ST

الأمم المتحدة

Distr.
LIMITED

ST/SG/AC.6/1997/L.7
7 May 1997
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الأمانة العامة

فريق الخبراء المعني ببرنامج الأمم المتحدة
للإدارة العامة والمالية العامة
الاجتماع الثالث عشر
٢٧ أيار/مايو - ٤ حزيران/يونيه ١٩٩٧

تهيئة البيئة المواتية لتنمية القطاع الخاص: خصائص البيئة المثالية للسياسات

تقرير أعدته الأمانة العامة*

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
	تصدير		٣
أولا -	مقدمة	١ -١٥	٤
ثانيا -	إصلاحات نيوزيلندا - نظرة عامة	١٦ -٢٩	٧
ثالثا -	السعي إلى التنمية المستدامة: الفهم الصحيح لما للسياسات من خصائص حاسمة	٣٠ -٤٢	١١
	ألف - دور السياسة النقدية	٣٠ -٣٦	١١
	باء - المنظور الدولي للسياسة النقدية	٣٧- ٤٢	١٢
رابعا -	توطيد السياسة المالية المسؤولة	٤٣ -٩١	١٣
	ألف - الخبرة العالمية في معالجة الضغوط المالية	٥٥ -٥٩	١٥
	باء - التحولات في القطاع العام	٦٠ -٩١	١٦

* استفادت الأمانة العامة لدى إعدادها هذه الوثيقة من الدعم الذي قدمته لها الأونرابل السيدة روث ريتشاردسون، وزيرة المالية السابقة في نيوزيلندا التي عملت بصفتها خبيرة استشارية.

المحتويات (تابع)

	الفقرات	الصفحة
خامسا - الاتجاهات الدولية لإصلاح وتحديث الحكومة	٩٢ -١٤٩	٢١
ألف - المساءلة، والتنبؤية، والشفافية	٩٥ -١٠٢	٢٢
باء - نظام الضرائب	١٠٣-١٠٧	٢٣
جيم - إصلاح سوق العمل	١٠٨-١٣٠	٢٤
دال - أسواق رأس المال	١٣١-١٤٠	٢٨
هاء - المساعدة المقدمة إلى قطاع الصناعة	١٤١-١٤٥	٣٠
واو - السرعة والتسلسل	١٤٦-١٤٩	٣١
سادسا - الاستنتاجات	١٥٠-١٥٤	٣٢

تصدير

تهيئة الساحة

الأمم المتحدة تحتضن مبدأ حرية الأسواق

"هناك فهم جديد شامل مفاده أن قوى السوق هي ركن أساسي في التنمية المستدامة. وقد أخذ دور الدولة يتغير في معظم أرجاء العالم النامي من دور يسعى إلى الهيمنة على الحياة الاقتصادية إلى دور يهيئ الظروف المواتية للتنمية المستدامة. وللأمم المتحدة دور حيوي في دعم وتمهيد الأرضية اللازمة للاستثمار الخاص المحلي والأجنبي".

الأمين العام للأمم المتحدة
١ شباط/فبراير ١٩٩٧

ماذا يحدث لو أخطأت الحكومة؟

"من الأهمية بمكان اتباع سياسات سليمة. ومن أشد الحماقات التي تتردد هذه الأيام حول الاقتصاد الدولي أن رأس المال ينتقل بسرعة كبيرة وبحرية كبيرة إلى درجة لم يعد فيها للسياسات الحكومية أي تأثير يذكر. والحقيقة هي أن الفرق بين اتباع سياسات حكومية صحيحة أو سياسات خاطئة لم يكن أكبر في أي وقت مضى منه الآن، ويعزى ذلك على وجه التحديد إلى الزيادة الضخمة في تنقل رأس المال. ... وبقدر ما تكافأ السياسات الجيدة بشكل مجز أكثر من أي وقت مضى، تعاقب السياسات الخاطئة بصورة أشد مما مضى".

لورنس سومرز في مقال عن المكسيك
الإيكونومست، ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦

خلاصة القول

"خلاصة القول في الحديث عن القدرة التنافسية هي أن السياسات الاقتصادية الوطنية تحدث أثرا بالغا في النمو الاقتصادي في الأجل المتوسط. فالأسواق المفتوحة، وضغط الإنفاق الحكومي، وخفض معدلات الضرائب، ومرونة أسواق العمل، ووجود قضاء فعال ونظام سياسي مستقر تساهم جميعا في النمو الاقتصادي على أساس مكين ومطرد".

تقرير عام ١٩٩٦

أولا - مقدمة

١ - إن نوعية السياسة الاقتصادية المتبعة في بلد ما وسلامة تنفيذها هما عنصران أساسيان لازدهاره. ولا تعتبر قيمة الموارد الطبيعية، إذا ما قورنت بالعاملين المذكورين، ذات شأن كبير بالنسبة لبلد ما - - وهي حقيقة يؤكدها وجود كثير من البلدان الفقيرة مع أنها غنية بالموارد وكثير من البلدان الغنية مع أنها فقيرة في الموارد. فالعوامل الثقافية من قبيل الآداب الرأسمالية والثقة القائمة بين أفراد المجتمع هي أهم بكثير بالنسبة للازدهار من الثروات الطبيعية، ومع ذلك فإن وجود سياسة رديئة يظل يمنع أفضل الظروف الثقافية الواعدة من التمخض عن أفضل النتائج الاقتصادية.

٢ - وصحيح أن بلدا غنيا قد يستطيع "اتباع" سياسة رديئة لفترة من الزمن قبل أن تصبح تناقضاته الكامنة ملحة جدا وتتطلب المعالجة، في حين تصل الحالة إلى حد الأزمة بسرعة أكبر وتواتر أكثر في بلد فقير يتبع سياسة ملائمة. ولكن سواء كان البلد غنيا أو فقيرا فإنه لا يستطيع أن يلوم إلى ما لا نهاية الظروف التجارية الدولية أو غيرها من العوامل المماثلة على الأداء الاقتصادي الردئ للبلد.

٣ - وفي التحليل النهائي، وبغض النظر عن خصائص اقتصاد بلد ما، فإن انخفاض النمو لفترة مديدة، وارتفاع معدلات البطالة، والتضخم والمديونية هي عمليا خيارات سياسية. وعلى سبيل المثال، فإنه في بلد توجد فيه بطالة مرتفعة ناشئة عن ممارسات غير مرنة في سوق العمل، يشكل خيار المحافظة على مستوى البطالة خيارا سياسيا فعالا. وبإمكان ذلك البلد أن يختار - - كما فعلت نيوزيلندا - - التصدي لأصحاب المصالح الخاصة من خلال تحرير سوق العمل فيه، ولكنه يختار عوضا عن ذلك الاستمرار في مؤامرة ضد سوق العمل.

٤ - وقد نشأ خلال العقدين الأخيرين توافق متزايد في الآراء إزاء ما يشكل خيارات سياسية جيدة. فعلى مستوى الاقتصاد الجزئي تؤكد العلوم الاقتصادية التقليدية دور الأسواق الاقتصادية المفتوحة والتنافسية في خلق الثروة. ولقد ذكر الأمين العام نفسه أن "قوى السوق هي ركن أساسي في التنمية المستدامة". وعلى مستوى الاقتصاد الكلي، ثمة اعتراف بأنه لا ينبغي استخدام السياسات النقدية والمالية على نحو انفعالي في محاولة لحفز النشاط الاقتصادي في الأجل القصير، وإنما ينبغي عوضا عن ذلك استخدامها لتوفير بيئة كلية مستقرة وقابلة للتنبؤ لا تؤثر في النتائج الطيبة للقطاع الخاص في الأجل المتوسط - - من قبيل انتهاج سياسة نقدية تستهدف استقرار الأسعار، وسياسة مالية تستهدف توازن الميزانيات إلى حد ما على مدى الدورة الاقتصادية.

٥ - وقد جرت عمليات الإصلاح في نيوزيلندا في ظل حكومتين، بدءا من عام ١٩٨٤، وأدت إلى تحويل أدائها الاقتصادي على مدى ١٠ سنوات. وهناك قلة من البلدان التي أجرت إصلاحات، تتسم بهذا النوع من الاتساق المتبادل. وكما جاء في استقصاء أجرته المنظمة مؤخرا عن نيوزيلندا، فإنه "بينما انتهجت بلدان

أخرى أعضاء في منظمة التنمية والتعاون في الميدان الاقتصادي سياسات مشابهة، لا يكاد يوجد بلد منها فعل ذلك في إطار متسق من هذا النوع، يؤكد على القابلية للتنبؤ والشفافية والمساءلة".

٦ - واشتملت المبادئ الأساسية التي دفعت عمليات الإصلاح على ما يلي:

(أ) التخلي عن الميزان الحسابي الجاري كهدف مباشر لسياسة الحكومة؛

(ب) التخلي عن السياسة المالية كوسيلة للمواءمة في الأجل القصير، والقيام عوضا عن ذلك باعتماد استراتيجية مالية متوسطة الأجل ترمي إلى مراقبة الإنفاق الحكومي والقضاء على العجز؛

(ج) اعتماد سياسة نقدية لا يكون لها سوى هدف واحد هو استقرار الأسعار ثم المحافظة على ذلك؛

(د) التخلي عن استخدام أدوات السياسة الاقتصادية للأهداف التوزيعية، والإقرار بأن الشواغل المتعلقة بكفاية الدخل أو توزيع الدخل يمكن معالجتها صراحة بواسطة نظام الضرائب والاستحقاقات؛

(هـ) التأكيد من جديد على أهمية الأسواق التنافسية ودور نظام الأسعار في كفاءة تخصيص الموارد؛

(و) التصميم على تعريض التجارة النيوزيلندية، كلما أمكن، للمنافسة الدولية، دون إعانات أو تعريفات أو غيرهما من الحواجز الاصطناعية؛

(ز) الإيمان بضرورة أن يكون النظام الضريبي محايدا قدر المستطاع بين أنواع الأنشطة المختلفة؛

(ح) التركيز في جميع مجالات السياسة على الآثار المتوسطة الأجل للسياسات عوضا عن الآثار القصيرة الأجل.

٧ - وكان في صلب الإصلاحات الإقرار بأن الموارد لم تستخدم استخداما جيدا في نيوزيلندا وأنه لا يمكن تحويل الأداء الاقتصادي لنيوزيلندا إلا بتعريض الصناعة فيها لقوى السوق ولقدر أكبر من المنافسة الدولية. وهكذا، كان هناك ميل صريح نحو النزعة التحررية الاقتصادية: وهي نزعة تعتبر حرية الأسواق المحرك الأساسي للنمو الاقتصادي في الأجل المتوسط، كما سادت قناعة بأن التركيز الكثيف في الأجل القصير على سياسات الاقتصاد الكلي قد ألحق ضررا كبيرا بالاقتصاد. واستلزم الأمر ضبط السياسة النقدية والمالية بغية دعم هدف تحقيق النمو.

٨ - وفي حين اكتسب الفكر الاقتصادي "السوقي" رواجا في الآونة الأخيرة، فإن العلوم الاقتصادية تؤكد منذ أمد بعيد أهمية الأسواق بما تنطوي عليه من الملكية الخاصة والتبادل الحر على أساس قواعد العقود. وهناك أسباب قوية جدا لهذا التأكيد. فالاقتصاد السوقي قائم على فكرة الربح المتبادل. وهو يمكن المشاركين فيه من التخصص فيما يتقنون عمله. ومن الاتجار طوعا بسلعهم وخدماتهم مع الآخرين. وإذا تم التوصل طوعا إلى صفقة، فمن المتوقع أن يحقق طرفا الصفقة على السواء ربحا منها، وإلا لن تتم الصفقة على الإطلاق.

٩ - ولهذا يشكل الاقتصاد السوقي مؤسسة اجتماعية تجري في إطارها، من خلال التعاون، عمليات تجارية عديدة مفيدة للمعنيين بها بشكل متبادل. وتلعب الأسعار في هذه العملية دورا حاسما، فهي توفر صورة موجزة عن معلومات متناثرة عن ندرة الموارد وأفضليات المستهلكين. واهتداء بمؤشرات السوق، تتوافر لدى المشاركين في السوق حوافز قوية للاضطلاع بأنشطة مفيدة للمجتمع بأسره.

١٠ - وهناك اعتباران أساسيان يستند إليهما تفوق الأسواق التنافسية، وهي إطار تتحرك فيه الأسعار بحرية بما يتمشى مع مؤشرات السوق، على الأسواق المثقلة بالأنظمة أو الإنتاج الذي تفرضه عقلية بيروقراطية: المعلومات والحوافز. وتأخذ المعلومات شكلا شديد التناثر في أي اقتصاد (سوقي أو سواه)، ولكن آلية الأسعار في أي اقتصاد سوقي تتيح له إمكانية استخدام هذه المعلومات على نحو أفضل بكثير مما يتيحه اقتصاد مخطط مركزيا. وكلما ازدادت قدرة السوق على التنافس ازداد الحافز لدى منتجي أو موزعي السلع أو الخدمات التي يتعلق بها الأمر للقيام بذلك على نحو أكفأ مع المحافظة على انخفاض التكاليف؛ وفي الأسواق التنافسية، هناك مصلحة مباشرة للمنتجين في تلبية احتياجات المستهلكين.

