

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية
لشرق آسيا

مسح
للتطورات الاقتصادية والاجتماعية
في منطقة إسكوا

إسكوا
العربية السورية



الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/ESCWA/ED/2002/8/Add.1
18 September 2002
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

مسح
للتطورات الاقتصادية والاجتماعية
في منطقة إسكوا
٢٠٠١-٢٠٠٢

الجزء الثاني
إصلاح المؤسسات الاقتصادية في بلدان إسكوا
مع دراستي حالة لمصر والجمهورية العربية السورية



الأمم المتحدة
نيويورك، ٢٠٠٣

لا تتطوي التسميات المستخدمة في هذا المسح، ولا طريقة عرض المادة التي يتضمنها، على الإعراب عن أي رأي كان من جانب الأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو أي إقليم أو أية مدينة أو أية منطقة، أو أية سلطة من سلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

ولا يعني ذكر أسماء شركات أو منتجات تجارية ان الأمم المتحدة تدعمها.

وقد تم التحقق من المراجع كلما أمكن.

وتتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام باللغة الإنكليزية؛ ويقصد بذكر أي من هذه الرموز الإشارة إلى وثيقة من وثائق الأمم المتحدة.

ويقصد بالدولار، في هذا المسح، دولار الولايات المتحدة.

E/ESCWA/ED/2002/8/Add.1
ISBN. 92-1-628024-7

مطبوعات الأمم المتحدة
Sales No. A.03.II.L.1

03-0257

تصدير (*)

هذه الدراسة هي من إعداد اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (إسكوا)، وهي تمثل أحد الأنشطة المنجزة في إطار برنامج عمل إدارة قضايا التنمية الاقتصادية وسياساتها لـ فترة السنتين ٢٠٠١-٢٠٠٢.

وأثناء إعداد هذه الدراسة، استعانت إسكوا بالسيد أشرف شمس الدين بالنسبة لدراسة حالة مصر، وبالسيد فؤاد السيد بالنسبة لدراسة حالة الجمهورية العربية السورية، فلهما جزيل شكرنا على مساهمتهما القيمتين.

(*) تعذر الحصول، أحياناً، على التسميات الأصلية العربية، فترجمت التسميات الإنكليزية حسب الاقتضاء.

المحتويات

الصفحة

ج	تصدير
ز	ملخص تنفيذي
١	مقدمة
٢	أولاً- المؤسسات: تعريفها ومفهومها وأنواعها وأهدافها
٢	ألف- تعريف
٢	باء- أنواع المؤسسات
٣	جيم- أهداف المؤسسات
٥	ثانياً- دور المؤسسات في النمو الاقتصادي
٧	ألف- حقوق الملكية
٧	باء- تنفيذ العقود
١٣	جيم- الإدارة السليمة للشركات
١٤	دال- قوانين المنافسة وأنظمتها
٢٠	هاء- الفساد
٢٤	ثالثاً- دراسة حالة: مصر
٢٧	ألف- مقدمة
٢٧	باء- الإصلاح المؤسسي في مصر
٢٧	جيم- أثر الاستثمار والنمو
٣٨	دال- العراقيل التي تواجه برنامج الإصلاح
٤٣	رابعاً- دراسة حالة: الجمهورية العربية السورية
٤٧	ألف- مقدمة
٤٧	باء- الإصلاح المؤسسي في الجمهورية العربية السورية
٤٧	جيم- الآثار المترتبة على الاستثمار والنمو
٥٤	دال- العراقيل التي تواجه برنامج الإصلاح
٥٥	خامساً- توصيات السياسة العامة
٥٧	ألف- مصر
٥٧	باء- الجمهورية العربية السورية
٥٨	المراجع
٥٩	

ملخص تنفيذي

تقتصر نظريتنا النمو الاقتصادي الكلاسيكية والنيوكلاسيكية، كليهما، عن إعطاء تفسير واف للسبب الذي جعل بلداناً نامية عديدة، منها بلدان إسكوا، تفشل في تحقيق نمو اقتصادي سريع^(١).

وقد حدا ذلك بالاقتصاديين إلى التقدم بنظرية مؤسسية جديدة لتعليل بطء النمو الاقتصادي.

وفي حين تعزو النظرية الاقتصادية النيوكلاسيكية النمو والتنمية الاقتصاديين إلى عوامل الإنتاج وحدها، مهمة دور الإطار المؤسسي، تذهب النظرية المؤسسية الجديدة إلى أن المؤسسات الاقتصادية هي شرط أساسي للنمو والتنمية الاقتصاديين ولا بد لها من التركيز على القضايا الأربع التالية:

(أ) حماية حقوق الملكية، وبالتالي تشجيع الاستثمارات الطويلة الأجل في القطاع الخاص؛ وتعزيز تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر، الذي يزيد الإنتاجية وقدرة المنافسة والصادرات؛ ودعم صورة الدولة من خلال التزامها بضمان الملكية الخاصة؛

(ب) احترام وتنفيذ قوانين العقود، وبينها القوانين التي توقعها الدولة، وبالتالي تشجيع القطاع الخاص فيما يتصل بقرارات الاستثمار؛ وتأمين بيئة ملائمة، ضمن السوق، لصفقات الأعمال التجارية ولتبادل الممتلكات؛ ودعم مصداقية السياسات الاقتصادية التي تتبعها الدولة من خلال دورها في صياغة وتنفيذ عقود واضحة وشفافة؛

(ج) انتهاج حكم سليم في مجال الشركات من أجل وضع قواعد تحكم العلاقة بين المستثمرين وإدارات هذه الشركات، توجهاً لحماية حقوق المستثمرين الصغار خصوصاً، وتحكم أيضاً عمليات الشركات الخاصة بغية منع الفساد؛

(د) إصدار قوانين بشأن المنافسة تستهدف تعزيز القدرة التنافسية للمنتجات المحلية في الأسواق الداخلية والدولية، وبالتالي تعزيز الفعالية، وتخفيض الأسعار، وتحسين النوعية، وتشجيع تخصيص الفعال للموارد بواسطة منع الاحتكارات.

وتختلف المؤسسات فيما بينها تبعاً للاستراتيجية التي تسعى إلى تنفيذها. فالبيئة المؤسسية التي تعزز الاقتصاد الموجه لا يمكن أن تخدم اقتصاد السوق. كما أن مجموعة المؤسسات الملائمة لبلد ما يمكن أن تظهر غير فعالة أو غير وافية بالغرض في بلد آخر يختلف عن الأول في النمو الاجتماعي-الاقتصادي والتوجه الثقافي والمستوى التكنولوجي. وتحصل التغيرات المؤسسية نتيجة لتغيرات السياسة الاقتصادية والتحول الاجتماعي و/أو التقدم التكنولوجي. وتقتضي السياسة الاقتصادية التي تعزز التحرير والانفتاح مجموعة مؤسسات تدعم اقتصاد السوق وتشجع المنافسة. ويمثل ذلك أن البيئة المؤسسية التي تعزز تساوي الفرص واللامركزية هي من سمات البلدان التي ترتفع فيها معدلات تحصيل العلم، وتوجد لديها منظمات غير حكومية نشطة، وتشارك فيها المرأة مشاركة تامة في مكان العمل. وضمن سياق التطور التكنولوجي،

(١) M.N. Baily, *The Importance of Institutions in Long Term Growth*, Center on Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS Center), Working Paper No. 135, September 1994.

يستلزم التقدم في مجالات العلم والتكنولوجيا والابتكار تشكيل مؤسسات تحمي حقوق الملكية، وخصوصاً حقوق الملكية الفكرية.

والتغير المؤسسي تراكمي إجمالاً، ولا بد له من الاستجابة للتطور الطبيعي للمجتمع. وفي البلدان النامية، حققت المؤسسات، في تطورها، تقدماً تدريجياً خلال عدة قرون. لكن معدل التغير المؤسسي يقاس بالعقود في البلدان النامية وفي البلدان التي تعاني من الحروب الأهلية والثورات. وفي حالات عديدة، يوجد هذا التطور السريع نسبياً حالة تنافر بين المؤسسات المستوردة من البلدان المتقدمة النمو، من جهة، والمؤسسات غير الرسمية التي تتجلى فيها القواعد الاجتماعية والمعتقدات الثقافية المحلية.

وفي منطقة إسكوا، كان الإصلاح المؤسسي، خلال العقد الماضي، بطيئاً ومحدوداً ومركّزاً على تثبيت سياسات الاقتصاد الكلي. ولكن في بلدان مثل الأردن والجمهورية العربية السورية ومصر واليمن، أحرز تقدم في إصلاح البيئة المؤسسية. وهذا المسح يعتمد على تجربة اثنتين من دول إسكوا هما جمهورية مصر العربية والجمهورية العربية السورية وقد اختير هذان البلدان لمقارنة أثر الإصلاحات المؤسسية في بلد نفذ برنامجاً للإصلاح الاقتصادي والمؤسسي، كما هي الحال في مصر، وفي بلد لم يجد إلا إصلاحاً محدوداً في مجال المؤسسات وإصلاحاً تدريجياً في مجال السياسة الاقتصادية، كما هي الحال في الجمهورية العربية السورية.

ففي مصر، صيغ إطار مؤسسي وافٍ وفعال يندرج ضمن الإصلاحات الاقتصادية العامة. وقد حققت أهداف رئيسية في عدد من المجالات تشمل قوانين وأنظمة الاستثمار؛ والخصخصة والمؤسسات المملوكة للدولة؛ واللامركزية؛ ومؤسسات أسواق الأسهم، وضمن ذلك إصلاح التحكيم التجاري؛ والمؤسسات المصرفية، مع إصدار قوانين جديدة بشأن العملات الأجنبية وأسواق رؤوس الأموال؛ والحكم السليم في مجال المؤسسات التجارية من خلال إصدار قانون للشركات.

لكن إنشاء المؤسسات الجديدة للسوق، التي يؤسسها القطاع الخاص، بطيء نسبياً في مصر، ويلزم تحقيق المزيد من التقدم في هذا الشأن، وخصوصاً في مجالي قانون العقود والمنافسة اللذين يتسمان بأهمية جوهرية بالنسبة إلى بناء الاقتصاد السوقي. ومع أن الحكومة صاغت مشروع قانون بشأن المنافسة، سيقره مجلس الأمة، لا تزال هذه المعوقات تعرقل مشاركة القطاع الخاص، وخصوصاً فيما يتعلق باجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر. وتدعو الحاجة، في مصر كما في بلدان نامية عديدة أخرى، إلى صوغ وتنفيذ قوانين وأنظمة تفي بالغرض المنشود وإلى إنشاء آليات إنفاذ فعالة.

أما في الجمهورية العربية السورية فالإصلاح الاقتصادي بطيء ويقوم على أساس كل حالة على حدة. وتهدف استراتيجية هذا الإصلاح إلى تعزيز الفعالية وليس إلى نقل الملكية. ولذلك تختلف تجربة الإصلاح في هذا البلد عنها في بلدان نامية كثيرة، منها بلدان إسكوا التي تضع الخصخصة في مركز الصدارة من الإصلاح الاقتصادي. ويضاف إلى ذلك أنه، خلافاً لما يجري في الكثير من البلدان النامية، ينفذ الإصلاح تدريجياً، وقد جرت صياغته محلياً دون مشاركة من البنك الدولي أو صندوق النقد الدولي.

وحكومة الجمهورية العربية السورية لا تعتبر الخصخصة هدفاً رئيسياً في الإصلاح الذي ترعاه. بل إن هدفها هو توسيع دور شركات القطاع العام وزيادة فعالية هذه الشركات. وخلال الأعوام القليلة الماضية،

ركز الإصلاح المؤسسي على إصدار قوانين جديدة بشأن الاستثمار والمصارف والتجارة الخارجية، وهو يقوم على التعاون والتكامل بين القطاعين العام والخاص ضمن بيئة أكثر تنافسية.

لكن هناك حاجة إلى إصلاح القطاع العام الذي يجب ان يركز على الشفافية والمساءلة، ويجب كذلك تعريض عمليات الشركات المملوكة للدولة لمزيد من المنافسة في السوق.

وأخيراً، تنسم الحاجة إلى المؤسسات بأنها عالمية، لكن المؤسسات التي تُستخدم تختلف، بين البلد والبلد. بل إنها يمكن ان تختلف، ضمن البلد نفسه، بين مرحلة وأخرى من النمو الاقتصادي والاجتماعي. والإصلاح المؤسسي ليس غاية بذاته، بل يقصد له ان يضمن الاشتغال السلس والفعال للاستراتيجيات الاقتصادية والسياسية. فهو يمثل احتياجاً وليس مجرد هدف. وعدم وجود المؤسسات يفضي إلى الفوضى والاضطراب والتخبط.

مقدمة

الهدف الرئيسي من هذه الدراسة هو تحليل المؤسسات الاقتصادية ودرس دورها في تحويل اقتصادات البلدان النامية. ويشمل التحليل إجراء استعراض لتعاريف هذه المؤسسات ومفاهيمها وأنواعها وأهدافها. وضمن هذا السياق، يجري تناول عدد من القضايا المرتبطة بالموضوع ويمعن النظر فيها، وبينها حقوق الملكية، وقوانين العقود، وقوانين المنافسة، والإدارة السليمة للشركات، وأثر الفساد على الإصلاح المؤسسي.

والهدف النهائي للمؤسسات الاقتصادية هو تعزيز النمو والتنمية الاقتصاديين، اللذين فشل الاقتصاد الموجه في ان يحققهما على نحو واف لصالح البلدان النامية. وهذا الأمر يتطلب من هذه المؤسسات مشاركة نشطة على الجبهات التالية:

(أ) دعم اقتصاد السوق؛ (ب) تعزيز المنافسة؛ (ج) تخفيض تكاليف الصفقات؛ (د) حماية حقوق الملكية؛ (هـ) تنفيذ العقود؛ (و) تأمين المعلومات التي ترمي إلى تعزيز الشفافية؛ (ز) تشجيع مشاركة القطاع الخاص.

ويتوقف نجاح الإصلاح المؤسسي على عدة عوامل اجتماعية-اقتصادية منها حالة التنمية البشرية، والتقدم التكنولوجي، والتوجه الثقافي، وحالة التنمية الاقتصادية. وثمة، علاوة على ذلك، رابط وثيق بين المؤسسات الرسمية وغير الرسمية. ومن اجتماع الفئتين يتشكل الإطار المؤسسي. وأثر المؤسسات غير الرسمية ضخم لأنه يشمل القواعد الاجتماعية للمجتمع، التي تتراكم خلال حقبة طويلة، ولأنه أطوع للتغيير. وهذه المؤسسات مهمة في المجتمع الريفي، ولاسيما في البلدان النامية. والتضارب بين المؤسسات الرسمية والمؤسسات غير الرسمية يمكن ان يوجد عقبات تعترض الإصلاح المؤسسي في البلدان النامية لأنه يمكن أن يوجد مقاومة لتغيير القواعد والأنظمة غير الرسمية.

وفي منطقة إسكوا، تتلأ الإصلاحات المؤسسية، ويعزى ذلك، خصوصاً، إلى تباطؤ الإصلاح الاقتصادي وتنفيذه المتدرج. وليس هناك إلا ثلاثة من أعضاء إسكوا نفذوا برامج للإصلاح الاقتصادي بالتعاون والتشاور مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. وهؤلاء الأعضاء الثلاثة هم الأردن ومصر واليمن. أما بقية الأعضاء فينفذون إصلاحاتهم بالتدرج وبطريقة محدودة نسبياً. وفوق ذلك، وكإشارة واضحة إلى بطء وتيرة الإصلاح المؤسسي، لم يعتمد أي من أعضاء إسكوا قانوناً بشأن المنافسة. ومع ان الأردن ومصر صاغاً مشروع قانونين في هذا الصدد، لم تعتمد السلطان التشريعتان في هذين البلدين إلى إصدارهما بصفة قانونين. وإضافة إلى ذلك، لم تصلح حتى الآن قوانين العقود، التي وضعت قبل فترة العولمة، بحيث تصبح انصب لخدمة البيئة الاقتصادية العالمية الحالية.

وتتكون هذه الدراسة من الفصول الخمسة التالية: الفصل الأول، الذي يتناول تعاريف المؤسسات ومفاهيمها وأنواعها وأهدافها؛ والفصل الثاني، الذي يحلل المؤسسات التي لها أثر مباشر على الاقتصاد السوقي والتي تشكل أسساً يستند إليها الإصلاح الاقتصادي في البلدان النامية؛ والفصلين الثالث والرابع، اللذين يتناولان دراستي حالة بشأن مصر والجمهورية العربية السورية؛ والفصل الخامس، الذي يعرض مجموعة من توصيات السياسة العامة تتعلق بالإصلاح المؤسسي والاقتصادي.

أولاً - المؤسسات: تعريفها ومفهومها وأنواعها وأهدافها

ألف - تعريف

للمؤسسات عدة تعاريف. ف د. نورث يعرفها بأنها "قواعد اللعبة في أي مجتمع"^(٢). وهي تمثل، إضافة إلى ذلك، "دليلاً إلى التفاعل البشري"^(٣). والمؤسسات رسمية وغير رسمية في آن معاً. فالمؤسسات الرسمية هي القواعد والأنظمة التي تصوغها السلطات السياسية والتشريعية لتحديد التفاعل في المجتمع. أما المؤسسات غير الرسمية فهي تشمل القواعد والتقاليد الثقافية التي تنتقل من جيل إلى جيل. وهي تحدد، مجتمعة، "الطريقة التي تلعب بها اللعبة، والمنظمات هي الجهات اللاعبة"^(٤).

وللإطار المؤسسي دور هام في الاقتصاد لأنه يحدد استراتيجية الاقتصاد وقواعده. والمؤسسات التي تنشأ في إطار الاقتصاد الموجه لا يمكن أن تخدم اقتصاد السوق. وعلى غرار ذلك، لا تستطيع المؤسسات الصالحة لمجتمع ما أن تخدم أهداف مجتمع آخر لأن المجتمعات وثيقة الارتباط بالتطور الاجتماعي والثقافي والسكاني والبشري، الذي يختلف بين بلد وآخر.

ويشكل الإصلاح المؤسسي جزءاً من تطور المجتمع ونموه، وهو، إجمالاً، عملية تراكمية. وتجري التغييرات المؤسسية، مع الوقت، استجابة لتغير احتياجات المجتمع. إلا أن التغير قد يكون فجائياً، وخصوصاً في البلدان التي تعاني من الحروب والثورات. ففي بلدان اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية سابقاً، على سبيل المثال، انهار النظام السياسي والاقتصادي وأحل محله نظام جديد خلال فترة لا تتعدى بضعة سنوات. وتحولت هذه البلدان من اقتصادات موجهة إلى اقتصادات سوقية، ومن حكم الأقلية الذي ينفذه الحزب الواحد إلى ديمقراطيات متعددة الأحزاب.

وإضافة إلى ذلك، تحولت خلال التسعينات بلدان كثيرة، بينها عدة أعضاء في إسكوا، من استراتيجية اقتصادية موجهة نحو الاشتراكية إلى استراتيجية أقوى توجهاً نحو اقتصاد السوق. وتطلب ذلك إجراء تحويل في الإطار المؤسسي من أجل تحسين خدمة الاقتصاد السوقي.

ويرتبط الإصلاح المؤسسي ارتباطاً وثيقاً بالتنمية البشرية، فلا يمكن، بالتالي، اعتباره منفصلاً عن الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية. ويؤدي التعليم والتدريب دوراً حيوياً في تكوين وإنفاذ مؤسسات وافية وفعالة. كما إن ثقة القطاع الخاص تتلقى الدعم من "بيروقراطية احترافية مسؤولة يمكنها إنفاذ القواعد وضمان المعايير والمنافسة وحقوق الملكية"^(٥). ويضاف إلى ذلك أنه، إزاء وجود رابط له القوة نفسها فيما يتصل بالقضايا الاجتماعية والثقافية، لا يمكن لمجموعة المؤسسات التي تطبق في البلدان المتقدمة النمو أن تعمل بنفس القدر من الفعالية في البلدان النامية. فهناك، إذن، حاجة إلى تكييف مؤسسي كلما استوردت

(٢) D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990, p. 3

(٣) المرجع نفسه.

(٤) D. North, "Institutions and economic change", *Lecture Series No. 12*, Egyptian Center for Economic Studies (ECES), 1998, p. 2.

(٥) H.L. Root, "Managing development through institution building", *Occasional Papers No. 12*, Asian Development Bank (ADB), October 1995, p. 7.

البلدان النامية وأنفذت مؤسسات تختص بها البلدان المتقدمة النمو. ولعملية التكيف هذه أهمية حيوية لأن المؤسسات الرسمية لا يمكن أن تعمل إلا إذا توافقت مع المؤسسات غير الرسمية السائدة.

باء- أنواع المؤسسات

تكون المؤسسات قواعد وأنظمة رسمية أو معايير غير رسمية. ويمكن تقسيم المؤسسات الرسمية إلى قانونية وسياسية واقتصادية واجتماعية. والفقرات الواردة فيما يلي تبرز الأدوار التي تؤديها المؤسسات القانونية والسياسية.

١- المؤسسات القانونية

يمثل إصلاح المؤسسات القانونية، وضمنها نظام القضاء، الخطوة الأولى في عملية الإصلاح المؤسسي. وتترابط المؤسسات الأخرى، جميعها، ارتباطاً وثيقاً مع المؤسسات القانونية والتنظيمية. ولا يُجرى استثمار، وبالأذات استثمار خاص، دون حماية القانون والنظام. ويضاف إلى ذلك أن مستثمري القطاع الخاص لا يستطيعون اتخاذ قرارات بإجراء استثمارات طويلة الأجل إذا كانت الملكية الخاصة غير مصونة. ولذلك تشكل المؤسسات القانونية عامل حفز للإصلاح المؤسسي.

ومعظم القوانين والأنظمة السارية في البلدان النامية مستقاة من البلدان المتقدمة النمو أو موروثة من فترة الاستعمار. ومع أن بعض هذه القوانين خضع للتعديل أو الإلغاء في البلدان المتقدمة النمو بسبب تطور الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لهذه البلدان، ظل الكثير من تلك النصوص على حاله في البلدان النامية. ومن المعوقات الأخرى أن هذه القوانين صيغت خلال فترة كانت فيها الدولة مهيمنة على البيئة الاقتصادية والقطاع الخاص لا يشارك إلا مشاركة ضعيفة، وهي، لذلك، مقصرة تماماً في بيئة السوق الحالية التي تستلزم من هذا القطاع نشاطاً اقتصادياً أكبر. وهناك حاجة إلى تغيير البيئة القانونية في البلدان النامية لكي تخدم هذا الواقع الجديد. وهذا الأمر صحيح خصوصاً لأن تغيير السياسات وحده لا يمكن أن يحقق غرض التحول الاقتصادي إلى اقتصاد سوقي.

وثمة، فيما يتعلق بالمؤسسات القانونية في البلدان النامية، عدد من القضايا الكبرى أهمها ما يلي:

- (أ) عدم وجود مؤسسات واضحة المعالم تحمي الملكية الخاصة، وضمنها حقوق الملكية الفكرية؛
- (ب) تفضيل المؤسسات المالية للقطاع العام على القطاع الخاص فيما يتعلق بالتسليف وأسعار الصرف على السواء؛
- (ج) تكريس قوانين وأنظمة الاستثمار لخدمة القطاع العام، فتكون النتيجة حصول تمييز ضد القطاع الخاص؛
- (د) ضعف المساءلة، الذي يشجع نقشي الفساد بين موظفي القطاع العام؛

(م) تقصير مؤسسات المراقبة، الذي يؤدي إلى تراكم الخسائر لدى الشركات المملوكة للدولة ويساهم، بالتالي، في انخفاض النمو؛

(و) تنافس مؤسسات القطاع العام، فيما بينها، على الموارد والنفوذ السياسي، وهذا يعرقل الفعالية الاقتصادية ويؤدي إلى انخفاض الإنتاجية وتباطؤ النمو الاقتصادي.

ويضاف إلى ذلك أن الجهاز القضائي ضعيف وبطيء وغير فعال في الكثير من البلدان النامية، ومنها أعضاء إسكوا. فالمحاكم المتخصصة، ولاسيما المحاكم التجارية، غير موجودة. ثم إن إجراءات المحاكم تستغرق، إجمالاً، فترات طويلة، فتسبب تأخر المنازعات واستطالتها وتزيد تكاليفها زيادة لا ضرورة لها. ويمكن أن يعزى هذا التأخر إلى نقص عدد القضاة أو المحاكم، أو إلى وجود عوائق بيروقراطية صرف.

وضمن سياق المنازعات التجارية في البلدان النامية، هناك أربع قضايا رئيسية هي: (أ) المنازعات التجارية، وتعالجها محاكم عادية وجزائية ليست على معرفة تامة بالقانون التجاري، فيتزايد تأخر القضايا؛ (ب) هناك نقص في عدد القضاة المتخصصين في المنازعات التجارية، ولاسيما المنازعات التي تقع بين الشركات المحلية والشركات الدولية؛ (ج) تعين الدولة القضاة، فيمكن أن يكونوا عرضة للتأثر السياسي؛ (د) لا يتلقى القضاة تدريباً كثيراً ومستمرًا، وخصوصاً في مجالات المدونات القانونية والأنظمة التجارية الدولية.

٢- المؤسسات السياسية

تشكل المؤسسات السياسية جزءاً من التكوين المؤسسي للدولة، وتشمل عدداً من المجالات هي: نظام الدولة السياسي، وضمنه نظام الحكم والعلاقة بين الحكومة والمعارضة السياسية؛ والقواعد الانتخابية والانتخابات؛ والأحزاب السياسية.

