصفحتان ٣٨ و ٣٩ .

(أ) يعبر عن العجز في الميزانية الحكومية كنسبة مئوية من مجموع الانفاق الحكومي (بما فيه الاقراض الحكومي المركزي المتصل ناقصا المبالغ المسددة) .

(ب) تقدم الارقام للفترة ١٩٧٨-١٩٨٤ ، ما لم يذكر ما يخالف ذلك .

Digitized by UNOG Library

٣١ - وعندما تتجاوز النفقات الايرادات ، يجب تمويل العجز المترتب على ذلك بالاقتراض ؛ وبقدر ما يكون العجز كبيرا ، تزداد صعوبة تمويله وتتعاظم الاثار الاقتصادية الثانوية . ومن الواضح ان بعض البلدان المبينة في الجدول ٣ تشهد حالات عجز مفرط في الميزانية ، مما ينطوي على مشاكل تكيف حادة اذا استمر على حالته . ويمكن للحكومات أن تمول حالات العجز في الميزانية إما بالاقتراض الخارجي أو بالاقتراض المحلي . ويمكن التعبير عن تكاليف خدمة الديون العامة الخارجية كنسبة مئوية من صادرات السلع والخدمات . وتشير البيانات الاحصائية المتوافرة لخمسة وستين بلدا ناميا ، لعام ١٩٨٦ ، أن تكلفة خدمة الديون العامة الخارجية ، كنسبة مئوية من صادرات السلع والخدمات ، كانت من صفر الى ٩ في المائة لخمسة عشر بلدا ، ومن ١٠ الى ١٩ في المائة لثلاثة وعشرين بلدا ، ومن ٢٠ الى ٢٩ في المائة لعشرين بلدا ، و٣٠ في المائة أو أكثر لسبعة بلدان[٣] . ومن الواضح أنه يجب على البلدان التي لديها نسبة مئوية مرتفعة أن تبذل جهدا كبيرا لتوليد العملة الاجنبية من أجل تمويل اقتراض القطاع العام ، مما يترك امكانية ضئيلة جدا لتمويل الواردات .

٣٢ - تتمثل احدى نتائج الاقتراض المحلي في أن الحكومة قد تصبح أكبر مدين في النظام المصرفي . وهذه هي الحالة فعلا في بلدان عديدة . ونتيجة لذلك ، فان أكثر من نصف الأصول في النظام المصرفي مستحقة على الحكومات في ١٠ بلدان نامية من ٧٢ بلدا ناميا ، في عام ١٩٨٠ ، توفرت بشأنها بيانات . وبلغت هذه النسبة الثلث أو أكثر في ١١ بلدا منها . وتتمثل احدى نتائج هذه الحالة في اخراج القطاع الخاص من سوق الائتمان .

٣٣ - وهناك نزعة أخرى تتمثل في قيام بعض الحكومات ، بابقاء أسعار الفائدة منخفضة بشكل مصطنع . فهذا يوفر على الحكومة أموالا لانه يخفض من الفائدة المدفوعة على الديون الحكومية . ويبدو أن هذا أيضا يشجع على الاقتراض في قطاعات أخرى ، لأن التكلفة المنخفضة للائتمان حافز على الاستثمار . غير أن أسعار الفائدة المنخفضة قد لا تقدم حوافز كافية ليدخر المدخرون ، أو على الاقل ليوجهوا أموالهم عبر أسواق رأس المال المنظمة . وتكون النتيجة هي صغر مبلغ الموارد المعبأة . وهذا هو الحال خاصة عندما يواكب انخفاض اسعار الفائدة ارتفاع معدلات التضخم . وعند ذاك يكون معدل العائد الحقيقي سلبيا ويوجد مثبط ايجابي لجعل المال متوافرا عن طريق أسواق رأس المال المنظمة . وفي الواقع أنه عندما يكون معدل التضخم مرتفعا بما فيه الكفاية ، يترتب على ذلك هروب من العملة المحلية الى المعادن النفيسة ، والمواد الاستراتيجية ، والاملاك ، وتصدير رأس المال سواء رسميا أو خلسة .

Digitized by UNOG Library

٣٤ - ومثّل النصف الاول من الثمانينات نقطة تحول هامة في توافر التمويل الخارجي للبلدان النامية . فقد أسفر عقدان توفرت فيهما امكانية الحصول المرن على الائتمان الخارجي ، عن تحسين شروط الاتجار والتعجيل بتكون رأس المال . غير أن تزايد الصعوبات في خدمة خصوم خارجية لا تفتأ تتضخم ، مصحوبة بضعف النظام المصرفي الدولي ازاء الديون الهالكة ، أديا الى ظروف مواتية لحدوث تقلص حاد في الائتمان الخارجي . وبقي الخيار الوحيد المتاح للبلدان النامية المثقلة بالديون في غيبة تغيرات ايجابية في الظروف الخارجية ، هو القيام بتعديلات اقتصادية بعيدة الاثر . ومن المهم ملاحظة أن أكثر من نصف الاربعة وتسعين برنامجا للتعديل الهيكلي ، التي أبلغ عنها صندوق النقد الدولي في عام ١٩٨٦ ، تضمنت تدابير لتعبئة المدخرات المحلية وتحسين ادارة الضرائب أو اصلاحها .

جيم - ترويج المدخرات الداخلية

٣٥ - يتمثل الدور الاساسي للحكومة في ايجاد الظروف المواتية لتعبئة المدخرات في جميع قطاعات الاقتصاد . وتتحقق المدخرات عادة بعدد كبير من المبالغ الصغيرة . ويحتاج الأمر الى وجود آلية لتوجيه هذه المدخرات وتعبئتها من أجل استخدامها المثمر ، أي جمعها في مبالغ يمكن ادارتها بشكل أيسر وجعلها متوافرة لمن يحتاجون الائتمان لتمويل النشاط الاقتصادي . وتفتقر البلدان النامية عامة الى الوسائل المتطورة المتوافرة في البلدان الأغنى للاضطلاع بهذه المهمة . وكثيرا ما فتحت البنوك ومؤسسات الادخار في المدن الكبرى والمراكز التجارية ، تاركة المناطق النائية الزراعية الكبيرة تعاني من النقص في هذا المجال . ويلجأ المدخرون في هذا القطاع الى وسائل الادخار التقليدية ، أي العملة ، والمعادن النفيسة ، والماشية والأرض ، اذا كانوا أثرياء بما فيه الكفاية . ويمول بعض النشاط الاقتصادي بواسطة الوسائل البدائية لتناوب الائتمان مثل الشيلمبا (شرقي افريقيا) ، والشيت (الهند) ، والجمعية (مصر) ، وتونتين (السنغال) ، واتحادات سوسو (ترينيداد وتوباغو) . وتوجد بوجه عام ندرة في الائتمان المتوفر .