١١ - وتتيح السوق التنافسية للأفكار والنهج المختلفة إمكانية التصارع مع بعضها بعضا، غير أن تشعبهما واتساعهما أكبر بكثير مما عليه الحال في السوق المثقلة بالأنظمة أو بقيود الاحتكار. وفي الحالة الأخيرة، لا تجرب إلا معرفة أو أفكار مجموعة محدودة من الناس. أما في السوق الخاضعة للتنافس فإن إمكانية التجريب أكبر بكثير. ولن تتمكن الأفكار الرديئة من الاستمرار في سوق تنافسي. بيد أن الأفكار الجيدة تنتشر من خلال لمس جودتها وما تعود به من مكافأة ومحاكاتها. ولما كانت أسعار السوق تتجه نحو التغير بطريقة تعكس العجز أو الفائض لدى حدوثه، فإن الأسواق التنافسية هي أكفأ آلية لضمان استخدام الموارد على أكمل وجه.

١٢ - والأسباب التي دفعت نيوزيلندا إلى تحبيذ الأسواق المحلية التنافسية هي أساسا نفس الأسباب التي دفعت البلد بشدة إلى تحبيذ التجارة الدولية الحرة في السلع والخدمات.

١٣ - وما فتئت الأرضية الفكرية التي تحبذ التجارة الحرة تتمتع بنفس القوة منذ أن أعرب ديفيد ريكاردو في مطلع هذا القرن عن اقتناعه بأن بإمكان أي بلدين أن يحسنا من وضعهما إذا تخصص كل منهما في إنتاج السلع التي يتمتع فيها بمزية نسبية، وتبادلا السلع فيما بينهما بسعر مرض لكل منهما.

١٤ - ولا يعني استناد اقتصاد ما إلى الملكية الخاصة والمبادلات السوقية، بطبيعة الحال، عدم وجود دور للحكومة. فللحكومة دور أساسي تقوم به في توفير إطار قانوني سليم يتيح الاضطلاع بالعمليات بجو من الثقة. ويتعين أن تكون القوانين واضحة ومتوائمة وأن تنفذ عن طريق المحاكم بشكل كفؤ ومقتدر وخال من الفساد قدر الإمكان. والحقيقة المؤسفة هي أن الحكومات في سائر أنحاء العالم تقوم بمهام كثيرة هي غير مؤهلة لها، ومع ذلك يعجز معظمها عن القيام بأبسط هذه المهام. وللحكومات دور مشروع أيضا في شتى مجالات السياسة الاجتماعية، ولا سيما في ضمان إمكانية وصول جميع مواطنيها لفرص التعليم الجيد.

١٥ - وفي الآونة الأخيرة، أدى انبعاث نزعة تحرر الأسواق في سائر العالم. والفشل الجلي الذي منيت به الاقتصادات المخططة إلى اعتماد بلدان عديدة برامج للتحرر الاقتصادي. ولكن ليس في العالم المتقدم النمو أو العالم النامي بلد اضطلع ببرنامج لإعادة التشكيل يضاهي البرنامج الذي اضطلعت به نيوزيلندا. ونتيجة لعمليات الإصلاح التي جرت في نيوزيلندا، لا يكاد يوجد بلد غني يتمتع الآن بحرية اقتصادية أكبر أو بإطار اقتصادي عام أكثر اتساقا مع المعتقدات الاقتصادية السائدة. ولهذا السبب، فإن نهضة نيوزيلندا الاقتصادية الحديثة تهم البلدان الغنية والبلدان الفقيرة على السواء.

ثانيا - إصلاحات نيوزيلندا - نظرة عامة

١٦ - برغم أن نيوزيلندا بلد غني نسبيا، فقد تدهورت بحلول عام ١٩٨٤ إلى "مركز البلد الفقير" بمعايير العالم الأول. وجاء ذلك نتيجة الخيارات السياسية الخاطئة. وأدت مجموعة من العوامل، منها اقتصاد محلي مقيد بتنظيمات كثيرة ومصاب بانعدام الكفاءة بالإضافة إلى الحواجز الحمائية العالية والسياسات النقدية والضريبية المتضاربة وغير المسؤولة، إلى أن أصبح لدى نيوزيلندا أسوأ معدل لنمو الانتاجية وأسوأ نمو اقتصادي للفرد في أي بلد من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

١٧ - وبحلول عام ١٩٨٤ كان البلد يقترب من نقطة الأزمة لأن الارتفاع السريع في الديون الحكومية والخارجية كان قد سجل رقما قياسيا فأصبح بدوره عبئا لا يحتمل. أما صادرات نيوزيلندا فكانت رغم ازدياد تنوعها ما زالت تغلب عليها المنتجات الرعوية غير المعبأة وغير المجهزة وتلك في الأساس هي قاعدة التصدير في أي بلد من بلدان العالم الثالث. ولم يعد من المنطق في شيء الإنحاء باللائمة على العوامل الخارجية كسبب لسوء الأداء الاقتصادي، بل نفدت جعبة التبريرات أمام البلد ونظامه الاقتصادي مما أصبحت معه الحاجة للإصلاح أمرا لا ينكر.

١٨ - ومن الملامح الأكثر تميزا في برنامج الإصلاح في نيوزيلندا أنه كان معنيا بمفهوم "فشل الحكومة" على النحو الذي فهمه مفكروا مدرسة الخيار العام. فبصفة عامة، يمكن توقع أن تتصرف الحكومات على أساس مصالحها الخاصة دون ما يضمن أنها سوف تتبع السياسات التي تفضي إلى تعظيم الرفاه العام لمواطنيها.

١٩ - وقد شهدت نيوزيلندا سعيا من جانب صانعي السياسة لالتماس القواعد المؤسسية التي تلزم الحكومات، قدر الإمكان، باتباع سياسات سليمة في مجال الاقتصاد الكلي حتى عندما تفضي الحوافز القصيرة الأجل التي تنطلق منها الحكومات إلى سياسات غير سليمة. وثمة تدابير لا يمكن فهمها إلا في هذا السياق من قبيل قانون مصرف الاحتياطي لعام ١٩٨٩، وقانون المسؤولية المالية لعام ١٩٩٤.

٢٠ - أما المبادرات الرئيسية التي شهدها عقد الإصلاح فيمكن تلخيصها على النحو التالي:

(أ) تعويم الدولار النيوزيلاندي؛

(ب) سلسلة من التدابير من أجل الأخذ بالمزيد من التركيز والانضباط والشفافية في الإنفاق الحكومي، بما في ذلك قانون قطاع الدولة وقانون المالية العامة وقانون المسؤولية المالية؛

(ج) إصلاح نظام التحويلات الاجتماعية بغية احتواء التكاليف مع تركيز المساعدات الحكومية على المحتاجين؛

(د) قانون مصرف الاحتياطي الذي يكفل استقرار الأسعار بوصفه الهدف الأساسي للمصرف المركزي؛

(هـ) تحويل الأنشطة التجارية للدولة إلى شركات وفي بعض الحالات إلى مؤسسات خاصة؛

(و) الأخذ بسعر موحد وإجراء تخفيضات في معدلات ضرائب الدخول الهامشية بالإضافة إلى سلسلة من التدابير الرامية لتوسيع القاعدة الضريبية وإزالة أوجه الشذوذ التي تشوب النظام الضريبي؛

(ز) تحرير القطاع المالي من القيود، بما في ذلك إلغاء قيود أسعار الصرف ورفع القيود عن أسعار الفائدة، وإلغاء قيود نسبة الأصول الاحتياطية المفروضة على المصارف، ووضع نظام جديد للإشراف التحفظي؛

(ح) الأخذ بحرية التعاقد في سوق العمل عن طريق قانون عقود العمل؛

(ط) إزالة أكثر المعونات مباشرة، المقدمة دعما للمصدرين من القطاع الرعوي وقطاع الصناعات التحويلية على السواء، مع الإلغاء المتدرج لتراخيص الاستيراد وإجراء تخفيضات كبيرة ومتدرجة في التعريفات الجمركية وصولا إلى معدلات منخفضة أو صفرية؛

(ي) الأخذ بتدابير أخرى للتحرير من الأنظمة، بما في ذلك إلغاء عدد من القيود السعرية المحددة، وتحرير خدمات الطيران والشحن البحري، وإدخال عنصر التنافس في مجال الكهرباء والاتصالات السلكية واللاسلكية.

٢١ - وهذه الإصلاحات تعكس إلى حد كبير الإطار الذي طرح فيه الأمين العام تصوراته عن التنمية في كلمته أمام المنتدى الاقتصادي العالمي.

إن الأمم المتحدة أنشأت منتدى مشتركا للعمل الإنمائي. وما برحت تشجع على تعزيزه. وقد شملت أعمالنا التفصيلية في هذا المجال تقديم المساعدات لإصلاح الإدارة العامة ولإعادة تشكيل الهياكل الاقتصادية، ولبرامج الخصخصة، وللهياكل الأساسية، بالإضافة إلى تدعيم الأطر القانونية والتنظيمية. ونحن نضع المعايير والقواعد الدولية التي تجعل التقدم أمرا ممكنا.

٢٢ - على أن بعض هذه الإصلاحات لا تختص بها نيوزيلندا بحال من الأحوال وإن كانت نيوزيلندا رائدة بالنسبة لبعضها في مجالات شتى. وعلى سبيل المثال، فإن قانون مصرف الاحتياطي وسلسلة الإصلاحات في القطاع العام التي توجت بقانون المسؤولية المالية يوضح أن نيوزيلندا كانت من القيادات العالمية في هذا الشأن، كما أنها حققت واحدة من أكثر أسواق العمل تحررا في أي بلد من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي فضلا عن أخف نظام ضريبي من حيث التشوهات.

٢٣ - وقد كانت هناك موجتان رئيسيتان للإصلاح: في موجة أولية انطوت على عملية تحرير سريعة وإن كانت غير متوازنة اتخذتها حكومة العمال المنتخبة في عام ١٩٨٤، وموجة إصلاحات ثانية شملت تحرير سوق العمل، وكبح جماح الإسراف في الإنفاق الحكومي، وإزالة آخر أوجه الشذوذ الرئيسية في إطار السياسات المعمول بها مما مهد السبيل أمام الانتعاش الاقتصادي. وهذه الموجة الأخيرة من الإصلاحات جرى الاضطلاع بها في الفترة الأولى للحكومة القومية عام ١٩٩٠.

٢٤ - ومن العناصر الجوهرية في إصلاحات نيوزيلندا، الالتزام العميق الذي تعهد به أصحاب الأدوار الرئيسيون على المسرح السياسي. فقد تميزت أنجح فترات الإصلاح بوجود استراتيجية واضحة فيما بين الوزراء وتطبيق متسق للاستراتيجية في جميع مواقع القطاع العام. أما سوء الأداء الاقتصادي ووجود مصالح قوية تعارض التغيير فكان معناهما أن من المهم التعجيل بالمسيرة حفاظا على زخم تلك الإصلاحات. وكان من المهم كذلك وضع الكفاءات المتميزة في المواقع الرئيسية من القطاع العام بما يكفل عدم إحباط رؤية المصلحين خلال مرحلة التنفيذ في وجه بيروقراطية تقاوم التغيير.

٢٥ - وكان من الجوهري فعالية طرح المبررات التي دفعت إلى الإصلاحات، إذ كانت دوائر التجارة والأعمال بحاجة إلى أن تتفهم استراتيجية الإصلاح بحيث تكون في أفضل موقع يتيح لها جني الفوائد الناجمة عنه. وكانت ثمة نسبة كبيرة من الجمهور بحاجة للاقتناع حتى تجعل شكوكها لصالح إجراءات

الإصلاح وليس ضدها، وذلك في غمار فترة تجريبية أولية عندما كانت تكاليف التكيف ترجح أي مزايا ملموسة. كما أن تأمين تأييد فئات القطاع الخاص الرئيسية لقضية الإصلاح كان عاملا مهما يضمن قبول الجمهور لبرنامج التحرير.

٢٦ - وكذلك كان العزم العام من جانب الحكومة: ففيما كانت الإصلاحات ماضية في طريقها، كانت جميع الفئات القطاعية قد تخلت تماما عن طلب استعادة ميزاتها. وبدلا من ذلك شرعت في حث الحكومة على أن تتعامل معها على أساس من التكافؤ بأن تمضي قدما إلى إصلاح القطاعات التي لم يكن قد تم تحريرها بعد.

٢٧ - وبعد تخطي الفترة الأولية الصعبة، بات باستطاعة اقتصاد نيوزيلندا أن تؤدي دوره على نحو فعال لدرجة وصفت معها الإصلاحات بأنها "ناجحة بشكل مرموق". وبما أن الانتعاش الاقتصادي قد بدأ في عام ١٩٩١، فقد تحقق نمو يتراوح متوسطه بين ثلاثة وأربعة في المائة سنويا، كما انخفض معدل البطالة إلى ٥,٩ في المائة (وهو واحد من أدنى المعدلات في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي) وتحولت الميزانية الحكومية إلى حيث حققت فائضا مما أتاح تخفيض الضرائب بينما أمكن في الوقت نفسه سداد جميع الديون الخارجية المستحقة على الحكومة.

٢٨ - وما برحت استثمارات القطاع الخاص في توسع. وارتفعت مرتبة نيوزيلندا الائتمانية كما أن قطاع التصدير أصبح اليوم أكثر تنوعا وتقدما مما كان عليه قبل إجراء الإصلاحات. وهناك دراسات استقصائية، منها تلك التي أجراها المنتدى الاقتصادي العالمي، وضعت نيوزيلندا بين مصاف أكبر الدول في مجال القدرة التنافسية. كما أن منظمة مكافحة الفساد الألمانية والمسماة بالمنظمة الدولية المعنية بالشفافية صنفت نيوزيلندا على أنها أقل البلدان فسادا من بين ٤١ بلدا تناولها الاستقصاء، ويأتي ذلك تعبيرا عن ثقافتها من ناحية وعن درجة الحرية الاقتصادية التي بات ينعم بها مواطنو نيوزيلندا من ناحية أخرى.