وهناك رابط قوي بين النظامين السياسي والاقتصادي. وأساس الموضوع هو أن نظام الحكم ذا الحزب الواحد يفضل الاقتصاد الموجه، حسبما تدل عليه الأنظمة السياسية التي كانت قائمة في البلدان النامية خلال الفترة السابقة للإصلاح، في حين أن البلدان التي تطبق نظام حكم متعدد الأحزاب تميل إلى اعتماد اقتصادات السوق المتحررة. ويضاف إلى ذلك إن نظام الحكم المتعدد الأحزاب هو، إجمالاً، أكثر انفتاحاً من حيث المعلومات المتصلة بقضايا السياسة العامة، وذلك عامل هام من عوامل مشاركة القطاع الخاص. ثم إنه يتيح إجراء التوقعات ويشجع الاستقرار في قضايا السياسة العامة، فيشجع الاستثمار الخاص وتدفق الاستثمار الأجنبي المباشر. وهو، فوق ذلك، يعزز الشفافية في عملية اتخاذ القرارات لأن هذه القرارات تكون مفتوحة للمناقشة بين السياسيين، على المستويين التنفيذي والتشريعي معاً.

ورغم هذه المزايا التي يتفوق بها نظام تعدد الأحزاب على دولة الحزب الواحد، يشوب هذا النظام عدد من العيوب. وفي مقدمة هذه العيوب إن الأحزاب السياسية تتعاقب تعاقباً سريعاً نسبياً على السلطة، وإن التغييرات السريعة للحكومة يمكن أن تعرض للخطر الاستقرار السياسي، الذي هو في صميم الاستقرار الاقتصادي. كما أن تنفيذ الإصلاح الاقتصادي يمكن أن يكون أسرع في نظام الحزب الواحد، وخصوصاً عندما يكون هناك عراقيل تتسبب بها المعارضة أو أحزاب مؤتلفة في ظل نظام الأحزاب المتعددة. ويضاف إلى ذلك إن احتمالات إرجاء اتخاذ أي تدابير اقتصادية ضرورية إنما غير متمعة بتأييد شعبي تزداد في ظل

النظم المتعددة الأحزاب خلال السنوات التي تجري فيها انتخابات، والحزب الحاكم قد يواجه إغراء استغلال السياسة الغربية لزيادة فرص إعادة انتخابه^(٦).

وللنظام السياسي، هو أيضاً، أثر واضح على السياسات النقدية في بلدان نامية كثيرة، منها أعضاء إسكوا. فقبل تنفيذ الإصلاح الاقتصادي، كانت أسعار صرف العملات المحلية في العديد من هذه البلدان تحدد إدارياً وتسعر، إجمالاً، بأعلى من قيمها الحقيقية. كما أن قدرة البنوك المركزية على إدارة السياسة النقدية بفعالية كانت محدودة لأنها كانت تخضع مباشرة لمراقبة الدولة. وكانت غالبية الموارد توجه إلى الشركات المملوكة للدولة، وكان النظام المصرفي هو المصدر الرئيسي لتمويل العجز المالي.

جيم - أهداف المؤسسات

تتضمن الأهداف الرئيسية للمؤسسات ما يلي:

(أ) التشجيع على إنشاء اقتصاد السوق

تمثل المؤسسات الاقتصادية القواعد والأنظمة التي تحكم اقتصادات السوق الناجحة. وهي تخفض تكاليف المعاملات، وتعزز الإنتاجية، وتشجع المنافسة، وهذا هو المبدأ الأساسي لاقتصاد السوق. ثم إنها تكافح الفساد بتعزيزها للشفافية، وتشجع دور القطاع الخاص من خلال حماية حقوق الملكية، وإنفاذ العقود، وحفظ الأمن والنظام. وخلال العقدين الماضيين، أدى انعدام هذه المؤسسات إلى إعاقة النمو الاقتصادي في البلدان النامية عن طريق جملة أمور منها منع المشاركة النشطة للقطاع الخاص وتثبيط تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر. وتحتاج البلدان النامية، في استهدافها تحويل اقتصاداتها إلى اقتصادات سوقية، إلى إجراء إصلاح مؤسسي يخدم الاقتصاد السوقي.

(ب) تعزيز القدرة على التوقع في مجال السياسات الاقتصادية

يمثل العجز عن التوقع في مجال السياسات الاقتصادية قيداً رئيسياً يعرقل الاستثمار الخاص في البلدان النامية. فالتغيرات السريعة في السياسة العامة، والتغيرات الفجائية للحكومات، ونقص حماية حقوق الملكية، تشوش البيئة الاقتصادية، فتثبط الاستثمار الخاص بوجه الإجمال والاستثمار الأجنبي المباشر بوجه الخصوص. والمؤسسات التي تتداول في السياسات، وتحمي حقوق الملكية، وتسعى إلى حفظ الأمن والنظام، تستطيع أن تعطي ضماناً بقيام القطاع الخاص باستثمارات طويلة الأجل، وهذا أمر ذو أهمية حيوية للنمو الاقتصادي الطويل الأجل.

(ج) تعزيز الاستقرار في قضايا السياسة العامة

يشكل الاستقرار عنصراً أساسياً في تعزيز استثمارات القطاع الخاص. فسياسات الاقتصاد الكلي المستقرة تعزز الثقة بالسياسات الاقتصادية للحكومة، فتشجع مشاركة القطاع الخاص، وضمن ذلك تدفق

(٦) خلص مسح أجراه البنك الدولي في عام ٢٠٠٢ وتناول ١٢٣ بلداً متقدماً النمو ونامياً إلى أن العجز المالي يتجه، في سنوات الانتخابات، إلى أن يزداد بنحو ١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. World Bank, World Development Report 2002, the (GDP). 2002, p. 103.

الاستثمار الأجنبي المباشر. ويضاف إلى ذلك أن استقرار سياسات الاقتصاد الكلي يقلل، بل يزيل، الاضطراب والفوضى، ويشجع الاستثمار الطويل الأجل، وخصوصاً في الصناعات المرتبطة بالتكنولوجيا^(٧).

(د) تعزيز الشفافية

الشفافية هي عامل رئيسي من عوامل تقوية الثقة بسياسات الدولة والاطمئنان إليها. وتعزيز الشفافية يرفع درجة ثقة الجمهور ببرامج الدولة الاقتصادية، وضمنها برامج الخصخصة، فيخفف مقاومة التغيير الاقتصادي. ويضاف إلى ذلك أن الشفافية يمكن أن تقوي تدفق رؤوس الأموال الخاصة، وضمنها الاستثمار الأجنبي المباشر، من خلال نشر معلومات وافية فيما يتعلق بتغيرات السياسة العامة، وسياسات اتخاذ القرار، والأداء الاقتصادي. فالمعلومات أداة قيمة، ووسائل الإعلام تستطيع أن تؤدي دوراً هاماً في تعزيز الشفافية، وبالتالي موثوقية سياسات الدولة.

(هـ) تخفيض تكاليف المعاملات

من الأدوار الرئيسية للمؤسسات تخفيض تكاليف المعاملات، الذي يزيد قدرة المنافسة. فالمؤسسات تؤمن "هيكل تبادل يحدد كلفة إجراء المعاملات وكلفة تحقيق التحولات"^(٨). وبسبب تعقيدات التجارة الدولية، يصعب على البائعين والمشتريين، أو على المصدّرين والمستوردين، تقاسم المعلومات المتعلقة بكل منهم ومزاولة الأنشطة التجارية. وتؤدي المؤسسات، من خلال لجان التجارة والغرف التجارية وشبكات المصارف، دوراً رئيسياً في التزويد بالمعلومات وتقديم المساعدة اللازمة لتوفير الوقت ولإجراء معاملات منخفضة الكلفة.

(٧) في مسح لمنظمي المشاريع الخاصين في بلدان رابطة الدول المستقلة، أجراه البنك الدولي في عام ١٩٩٧، أعرب زهاء ٨٠ في المائة من هؤلاء عن قلقهم من مفاجآت السياسات A. Brunetti, G. Kisunko and B. Weder, *Institutional Obstacles for Doing Business: Data Description and Methodology of a Worldwide Private Sector Survey*, the World Bank, 1997, p. 10.

(٨) D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990, p. 3

ثانياً - دور المؤسسات في النمو الاقتصادي

تشكل المؤسسات جزءاً أصيلاً من اقتصاد السوق. وهي تؤدي، ضمن إطار اقتصاد السوق الناجح، دوراً رئيسياً في حماية حقوق الملكية، وإنفاذ العقود، وتحسين الإدارة السليمة للشركات، وتشجيع المنافسة، ومكافحة الفساد. وهي، علاوة على ذلك، "السبب الذي يكمن وراء نجاح بعض البلدان، وفشل غيرها، في تحقيق نمو سريع"^(٩).

ويعزو اقتصاديون كثيرون بطء النمو الاقتصادي في البلدان النامية، وبينها أعضاء إسكوا، إلى عدم وجود إطار مؤسسي واف وممكن التنفيذ. والأسباب الرئيسية لتدني الإنتاجية هي الانخفاض في كثافة استخدام رؤوس الأموال، وتقادم التكنولوجيات، وعدم وجود مؤسسات^(١٠). ويضاف إلى ذلك أن المؤسسات الاجتماعية الفعالة يمكن أن "تكمّل أثر المؤسسات الحكومية في تقليل عوامل الارتياح وتكاليف المعاملات، بحيث تعزز تبادل الكفاءات وتشجع التخصص والاستثمار في الأفكار ورأس المال المادي"^(١١). وهذا يقتضي وجود علاقة وثيقة بين النمو الاقتصادي والمؤسسات الرسمية وغير الرسمية على السواء.

وبالمثل، يتوقف النمو والاستقرار الاقتصاديان على الاستقرار السياسي. فالاستثمار الخاص، ولاسيما الاستثمار الأجنبي، لا يمكن أن يجتذب إلى أي بلد تسود فيه حالة الاضطراب، سواء كان هذا الاضطراب سياسياً أم اقتصادياً. وفي حين أن طبيعة النظام السياسي هي العامل الرئيسي المحدد للاستقرار السياسي، يمثل وجود المؤسسات العنصر الحيوي في الاستقرار الاقتصادي. وعدم الاطمئنان إلى حماية الملكية وإنفاذ العقود، وضمنها العقود التي تبرمها الدولة، إضافة إلى كثرة تدخل الدولة في شؤون السوق، يسيء إلى الاستقرار الاقتصادي ويعيق النمو الاقتصادي. ثم إن الفساد والبيروقراطية يثبطان الاستثمار الذي يجريه القطاع الخاص، فيضعفان النمو الاقتصادي.

ويعرض هذا الفصل الملامح البارزة للإصلاح المؤسسي وأثر هذا الإصلاح على النمو الاقتصادي، وضمنه تغير دوري الدولة والقطاع الخاص، وكذلك الأهداف المتوخاة والعوائق المواجهة.

ألف - حقوق الملكية

١ - تعريف حقوق الملكية

يستند اقتصاد السوق، بطبيعته إلى حقوق الملكية. والقطاع الخاص لا يستطيع المشاركة في الأنشطة الاقتصادية إذا لم تؤمن حماية كافية لهذه الحقوق. وعلاوة على ذلك، ترتبط حقوق الملكية ارتباطاً وثيقاً بأسعار السوق. ومفهوم اقتصاد السوق ينهار بكامله إذا لم توجد آلية للتسعير توجه معاملات السوق وتؤسس على نظام للملكية والعقود"^(١٢).

(٩) M.N. Baily, *The Importance of Institutions in Long Term Growth*, IRIS Center, Working Paper No. 135, September 1994, p. 4.

(١٠) خلصت دراسة حالة تناولت عدة بلدان في أمريكا اللاتينية إلى أن انعدام الاستثمار ليس العامل الرئيسي الوحيد في انخفاض الإنتاجية في تلك البلدان، لأنه "إذا أصلحت أمريكا اللاتينية ما لديها من مؤسسات وما تقدمه من حوافز، فأسواق رؤوس الأموال العالمية ستتيح لها الاستثمارات والشركات ستدرب العمال كما تدربهم في البلدان المتقدمة النمو. المرجع نفسه، ص ٣٨.

(١١) 1, February 2002, p. 1. Knack, *Growth and Governance: Measurement and Evidence*, the World Bank.

(١٢) 2, January 2002, p. 2. D. Ellerman, *Introduction to Property Theory: The Fundamental Theorems*, the World Bank.

وقد زادت خصخصة الشركات المملوكة للدولة من إلحاح الحاجة إلى تشكيل مؤسسات لحقوق الملكية تستطيع أن تفي بالمهام الملقاة عليها. ثم ان قضية حقوق الملكية ترتبط بقوة بركن آخر من الأركان التي تحدد اقتصاد السوق، يتمثل في قضية العقود القانونية^(١٣). فهناك إذن رابط قوي بين حقوق الملكية والنظام القانوني والقضائي لأن أي نقل للملكية يجري من خلال النظام القانوني السائد، والنظام القضائي يضطلع بالمسؤولية عن حماية حقوق الملكية.

٢- دور الدولة في حماية حقوق الملكية

يمكن تعريف حق الملكية بأنه استحقاق لمال أو منتج ما، أو لفكرة صدرت بها براءة اختراع أو لعمل حفظت له حقوق الطبع والنشر، وينقل بعقد طوعي وينفذه النظام القانوني^(١٤). وبوجه الإجمال، لا تؤمن الأنظمة القانونية السارية في البلدان النامية حماية كافية لحقوق الملكية. وبينما يعترف بحقوق الملكية على المستويين السياسي والاقتصادي، لا تنفذ الأنظمة القانونية والقضائية حقوق الملكية الخاصة، وهذا يعرقل المشاركة النشطة للقطاع الخاص في التنمية الاقتصادية للبلدان المشار إليها. وعلاوة على ذلك، يشكل احترام حقوق الملكية دلالة على التزام الدولة بالاقتصاد السوقي، الذي يتحول إلى التزام بعدم اتخاذ تدابير مضادة للتحرير الاقتصادي مثل حجز الأصول والاستملاك والتأميم.

ولكن هناك، في سياق إنفاذ حقوق الملكية، وبينما لا يزال الجمود السياسي هو المعرقل الرئيسي، عدة عوامل أخرى لها أدوارها في هذا المجال، وهي عدم الكفاءة في توزيع المداخل، والتوترات السياسية، والمنازعات العرقية^(١٥). وهذا يعني ان الدولة مسؤولة، عند اشتداد الضغط الاجتماعي، عن تعديل التزامها بحماية الملكية الخاصة. وهكذا تكون قضية حقوق الملكية رهناً بالسياسة الاقتصادية السائدة، ولاسيما بأثرها على النمو الاقتصادي وعلى توزيع المداخل، وهذا هو الوجه السيء للمعادلة لأن عدم حماية حقوق الملكية يمكن أن يؤدي إلى ضعف النمو الاقتصادي، ولأنه، بدون إنفاذ حقوق الملكية، تثبط المشاركة في أنشطة السوق لأنه يتوقع لأي شخص يزاول هذا النشاط أن لا يجني منفعه كاملة^(١٦). وهذه العلاقة الوثيقة بين حقوق الملكية والنمو الاقتصادي تقتضي أن يكون تنفيذ إصلاح السياسات الاقتصادية متزامناً مع الإصلاح المؤسسي^(١٧).

وتقتضي حماية حقوق الملكية تأمين الحماية من المصادرة، والتأميم، والسرقة، ونقض العقود، والفساد. وهي تنطوي على احترام الدولة للعقود فيما يتصل بحقوق الملكية، وضمن ذلك الحالات التي يلزم فيها للدولة أن تستملك الأموال الخاصة لصالح المشاريع العامة. ثم ان احترام العقود هذا، بحمايتها من

(١٣) المرجع نفسه، ص ٨.

(١٤) المرجع نفسه، ص ١٤.

(١٥) أفاد البنك الدولي بأن الاستقطاب السياسي، الذي يُعرّف بأنه التفاوت في المداخل، والتفاوت في ملكية الأراضي، والتوتر العرقي، أخذ في إضعاف مفهوم حقوق الملكية لأنه يمكن ان يضطر الحكومات إلى التخلي عن حماية حقوق الملكية. S. Knack and P. Keefer, *Polarization, Politics and Property Rights: Links Between Inequality and Growth*, the World Bank, August 2000, p. 14.

(١٦) E. Dabla-Norris and S. Freeman, *The Enforcement of Property Rights and Underdevelopment*, International Monetary Fund (IMF), September 1999, p. 3.

(١٧) المرجع نفسه، ص ٢٠.

السرقه وإلحاق الضرر وغيرهما من الانتهاكات، يجب أن ينال تأييد الجمهور. فهناك تفش لانعدام الثقة بين القطاع الخاص والدول الملتزمة بحماية حقوق الملكية، وخصوصاً في الاتحاد السوفياتي السابق وأفريقيا وأمريكا اللاتينية^(١٨). وقد كانت النتيجة ان مشاركة القطاع الخاص انخفضت في هذه البلدان، فتضرر النمو الاقتصادي.

واستقرار سياسة الاقتصاد الكلي يعزز حقوق الملكية، في حين ان عدم استقرارها يسيء إلى حماية هذه الحقوق. واستناداً إلى النظرية الكينزية، يشكل التضخم عاملاً رئيسياً من العوامل التي تضعف حقوق الملكية، لأن التضخم الطويل الأجل يصادر جزءاً هاماً من الثروات الخاصة^(١٩). ويضاف إلى ذلك أن التضخم يثني القطاع الخاص عن المشاركة بنشاط في عملية الخصخصة، وبالتالي عن أداء دور هام في الإصلاح الاقتصادي. ويستلزم النجاح في هذا الإصلاح، ولاسيما في خصخصة الشركات المملوكة للدولة، حماية حقوق الملكية، وهذا هو الهدف الرئيسي للإصلاح المؤسسي.

وتؤدي حماية حقوق الملكية، وخصوصاً حقوق الملكية الفكرية، إلى تعزيز البحث والتطوير من خلال منع السرقة والاعتداء على الحقوق المكرسة ببراءات اختراع. لكن ضعف حماية حقوق الملكية الفكرية يثني عن البحث والتطوير لأن "القرصنة المحتملين يمكن أن ينقصوا أرباح أنشطة الشركات في الأسواق"^(٢٠). ومن خلال المبادرات المحلية في مجال البحث والتطوير، تصبح حماية هذه الحقوق، نتيجة لذلك، عاملاً أساسياً في اجتذاب المستثمرين الأجانب. وهذا الأمر يصح خصوصاً على الاستثمارات التي تشمل نقل التكنولوجيا، بالنظر إلى ازدياد حصة المنتجات القائمة على التكنولوجيا في التجارة الدولية^(٢١). والشركات الدولية تنصرف عن إقامة تبادل تجاري مع البلدان التي لا تحترم حقوق الملكية الفكرية بسبب تعرضها لانخفاض أرباحها. وبالنظر إلى الأثر الذي يترتب على الفعالية الاقتصادية للمنتجات المحلية وإنتاجيتها وقدرتها على المنافسة، تركز البلدان النامية على نقل التكنولوجيا لزيادة حصتها في التجارة العالمية ولانضمام إلى الاقتصاد العالمي.

٣- أهداف حماية حقوق الملكية الفكرية

من الأهداف الرئيسية لحماية حقوق الملكية الفكرية ما يلي: (أ) إتاحة الفرصة لتدفق الاستثمار الأجنبي المباشر بسهولة أكبر؛ (ب) تيسير الحصول على التكنولوجيات الجديدة؛ (ج) المساعدة في بناء قاعدة محلية للبحث والتطوير؛ (د) الحد من الانتهاكات التي تطال براءات الاختراع وحقوق الطبع والنشر؛ (هـ) تعزيز المنافسة المحلية، وبالتالي زيادة الصادرات؛ (و) تنمية الموارد البشرية في البلدان النامية؛ (ز) المساهمة في التنويع الاقتصادي؛ (ح) تسهيل الارتباط بالاقتصاد العالمي؛ (ط) تضيق الفاصل الرقمي.

(١٨) في مسح لمنظمي المشاريع الخاصين أجراه البنك الدولي في عام ١٩٩٧، أعرب زهاء ٨٠ في المائة من هؤلاء عن عدم تقنهم بدور الدولة في حماية الحقوق الشخصية وحقوق الملكية. A. Brunetti, G. Kisunko and B. Weder, *Institutional Obstacles for*

Doing Business: Data Description and Methodology of a Worldwide Private Sector Survey, the World Bank, 1997, p. 18.

(١٩) L. Hoskins and A.I. Elias, "Property rights: the key to economic growth", *The Index of Economic Freedom*, The Heritage Foundation, 2002, p. 7.

(٢٠) C. Fink and C.A. Primo Braga, *How Stronger Protection of Intellectual Property Rights Affects International Trade Flows*, the World Bank, February 1999.

(٢١) ازدادت حصة المنتجات القائمة على التكنولوجيا في التجارة الدولية من ١٢ في المائة في عام ١٩٨٠ إلى ٢٤ في المائة في عام ١٩٩٤.

٤- زيادة الاستثمار الأجنبي المباشر بواسطة حماية حقوق الملكية الفكرية

يترتب على احترام حقوق الملكية أثر إيجابي في تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر^(٢٢). وبمزيد من التحديد، ينجم عن عدم احترام حقوق الملكية الفكرية تثبيط تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر نحو الصناعات القائمة على التكنولوجيا، وضمنها، مثلاً، صناعة المستحضرات الصيدلانية^(٢٣). ويضاف إلى ذلك أن أثر الاستثمار الأجنبي المباشر على النمو الاقتصادي يكون أجدى في البلدان التي تطبق في مجال الاقتصاد الكلي سياسات تتوخى "تشجيع التصدير بدلاً من إحلال الواردات"^(٢٤). وهكذا تساهم حماية حقوق الملكية الفكرية، إذ تشجع الإنتاج المحلي، في إنشاء قاعدة محلية للبحث والتطوير تعزز، أكثر فأكثر، تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الصناعات الكثيفة الاستخدام للتكنولوجيا. وعلاوة على ذلك، يشجع احترام حقوق الملكية الفكرية القطاع الخاص المحلي على المجازفة ويزيد أنشطة الاستثمار والبحث والتطوير، وهذا يساهم في حصول زيادة عامة للإنتاجية ولنمو الموارد البشرية.

ولذلك تشكل حماية حقوق الملكية الفكرية جزءاً من الاستراتيجية الاقتصادية العامة التي تتبعها الدولة لزيادة حصتها في الاستثمار الأجنبي المباشر على الصعيد العالمي. ولا يمكن لنقل التكنولوجيا الذي ينطوي عليه تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر أن يحدث أثراً إيجابياً إلا بوجود رأسمال بشري مناسب^(٢٥). فالافتقار إلى رأس المال هذا قد يحد من القدرة الاستيعابية لنقل التكنولوجيا. ومن بالغ الأهمية، بالتالي، إعطاء الأولوية للتنمية البشرية باعتبارها جزءاً من الجهود التي ترمي إلى الاستفادة من نقل التكنولوجيا المرتبط بالاستثمار الأجنبي المباشر. وهذا يعني أن أثر نقل التكنولوجيا ليس تلقائياً، بل إنه مرهون بالظروف الاقتصادية المحلية التي تختلف بين البلد والبلد.

لكن هناك حالات يحدث فيها نقل التكنولوجيا المرتبط بالاستثمار الأجنبي المباشر أثراً سلبياً على النمو الاقتصادي. فقد انتهت عدة دراسات إلى أن شدة حماية حقوق الملكية الفكرية في بعض البلدان النامية تقلص هذا النوع من نقل التكنولوجيا لأنها تزيد من كلفة التقليد^(٢٦).

٥- العراقيل التي تواجه حماية حقوق الملكية الفكرية

ترى الشركات الدولية في احترام حقوق الملكية الفكرية شرطاً أساسياً لاضطلاعها بأنشطة البحث والتطوير في البلدان المضيفة^(٢٧). لكن حماية هذه الحقوق مسألة حساسة جداً في البلدان النامية. فبالنظر

(٢٢) خلاص مسح أجراه المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير في عام ١٩٩٥ وتناول ٢٤ من البلدان ذات الاقتصادات المارة بمرحلة انتقالية إلى أن عدم حماية حقوق الملكية الفكرية يحدث أثراً سلبياً في الاستثمار الأجنبي المباشر. B.K. Smarzynska, *Composition of Foreign Direct Investment and Protection of Intellectual Property Rights: Evidence from Transition Economies*, the World Bank, February 2002, p. 4.

(٢٣) المرجع نفسه.

(٢٤) K. Saggi, *Trade, Foreign Direct Investment, and International Technology Transfer: A Survey*, the World Bank, 2000, p. 29.

(٢٥) المرجع نفسه.

(٢٦) المرجع نفسه، ص ٣٦.

(٢٧) في الولايات المتحدة، تعتبر ٨٠ في المائة من الشركات الصناعية أن لهذه القضية أهمية حيوية في البحث والتطوير. B.K. Smarzynska, *Composition of Foreign Direct Investment and Protection of Intellectual Property Rights: Evidence from Transition Economies*, the World Bank, February 2002, p. 4.

إلى أن القسم الأكبر من البحث والتطوير العالميين في مجال العلم والتكنولوجيا يجري في البلدان المتقدمة النمو، تشكل هذه البلدان أقوى نصير لحماية حقوق الملكية. ويعود السبب في ذلك إلى أن البلدان المذكورة تمارس ما يشبه الاحتكار من حيث التحكم ببراءات الاختراع^(٢٨). أما البلدان النامية فهي في وضع حرمان واضح في هذا المجال بسبب قلة إنفاقها على البحث والتطوير. ومما يزيد الضرر أن حماية حقوق الملكية الفكرية يمكن أن تنتهي إلى الحد من تدفق التكنولوجيا في المناطق المتقدمة النمو إلى المناطق النامية^(٢٩). ويضاف إلى هذا أن "بلد المقصد يخسر من تضيق الحماية، بينما يتمتع بلد المنشأ بوضع أفضل"^(٣٠).