٣٦ - تكتنف المشاكل مدّ مؤسسات الادخار لتشمل المناطق الريفية . فأولا ، لا تميل المصارف الى التواجد في المناطق الريفية بسبب ارتفاع تكلفة عملية الإنشاء وتدني العائدات المتوقعة . وثانيا ، فقد تفدو المصارف الريفية وسيلة لنقل المدخرات من المناطق الريفية توطئة لإقراضها في المناطق الحضرية ، مما يزيد في إفقار القطاع

Digitized by UNOG Library

الزراعي . وثالثا ، أن مستوى الامية في المناطق الريفية قد يكون مرتفعا ، فضلا عن عدم اعتياد تلك المناطق على المصارف والاصول المالية . ورابعا ، فقد لا يتوفر للمقترضين في المناطق الريفية ذلك النوع من الاصول الذي تطلبه المصارف بصفة تقليدية كضمان للقرض . خامسا ، كثيرا ما يحتاج صغار المزارعين الى قروض قصيرة الاجل لتغطية نفقات استهلاك الاسرة ونفقات الزراعة ، نظرا الى نمط الادخار والحصاد وكذلك بسبب الفقر .

٣٧ - وتستدعي المشاكل الخاصة الناجمة عن تعبئة الموارد في القطاع الريفي التوصل الى حلول خاصة . ولقد قامت بلدان كثيرة بأعمال ابتكارية في هذا المجال ، منها ، مثلا ، في باكستان (مشروع الإئتمان الزراعي الخاضع للإشراف) ، وفي بنغلاديش (مصرف غرامين) ، وفي الصين (تعاونيات الإئتمان الريفية) ، وفي الفلبين (برنامج السندات النقدية) ، وفي كوبا (المصرف الشعبي للإدخار) ، وفي جمهورية كوريا (برنامج التمويل المتبادل) ، وفي الهند (المصارف الريفية الإقليمية) . وبعض الحلول التي اعتمدت هي كما يلي : توجيه المصارف الى بعض مناطق القطر ، وربط مشاريع الادخار بالقروض ، واتخاذ بعض الإجراءات المصرفية الخاصة بالنسبة للعملاء الاميين ، ووضع قواعد مصرفية جديدة لاخذ الضمان (مثل معاملة الماشية كضمان إضافي في سوازيلند) فضلا عن إيجاد مشاريع التامين للتقليل من مخاطر القروض ولتوفير ضمان للمودعين .

٣٨ - ولا تطبق هذه الابتكارات على القطاع الريفي وحده . ذلك أن الحكومات فيما تبذله من جهود لرفع مستوى الادخارات وتنويع تركيبها ، تستخدم بعض الطرق المذكورة أعلاه ، بيد انها تشجع أيضا الادخار في أماكن العمل ، ومشاريع الادخار التعاقدية ، وقيام محصلي الإيداعات بالعمل كوكلاء للمؤسسات الادخارية . واتجاه مشاريع الادخار الى تشريب الاطفال عادة الادخار ، كما تشجع صناديق الادخار وصناديق الاستثمار المشتركة . وتقترن بعض الطرق المذكورة أعلاه بحوافز ضريبية .

٣٩ - وأخيرا ، فيمكننا أن نذكر انه إذا أريد للمدخرات أن تنمو فلابد من توفر الظروف المناسبة لذلك ، فالاعمال التجريبية المتعلقة بمدى استجابة مستوى المدخرات لاسعار الفائدة لم تحقق نتائج حاسمة . ومع ذلك ، يبدو أن من غير المرجح أن يستثمر المدخرون أموالهم في الاصول المالية ما لم يكن بوسعهم أن يتوقعوا تحقيق عائد معقول يراعى فيه عنصر التضخم . وتوجه البلدان التي تعاني من تسارع معدلات التضخم أسعار الفائدة أو رؤوس أموال لتحقيق هذه النتيجة .

Digitized by UN Library

دال ـ تنمية المجتمع المحلي وبرامج
الاشغال العامة

٤٠ ـ يقوم القطاع العام بدور في تعبئة الموارد من خلال تشغيل اليد العاملة ، التي لولاه لكانت عاطلة ؛ في مشاريع الاشغال العامة وتنمية المجتمع المحلي . وقد حققت مثل هذه المشاريع نجاحا في كثير من البلدان النامية مثل بنغلاديش ، وكينيا ومصر والهند . وفي كثير من البلدان النامية ، حيث تستمر البطالة الموسمية بدرجات متفاوتة ، يحاول القطاع العام توفير قوة شرائية للاسر الريفية وتعبئة اليد العاملة في مجال بناء الطرق ، ومرافق الري ، وغير ذلك من مشاريع الهياكل الاساسية التي يمكنها أن ترفع الانتاجية . ونظرا لان كثيرا من هذه المشاريع صغير وغير معقد ، فإن الطلب على الموارد الشحيحة من اليد العاملة ومن رأس المال هو أدنى ما يكون . وفي الوقت ذاته ، فإن هذا يقصر جدوى هذه الوسيلة من وسائل تعبئة الموارد على المشاريع الصغيرة ذات الاهمية المحلية .

رابعا ـ <u>المؤسسات العامة بوصفها أدوات رئيسية للقطاع العام</u>

ألف ـ دور المؤسسات العامة وأهميتها

١ ـ انتشار المؤسسات العامة

٤١ ـ أضحى استخدام المؤسسات العامة ، بوصفها أدوات في يد السياسة العامة ، عالميا الآن تقريبا . وبغض النظر عن استخدامها الشائع في البلدان ذات الاقتصادات المخططة مركزيا ، فإنها تستخدم على نطاق واسع كأدوات للسياسة العامة في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية ذات الاقتصاد السوقي على السواء . ويصدق هذا القول بالنسبة لافريقيا ، وغربي آسيا ، وامريكا اللاتينية ، والمناطق الاسيوية ومناطق المحيط الهادئ .

٤٢ ـ توجد المؤسسات العامة وسط القطاعات الرئيسية للاقتصاد في البلدان النامية . وهي أكثر شيوعا في مجال المرافق ، والنقل والصناعات التحويلية . كما انها هامة بصفة خاصة في مجال استخراج المعادن من المناجم ، في بلدان مثل البرازيل وزامبيا والعراق وغيانا والهند . وتسيطر المؤسسات العامة على الصناعات التحويلية في كل من

Digitized by UNOG Library

الاردن ، والجمهورية العربية السورية والعراق والمغرب . كما تؤدي المؤسسات العامة ، في مجال المصارف ، دورا هاما ، وأحيانا مسيطرا ، في باكستان ورواندا والمكسيك ، والهند . وفي مجال صناعة السياحة تدير المؤسسات العامة الفنادق والرحلات كما هو الحال في تايلند وجامايكا مثلا . وتسيطر المنظمات التجارية الوطنية على تجارة التصدير والاستيراد في كثير من البلدان .