٢٩ - وفي ظل هذه المحصلات الإيجابية، لا عجب أن تذكر صحيفة "فاينانشيال تايمز" أن "نيوزيلندا أثبتت أن الإصلاحات الاقتصادية التقليدية (الأرثوذكسية) عندما يجري تنفيذها بهمة ونشاط، يمكن أن تحدث تغييرا في آفاق الاقتصاد. ولهذا السبب فهي تطرح دروسا مهمة"، ويأتي في مقدمة هذه الدروس ما يلي:

(أ) قيمة الإصلاح الشامل. فقد كانت إصلاحات نيوزيلندا تغطي مجالي الاقتصاد الجزئي والاقتصاد الكلي على السواء. وشملت أسواق رأس المال وأسواق العمل وأسواق السلع والقطاع الحكومي؛

(ب) أهمية التوازن في الإصلاح؛ فاقتصاد نيوزيلندا لم يبدأ فترة النمو الاقتصادي المستدام إلا بعد التصدي الفعال للعقبات الرئيسية التي كانت تعوق النمو (وهي انعدام مرونة سوق العمل والإسراف في الإنفاق الحكومي)؛

(ج) قيمة التركيز على المدى المتوسط. وقد توخت جميع الإصلاحات الكبرى في نيوزيلندا هذا النوع من التركيز؛

(د) قيمة الالتزام السياسي ووجود استراتيجية واضحة والتنفيذ على مستوى رفيع من جانب أهم العناصر البشرية؛

(هـ) أهمية التواصل الفعال وإدراك مدى إلحاح الإصلاح.

ثالثا - السعي إلى التنمية المستدامة: الفهم الصحيح لما للسياسات من خصائص حاسمة

ألف - دور السياسية النقدية

٣٠ - من النتائج العملية الثابتة أنه لا يمكن أن تستخدم السياسة النقدية، على المدى المتوسط بصورة مواتية إلا للتأثير على مستوى الأسعار. ولا يمكن أن يكون لتحرير السياسة النقدية الرامية إلى تشجيع النمو أو العمالة أي مفعول، إن كان له مفعول على الإطلاق، إلا على المدى القصير جدا. وفي آخر الأمر سيتبخر الأثر التوسعي، وتؤدي السياسة النقدية المتساهلة إلى التضخم الذي تكون له آثار اقتصادية ضارة. ولهذا السبب، هناك اعتراف متزايد في كل أنحاء العالم بأن السياسة النقدية ينبغي أن يقتصر غرضها على المحافظة على استقرار الأسعار، وينبغي تجنب التقلبات غير المنتظمة التي تسبب تفاقم الدورة الاقتصادية.

٣١ - ولكن، نظرا لأنه يمكن أن يكون للسياسة النقدية على المدى القصير أثر مواتٍ على النشاط فإن ذلك يمكن أن يسبب ظهور مشكلة عند وضع التصميم المؤسسي للسياسة النقدية. ولكثير من السياسيين - لا سيما هؤلاء الذين يعيدون بصورة دورية ترشيح أنفسهم في البلدان الديمقراطية - آفاق قصيرة الأجل. والسياسيون مدفوعون في كثير من الأحيان إلى تحرير السياسة النقدية، لأن الآثار الضارة المترتبة على هذه المبادرة تظهر إلى حد كبير في وقت لاحق.

٣٢ - وبالإضافة إلى ذلك، لا تقتصر المشكلة على مجرد ضبط أسوأ الغرائز عند السياسيين. وحتى إذا كان لدى السلطات النقدية شعور بالمسؤولية، ما زال عليها أن تقنع القطاع الخاص بأنها ستتصرف بمسؤولية، بينما يعرف القطاع الخاص أن للسلطات حافزا في الأجل القصير إلى إحداث التضخم. ولمراعاة توقعات القطاع الخاص أهميتها، لأنه كلما كان القطاع الخاص واثقا من أن السياسة النقدية ستهدف إلى استقرار الأسعار، انخفضت علاوة المخاطرة في أسعار الصرف.

٣٣ - وتمثّل الحل الذي وجدته نيوزيلندا لهذه المشكلة في إعطاء المصرف المركزي استقلالا ذاتيا في تصريف شؤونه، مع منحه تكليفا قانونيا بتحقيق استقرار الأسعار. ويحدد قانون نيوزيلندا لعام ١٩٨٩ المتعلق بالمصرف المركزي أن الاستقرار في المستوى العام للأسعار هو الوظيفة الرئيسية للمصرف. ويجب أن يوافق محافظ المصرف المركزي ووزير المالية على "اتفاق حول أهداف السياسات". ويتمتع المصرف باستقلال ذاتي في تصريف أعماله اليومية.

٣٤ - غير أنه يجب عليه أن يعد مرتين في السنة بيانا مفصلا عن السياسة النقدية، يقدمه إلى البرلمان، وتدرسة لجنة برلمانية مختارة. ويمكن للحكومة بصورة مؤقتة أن تطلب من محافظ المصرف المركزي أن يوجه السياسة النقدية نحو هدف غير هدف استقرار الأسعار، ولكن هذا الإجراء (الذي لن يحدث على الأرجح) يجب أن يكون شفافا: فأي "ترجيح" من هذا النوع ينبغي أن يعرض على البرلمان.

٣٥ - وإن الطبيعة العامة للترجيح، بالإضافة إلى طبيعة الانفتاح في أسواق رأس المال في نيوزيلندا، يجعل احتمالات اللجوء إلى الترجيح بعيدة. والسياسة النقدية المتساهلة لا تنجح إلا في دفع النشاط على المدى القصير، وذلك إذا "غررت" بالمشاركين في الاقتصاد فجعلتهم يعتقدون أن هناك زيادة في الطلب الحقيقي على خدماتهم، في الوقت الذي لم تكن هناك إلا زيادة ورقية في الطلب. ويخف هذا الأثر "المفاجئ" في حالة الترجيح العام.

٣٦ - ومجمل القول، إن الهدف الوحيد لقانون المصرف المركزي لنيوزيلندا، وهو أن يكون المصرف آلية للتعاقد الشفاف والمساءلة الصريحة، يمثل التزاما مؤسسيا قويا باستقرار الأسعار. ويعزز القانون، في حالة تقديم هذا الالتزام، مصداقية السياسة النقدية، ويخفض علاوة خطر التضخم التي تنطوي عليها أسعار الصرف.

باء - المنظور الدولي للسياسة النقدية

٣٧ - المصرف المركزي المستقل سياسيا وفي تصريف شؤونه هو، على الصعيد الدولي، الاستثناء لا القاعدة. وفي حالات كثيرة جدا، تنظر الحكومات إلى السياسة النقدية على أنها سلاح ملائم تشهره عندما يكون الوضع المالي صعبا. ولجأت الحكومات في كثير من الأحيان، إلى استخدام التضخم للخروج من الصعوبات التي تمر بها، مما سبب أضرارا بالغة.

٣٨ - ومن أجل تدارك هذه الأساليب السيئة، تم استخدام عدد من الاستراتيجيات لاكتساب مصداقية أكبر في مكافحة التضخم.

٣٩ - فقد تبنت الأرجنتين مفهوم القابلية للتحويل بتثبيت سعر البيسو مقابل دولار الولايات المتحدة. والواقع أن الأرجنتين تنفذ سياستها النقدية بالوكالة - أي تعتمد على الاحتياطي الفيدرالي (المصرف المركزي) للولايات المتحدة في تنفيذ سياستها النقدية.

٤٠ - وفي حين أنه سيتعين على الأرجنتين في نهاية المطاف أن تضع سياستها النقدية الخاصة بها، ساعدت سياسة القابلية للتحويل، كموقف انتقالي، على بناء المصداقية. وعلى العكس من ذلك، من الصعب جدا بناء المصداقية عندما يكون أيضا محافظ المصرف المركزي، في بلد مثل السلفادور، عضوا في الحكومة.

٤١ - إن اكتساب المصداقية في تسيير السياسة النقدية ليس مجرد مشكلة تتعرض لها البلدان النامية. فالنظام النقدي الأوروبي هو في الواقع نادٍ تنضم إليه الأمم المشاركة في السياسة النقدية التي وضعها المصرف المركزي الألماني. وبرهن الخروج المثير لإيطاليا والمملكة المتحدة وغيرهما من النظام النقدي الأوروبي، يوم "الأربعاء الأسود" في عام ١٩٩٢، على أنه لا يمكن أن يستمر العمل بالمعايير الخارجية في ظروف سياسية محلية غير مواتية.

٤٢ - ويؤدي التضخم المرتفع إلى ضعف البلدان الغنية والفقيرة. غير أن التضخم المرتفع يسرق بصفة خاصة من الفقير ومن هؤلاء الذي يعيشون على دخل منخفض أو ثابت. ونظرا لأن هناك علاقة كبيرة بين استقلال المصارف المركزية والتضخم المنخفض، من المجدي التحول إلى النموذج النيوزيلندي الذي يتسم بمصداقية كبيرة.

رابعا - توطيد السياسة المالية المسؤولة

٤٣ - تمثل السياسة المالية تحديا مماثلا - وإن كان أكثر تعقيدا - وهو تقييد الحكومة بحيث تكون السياسة التي تتبعها متسقة مع أهداف سليمة في المدى المتوسطة. فالعجز المستمر في الميزانية يضر بالمدخرات والاستثمارات، ويعرض للخطر النمو الاقتصادي على المدى الطويل ويشجع الاستهلاك الفوري. غير أن جهل الجمهور، وآفاق السياسيين القصيرة الأجل، وطبيعة الضغوط السياسية لجماعات الضغط التي تتعرض لها الحكومات، كلها تتواطأ على الإفراط في الإنفاق وإحداث عجز مالي بصورة متكررة.

٤٤ - ويدل ذلك على أن البلدان بحاجة إلى آلية مؤسسية، وذلك بقدر الإمكان لترسيخ السلوك المالي المسؤول مع مرور الوقت. غير أن وضع قواعد مالية مبسطة أكثر من اللازم - كأن يُطلب من الحكومات أن تكون ميزانياتها متوازنة كل سنة - ينطوي على مجموعة من العيوب النظرية، كما أنه أسلوب غير ناجح من الناحية العملية.

٤٥ - وتمثّل الحل الذي وجدته نيوزيلندا لهذه المشكلة في سن قانون المسؤولية المالية لعام ١٩٩٤. ويحدد هذا القانون إطارا قانونيا لاتباع سياسة مالية على نحو يتسم بالمسؤولية، كما يسعى القانون إلى القضاء على عدم النزاهة المؤسسية والسياسية التي تؤدي مع مرور الموقت إلى زيادة إنفاق الحكومة وإلى العجز المالي بسبب تمويل الديون. ويرمي القانون إلى أن يحقق للسياسة المالية ما حققه قانون المصرف المركزي للسياسة النقدية.

٤٦ - وهناك عنصران أساسيان للتشريع. الأول يتمثل في مجموعة من المبادئ المتعلقة بالمسؤولية المالية، التي توفر مبادئ توجيهية صريحة لاتباع سياسة مالية تتسم بالحذر. وتتضمن هذه المبادئ وضع ميزانيات متوازنة "في المتوسط خلال فترة معقولة من الزمن" (أي خلال الدورة الاقتصادية) مما يؤدي إلى تخفيض دين الحكومة إلى مستويات مقبولة، واتباع سياسة تتسق مع درجة معقولة من التنبؤ بالمعدلات الضريبية مستقبلا. ولا تحول هذه المبادئ دون اتخاذ الحكومة المنتخبة مجموعة كاملة من القرارات المتعلقة بالإنفاق تكون متمشية مع أولوياتها الاجتماعية.

٤٧ - وفي إطار القانون، تظل للحكومة حرية تحديد الأولويات الاستراتيجية الواسعة التي تسترشد بها في إعداد الميزانية. وهي تستطيع - بل ينبغي لها - أن تدفع قدما طموحها فيما يتعلق بسياساتها الاقتصادية والاجتماعية. غير أن وجود المبادئ المالية يضمن أن يتم تحقيق أهداف الحكومة بطريقة مسؤولة من الناحية المالية.

٤٨ - كذلك يعترف قانون المسؤولية المالية بأن الحكومات قد تضطر أحيانا بصورة مؤقتة إلى التخلي عن مبادئ الإدارة المالية المسؤولة. غير أنها إذا فعلت ذلك يجب أن تبرر هذا التخلي، وأن توضح كيف تعتزم العودة إلى سياسات تتسق مع مبادئ الإدارة المالية المسؤولة.

٤٩ - ويتسم الالتزام بالانفتاح المالي بأهمية مماثلة لأهمية المبادئ التي تضمن الإدارة المالية المسؤولة. ويرمي القانون إلى ضمان درجة عالية من تفهم الجمهور والبرلمان للبارامترات التي تُعد في إطارها الميزانية. فينشر وزير المالية، قبل ثلاثة أشهر على الأقل من بدء السنة المالية، بيانا يتعلق بالسياسة العامة للميزانية - وهي وثيقة استراتيجية تحدد الأولويات العريضة للحكومة فيما يتعلق بالسياسة المالية.