(١) ملكية الأرض

من أهم جوانب حقوق الملكية تملك الأرض وتسجيلها. وهذا الأمر يصح خصوصاً في البلدان النامية، حيث يعيش معظم السكان في الأرياف وتشكل الزراعة النشاط الاقتصادي الرئيسي. وفي هذا الصدد، "يمكن أن يعود أمان الحيازة العقارية بالريع المنتظر من الاستثمار وان يخفف القيود المفروضة على التسليف"، وهذا يزيد الاستثمار والإنتاجية^(٣١). وفي مقابل ذلك، "يؤدي عدم أمان الملكية والحقوق التعاقدية إلى تثبيط الاستثمار والتخصص"^(٣٢). ويمكن أن تزداد الإنتاجية حيث تكتمل الملكية^(٣٣). وإضافة إلى ذلك، يمكن أن يحدث تسجيل الأرض أثراً إيجابياً على النمو المالي، إذ إن للإنفاق العام على تسجيل الأراضي أثراً إيجابياً على النمو الاقتصادي^(٣٤). فتسجيل الأراضي يشجع الاستثمار لأنه يمكن أن يتخذ ضماناً للقروض المصرفية، فيساهم بذلك في زيادة الإنتاج الزراعي، وبالتالي النمو الاقتصادي. وفوق ذلك، يؤدي تملك الأراضي إلى ارتفاع لأسعار التجزئة ينفع مالكي الأراضي ويؤمن مصدر دخل لمن لا يستطيعون الاستثمار في القطاع الزراعي.

غير أن قضية الملكية لا تزال حساسة بالنسبة إلى البلدان النامية، وخصوصاً فيما يتعلق بتملك الأجانب للأراضي والعقارات والمناجم. وقد أجازت عدة بلدان تملك الأجانب للعقارات، لكنها لم تسمح لهم بتملك الأراضي، وحددت مساحة الأراضي التي يجوز للأجانب تملكها، بينما عرضت بلدان أخرى أراضي وأملاكاً للمشاريع في إطار إيجارات طويلة الأجل. وفي عدة من بلدان منطقة إسكوا، ينظر الآن إلى قطاع

(٢٨) استناداً إلى مركز المشروعات الدولية الخاصة، تتحكم البلدان المتقدمة النمو بـ ٩٩ في المائة من براءات الاختراع الموجودة الآن في العالم. G.B. Price, "Protecting intellectual property: how new democracies stand to gain", *Economic Reform Today*, CIPE, 1995, No. 3.

(٢٩) نوقشت هذه القضية في المؤتمر الوزاري الرابع الذي نظّمته منظمة التجارة العالمية (الدوحة، ٢٢-٢٣ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١).

(٣٠) C. Fink and C.A. Primo Braga, *How Stronger Protection of Intellectual Property Rights Affects International Trade Flows*, the World Bank, February 1999.

(٣١) *World Development Report 2002*, the World Bank, 2002, p. 3.

(٣٢) S. Knack and P. Keefer, *Institutions and Economic Performance: Cross Country Tests Using Alternative Institutional Measures*, IRIS Center, reprint No. 65, November 1995, p. 207.

(٣٣) في بيرو، زادت إنتاجية الأرض في المناطق التي اكتملت فيها الملكية بنسبة ٤٠ في المائة عنها في المناطق التي لم تسجل فيها الأرض. "Securing property rights: the foundation of markets - an interview with Hernando de Soto", *Economic Reform Today*, CIPE, 1996, No. 1, p. 5. Available at: <http://www.cipe.org/publications/fs/ert/e19/desoto.htm>.

(٣٤) F.F.K. Byamugisha, *How Land Registration Affects Financial Development and Economic Growth in Thailand*, the World Bank, Working Paper No. 2241, November 1999.

الغاز والنفط، الذي هو قطاع استراتيجي والذي أمم في أوائل السبعينات، على أنه يفتح فرصة للاستثمار الأجنبي. لكن هذه البلدان يجب أن توازن بين المقاومة المحلية لتملك الأجانب، من جهة، والحاجة إلى اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر وتعزيز القاعدة التكنولوجية المحلية، من جهة ثانية، بحيث تتعزز الفعالية الاقتصادية والإنتاجية وقدرة المنافسة.

(ب) الحقوق المكرسة في براءات اختراع

يمكن أن يكون لتطبيق حقوق الملكية الفكرية، وخصوصاً الحقوق المكرسة في براءات الاختراع، تأثير على الأسعار في البلدان النامية. وقد خلصت دراسة تناولت أثر حماية براءات الاختراع في صناعة المستحضرات الصيدلانية في الهند إلى أن الأدوية الجديدة التي هي مجرد نوع جديد من دواء موجود فعلاً ليس لها إلا أثر ضعيف على الأسعار، في حين أن الأدوية الجديدة التي تمثل فتوحات في مجال الطب تباع بأسعار "تتجاوز بكثير المستويات التي تكون عندها قدرة على المنافسة"، وقد تلحق خسائر كبيرة بدولة الرعاية^(٣٥).

(ج) منظمة التجارة العالمية

تستوجب قواعد وأنظمة منظمة التجارة العالمية أن تجري البلدان النامية تعديلات في مؤسساتها المعنية ببراءات الاختراع لكي تمثل لاتفاق الجوانب التجارية المتصلة بالملكية الفكرية قبل عام ٢٠٠٥. لكن فترة السماح هذه قصيرة نسبياً لأن البلدان المذكورة تحتاج إلى رفع مستوى صناعاتها ذات التوجه التكنولوجي لتكتسب القدرة على دخول حلبة المنافسة الدولية. ولهذا الاعتبار أهمية أساسية لأن عدم مراعاته ستترتب عليها خسارة حصص السوق المحلية لصالح الصناعات الأجنبية المتفوقة تكنولوجياً، ولاسيما الصناعات الموجودة في البلدان المتقدمة النمو. فالعبء يقع إذن على البلدان النامية التي استطاعت، على مدى السنين، تخصيص استثمارات ضخمة من أجل بناء صناعات محلية كثيفة الاستخدام للتكنولوجيا، والتي تواجه الآن خطر التعرض للمنافسة الدولية. وتحتاج البلدان النامية إلى العمل، على مستوى منظمة التجارة العالمية، لتمديد فترة السماح إلى ما بعد عام ٢٠٠٥، بحيث يتاح مزيد من الوقت لتعديل وتحسين صناعاتها القائمة على التكنولوجيا، وخصوصاً في قطاعات المستحضرات الصيدلانية والبرامجيات والإلكترونيات وعدم القيام بذلك قد يعرض هذه الصناعات للخطر، وهذا، بدوره، يمكن أن يرتب عواقب وخيمة تتخذ شكل خسائر تنكبد في مجالات الاستثمار والحصة ضمن السوق والعمالة.

٦- التعاون الدولي على حماية حقوق الملكية الفكرية

بالنظر إلى أهمية حقوق الملكية الفكرية على المستوى العالمي، جرت صياغة عدة اتفاقيات دولية منها اتفاقية باريس لحماية الملكية الصناعية واتفاقية برن الدولية لحماية الأعمال الأدبية والفنية^(٣٦). وعلاوة على ذلك، ناقشت جولة أوروغواي للمفاوضات التجارية المتعددة الأطراف قضية حقوق الملكية الفكرية وأعدت اتفاقاً بشأن هذا الموضوع في إطار اتفاقية الجوانب التجارية المتصلة بحقوق الملكية الفكرية.

C. Fink, How Stronger Patent Protection in India Might Affect the Behavior of Transnational Pharmaceutical Industries, the World Bank, Working Paper No. 2352, May 2000, p. 29. (٣٥)

(٣٦) تدبير المنظمة العالمية للملكية الفكرية هاتين الاتفاقيتين.

باء- تنفيذ العقود

١- تعريف العقود

يعرف العقد بأنه "اتفاق بين أفراد محددي الهوية بشأن حقوق تملك السلع"^(٣٧). وتشكل العقود جزءاً أصيلاً من اقتصاد السوق، وهي تحدد طبيعة مبلغ الصفقة ومدة توجبه وشروط دفعه. ثم إنها وثائق ملزمة قانونياً تضمن قيام جميع الأطراف في أي صفقة بالوفاء بالتزاماتهم وتنفيذ شروط الصفقة. وتتزايد أهمية الحاجة إلى العقود بسبب تنوع أطراف الصفقات أو العقود، الذين يمكن، في العادة، أن يشملوا البائع والمشتري والضامن والممول. ثم إن المسافة المادية بين مختلف أطراف الصفقة تستوجب عقوداً ملزمة. ولأن قسماً كبيراً من الصفقات التي في الأسواق المالية ليس ذاتي التنفيذ، تدعو الحاجة إلى إبرام العقود وإلى آلية إنفاذ يديرها طرف ثالث^(٣٨).

ويجب أن يتضمن العقد، ليحقق مفاعيله، كل المعلومات اللازمة لإبرام الصفقة ومنها التاريخ، والقيمة، وأسماء المستفيدين، والجزاءات التي تفرض على المخالفين حسب نص الاتفاق. ويلزم له، إضافة إلى التفصيل، أن يصاغ بعبارات تيسر تفسيره وتحسن فهم الالتزامات. وهذا الأمر مهم خصوصاً في البلدان النامية حيث معدلات الأمية مرتفعة نسبياً ومفهوم اقتصاد السوق لا يزال جديداً نسبياً.

وعلاوة على ذلك، لا يزال ينتشر، في بلدان نامية كثيرة، تقليد يتمثل في إجراء التبادل التجاري على أساس الثقة الشخصية التي مرجعها السلوك والمعايير الاجتماعية، بدلاً من اللجوء إلى العقود الملزمة قانوناً. وهذه الطريقة التقليدية، مع أنها يمكن أن تنجح في اقتصاد صغير نسبياً ومنغلق، تفشل في اقتصاد متحرر تزاول ضمنه تجارة منفتحة وعالمية ولا توجد فيه معرفة مسبقة واتصالات شخصية بين الأطراف.

٢- دور الدولة في تنفيذ العقود

في رأي بعض الاقتصاديين إن قضية تنفيذ العقود تؤدي داخل الاقتصاد دوراً يبلغ من الأهمية درجة جعلتهم يصفونه بأنه تعريف بديل للاقتصاد^(٣٩). ويضطلع بالمسؤولية عن تنفيذ العقود طرف ثالث هو، بالدرجة الأولى، الدولة، من خلال مؤسساتها القانونية والقضائية. فمن الضروري، إذن، إصلاح هذه المؤسسات بغية تقديم الدعم اللازم لإنفاذ العقود. والمؤسسات القانونية الفعالة تخفض كلفة إنفاذ العقود. وإذا لم توجد هذه المؤسسات، فلا تسوية إلا خارج المحكمة، وهذا ينطوي، في العادة، على مدفوعات إضافية. ثم إن المؤسسات القانونية والقضائية الفعالة تقدم حوافز لمن هم أطراف في العقد لكي يأخذوا على أنفسهم التزامات طويلة الأجل، وهذا يشجع ورود الاستثمار الأجنبي المباشر.

(٣٧) A. Grief and E. Kandel, *Contract Enforcement Institutions: Historical Perspective and Current Status in Russia*, IRIS Center, Working Paper No. 92, November 1993, p. 2.

(٣٨) C. Clague and others, *Contract-Intensive Money: Contract Enforcement, Property Rights and Economic Performance*, IRIS Center, 1997, p. 4.

(٣٩) ومن هؤلاء حائز جائزة نوبل ج.م. بيوكاتان، الذي يصف الاقتصاد بأنه "علم التبادل". O. Williamson, *The Lens of Contract: Applications to Economic Development and Reform*, IRIS Center, February 2002, p. 3.

ومع ان المؤسسات القانونية والقضائية هي المنفذ العادي للعقود، يمكن دعوة أطراف ثالثة أخرى لأداء هذا الدور، وخصوصاً في البلدان ذات الأنظمة القانونية الضعيفة أو المثلثة. ويمكن أيضاً أن يوجه فريق نزيه من الخبراء إلى دراسة الشروط المحددة في العقد وإجراء تحكيم وإصدار حكم لتسوية أي انتهاك. وهذا النوع من آليات الإنفاذ يستخدم في البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو على السواء.

ويجب ان يقوم إنفاذ العقود بدور مزدوج: تعزيز منافع الالتزام بالعقود، والردع عن عدم الالتزام بها^(٤٠). وضمن سياق هذا الأخير، يجب أن يكون الهدف من آليات الإنفاذ، لتكون فعالة، فرض عقوبات على الأطراف الذين ينكرون التزاماتهم التعاقدية. ويمكن أن تتخذ هذه العقوبة أشكالاً مختلفة منها الجزاءات المالية المنصوص عليها في العقد أو في قانون الدولة؛ وسحب رخصة العمل؛ والسجن.

وتبين الدولة، إذ تنفذ العقود، التزامها بالاقتصاد السوقي وعزمها على حماية حقوق الملكية. ولا بد لها، في هذا الصدد، من إعطاء مثل إيجابي يتجسد في احترامها للالتزامات التعاقدية التي تأخذها على نفسها، ولا سيما تجاه القطاع الخاص. فإذا تخلفت عن هذا الأمر أو تأخرت في تسديد مدفوعاتها إلى هذا القطاع، فقد يلحق ذلك ضرراً فادحاً بموثوقيتها الاقتصادية، ويثبط المشاركة الفعالة للقطاع الخاص، ويفقدها، إجمالاً، ثقة أوساط الأعمال التجارية فيما يتعلق بتنفيذ الإصلاح المؤسسي.

ويمكن إنفاذ العقود بالأساليب التالية: (أ) تلقائياً، وفقاً لما ينص عليه العقد ودون اللجوء إلى أي إجراءات قانونية أو تحكيم؛ (ب) التدابير الإكراهية، من خلال وكالات الدولة؛ (ج) بواسطة تحكيم متفق عليه وبيت فيه فريق من الخبراء^(٤١). والخيار الأول هو الأصلح لأنه لا ينطوي على تكاليف إضافية للصفقة، في حين أن الخيارين الآخرين يتطلبان تكاليف إضافية، أما للمحكم وأما لمحاكم الدولة. ويضاف إلى ذلك ان الخيار الأول هو أفضل ما يمكن أن يتميز به الاقتصاد السوقي، وهو، بالتالي، يؤكد تقيد كل من الأطراف بالتزاماته المنصوص عليها في عقد ملزم قانوناً.

جيم - الإدارة السليمة للشركات

١- تعريف الإدارة السليمة للشركات

يمكن تعريف الإدارة السليمة للشركات بأنها "البيئة المؤسسية التي يتفاعل ضمنها المواطنون فيما بينهم ومع موظفي الوكالات الحكومية"^(٤٢). وهي، إضافة إلى ذلك، "تعالج الأساليب التي يضمن بها ممولو الشركات لأنفسهم الحصول على عائدات من استثمارهم"^(٤٣). والإدارة السليمة للشركات هي جزء من إدارة

(٤٠) المرجع نفسه، ص ١٠.

(٤١) A. Grief and E. Kandel, *Contract Enforcement Institutions: Historical Perspective and Current Status in Russia*, IRIS Center, Working Paper No. 92, November 1993, p. 35.

(٤٢) *Governance: Sound Development Management*, ADB, August 1995, p. 3. Available at: [www.adb.org/Documents/](http://www.adb.org/Documents/Policies/Governance)

(٤٣) J.D. Sullivan, *Corporate Governance: Transparency between Government and Business*, CIPE, 2000, p. 4. وقد قدمت هذه الورقة إلى منتدى التنمية المتوسطي الثالث (القاهرة، ٧ آذار/مارس ٢٠٠٠).

الاقتصاد إجمالاً، وتستهدف إيجاد بيئة تمكينية تتفاعل ضمنها العوامل الاقتصادية وتنفذ الأنشطة الاقتصادية. ولهذا السبب يتوقف نجاح الإصلاح المؤسسي على نوعية الحكم^(٤٤).

ومن شأن الإدارة السليمة للشركات أن تقوي الفعالية وتعزز الإنتاجية، وهذا هو العامل الرئيسي في زيادة النمو الاقتصادي، وخصوصاً النمو الاقتصادي الذي يتجه وجهة التصدير. ثم أن "توعية الحكم والمؤسسات مهمة لتوضيح معدلات الاستثمار^(٤٥)". والإدارة الجيدة للشركات تحفز ازدياد الاستثمار، وهذا أمر حيوي بالنسبة إلى تمويل الشركات وتوسيعها. وفي هذا الصدد، يعتقد اقتصاديون كثر أن للإدارة الجيدة أهمية فائقة فيما يتصل باستدامة النمو، وبالتالي بمستويات المعيشة، ويعززون الاختلاف بين مستوى النمو الاقتصادي والتطور إلى عدم وجود أداة جيدة وليس إلى الاختلاف في مستوى الموارد أو المساعدات^(٤٦). وهذا الأمر يوضح، جزئياً، اختلاف مستويات النمو الاقتصادي التي بلغت البلدان النامية خلال العقود الثلاثة المنصرمة.

٢- أدوار القطاع الخاص والدولة

لا ينحصر المفهوم الجديد للنمو الاقتصادي بمدى توفر الموارد الطبيعية، بل بنوع الحكم على مستوى الدولة وعلى مستوى الشركات سواء بسواء^(٤٧). فعدم وجود الحكم الجيد يثني عن الأخذ بتكنولوجيات وبأساليب إنتاج جديدة، ويجعل الاستثمارات الخاصة تنجح إلى التركيز على وظائف التوزيع وليس على إنتاج السلع والخدمات. والسبب في ذلك أن عدم وجود حكم جيد على صعيدي الدولة والشركات معاً يثبط الاستثمار الطويل الأجل، فيساهم سلباً في النمو والتنمية الاقتصادية. كما أنه يخفض الاستثمار في المعلومات العلمية والفنية وفي الموارد البشرية. وهذا يؤدي مباشرة إلى تقليل تنافسية المنتجات المحلية، فيضعف التصدير. ولهذا الغرض تركز البلدان المانحة، عند اتخاذها لقرارات الاستثمار، على مؤشرات الحكم الأساسية وضمنها حصة القطاع العام في الاقتصاد وحصة الإنفاق الحكومي^(٤٨).

وتنشأ من نمو دور القطاع الخاص في الأنشطة الاقتصادية حاجة إلى مؤسسات حكومية خاصة تكون غايتها تنظيم العلاقة بين شركات القطاع العام والدولة، وبين الشركات نفسها والمستثمرين. وضمن إطار هذه العلاقة الثانية، يكون منشأ الحاجة هو وجود تقسيم بين المالكين، وهم إجمالاً المساهمون، والمديرين التنفيذيين، أي مديري الشركات وكبار الموظفين التنفيذيين. ويضاف إلى ذلك أنه، لكون الشركات المملوكة للدولة تختلف في عملها عن الشركات الخاصة، ينجم عن انتقال ملكية المؤسسات من الدولة إلى القطاع الخاص نشوء حاجة إلى تكييف قوانين الشركات مع هذه التغيرات الهيكلية والتنظيمية.

(٤٤) المرجع نفسه، ص ٤.

(٤٥) M. Olsen, N. Sarna and A.V. Swamy, *Governance and Growth: A Simple Hypothesis Explaining Cross-Country Differences in Productivity Growth*, IRIS Center, Working Paper No. 218, July 1998, p. 6.

(٤٦) S. Knack, *Growth and Governance: Measurement and Evidence*, the World Bank, February 2002 p. 2.

(٤٧) يعزى هذا التفكير الجديد، على نطاق واسع، إلى د. نورث، الذي يعتبر أن "الفرص المتاحة لمنظمي المشاريع السياسيين والاقتصاديين هي، بأكثريتها الساحقة، لصالح الأعمال التي تشجع أنشطة إعادة التوزيع وليس الأنشطة الإنتاجية، وتخلق الاحتكارات بدلاً من أن توجد ظروفًا مؤاتية للتنافس". D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University press, 1990, p. 9.

(٤٨) S. Knack, *Growth and Governance: Measurement and Evidence*, the World Bank, February 2002, p. 2.

وعلى غرار ذلك، تحوّل دور الدولة، خلال فترة ما بعد الإصلاح، من دور مالك للشركات الحكومية إلى دور مدير للاقتصاد. وفي هذا الصدد، تستلزم الإدارة الجيدة للاقتصاد أن تلتزم الدولة بما يلي: (أ) تنفيذ سياسات مستقرة في مجال الاقتصاد الكلي؛ (ب) تقديم الخدمات الحكومية ودرء فشل السوق؛ (ج) تعزيز المساءلة والمشاركة وإمكان التكهن، وفوق كل ذلك الشفافية^(٤٩).

ويؤدي عدم مساءلة موظفي الدولة إلى إضعاف قدرة الحكومة على استدامة "الثقة بالتعامل الطويل الأجل، التي لا بد منها لاضطلاع القطاع الخاص باستثمار يعزز النمو"^(٥٠). وفوق ذلك، يفضي إحجام القطاع العام عن المشاركة بعملية اتخاذ القرارات إلى اشتداد مقاومة الجمهور لتغيير السياسات، ولا سيما في حالة الخصخصة، حيث تتسم مشاركته بأهمية جوهرية. ولهذا يشكل تعزيز الشفافية أولوية رئيسية لأن القطاع الخاص يشارك في النمو والتنمية الاقتصادية للبلدان عندما يجري تزويده بمعلومات وافية وذات صلة بالموضوع. والافتقار إلى هذه المعلومات يزيد من الانغماس في عمليات التخمين، ويضعف ثقة الجمهور بالسياسات الاقتصادية التي تتبعها الدولة، ويعرقل تنفيذ تغيير السياسات^(٥١).

٣- أهداف الإدارة السليمة للشركات

توجز المسائل التالية الأهداف الرئيسية للإدارة السليمة للشركات:

- (أ) تعزيز الفعالية الاقتصادية من خلال توطيد الشفافية والرصد الدقيق لأنشطة الشركات توخياً لمكافحة الفساد والممارسات الاحتكارية، وتقليل هدر الموارد المالية، وتنشيط سائر الممارسات التنفيذية في مجال الأعمال؛
- (ب) حماية المستثمرين من تجاوزات مديري الشركات لصالحياتهم في استعمال الموارد المالية، وذلك بواسطة الإكثار من كشف العمليات المالية، وبالتالي ضمان استمرارية المواقع المالية لهؤلاء المستثمرين وتعزيز الإشراف؛
- (ج) مواصلة تعزيز الإشراف والرصد اللذين يقوم بهما المساهمون أنفسهم، وذلك عن طريق تمكينهم من انتخاب المديرين التنفيذيين والتصويت على القضايا الأساسية التي منها دمج الشركات وشرائها؛
- (د) تشجيع المنافسة ومكافحة الاحتكارات في سوق العمل ضماناً لاشتغال الاقتصاد السوقي على نحو منصف؛
- (هـ) تشجيع احترام مؤسسات الدولة، ومنها مؤسسات العمل والتجارة والمؤسسات المالية؛
- (و) حماية مصالح المستثمرين، ولا سيما حملة الأسهم التي تشكل أقلية.

(٤٩) *Governance: Sound Development Management*, ADB, August 1995, p. 7.

(٥٠) المرجع نفسه، ص ٩.

(٥١) في مسح أجراه البنك الدولي في عام ١٩٩٧، أوضح أكثر من ٨٠ في المائة من منظمي المشاريع ضمن القطاع الخاص في بلدان رابطة الدول المستقلة وأفريقيا أن الدولة لا تأخذ في الاعتبار مشاغلهم المتعلقة بسياسات الحكومة. A. Brunetti, G. Kisunko and B. Weder, *Institutional Obstacles for Doing Business: Data Description and Methodology of a Worldwide Private Sector Survey*, the World Bank, 1997, p. 13.

ويمكن تحقيق الإدارة الجيدة للشركات بالأساليب التالية: (أ) خصخصة الشركات المملوكة للدولة، بحيث تتعزز الفعالية والمنافسة في السوق؛ (ب) تطوير أسواق رؤوس الأموال، التي تمثل أهم مصدر لتمويل الشركات؛ (ج) رصد عمليات النظام المصرفي عن كثب؛ (د) تحسين نظام المحاسبة والتدقيق بغية زيادة الكفاءة في معالجة الأداء المالي للشركات الخاصة.

٤- زيادة الاستثمار الأجنبي المباشر من خلال الإدارة السليمة للشركات

تسببت موجة الخصخصة التي تجتاح البلدان ذات الاقتصادات المارة بمرحلة انتقالية والبلدان النامية منذ أوائل الثمانينات في نشوء حاجة قوية إلى صياغة وإنفاذ إصلاح اقتصادي يتصل بالإدارة السليمة للشركات. وهذه الحاجة أخذت في الازدياد السريع بسبب انتشار دمج الشركات وشرائها في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية على حد سواء.

وقد عزي انهيار عدة شركات كبرى في البلدان المتقدمة النمو إلى ضعف إدارة الشركات، ومن ذلك اشتها بعض الحالات في الولايات المتحدة الأمريكية في عام ٢٠٠٢: شركات انرون، وكسيروكس وورلدكوم. ويستند كذلك إلى فشل الإدارة السليمة للشركات لتفسير الأزمة المالية الواقعة الآن في شرقي آسيا^(٥٢).

ويضاف إلى ذلك أن الازدياد الهام في ورود الاستثمار الأجنبي المباشر يعزز أهمية الإدارة السليمة، وخصوصاً فيما يتعلق بعمليات دمج الشركات وشرائها. ولأن الإدارة الجيدة للشركات هي عامل أساسي في نظر المستثمرين الأجانب، تعتمد البلدان النامية قوانين جديدة تحكم إنشاء وتشغيل الشركات، متوخية من ذلك زيادة حصتها في الاستثمار الأجنبي المباشر من خلال تحقيق الاندماج بين الشركات المحلية والشركات عبر الوطنية.