٢ - البعد الكمّي

٤٣ - نمت قطاعات المؤسسات العامة وتنوعت بشكل كبير في العقدين الماضيين في معظم البلدان النامية . وفيما يتعلق بالمنطقة الافريقية ، تعد القطاعات شبه الحكومية أكبر منها في مناطق أخرى فيما يتعلق بالناتج المحلي الإجمالي والاستثمار . وتبيّن دراسة أجراها صندوق النقد الدولي انه في حين أن نصيب المؤسسات العامة من الناتج المحلي الإجمالي مقدرا كنسبة مئوية بتكلفة عوامل الانتاج ، كان ٩,٤ في المائة في عام ١٩٧٤ - ١٩٧٧ ، على الصعيد العالمي ، فإن الرقم الإجمالي لجميع البلدان النامية كان ٨,٦ في المائة بينما كان الرقم الإجمالي لافريقيا ١٧,٥ في المائة(٤) . وفيما يتعلق بالنسبة المئوية لتكوين رأس المال الثابت الإجمالي في الناتج المحلي الإجمالي ، فقد بلغت ١٣,٤ في المائة في الفترة نفسها على الصعيد العالمي ، و ٢٧ في المائة للبلدان النامية ككل و ٣٢,٤ في المائة للمنطقة الافريقية .

٤٤ - وفي منطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لاسيا والمحيط الهادئ ، كان هناك نمو ملحوظ في عدد المؤسسات العامة : ففي اندونيسيا ، زاد العدد من ١٠٣ في عام ١٩٦٠ الى ١٦٨ في عام ١٩٧٩ ؛ وفي ماليزيا زاد العدد من ١٠ في عام ١٩٥١ الى ٧٠١ في عام ١٩٧٩ ؛ وفي الهند زاد العدد من ٥ في عام ١٩٥١ الى ١٥٣ في عام ١٩٧٨ . وفيما يتعلق بالبلدان شبه الصناعية في امريكا اللاتينية ، يمكن الإشارة الى انه كان في الارجنتين ٧٥٠ شركة واردة في قائمة الشركات التي تمتلكها الدولة كليا أو جزئيا في منتصف السبعينات ، وكانت هذه الشركات تستأثر بنحو ٣٠ في المائة من جميع الاستثمارات الثابتة في ذلك القطر ، كما كانت مسؤولة عن ٤٥ في المائة من الدين الخارجي . وبالنسبة للمكسيك ، تعد المؤسسات شبه الحكومية مسؤولة عن مائة في المائة من انتاج وتوزيع الطاقة ، وعن مائة في المائة من النقل الجوي والنقل بالخطوط الحديدية والاتصالات ، كما انها تنتج أكثر من ٦٠ في المائة من الفولاذ و ١٥ في المائة من المصنوعات ، وتشمل منذ عام ١٩٨٢ جميع الخدمات المصرفية(٥) .

Digitized by UNOG Library

٣ ـ المؤسسات العامة بوصفها أدوات للسياسة العامة

٤٥ ـ تستخدم المؤسسات العامة ، بوصفها أداة في يد القطاع العام ، في طائفة عريضة من المجالات السياسية تمتد من الانتاج الى إدارة الاقتصاد وتنظيم السلوك الاقتصادي . والاهداف و "المهام الاستراتيجية" الموكلة إليها في البلدان النامية هي توليد العمالة ومراقبة و/أو إدارة قطاعات الاقتصاد الاستراتيجية ، وتشجيع التنمية الإقليمية وتوفير أهم الهياكل الاساسية اللازمة للتنمية ، وإحلال الواردات و/أو توفير العملة الاجنبية وتنفيذ السياسات و/أو الخطط الاقتصادية ، وجني الارباح لاستثمارها في مجالات أخرى ، وتوفير الخدمات العامة التقليدية ، وموازنة سلطة منظمي الاعمال المحليين و/أو المؤسسات المتعددة الجنسيات ، وتنظيم الاسواق ، والحد من التفاوت في الدخول ، ومنع فشل العمليات التجارية الخاصة ، وتجنب تصفية عملية تأميم المؤسسات المحلية ، والدخول في مشاريع مشتركة برأس مال أجنبي ، وزيادة الانتاج .

باء ـ القضايا والاهتمامات الجارية بشأن دور المؤسسات العامة

٤٦ ـ نظرا لاهمية قطاع المؤسسات العامة والمدى الذي بلغه نشاط تنظيم الاعمال التابع للدولة في معظم البلدان النامية ، لا عجب أن جميع البلدان تقريبا لم تنج من الجدل ، الذي يبدو مستديما ، بشأن دور المؤسسات العامة وعملها . وقد دار هذا الجدل خلال الستينات والسبعينات حول مبادرات الإصلاح فيما يتصل أساسا بمراقبة المؤسسات العامة وتنظيمها وإدارتها ومحاسبتها عن أعمالها . وفي الثمانينات ، هناك اعتقاد واسع النطاق بأن حالات الخسارة وعدم الكفاءة في كثير من المؤسسات العامة تعتبر عموما عوامل تساهم في حالات عجز الميزانية في عدة بلدان نامية ، وتركز الجدل على سبل تخفيف العبء المالي الذي تسببه المؤسسات العامة عن طريق وقف الاستثمار بإجراء ما وتحسين فعالية المؤسسات العامة المتبقية وربحيتها . وقد ازداد الجدول تعقيدا بفعل التطورات التي جدت في أسواق السلع الاساسية والاسواق المالية الدولية والتي دفعت بلدان نامية كثيرة الى اعتماد سياسات للتكيّف تتطلب ، في جملة أمور ، اقتصادا في النفقات وتخفيض احتياجات القطاع العام الى الاقتراض .

٤٧ ـ وقد أحدث تطور الأزمة الموصوف أعلاه أثرا هائلا على النهج الذي تسلكه الحكومات لمعالجة مشاكل قطاعات مؤسساتها العامة . فقد شرعت البلدان النامية في إجراء استعراضات على صعيد السياسة العامة عن دور المؤسسات العامة ونطاقها كجزء من

Digitized by UNOG Library

البحث عن المعدل المناسب للقطاع العام وأيضا على صعيد تنفيذي محدد بشأن السياسات والتدابير التي ينبغي اتباعها للتعامل مع المؤسسات العامة التي تعاني من العجز بشدة . وقد أظهرت هذه الاستعراضات أن معالجة مشاكل المؤسسات العامة بفعالية يتطلب نهجا شاملا يتضمن وقف الاستثمار وإجراء إصلاحات في السياسة العامة (كسياسات التسعير) ، لزيادة الربحية ، وإجراء إصلاحات مؤسسية لضمان قيام الحكومة بالتوجيه والمراقبة والتقييم بشكل فعّال .

٤٨ - وكشفت هذه الاستعراضات عن أن تسارع النمو وتعدد الاهداف وتنوع أجهزة المراقبة الخارجية تفرض قيودا متنوعة - وتكاليف إضافية - على عمليات المؤسسات العامة . وهي تشمل حالات فشل في التخطيط والتوجيه والتنظيم والمراقبة مثل ضعف تقييم الجدوى وسوء اتخاذ القرارات فيما يتعلق بالاستثمار الاوّلي ، وتضارب الاولويات ، وضعف تخطيط المؤسسات ، وقلة الحوافز على القيام بأعمال المقاولة ، والعجز عن توليد الإيرادات للحفاظ على العمليات ، وعدم كفاية الترتيبات المتعلقة بالمساءلة ، وعدم جدية الإشراف الإداري والسياسي . ومن التحديات الرئيسية التي تواجهها البلدان النامية في تحسين الكفاءة في المؤسسات العامة التصدي بفعالية لهذه القيود .