٥٠ - بذلك يعرض القانون للفحص البرلماني وللمناقشة من جانب القطاع الخاص الأساس الذي استندت إليه الحكومة في إعداد الميزانية قبل إقرارها نهائيا. ويؤدي ذلك بدوره إلى إحساس أوسع انتشارا بملكية مسائل الميزانية التي تعالجها الحكومة.

٥١ - ويتطلب القانون أيضا أن تنشر في وقت طرح الميزانية مجموعة مفصلة من الاسقاطات الاقتصادية والمالية تشمل فترة ثلاث سنوات، مع تقدير للسياسة المالية في سياق مبادئ الإدارة المالية

المسؤولة. كذلك يتطلب القانون نشر مجموعة ثانية من الإسقاطات الاقتصادية والمالية لمدة ثلاث سنوات تصدر في منتصف السنة المالية.

٥٢ - كما يقتضي القانون نشر مجموعة إسقاطات مدتها ثلاث سنوات تصدر قبل عقد أية انتخابات عامة مباشرة، لتمكين جميع الأحزاب السياسية والجمهور الأوسع شمولا من مناقشة القضايا المطروحة واقتراح سياسة تستند إلى أفضل المعلومات المتاحة عن حالة حسابات البلد. ذلك أن الإغراء الذي قد يجتذب الأحزاب السياسية إلى الدخول في مزايدات انتخابية لدى اقتراب الاقتراع يضعف إلى حد كبير عندما تصبح حالة حسابات الحكومة واجبة الإعلان قبل الانتخابات.

٥٣ - ولا شك في أن مبادئ المسؤولية المالية التي ينص عليها القانون، بالإضافة إلى المستوى العالي من العلانية المالية يمثلان حافزا قويا للحكومات كي تطبق سياسة مالية مسؤولة. وقد ساعد القانون بالفعل على تغيير طبيعة الديناميات السياسية والنقاش الأوسع نطاقا حول السياسات: فحكومة الائتلاف الحالية تريد أن تبدو في ثوب من "يقدر المسؤولية المالية" من حيث التشريع، بينما يرى القطاع الخاص في الامتثال للقانون مظهرا جوهريا حاسما من مظاهر الإدارة المالية المسؤولية.

٥٤ - وقد أسفر قانون المسؤولية المالية، مقترنا بقانون مصرف الاحتياطي (البنك المركزي)، عن إعطاء نيوزيلندا ما وصفته مجلة "الإيكونوميست" بأنه "أفضل سياسات مالية ونقدية في العالم".

ألف - الخبرة العالمية في معالجة الضغوط المالية

٥٥ - إن العديد من الحكومات في جميع أنحاء العالم تعاني من مشكلات الديون وعجز الميزانية. وفي بعض الحالات ترجع المسؤولية عن ذلك إلى العزوف السياسي عن مواجهة حقيقة انخفاض القوة الشرائية للبلد المعني، مما يجعل تلك البلدان تواصل الحياة على مستوى يتجاوز إمكانياتها، مستعينة على ذلك بالاقتراض، على أمل أن تؤجل يوم الحساب الذي لا مفر منه إلى أبعد وقت ممكن. وهنا يصبح الدين هو الميراث المشؤوم للجيل التالي، وهو الآفة التي تلحق ضررا متزايدا بالأداء الاقتصادي الحالي.

٥٦ - وفي حالات أخرى، توجد عادة في العالم العربي المتقدم، يكون معدل الزيادة في المستحقات الخاصة أعلى بكثير من قدرة البلد المعني على السداد. وتستخدم في مواجهة ذلك أساليب انضباط خارجية، مثل الانصياع للالتزامات التي تفرضها معاهدة ماستريخت، أو تطبيق الإصلاحات الفجة لموازنة الميزانية في محاولة للانتقال بالبلدان المعنية إلى مركز مقبول فيما يتعلق بعجز الميزانية.

٥٧ - أما البلدان ذات الاقتصادات الأشد اعتلالا في العالم فإنها تعاني من مشاكل ديون وعجز ميزانيات على مستوى يختلف اختلافا تاما عما تقدم، حيث تكون نقطة البداية عقودا من الأداء الاقتصادي البالغ السوء. غير أن الحتميات الاقتصادية تظل هي نفسها بلا تغيير.

٥٨ - فارتفاع معدلات المدخرات المحلية أمر جوهري للتنمية المستدامة. وأول الخاطئين وأسوأهم فيما يتصل بالمدخرات هو عادة الحكومة القائمة، التي تتميز عادة بوجه عام باستمرارها في "تبديد المدخرات" طوال أجيال. هذا في حين أن السعي لاكتساب المصداقية على مستوى الاقتصاد الكلي - وهي ضرورة لا غنى عنها لتدفق رؤوس الأموال الأجنبية - يقتضي اقتران السياسة النقدية السليمة بممارسة المسؤولية المالية.

٥٩ - ذلك أن اقتصاد السوق المفتوحة يحمل في طياته عقوبات سريعة وبالغة القسوة على أخطاء السياسة في أي من هاتين الناحيتين.

باء - التحولات في القطاع العام

٦٠ - وفقا لما ورد في تقرير صادر في عام ١٩٩٥ عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بعنوان "الحكومات في مرحلة الانتقال - إصلاحات الإدارة الحكومية في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي"، اجتمع عدد من مختلف العناصر معا ليجعل من الإصلاح قضية ملحة. ومن أهم هذه العناصر ما يلي:

(أ) ظهور سوق عالمية، مما أبرز تأثير الأنشطة الحكومية على القدرة التنافسية الوطنية؛

(ب) الوعي بأن أداء القطاع العام أدنى مستوى من أداء القطاع الخاص؛

(ج) القلق من اتجاه القطاع العام إلى إزاحة القطاع الخاص؛

(د) الحدود التي تعترض نمو القطاع العام مستقبلا، بالنظر إلى ظروف عجز الميزانية وارتفاع مستويات الدين العام؛

(هـ) تدني التوقعات بشأن قدرة الحكومة على حل المشكلات الاقتصادية والمجتمعية بأشكال العلاج التقليدية؛

(و) مطالب المواطنين بتحسين مستويات الاستجابة والاختيار ونوعية الخدمات؛

(ز) مطالب العاملين في الخدمة العامة (الحكومة والقطاع العام).

٦١ - وقد أدى اقتران هذه الضغوط معا إلى إعادة تقييم منطق التدخل الحكومي، وإعادة فحص إدارة القطاع العام وأدائه.

٦٢ - وهناك اتجاه في كثير من البلدان في مختلف أنحاء العالم إلى تزايد الوعي بأوجه قصور البيئة المؤسسية التي تعمل في ظلها البيروقراطيات الحكومية غالبا. فالأهداف كثيرا ما تكون مربكة أو متعارضة، ومستوى المساءلة ضعيف، وحوافز الكفاءة هزيلة، والإدارة تتعثر بسبب المركزية المفرطة في صنع القرارات والمبالغة في اللوائح البيروقراطية.

٦٣ - وفي هذه البيئة تصبح مقاومة التغيير نمطا متوطنا، وتدار البيروقراطيات لصالح العاملين في القطاع العام بقدر ما تدار لخدمة مصالح الجماهير الأوسع. وقد كان هذا النوع من القطاع العام المتمحور حول خدمة ذاته هو الذي تتميز به نيوزيلندا قبل إصلاحاتها الاقتصادية.

٦٤ - وتبدأ الإصلاحات بخطوة أولى من إعادة التفكير في المبادئ التي يستند إليها دور الدولة بأكمله. فالحكومات تقع بمرور الوقت في شرك الأعباء المفرطة الكثرة، إذ تأخذ على عاتقها عديدا من الأنشطة التي ليس لها فيها دور مشروع، منتهية بشكل عام إلى أداء سييء حتى لتلك المهام التي تشكل صميم وظائفها.

٦٥ - والمهمة التي تواجه المصلحين هي اتخاذ قرار بصدد تلك المجالات التي يكون للدولة فيها دور مشروع، ثم التوصل في كل حالة إلى تحديد الكيفية التي يمكن بها تنفيذ ذلك الدور على أكفأ الوجوه وأكثرها فعالية. ومعنى ذلك بالضرورة هو تخفيض الوجود الحكومي في الاقتصاد، وحدوث تحول في كيفية نهوض الدولة بمهامها المتبقية.

٦٦ - وتشمل أدوار الدولة - عادة - تنظيم نشاط القطاع الخاص، وإنتاج كثير من السلع والخدمات بنفسها، وتوفير الخدمات الاجتماعية. والحق أن الدولة كثيرا ما تكون لاعبا وحكما في آن واحد، في حين أنه ينبغي عليها أن تقصر مهمتها على دور الحكم أو المنظم. والدولة كمنظم تأخذ على عاتقها دورا أقل تدخلا بكثير، من خلال مهمتها الجوهرية المتعلقة بوضع الإطار القانوني الذي يمكن أن تعمل في نطاقه الأسواق التنافسية المفتوحة؛ وهذه بطبيعة الحال مهمة جوهرية حاسمة للحكومة. والوضع المثالي هو الجمع بين قانون سليم بوجه عام وجهاز قضائي نزيه غير فاسد ومستقل وكفء نسبيا، فينتهي الأمر بذلك إلى اقتصاد على مستوى عال يسود فيه حكم القانون.

٦٧ - كذلك ينبغي للحكومة أن تخفض من دورها كشريك في النشاط الاقتصادي، بتحويل الكثير من أنشطة الدولة التجارية إلى مؤسسات الأعمال وشركات القطاع الخاص. وفي مقابل ذلك يلاحظ أنه فيما يتصل بالخدمات الاجتماعية تعلقت معظم التغييرات بكيفية نهوض الحكومة بهذه المهمة، أكثر من تعلقها بالتخفيض الشامل للوجود الحكومي في هذا الميدان.

٦٨ - وقد انتهى عقد من الإصلاحات في القطاع العام بنيوزيلندا إلى نموذج لإدارة القطاع العام حظي بإعجاب العالم. ويبدأ النموذج الجديد للقطاع العام عند المستوى الاستراتيجي، حيث يتخذ الوزراء قراراتهم

بشأن أولوياتهم الهامة. وباعتبارهم المشاركين الوحيدين المتمتعين بالشرعية الديمقراطية، فإنهم هم الذين يستطيعون تحديد الغايات الاجتماعية والاقتصادية المنشودة التي يراد لها أن تنتج عن عمل الحكومة.

٦٩ - ويجري في كل عام إصدار وثيقة تعرض رؤية الحكومة لما تود أن تراه محققا من نتائج في السنوات التالية. وقبل عرض الميزانية، تنشر الحكومة أيضا بيانا بسياسة الميزانية - وهي وثيقة استراتيجية أخرى تتضمن طموحات الحكومة الاقتصادية والاجتماعية. وتكون هذه الوثيقة ملزمة للحكومة بأكملها باتباع الاستراتيجية المنشورة.

٧٠ - واتساقا مع الاستراتيجية، يختار كل من الوزراء بدوره النواتج التي يرغب في الحصول عليها من إدارته ومن الهيئات الأخرى في الدولة، بغية المساعدة على تحقيق النتائج التي تنشدها الحكومة. ويكون المسؤول التنفيذي الرئيسي في كل إدارة هو المسؤول عن تزويد الوزير المعني بالنواتج المطلوبة. ويعمل المسؤول التنفيذي الرئيسي بعقد محدد المدة، ويتمتع بحرية واسعة في تدبير شؤون مدخلات الإدارة، بما في ذلك عنصر العمالة.

٧١ - تتميز ممارسات العمل بالمرونة بطوعية الانضمام إلى نقابات العمال، وتشمل العقود الفردية نسبة مئوية كبيرة من عمال قطاع الدولة (كما هي الحالة أيضا في القطاع الخاص). ويدفع الأجر حسب الأداء ويتم التعاقد لإنجاز معظم المهام مع منظمات القطاع الخاص التي تستطيع إنجاز المهمة بكفاءة أكبر، ولا يوجد افتراض بأن الحكومة هي أفضل من يمكن التعاقد معه.

٧٢ - والحكومة تسعى إلى شراء النواتج وترغب في امتلاك الأصول المستثمرة في الوكالات الحكومية. ويجب أن تقوم كل إدارة في قطاع الدولة الرئيسي الآن بوضع كشف بالميزانية، وقد بدأ العمل بنظام لتحديد التكاليف الرأسمالية. ويوفر هذان النظامان التوأمان حافزا قويا لمدراء الإدارات التنفيذيين لإدارة ميزانياتهم واستخدام أصولها أكفأ استخدام.

٧٣ - بيد أن حصة ملكية الحكومة في مجال الأنشطة التجارية للدولة هي التي شهدت إعادة تقييم جذرية إذ كانت معظم الأنشطة التجارية قبل إجراء الإصلاحات توكل للإدارات الحكومية التي تفتقر للحوافز الجيدة وتواجه القيود البيروقراطية وتعاني في أغلب الأحيان من الأهداف المتعارضة. وكانت الخدمات سيئة جدا ويتسبب كثير من الأنشطة في خسائر دائمة. وتم اثناء الإصلاحات نقل هذه الأنشطة إلى منظمات مستقلة أصبحت مشاريع مملوكة للدولة.