ثم أن تغير نوع الملكية يؤدي دوراً هاماً في صوغ قوانين الشركات. فالبلدان النامية لديها، فيما يتعلق بالشركات المساهمة، قسم أكبر نسبياً من المؤسسات التجارية المنغلقة التي يغلب عليها الطابع العائلي. وعولمة الاقتصاد تجبر البلدان النامية على تغيير وتشديد قوانين الشركات لجعلها مستوفية للمعايير الدولية توحياً لتسهيل تدفق الاستثمارات إلى هذه البلدان ولتشجيع عمليات دمج وشراء الشركات على المستوى عبر الوطني، كما أن تحرير التجارة وضرورة تعزيز التصدير إلى أسواق جديدة في الاقتصاد المعولم يجعلان من اللازم رفع الإنتاجية وزيادة القدرة التنافسية والفعالية. وهذا يعني وجود حاجة ملحة إلى تحسين إدارة الشركات بغية اجتذاب الدرايات الفنية وأساليب التسيير الأجنبية.

٥- العراقيل التي تواجه الإدارة السليمة للشركات

يتوقف نجاح إدارة الشركات على التفاعل السلس بين قوانين الدولة، والهيئات الإدارية للشركات، والمساهمين أو المستثمرين. وهذه العلاقة الثلاثية هي رهن بالآلية التي تدير الشركات والتي ترتبط، هي نفسها، بما يلي: (أ) فعالية الدولة في معالجة إدارة الشركات؛ (ب) مدى عدم الخضوع للتدخلات السياسية؛ (ج) النظام القانوني والقضائي، وخصوصاً في مواجهته للانتهاكات التي ترتكبها الشركات الخاصة ضد

(٥٢) خلاص تقرير أعده مصرف التنمية الآسيوي إلى أن بلدان شرقي آسيا التي تأثرت أشد التأثير بالأزمة تقتصر إلى الإدارة السليمة للشركات. Corporate Governance and Finance in East Asia, ADB, 2000, vol. 1, p. 1.

مؤسسات الدولة؛ (د) مدى استعداد رابطات المساهمين للمشاركة في الاضطلاع بإدارة الشركات من خلال الرصد الدقيق للعمليات المالية؛ (هـ) فعالية نظام ووكالات مراجعة الحسابات في الرصد الفعلي لأنشطة الشركات وضمن هذا السياق، يمكن أن تؤدي وسائل الإعلام دوراً رئيسياً في فضح ونشر تعديلات الشركات على مؤسسات الدولة وسوء الإدارة لدى الشركات الخاصة.

(أ) الانتهاكات التي ترتكبها الشركات الخاصة

الإدارة السليمة للشركات هي قضية جديدة في البلدان النامية. وبالنظر إلى أن مؤسسات الدولة لا تزال قيد التطوير، تقتصر هذه البلدان إلى الخبرة اللازمة للتعامل بفعالية مع الشركات المتعددة الأطراف الموجودة في البلدان المتقدمة النمو. ويضاف إلى ذلك أن المؤسسات القانونية والقضائية هي قيد الإصلاح وتفتقر، في كثير من الأحيان، القدرة على التصدي بكفاءة وسرعة للانتهاكات التي ترتكبها الشركات الخاصة.

وفي غالبية البلدان النامية، ومنها أعضاء إسكوا، يحصل، فيما يتعلق بشركات المساهمة، ان فئة المؤسسات التجارية المنغلقة والخاضعة لإدارة عائلية، وهي فئة أكبر نسبياً من غيرها، "تترك"، في داخل هذه الشركات، أناساً ذوي سلطة زائدة يلاحقون مصالحهم هم على حساب أقلية المساهمين^(٥٣). ويضاف إلى ذلك أن أسواق الأسهم في غالبية البلدان النامية صغيرة نسبياً وغير متطورة ولا تملك إلا أدوات محدودة لعمليات الشركات الخاصة.

ويطرح الإطار المؤسسي السائد في البلدان النامية، وهو ضعيف نسبياً، مزيداً من التحديات في مجال الإدارة السليمة للشركات. فضمن سياق نشر المعلومات المتصلة بعمليات الشركات الخاصة، تتشرب غالبية البيانات ذات الصلة، في العادة، متأخرة، وفي حالات كثيرة بعد وقوع الانتهاكات التي تطال إدارة الشركات. وهذا الأمر يعرقل قدرة الدولة على منع هذه الانتهاكات. ويضاف إلى ذلك أن في البلدان النامية مقاومة شديدة للتغيير يقوم بها ذوو المصلحة الراسخة في إبقاء الأحوال كما هي، ولا سيما منهم إداريو الشركات والسياسيون^(٥٤).

(ب) عدم وجود ثقافة شركات

في البلدان المتقدمة النمو، وخصوصاً الولايات المتحدة، ساهم فصل ملكية الشركات عن إدارتها في الإتيان بإداريين ماهرين؛ ولكن في العديد من البلدان ذات الاقتصادات المارة بمرحلة انتقالية ومن البلدان النامية، يختار مديرو الشركات تبعاً لعلاقتهم الوثيقة بالسياسيين النافذين^(٥٥). ويمكن أن يعزى ذلك إلى عدم وجود ثقافة شركات في البلدان التي ظلت شركاتها الحكومية، إلى عهد قريب جداً، هي الجهة الفاعلة الرئيسية في الأنشطة الاقتصادية. وثمة أدلة إضافية على هذا الأمر تتمثل في أن عدة رسميين حكوميين اختيروا، رغم التخصص، لإدارة الشركات المخصصة حديثاً، والمعنى الضمني لذلك هو أن انتساب الشركة إلى الدولة لم ينقطع. وهذه الممارسة، التي تناقض حكم أصحاب الجدارة الحقيقي، تنتقص من التنفيذ الناجح لعمل الشركات.

(٥٣) وصفت هذه القضية بأنها من العوامل الرئيسية التي سببت الأزمة المالية في شرقي آسيا خلال الفترة ١٩٩٧-١٩٩٨.

المرجع نفسه، ص ٢.

(٥٤) C.P. Oman, *Corporate Governance and National Development*, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), September 2001, p. 20.

(٥٥) المرجع نفسه، ص ٢٤.

(ج) إصلاح النظام المالي

الإدارة السليمة للشركات هي أمر معقد ولا يمكن ان تكون فعالة إلا إذا طبقت باعتبارها جزءاً من مجموعة تدابير للإصلاح المؤسسي. وفي هذا السياق، لا يمكن اعتبار إصلاح إدارة الشركات مكتملاً دون إصلاح مماثل للنظام المالي، وخصوصاً القطاع المصرفي وسوق الأسهم. فتمويل الشركات وثيق الارتباط بقضية المخاطر التي تتعرض لها الشركات، والتي ترتبط، بدورها، ارتباطاً وثيقاً بحماية حقوق الملكية ووجود اقتصاد سوقي^(٥٦). ويضاف إلى ذلك ان قوة حقوق المساهمين ونوع النظام المالي هما من العوامل الهامة في تحديد مستوى المخاطرة الذي تتعرض له الشركة. وجوهر الأمر ان زيادة حماية حقوق المستثمر تقلل المخاطرة^(٥٧). وفي البلدان النامية، وبينها أعضاء إسكوا، يجري الآن إصلاح الأطر المالية والقانونية بغية مساندة التحول الحاصل في الاقتصادات السوقية. فيمكن لذلك، بالتالي، ان يزيد المخاطر التي تخيم على الشركات وان يضر بسلامة إدارة الشركات في المستقبلين القريب والمتوسط.

(د) إصلاح النظام القضائي

ليس من الممكن إدارة الشركات بنجاح حيث يوجد نظام قضائي ضعيف لا يحمي حقوق المساهمين، ولا سيما منهم حاملي أقلية الأسهم. فالنظم القضائية الضعيفة أو البطيئة أو القليلة الخبرة تقوّض تماماً مفهوم الإدارة الجيدة للشركات، وهذا يعرقل الجهود التي تبذلها الشركات للحصول على استثمارات جديدة يتوقف تمويل بعضها على أسواق الأسهم. وفوق ذلك، تؤدي إدارة الشركات دوراً أكبر في البلدان التي تكون فيها حقوق المستثمرين والأنظمة القضائية، على السواء، ضعيفة^(٥٨). وهكذا يظل بوسع الشركات، حيث لا يزال النظام القضائي والقانوني مقصراً، أن تزيد ثقة المستثمرين، في مرحلة مبكرة من الإصلاح، بواسطة التركيز على حماية حقوقهم. ولكن رغم قدرة الشركات على تعزيز هذه الحقوق، لا يمكن ان يشكل هذا بديلاً لنظام قانوني فعال^(٥٩).

٦- التعاون الدولي في مجال إدارة الشركات

لقد أصبحت الإدارة السليمة للشركات محل اهتمام عالمي مع تكامل الاقتصاد العالمي نتيجة لتحرير التجارة والاستثمار وللتكاثر السريع في عمليات دمج الشركات وشرائها في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية معاً. وهذا الواقع الجديد يتطلب تهيئة وإصلاح المؤسسات التي تستهدف تحسين أنشطة الشركات. وفي هذا السياق، أبرزت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الهيكل المثالي للشركات ولتسييرها ولأنشطتها، وصاغت المبادئ الأساسية لإدارتها على نحو جيد، وضمن ذلك حقوق المساهمين، ودور الموظفين، والشفافية، والمحاسبة^(٦٠).

(٥٦) تلك هي الاستنتاجات التي خلصت إليها دراسة أجراها البنك الدولي في الفترة ١٩٩٥-١٩٩٦ وشملت ١١ ٠٠٠ شركة في ٤٦ بلداً. S. Claessens, S. Djankov and T. Nenova, *Corporate Risk around the World*, the World Bank, January 2000, pp. 2-3.

(٥٧) المرجع نفسه.

(٥٨) تلك هي الاستنتاجات التي خلصت إليها دراسة أجراها البنك الدولي وتناولت ٤٩٥ شركة في ٢٥ بلداً. L.F. Klapper and I. Love, *Corporate Governance, Investor Protection and Performance in Emerging Markets*, the World Bank, April 2002, p. 21.

(٥٩) المرجع نفسه، ص ٢٢.

(٦٠) *OECD Principles of Corporate Governance*, OECD, 1999.

دال - قوانين المنافسة وأنظمتها

١- تعريف المنافسة

المنافسة هي أساس الاقتصاد السوقي. وهي تعزز دور القطاع الخاص وتشجع تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر. ثم إن لها أثراً مباشراً وإيجابياً على النمو الاقتصادي لأنها تزيد الفعالية إذ تمد الإداريين بحوافز تدفعهم إلى تخفيض التكاليف، والابتكار، وتحسين الترتيبات المؤسسية للإنتاج^(٦١).

وإضافة إلى ذلك، تحدث المنافسة "أثراً انتشارية وطويلة الأجل على الأداء الاقتصادي، لأنها تؤثر في هيكل حوافز الجهات الفاعلة في الاقتصاد، فتشجع أنشطتها الابتكارية، وتختار بين الأكثر والأقل فعالية من هذه الأنشطة"^(٦٢). ثم إنها تزيد حيوية سوق العمل بعدد من الوسائل يشمل: (أ) إلزام الشركات بتخفيض التكاليف من خلال تطبيق تكنولوجيات وأساليب إنتاج جديدة، بحيث تساهم في جعل المنتجات المحلية قادرة على التنافس في الأسواق الدولية؛ (ب) زيادة الدراية الإدارية، وبالتالي التقليل من تكاليف الشركات ومن إفلاسها^(٦٣)؛ (ج) تنمية الموارد البشرية من خلال زيادة الطلب على الموظفين المهرة، وهذا يعزز التعليم، وخصوصاً التعليم التقني، فيحسن التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛ (د) تشجيع الابتكار وتطبيق التكنولوجيات الجديدة من خلال إنشاء قاعدة محلية للبحث والتطوير.

٢- دور الدولة

كان من عادة الدولة، قبل الإصلاح الاقتصادي، أن تضطلع بالمسؤولية المباشرة عن إنتاج السلع والخدمات، وبالتالي عن النوعية والأسعار. وبعد الإصلاح، تحولت الدولة عن دور مالك للشركات الحكومية إلى دور مدير للاقتصاد يشمل الإشراف على أنشطة القطاع الخاص ويعزز الفعالية الاقتصادية فضلاً عن رضى المستهلكين. وهذا الأمر يتطلب مشاركة نشطة من الدولة تضمن للإنتاج أن يبلغ مستويات رفيعة وأن يحصل ضمن بيئة تنافسية.

ثم إن الدولة تحتاج إلى تشجيع مساهمة الشركات الخاصة في الأنشطة الاقتصادية بتسهيل النفاذ إلى السوق والخروج منها. وبالنظر إلى الموقف الدينامي من السوق والمرونة العالية تجاه تغير الإنتاج والمعرفة بأذواق المستهلكين واحتياجاتهم، يمكن للقطاع الخاص، إذا كان قادراً على المنافسة، أن يحسن النوعية، ويقلل التكاليف، ويعزز احتمالات تصدير المنتجات المحلية.

وبينما تتطور المنافسة في البلدان المتقدمة النمو بالتدرج ومع الوقت، وهذا أمر يعزز نجاح الإصلاح المؤسسي، تضطر غالبية البلدان النامية إلى التكيف مع المعايير الدولية خلال فترة أقصر بكثير. فقضية المنافسة هي، إذن، أشد تعقداً وأقوى إشكالية في البلدان النامية. والإصلاح المؤسسي الذي يكون، قياساً بغيره، فجائياً، يستلزم، في معالجة قضية المنافسة، عملية انتقائية تتمثل في ربط هذا الإصلاح بالمفاوضات التي تعقد مع منظمة التجارة العالمية؛ وفي استبانة وتقوية القطاعات الأكثر تعرضاً للمنافسة الدولية؛ وفي ربط قضية المنافسة باستراتيجيات التنمية الوطنية، وبالتالي إعطاء الأولوية للقطاعات الأساسية.

(٦١) World Development Report 2002, the World Bank, 2002, electronic edition, chapter 7, p. 133

(٦٢) S. Ahn, Competition, Innovation and Productivity Growth: A Review of Theory and Evidence, OECD, Working Paper No. 317, January 2002, p. 5.

(٦٣) المرجع نفسه، ص ٦.

٣- أهداف قوانين المنافسة

من الأهداف الرئيسية لعملية التحول الاقتصادي جعل بيئة السوق تنافسية. والغاية من ذلك هي مكافحة الاحتكارات وفرض شروط مناهضة لها، إذ إن هذه الاحتكارات تعرقل المنافسة وتقلل الفعالية الاقتصادية والإنتاجية.

وفوق ذلك، يشكل هذا الهدف، في سياق تحرير القوانين والأنظمة، عنصراً حيوياً ضمن الجهود التي تبذل للوصول إلى اقتصاد سوق يركز على المنافسة والتحرير الاقتصادي. والأدوات الرئيسية لتعزيز المنافسة بين العوامل الاقتصادية الفاعلة في السوق هي قوانين وأنظمة مناهضة الاتحادات الاحتكارية، وقوانين مكافحة الاحتكارات وعمليات الدمج والشراء غير المسموح بها، ولاسيما تلك التي تؤثر في العرض أو في أسعار السلع والخدمات. وتحدث المنافسة أثراً إيجابياً في السوق بعدد من الوسائل يشمل: إبقاء تكاليف وأسعار السلع والخدمات منخفضة؛ وتحسين النوعية؛ وتعزيز البحث والتطوير اللذين تضطلع بهما الشركات؛ وتشجيع عمليات الاندماج الملائمة مع الشركات عبر الوطنية. وهذه الجوانب الأربعة تشجع الصادرات، ولا سيما في اقتصاد معولم تشتد فيه المنافسة. وبالمقابل، يمكن أن يؤدي انعدام المنافسة إلى سوء تخصيص الموارد النادرة، وإلى تحديد الأسعار وفرض الرقابة على النوعية والعرض. وهذه الأمور تقضي، بدورها، إلى تدني مستوى المنتجات التي تصارع لتدخل حلبة المنافسة في الأسواق الدولية.

ويجب أن تستهدف القوانين المتعلقة بالمنافسة ما يلي: (أ) منع الاحتكارات والرقابة على السوق، والمعاملات غير العادلة التي تقوم بها الشركات؛ (ب) تنظيم حملات للدعاية تنصدي للإعلانات التجارية غير المنصفة أو غير الدقيقة التي تبثها الشركات؛ (ج) تنظيم ورصد دمج الشركات وشراؤها، وبالتالي تثبيت عمليات الدمج والشراء التي يمكن أن تعرض بيئة المنافسة للخطر؛ (د) منع إنشاء الكارتيلات التي تجنح إلى التحكم بالعرض ورفع الأسعار؛ (هـ) إزالة الحواجز التي تعترض نفاذ الشركات إلى الأسواق وخروجها منها؛ (و) تعزيز الفعالية الاقتصادية للمنتجات المحلية وإنتاجيتها وقدرتها على المنافسة؛ (ز) تشجيع تخصيص الكفاء للموارد وإزالة عيوب الإنتاج؛ (ح) حماية المستهلكين من المنتجات المنخفضة النوعية.

٤- قوانين المنافسة في منطقة إسكوا

يأتي أعضاء إسكوا في مرتبة متأخرة عن بقية العالم النامي في مجال قوانين المنافسة. وبوجه عام، بدأ اتباع سياسات الإصلاح الاقتصادي في منطقة إسكوا في وقت متأخر نسبياً عنه في سائر المناطق. ولا تزال قضية المنافسة قيد التداول، حتى في الدول الأعضاء التي شرعت في الإصلاح الاقتصادي، ومنها الأردن ومصر. ومع أن هذين البلدين اعتمدا، كلاهما، مشاريع قوانين تتعلق بالمنافسة، لا تزال هذه المشاريع في طور الإصدار. ويلزم لنجاح قوانين المنافسة أن يعجل أعضاء إسكوا عملية الإصلاح الاقتصادي، ولاسيما تنفيذ برامج الخصخصة الرامية إلى تقليل مشاركة الدولة في الأنشطة الاقتصادية، وتحرير التجارة، وإخضاع الاستثمار للتنظيم القانوني. وهناك عدة دول أعضاء لم تنته بعد من تثبيت سياساتها في مجال الاقتصاد الكلي، التي تشكل المرحلة الأولى من الإصلاح الاقتصادي.

وقد صاغت مصر، التي تنتمي إلى أول مجموعة من بلدان إسكوا تشرع في الإصلاح الاقتصادي، قانوناً للمنافسة يشمل طائفة عريضة من القضايا المتصلة بهذا الموضوع، منها مكافحة الاتحادات

الاحتكارية، وممارسات الأعمال التقييدية، وممارسات الدمج والشراء ومنع المنافسة^(٦٤). وهذا المشروع لن ينطبق، متى أقر، إلا على الشركات المسجلة، وستعفى منه الشركات التي تنتمي إلى القطاع غير الرسمي. وفي الأردن، صيغ أول مشروع قانون للمنافسة في عام ١٩٩٦^(٦٥)، وقدم مشروع منقح إلى لجنة المال في مجلس النواب الأردني، لكنه لم يصدر بعد.

ويلزم إعطاء قضية المنافسة أولوية أعلى في دول إسكوا؛ وعدم القيام بذلك سيرتب أثراً سلبياً على الفعالية الاقتصادية وسينزع عن المنتجات المحلية كفاءتها وتنافسيتها. فالمنافسة هي أساس التحول نحو اقتصاد السوق، وبالتالي نحو تكامل الاقتصادات المحلية مع الاقتصاد العالمي. كما أنها تؤدي دوراً حيوياً في اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر.

٥- زيادة الاستثمار الأجنبي المباشر من خلال المنافسة

يؤدي خلق بيئة تنافسية محلية إلى ازدياد الاستثمار الأجنبي المباشر، وضمن ذلك عمليات دمج الشركات وشرائها. ويفضي ورود هذا الاستثمار، بدوره، إلى تعزيز الاستثمار المحلي وتقوية فعالية المنتجات المحلية ورفع نوعيتها، وهذا يزيد رضى المستهلكين ويفتح فرصاً جديدة في السوق بجعل المنتجات المحلية أقدر على المنافسة في الأسواق الدولية^(٦٦). كما أن ورود الاستثمار الأجنبي المباشر يعزز عملية الإنتاج إذ تطبق معايير أعلى في الإنتاج والإدارة.

وفوق ذلك، أصبحت المنافسة قضية عالمية. فقوانين المنافسة، إضافة إلى تعزيزها للتنافس داخل البلدان، بين الشركات والمؤسسات المحلية، تحتاج إلى أن تأخذ في اعتبارها قوى التنافس بين الاقتصادات المحلية والاقتصاد العالمي. ولذلك لابد للمؤسسات المحلية من أن تشجع على قيام منافسة تتماشى مع المعايير الدولية، توخياً لمواجهة تحديات المنافسة الدولية واجتذاب حصص أكبر من الاستثمار الأجنبي المباشر. ويشكل التنافس مع البلدان المتقدمة النمو تحدياً قوياً لأن هذه البلدان تبنت البيئة التنافسية قبل البلدان النامية بوقت طويل^(٦٧). ويلقي تحرير التجارة والاستثمار ضغوطاً على البلدان النامية لكي تعتمد قوانين وأنظمة تتوافق مع القوانين والأنظمة العالمية. و"التجارة الدولية مفيدة جداً في تشجيع الأسواق التنافسية في البلدان النامية، حيث الإعلام يواجه صعوبات، وإنفاذ القوانين مقصّر، ورأس المال البشري خاضع للقيود"^(٦٨).

(٦٤) H. Nasser, *Competition Policy and Law in Egypt* (E/ESCWA/ED/2002/WG.1/4), p. 24. وقد عرضت هذه الدراسة على اجتماع فريق الخبراء بشأن تحديد القواسم المشتركة بين بلدان مختارة أعضاء في إسكوا فيما تنتهجه من طرق حيال قضايا قوانين المنافسة وسياساتها، الذي نظّمته إسكوا (أبو ظبي، ٢٨-٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢).

(٦٥) Y. Mansur and B. Zu'bi, *Competition Law and Policy in Jordan* (E/ESCWA/ED/2002/WG.1/3), p. 8. وقد عرضت هذه الدراسة على اجتماع فريق الخبراء بشأن تحديد القواسم المشتركة بين بلدان مختارة أعضاء في إسكوا فيما تنتهجه من طرق حيال قضايا قوانين المنافسة وسياساتها، الذي نظّمته إسكوا (أبو ظبي، ٢٨-٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢).

(٦٦) L. Tineo, *Foreign Direct Investment in a Globalizing Economy: The Role of Competition Policy* (E/ESCWA/ED/2002/WG.1/7), p. 2. وقد عرضت هذه الدراسة على اجتماع فريق الخبراء بشأن تحديد القواسم المشتركة بين بلدان مختارة أعضاء في إسكوا فيما تنتهجه من طرق حيال قضايا قوانين المنافسة وسياساتها، الذي نظّمته إسكوا (أبو ظبي، ٢٨-٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢).

(٦٧) في الولايات المتحدة، مثلاً، اعتمد قانون المنافسة في عام ١٨٩٠. *World Development Report 2002*, the World Bank, 2002, chapter 7, p. 139.

(٦٨) المرجع نفسه، ص ١٤٣.

٦- العراقيل التي تواجه قوانين المنافسة

من الأهمية بمكان صياغة قوانين وأنظمة بشأن المنافسة، ويمثل ذلك في الأهمية اعتماد آلية قوية لإنفاذ هذه القوانين والأنظمة. والبلدان النامية تنشئ وكالات حكومية لهذا الغرض، غير أن الوكالات التي تُنشأ تحتاج، لتتحلى بالفعالية، إلى أن تكون في منأى عن التدخلات السياسية، وإلى أن تعطى صلاحية تامة لأداء المهام المنوطة بها. ومن أفضل الأمثلة على هذه الوكالات وكالة التجارة الاتحادية في الولايات المتحدة، التي أنشئت في عام ١٩١٤ لمكافحة الاتحادات الاحتكارية وتشجيع المنافسة^(٦٩). وعلى غرار ذلك، ينشئ الكثير من البلدان ذات الاقتصادات المارة بمرحلة انتقالية وكالات متخصصة لمعالجة موضوع المنافسة^(٧٠). وفي منطقة إسكوا، ينص مشروع قانون المنافسة المصري على إنشاء وكالة تضطلع بالمسؤولية عن تنفيذه وتعمل تحت إشراف رئيس الوزراء^(٧١).

وتحتاج هذه الوكالات أيضاً، لتكون فعالة، إلى ما يلي: (أ) تبيان مهامها بوضوح؛ (ب) موارد بشرية ماهرة وجيدة التدريب؛ (ج) عدم الخضوع، في عملياتها، لأي تأثير وتدخل سياسيين؛ (د) وزن سياسي، وضمن ذلك إمكان إرسال التقارير مباشرة إلى السلطة التشريعية وليس إلى السلطة التنفيذية.

(١) تنفيذ قوانين المنافسة

أهم عقبة تواجه في البلدان النامية فيما يتصل بقوانين المنافسة هي تنفيذ هذه القوانين وليس اعتمادها. ويمكن رد عدم التنفيذ إلى عدة عوامل منها نقص الموارد البشرية الماهرة؛ والافتقار إلى الموارد المالية؛ والبيروقراطية؛ وفي أحيان كثيرة، انعدام الإرادة السياسية. وثقافة المنافسة، التي يلزم وقت طويل ليكتمل انتشارها في أي مجتمع، لا تزال جديدة نسبياً في الكثير من البلدان النامية. وربما تفاقم المشكلة بوجود نظام قضائي لا فعالية له في معالجة إساءة تطبيق قوانين المنافسة^(٧٢).

(ب) التدخلات السياسية

على وجه الإجمال، تحتاج أي وكالة حكومية، لتكون فعالة في الاضطلاع بمسؤولياتها وهي في منأى عن التدخلات السياسية، إلى أن تكون مرتبطة مباشرة بالسلطة التشريعية. فتشكيلها يجب أن يأتي من المجلس النيابي^(٧٣)؛ وفي البلدان المتقدمة النمو، تميل الوكالات الأكثر فعالية إلى أن تكون مستقلة عن الدولة^(٧٤).