جيم - إصلاح المؤسسات العامة : الجهود الاخيرة

٤٩ - قام كثير من البلدان النامية في الثمانينات بتخطيط أو تنفيذ إصلاحات واسعة النطاق في مجال المؤسسات العامة لمجابهة الشواغل المذكورة أعلاه . واشتملت هذه الإصلاحات على ثلاث مجموعات مختلفة تتناول تحسين الإشراف ، ووقف الاستثمار ، وتحسين الاداء والمراقبة الإداريين .

١ - الجوانب المؤسسية

٥٠ - استخدمت في البلدان النامية عدة ترتيبات مؤسسية ترمي الى مراقبة المؤسسات العامة والإشراف عليها بشكل فعّال . وتوجد هذه الترتيبات في عدد من البلدان تحت إشراف الوزارات القطاعية التي عينت لها ؛ ويوجد بالإضافة الى ذلك ، في بلدان أخرى ، مكتب مركزي يجمع ويحلل المعلومات المتعلقة بها ويقوم في الغالب بمهام أخرى ؛ ويحدث أحيانا أن تؤخذ سلطة الإشراف من الوزارات ويعهد بها الى شركة قابضة ؛ وهناك أيضا المراقبة والإشراف اللذان يتمثلان فيما يقدمه مراجع الحسابات العام الى الهيئة التشريعية من تقارير وحسابات عن المؤسسات ؛ وأخيرا يتمثل أحدث نهج يتبع

Digitized by UNOG Library

لمعالجة مشكلة الهياكل الاساسية المؤسسية السيئة الاداء في بعض البلدان في إنشاء "مراكز تنسيق" للإشراف على المؤسسات العامة .

٥١ - وعند تنفيذ البدائل المختلفة ، جرت محاولات للتمييز بوضوح بين وضع السياسة العامة ومراقبتها وتقييمها من جهة ، وإدارة المؤسسات العامة من جهة أخرى . بيد انها فشلت مع ذلك في بعض الحالات في إيجاد القدر الضروري من الاستقلال الذاتي الذي تتطلبه الإدارة الفعالة .

٢ - سياسات وقف الاستثمار

٥٢ - اعتمدت سياسات وقف الاستثمار في المؤسسات العامة ، بما فيها البيع المباشر أو البيع الجزئي للأسهم والتصفية في بلدان نامية كثيرة كالبرازيل وبنغلاديش وشيلي وكوت ديفوار ونيجيريا) . وقد برزت سياسات وقف الاستثمار كظاهرة من ظواهر الثمانينات تعكس بعض الاعتدال في نزعة الدولة ، في العديد من البلدان النامية ، الى التدخل ، فضلا عن عجزها عن معالجة الضغوط المالية المتزايدة الناجمة الى حد كبير عن عوامل خارجية سلبية خارجة عن إرادتها . بيد أن ثمة ثغرة متفاوتة الاتساع ظهرت في تنفيذ هذه السياسات ، تعكس أزمات تقنية وإدارية وسياسية حادة .

٥٣ - أولا ، ان التقييم الصحيح لأصول المؤسسة قبل البيع يشكّل عملية بالغة الصعوبة . ثانيا ، ان وقف الاستثمار يتطلب وجود سوق لرأس المال في البلد وفي حال توفّر ذلك ، فإنه يتطلب أيضا هياكل أساسية متطورة ، هي المصارف أو سماسرة الاستثمار ، تضمن وجود سوق للأسهم ومشاركة أوسع . كل هذا لا يتوفر في معظم البلدان النامية . وأخيرا ، يتطلب ذلك دعما سياسيا واسع النطاق للأساس المنطقي الذي يستند إليه وقف الاستثمار : إذ لا يكفي ، خاصة في حالة المؤسسات التي تقوم بدور استراتيجي في الاقتصاد الوطني ، القيام بهذه العملية على أساس أن القطاع الخاص قادر على القيام بذلك النشاط ، فالواقع السياسي يتطلب غالبا جهودا شاقة ومكلفة لتفسير التدابير التي ستتخذ وللحصول على المساندة لتنفيذها .

Digitized by UNOG Library

٣ - تحسين الاداء والمراقبة الاداريين

٥٤ - كثيرا ما تكون الاجراءات الاقتصادية المتبعة في بلدان ذات اقتصادات مختلطة من أجل زيادة الكفاءة الداخلية للمؤسسات شبه الحكومية موجهة لجعلها تتبع اشارات السوق بشكل أوثق وجعلها خاضعة لانضباط السوق . لذلك ففي عدة بلدان لجأت المؤسسات العامة فيها الى الاقتراض من الاسواق المالية بدلا من الاعتماد على الخزانة العامة ، زيدت الاسعار وعدلت الاعفاءات الضريبية .

٥٥ - كذلك يجري العمل على زيادة كفاءة المؤسسات العامة باتباع وسائل ادارية جديدة ومحسنة . وتأتي في مقدمة ذلك النظم الادارية للمعلومات والرصد وتقييم الاداء . واتخذت عدة بلدان لنفسها نظامها الحالي أو حسنته . وخير هذه النظم ما كان بسيطا ، وهي تتراوح بين جمع بيانات مفصلة (تناسب حاجات كل وحدة عاملة) وبين درجات مختلفة من التجميع (لسد احتياجات مختلف وكالات التخطيط والاشراف والمراقبة) .

٥٦ - ومن الشائع اعتبار التدريب - بالاضافة الى وضع سياسة سليمة للمرتبات وتخطيط الحياة المهنية - حلا أساسيا لتحسين القدرات الادارية في القطاع شبه الحكومي . وبدأ تصميم برامج تدريب تراعى فيها الحاجات والسمات الخاصة لكبار مديري المؤسسات العامة وكبار المسؤولين من مختلف الوكالات المعنية بها من حيث الاشراف والتخطيط . وأخيرا ، وفيما يتعلق بالاداء الاداري خلال العمل ، تبين محاولات الاصلاح طرق تعزيز المساءلة والمسؤولية عن النتائج . ويوجد هنا عامل رئيسي هو الحوافز الادارية ، أي كيفية جعل حوافز المديرين (سواء أكانت مالية أم غير مالية) وثيقة الصلة بأداء مؤسساتهم . وتعتبر "برامج التعاقد" من التقنيات التي يجري اختبارها في هذا الصدد في بعض البلدان .