٧٤ - وتسجل المشاريع المملوكة للدولة طبقا لقانون الشركات ويطلب منها أن تعمل، من عدة وجوه، بوصفها شركات خاصة. ويحدد لها هدف ربحي واضح ولها مجالس إدارة غير خاضعة إلى حد كبير للرقابة السياسية. ويجب عليها أن تقترض على حسابها الخاص وأن تقوم بدفع الضرائب والأرباح إلى الحكومة. ولا يوجد ما يحميها من منافسة القطاع الخاص. وتتولى مجالس إدارة المشاريع المملوكة للدولة وإدارتها

الأعمال اليومية للمشاريع والأسهم يديرها وزيران. وتتمثل المهمة الوحيدة للوزيرين في حماية مصلحة دافع الضرائب من خلال تعيين مجلس الإدارة وتحديد السياسات المتعلقة بالأرباح ورصد الأداء العام.

٧٥ - وتلا الحوافز المحسنة التي قدمها النظام الجديد حدوث زيادات كبيرة في الانتاجية بعد إنشاء الشركات. فقد ضاعفت شركة "نيوزيلندا تيليكوم" وهي مشروع الاتصالات الجديد المملوك للدولة انتاجيتها تقريبا وحققت مشاريع الفحم الجديدة المملوكة للدولة خفض قوة عملها الإجمالية بمعدل النصف أثناء السنة الأولى من تشغيلها في الوقت الذي زادت فيه من إنتاجها. وخفضت السكة الحديد عدد العاملين فيها بمعدل الثلثين تقريبا على مدى فترة أربع سنوات في الوقت الذي زاد فيه حجم الحمولة. ولم يقتصر تحسين الكفاءة على الشركات وحدها ولكنه انتقل إلى المستهلكين في شكل خفض للأسعار وتقديم خدمات أفضل في معظم الحالات.

(أ) انخفضت أسعار الكهرباء بنسبة ١٣ في المائة، وانخفضت أسعار الاتصالات السلكية واللاسلكية بمعدل ٢٠ في المائة، وانخفضت أسعار الفحم وانخفضت أسعار الشحن بالسكة الحديد إلى النصف، كما انخفضت كثيرا أسعار البريد العادي بمرور الزمن، في حين حققت الشركات المرفئية الجديدة أيضا تخفيضات كبيرة في أسعارها؛

(ب) أصبحت كل المشاريع المملوكة للدولة تقريبا أكثر تركيزا من المنظمات السابقة على المستهلك. وعلى سبيل المثال انخفض متوسط مدة الانتظار لتركيب هاتف جديد من ستة أسابيع إلى يومين.

٧٦ - وتحققت مكاسب أيضا لدافع الضرائب. فقد أصبحت الغالبية العظمى من المشاريع المملوكة للدولة أعمالا تجارية مربحة في وقت قريب ونجحت في بعض الحالات في التعويض عن سنوات الخسائر. ونجحت المشاريع المملوكة للدولة كمجموعة في زيادة عائداتها في الصناديق المملوكة لحاملي الأسهم بنسبة ٧٥ في المائة في سنة واحدة. وأصبحت من خلال مدفوعاتها للضرائب والأرباح مصدرا مهما للدخل للحكومة.

٧٧ - وفي الوقت الذي تجد فيه هذه التطورات الترحيب، توجد أسباب اقتصادية قوية في حالة الغالبية العظمى من المشاريع المملوكة للدولة لاتخاذ الخطوة التالية المتمثلة في تمويل هذه الأعمال التجارية إلى القطاع الخاص. ففي القطاع الخاص وحده يمكن زيادة الانتاجية إلى أقصى حد وفيه تجد كل شركة المكان الأفضل للقيام باستثمار جديد.

٧٨ - ويعتبر إنشاء الشركات مرحلة متوسطة، وفي حين أن حوافز الأداء وآليات الرصد قد تحسنت كثيرا في ظل ملكية الحكومة فإنها لا تماثل تلك المتوافرة في القطاع الخاص حيث تتداول الأسهم بحرية وتشترى الشركات.

٧٩ - وتواجه الشركات المملوكة للدولة خطرا حقيقيا أيضا متمثلا في ضعف السياسات بمرور الزمن. إذ يمكن للأنظمة السياسية أن تتغير وتصبح الاعتبارات التجارية خاضعة بشكل متزايد للاعتبارات السياسية مرة أخرى بسبب قصر آفاق العملية السياسية في معظم الأحيان. ويمكن بيان تغلل السياسة البطيء في السياسات المتعلقة بالمشاريع المملوكة للدولة بمعدلات العائد الميسرة المطلوبة والتدخل في اتخاذ القرارات الرئيسية كتلك المتعلقة بالتسعير والافراط في التعيينات السياسية في مجالس الإدارات. ولهذه الأسباب مجتمعة بدأ في نيوزيلندا تنفيذ برنامج رئيسي للتحويل إلى القطاع الخاص.

٨٠ - ولكي ينجح أي برنامج للتحويل إلى القطاع الخاص، ينبغي أن تكون له أهداف واضحة وفهم جيد لإدارة المبيعات. وكان الهدف الجديد في نيوزيلندا هو الزيادة إلى أقصى حد من قيمة مبيعات كل واحد من الأصول بالنسبة لدافع الضرائب. ولم يكن للأهداف الأخرى مثل الرغبة في نشر الرأسمالية الشعبية أو إعادة توزيع الدخل من فئة إلى أخرى أي دور رئيسي.

٨١ - وبالتالي فقد تم اتباع نهج اقتصادي بحت في نيوزيلندا. ولم تتم من خلال البحث عن أفضل الأسعار الممكنة لكل أصل من الأصول خدمة مصلحة دافعي الضرائب المباشرة فحسب وإنما تمت أيضا خدمة المصلحة الكبرى والمتعلقة بالكفاءة الاقتصادية نظرا لأن المشترين المستعدين لدفع السعر الأعلى يكونون في مركز يستطيعون فيه عموما استخدام تلك الأصول بأكثر الطرق كفاءة.

٨٢ - ولقد كان مفهوما في نيوزيلندا أن من المهم في كل عملية من عمليات بيع الأصول حل المسائل المتعلقة بإطار العمل التنظيمي للصناعة ذات الصلة بشكل مرض قبل حدوث البيع. ويوفر ذلك أكبر قدر من اليقين لجميع المشترين المشاركين. ولم يحدث خطأ في بيع احتكارات الدولة بطريقة تجعلها مجرد احتكارات خاصة.

٨٣ - وأصبح تحرير الأنظمة والأسواق المتنافس عليها هو القاعدة بموجب الإصلاحات الاقتصادية في نيوزيلندا. وعندما تكون للصناعة بعض الخصائص المتعلقة بالاحتكار الطبيعي يكون النهج المفضل أيضا هو الأسواق المتنافس عليها (بقدر ما يمكن) المرتبطة بالتنظيم المرن.

٨٤ - وعلى غرار البيئة التنظيمية ينبغي إكمال السند التشريعي لبيع الأصول قبل بدء عملية البيع الرسمية. وإذا كانت الحكومة تسعى إلى الحصول على أعلى سعر ممكن فينبغي لها أن تتفادى وضع شروط اعتباطية في التشريع قد تنطوي على هدف سياسي ولكنها تقلل من قيمة عملية البيع، وإذا كان عدد كبير من الأصول خاضعا للخصخصة يكون من المستصوب إصدار تشريع تجاري عام. وفي حالة نيوزيلندا كانت جميع المشاريع المملوكة للدولة قد أنشئت بموجب قانون المشاريع المملوكة للدولة لعام ١٩٨٦. ونظرا لأن الحكومة كانت تملك الأسهم في هذه الشركات بموجب القانون فإن بيع تلك الأسهم إلى القطاع الخاص لم يتطلب إصدار تشريع جديد.

٨٥ - وتعتبر شفافية العملية وجديتها مهمة لاستمرار الثقة بعد بداية عملية البيع. وينبغي تنفيذ عملية البيع بطريقة تجارية بقدر الإمكان. كما ينبغي توفير أكبر قدر ممكن من المعلومات للمزايدين. ولا ينبغي ربط البيع بجدول زمني مالي. فإذا تم بيع أحد الأصول لتحسين الأرقام المالية لسنة ما يكون الأصل قد بيع لسبب غير وجيه.

٨٦ - وقد يفضي هذا النهج إلى البيع المتسرع وارتكاب أخطاء في عملية البيع والتضحية بالأسعار. ولهذا السبب لم يبين وزير المالية، عن عمد، العائدات المتوقعة من مبيعات الأصول في أي توقعات مالية. وتُخصص جميع العائدات من مبيعات الأصول لسداد الدين.

٨٧ - وتم أثناء تنفيذ برنامج نيوزيلندا للخصخصة بيع أصول بلغت قيمتها ١٤ بليون دولار. وكانت معظم المبيعات عن طريق المزايدة المفتوحة وذهب كثير من الأصول إلى مشترين من الخارج.

٨٨ - وكان الفصل الشامل للمهام التجارية عن المهام في إدارات الحكومة في نيوزيلندا يمثل أحد جوانب البرنامج العام لإعادة تشكيل القطاع العام من أجل زيادة وضوح الأهداف وجوانب المساءلة. وبالتالي فقد تم بشكل نموذجي فصل تقديم المشورة المتعلقة بالسياسات عن المهام التشغيلية الأخرى للإدارات لإزالة أي تعارض في المصالح بين الجهات المشتركة.

٨٩ - وتم لأسباب مماثلة فصل تمويل الأنشطة عن تقديمها. كما تم فصل المهام التنظيمية في وكالات مستقلة. وفي كل مجال من المجالات المتعلقة بالسياسة العامة، يرجح وجود إدارة صغيرة لتقديم المشورة المتعلقة بالسياسات ووجود وكالات أخرى تعمل كمشترية أو ممولة. وقد تمت إعادة تشكيل القطاع العام بأكمله تقريبا على غرار ما تمثله هذه الخطوط.

٩٠ - وأية حكومة تتولى بشكل جدي دورها كمشترية للمنتجات أو مالكة للأصول أن تضع نظما سليمة لقياس الأداء. وهنا أيضا يمثل النموذج الذي وضعه القطاع العام في نيوزيلندا قدوة للعالم. وتعتبر المتطلبات من المعلومات عن حجم القطاع العام بأكمله أمورا أساسية. وانسجاما مع التركيز الجديد على النواتج تستند جميع أنشطة الإدارات في تقديم التقارير والحسابات المالية إلى أسس تتعلق بالناتج.

٩١ - وعلى المستوى الإجمالي تقوم حكومة نيوزيلندا حاليا بحساب بيان تشغيلي سنوي على أساس إكتواري إضافة إلى وضع كشف بميزانية موحدة لقطاع الدولة بأكمله، وهي البلد الوحيد الذي يفعل ذلك في العالم. والإسقاطات المالية مفتوحة وشفافة أيضا. ويقضي القانون بأن تقوم الحكومة بإصدار ونشر إسقاطات مالية واقتصادية مرتين في السنة تشمل مجموعة من التوقعات قبل فترة الانتخابات العامة مباشرة.

خامسا - الاتجاهات الدولية لإصلاح وتحديث الحكومة

٩٢ - اكتسح العالم مطلب تحديث الدولة. فجميع الأمم، الغني منها والفقير، تريد حكومة "تعمل بطريقة أفضل وبتكاليف أقل". وتتراوح نهج الإصلاح بين النهج المتطرف (نيوزيلندا) والنهج المبتكر (الخطوات التالية بالمملكة المتحدة) إلى النهج التراكمي (الكثير من دول أوروبا وأمريكا اللاتينية وآسيا).

٩٣ - أما السمة الميِّزة لنهج نيوزيلندا فهي طابعه الشامل، إذ تغطي الإصلاحات جميع مرافق الحكومة، بما في ذلك قطاع الدولة الأساسي. وعلى العكس من ذلك، خلقت إصلاحات المملكة المتحدة سلسلة من الوكالات من واقع تلك الأجزاء من الإدارات التقليدية التي كانت تقدم خدمات لأطراف ثالثة. فجوهر إدارة حكومة المملكة المتحدة قد باشر منذ زمن وجيز فقط عملية الإصلاح المتعلقة بالموارد البشرية والإدارة المالية.

٩٤ - وقد شرعت ماليزيا في برنامج إصلاح إدارة القطاع العام بطريقة أكثر تراكمية سعيا إلى التركيز على النتائج المتحققة. ويجري إدخال مفهوم امتياز العميل مما يشجع إدارة النوعية الكاملة والتشاور مع الجمهور حول مستويات الخدمات المقدمة.

ألف - المساءلة، والتنبؤية، والشفافية

٩٥ - تحتل إصلاحات القطاع الخاص في نيوزيلندا مرتبة عالية على أساس ثلاثة مبادئ هامة من حسن الإدارة وهي: المساءلة والشفافية والتنبؤية. وقد تعززت المساءلة في نيوزيلندا على جميع المستويات. فرؤساء المصالح التنفيذيين باتوا مسؤولين مباشرة عن أدائهم في تنفيذ نواتج إداراتهم، وحتى الموظفين العاديين يتحملون مسؤولية أكبر من تلك التي خضعوا لها تحت قطاع الدولة القديم الخاضع لسيطرة النقابات.