(٦٩) W.E. Kovacic, *Economics, Politics, and Competition Policy in Transition: Perspectives from Experience in the United States* (E/ESCWA/ED/2002/WG.1/8), p. 11. وقد عرضت هذه الدراسة على اجتماع فريق الخبراء بشأن تحديد القواسم المشتركة بين بلدان مختارة أعضاء في إسكوا فيما تنتهجه من طرق حيال قضايا قوانين المنافسة وسياساتها، الذي نظمته إسكوا (أبو ظبي، ٢٨-٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢).

(٧٠) على سبيل المثال، أنشأت بلغاريا لجنة لحماية المنافسة. B. Hoekman and S. Djankov, *Competition Law in Bulgaria after Central Planning*, the World Bank, June 1997, p. 1.

(٧١) H. Nasser, *Competition Policy and Law in Egypt* (E/ESCWA/ED/2002/WG.1/4), p. 30.

(٧٢) في بلغاريا مثلاً، كان من أهم المشاغل أن المحاكم رفضت فرض العقوبات التي أوصت بها وكالة حماية المنافسة. B. Hoekman and S. Djankov, *Competition Law in Bulgaria after Central Planning*, the World Bank, June 1997, p. 2.

(٧٣) World Development Report 2002, the World Bank, 2002, p. 142.

(٧٤) أظهر مسح أجراه البنك الدولي في عام ٢٠٠٢ وتناول ٥٠ بلداً متقدماً النمو ونامياً أن الوكالات المعنية بالمنافسة مستقلة عن الحكومة في ٦٣ في المائة من البلدان المتقدمة النمو، مقابل ٥١ في المائة في البلدان النامية. وهذا المعدل المرتفع نسبياً يبرز الحاجة إلى زيادة الفعالية في عمليات الوكالات المشار إليها. لكن المسح نفسه خلص إلى أن البلدان المتقدمة النمو كانت أنجح من البلدان النامية في مجال التزويد بالموظفين.

٧- التعاون الدولي

في العالم أكثر من ٨٠ بلداً تنفذ قوانين المنافسة^(٧٥). وتتزايد الجهود التي تبذل على الصعيد الدولي لمساعدة البلدان النامية التي لم تنشئ بعد مؤسسات تعنى بالمنافسة. فمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية والتجارة (الأونكتاد)، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والبنك الدولي، ناشطة في تشجيع المنافسة على نطاق العالم. وإضافة إلى ذلك، أنشأت منظمة التجارة العالمية فريقاً عاملاً معنياً بالتجارة والمنافسة. وبسبب تنامي الطابع التنافسي للاقتصاد العالمي، تتزايد الضغوط على البلدان التي لم تنفذ بعد أي إصلاح مؤسسي؛ فبدون إصلاحات تعزز المنافسة، يستحيل على الاقتصادات المحلية أن تتكامل مع الاقتصاد العالمي، ولذلك أثار سلبية بالنسبة للصادرات المحلية.

هـ- الفساد

١- تعريف الفساد

يعرف الفساد بأنه "إساءة استعمال الوظيفة العامة لمكاسب شخصية"^(٧٦). واشتداد الفساد يضر بالنمو الاقتصادي^(٧٧). كما أن الفساد يثني عن الاستثمار ويمعن في إضعاف النمو الاقتصادي من خلال زيادة تكاليف المعاملات المرتبطة باستثمارات القطاع الخاص، وهذا يقلل حوافز الاستثمار، ولا سيما الاستثمار الأجنبي المباشر. وتمثل مكافحة الفساد واحداً من أهم عناصر الإصلاح المؤسسي في العديد من البلدان ذات الاقتصادات المارة بمرحلة انتقالية والبلدان النامية. وينتشر الفساد في البيئات التي من خصائصها نقص الشفافية والافتقار إلى آليات مؤسسية لإنفاذ القوانين. ويؤدي التحرير الاقتصادي إلى تقليل الحوافز التي تدفع إلى الفساد، وخصوصاً عندما يقترن هذا التحرير بالتزام صارم من الدولة. وهكذا يشكل التحرير، وضمنه تحرير الأسعار، جزءاً أساسياً من جهود مكافحة الفساد.

ويضاف إلى ذلك أنه، بسبب تزايد الاعتماد على المؤسسات الصغيرة والمتوسطة باعتبارها هي المصادر الرئيسية للنمو الاقتصادي، ولأن تأثير الفساد في هذه المؤسسات أشد من تأثيره في المؤسسات الكبيرة، يمكن أن يتزايد الضرر الإجمالي الذي يلحقه الفساد بالنمو^(٧٨). ففي البلدان النامية، تعزز، في السنوات الأخيرة، دور المؤسسات الصغيرة والمتوسطة باعتبارها مصدراً رئيسياً للعمالة والإنتاج، وبالتالي للنمو الاقتصادي. ومن هنا أن تفاقم الفساد يلحق بالبلدان النامية ضرراً أكبر مما يلحقه بالبلدان المتقدمة النمو، حيث تؤدي الشركات عبر الوطنية دوراً هاماً في الاقتصاد. وعلاوة على ذلك، تستطيع الشركات

(٧٥) T. Winslow, *OECD Programs for Global Competition Issues* (E/ESCWA/ED/2002/WG.1/6), p. 5. وقد عرضت هذه الدراسة على اجتماع فريق الخبراء بشأن تحديد القواسم المشتركة بين بلدان مختارة أعضاء في إسكوا فيما تنتهجه من طرق حيال قضايا قوانين المنافسة وسياساتها، الذي نظّمته إسكوا (أبو ظبي، ٢٨-٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢).

(٧٦) S. Wei, *Corruption in Economic Development: Beneficial Grease, Minor Annoyance, or Major Obstacle?*, Harvard University and National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 2048, February 1999, p. 2.

(٧٧) احتسب في دراسة أجراها صندوق النقد الدولي في عام ١٩٩٩ أن تحسّن مكافحة الفساد بمعدل انحراف معياري واحد يمكن أن يؤدي، في الأجل الطويل، إلى زيادة النمو الاقتصادي بنسبة ١٤ في المائة. C. Leite and J. Weidmann, *Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth*, IMF, Working Paper No. 85, July 1999, p. 25.

(٧٨) هذا هو الاستنتاج الذي خلصت إليه دراسة أخرى أجراها صندوق النقد الدولي وشملت ٩٧ بلداً. V. Tanzi and H.R. Davoodi, *Corruption, Growth, and Public Finances*, IMF, Working Paper No. 182, November 2000, p. 7.

الكبيرة ان تعالج الفساد بفعالية اكبر بسبب نفوذها ووزنها، في حين ان الشركات الصغيرة والمتوسطة هي اقل تجهزاً لمقاومته بسبب المحدودية النسبية لمواردها وخبراتها^(٧٩).

٢- أسباب الفساد

يمكن ان تحول الموارد المالية عن وجهتها الأصلية خدمة لأهداف سياسية، وبوجه أخص لأغراض انتخابية. وبوجه الإجمال، يمكن ان يعزى الفساد في البلدان النامية إلى عدة عوامل يذكر منها عدم إجراء إصلاح مؤسسي يعزز الشفافية؛ وغياب المنافسة عن السوق. ويضاف إلى ذلك ان حجم القطاع العام في الاقتصاد يظل ضخماً نسبياً في الكثير من البلدان النامية، وهذا الأمر يقيد المنافسة ويحد من الفعالية الاقتصادية، ولاسيما في تخصيص الموارد. ولا يزال التأثير السياسي على المؤسسات المملوكة للدولة مثار قلق في البلدان النامية لأنه مصدر محتمل للفساد، وخصوصاً فيما يتعلق بالهيكل الأساسية والخدمات والقطاعات الحكومية التي يمكن ان تعاني من اختناقات في الإمدادات. ثم ان مرتبات القطاع العام تتدنى إجمالاً عن مرتبات القطاع الخاص، وهذا يمكن أن يغري موظفي الدولة بقبول الرشاوى.

٣- أدوار الدولة والقطاع الخاص

يبلغ الفساد أشده في البلدان التي لم تحرر فيها الأسعار^(٨٠). كما ان انعدام المنافسة، الذي يمكن ان يُفضي إلى توزيع مجحف للموارد خدمة لمنافع سياسية أو اجتماعية، يؤدي دوراً هاماً في نشر الفساد بين السياسيين وفي السوق.

وعلى صعيد الشركات، يمكن أيضاً ان يؤدي انعدام الإدارة الجيدة إلى تفاقم الفساد. وخلال فترة ما قبل الإصلاح، كان نمط الفساد السائد يتمثل في الشركات المملوكة للدولة، إذ كان السياسيون يتمتعون، في منأى عن أي ضبط وموازنة حقيقيين لعمليات هذه الشركات، بمعاملة خاصة، ولاسيما في مجالات التوظيف والتسويق والإنتاج. وهذه المعاملة كانت تركز بقوة على تبادل المنافع بين المديرين العاميين للشركات وسياسيي الدولة، وذلك أمر يوطئ لرفع مستويات الفساد.

لذلك يمثل إعداد إطار مؤسسي يساهم في الإدارة الجيدة، ولاسيما الإدارة الجيدة للشركات، خطوة هامة في جهود مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية. ثم ان "من بالغ الأهمية بالنسبة إلى الاقتصادات المارة بمرحلة انتقالية تطبيق نظام فعال لسياسات المنافسة من أجل كبح الفساد"^(٨١). ويؤدي بقاء الشركات الأقدر على التنافس إلى نشوء سوق قوية وأكثر تحرراً، وبيئة أعمال أقل فساداً. ولا يمكن تحقيق هذا الأمر إلا بإزالة العوائق التي تعترض النفاذ إلى السوق والخروج منها.

(٧٩) اظهر مسح أجراه المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير والبنك الدولي في عدد كبير من البلدان ذات الاقتصادات المارة بمرحلة انتقالية، وتناول زهاء ٣٠٠٠ شركة، ان الرشاوى تمثل ٥ في المائة من الإيرادات السنوية للشركات الصغيرة، مقابل أقل من ٣ في المائة من المداخل السنوية للشركات الكبيرة. المرجع نفسه، ص ٨.

(٨٠) خلصت دراسة أجراها البنك الدولي في عام ٢٠٠٠ وتناولت عدة بلدان ذات اقتصادات مارة بمرحلة انتقالية إلى ان الفساد كان أشد في روسيا وبيلاروس منه في سائر البلدان التي حررت فيها الأسعار. H.G. Broadman and F. Recanatini, *Seeds of Corruption: Do Market Institutions Matter?*, the World Bank, Working Paper No. 2368, June 2000, p. 3.

(٨١) المرجع نفسه، ص ٥.

ثم ان الرشاوى تكون أدنى في البلدان ذات الهياكل الأساسية المتطورة جداً^(٨٢)، وهذا يعني ان مشاريع الهياكل الأساسية، التي هي، في العادة، مشاريع كبيرة تجرى فيها استثمارات ضخمة، يمكن ان توجد بيئة فساد إذا لم يكن هناك آليات تطبق الإدارة السليمة للشركات. كما ان "الطلب الفائض هو من المحددات الهامة للفساد"، وخصوصاً في مجال خدمات المرافق، حيث يحتمل لارتفاع الطلب ومحدودية توسع الخدمات ان يدفعها بالموظفين إلى التماس مدفوعات إضافية على ما يقدمونه من خدمات التصليح^(٨٣). وفي داخل الاقتصاد السوقي، يمكن ان تؤدي المنافسة إلى زيادة العرض ونشوء بيئة تنافسية، وهو أمر يؤثر تأثيراً مباشراً في تقليص الفساد. ويضاف إلى ذلك انه، لكون الضبط والموازنة الفعالين يمارسان في الشركات الخاصة أكثر مما يمارسان في الشركات المملوكة للدولة، تؤدي الخصخصة دوراً إضافياً، ولو غير مباشر، في مكافحة الفساد^(٨٤).

٤- زيادة الاستثمار الأجنبي المباشر من خلال مكافحة الفساد

يتعارض الفساد مع ما تستهدفه البلدان النامية من اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر بمعدلات أعلى. وبوجه عام، يضعف هذا الاستثمار في البلدان التي من خصائصها ارتفاع مستويات الفساد، بصرف النظر عن الحوافز التي تقدمها الدولة والتي تشمل الحوافز الضريبية^(٨٥). ويفضي الفساد، إذ يؤثر سلباً على تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر، إلى تقلص حجم التكنولوجيات الجديدة التي ترد بمرور هذا الاستثمار، فتتعرض الإنتاجية المحلية وتتضاءل إمكانات التصدير. ويكون الأثر الحاصل في الإنتاجية هاماً جداً لأنه يتنافى مع الجهود الوطنية الرامية إلى تقوية القدرة التنافسية وتعزيز النمو الاقتصادي الذي يتبع حركة الصادرات. فهناك إذن حاجة ملحة إلى الالتزام السياسي، على أعلى المستويات، بمكافحة الفساد.

٥- قياس مستوى الفساد

للفساد عدة قياسات تستخدمها المؤسسات الدولية ورابطات الأعمال، وتتضمن "القواعد الدولية للأعمال"، التي تستند إلى مسح للخبراء في عدد من البلدان أجري في أوائل الثمانينات؛ و"الدليل الدولي للمخاطر المرتبطة بالبلدان"، وهو تقرير سنوي تعدّه الدوائر المعنية بمخاطر الاستثمارات الخاصة ويستند إلى مسح صممه معهد هارفارد للتنمية الدولية وأجري في عام ١٩٩٦، و"هيئة الشفافية الدولية"، وهي منظمة غير حكومية تعد تقريراً سنوياً عن هذه القضايا^(٨٦).

(٨٢) G.R.G. Clarke and L.C. Xu, *Ownership, Competition, and Corruption: Bribe Takers Versus Bribe Payers*, the World Bank, February 2002, p. 2.

(٨٣) المرجع نفسه، ص ٢-٣.

(٨٤) خلصت الدراسة إلى ان "الرشاوى التي تدفع إلى المرافق هي أدنى في البلدان التي تتحلّى بقدرة أكبر وتخوض منافسة أشد في قطاع المرافق، والتي خصصت فيها المرافق. المرجع نفسه، ص ٢٣.

(٨٥) خلصت دراسة أجراها البنك الدولي وتناولت عدة اقتصادات آسيوية إلى ان البلدان الآسيوية التي قدمت حوافز ضريبية سخية لاجتذاب مستويات أعلى من الاستثمار الأجنبي المباشر كان يمكن ان تتلقى الحصة نفسها أو حصة أكبر من هذا الاستثمار لو انها تحكمت بمستوى الفساد. S. Wei, *Corruption in Economic Development: Beneficial Grease, Minor Annoyance, or Major Obstacle?*, Harvard University and National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 2048, February 1999, p. 10.

(٨٦) المرجع نفسه.

ثالثاً - دراسة حالة: مصر (*)

ألف - مقدمة

تحلل هذه الدراسة الإصلاح الاقتصادي في مصر باعتباره من صميم عملية التحول الاقتصادي العامة. وبالرغم من تحقيق نتائج هامة في هذا البلد فيما يتعلق باستقرار وموثوقية الاقتصاد الكلي، لا يزال هناك حاجة إلى إجراء الكثير من الإصلاحات الاقتصادية لبلوغ نمو اقتصادي مستدام. وتتمثل التحديات المرتبطة بهذا الأمر في المحافظة على الاستقرار الاقتصادي وفي الوقت نفسه مواصلة الإصلاحات الاقتصادية. ومن الأهمية بمكان، في هذا الصدد، إيجاد بيئة مؤسسية مؤاتية للتنمية والنمو. فبدون مؤسسات كفوءة واليات إنفاذ فعالة، لا يحتمل للاقتصاد ان ينمو بمعدل مستدام وهناك اعتراف واسع النطاق بان البيئة المؤسسية التمكينية والتنافسية هي شرط ضروري مكمل للنمو القوي المستدام. ويشكل إجراء التغييرات اللازمة في البيئة المؤسسية، علاوة على إنشاء بيئات جديدة، جزءاً أصيلاً من برنامج إصلاح أبعاد مدى وأوسع نطاقاً للتثبيت الاقتصادي والإصلاح الهيكلي.

واعترافاً بدور المؤسسات في الإصلاح الاقتصادي، تركز الحكومة جهودها لاتخاذ إجراءات إصلاح اقتصادي ذات هدفين: (أ) إزالة العقبات والقيود ذات الطابع المؤسسي والمعركة للنمو الاقتصادي؛ (ب) تعزيز المؤسسات الضرورية للاقتصاد الجديد القائم على السوق. ويستند ذلك إلى الاعتقاد الراسخ بأن الاستثمارات الضخمة في رأس المال البشري والمادي وفي تطوير الإنتاجية يحتمل لها ان تفشل إذا كانت الظروف المؤسسية غير مؤاتية للنمو.

باء - الإصلاح المؤسسي في مصر

يضم برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي بدأته مصر في عام ١٩٩٠ عناصر تتطوي على أهداف متنوعة إنما متماسكة من الناحية الاقتصادية. فهو يستهدف إعادة هيكلة الأنشطة الاقتصادية وفقاً لنظام حر وتنافسي توخياً لتحقيق نمو اقتصادي قوي ومستدام. وبين هذه العناصر، يحظى الإطار المؤسسي بأولوية عالية ويعتبر ذا أهمية مركزية لنجاح برنامج التكيف الهيكلي. والهدف الرئيسي هو تحسين الفعالية والإنتاجية العامتين للاقتصاد من خلال تقديم الدعم المؤسسي اللازم لأنشطة السوق. فالمؤسسات السليمة تشجع التخصص والتنافسية الرفيعين في الاقتصاد، وتقلص عوامل الارتياح وتكاليف المعاملات.

وتتطلب مصر، في سياق تحولها إلى الاقتصاد القائم على السوق، ببرامج للإصلاح الاقتصادي تؤدي فيها الدولة دوراً فعالاً في بعض المجالات وأقل فعالية في مجالات أخرى. وقد سعت خلال العقدين الماضيين، ضمن إطار التحول وبناء المؤسسات، إلى ان تأخذ في اعتبارها التحديات التي تطرح نتيجة للعولمة وللتكامل مع الاقتصاد العالمي. لكن برنامج الإصلاح، رغم تركيزه على البعد المؤسسي، فشل في تطبيق مختلف التدابير الفنية للتثبيت والتكيف الهيكلي، وتمثل فشله بما يلي: (أ) ان عمليات إنشاء الآلية التشريعية، وإلغاء الضوابط التنظيمية، وإقامة اللامركزية، لم تكتمل، فتعطلت المنافسة وارتفعت تكاليف المعاملات، وبالتالي تقيد النمو الاقتصادي؛ (ب) ان تأخر إعادة النظر في النصوص المتصلة بحقوق

(*) أعد هذه الدراسة السيد اشرف شمس الدين، والآراء الواردة فيها ليست، بالضرورة، آراء اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا.

الملكية، أو بقاء هذه النصوص ناقصة، ولاسيما منها مجموعة القوانين الخاصة بالأسواق المالية وتسجيل الشركات والعمالة، أضعفت تدفق الاستثمار الخاص إلى قطاعات الاقتصاد المنتجة؛ (ج) انه كانت هناك تناقضات بين القوانين والأنظمة الموجودة والقوانين والأنظمة الجديدة؛ (د) ان الكثير من الأحكام الجديدة كان يفتر إلى الشفافية؛ (هـ) ان إصلاح جهاز الدولة الإداري لم يتحقق، كما لم تحدد إجراءات تشغيل صارمة، إنما بسيطة تشجع الإدارة الجيدة.

ولم يكن الإصلاح الهيكلي قد انتهى عندما بدأ إلغاء الضوابط التنظيمية مع مراقبة احتكارات القطاع العام وإدخال إصلاحات على الترخيص بالاستثمار. وضمن سياق الآلية التشريعية، أجريت تغييرات قانونية وتنظيمية حققت تحسينات احترازية لصالح برنامج الإصلاح الهيكلي ترشد الوظيفة التنظيمية للدولة. وفي ميدان الأوراق المالية، أنشئت، بنصوص قانونية، تعاملات سوقية غايتها تشجيع التحكيم التجاري في تسوية المنازعات. وفوق ذلك، أجريت إصلاحات قانونية تستهدف تحقيق التغييرات المؤسسية الرئيسية اللازمة التي تطور وتعزز بيئة الأعمال وتشجع، بالتالي، الاستثمارات الخاصة والاستثمار الأجنبي المباشر. وقد أعطيت الأولوية للقوانين الجديدة أو المنقحة التي تجيز إجراء التغييرات المؤسسية^(٨٧).

وقد شجعت هذه الإصلاحات التشريعية والمؤسسية الدولة على القيام بدور منظم ومنشئ لبيئة تتيح النمو الاقتصادي، فمكنتها، بالتالي، من ان تركز على الجانب الاجتماعي وجانب الرعاية في التنمية، وان تنقل الدور الاقتصادي إلى أوساط الأعمال. ومن مؤشرات هذا الدور المنقح للدولة: الاتجاه الذي يسير في الإنفاق الحكومي، وضمن إجراء تغييرات في الميزانية الوطنية تجسد السياسات الوثيقة الصلة بعملية الإصلاح. ومن الأمثلة النموذجية على ذلك تخفيض الاستثمار وإجراء زيادات في مجالات التعليم والصحة والإسكان والرعاية الاجتماعية.

وإضافة إلى ذلك، أصدر عدد من القوانين الضرورية لمساندة دور القطاع الخاص. وهذه القوانين تختص بإنشاء بيئة تمكينية لصالح الاقتصاد السوقي تعزز تنمية مؤسسات الأعمال المحلية والأجنبية وتنسحب آثارها على النمو الاقتصادي. وفيما يلي الملامح البارزة لهذه القوانين.

١- الخصخصة

بدأ برنامج الخصخصة في مصر في عام ١٩٩١، عندما أصدر قانون قطاع الأعمال العام^(٨٨). وهو الذي استهدف، خصوصاً، إعادة هيكلة المشروعات المملوكة للدولة، وتقوية التوجه التجاري، وتحسين مساهمة الإدارة، وألغى السلطات الحكومية التي كانت فيما مضى تشرف على هذه المشروعات وأحل محلها ١٧ شركة قابضة مملوكة للدولة، فاجتنب بذلك احتمال تركيز أي شركة داخل أي قطاع. واضطلعت الشركات القابضة بتحديد وإدارة وتنفيذ خصخصة ٣١٤ شركة تابعة غير مالية^(٨٩). وهذه الشركات التابعة

(٨٧) تشمل ما يلي: قانون البنوك (رقم ١٠١، لعام ١٩٩٣)؛ وقانون تنظيم التعامل بالنقد الأجنبي (رقم ٣٨، لعام ١٩٩٤)؛ وقانون الاستثمار (رقم ٨، لعام ١٩٩٧)؛ وقانون سوق رأس المال (رقم ٩٥، لعام ١٩٩٢)؛ وقانون الشركات المساهمة (رقم ٢٠٣، لعام ١٩٩١)؛ وقانون الشركات (رقم ١٥٩، لعام ١٩٨١)؛ وقانون الضرائب (رقم ١٥٧، لعام ١٩٨١)؛ وقانون حماية البيئة (رقم ٤، لعام ١٩٩٤).

(٨٨) القانون رقم ٢٠٣، لعام ١٩٩١.

(٨٩) تعرف هذه الشركات، عادة، بشركات القانون ٢٠٣.

تملك شركات قابضة في ١٨٤ من المشاريع المشتركة الأخرى، فتوفر وسيلة لإقامة شركات بين القطاعين الخاص والعام.

وعلاوة على ذلك، أنشأ هذا القانون وزارة قطاع الأعمال العام، التي تضطلع بالمسؤولية عن برنامج الخصخصة بمجمله، كما أنشأ مكتب قطاع الأعمال العام ليكون هو الهيئة الاستشارية للوزارة.

أما العنصر المحوري في برنامج التكيف الهيكلي فتمثل في إصلاح الشركات المملوكة للدولة، بغية تحسين الفعالية والإنتاجية الإجماليتين للاقتصاد من خلال برنامج للخصخصة، وإصلاح بيئة السياسات التي يعمل ضمنها القطاع العام. ويشمل هذا الإصلاح الثاني إصلاحات الإطار القانوني والهيكل التنظيمي والمؤسسي.

وأما الهدف الرئيسي لبرنامج الخصخصة فتمثل في تشجيع تملك القطاع الخاص وإدارته للشركات المملوكة للدولة، وذلك بأساليب متنوعة منها: (أ) تجريد القطاع العام من أسهم رؤوس الأموال التي تعود له في المشاريع المشتركة المنشأة في إطار قوانين الاستثمار؛ (ب) بيع أكثر من ٢٠٠٠ شركة صغيرة كانت تخص هيئات الحكم المحلي؛ (ج) بيع الأصول التي كانت تعتبر على هامش هذه الأنشطة؛ (د) تأجير مرافق الإنتاج غير المستخدمة، و/أو بيعها، للقطاع الخاص؛ (هـ) إزالة العوائق القانونية التي تحول دون بيع أسهم القطاع العام في الشركات المملوكة للدولة، بحيث يمهّد لخصخصتها بالتدريج.

كما أجاز القانون للحكومة إنشاء هيكل تتمتع فيه شركات القطاع العام بالاستقلالية وتعمل بالتساوي مع شركات القطاع الخاص في مجالات الإدارة، والحصول على عوامل الإنتاج التي منها، مثلاً، التسعير والتسويق، والمساءلة حول النتائج والأرباح. ولكون الهدف النهائي هو تحرير شركات الدولة من تدخل الدولة، فصلت حقوق ملكية رؤوس أموال الدولة عن إدارة رؤوس الأموال هذه بواسطة كيان تنظيمي جديد مثلت المستويات قوامه مؤسسة في المستوى الأعلى، وشركات قابضة في المستوى المتوسط، وشركات تابعة لهذه الشركات في مستوى القاعدة. أما الوظيفة الرئيسية لهذه المؤسسة الجديدة، أي مكتب قطاع الأعمال العام، التي تعمل بإرشاد مجلس الوزراء ووزارة قطاع الأعمال العام، فهي تقديم المشورة إلى الشركات القابضة والشركات التابعة لها فيما يتصل بقضايا مثل برنامج الخصخصة وتصفية وإدارة أصول الدولة. كما إنها ترصد الأداء المالي للشركات القابضة وتنتبث من المراجعة الدقيقة لحساباتها. وتتوخى كل من الشركات القابضة المذكورة، مع الشركات التابعة لها، بلوغ الأهداف الرئيسية التالية: (أ) السعي إلى تحقيق الربحية المالية؛ (ب) تنويع الأنشطة عمودياً وأفقياً؛ (ج) شراء وبيع الشركات، بعضها أو كلها؛ (د) تصفية الشركات غير القادرة على الاستمرار.