الاتجاهات الناشئة

٥٧ - هناك توافق آراء يتزايد ظهوره في كثير من البلدان النامية حول ضرورة اتباع نهج مرن ولكنه حذر فيما يتعلق بالمؤسسات العامة . ويمكن تحديد عدة عناصر من هذا النهج . فأولا تبدي الحكومات حذرا كبيرا عند انشاء مؤسسات عامة جديدا أو توسيع نطاق الموجود منها . والأمر الثاني هو أن حكومات كثيرة تعترف بالحاجة الى استمرار اتباع نهج مرن لتكييف دور المؤسسات العامة وتوسيعها مع ازدياد نمو القطاع الخاص في اقتصادها الوطني ونضجه . أما البلدان ذات الاقتصادات المختلطة فتجري استعراضات

Digitized by UN Dag Library

دورية للبدء في وقف الاستثمار في المؤسسات العامة المناسبة عندما تبدأ معالم المؤسسات السوقية في التبلور ويبدأ تراكم الخبرة الخاصة في مجال الانشطة التجارية الخاصة والادارة ، مما يقلل حاجة الدولة الى الاضطلاع بدور الحفاز والبديل . وقد أظهرت بعض البلدان مرونة بالسماح بتزايد اشتراك القطاع الخاص سواء في أسهم مؤسسات عامة مختارة أو في عملياتها التجارية . والامر الثالث هو أنه الى جانب هذه النهج الحذرة والمرنة ، أخذت بلدان نامية كثيرة تكثف جهودها لتحسين كفاءة مؤسساتها العامة وفعاليتها . وهذا يعبر عن اتساع ادراك البلدان النامية بأن المؤسسات العامة ستظل بارزة على المسرح الاقتصادي لسنوات كثيرة قادمة ، وإن تم ذلك في ظل تضييق زمام ادارتها وزيادة احتكاكها بانضباط السوق .

خامسا - تحسين كفاءة القطاع العام وفعاليته

٥٨ - كما أوضح في الفروع السابقة ، يتغلغل نفوذ القطاع العام في عملية التنمية الاقتصادية في جميع البلدان النامية . فهو يوفر المنافع العامة الاساسية مثل القانون والنظام ، ونظام نقدي ، وإطار اقتصادي لشؤون التجارة والضريبة والدخل والاسعار ، وخدمات هياكل أساسية مثل النقل والطاقة والمياه وما الى ذلك ، وخدمات اجتماعية منها الصحة والتعليم والاسكان . ونظرا لكونه المنظم العام والمنشط العام للتنمية الاقتصادية ، فإن القطاع العام يضع وينفذ أولويات التنمية وخططها وبرامجها ، ويتناول مشاكل التجارة والمالية والاستثمار وطنيا واقليميا ودوليا . وحيث أنه مساهم مباشر فإنه ينتج من خلال المؤسسات العامة أساسا مختلف السلع والخدمات الاقتصادية .

٥٩ - وأخذت تظهر في السنوات الاخيرة أوجه قلق حول سلامة دور القطاع العام ونطاقه في التنمية الاقتصادية نتيجة عدة عوامل اقتصادية مثل انخفاض معدل النمو الاقتصادي وارتفاع الديون الخارجية وزيادة أوجه العجز المالي الحكومي . ويقال أن القطاع العام اتسع أكثر من اللازم وأنه يستهلك موارد شحيحة بإسلوب عقيم ، لا سيما مؤسساته العامة التي تسبب العجز المالي . كما أن نظم الادارة العامة لم تتطور على نحو يكفي للاستجابة الى سرعة تغيير قضايا التجارة والمالية والتنمية وطنيا واقليميا ودوليا . ويقال أن تنظيم التجارة والصناعة يسبب في بعض الحالات اختلالا في الادارة الاقتصادية ، وأنه يؤخذ عموما من التنمية المثمرة . ويتزايد الادراك عموما بأنه رغم كفاءة استجابة القطاع العام لأوجه الخلل في السوق بغية تنشيط التنمية الاقتصادية (كما حدث في البرازيل وجمهورية كوريا ويوغوسلافيا) ، فأنه يُظهر أيضا درجات مختلفة من أوجه الخلل في التنظيم .

Digitized by UNOG Library

٦٠ - وفي ظل هذه الظروف تنشأ مطالب بإدخال تغييرات رئيسية من أجل تحسين كفاءة دور القطاع العام وفعاليته . ودعا احدها الى تعديل دوره ونطاقه ، والتوفيق بين قدرات المؤسسات والموظفين وتحسين الادارة الاقتصادية إزاء تدهور الحالة الاقتصادية ، واتخاذ تدابير لزيادة الكفاءة ، ومراعاة التوفير والانتاجية في الادارة العامة ، وتحسين تقييم أنشطة القطاع العام ومساءلته . وتستجيب البلدان النامية لهذه المطالب بطرق مختلفة ، وكثيرا ما يكون ذلك كجزء من برامج يبادر بها البنك الدولي لتحقيق الاستقرار وللتكييف الهيكلي . وتستعرض الفروع الاربع التالية هذه الاستجابات بإيجاز ، وهي : اصلاح السياسة العامة ، واصلاح المؤسسات وشؤون الموظفين ، والادارة المالية ، وتحسين التقييم والمساءلة .

ألف - اصلاح السياسة

٦١ - يعتبر اختيار السياسات والبرامج السليمة وكفاءة تنفيذها وتقييم أثرها أمورا حاسمة في تحسين أداء القطاع العام . ولكن هذا يستدعي توافق آراء صانعي السياسة حول دور القطاع العام ونطاقه . وقد أظهرت البلدان التي تبدي هذا التوافق في الاراء (مثل البرازيل وجمهورية كوريا) مزيدا من الاتساق والتوافق في سياساتها الاقتصادية ، وكان أداء قطاعها العام أفضل كثيرا مما هو عليه في بلدان أخرى (مثل الارجنتين والمكسيك) يؤدي فيها عدم توفر هذا التوافق في الاراء الى تعارض في السياسات وبالتالي الى عدم تحقيق أهداف السياسة .

٦٢ - وبالاضافة الى ذلك أصبحت حكومات كثير من البلدان النامية ، خصوصا ممن لها اقتصادات مختلطة ، تدرك الحاجة الى ايجاد توازن بين القطاع العام وأنشطة قطاعات أخرى من أجل حفز المبادرة والحيوية في الاقتصاد . وكان من هذه الاستجابات تيسير الترخيص الصناعي والتجارة الخارجية وقيود الائتمان والحوافز التجارية ، وممارسة المراقبة الحازمة للمؤسسات العامة ، وتوسيع نطاق القطاع الخاص بحيث يشارك وينافس في أنشطة مختارة كان القطاع العام يتحكم فيها قبل ذلك .

٦٣ - والى جانب الاصلاحات في السياسة وطنيا ، يتزايد الادراك حاليا بأن سياسة الاقتصاد الكلي وأداءه في البلدان الصناعية يؤثران على البلدان النامية بطرق مختلفة . فالتغيرات في سرعة النمو الاقتصادي والتضخم ، والحمائية في البلدان الصناعية ، وتغيرات أسعار الفائدة وأسعار الصرف ، كلها أمور تستطيع أن تؤثر على أداء البلدان النامية من خلال أسواق السلع والخدمات أو من خلال الأسواق المالية .