٩٦ - كما أن نواتج إدارة ما أصبحت محددة بشكل واضح. إذ بات بمقدور الوزراء وأفراد الجمهور العام رؤية ما يشترون، ومعرفة تكلفة ما يشترون، وهوية المسؤول عن ذلك. وتواجه الآن المشاريع المملوكة للدولة، وقد تم تحويلها إلى القطاع الخاص، ضوابط السوق التنافسية، أما المشاريع التي لم تخضع بعد للخصخصة لأسباب متعددة فما برحت تواجه مساءلة متزايدة للغاية: فالوزراء المساهمون يبتغون معدلا اقتصاديا للعائد المتحقق من أصول دافعي الضرائب، وهم مفوضون بألا يعيدوا تعيين المدراء بعد انتهاء مدة خدمتهم.

٩٧ - وهناك وسائل أخرى يمكن بها تعزيز المساءلة على مستوى الحكومة. فالأسواق المالية الحرة والمفتوحة هي حليف هام للحكومة الرشيدة، وهي بمثابة القاضي الذي يصدر حكمه يوميا على سياسة البلد الاقتصادية حيث تبين للحكومة بطريقة واضحة وسريعة النتائج المترتبة على سوء السياسات في المدى المتوسط.

٩٨ - وحيث تبدو أسعار الأصول غير موحدة، فهي عادة تعكس اختلالات أساسية في السياسة الاقتصادية. وبهذا، تفرض ضغوطا على واضعي السياسة لمعالجة تلك الاختلالات. ففي نيوزيلندا لعب تحرير أسعار الصرف من القيود وكذلك إلغاء القيود على أسعار الفائدة في أواسط الثمانينات، إلى جانب التعويم الكامل للدولار النيوزيلندي، دورا هاما في تشجيع الحكومات على اعتماد سياسات حكيمة، لا سيما في ميدان السياسة المالية والسياسة النقدية.

٩٩ - ويحتل النموذج النيوزيلندي مرتبة عالية أيضا بالنسبة للشفافية. وتساعد قواعد التشغيل الواضحة فضلا عن التدفق الحر للمعلومات، على صنع القرار الاقتصادي، وتقليل اللايقين مع زيادة الثقة في شرعية الحكم (ديمقراطيا كان أو غير ديمقراطي). ولدى نيوزيلندا قانون معلومات رسمي يسهر عليه أمين مظالم مستقل. ويقرر ذلك التشريع مبدءا عاما هو أنه ينبغي إتاحة المعلومات إذا لم تدع إلى خلاف ذلك أسباب قاهرة. فالكيانات التي تملكها الدولة تقدم تقارير بصورة منتظمة إلى البرلمان، على الرغم من أن تقديم التقارير المالية في نيوزيلندا هو الأكمل في العالم. ويجب الكشف عن الاستراتيجية المالية الإجمالية التي تتبعها الحكومة وفقا لمقتضيات قانون المسؤولية المالية.

١٠٠ - أما الأفرع المهمة الأخرى للسياسة الاقتصادية فتعمل عادة في ظل مقتضيات شفافية جوهرية. وقد لوحظ مثلا كيف أن قانون مصرف الاحتياطي يرسي إطارا شديد الشفافية فيما يتعلق بتسيير السياسة النقدية.

١٠١ - وحيث تكون السياسات شفافة وخاضعة للمساءلة، فمن المرجح التنبؤ بالأثر الناجم عنها. وهذه هي الحال في نيوزيلندا. وتقدم السياسة النقدية مثالا جيدا في هذا الصدد: فاستقلال مصرف الاحتياطي في تصريف شؤونه، واعتماد المصرف هدفا وحيدا واضحا، ثم التعاقد الشفاف بين الحكومة والمصرف، كل هذا يضفي على السياسة درجة عالية من التنبؤية.

١٠٢ - وعلى نحو مماثل، فإن الشفافية والتركيز على المدى المتوسط يتيحان للنموذج المتبع في إدارة القطاع العام في نيوزيلندا إمكانات تنبؤ متزايدة للسياسة المالية. فما يقضي به قانون المسؤولية المالية من إدارة ميزانية متوازنة خلال الدورة الاقتصادية، إلى جانب المستوى العالي من كشف المعلومات الذي يشترطه القانون، يشكلان آلية واضحة لترسيخ النتائج المالية السليمة عبر الزمن.

باء - نظام الضرائب

١٠٣ - تفرض جميع الضرائب تكاليف غير مباشرة وكبيرة على أي مجتمع، علاوة على التكاليف المباشرة للضرائب. وتنشأ هذه التكاليف غير المباشرة إلى حد كبير عن خفض الحافز إلى العمل والادخار والاستثمار نتيجة فرض الضرائب. والسؤال الرئيسي في عملية تصميم الضرائب هو كيفية تخفيض هذه التكاليف. ومن شأن نظام ضريبي مصمم تصميما سليما أن يأخذ بمعدلات ضريبية منخفضة تطبق على وعاء ضريبي

واسع، وفيما عدا الحالات التي تحول فيها تكاليف الامتثال دون إمكانية تنفيذه، فهو يتحاشى بشكل عام تطبيق معدل ضريبة مختلف على الأنشطة الاقتصادية المختلفة.

١٠٤ - ويشجع النظام الضريبي الانتقائي الاستثمارات ذات الدافع الضريبي. وهذا يناقض رفاهية المجتمع ككل، إذ أن بعض قرارات الاستثمار سوف تنفذ ليس لأنها تدر عائدا اقتصاديا مرتبعا وإنما بسبب مزاياها الضريبية، بينما تتعرض للعقاب بطريقة تعسفية في فرص الاستثمار الأخرى. كما أن من شأن نظام ضريبي جيد التصميم أن يساعد على تفادي المعدلات الضرائبية الحدية المرتفعة، لأنها تؤدي إلى خسائر مرتفعة بالنسبة إلى النشاط الاقتصادي المتروك.

١٠٥ - وبالإضافة إلى احتوائها على تصميم ضريبي سليم، يتعين تنفيذ قوانين الضرائب بواسطة الوكالة المسؤولة عن تحصيل الضرائب بطريقة فعالة ومتسقة، وإلا كانت النتائج الاقتصادية خطيرة شأنها شأن قوانين الضرائب المصممة تصميما سيئا. وسيكون إنفاذ قوانين الضرائب أسهل ما يكون في البلدان التي تتمتع بثقافة تقوم على الامتثال للقانون، لكن الحوافز التي تدفع إلى الفساد والتهرب من الضريبة ستكون أشد حين تكون معدلات الضريبة مرتفعة جدا - وهذا سبب آخر يوضح كيف أن معدلات الضريبة المنخفضة المطبقة على وعاء ضريبي واسع تعتبر استراتيجية ضريبية سليمة.

١٠٦ - ولقد كان الهيكل الضريبي في نيوزيلندا، قبل الإصلاحات الاقتصادية، ضعيفا وفقا لمقاييس بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. إذ كان يعتمد اعتمادا كبيرا على الضريبة المباشرة بدل الضريبة غير المباشرة، وتشوبه ثغرات شتى. ولا عجب من ثم أن أفضى إلى معدلات حدية مرتفعة للغاية من الضريبة المباشرة. وقد أعاق النظام الضريبي مجهود العمل كما ألحق تشوهات جسيمة بقرارات الاستثمار، وفي سياق الإصلاحات الاقتصادية، تحول توازن نظام الضريبة بدرجة أكبر تجاه الضريبة غير المباشرة، مع سد الثغرات تدريجيا، وخفض معدلات ضريبة الدخل الحدية تخفيضا ملموسا.

١٠٧ - وكان محور الإصلاحات الضريبية سعرا موحدا لضريبة القيمة المضافة فُرض على جميع السلع والخدمات بغير استثناء. ثم حلت ضريبة السلع والخدمات محل ضريبة المبيعات المتغيرة المعدل، مما أتاح تخفيض معدلات ضريبة الدخل الحدية بشكل ملموس. وقد أثبتت ضريبة السلع والخدمات أنها نموذج للإصلاح الضريبي نظرا لصعوبة تفاديها وسهولة الامتثال لها وتكافؤ أعبائها، وقد نفذت أيضا إصلاحات أخرى لتوسيع وعاء الضريبة وإزالة الثغرات في ضريبة الشركات والضريبة الشخصية. وبحلول عام ١٩٨٩، أعلنت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن نظام الضريبة في نيوزيلندا "ربما يكون أقل النظم تشوها على مستوى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي".

جيم - إصلاح سوق العمل

١٠٨ - تشكل نتائج ضعف سوق العمل، لا سيما إذا ما جاءت على شكل بطالة، إحدى أخطر المشاكل التي تواجهها اليوم حكومات عديدة. غير أن البطالة ليست مشكلة مستعصية على الحل: فعلم الاقتصاد التقليدي يدلنا على السبيل إلى مجابهتها وعلى المفاهيم المغلوطة التي يجب تجنبها. ومن الأخطاء التي تتكرر غالبا اعتبار أن سوق العمل مختلفة بصورة أساسية عن الأنواع الأخرى من الأسواق.

١٠٩ - ولا شك أن لسوق العمل خصائص مميزة، لكن أوجه الشبه بين أسواق العمل والأنواع الأخرى من الأسواق تتسم بأهمية تفوق أهمية أوجه الاختلاف بينها. فالأسباب التي من أجلها كانت الأسواق المفتوحة والتنافسية منفصلة في التيار الرئيسي لعلم الاقتصاد هي نفسها الأسباب التي تقدم حججا قوية تؤيد وجود أسواق عمل مرنة وإخضاعها لأدنى درجة من التنظيم.

١١٠ - وتستلزم سوق خدمات العمل، كأي سوق أخرى، قيام مصلحة مشتركة بين المشتري والبائع. فمشتري خدمات العمل هو صاحب العمل، والبائع هو العامل. وأفضل طريقة لتلاقي مصلحتهما المشتركة هي تعظيم إمكانية التعاون الاختياري بينهما. فكلا الطرفين يملك المعلومات ولديه الحافز على تعظيم المنافع التي يحصلان عليها في أي اتفاق بينهما.

١١١ - وفي الوقت نفسه، فإن أفضل وسيلة لتحقيق مصلحة المجتمع ككل هي ضمان التنافس بين أصحاب العمل على العمال وبين العمال على أصحاب العمل. وهذا يعظّم فرص استخدام موارد من العمل استخداما مثمرا إلى الحد الأقصى.

١١٢ - ولذلك ينبغي أن يكون المبدأ الرئيسي هو كفالة أكبر قدر ممكن من حرية التعاقد في سوق العمل. فيكون في إمكان العامل أن يختار التعاقد مباشرة مع صاحب العمل، أو أن يفوض لنقابة عمالية مهمة التفاوض. وهذا الأمر يعود إلى الأطراف المعنية. بيد أنه ينبغي للدولة ألا تقيد اعتباطيا أنواع العقود التي يجوز للعمال وأصحاب العمل إبرامها فرديا.

١١٣ - ولسوق العمل التي تتسم بدرجة عالية من حرية التعاقد فوائد كبيرة من حيث الإنتاجية، والتناسق الصناعي، وارتياح العمال في عملهم، وأكبر ميزة لتحرير سوق العمل هي نتائج ذلك التحرير بالنسبة للبطالة. فسوق العمل الحرة تقلل من البطالة غير الطوعية إلى أدنى حد ممكن.

١١٤ - وسيظل يوجد قدر من البطالة الانتقالية، المتمثلة في العمال المنتقلين من عمل إلى آخر والباحثين عن عمل، بيد أنه طالما أن اليد العاملة على درجة معقولة من الحركية، وطالما أنه توجد حرية تعاقد حقيقية، فإن العمال سريعا ما يجدون من يدفع مقابلا لجهدهم.

١١٥ - وتوجد أدلة قوية على أن أسواق العمل المرنة تؤدي في نفس الوقت إلى نمو اقتصادي أعلى وإلى نسب أدنى من البطالة، بالمقارنة بأسواق العمل الخاضعة لدرجة عالية من التنظيم. وفي اقتصادات آسيا

الشرقية بعض من أكثر أنظمة أسواق العمل مرونة في العالم، وبها في نفس الوقت نسب منخفضة من البطالة ونمو اقتصادي هائل ومستويات معيشة في ارتفاع سريع.

١١٦ - ويعتبر ما تتسم به أسواق العمل في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة من مرونة عالية، بالمقارنة بمعظم أسواق العمل في أوروبا القارية، عاملا أساسيا وراء انخفاض معدلات البطالة في هذين البلدين.

١١٧ - بيد أنه بالرغم من هذه الأمثلة، فإن أسواق العمل لا تزال خاضعة لدرجة عالية من التنظيم في بلدان عديدة. والقوانين التي يبدو أنها وضعت "لمساعدة العامل" تقيم عادة حواجز في طريق إنشاء فرص العمل. وبعض هذه القوانين، مثل قوانين الأجر الأدنى - تستبعد العمال الهامشيين من قوة العمل تلقائيا.

١١٨ - وبعض القوانين الأخرى تعطي سلطة لا داعي لها للعمال القدامى، الذين قد يستعملون سلطتهم لتهميش من هم أقل منهم مناعة من أفراد القوة العاملة. وبقاء هذه القوانين واتساع نطاقها من أهم أسباب انتشار البطالة وكونها ظاهرة شبه عالمية.

١١٩ - وحتى تاريخ قريب، كانت نيوزيلندا مثالا جيدا لقوانين العمل السيئة التوجه. ففي نيوزيلندا، كان كل عامل مشمولا بقرار وطني يحدد ما يستحقه من أجور وشروط عمل. وكان القرار محل مفاوضات سنوية بين النقابة العمالية التي ينتمي إليها العامل وممثلين عن كبار أصحاب العمل، تؤدي إلى تفاهم يلزم صاحب العمل والعامل معا. وكان الانضمام إلى النقابة العمالية إلزاميا، ولم يكن أمام العامل أن يختار بين أكثر من نقابة.