وتمثلت الأداة الرئيسية لإجراء هذه التغييرات المؤسسية في إصدار قانون قطاع الأعمال العام، الذي حل محل قانون هيئات القطاع العام وشركاته، رقم ٩٧، واستهدف تأمين الاستقلالية والمساءلة الإداريتين، وتعزيز المنافسة، وتسهيل الخصخصة، وإخضاع الشركات القابضة والشركات التابعة لها، وعددها ٣١٤، للانضباط المالي. وقد وسع نطاق هذا الانضباط حتى أصبح يشمل سائر القضايا ذات الصلة بمجالات سياسات العمل والعمالة والتسعير. ويتصف تحرير الأسعار في القطاع العام بأهمية جوهرية بالنسبة إلى إيجاد نظام لقطاع عام يستند إلى السوق. ويضاف إلى ذلك أن كل منظمات هذا القطاع تحولت، بموجب التشريع الجديد، إلى شركات قابضة تمارس السلطة نفسها وتخضع للقيود نفسها.

وبالنظر إلى الآثار العميقة التي تترتب على هذا الإطار القانوني الجديد، وخصوصاً في المراحل الأولى للخصخصة، تعرقلت العملية بمناقشات طويلة عقدت حول المسألة. وفي نهاية الأمر، أُحيلت القضية إلى المحكمة الدستورية، التي ثبتت حق الحكومة في تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص. وبينما ركزت هذه المرحلة الأولى من الخصخصة على تجريد القطاع العام من اسهم رؤوس الأموال التي تعود له، يلزم اعتماد حلول جديدة وابتكارية لمشاكل الشركات وغيرها من المشاريع المشتركة التي تملك الشركات القابضة أجزاء منها، ولاسيما في القطاع المالي.

٢- حقوق الملكية وحقوق الملكية الفكرية

تخضع حقوق الملكية في مصر لأحكام القانون المدني^(٩٠)، التي تشمل كل جوانب وأشكال حقوق الملكية، وضمنها حقوق المالكين؛ ونطاق وأساليب حماية الملكية؛ والقيود المفروضة على حقوق الملكية، وانطباق هذه الحقوق على الأفراد، والمالكين المشتركين، والأشخاص الاعتباريين^(٩١). ويتحول التركيز، في سياق اقتصاد عالمي قائم على المعارف، من الحماية المادية للملكية إلى حماية حقوق الملكية الفكرية. فهناك إذن حاجة ماسة إلى تأمين الحماية اللازمة، وخصوصاً بالنظر إلى تنامي التجارة الدولية.

ولاتفاق الجوانب التجارية المتصلة بحقوق الملكية الفكرية طابع ونطاق خصوصيان. فهذا الاتفاق يلزم جميع الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية بحماية حقوق الملكية الفكرية من خلال قوانين وتشريعات داخلية. وهذا الأمر يستوجب إصدار تشريعات وأنظمة تتسجم مع الاتفاق، الذي يختلف عن سائر الاتفاقات التجارية بما يلي:

(أ) انه اتفاق شامل يعالج كل أشكال حقوق الملكية، وضمنها الماركات التجارية، والمؤشرات الجغرافية وبراءات الاختراع؛

(ب) انه لا يجبر الدول الأعضاء على إنفاذ قواعد موحدة في مجال حقوق الملكية الفكرية، لكنه يلزمها بضمان مستويات دنيا للحقوق والحماية؛

(ج) انه أول اتفاق دولي في مجال حقوق الملكية يعالج تسوية المنازعات التي يمكن ان تنشأ بين الدول الأعضاء؛

(د) انه يوجب على البلدان النامية ان تؤول بين تشريعاتها وبينه ابتداء من ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٦، وينص، لصالح هذه البلدان، على فترة سماح تستغرق أربع سنوات وتنتهي في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠^(٩٢).

(٩٠) تعالج المادة ١٩٦ من القانون المدني (رقم ١٣١، لعام ١٩٤٨)، قضية حقوق الملكية.

(٩١) يتوافق فقهاء القانون إجمالاً على انه، بينما يؤمن القانون المدني حماية تامة لحقوق الملكية بحيث لا يعود هناك مسوّغ لإصدار قانون جديد، يلزم إنفاذ تطبيقات أحكام هذا القانون وتحديد لأهلية وروح نصوصه.

(٩٢) في حالة المستحضرات الصيدلانية، التي لم تكن، فيما مضى، مشمولة بحقوق الملكية، تمتد فترة السماح في مصر حتى عام ٢٠٠٥.

وقد أصدرت مصر بالفعل، أو نقحت، قوانين بشأن حقوق محددة للملكية الفكرية^(٩٣). ولكن هذه القوانين النافذة لا يمكن، ببساطة، تنقيحها أو تعديلها امتثالاً لاتفاق الجوانب التجارية المتصلة بحقوق الملكية الفكرية، وذلك للأسباب الثلاثة التالية: (أ) أن مستوى حماية الملكية الفكرية المنصوص عليه في الاتفاق أعلى بكثير مما يمكن تأمينه بواسطة القوانين النافذة؛ (ب) أن الاتفاق يشمل أشكالاً جديدة من الملكية الفكرية ضمنها المؤشرات الجغرافية، والمخططات، والدوائر المتكاملة؛ (ج) أن هذه القوانين أصدرت منذ قرابة ٥٠ عاماً ويستحيل أن تواكب التطورات التكنولوجية السريعة الحاصلة في حقوق الملكية، وخصوصاً في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

ولهذه الأسباب، صيغ وقدم إلى مجلس الشعب قانون جديد يبرز كل هذه الأبعاد والجوانب التي تنطوي عليها حقوق الملكية الفكرية، وذلك بما يتماشى مع اتفاق الجوانب التجارية المتصلة بحقوق الملكية الفكرية^(٩٤). ويؤكد هذا المشروع، من الناحية المؤسسية، على الحاجة إلى إنشاء صندوق لتثبيت وموازنة أسعار الأدوية، ومؤسسة لمعالجة الجوانب التجارية لحقوق الملكية الفكرية تتمثل في المجلس الأعلى لشؤون الملكية الفكرية.

ويؤكد القانون المقترح التزام مصر باتفاق الجوانب التجارية المتصلة بحقوق الملكية الفكرية، ويسعى، في الوقت ذاته، إلى التخفيف من الآثار السلبية للاتفاق المتعلق بالصناعات المحلية للمستحضرات الصيدلانية. وضمن هذا السياق، يتصف مشروع القانون بالسمات البارزة التالية: (أ) الالتزام بالحد الأدنى لمدة التقديم المنصوص عليها في اتفاق الجوانب التجارية المتصلة بحقوق الملكية الفكرية فيما يتعلق بحماية براءات الاختراع في مجال الأدوية؛ (ب) فرض قيود على براءات الاختراع، وبالتالي استبعاد القطاعات التي تعتبر ذات أهمية وطنية حيوية، وخصوصاً في مجال الصحة العامة؛ (ج) تحديد نظام مفصل للترخيص الإلزامي في مجال الطب، بطريقة لا تثبط الاستثمار الأجنبي المباشر؛ (د) صوغ قواعد وقيود تضع حدوداً لزيادات الأسعار ولعدم توفر المنتجات المحمية ببراءات الاختراع.

٣- العقود

في مصر، تخضع العقود، هي أيضاً، للقانون المدني^(٩٥). الذي يتناول كل جوانب العقود، وضمنها أشكالها، المدنية والإدارية؛ وعناصرها الأساسية، أي القبول، والغرض، والسبب والآخر؛ والقوة الملزمة. وتعرف أحكامه، كذلك، الأسباب والقيود القانونية المتصلة بفسخ العقود وبطلانها وإلغائها، وتبين بوضوح أهلية المتعاقدين بالنسبة لكل فئات وأنماط العقود.

والمشاكل المتصلة بإنفاذ العقود لا تعزى إلى القانون بذاته، بل إلى ضعف النظام القانوني، وخصوصاً من حيث الوقت الذي يستغرقه حل المنازعات. ولهذا الغرض، يعتمد الآن التحكيم التجاري الأخذ تطبيقه في التوسع رغم الارتفاع النسبي لتكاليف التسويات التي تحصل خارج المحاكم.

(٩٣) من هذه القوانين القانون رقم ٥٧، لعام ١٩٣٩، بشأن الماركات التجارية؛ والقانون رقم ١٣٢، لعام ١٩٤٩، بشأن براءات الاختراع والنماذج الصناعية؛ والقانون رقم ٣٥٤، لعام ١٩٥٤، بشأن حقوق الطبع والنشر.

(٩٤) عرض مشروع القانون على مجلس الشعب ليصدق عليه خلال الدورة الحالية: تشرين الثاني/نوفمبر - آب/أغسطس

٤ - الدولة وإدارة الشركات

كانت مصر سباقة في التقيد بمبادئ الإدارة الجيدة. وتوخياً لدعم التنمية والنمو، تكثفت فيها جهود تحسين الإدارة على أربع جهات هي الشفافية؛ وإمكان التكهّن بسياسات الاقتصاد الكلي ومجموعات القواعد التنظيمية؛ والمساءلة؛ وتعزيز قدرة المؤسسات العامة. وضمن إطار عملية البناء المؤسسي، أحرز هذا البلد تقدماً هاماً في عدد من المجالات يضم: (أ) تشجيع الاستثمارات الخاصة، المحلية منها والأجنبية، بخلق بيئة اقتصادية تؤدي إلى تعزيز القطاع الخاص، وبالتالي إلى جني أرباح اقتصادية وفيرة؛ (ب) تقوية القطاع الصناعي بإيجاد بيئة تشريعية تمكينية تماشي، إلى حد بعيد، المعايير الدولية؛ (ج) تشجيع الاستثمارات الخاصة بغية فتح فرص العمل؛ (د) إنشاء صندوق اجتماعي يؤدي وظيفة شبكة أمان، وخصوصاً بالنسبة للضعفاء.

وعلاوة على ذلك، تبذل الجهود لزيادة فعالية الحكومة وقدرتها على مواجهة الأحداث. وتواظب الدولة على التحاور مع أوساط الأعمال من أجل الوقوف على آرائها وتعليقاتها واقتراحاتها ومشاعلها فيما يتعلق بمشاريع القوانين والأنظمة^(٩٦). وفي السنوات الأخيرة، أصبح الجمهور يشجع على المشاركة بنشاط في الجانب الديمقراطي للعملية السياسية بإنشاء الأحزاب السياسية.

وقد أصبح اعتماد اللامركزية في النظام الإداري سياسة ثابتة تستهدف نقل الإدارة المحلية إلى هيئات الحكم المحلي، مع التشديد خصوصاً على جوانب الحماية البيئية^(٩٧). ويلزم، بالتوازي مع ذلك، بذل الجهود لتحقيق التغييرات الثقافية من خلال التعليم ولزيادة وعي الجمهور.

ويظهر لدى الشركات المصرية تحسن متواصل في مجال إدارة الشركات. فحقوق المساهمين، ولاسيما أقليتهم، تحظى بالاعتراف والحماية المتوجبين. ومبادئ الشفافية، ومعاملة المساهمين بعدل ومساواة، واحترام الحقوق الأساسية، تتجلى على نطاق واسع في ممارسات قطاع الشركات^(٩٨). وفي آذار/مارس ٢٠٠١، كانت السوق المصرية تضم ما مجموعه ٦٥٢ ١٠ شركة مساهمة، و١٦ مؤسسة شراكة محدودة. ويمكن تسجيل هذه الشركات، بشكلها كليهما، في البورصة. وعلاوة على ذلك، ازدادت الشركات المسجلة في البورصة من ٦٥٦ في عام ١٩٩٢ إلى ١١١٠ في عام ٢٠٠١. والشركات المسجلة مؤهلة للحصول على إعفاءات ضريبية تساوي معدل الإيداع لثلاثة أشهر، وهو المعدل الذي يسدده البنك المركزي المصري على رأس المال المدفوع^(٩٩).

ويجري تسجيل الشركات ومراقبتها بناء على القوانين التالية:

(٩٦) بالإضافة إلى اتحاد غرف التجارة المصرية والكثير من غرف المشاريع المشتركة الأخرى، تساهم خمس من رابطات الأعمال، بنشاط، في صياغة القوانين والأنظمة.

(٩٧) ولهذا الغرض أصدر قانون حماية البيئة (رقم ٤، لعام ١٩٩٤).

(٩٨) Report on the Observance of Standards and Codes ROSC: Corporate Governance Country Assessment - Arab Republic of Egypt, the World Bank-IMF, August 2001.

(٩٩) في عام ٢٠٠٠، كان مستثمرو تجارة التجزئة المحليون يمثلون ٥١ في المائة من حجم السوق، والمستثمرون المؤسسيون المحليون، وخصوصاً صناديق الاستثمار الجماعية، ٢٢ في المائة، والمستثمرون الأجانب ٢٧ في المائة.

(أ) قانون الشركات (رقم ١٥٩، لعام ١٩٨١)، بشأن الشركات المساهمة، ومؤسسات الشراكة المحدودة، والشركات المحدودة المسؤولة، التي لا يسمح لها بإصدار الأسهم وبالتالي لا يمكن تسجيلها في البورصة. ولإدارة الشركات، التي تشرف على تنفيذ القانون، سلطة رفض طلبات تسجيل الشركات والأمر بإغلاق أي شركة لا تمتثل للأوامر خلال ١٥ يوماً ولا تقدم أي عريضة بهذا الشأن في غضون الفترة نفسها؛

(ب) قانون ضمانات الاستثمار وحوافزه، المعروف أيضاً بقانون الاستثمار (رقم ٨، لعام ١٩٩٧)، وهو يشجع الاستثمار في قطاعات اقتصادية أو مواقع صناعية محددة من خلال منح إعفاءات من ضريبة الدخل لمدة ٥ أو ١٠ أعوام أو ٢٠ عاماً أو، في حالة المناطق التي يعفي فيها من الضرائب، من خلال منح إعفاءات دائمة. والشركات المسجلة في إطار هذا القانون تخضع لأنظمة الهيئة العامة للاستثمار؛

(ج) قانون قطاع الأعمال العام (رقم ٢٠٣، لعام ١٩٩١)، الذي حدد ٣١٤ من شركات القطاع العام على أنها للبيع للقطاع الخاص. وفي عام ١٩٩١، سجلت هذه الشركات بصفة شركات مساهمة وحولت إلى شركات تابعة لـ ٢٧ شركة قابضة. وهذه الشركات تصبح خاضعة لقانون الشركات متى خُصص ٥١ في المائة من أسهمها.

وتسري على أسواق وصناعة الأوراق المالية قوانين مختلفة هي التالية:

(أ) قانون رأس المال (رقم ٩٥، لعام ١٩٩٢)، الذي ينظم سوق رأس المال، ويؤمن للبورصة الإطار والإشراف اللازمين، وينظم تسجيل واشتغال شركات الوساطة في مجال الأوراق المالية؛

(ب) قانون الإيداع والقيود المركزي للأوراق المالية (رقم ٩٣، لعام ٢٠٠٠)، الذي يدعم مسك سجلات المساهمين، والمقاصة والتسوية.

وقوانين الشركات ذات الصلة تحمي حقوق المساهمين، في حين أن قوانين العقود أو قوانين محددة غيرها، ولا سيما قانون العمل، وقانون البيئة، ونظام الإعسار، تحمي حقوق أصحاب المصالح. وباستطاعة هؤلاء، وبينهم حملة السندات، ورابطات الموظفين المساهمين، وجمعيات حماية البيئة، أن يقيموا الدعاوى القانونية ليطالبوا بالتعويض عن انتهاك حقوقهم. ويجوز للموظفين إنشاء رابطات للموظفين المساهمين غايتها تملك الأسهم وقسمة الأرباح بين الأعضاء. وعلى غرار ذلك، يجوز لحملة السندات أن يعملوا مجتمعين باختيار ممثل يساند مصالحهم في الشركة.

وفي عام ٢٠٠١، أجري تقييم لمدى امتثال قطاع الشركات لمبادئ إدارة الشركات، وابرز هذا التقييم عدداً من المجالات التي يلزم فيها تعزيز إدارة الشركات في مصر^(١٠١). ويمكن تصنيف التقييم تحت المواضيع الستة التالية: (أ) الكشف عن الملكية وهياكل مراقبتها؛ (ب) كشف المعلومات المالية وغير المالية؛ (ج) تدريب المنظمين والقطاع الخاص وبناء قدراتهم؛ (د) السلوك المهني لمراجعي الحسابات. وأظهر

التقييم انه، بين المبادئ الـ ٤٨ لإدارة الشركات، كان هناك ١٤ مبدأ جرى الامتثال لها، و ٢٥ مبدأ جرى الامتثال لها بنسبة كبيرة، و ٨ مبادئ لم يجر الامتثال لها مادياً، ومبدأ واحد لم يمثل له^(١٠٢).

٥ - المنافسة والاستثمار

(أ) قانون المنافسة

هناك تشريعات مختلفة تتضمن أحكاماً تعالج السلوك الأساسي المناهض للمنافسة؛ ولكن، رغم ذلك، لم تخضع المنافسة في مصر قط لتشريع شامل^(١٠٣). واعترافاً بالحاجة الملحة إلى هذا الإطار القانوني، أعدت الحكومة مشروع قانون بشأن المنافسة ستعرضه على مجلس الشعب في أوائل عام ٢٠٠٣ طلباً لإقراره.

وينطبق القانون المقترح على جميع الأشخاص والهيئات الذين يزاولون الأنشطة المالية والاقتصادية، وضمنها التجارة والصناعة والخدمات. ولا تخضع له الهيئات الاستراتيجية التي تملكها الدولة أو تشغيلها لتأمين الماء والغاز والكهرباء والنفط، ولا الهيئات الأخرى التي تنشأ بقرار رئاسي.

ويحظر مشروع القانون أشكال الممارسات التي تعتبر مناهضة للمنافسة، ومنها ما يلي: (أ) تخفيض أو زيادة أسعار شراء أو بيع البضائع والخدمات، أو التحكم بها بأي طريقة أخرى؛ (ب) فرض قيود على إنتاج أو توزيع أو تسويق البضائع والخدمات؛ (ج) الامتناع عن تقاسم الأسواق؛ (د) فرض قيود على الترتيبات المتصلة بأجراءات المناقصات. وتتنطبق القواعد على عمليات الدمج والشراء التي تجريها هيئات ذات رأس مال أو رقم أعمال يبلغ أو يتجاوز ٥٠ مليون جنيه مصري. ويحظر مشروع القانون أيضاً عمليات الدمج إذا كانت تنتج للهيئة المدمجة ان تحدد، منفردة، أسعار البضائع والخدمات، وان تؤثر في النفاذ إلى السوق أو الخروج منها، و/أو تشجع الاضطلاع بأنشطة يمنعها القانون.

ويقترح مشروع القانون إنشاء لجنة مستقلة معنية بالمنافسة، ويصف هيكلها ومتطلباتها من الموظفين وصلاحياتها. كما انه يوجز الحقوق والآلية المتصلة بإنفاذه، وضمنها العقوبات والجزاءات. ويتوقع من اللجنة ان تنشئ قاعدة بيانات وتجري أبحاثاً ودراسات تكشف عن الممارسات المناهضة للمنافسة.

ويؤدي التأخر في إصدار هذا القانون إلى الإضرار بالسوق المصرية لأن المستهلكين يدفعون أسعاراً عالية لقاء غالبية الأصناف التجارية، وهذا يدل على أن الشركات تضيف إلى التكاليف هوامش تجارية عالية تحافظ عليها ضمن بيئة تتدنى فيها المنافسة. ومن النتائج الأخرى انخفاض نوعية الإنتاج وارتفاع كلفة معيشة السكان، ولا سيما الفئات المنخفضة الدخل. وعلاوة على ذلك، ينجم عن البيئة المحلية، القليلة

(١٠٢) معنى عبارة "جرى الامتثال لها" ان كل المعايير الجوهرية استوفيت إجمالاً وليس هناك من خلل يذكر؛ ومعنى عبارة "جرى الامتثال لها بنسبة كبيرة" انه لم تلاحظ إلا عيوب قليلة لا تثير أي تساؤلات حول قدرة وعزم السلطات على تحقيق الامتثال التام خلال فترة محددة؛ ومعنى عبارة "لم يجر الامتثال لها مادياً" ان هناك، رغم التقدم المحرز، عيوباً تكفي لإثارة الشكوك حول قدرة السلطات على تحقيق الامتثال؛ ومعنى عبارة "لم يمثل له" انه لم يحرز أي تقدم هام نحو الامتثال. المرجع نفسه.

(١٠٣) تندرج ضمن التشريعات التي تخطر المنافسة غير العادلة: المادة ٣٤٥ من القانون الجزائي، لعام ١٩٣٧؛ والقانون رقم ٢٤١، لعام ١٩٥٩؛ والقانون التجاري. B.A. El-Dean and M. Mohieldin, *On the Formulation and Enforcement of Competition Law in Emerging Economies: The Case of Egypt*, Egyptian Center for Economic Studies (ECES), Working Paper No. 60, September 2001, p. 22.

المنافسة، تأثير سلبي في قدرة الشركات على التنافس في الأسواق الدولية، حيث يظهر هذا التنافس أكثر حدة وتطوراً.

ويمكن ان يعزى هذا التأخر، جزئياً، إلى عمليات العرقلة التي يقوم بها القطاع الخاص، الذي يثير لديه قانون المنافسة مشاغل أهمها ان الحكومة تستطيع، تحت ستار حماية المنافسة، اعتماد شكل جديد من أشكال تدخل الدولة؛ وان القانون يمكن ان يكون عرضة لإساءة الاستعمال، ولا سيما من قبل شركات تستخدمه لاتهام المتنافسين بممارسات تجارية غير منصفة، وان مشروع القانون لا يتناول القطاع غير الرسمي، وضمن أنشطة التهريب، على نحو واف^(١٠٤). ويضاف إلى ذلك ان التأخر يلقي مساندة من القطاع الخاص الأخذ في النمو والمنصرف إلى البحث عن موقع احتكاري يعود عليه بالربح السريع؛ فيكون لهذا القطاع، بالتالي، مصلحة راسخة في عرقلة اي قانون يكافح هذه النزعات الاحتكارية.

(ب) قانون الاستثمار

قانون الاستثمار هو التشريع الأساسي الذي يسري على حوافز الاستثمار في مصر. وقد اعتمد استجابة لجهد واسع النطاق اشتركت الدولة في بذله مع القطاع الخاص بغية إصلاح الكثير من القوانين المعقدة التي كانت تحكم التجارة والاستثمار. ومما يندرج في ضمانات الاستثمار المشمولة بهذا القانون: التأمين، والحجز الإداري والمصادرة، والتدخل في التسعير وتحديد الأرباح، وإبطال التراخيص، وحقوق ملكية الأراضي، والحق في استيراد المواد الأولية والمعدات مباشرة أو من خلال الوسطاء. ويخفض القانون رسوم الاستيراد، ويقدم إعفاءات من بعض الشروط التي يفرضها قانون الشركات وقانون العمل، إضافة إلى إعفاءات أخرى من عدة ضرائب بينها ضريبة الدخل، ورسوم الطوابع، وضريبة الأرباح الرأسمالية.

وقد نتج من هذا الإصلاح التشريعي في مجال الاستثمار عدد من المنافع يشمل: (أ) زيادة الاستثمار الخاص في المجالات المستهدفة؛ (ب) تحسين تنافسية وإنتاجية الشركات الجديدة؛ (ج) حفز الاستثمار الأجنبي المباشر من خلال تحويل الأموال عن الاستخدامات الأقل إنتاجية إلى الاستخدامات الأكثر إنتاجية؛ (د) تخفيض التكاليف التي تقع على عاتق الدولة وعلى عاتق المستثمرين المحتملين من خلال عملية موافقة تلقائية تغني عن العملية الطويلة والمربكة التي كانت تجري في مرحلة ما قبل الإصلاح وتشترك فيها لجان استثمار رفيعة المستوى.

ولحوافز الاستثمار اثر واضح. فمع ان القانون انفذ خلال جزء من عام ١٩٩٧ فقط، سجلت خلال العام نفسه زيادة في عدد من الشركات الجديدة فاقت الزيادات التي سجلت خلال الأعوام الأخرى. وهذا الازدياد السريع يعزى إلى تحسن الإجراءات الإدارية وليس إلى الحوافز المالية، التي ظلت كما كانت في إطار التشريع السابق. وأهم ما أدى إليه قانون الاستثمار، إضافة إلى تخفيض التكاليف وتوفير الوقت وجعل اكتساب الأهلية والموافقة عملية تلقائية، هو إبطال الطابع الاستثنائي والقرارات التعسفية التي كان ينص عليها التشريع السابق. ثم ان قضية الشفافية، بما لها من تركيز واضح على ١٦ معياراً للأهلية، قياساً بمعايير الأهلية المبهمة التي كان منصوصاً عليها في التشريع السابق، تشكل حافزاً هاماً للاستثمار المحلي والاستثمار الأجنبي المباشر على السواء.