Digitized by UNOG Library

لقد أصبحت بلدان العالم مترابطة ، بطرق عديدة ، الى حد يتعذر معه فصل احتمالات التنمية في كثير من البلدان النامية عن احتمالات نمو الاقتصاد العالمي ؛ وبالتالي فللقطاع العام دور متزايد الاهمية هو أن يضمن باستمرار تنسيق السياسات الاقتصادية والنقدية .

باء - الاصلاحات المؤسسية والاصلاحات المتعلقة بشؤون الموظفين

٦٤ - تعتمد فعالية القطاع العام الى حد كبير على أجهزة الحكومة . وتبذل جهود مستمرة لرفع مستوى الكفاءة في الادارة العامة ، وخاصة في مجال ادارة الاقتصاد الوطني . ويجري في معظم البلدان النامية فحص دوري لهيكل وأداء الادارة العامة ، بما في ذلك جوانب الادارة المالية وجوانب ادارة شؤون الموظفين . وقد أدى هذا الفحص في السنوات الأخيرة الى ايجاد/تعزيز وسائل مختلفة لتنسيق السياسات الاقتصادية والمالية الوطنية ، ومراقبة ادارة الديون وتنسيقها ، وتعزيز أداء المؤسسات العامة .

٦٥ - وقد صاحب هذه الاصلاحات المؤسسية بدرجات متفاوتة إصلاحات ، في جهاز الموظفين والتدريب . ويشكل نقص الموظفين المدربين وخاصة أولئك الذين يحتاجهم تحليل وتنظيم السياسة الاقتصادية ، وعدم كفاية مرافق التدريب للموظفين المستخدمين حاليا ، وعجز القطاع العام عن اجتذاب الموظفين الأكفاء والاحتفاظ بهم إزاء المنافسة من جانب القطاع الخاص وبلدان العالم الخارجي ، بعض التحديات الرئيسية التي تحيق بالادارة العامة في البلدان النامية . ورغم تباين الحالات ، فمن المتفق عليه بوجه عام أن هذه المشكلة تزداد حدتها في افريقيا جنوب الصحراء عنها في أي مكان آخر . وفضلا عن ذلك فإن الايرادات العامة تشكل قيودا على التحسينات التي يقصد بها تعزيز مرافق التدريب وجعل رواتب واستحقاقات موظفي القطاع العام أكثر انصافا . وقد حدت هذه الشواغل بالكثير من البلدان النامية الى إيلاء أولوية عالية لتنمية موارد بشرية متكاملة من أجل أداء الادارة العامة . كما انعكست هذه الأولوية الممنوحة لتحسين عامل الموارد البشرية في التنمية ، في الميدان الدولي ، في التركيز الوارد في تخطيط الدورة الرابعة لبرنامج الامم المتحدة الانمائي ، وكذلك في قرار الجمعية العامة المتعلق بدور الموظفين الوطنيين المؤهلين .

Digitized by UNOG Library

جيم - الادارة المالية

٦٦ - لقد تزايد الاعتراف بأن تحسين الميزنة والمحاسبة ونظم مراجعة الحسابات يحقق زيادة الكفاءة في القطاع العام . وبغض النظر عن الاسلوب ، تمثل عملية الميزنة دائما مسالة تشغل بال متخذي القرارات بدرجة كبيرة ، نظرا لانه من المفروض ألا يحدث شئ في الحكومة دون أن يؤذن به أو يوافق عليه في الميزانية . ويجري الان توجيه الجهود في البلدان النامية نحو تحقيق تكامل أفضل بين نظامي الميزانية والمحاسبة .

٦٧ - وفي مجال المحاسبة الحكومية ، أعيد تقييم الاحتياجات من المعلومات اللازمة لادارة الاقتصاد الوطني على نحو فعال . فالادارة الفعالة للبرامج الحكومية التي تتضمن تحسين التحاسب وتقييم الاداء تتطلب بيانات تسمح بتحديد التكاليف والاستحقاقات/النواتج ، وفعالية التكلفة ، والانتاجية ، وقياس الاداء . وقد أدت حاجة بعض البلدان النامية الى معلومات مالية إضافية الى النظر في اجراء بعض الاصلاحات المتعلقة بالمحاسبة . ومن هذه الاصلاحات اعتماد المحاسبة على أساس الاستحقاق ليس كبديل لقاعدة النقد والالتزام بل على أساس انتقائي وتكميلي لكي تسهل بوجه خاص وضع السياسة ، والادارة ، والتحكم في الموارد ، والمراجعة الفعالة للحسابات .

٦٨ - ومراجعة الحسابات هي مجال آخر يحظي بأولوية عالية في الجهود التي تبذلها البلدان النامية لتحسين نظم ادارة ماليتها العامة . وتلقى مراجعة الاداء اعترافا واسعا كأداة مناسبة لتحديد الكفاءة والفعالية والاقتصاد في البرامج الحكومية ، ولا تزال بلدان نامية كثيرة تجري التجارب في هذا المجال . إذ يعتبر التدريب على تطوير القدرة على القيام بمراجعة الاداء ، ووضع معايير مراجعة مناسبة للقطاع العام ، أنشطة تحظى بالاولوية في الكثير من البلدان النامية . وبالمثل يعتبر تعزيز نظم مراقبة الادارة الداخلية وتعزيز عمل المراجعة الداخلية طريقتين أساسيتين لتحقيق قدر أكبر من الكفاءة في القطاع العام .

٦٩ - وهناك موضوع حساس آخر في سياق ادارة المالية العامة للبلدان النامية ، وهو الحالة الحرجة الراهنة للديون الخارجية . فقد تدهورت الاقتصادات الوطنية بسبب عبء الديون الخارجية في معظم هذه البلدان . وبغض النظر عن الاسباب العديدة التي أدت بالبلدان النامية الى هذه الحالة ، يعترف الآن مدراء القطاع العام بالحاجة الملحة الى ادارة فعالة لعمليات الديون . فحتى عهد قريب كانت ادارة الديون ، سيئة جدا ، بوجه الاجمال ، فقد أسهم عدم توفر بيانات موثوقة ودقيقة في الحين المناسب ، عن

Digitized by UN Library

الالتزامات الخارجية التي لم تسدد بعد وعن المدفوعات المستحقة لخدمة الديون في عدم كفاءة ادارة احتياطيات العملات الاجنبية ، وفي هدر الموارد ، وعدم تأجيل الديون على نحو ملائم ، وغير ذلك . ولذلك ، هناك ادراك عام بأن مشكلة الديون الخارجية تحتاج الى ادارة ومراقبة سليمتين ، بغض النظر عن عواملها الاقتصادية والسياسية البحتة .