١٢٠ - ولم يكن من الصعب رؤية عيوب هذا النظام. فقد كان لكل مكان عمل سماته الخاصة، ومع ذلك فإن القرار كان يطبق على أماكن عمل مختفلة جدا. وبدلا من ترك اتخاذ القرار لمن هم في أحسن وضع يمكنهم من التوصل إلى الاتفاق بشأن الأجور وشروط العمل، أي العمال وأصحاب العمل على مستوى المؤسسة، كانت القرارات تتخذ من جانب أطراف ثالثة بعيدة عن مكان العمل. وكانت هذه العملية تجري على حساب إمكانية القيام بعدة تحسينات ممكنة في الانتاجية. وكان أصحاب العمل الجيدون مصابين بالإحباط لأنه لم يكن بمقدورهم إبرام اتفاقات جديدة تمنع الإضراب، أو تكثيف استعمال المصانع، أو وضع هياكل أجور أكثر مرونة.

١٢١ - وكانت النقابات العمالية تحتكر تمثيل العمال مما يحد من الحافز على السعي إلى خدمة مصالح أعضائها. وكان نظام هذه القرارات نوعا من الكارتل الذي يحدد الأجور، بالنسبة لأصحاب العمل وللعمال معا. أما بالنسبة لمن هم في حالة بطالة، فإن النظام لا يدافع عن مصالحهم إطلاقا: فقد كان القانون يمنعهم من عرض خدماتهم بالشروط التي يرونها مناسبة.

١٢٢ - ولذلك فإن نظام العلاقات الصناعية في نيوزيلندا كان يتسم بسلوك احتكاري من طرف "العمال القدامى" في النظام، على حساب الوافدين الجدد. وقد أدى التصادم الذي كان هذا النظام يحدثه بين أصحاب العمل والنقابات العمالية في المفاوضات إلى ثقافة "عدائية" بين أصحاب العمل والنقابات العمالية. وكثيرا ما تُنسى المصلحة الأساسية لكل من العامل وصاحب العمل.

١٢٣ - وبحلول عام ١٩٩١، وبعد ست سنوات من بداية برنامج الإصلاح الاقتصادي الواسع، ازداد إلحاح معالجة مشكلة سوق العمل. وكانت أداة الإصلاح قانون عقود العمل (١٩٩١) - وهو تشريع مختلف جذريا عن التشريع السابق. وببعض الاستثناءات، فتح ذلك التشريع عهدا جديدا من حرية التعاقد.

١٢٤ - وقانون عقود العمل هذا لا يمنع سوى القليل من أنواع العقود التي لا يجوز لأصحاب العمل والعمال إبرامها. وللعمال أن يبرموا عقودا جماعية أو فردية. وبإمكان أصحاب العمل أن يتفاوضوا بشأن مزيج من العقود الجماعية والفردية مع عمالهم. والانضمام إلى النقابات العمالية لم يعد إلزاميا. وللعامل حرية اختيار من يمثله في التفاوض مع صاحب العمل.

١٢٥ - ويعتبر الاضراب، في نظر هذا القانون، خرقا للعقد ولا يجوز إلا فيما يتصل بالتفاوض على عقد جماعي مع العمال المعنيين. وجميع أنواع الإضراب الأخرى - بما فيها إضراب التضامن - غير قانونية. وفي حين يجيز هذا القانون إبرام العقود الجماعية أو العقود الفردية، فإنه لا يفضل أحد النوعين على الآخر. فأساس هذا القانون هو الاختيار. ومسألة اختيار عقد جماعي أو عقد فردي متروكة للتفاوض بين صاحب العمل والعامل.

١٢٦ - ولا تزال توجد طبعا بعض المجالات التي لم يقطع فيها هذا القانون شوطا كافيا في اتجاه حرية التعاقد. ومن هذه المجالات الأجر القانوني الأدنى، وهو شرط لم يلغه القانون. ومن المجالات الأخرى إبقاء القانون على المؤسسات القانونية المختصة في مسائل العمل. ورغم هذه القيود الهامة فإن أداء الاقتصاد النيوزيلندي، منذ نفاذ هذا القانون، تجاوز توقعات أشد مناصريه حماسا.

١٢٧ - وبدأ التحول الاقتصادي في الفصل التالي مباشرة، وتشهد نيوزيلندا منذ ذلك الوقت نموا متواصلا. وقد يكون أثره الفعلي على التحول موضع نقاش، بيد أن القانون كان، ولا شك، العامل الرئيسي الذي جعل التحول الاقتصادي يتسبب في إنشاء فرص عمل بهذا القدر. فعندما بدأ نفاذ القانون، كانت نسبة البطالة تقارب ١١ في المائة. وانخفضت النسبة بعد ذلك بخمس سنوات إلى ٥,٩ في المائة. وفي فترة ارتفعت فيها البطالة في معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، انخفضت البطالة في نيوزيلندا انخفاضا كبيرا. وارتفع عدد فرص العمل بما يزيد على ٠٠٠ ٢٣٠ فرصة، أو قرابة ١٦ في المائة.

١٢٨ - ولم يتجسد أي من التخوفات التي أثارها القانون. فالنظام الجديد لم يؤد إلى مزيد من الاضطراب في القطاع الصناعي: إذ انخفض عدد أيام العمل المفقودة بسبب الإضراب انخفاضا حادا، كما أنه لم يؤد

إلى تخفيض معدلات الأجور. وهناك أدلة كافية على أن القانون أسفر عن تغيرات ايجابية في ثقافة العمل في نيوزيلندا. ففي عام ١٩٩٣ كشفت دراسة استقصائية أجراهـــا معهد نيوزيلندا للبحوث الاقتصادية أن ٤٧ في المائة من القائمين بالأعمال التجارية يعتقدون أن القانون حسن إنتاجية العامل في مؤسساتهم؛ وأن ٦٣ في المائة منهم يعتقدون أن القانون زاد من مرونة العمليات؛ وأن ٢٩ في المائة منهم يعتقدون أنه زاد من تدريب الموظفين، في حين أن ٣٧ منهم يعتقدون أنه حسن نوعية الإدارة. وأدت دراسات استقصائية أخرى إلى نتائج مماثلة.

١٢٩ - أما بالنسبة للعمال، فقد كشفت دراسة استقصائية أجريت في السنة الماضية أن ما يزيد على ٧٥ في المائة من العمال راضون عن شروط عملهم وظروفه، وعن أصحاب العمل وعن العمل نفسه. وقد حدث تحول كبير خلال هذه الفترة في اتجاه إبرام العقود الفردية بدلا من العقود الجماعية. وانخفضت كثيرا نسبة الانضمام إلى النقابات العمالية، بيد أن النقابات العمالية لم تختف تماما من الساحة الصناعية. وعليها الآن أن تكسب أعضاءها بتقديم خدمات لهم، مثلها مثل أية منظمات طوعية أخرى.

١٣٠ - وإجمالا، أثبتت النتائج الاقتصادية التي أسفر عنها قانون عقود العمل صحة النظرية الاقتصادية التقليدية، وأثبتت أن إصلاح سوق العمل إصلاحا جيدا ليس ممكنا فقط بل إنه يمكن أيضا أن يكون مستداما من الناحية السياسية.

دال - أسواق رأس المال

١٣١ - تساهم أسواق رأس المال الحرة والتي لا تخضع لقيود تنظيمية صارمة في تعزيز التنمية الاقتصادية إذ تسمح بتخصيص رأس المال لأوجه استخدامه الأكثر فعالية، وتعتبر السرعة التي تم بها تحرير الأسواق المالية في المراحل الأولى من برنامج الإصلاح إحدى السمات الخاصة للإصلاحات في نيوزيلندا. فقد ألغيت جميع الضوابط المفروضة على أسعار الفائدة على نحو يكاد يكون فوريا، كما رفعت جميع الضوابط المفروضة على عملية الصرف. وتم العدول عن نظام نسب الاحتياطي الى الأرصدة المطبق على المؤسسات المالية.

١٣٢ - وباتت بعد ذلك السياسة النقدية تطبق عن طريق التحكم في مستوى السيولة الأساسية في النظام المالي كله بدلا من فرض ضوابط مباشرة على كل مصرف. وألغي أي تمييز قانوني بين المصارف والمؤسسات غير المصرفية. وأصبحت المصارف لا تفيد في أية ضمانات حكومية إلا أنها تخضع للإشراف الحكيم الذي يقوم به مصرف الاحتياطي ولقيود تنظمية غير صارمة.

١٣٣ - وفي آذار/مارس ١٩٩٥، تم تعويم دولار نيوزيلندا. ومنذ ذلك الحين يقوم مصرف الاحتياطي بتعويم "نزيه" للعملة: إذ لم يتم شراء العملة أو بيعها في سوق العملات بهدف التأثير بصورة مباشرة في قيمة دولار نيوزيلندا. ومع أن مصرف الاحتياطي يهتم بسعر الصرف الذي يعتبر من الآليات الهامة لتنفيذ السياسة

النقدية، فليس هناك أي هدف محدد لأسعار الصرف. ويقوم مصرف الاحتياطي برصد مجموعة من المؤشرات عند تقييم السياسة النقدية التي يعتبر سعر الصرف أحد مؤشراتها.

١٣٤ - وكان هناك مبرران أساسيان لتعويم العملة فقد ساعد ذلك في تعزيز السياسة النقدية حيث تم تمكين السلطات من التحكم في القاعدة النقدية على نحو أفضل مما هو ممكن في إطار نظام سعر الصرف الثابت. وعلاوة على ذلك، كانت هناك أسباب نظرية سليمة تبرر تحرير سعر الصرف لتمكينه من الاستجابة للتغيرات التي تنطوي عليها عملية العرض والطلب، شأنه في ذلك شأن أي سعر من أسعار الاقتصاد.

١٣٥ - ويمثل سعر الصرف، على غرار الأسعار الأخرى، آلية تدل المشتركين في الاقتصاد على الاتجاهات الرئيسية ويكون لسعر الصرف العائم، على الأقل في إطار سياسة متوازنة، دور خاص يؤديه لتحقيق التخصيص الفعال للموارد.

١٣٦ - ومما لا شك فيه أن نيوزيلندا نجحت في تحقيق استقلال سياستها النقدية عن طريق تعويم سعر الصرف. أما مسألة ما إذا كان تعويم سعر الصرف قد ساعد في عملية تخصيص الموارد عموما في السنوات الأولى من عملية الإصلاح فهي مسألة قابلة للجدل على الأقل. ويعزى ذلك الى الاختلالات الكامنة في أجزاء أخرى من برنامج الإصلاح، وبخاصة حالات العجز المالي الكبيرة التي استمرت لعدة سنوات. وكثيرا ما كانت حالات العجز هذه تفرض ضغوطا تؤدي الى رفع سعر الصرف الحقيقي بما يسيء الى قطاع الصادرات.

١٣٧ - وقد كانت نيوزيلندا على مر تاريخها كله تقريبا تأخذ بنظام حر نسبيا يحكم تدفقات الاستثمار المباشر إليها. إلا أنها أصبحت بفضل الإصلاحات الاقتصادية تستقطب الاستثمار الأجنبي أكثر من ذي قبل. ففي الفترة بين عامي ١٩٨٩ و ١٩٩٤، زاد حجم الاستثمار الأجنبي المباشر الى ثلاثة أضعافه حتى أصبح يمثل ربع الناتج المحلي الإجمالي تقريبا. وقد أصبحت حاليا جهات أجنبية تملك نسبة مئوية عالية من الشركات الرئيسية في نيوزيلندا.

١٣٨ - وتشجع الحكومة الاستثمار الأجنبي المباشر إذ تعتبره من الوسائل الأساسية التي تمكنها من الحصول على التكنولوجيا الجديدة والمهارات ومن إقامة شبكات اتصال فيما بين الأسواق. وكان الاستثمار يتدفق الى البلد قبل الانفراج الاقتصادي الشامل الذي حدث في عام ١٩٩١ بوقت طويل. وهذا يمثل دليلا واضحا على أن إطار السياسات الجديدة الذي كان يتم وضعه قد استقطب هذا الاستثمار. كما أصبح للمستثمرين الأجانب وجود كبير في سوق السندات في نيوزيلندا: فقد ارتفعت النسبة المئوية لحملة السندات من غير المقيمين من ٨ في المائة في كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨ الى ٦٢ في المائة في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦.

١٣٩ - وما يمكن للبلدان التي تريد الحصول على رؤوس أموال أن تستخلصه من تجربة نيوزيلندا هو أن استقطاب الاستثمار الأجنبي يتطلب إيجاد نظام من السياسات السليمة، أما بالنسبة للبلدان النامية، فإن نسبة رأس المال الذي يتم الحصول عليه من المنظمات المانحة لا تتعدى ١٠ في المائة، بينما يوفر الاستثمار الخاص القسط الأكبر من رأس المال. فسوق رأس المال العالمية هي حقيقة واقعة، وتمثل نوعية مجموعة السياسات المتبعة في بلد ما عاملا أساسيا في استقطاب هذا النوع من الاستثمار.