٦- المؤسسات في المجالات الأخرى

تجلت في خطة الحكومة للفترة ١٩٨١-٢٠٠٠ سياسة اقتصاد كلي استهدفت المضى في التقدم الاجتماعي وتطوير الهياكل المؤسسية والمادية من خلال الحوافز التي تعزز الإنتاجية والفعالية^(١٠٥). وقد شددت الخطة على التعلم من تجارب البلدان الأخرى لتحسين البيئة المؤسسية وأجراء الإصلاحات الضرورية. وفوق ذلك، أنشئت مؤسسات تنظيمية قوية أريد تشغيلها على أساس احترازي وفني. كما اعتبر وجود وكالة قوية لإنفاذ القوانين أمراً جوهرياً لتنفيذ هذه الإصلاحات وللمساعدة على تنشيط دور الأسواق المالية في حشد الإدخارات وتوزيع الموارد بطريقة فعالة. وضمن هذا السياق، يشكل البنك المركزي المصري والهيئة العامة لسوق المال والهيئة المصرية للرقابة على التأمين وكالات تنظيم القطاع المالي التي حددت مهامها بالقوانين الخاصة بها. وعلاوة على ذلك، أنشئت مؤسسات أخرى، منها الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة، لتسهيل الاستثمارات المحلية والاستثمار الأجنبي المباشر، وبالتالي لدعم هذه الاستثمارات.

(أ) البنك المركزي المصري

أنشأ قانون البنوك (رقم ١٠١، لعام ١٩٩٣) وقانون تنظيم التعامل بالنقد الأجنبي (رقم ٣٨، لعام ١٩٩٤) بالبنك المركزي المصري صلاحية تجعل من السلطة المنظمة المسؤولة عن رصد ومراقبة النظام الوطني للبنوك وأصول وخصوم كل من البنوك المحلية فيما يتصل بقواعد بازل^(١٠٦).

ويجيز قانون تنظيم التعامل بالنقد الأجنبي لكل المصارف المرخص بها في مصر ان تتعامل بالنقد الأجنبي وتعين المتعاملين بهذا النقد. وقد أنشئت سوق وحيدة لمعاملات النقد الأجنبي يحدد فيها المتعاملون والبنوك أسعار هذا النقد وفقاً لآلية السوق الحرة.

ويحتفظ البنك المركزي بسلطة هامة لاتخاذ التدابير العلاجية عندما تنتهك أحكام القوانين المختصة. كما ان هذا البنك يؤدي، بالنظر إلى استقلاليتها التامة وانفراده بتحمل المسؤولية عن اعتماد وتنفيذ السياسة النقدية، دوراً كاملاً ومستقلاً ضمن الاقتصاد الوطني.

(ب) الهيئة العامة لسوق المال

أنشأ قانون رأس المال (رقم ٩٥، لعام ١٩٩٢) الهيئة العامة لسوق المال وجعل منها سلطة منظمة وفنية تضطلع بالمسؤولية عن جميع المسائل المرتبطة بسوق الأوراق المالية. وقد نظمت هذه السوق باعتبارها وسيلة لتمويل مؤسسات الأعمال في الأجلين المتوسط والطويل، بحيث يكمل التمويل القصير الأجل الذي يؤمن نظام البنوك التجارية. وتطوير سوق المال هو محط اهتمام برنامج الإصلاح بسبب دوره المحوري في تعبئة الادخارات وتخصيص الموارد. فهذه السوق هي المصدر الأولي لتكون رأس المال

(١٠٥) هبط مستوى الإنفاق الحكومي، الذي يشكل دلالة واضحة على سياسة الاقتصاد الكلي، من ٤٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ١٩٩٠ إلى ٢٥ في المائة في عام ١٩٩٩.

(١٠٦) يتزايد اعتماد البلدان النامية للمعايير التي صاغتها لجنة بازل لمراقبي المصارف، المشهورة بقواعد بازل. وهذه المعايير تبين مبلغ رأس المال الذي تحتاج البنوك إلى الاحتفاظ به استناداً إلى المعدلات التي تأخذ في الحسبان عامل المخاطرة التي تتعرض لها الأصول.

والتمويل الطويل الأجل، وتمهد السبيل لتدفقات الاستثمار المحلي ولورود الاستثمار الأجنبي المباشر على حد سواء. وفي مصر، يتلقى دور سوق المال دعماً إضافياً لأنها أداة مفيدة في السياسة الاقتصادية الوطنية. وأهم ما تحققه هو أنها توسع نطاق ملكية الأصول الاقتصادية، فتوسع، بالتالي، قاعدة المستثمرين وفقاً لأهداف الخصخصة.

وكانت سوق المال تفتقر إلى الكثير من المؤسسات السوقية التي تضطلع بدور لا غنى عنه في الأسواق الفعالة والمتقدمة. ولذلك أجريت تحسينات غايتها بناء الهيكل الأساسي اللازم وتشجيع هذه الخدمات وغيرها من الخدمات الوافية المرتبطة بالأوراق المالية^(١٠٧).

(ج) الهيئة المصرية للرقابة على التأمين

قانون الإشراف والرقابة على التأمين (رقم ١٠، لعام ١٩٨١) هو القانون الذي يعطي صلاحية الرقابة على سوق التأمين، وتسيير أعمالها وتسوية المطالبات التي تحصل فيها، وكذلك مراقبة الوسطاء. وقد أعدت خطة لإصلاح قطاع التأمين كانت الريادة فيها للهيئة المصرية للرقابة على التأمين. وفي عام ١٩٩٨، عدل هذا القانون^(١٠٨) من أجل السماح للقطاع الخاص بملكية تامة، بحيث تتأمن مشاركته الكاملة في أسواق الاستثمار وتقديم التمويل الطويل الأجل.

وأهم مكونات سوق التأمين في مصر هي المجلس الأعلى للتأمين، والهيئة المصرية للرقابة على التأمين، والاتحاد المصري للتأمين، وعدد من شركات التأمين، وصندوق التأمين الحكومي، وهو شركة متخصصة في إعادة التأمين، والرابطة التعاونية للتأمين. ويحتفظ القطاع العام بـ ٧٣٪ في المائة من سوق التأمين، ويمثل القطاع الخاص بنسبة الـ ٢٦٪ المتبقية. وشركات التأمين والصناديق الخاصة للمعاشات التقاعدية هي، في الأسواق المالية، مؤسسات استثمار كبيرة بلغ إجمالي استثماراتها ٢٠٥ مليار جنيه مصري في الفترة ٢٠٠٠/٢٠٠١.

(د) الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة

أنشئت الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة لإنفاذ قوانين الاستثمار^(١٠٩). ولهذه الوكالة ثلاثة أهداف رئيسية: ترشيد وتسهيل عملية الاستثمار بواسطة تخفيض الوقت الذي تستغرقه وعدد الوثائق التي تلزم لتسجيل الشركات؛ وتبسيط الإجراءات المرتبطة بذلك؛ وإلغاء القيود التنظيمية التي تخضع لها أنشطة الأعمال بغية إيجاد بيئة استثمارية تنافسية.

(١٠٧) على سبيل المثال، أعيد تنظيم بورصتي القاهرة والإسكندرية وجرى تحديثهما وتوحيدهما في سوق واحدة مترابطة إلكترونياً من أجل التبادل في الوقت الحقيقي.

(١٠٨) عدل بالقانون رقم ١٥٦، لعام ١٩٩٨.

(١٠٩) ضمن سياق قوانين الاستثمار، عدل القانون رقم ٤٣، لعام ١٩٧٤، بالقانون رقم ٢٣٠، لعام ١٩٨٩، وأحل محله قانون الاستثمار الجديد (رقم ٨، لعام ١٩٩٧).

وقد أزلت هذه المبادرات الجديدة غالبية القيود المعرقة لأنشطة الأعمال ذات الصلة بالاستثمارات التي كانت تجري خلال فترة ما قبل الإصلاح^(١١٠). وبالفعل، ألغيت شروط الترخيص بالاستثمار للشركات الخاصة المسجلة وفقاً لقانون الشركات.

وفيما يتصل بكل الأنشطة الأخرى، وضمنها توسيع القدرة الاستيعابية للشركات الموجودة، أحل إجراء التسجيل محل الترخيص بالاستثمار. ثم ان تسجيل الاستثمار، والذي لم يعد يجوز رفضه، أصبح يجهز الآن خلال فترة قانونية يحددها القانون بأسبوعين. ويضاف إلى ذلك ان جميع متطلبات الترخيص بالإنتاج وبخلائط المنتجات قد ألغيت. كما ان الشركات الخاصة المسجلة في إطار قوانين الاستثمار القديمة، وبالأذات القانون رقم ٤٣ والقانون رقم ٢٣٠، استفادت من تحرير الاستثمار. كذلك تلاشى التمييز ضد المؤسسات الخاصة بفضل إلغاء القيود التنظيمية المفروضة على الأسعار. وعلاوة على تحرير الاستثمار والترخيص بالإنتاج، اتخذت تدابير تستهدف الإلغاء التدريجي لاحتكارات القطاع العام في مجالات التجارة والتسويق والتوزيع.

٧- نوعية الإصلاحات المؤسسية

قضية نوعية المؤسسات والتغييرات المؤسسية هي محل جدل. ففي حين يتبع عدد من المحللين النهج العملي ويميلون إلى إبراز النتائج الإيجابية، ينحاز غيرهم إلى الجانب التشاؤمي ويعتمدون على التدابير الحالية الخاصة بالنوعية المؤسسية ليرزوا نقاط الضعف وعوامل العرقلة. وتعتمد الدولة، عادة، النهج التفاؤلي، بينما يدعم القطاع الخاص، إجمالاً، الحجة الثانية. وفي مصر، يشير القطاع الخاص، رغم الإنجازات الهامة التي تتجلى في مؤشرات الاقتصاد الكلي، إلى المسوح الأخيرة التي تقاس فيها نوعية المؤسسات لكي يدعم الحجة التي ترى ان هذه النوعية هزيلة وأنه يلزم، لذلك، إجراء تغييرات جذرية في المؤسسات.

وفي عام ٢٠٠٠، أجرى البنك الدولي مسحاً حلت فيه مصر في المرتبة ٦٣، بين ٩٠ بلداً من حيث نوعية البيئة المؤسسية^(١١١). وبين ١٥٥ بلداً، حلت مصر في المرتبة ١٠٠ من حيث فعالية الحكومة، وفي المرتبة ١٠٢ من حيث العبء التنظيمي، وفي المرتبة ٨٠ من حيث حكم القانون، وفي المرتبة ١٠٣ من حيث الرشوة^(١١٢).

جيم- أثر الاستثمار والنمو

١- النمو الاقتصادي

ساهم الإصلاح المؤسسي في مصر، رغم عدم اكتماله، مساهمة إيجابية في النمو الاقتصادي بتأمينه بيئة أتاح للقطاع الخاص ان يشارك بنشاط في التنمية الاقتصادية. خلال الفترة ١٩٨٩-١٩٩٩، ارتفع

(١١٠) بناء على قانون الاستثمار القديم (رقم ٢٣٠، لعام ١٩٨٩)، الذي كان يحكم الاستثمار الأجنبي، وقانون الشركات (رقم ١٥٩، لعام ١٩٨١)، الذي كان يحكم الاستثمار الداخلي، وسع نطاق تدخل الدولة حتى أصبح يشمل رفض اقتراح الاستثمار، وتكبير أو تغيير خليط المنتجات، باعتبار ذلك أداة لحماية القطاع العام.

(١١١) سجلت مصر ارقاماً ٣ على سلم قياس من ١ إلى ١٠ في "مؤشر تبين الفساد" الذي صاغته هيئة الشفافية الدولية لقياس نوعية البيئة المؤسسية. *Egypt: Social and Structural Review*, the World Bank, Working Paper No. 22397, June 2001, p. 29.

(١١٢) المرجع نفسه.

الناتج المحلي الإجمالي، بالقيمة الحقيقية، من ٤٨ في المائة إلى ٦١ في المائة (انظر الجدول ١). وهبط هذا المعدل إلى ٥٩ و ٤٩ في المائة خلال الفترتين ٢٠٠٠/١٩٩٩ و ٢٠٠١/٢٠٠٠، على التوالي، نتيجة لاتباع سياسة متشددة اقترنت بانخفاض الاقتصاد العالمي^(١١٣). ورغم هذه الآثار، كان الاقتصاد مرناً إجمالاً، ولا سيما في إزاء عوامل غير مؤاتية مثل تدني أسعار النفط والهبوط المؤقت في السياحة.

ويظهر في الجدول ١ ان الأداء الاقتصادي كان إيجابياً، وهذا يعني وجود ترابط بين النمو الاقتصادي والإصلاح المؤسسي، وخصوصاً في النصف الثاني من التسعينات. وبالنظر إلى ان القسم الأكبر من الإصلاح المؤسسي، ولا سيما في القطاعين المالي والنقدي، تسارع في النصف الأول من التسعينات، أوجد هذا الإصلاح بيئة مؤاتية لمشاركة القطاع الخاص بنشاط في الاقتصاد، فترك أثراً إيجابية في الأداء الاقتصادي. وخلال النصف الأول من التسعينات أيضاً، شكل اعتماد قانون المصارف، وإنشاء الهيئة العامة لسوق المال، والهيئة المصرية للرقابة على التأمين، والهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة، عامل حفز لمشاركة القطاع الخاص في الاقتصاد، ودعم تدفقات الاستثمار الداخلية وتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، فتعزز النمو الاقتصادي خلال النصف الثاني من التسعينات.

وإضافة إلى ذلك، أدى الارتفاع الحاد في الاستثمار الخاص خلال هذه الفترة إلى نمو سريع في الاستثمار المحلي الإجمالي. ويوضح الجدول ٢ ان هذا الاستثمار، كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، زاد من ١٧٨ في المائة خلال الفترة ١٩٩٣/١٩٩٤ إلى ٢٤٦ في المائة خلال الفترة ٢٠٠٠/١٩٩٩.

الجدول ١ - مصر: مؤشرات مختارة للاقتصاد الكلي (بالنسب المئوية والمعدلات)

المؤشرات	١٩٩٠/١٩٨٩	١٩٩٥/١٩٩٤	١٩٩٩/١٩٩٨	٢٠٠٠/١٩٩٩	٢٠٠١/٢٠٠٠
الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي	٤٨	٤٧	٦١	٥١	٤٩
معدل التضخم السنوي	٢١٢	٩٣	٣٨	٢٨	٢٤
العجز المالي ^(١)	(١٥١)	(١٣)	(٤٢)	(٤٧)	..
الحساب الجاري ^(١)	..	٠٦	(١٩)	(١٢)	(٠٣)
الديون الخارجية ^(١)	١٥٧	٥٤٨	٣١٧	٢٨٥	٢٧
إجمالي الديون ^(ب)	٣٩٠	٢٢٧١	١٨٢٤	١٥٦	١٤١
معدل خدمة الديون	٤٩٢	١٣٦	٧٢	٧٥	٧٢
الاحتياطي/عدد شهور الاستيراد	٢٨	١٦٤	١٢٧	١٠٢	١٠٤

المصدر: *Quarterly Economic Digest: October-December 2001*, Ministry of Foreign Trade, 2001, vol. VII, No. 4.

(١) كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي.

(ب) كنسبة مئوية من الصادرات.

ملاحظات: علامة () تعني نسبة مئوية سلبية.

علامة (..) تعني ان البيانات غير متوفرة.

(١١٣) تفاقم الانخفاض الاقتصادي بالأزمة الآسيوية التي وقعت في أواخر عام ١٩٩٧ وفي عام ١٩٩٨، بالهجمات الإرهابية التي وقعت على الولايات المتحدة في ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١.

٢- الإذخارات والاستثمار

نتيجة للتغيرات المؤسسية ولاستقرار بيئة الاقتصاد الكلي، حصل ازدياد هام في الإذخارات الخاصة وفي الاستثمار، على السواء، خلال الفترة ١٩٩٥-٢٠٠١. وفي الفترة ٢٠٠١/٢٠٠٠، ازدادت الإذخارات إلى ٦٠٣ مليار جنيه مصري، وازداد الاستثمار إلى ٧٥ ملياراً (انظر الجدول ٢). وبلغ متوسط الإذخارات المحلية الإجمالية ١٨٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة ١٩٩٣/١٩٩٤-٢٠٠١/٢٠٠٠، بينما بلغ متوسط الاستثمار المحلي الإجمالي ٢١٧ في المائة من هذا الناتج خلال الفترة نفسها، فيكون متوسط ثغرة الاستثمار-الإذخارات ٣٤ في المائة.

الجدول ٢- مصر: الإذخار والاستثمار (بمليارات الجنيهات المصرية وبالنسب المئوية)

المؤشرات	بأسعار ١٩٩٢/١٩٩١	بأسعار ١٩٩٢/١٩٩١	بأسعار ١٩٩٧/١٩٩٦	المتوقع ٢٠٠١/٢٠٠٠
الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بأسعار السوق	١٤٨ر٨	١٧٢ر٥	٣٠١ر٦	٣١٦ر٤
الناتج المحلي الإجمالي الاسمي بأسعار السوق	١٧٥ر٠	٢٥٦ر٣	٣٣٦ر٥	٣٦٤ر٩
الإذخارات المحلية الإجمالية	٢٤ر٥	٣٢ر٦	٥٦ر٧	٦٠ر٣
	(١)١٦ر٥	(١)١٨ر٩	(١)١٨ر٨	(١)١٩ر١
الاستثمار المحلي الإجمالي	٢٦ر٥	٣٥ر٧	٧٤ر٣	٧٥ر٥
	(١)١٧ر٨	(١)٢٠ر٧	(١)٢٤ر٦	(١)٢٣ر٩

المصدر: Quarterly Economic Digest: October-December 2001, Ministry of Foreign Trade, 2001, vol. VII, No. 4.

(١) كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.

والقطاع الخاص هو القوة المحركة للإذخارات المحلية. ونتيجة لاستمرار الإصلاحات المؤسسية، ازدادت الإذخارات المحلية من ١٦ر٥ في المائة خلال الفترة ١٩٩٣/١٩٩٤ إلى ١٩ر١ في المائة خلال الفترة ٢٠٠١/٢٠٠٠. وكان القطاع الخاص هو الذي حقق الجزء الأكبر من هذا التوسع. ويضاف إلى ذلك أن ارتفاع الإذخارات، ولاسيما في مجالي الزراعة والصناعة، يدعم الارتفاع السريع في الاستثمار. ويتوقع أن تؤدي مواصلة الإصلاحات المؤسسية على الصعيد القطاعي إلى زيادة فعالية التدفقات بين الإذخارات والاستثمار^(١٤). وفي هذا السياق، ينتظر للإصلاح المؤسسي أن يزيد النمو الفردي السنوي بنسبة ٢ر٧ إلى ٣ر٧ في المائة. وعلاوة على ذلك، ينتظر للخصخصة وإصلاح المؤسسات العامة أن تزيد ادخارات الشركات التي تتخذ شكل أرباح غير موزعة بنسبة ٢ر١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. كما أن إصلاحات القطاع المالي تنمي نظم البنوك والتأمين والمعاشات التقاعدية، فتشجع الإذخارات المنزلية.

٣- تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى البلد

يشكل اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر نقطة تتلاقى عندها السياسات الحالية في مصر. ولذلك تركز سياسة الحكومة على الأساليب الكفيلة بإزالة المعوقات الهيكلية والمؤسسية والقانونية التي تقف في وجه الاستثمار الأجنبي. وقد أقرت، حتى الآن، قوانين مختلفة تتناول خصخصة هيئات عامة تشمل

(١٤) هناك أربع مؤسسات رئيسية ذات أهمية حاسمة لتنمية الإذخارات الخاصة الطويلة الأجل، وهي: التأمين على الحياة؛ ومخططات التقاعد والتأمين الاجتماعي؛ وسوق رأس المال؛ والخصخصة.

خدمات البريد، والنقل العام، والإمداد بالكهرباء، والاتصالات؛ وتتيح التوسع في عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية وعقود البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية.

وخلال التسعينات، كانت تدفقات رؤوس الأموال ترتفع من حين لآخر، وهذا يوضح ازدياد الانفتاح على الاستثمار الأجنبي المباشر والاستثمار في الحوافز المالية. وقد ازداد الاستثمار واتسع نطاق المساهمة في تكوين رأس المال. فخلال الفترة ١٩٩٠-١٩٩٩، قارب متوسط التدفقات الصافية للاستثمار الأجنبي المباشر إلى مصر ٨٠٠ مليون دولار في السنة، أي ما يعادل ١٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (انظر الجدول ٣). وفي عام ١٩٩٠، بلغ الاستثمار الأجنبي المباشر ٧٣٤ مليون دولار، وارتفع في عام ١٩٩٩ إلى ١٥ مليار دولار، أي إلى أكثر من ضعفه بقليل. ويمكن أن تعزى هذه الزيادة الإيجابية في الاستثمار الأجنبي المباشر إلى أن مصر، التي تقع على مفترق الطرق التي تصل بين السوقين الأوروبية والعربية، تمثل أكبر سوق احتمالية في المنطقة.

الجدول ٣ - التدفقات الصافية للاستثمار الأجنبي المباشر إلى مصر، ١٩٩٠-١٩٩٩

المؤشرات	١٩٩٠	١٩٩٤	١٩٩٩	مجموع (١٩٩٩-١٩٩٠)	المتوسط (السنوي)
الاستثمار الأجنبي المباشر العالمي في البلدان النامية (بمليارات الدولارات)	٣١٢	٨٨٨	١٨٥١	١٠٣٩	١٠٣٩
الاستثمار الأجنبي المباشر في مصر كنسبة مئوية من الاستثمار الأجنبي المباشر العالمي	٢٣٥	١٤١	٥٨١	٥٧٦	٥٩٢
الاستثمار الأجنبي المباشر في مصر (بملايين الدولارات)	٧٣٤	١٣٥٦	١٥٠٠	٧٨٩٣	٧٨٩٣
الاستثمار الأجنبي المباشر في مصر، محسوباً للفرد (بالدولارات)	١٤	٢٢	٢٤	١٣٥	١٣٥
الاستثمار الأجنبي المباشر كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي	١٧	٢٤	١٦	١٣	١٣

المصدر: Egypt: Social and Structural Review, the World Bank, Working Paper No. 22397, June 2001, p. 26.

٤ - الخصخصة

تسير عملية الخصخصة في مصر وفقاً للسياسة الوطنية الرامية إلى تشجيع الاستثمارات المحلية والاستثمار الأجنبي المباشر على حد سواء. وقد حدد لهذه العملية أن تمتد على أجل متوسط، فتزيد مشاركة القطاع الخاص وتحفز النمو. واشتمل جهد الخصخصة، بمجمله، على بيع ١٨٥ شركة عامة، تشكل ٥٨٩ في المائة من الحافطة المالية الأصلية التي كانت تشمل ٣١٤ شركة، وعاد بيعها بإيرادات قيمتها ١٦٨ مليار جنيه مصري، أي ما يعادل ٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي^(١١٥). وخلال السنوات الأخيرة، اتبع ترويج الخصخصة مساراً أكثر طموحاً، فبلغ عدد الشركات التي بيعت أو نزلت ملكيتها جزئياً من القطاع العام ١١٥ شركة^(١١٦). ويضاف إلى ذلك أن حجم برنامج الخصخصة زاد النشاط الاقتصادي الذي يبذله القطاع الخاص من خلال نزع الملكية الجاري على قطاع المصارف، وضمن ذلك الخصخصة

(١١٥) Quarterly Economic Digest: October-December 2001, Ministry of Foreign Trade, 2001, vol VII, No. 4.

(١١٦) حتى كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، كان هناك ٢٩ شركة قد بيعت مباشرة إلى مستثمرين خصوصيين معتمدين، و٣٨ شركة بيعت أكثرية أسهمها بواسطة البورصة، و١٦ شركة نزلت ملكيتها جزئياً، و٣٢ شركة بيعت بواسطة رابطات الموظفين أو المساهمين.

المقررة للبنوك وشركات التأمين التابعة للقطاع العام، والتخفيض الجاري لحجم دوائر الخدمة المدنية بنسبة ٢ في المائة في السنة.

ومن السياسات الأساسية التي تنتهجها الحكومة توطيد وتكثير منافع الخصخصة بوسائل منها:
(أ) المواظبة على اتباع سياسات قوية في مجال الاقتصاد الكلي؛ (ب) تعجيل الإصلاح الهيكلي لرفع مستوى تدفقات رأس المال الخاص ضمن رأس المال المحلي الإجمالي؛ (ج) تأمين الأساليب التكنولوجية والتسويقية والإدارية وتحسينها؛ (د) زيادة وتنويع الصادرات الصناعية. ويرتقب لهذه الجهود ان تؤدي إلى زيادة تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، وإلى حفز إنتاجية الشركات، وتوليد الصادرات، والمساعدة على الإتيان بخبرات إدارية بالغة الأهمية، وتحسين نوعية التمويل الخارجي.

٥- التجارة الدولية

استلزم برنامج إصلاح التجارة في مصر إجراء تغييرات بعيدة المطال في اقتصاد أحيط بحماية مشددة طوال أكثر من ٣٠ عاماً. وللاصلاح عناصر مختلفة تضم تحرير نظام التجارة؛ والعمل من أجل تحرير متعدد الأطراف بواسطة تنفيذ الالتزامات المتخذة في إطار منظمة العمل الدولية، وإرساء مصر على قاعدة جذابة واستراتيجية بالنسبة إلى الاستثمار الأجنبي المباشر بواسطة اتفاقات إقليمية للتجارة الحرة تبرم مع الاتحاد الأوروبي والسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، بحيث يشجع التصدير إلى هاتين السوقين والأسواق الأخرى؛ والسعي إلى عقد اتفاقات تجارية ثنائية أخرى^(١١٧).

ويركز برنامج إصلاح السياسات التجارية على الإلغاء التدريجي للحواجز غير الجمركية. وعلاوة على ذلك، يجري تخفيض الرسوم العالية المفروضة على الواردات، وتضييق الفاصل بين معدلات الاستيراد الدنيا والعليا^(١١٨). وبالمثل، تجرى في أنظمة التجارة تحسينات تتجاوز التحسينات التي أجريت في هيكل الرسوم الجمركية، وتشمل ما يلي: (أ) تغيير موانع الاستيراد، التي كانت، فيما مضى، أداة رئيسية لتنظيم التجارة؛ (ب) تحسين خدمات الموانئ والتجهيز الجمركي؛ (ج) تعزيز الوكالات المختصة بمجالات الإدارة الجمركية، وتنفيذ السياسات، وإنفاذ القانون والإدارة القانونية^(١١٩)؛ (د) تبسيط الإجراءات وتخفيض التكاليف من خلال الإدارة السليمة.