دال - تحسين المراقبة والتقييم والتحاسب

٧٠ - تحتاج حكومات البلدان النامية الى تعزيز المراقبة والتقييم كطريقة لتحسين الاداء والتحاسب بالنسبة لأنشطة القطاع العام . وقد أوجدت أو عززت حكومات كثيرة وكالاتها الوطنية لاستعراض وتقييم برامجها ومشاريعها الانمائية بشكل منظم ؛ كما بذلت هذه الحكومات الجهود لزيادة استخدام تكنولوجيا المعلومات ، ولا سيما نظم المعلومات القائمة على الحاسبة الالكترونية لمراقبة الاداء . بيد أن المشاكل المنهجية في مجال وضع المقاييس والمعايير الملائمة لقياس الاداء في القطاع العام ما زالت موجودة وخاصة إذا كانت هذه المقاييس والمعايير في القطاع الخاص غير قابلة للنقل بسهولة . وفي بعض البلدان (مثل باكستان والبرازيل وجمهورية كوريا) حققت مراقبة المؤسسات العامة وتقييمها تحسينات هامة ، في المنهجية والتشغيل على حد سواء .

سادسا - خبرة البلدان النامية

٧١ - هناك نمط مفيد من الأنشطة على الصعيد الدولي وهو تبادل الخبرة والمعلومات فيما بين البلدان النامية بشأن دور القطاع العام في تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية . وان المسائل ذات الاهمية الخاصة بالنسبة للبلدان النامية ، والتي يمكن أن تصبح موضوع تبادل مثمر بينها ، تتضمن تلك المسائل المتصلة بالهياكل المؤسسية وعلاقاتها وقدراتها بالنسبة للادارة الفعالة للاقتصاد الوطني ، والمؤسسات العامة ، والطريقة التي تلبي بها أجهزة الحكومة طلبات تحسين الاداء والانتاجية في الادارة العامة .

ألف - طرق تحسين الادارة الاقتصادية الوطنية

٧٢ - أحد التحديات الكبيرة التي تواجه البلدان النامية هو كيفية التجاوب مع التغييرات المهمة في الاقتصاد الدولي . لقد طبقت حكومات البلدان النامية عدة نهج وتدابير لمواجهة هذا التحدي . وتشمل إحدى مجموعات التدابير إصلاحات بشأن السياسة

Digitized by UNOG Library

في المسائل الضريبية والنقدية والاقتصادية . كما تتناول مجموعة أخرى الهياكل الاساسية المتغيرة وتعزيز القدرات التقنية الكفيلة بتنفيذ الاصلاحات بشأن السياسة بما في ذلك التنسيق المتآلف لها مع سياسات البلدان الصناعية ، ولا سيما في مجال التجارة والمالية والاستثمار . كما تعالج مجموعة أخرى التدابير الكفيلة بضمان حسن الرصد والتقييم للسياسات والبرامج المتعلقة بالادارة الاقتصادية . وتتفاوت تجارب البلدان النامية في بناء نظام فعال للادارة الاقتصادية ، وسيكون لحسن الفهم في إنتقاء السياسات الاستراتيجية والمؤسسات التي تلائم الانماط المختلفة للمسائل الاقتصادية الوطنية فائدة عظيمة لاولئك المهتمين بدور القطاع العام في التنمية الاقتصادية .

باء - تقييم المؤسسات العامة

٧٣ - شهدت نهاية السبعينات ذروة التوسع في المؤسسات العامة لمعظم البلدان النامية ذات الاقتصاد المختلط . وكما تم بيانه من قبل ، فقد اختلف أداء المؤسسات العامة وطبقت البلدان النامية عدة تدابير لجعلها أكثر فعالية وكفاية في تحقيق أهداف سياساتها . واتبعت في كثير من البلدان سياسة "انتقائية لوقف الاستثمار في المؤسسات العامة أو الى عمليات شبيهة بذلك ، بالرغم من أن تنفيذها كان محدودا بسبب المعوقات السياسية (الضغوط البيروقراطية والسياسية على سبيل المثال) والتقنية (معيار التقييم) والاجرائية . وطبقت أيضا تدابير لتحسين أداء المشاريع المتبقية من خلال الاستقلال الاداري والتخطيط المشترك وعقود الاداء والوسائل المماثلة وأحرزت نتائج متفاوتة . وأنشأت عدة حكومات أيضا آليات لرصد وتقييم أداء المشاريع العامة بالرغم من أن معايير ومقاييس الاداء المتفق بشأنها لم تكن واضحة باستمرار . وسيكون لتحليل التجربة المستفادة من اصلاح المشاريع العامة فائدة عظيمة للبلدان النامية .

جيم - الاداء في الادارة العامة

٧٤ - في كثير من البلدان النامية يتجلى الاهتمام الحكومي بتحسين الاداء في الادارة العامة ، على نحو واسع ، في البيانات والوثائق المتعلقة بالسياسة ، وفي الجهود الرامية الى تحسين ورصد أداء الوكالات العامة والمسؤولين فيها . ويوجد اختلاف في النتائج حيث يبدو وجود فجوات كبيرة في فهم مشاكل الاداء الاداري والاسباب التي تكمن وراءها وكيفية التغلب عليها في المؤسسات العامة . وربما تكون إحدى المشاكل

Digitized by UNOG Library

الرئيسية هي مناخ الخدمة العامة نفسه الذي تتولد عنه ثلاثة معوقات رئيسية ، هي الاولويات المتعددة (أي الوحدة الوطنية والتنمية الاقليمية) والمعوقات الادارية والاجرائية وانعدام الحوافز من أجل الكفاية . ويبدو أن المشكلة الاخرى هي فهم الحكومة للأبعاد الرئيسية (السياسية والادارية والتقنية) للأداء . وسيكون لتحليل التجربة المتعلقة بالعناصر والمعوقات الاساسية لتحسين الاداء ، فائدة عظيمة للبلدان النامية .

دال - أنشطة منظومة الامم المتحدة

٧٥ - لقد سهلت مؤسسات منظومة الامم المتحدة تبادل الخبرات والمعلومات بشأن دور القطاع العام في البلدان النامية وعقد العديد من الاجتماعات الاقاليمية واجتماعات أفرقة الخبراء أثناء الفترة ١٩٨٣ - ١٩٨٦ لاستعراض الاوجه المختلفة لدور القطاع العام ونظم وممارسات ادارته وعمل وأداء المشاريع العامة . وبناء على هذه الاجتماعات والدراسات البحثية الاخرى قامت منظومة الامم المتحدة أيضا بنشر عدة بحوث تهدف الى نشر المعلومات والخبرات المتصلة بدور القطاع العام في البلدان النامية .