١٤٠ - وقد يكون من المفيد للبلدان النامية أن تقر بالحاجة الى تحقيق درجة أكبر من الانفتاح. وتعتبر الشفافية أمرا أساسيا لحسن سير عمليات سوق رأس المال. وقد دافع لورنس سومرس بقوة عن أهمية الشفافية في سياق مناقشة الدروس المستخلصة من الأزمة المالية في المكسيك.

إن الإفشاء التام يستقطب رأس المال، إذ أنه يساعد في طمأنة مجتمع المستثمرين. وعلاوة على ذلك، فهو يعزز الانضباط في الأسواق، مما يجعل استجابة المحللين في القطاع الخاص والمؤسسات العامة أكثر سرعة عندما تلوح المشاكل في الأفق. ومما يتسم بأهمية أكبر أن الالتزام بالإفشاء يسمح بالتصدي لميل صانعي السياسات الى الاعتقاد بأنه يمكنهم بطريقة ما التهرب من مواجهة المشاكل والاستعاضة عن ذلك بتوفير تقارير معدة ببراعة.

مجلة الإيكونوميست، ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦

هاء - المساعدة المقدمة الى قطاع الصناعة

١٤١ - قد تكون الحكومات عاجزة عن توليد الثروات إلا أنها قادرة على إيجاد بيئة مؤاتية لتوليد الثروات في القطاع الخاص. وقد أوردت هذه الورقة وصفا للعديد من عناصر البيئة المؤاتية لمباشرة الأعمال الحرة: إطار قانوني سليم، وأسعار ثابتة، وسياسة مالية لا تضر باستثمارات القطاع الخاص، وقطاع حكومي لا يفرض أسعارا باهظة على القطاع الخاص وسوق عمل تتسم بالمرونة، وأسواق لرأس المال مفتوحة، واقتصاد يقوم على المنافسة ولا يخضع لقيود تنظيمية.

١٤٢ - أما المحاولات الأخرى الرامية الى "مساعدة" القائمين بالأعمال الحرة بصورة أكثر مباشرة، فتحمل في طياتها بذور فشلها. ويساء دائما تقريبا فهم المساعدة المقدمة الى قطاع الصناعة في شكل إعانات وامتيازات ضريبية تفيد منها صناعات محددة. ومع أن هذه المساعدة تشجع الاستثمارات التي لولاها ما تمت هذه الاستثمارات فإن هذه التدابير تترتب عليها ماليا زيادة في أسعار الفائدة أو الضرائب، مما يحول دون القيام باستثمارات أخرى تكون مؤاتية بدرجة أكبر.

١٤٣ - ولا يكون هذا النوع من المساعدة إيجابيا بالنسبة للاقتصاد إلا إذا كانت الحكومة باستمرار أصوب من القطاع الخاص في اختيار الاستثمارات إلا أنه لا يوجد ما يدعو الى الاعتقاد بأن ما يتوافر لدى

الحكومة من المعلومات هو أفضل مما لدى القطاع الخاص، بل إن كل شيء يدل على أن ما يتوافر لديها قد يكون أقل جودة. وعلاوة على ذلك، فإن حوافز الحكومة هي بالتأكيد دون حوافز القطاع الخاص.

١٤٤ - وما يصعب تبريره أكثر من ذلك هو المساعدة المقدمة الى قطاع الصناعة في شكل تعريفات أو غيرها من الضوابط المفروضة على الواردات. إذ أن هذه السياسات تبدد قسطا من الأرباح التي قد يجنيها البلد من خلال التجارة الدولية. فالحماية من الواردات تشجع قيام صناعات تتنافس مع الواردات بدون كفاءة بينما يحمل قطاع التصدير تكاليف باهظة. ويترتب على هذه الحماية توجيه الموارد الى أنشطة لا يكون للبلد فيها أي ميزة نسبية على حساب أنشطة يكون لها فيها هذه الميزة. ومن الواضح أن هذا يقلل الرفاه الاقتصادي العام.

١٤٥ - وتمشيا مع هذا النهج في التفكير، قلصت نيوزيلندا الى حد كبير خلال السنوات الأخيرة حجم المساعدة المقدمة الى قطاع الصناعة وحجم الحماية من الواردات. إلا أنه لا يزال هناك مجال لمزيد من التقليص.

واو - السرعة والتسلسل

١٤٦ - يتسم عامل السرعة بالأهمية عند الاضطلاع بالإصلاح الهيكلي. ولا يوجد أي دليل على أن الإبطاء في عملية الإصلاح يعود بأي فائدة. ففي أوروبا الشرقية مثلا، حققت البلدان التي مضت قدما في عملية الإصلاح، كمجموعة، نتائج أكبر بكثير مما حققته البلدان التي ترددت في إجراء الإصلاحات.

١٤٧ - إلا أن معظم برامج الإصلاح تنفذ على مراحل لأسباب سياسية وأسباب أخرى، ومن الواضح أنه يمكن تنفيذ عملية الإصلاح وفقا لعدة نهج من التسلسل، بعضها أفضل من بعض. وفي نيوزيلندا، لم يكن النهج الذي اتبع هو أفضل نهج ممكن. وقد اتفقت الآراء عموما على إمكانية إيجاز التسلسل الأمثل لمراحل عملية الإصلاح على النحو التالي:

(أ) ينبغي، إذا أمكن، تحقيق الاستقرار على صعيد الاقتصاد الكلي في المراحل الأولى. وينبغي أن تسارع الحكومة الى الحد من العجز المالي، وإن لم يتحقق ذلك، فإن السياسة غير السليمة على صعيد الاقتصاد الكلي ستهدد المكاسب المحققة من خلال الإصلاحات على صعيد الاقتصاد الجزئي؛

(ب) ينبغي، قدر الإمكان، رفع القيود التنظيمية عن الأسواق المحلية - أسواق السلع وسوق العمل على حد سواء - حالما يتم تقليص الحماية على الحدود، إذ أن ذلك يهيئ للصناعات التي تتنافس مع الواردات أفضل بيئة تساعد على تعزيز القدرة على التنافس محليا قبل التنافس على الصعيد الدولي؛

(ج) ينبغي ألا ترفع القيود التنظيمية عن الأسواق المالية إلا بعد أن يكون قد تم إحراز تقدم كبير في تحرير أسواق السلع وسوق العمل. وتم الحد من العجز المالي. وهذا التحذير ينطبق بصورة خاصة على سوق العملات، إذ أن تحقيق انفتاح سوق العملات قبل الأوان قد يفرض ضغوطا تؤدي الى رفع سعر الصرف الحقيقي؛

(د) يكون تحقيق المنافع أسرع كلما كان برنامج الإصلاح أوسع نطاقا وكان التعريف به أوضح.

١٤٨ - وكان تسلسل الإصلاحات في نيوزيلندا تقريبا كما يلي:

(أ) كان تحرير الأسواق المالية فوريا؛

(ب) نفذت عملية تحرير أسواق السلع على مراحل، وتم ذلك أساسا بعد تحرير الأسواق المالية؛

(ج) نفذت الإصلاحات في القطاع الحكومي على مراحل، إلا أن تصحيح الاختلالات المالية لم يتم في النهاية إلا في وقت متأخر من برنامج الإصلاح؛

(د) جاء تحرير سوق العمل متأخرا. وبالتالي كان هناك خطآن أساسيان في التسلسل هما:

(أ) أن الحد من العجز الحكومي لم يتم إلا بعد فترة طويلة من رفع القيود التنظيمية عن الأسواق المالية (وبخاصة سوق العملات)، مما أدى الى فرض ضغوط مفرطة على قطاعات الاقتصاد الضعيفة؛

(ب) أن الفشل في تحرير سوق العمل في وقت مبكر من برنامج الإصلاح أدى الى تقويض زخم عملية اكتساب القدرة على المنافسة على الصعيد الدولي، كما أدى الى زيادة نسبة البطالة بصورة مفرطة خلال الفترة الانتقالية. وكان هناك خطأ ثالث هو أن إصلاحات سوق السلع لم تتم بنفس السرعة حيث أن تقليص المساعدة المقدمة الى المصدرين كان أسرع من تقليص الحماية من الواردات. وقد أدى ذلك الى فرض ضغوط إضافية على قطاع التصدير لفترة من الزمن.

١٤٩ - ومما لا شك فيه أن هذه الأخطاء في التسلسل رفعت تكاليف التكيف مع الإصلاحات في نيوزيلندا. ولربما كان الخطأ الأكبر والوحيد هو الإبطاء في تنفيذ إصلاحات سوق العمل، وهو خطأ ترتبت عليه تكاليف باهظة بالنسبة للعمالة.

سادسا - الاستنتاجات

١٥٠ - تحدث الأمين العام عن إقامة شراكة جديدة بين الحكومة والقطاع الخاص. ويمكن الآن، بالاستناد الى الحجج الواردة في هذه الورقة، إيجاز الطريقة التي ينبغي أن تتم بها هذه الشراكة. فمن جهة، يجب أن توفر الحكومة إطارا من السياسات المتسقة والشفافة التي يمكن التنبؤ بها والتي تتسم بالمصداقية. وينبغي ألا تحاول الحكومة الاضطلاع بمهام تكون من اختصاص القطاع الخاص، بل ينبغي أن تهيئ المناخ العام اللازم لازدهار الأسواق.

١٥١ - أما الشركاء من القطاع الخاص، فيتعين عليهم، من جهتهم، أن يكونوا على استعداد لقيادة عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالاستثمار وأن يعتمدوا على مهاراتهم ومواردهم لزيادة الانتاجية بدلا من التعويل على أنظمة حكومية توفر لهم الامتيازات بينما ترفع التكاليف التي يتكبدها الآخرون. ويجب أن يحترم الشركاء من القطاع الخاص القواعد القانونية للأسواق التنافسية وأن يعملوا ضمن الحدود التي يصفها القانون.

١٥٢ - ومجموعة السياسات التي تحقق هذه الشراكة بدرجة عالية من الفعالية هي كما يلي:

(أ) سياسة نقدية تهدف الى تحقيق استقرار الأسعار، وآلية مؤسسية - على غرار قانون مصرف الاحتياطي النيوزيلندي - تثبت فعليا استقرار الأسعار في الإطار الاقتصادي؛

(ب) سياسة مالية لا تسعى إيجابيا الى مواجهة آثار الدورة الاقتصادية بل تهدف الى إيجاد ميزانيات متوازنة على مدى هذه الدورة. ترافقها، على وجه التفضيل، آلية مؤسسية مثل قانون نيوزيلندا للمسؤولية المالية كوسيلة لترسيخ السلوك المالي الجيد؛

(ج) قطاع حكومي لا يضطلع إلا بالوظائف التي لا يكون بإمكان القطاع الخاص الاضطلاع بها بفعالية أكبر، على أن يقوم بذلك على نحو يتسم بالشفافية وأن يكون قابلا للمساءلة بقدر الإمكان. إذ أن الأعمال التجارية هي من اختصاص القطاع الخاص؛

(د) نظام ضريبي تطبق فيه المعدلات الضريبية المنخفضة على قاعدة واسعة من دافعي الضرائب؛

(هـ) أسواق مفتوحة وتنافسية لا تخضع لأي ضوابط سعرية أو لأي قوة احتكارية يمنحها القانون؛

(و) إزالة الحواجز التجارية. وإذا اعتبرت الحماية من الواردات أمرا ضروريا، فيكون من الأفضل عموما فرض تعريفات بدلا من فرض ضوابط كمية. وينبغي أن تكون أسعار التعريفات متساوية بقدر الإمكان للتقليل من حالات التشويه؛

(ز) أسواق لرأس المال مفتوحة وتنافسية لا تخضع لقيود تنظيمية صارمة، بما في ذلك نظام يستقطب الاستثمار من الخارج ويرحب برأس المال الأجنبي؛

(ح) إيجاد سوق عمل يتمتع فيها صاحب العمل والعامل بالحرية التعاقدية التامة (كما تتوافر فيها حرية تكوين الجمعيات طوعيا)؛

(ط) وأهم ما في الأمر وجود قوانين واضحة ومتسقة يكون الشركاء في الاقتصاد على ثقة من إمكانية الاحتجاج بها في المحاكم. ويعتبر وجود حقوق ملكية راسخة وسلطة قضائية مستقلة لا يشوبها الفساد من العناصر الحيوية للجهاز الذي لا بد من إيجاده لدعم الأسواق.

١٥٣ - ولا توجد وصفة سهلة لتحقيق النجاح الاقتصادي، إلا أن الدروس المستخلصة على الصعيد العالمي، سواء من النجاح المدهش الذي حققته اقتصادات شرق آسيا أو الإصلاحات الجذرية الحاصلة في نيوزيلندا، تظل هي نفسها. وأهم متطلبات النجاح هو توافر الأسس الاقتصادية مثل إدارة الاقتصاد الكلي على نحو يتسم بالاستقرار والاستثمار في العنصر البشري وفتح الأسواق وجعل الأسعار تعكس الندرة الاقتصادية.

١٥٤ - وبالنسبة لمعظم البلدان، قد يتطلب تنفيذ هذه المجموعة من السياسات عملية تكييف هامة للطريقة التي تنظر بها الحكومة الى دورها - عملية تحول دور الحكومة من جهة تمارس السيطرة الى جهة توفر الإطار الذي يمكن أن تعمل فيه الأسواق. ومع ذلك فإن الدرس المستخلص من تجربة نيوزيلندا وبلدان أخرى هو أن التحول ممكن وأن منافعه الاقتصادية والاجتماعية تفوق الى حد كبير تكاليف عملية التحول. والمطلوب فقط هو الإرادة السياسية.

- - - - -