٧٦ - ونظمت ادارة التعاون التقني لاغراض التنمية التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة ، بالتعاون مع اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لاسيا والمحيط الهادئ ندوة أقاليمية عن دور القطاع العام في تعبئة الموارد المالية المحلية من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية في كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٥ ببانكوك . وعقد المركز الدولي للمؤسسات العامة في البلدان النامية اجتماعا لفريق من الخبراء عن دور القطاع العام في التنمية الاقليمية في البلدان النامية في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٤ . وأعدت منظمة الامم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) سلسلة من الدراسات القطرية عن دور المؤسسات الصناعية العامة في التنمية الاقتصادية (١٩٨٣) . ونظمت ادارة التعاون التقني لاغراض التنمية في السنوات الاخيرة عدة اجتماعات عن الجوانب المختلفة لادارة القطاع العام ، مثل التدريب الاداري للموظفين العلميين والتقنيين (١٩٨٣) ، والنظم الحديثة للادارة والمعلومات من أجل الادارة العامة في البلدان النامية (١٩٨٣) ، والمحاسبة الاكتوارية في البلدان النامية (١٩٨٤) ، ونظم المراجعة العامة للحسابات والرقابة الادارية الداخلية في البلدان النامية (١٩٨٤) ، وطرق واجراءات وضع الميزانية الحكومية (١٩٨٥) ، ومعايير مراجعة الحسابات في البلدان النامية (١٩٨٥) ، والتنمية الادارية لكبار المديرين (١٩٨٥) ، ومراجعة حسابات

Digitized by UNBISLibrary

المشاريع الانمائية الكبيرة (١٩٨٦) . وقام البنك الدولي أيضا بإلقاء الاضواء على الجوانب الادارية والمؤسسية للتنمية شملت الجوانب الرئيسية لادارة القطاع العام أثناء عملية التنمية[٦] .

٧٧ - وفيما يتعلق بالمؤسسات العامة نظمت الادارة بالتعاون مع المركز الدولي للمؤسسات العامة حلقة عمل أقاليمية عن تقييم أداء المؤسسات العامة في البلدان النامية في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٣ في ليوبليانا بيوغوسلافيا[٧] . واشترك معهد التنمية الاقتصادية التابع للبنك الدولي والمركز الدولي للمؤسسات العامة في رعاية حلقة دراسية في عام ١٩٨٥ عن نظم وممارسات ادارة المؤسسات العامة مع تركيز خاص على البلدان النامية . ونظم المركز الدولي للمؤسسات العامة أيضا اجتماعات عن دور المؤسسات العامة في ميدان العمالة (١٩٨٣) ودور المؤسسات العامة/المؤسسات المالية (١٩٨٣) . كما نظم كل من الادارة (١٩٨٦) والمركز الدولي للمؤسسات العامة (١٩٨٣) اجتماعا عن دور المشاريع المشتركة للمؤسسات العامة وأدائها وممارسات ادارتها .

٧٨ - وكان معظم التركيز في هذه الاجتماعات والمطبوعات على المؤسسات العامة ونظم الادارة العامة وجوانب انتقائية من دور القطاع . بيد أنه كان من ضمن الاعتبارات الرئيسية التي ذكرت في قرار الجمعية العامة ١٣٧/٣٤ الروابط والصلات بين القطاع العام والقطاعات الاخرى . وقد اكتسبت البلدان النامية تجربة قيمة في هذا المجال في السنوات الاخيرة . وبالتالي سيكون من المفيد لو توفرت الفرص لتبادل هذه التجربة في حلقات دراسية دولية ، يمكن فيما بعد نشر نتائجها على نطاق أوسع .

سابعا - الاستنتاجات

٧٩ - يقوم القطاع العام بدور مهيمن في التنمية الاقتصادية للبلدان النامية . وقد اتخذ دوره الرائد في العادة أشكالا عدة . فهو يقوم بتعبئة جزء كبير من الموارد الاقتصادية الاجمالية للبلد في شكل ايرادات حكومية . ويحدد من خلال تخصيص هذه المواد ومن خلال سياساته النقدية والائتمانية أيضا ، الاتجاهات الرئيسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية . كما يوفر التدريب لأغراض التنمية ويقيم الهياكل الاساسية الاقتصادية والاجتماعية ويحدد الاسعار الحيوية وينظم أنشطة القطاعات الاخرى . ويتولى من خلال مؤسساته العامة الانتاج والتوزيع المباشرين لبعض السلع والخدمات . ويشكل القطاع العام في كثير من البلدان النامية القوة الرئيسية لاحداث التغييرات الهيكلية .

Digitized by UNOG Library

٨٠ - بيد أن الازمة الاقتصادية في فترة الثمانينات التي تجلت في زيادة العجز في الميزانيات الوطنية والتغييرات التي حدثت في الاسواق الدولية للسلع الاساسية والمال قد جددت النقاش عن دور القطاع العام . فقد ارتفعت المطالب بالاصلاح في كثير من البلدان النامية . واستجابة لهذه المطالب أحدثت البلدان النامية تغييرات في ادارة الاقتصاد الكلي ، وتنظيم الاقتصاد الجزئي ، ونطاق وطبيعة المؤسسات العامة ، وتنظيم الخدمة العامة والادارة المالية العامة وادارة الموظفين . ورغم أن التدابير التي تم اتخاذها في كثير من البلدان التي تعتبر كبيرة إلا أنه لا يزال هناك الكثير الذي ينبغي عمله .

٨١ - وأصبح من المسلم به على نحو متزايد أن التنمية الاقتصادية تتطلب إزالة المعوقات الهيكلية وتهيئة الظروف لادارة اقتصادية فعالة في كثير من البلدان النامية . وستحتاج التنمية الاقتصادية على المديين القصير والطويل الى تحسين الانتاجية بقدر ما تحتاج الى ادارة اقتصادية ابتكارية وسليمة . وهنا يكمن التحدي الكبير الذي يواجه القطاع العام وهو : توفير إطار منسق للسياسة من أجل زيادة الانتاجية ، وتعزيز القدرات من أجل ادارة اقتصادية فعالة ، وتعزيز فعالية وكفاءة نظام الادارة العامة بما يتفق مع أهداف البلد الوطنية .

٨٢ - لقد تراكمت لدى البلدان النامية في السنوات الاخيرة مجموعة كبيرة من التجارب بشأن دور القطاع العام في التنمية الاقتصادية والاجتماعية . ولم ينقل هذا الحجم من الخبرة بشكل منتظم الى من في وسعهم الاستفادة منه . وسيساهم تحليل ومناقشة ونشر هذه المعلومات في حسن الفهم والتقدير لدور القطاع العام في تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

Digitized by UNOG Library

الحواشي

(١) International Monetary Fund, World Economic Outlook (April 1985), p. 64.

(٢) Economic Report on Africa, 1984, p. 5.

(٣) World Bank, World Development Report, 1986, table 18, p. 214.

(٤) R.P. Short "The role of Public enterprises : an international statistical comparison", in Public Enterprise in Mixed Economices : Some Macro-Economic Aspects (I. M. F., Washington, D. C., 1984), pp. 126-129.

(٥) Jorge Barenstein, La gestión de empresas públicas en Mexico (Centro de Investigaciones de Desarrollo Económico, Mexico, 1983), pp. 75 and 128.

(٦) World Bank, "Management in development" in World Development Report, 1983, pp. 41-128.

(٧) United Nations, Performance Evaluation of Public Enterprises in Development Countries : Criteria and Institutions (TCD/SEM.84/5), New York, 1984.

- - - - -

Digitized by UN Library