وضمن إطار الالتزامات الدولية، نفذت الحكومة برامج تستهدف تحسين معايير المنتجات، وبطاقات التعريف بالمنتجات ومراقبة جودتها؛ كما انها اعتمدت تشريعاً يتصل بتدابير مكافحة الإغراق وبحقوق الملكية الفكرية. وقد حسنت مصر، باتباع هذه البرامج، إنتاجيتها ونظامها التجاري في أن معاً، بحيث تعززت مشاركتها الفعالة في الاقتصاد العالمي.

(١١٧) في عام ١٩٩٨، وقعت مصر مع الولايات المتحدة الاتفاق الإطاري للتجارة والاستثمار، ومع تركيا وتونس اتفاقيتين تجاريين لإنشاء منطقتي تجارة حرة.

(١١٨) يبلغ الرسم الجمركي الأعلى في الوقت الحاضر ٤٠ في المائة، ويجري تخفيضه بالتدريج. وقد حدد هيكل الرسوم الجمركية بالقانون رقم ١٨٧، لعام ١٩٨٦، وهو يستند إلى رموز نظام منسق اعتمد في عام ١٩٩٣.

(١١٩) تقاس أهلية هذه الوكالات من حيث مراقبة الجودة، ومعايير المنتجات، والقدرة على جمع وتوزيع المعلومات ذات الصلة.

٦- إدارة الاقتصاد المحرر

تسعى مصر، إذ تواصل انتهاج سياسات مرنة في مجال الاقتصاد الكلي، إلى إنعاش الإصلاحات الهيكلية الرامية إلى تحسين إدارة الاقتصاد، مستندة إلى المكاسب التي حققت في أوائل التسعينات.

فقد نفذت تدابير نقدية ومالية ملائمة لتخفيض الاقتراض العام، وساعد ذلك في إنعاش الائتمان الخاص والاستثمار والنمو. كما أثمرت هذه التدابير نتائج مؤاتية في ثلاثة مجالات هي: تقليص رصيد الحسابات الجارية إلى ٣٣ مليون دولار خلال الفترة ٢٠٠٠/٢٠٠١؛ وتخفيض معدل التضخم إلى مستوى متدن، هو ٢ر٤ في المائة، في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١؛ وتثبيت الاحتياطي الدولي. ويبين الجدول ١ انخفاض الديون الخارجية، كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، من ١٥٧ في المائة خلال الفترة ١٩٨٩/١٩٩٠ إلى ٢٧ في المائة، خلال الفترة ٢٠٠٠/٢٠٠١. وبالمثل، حصل خلال الفترة نفسها ارتفاع كبير في الاحتياطي الأجنبي ممثلاً بعدد شهور الاستيراد.

ويتجاوب الاستثمار الخاص مع التحرير الاقتصادي، ويتعزز الدور الذي يؤديه بصفته محركاً للنمو. ويظهر الدليل على تجدد الثقة في تزايد الاستثمارات الخاصة، وتسارع النمو، والمشاركة المستمرة للقطاع الخاص في مشاريع الهياكل الأساسية والمرافق، التي كانت، فيما مضى، تحت هيمنة الدولة^(١٢٠). وينطوي نشوء قطاع خاص قوي على احتمالات تنمية الأسواق المالية المحلية. وتنمى في الوقت الحاضر تدفقات الحوافز الخاصة بالتمويل الطويل الأجل بغية تنويع الأدوات المالية، وبالتالي توسيع نطاق الأسواق المالية^(١٢١).

دال- العراقيل التي تواجه برنامج الإصلاح

لا تزال القيود المؤسسية شديدة في مصر قياساً بها في سائر البلدان النامية. ولعل في ذلك ما يفسر الانخفاض النسبي لنمو القطاع الخاص وتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في السنوات الأخيرة. فالمقارنات بين البلدان تبين أن جاذبية فرص العمل في مصر أقل منها في سائر البلدان النامية. وأوساط أصحاب الأعمال في مصر تذكر عدداً من القيود والمعرفات التي تعترض، في رأيها، تطوير بيئة مؤاتية للأعمال^(١٢٢). وهذه القيود المؤسسية توجد في عدد من المجالات يشمل: (أ) تكاليف المعاملات؛ (ب) النظام البيروقراطي؛ (ج) القواعد القانونية والتنظيمية؛ (د) تسوية المنازعات التجارية؛ (هـ) الموارد البشرية؛ (و) الاستدامة في مجال الاقتصاد الكلي. ومن القيود الأخرى التي تعتبر، إجمالاً، أدنى أهمية: صعوبات تصدير البضائع والخدمات، ومحدودية الحصول على التمويل، وتقصير الطلب المحلي، ومشاكل شراء المدخلات^(١٢٣). وفوق ذلك، تعود غالبية هذه القيود إلى ضعف إنفاذ القوانين والأنظمة المنطبقة وليس إلى انعدام هذه القوانين أو إلى اختلال عملية إلغاء الضوابط التنظيمية.

(١٢٠) خلال الفترة ١٩٩٣-٢٠٠١، استثمر القطاع الخاص ما مجموعه ١٩٠ مليار جنيه مصري في سوق إصدار الأوراق المالية. Weekly Statistical Report, Capital Market Authority (CMA), 7 March 2002.

(١٢١) على سبيل المثال، ازدادت رسملة سوق الأوراق المالية من ٢٣ مليار جنيه مصري في عام ١٩٨٦ إلى ١١٩ ملياراً في عام ٢٠٠٠.

(١٢٢) Impediments to the Private Sector Development in Egypt, American Chamber of Commerce in Egypt (AMCHAM), October 1996.

(١٢٣) لم تعتبر القيود الأخرى، وضمنها الفساد، عقبة هامة تقف في وجه مؤسسات الأعمال الخاصة.

(أ) تكاليف المعاملات

تكاليف المعاملات عالية في مصر، وهذا يؤثر في الإنتاجية وينتقص من النمو الاقتصادي^(١٢٤). وإضافة إلى ذلك، تعتبر قضايا الضرائب عقبات رئيسية تعترض سبيل مؤسسات الأعمال في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية على السواء. وفي مصر، يتفاقم ارتفاع تكاليف الصفقات التي يتكبدها دافعو الضرائب برؤية عمل إدارة الضرائب على أنه استثنائي واعتباطي^(١٢٥).

(ب) النظام البيروقراطي

يمكن، ضمن سياق إدارة وإنفاذ القوانين الاقتصادية، أن يكون النظام البيروقراطي عائقاً أساسياً إذا انعدم التنسيق بين مختلف فروعها، أو إذا ضم مرافق متقدمة لإدارة البيانات وشُغل في ظروف عمل غير ملائمة لموظفيه. ومصر تتألق تقديراً ضعيفاً فيما يتصل بنوعية البيروقراطية، والقانون والنظام، والفساد^(١٢٦). فأجور موظفي الخدمة المدنية متدنية أجمالاً، وهم بلا حوافز وغير متحمسين لأداء مهامهم. كما أنهم ليسوا على بينة من الإطار العام للسياسات ولا يملكون إلا القليل من سلطة اتخاذ القرارات وهذه العيوب تخلق فرصاً للفساد ولغيره من أشكال التعسف.

وفي المستطاع تحسين نوعية النظام البيروقراطي في الأجلين القصير والمتوسط من خلال التدريب أثناء العمل ضمن إطار عملية تخطيط وظيفي واضحة وإجراءات إدارية مبسطة. ويمكن زيادة الفعالية بكلفة معقولة، بتنفيذ برامج أكثر طموحاً لإصلاح الخدمة المدنية وإعادة تأهيلها^(١٢٧). ولكن لا بد، في الأجل الطويل، من تعيين موظفين أكفاء يعد لهم سلم مرتبات صالح للتنافس مع سلم المرتبات في قطاع مؤسسات الأعمال الخاصة.

(ج) القواعد القانونية والتنظيمية

من خصائص النظام القانوني قصور وضعف إنفاذ القوانين، اللذان يقفان حجر عثرة في وجه التنافسية والفعالية. كما أن تعقد قوانين العمل يشكل رادعاً هاماً لمؤسسات الأعمال. ثم إن ارتفاع مستوى الحماية الوظيفية في القطاع الخاص الرسمي، وسياسة ضمان الوظيفة مدى الحياة في القطاعين العام والحكومي، يعرقلان إدارة شؤون الموظفين وتثقل الأيدي العاملة.

(١٢٤) خلص مسح أجراه المركز المصري للدراسات الاقتصادية وشمل التكاليف في عدة مجالات ضمنها تركيب الهاتف، والواردات، والإسكان، والأسواق المالية، إلى أن ارتفاع تكاليف المعاملات يبرز الضعف المؤسسي في مصر. L. Benham, *Improving Egypt's Economic Performance: The Extent of the Market is Limited by the Costs of Exchange*, ECES, Working Paper No. 13, June 1997, pp. 5-6.

(١٢٥) S. Tohamy, *Tax Administration and Transaction Costs in Egypt*, ECES, Working Paper No. 33, November 1998, p. 29.

(١٢٦) D. Madani and J. Page, *Global Rules for Business: Challenges to Firm Competitiveness and Opportunities for Success*, ECES, Working Paper No. 43, October 2000, p. 18.

(١٢٧) قد يكون اعتماد نظام تقاعد مبكر لموظفي الخدمة المدنية، مماثل لنظام شركات القطاع العام، أداة فعالة في هذا الصدد. وثمة حاجة إلى تحميل القطاع الخاص معظم التكاليف المتوجبة من خلال مدفوعات تسدد عن الخدمات التي تقدمها مؤسسات الدولة المختلفة.

ويشدد تعقد القواعد التنظيمية بمشاكل تداخل السلطات، والاختلالات القطاعية، والمدونات التنظيمية المركزية والمحلية. وبالرغم من التبسيط الهام لإجراءات الاستثمار، وبناءً على أن الدولة يجب أن تحتفظ لنفسها بإدارة السوق، تخضع جميع الأنشطة غير الصناعية لإجراءات معقدة لنيل موافقة الوزارات المعنية.

(د) تسوية المنازعات التجارية

يتعرقل التقدم بطول إجراءات تسوية المنازعات وبالاقتدار إلى الصلاحيات القضائية. فهناك، إذن، حاجة إلى أن تنشأ، في مصر، محاكم تجارية متخصصة في معالجة المنازعات التي تحصل ضمن إطار الشركات. وهذا الترتيب أقل كلفة، في الأجل الطويل، من التحكيم التجاري الذي يشكل، في الوقت الحاضر، البديل الوحيد^(١٢٨).

وأهم أسباب المنازعات هي الإفلاس، وخرق الاتفاقات، ومشاكل سلطة الضرائب، ونوعية الإمدادات^(١٢٩). ويمكن أن يعزى تأخر إجراءات المحاكم إلى نقص عدد القضاة، وانخفاض أجور موظفي القضاء، وعدم ملائمة مرافق المحاكم، وتناقل الإجراءات وهذه الأمور تساهم في انخفاض معدل تصفية القضايا^(١٣٠). ولذلك يعجز النظام القضائي عن الحكم، بطريقة وافية، في صفقات الأعمال، وضمن ذلك تسوية المنازعات وإنفاذ العقود، وحماية المستهلكين وحقوق الملكية الخاصة. وهذا الأمر يؤثر سلباً على سلوك الشركات بالوسائل التالية: (أ) الحد من إمكان تقديم الطعون، وبالتالي من الفعالية؛ (ب) إحباط نمو الشركات، لأن تثبيت العقود التي يلتزم بها المستثمرون المنفردون يزداد صعوبة؛ (ج) زيادة المخاطر التي تتعرض لها المشاريع؛ (د) عرقلة نمو النظم المالية.

(هـ) الموارد البشرية

تشكل ندرة الموارد البشرية الماهرة عائقاً رئيسياً يعترض المؤسسات التجارية. وفي مصر، يتباطأ القطاع الخاص في الأخذ بالأساليب الحديثة في مجالات مراقبة الجودة، والتسويق، والتعبئة، والتغليف، والتوزيع، والضمانات، وخدمات ما بعد البيع. ويعود ذلك، خصوصاً إلى أن النظام التعليمي لا يستشعر إلا قليلاً احتياجات سوق العمل، وإلى أن القوى العاملة نصف متعلمة. وفي هذا السياق، تصبح القضية الأهم هي انعدام برامج التطوير الوظيفي لدى المنظمات، وضمن ذلك تقييم المنظمات للموارد البشرية، والتقييم الذاتي، وتخطيط أهداف الوظائف والترقيات، والفرص المتاحة في إطار العمل.

ولأن الكثير من المؤسسات المصرية ينزع إلى تجاهل عملية التخطيط الوظيفي، تتدهور الإنتاجية وفعالية المنظمات. ونتيجة لذلك، تنشأ في هذا الميدان مشاكل تتمثل في حالة الاستلاب لدى الموظفين،

(١٢٨) مثل التحكيم، في عام ٢٠٠٠، أقل من خمسة في المائة من مجموع قضايا المنازعات التجارية. وفوق ذلك، كان متوسط الوقت اللازم لحل المنازعات في المحكمة ٤ سنوات ونصف، مقابل سنة واحدة لتسويتها خارج المحكمة.

(١٢٩) كان ثلثا مجموع المنازعات، تقريباً، بين شركات خاصة، بينما مثلت المنازعات بين القطاع الخاص والحكومة ٢٢ في المائة من المجموع.

(١٣٠) في مصر، يبلغ معدل تصفية القضايا، أي النسبة المئوية للقضايا التي تحفظ والتي تحل فعلاً، ٣٦ في المائة، مقابل ٨٠ إلى ١٠٠ في المائة في سائر البلدان. Egypt: Social and Structural Review, the World Bank, Working Paper No. 22397, June 2001, p. 33.

وانخفاض الرضى عن العمل، وركود المنظمات فيما يتعلق بالتنمية المفاهيمية، واشتداد هجرة الأيدي العاملة الماهرة إلى بلدان أجنبية، وهي هجرة يشار إليها، عموماً، بنزوح الأدمغة.

(و) الاستدامة في مجال الاقتصاد الكلي

يرتبط إمكان التوقع في مجال صنع السياسات بالاستدامة في مجال الاقتصاد الكلي. كما ان بيئة الاقتصاد الكلي تؤثر بقوة في الثقة التي يشعر بها القطاع الخاص. وفي مصر، يُنتظر للتراكم السريع في الديون العامة الداخلية، الناجم خصوصاً عن النمو السكاني البالغ السرعة، ان يستمر في الأجل المتوسط، فيعرقل الاستثمار الخاص.

وتتعرق الثقة أيضاً بمحدودية الحصول على المعلومات. فمنظم المشاريع المتوسط المستوى في مصر لا يستطيع ان يحصل إلا على معلومات جزئية عن التغيرات التي ستطرأ في مجال السياسات، ولهذا اثر سلبي على الاستثمارات الجديدة. والحصول على هذه المعلومات أمر معقد جداً لان المؤسسات الحكومية لا تملك خبرة في توليد موجزات المعلومات اللازمة لدعم قرارات الاستثمار. وعلاوة على ذلك، ترتبط المشاركة في هذه المعلومات وإمكانات الحصول عليها بحجم الشركة. فالشركات الخاصة الكبيرة ترتبط مع صانعي السياسات باتصالات أقوى مما ترتبط به الشركات الصغيرة. والانتقال من اقتصاد محمي ومخطط إلى اقتصاد يتوجه حسب السوق يعزز المنافسة فيزود القطاع الخاص بحوافز تدفعه إلى التماس المعلومات في الوقت المناسب وبانتظام. ولا يمكن ان يكتب النجاح للجهود التي تبذلها الدولة لتعزيز استقرار الاقتصاد الكلي إلا إذا كان القطاع الخاص على ثقة من ان السياسات المتبعة مستدامة وعلى بيئة من تغيرات هذه السياسات.

رابعاً - دراسة حالة: الجمهورية العربية السورية(*)

ألف - مقدمة

تحل دراسة الحالة هذه الإصلاح الاقتصادي في الجمهورية العربية السورية والمساعي التي تبذل لتعزيز التنمية الاجتماعية-الاقتصادية على ضوء التغيرات العالمية^(١٣١). وقد اختار هذا البلد اتباع نهج تدريجي في تنفيذ الإصلاح الاقتصادي بغية الحفاظ على الاستقرار الاجتماعي-الاقتصادي، واجتتاب صدمات التضخم النقدي، وتثبيت ميزان المدفوعات والميزان التجاري. ولذلك يجري التركيز الأهم على إصلاح القطاع العام وليس على نقل ملكية أصوله إلى القطاع الخاص. ويتوافق هذا الإصلاح مع السياسة الوطنية التي تتوخى تشجيع الاستثمارات المحلية فضلاً عن الاستثمار الأجنبي المباشر من خلال تحديث القطاعات المختلفة، وضمنها الزراعة والصناعة والتجارة والخدمات؛ وبناء وتحسين الهياكل الأساسية؛ وإيجاد بيئة قانونية وتنظيمية ملائمة.

ومع ان الخصخصة ليست من الأولويات الرئيسية للإصلاح الاقتصادي، ينجز توسيع القطاع الخاص، أكثر ما ينجز، بعمليات وعقود إدارية تترتب عليها نفقات رأسمالية كبرى وتعرف عموماً بالمشاريع الميدانية الخضراء. غير ان هناك فهماً واضحاً لوجوب ربط هذا الإصلاح الاقتصادي بالخطوة الطويلة الأجل للتنمية الاجتماعية-الاقتصادية. ولا يمكن تحقيق ذلك إلا بزيادة فعالية الشركات وبتخصيص الموارد الاقتصادية والمالية والبشرية الرامية إلى التشجيع على إيجاد بيئة سليمة مؤاتية للاستثمار. ومن الممكن تشجيع الاستثمارات الخاصة بوسائل منها إنشاء بورصة تجتذب المستثمرين المحتملين؛ وتأسيس شركات كبيرة في مختلف القطاعات؛ ودعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. والتحدي الذي تشكله عملية الإصلاح في الجمهورية العربية السورية كبير جداً لأنها تتطوي على الاستعاضة عن المؤسسات المتقادمة التي لم تعد تستجيب لاحتياجات البلد بمؤسسات ملائمة ونشطة.

باء - الإصلاح المؤسسي في الجمهورية العربية السورية

هدف الحكومة الرئيسي هو إيجاد مناخ اقتصادي يعمل فيه القطاعان العام والخاص ضمن بيئة تنافسية يمنح فيها مزيد من التسهيلات للقطاع الخاص عن طريق الإصلاحات المؤسسية. وفي هذا الصدد، أصدرت الحكومة، خلال الأعوام الأخيرة الماضية، عدداً من القوانين والأنظمة الضرورية للتشجيع على توسيع القطاع الخاص، وبالتالي تعزيز تنمية مؤسسات الأعمال المحلية والأجنبية والتأثير في النمو الاقتصادي. وبوجه الإجمال، تركز الأولويات المباشرة على تحسين بيئة الاستثمار، وإصلاح النظام المالي والمصرفي، وإصلاح قطاع التجارة الخارجية. وفيما يلي عرض للسمات البارزة في هذه القضايا.

(*) أعد هذه الدراسة السيد فؤاد السيد، والآراء الواردة فيها ليست، بالضرورة، آراء اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا.

(١٣١) في الجمهورية العربية السورية إدراك للتحديات الخطيرة التي تطرحها التغيرات الأساسية الحاصلة على الصعيد العالمي في وجه اقتصادات البلدان النامية، وخصوصاً لأن بينها تغيرات مذهلة مثل انهيار الاتحاد السوفياتي السابق، والتقدم المحرز في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

١- الإصلاح الاقتصادي

يسير العمل لإيجاد مناخ استثماري مؤات في الجمهورية العربية السورية جنباً إلى جنب مع سياسات الإصلاح الاقتصادي المتدرج المعتمدة منذ أواخر الثمانينات^(١٣٢). وتنقسم الأهداف الرئيسية لهذا الإصلاح إلى قسمين:

(أ) على صعيد الاقتصاد الكلي، تركز الجهود على الموازنة بين الإنتاج والاستهلاك والادخار والاستثمار؛ وتثبيت النمو الاقتصادي بغية مجابهة التضخم، وبالتالي تقليل أضراره الاجتماعية؛ ومكافحة البطالة ببرامج توجد فرص عمل جديدة؛

(ب) على الصعيد القطاعي، يجري التركيز على تناول مشاكل محددة تواجه مختلف قطاعات الاقتصاد، ولاسيما الزراعة والصناعة، توجهاً لتحقيق نمو وتنمية أكثر توازناً.

وإضافة إلى ذلك، تركز السياسات على إيجاد وسائل كفيلة باجتناب الاستثمارات من القطاع الخاص المحلي، والمهاجرين السوريين الذين يملكون رؤوس أموال غير خاضعة لقيود، ومن رؤوس الأموال الأجنبية، الإقليمية والدولية على السواء. وتسعى الدولة، في إطار الجهود التي تبذلها لحفز المستثمرين المحتملين، إلى التركيز على فوائد السير في أنشطة أعمال تجارية في البلد، تشمل ما يلي: (أ) الاستقرار السياسي؛ (ب) حماية الملكية الخاصة؛ (ج) موقع البلد الجغرافي الاستراتيجي بين أوروبا وآسيا وأفريقيا؛ (د) تيسر الموارد الطبيعية، وضمنها النفط والغاز والفوسفات؛ (هـ) وجود قاعدة زراعية قوية تتطوي على محاصيل مثل القطن والقمح والخضار والفواكه؛ (و) وجود هياكل أساسية وافية بالغرض في مجالات المناطق الصناعية، وشبكات النقل، والاتصالات، والكهرباء.

٢- حقوق الملكية وحقوق الملكية الفكرية

تخضع حقوق الملكية في الجمهورية العربية السورية لأحكام القانون المدني، الذي يشمل كل جوانب وأشكال حقوق الملكية^(١٣٣). كما ان قانون الإيجارات يضمن الحماية القانونية للملكية في ميدان تأجير الأراضي والعقارات.

إلا ان التركيز يتحول، في سياق اقتصاد عالمي قائم على المعرفة، من الحماية المادية للملكية إلى حماية حقوق الملكية الفكرية. فهناك، إذن، حاجة ماسة إلى تأمين الحماية اللازمة، وخصوصاً بالنظر إلى تنامي التجارة الدولية. ولهذه القضية أهمية كبيرة بالنسبة إلى الجمهورية العربية السورية بسبب دخولها في مفاوضات مع منظمة التجارة العالمية. كما ان هناك حاجة إلى إصلاح مؤسسي في مجالات رئيسية أخرى مثل المنافسة، وقوانين الشركات، وإدارة الشركات.

(١٣٢) اشتد زخم عملية الإصلاح بعد انهيار الاتحاد السوفياتي السابق، الذي جعل معظم البلدان الاشتراكية تحول اقتصاداتها إلى اقتصادات سوقية.

(١٣٣) وفوق ذلك، صدر في الجمهورية العربية السورية مرسوم تشريعي يصادق على الانضمام إلى وكالة ضمان الاستثمارات المتعددة الأطراف، التي تشجع الاستثمار الأجنبي المباشر في الاقتصادات الناشئة من خلال تزويد المستثمرين بضمان ضد المخاطر السياسية.

٣- الاستثمار والضرائب

(١) قانون الاستثمار

مثل إصدار قانون قانون الاستثمار (رقم ١٠، لعام ١٩٩١) خطوة هامة في التحول عن الاقتصاد المركزي الموجه إلى اقتصاد لا مركزي يؤدي فيه القطاع الخاص دوراً اكبر. فهوى قد أعطى الاقتصاد مزيداً من المرونة في قرارات الإنتاج والتسعير، وأوجد بيئة يتنافس فيها القطاعان العام والخاص في مجالي الإنتاج والتسويق كليهما. ومن أهم الحوافز التي يقدمها هذا القانون ما يلي: (أ) تساوي المستثمرين المحليين والإقليميين والأجانب في الفرص والمزايا؛ (ب) السماح للمشاريع التي تقام في إطار قانون الاستثمار بأن تستورد مختلف المدخلات التي تعتبر ضرورية لإقامة وتشغيل هذه المشاريع^(١٣٤)؛ (ج) إعفاء هذه المدخلات من الضرائب والرسوم المالية والبلدية والجمركية^(١٣٥)؛ (د) الإعفاء من ضريبة الدخل لمدة سبع سنوات اعتباراً من تاريخ بدء الإنتاج الفعلي أو الاستثمار، وفقاً لطبيعة المشروع؛ (هـ) إعطاء المستثمرين الأجانب الحق في أن يحولوا، سنوياً، كل الأرباح المحققة من مشاريع الاستثمار، شريطة أن تكون أموال الاستثمار بالنقد الأجنبي وأن يكون استثمارها وفقاً لأحكام قانون الاستثمار.

(ب) تعديلات قانون الاستثمار

خلال التسعينات، تبين من النتائج المحققة أن قانون الاستثمار لم يجتذب تدفقات هامة من الاستثمار الأجنبي المباشر. ونجم عن ذلك اقتناع عميق بضرورة تعديله بغية الاستزادة من تشجيع الاستثمار المباشر، العربي والأجنبي على السواء. فأصدرت الحكومة تعديلات على القانون تضمنت إعطاء الحوافز التالية^(١٣٦).

(أ) السماح للمواطنين العرب والأجانب بتملك واستغلال الأراضي والعقارات اللازمة لإقامة وتشغيل المشاريع في القطاعات الاستراتيجية، وضمنها الزراعة؛

(ب) تقديم الإعفاءات المنصوص عليها في سائر قوانين الجمهورية العربية السورية عند انقضاء فترة الإعفاء المنصوص عليها في قانون الاستثمار؛

(ج) تمديد فترة التأسيس من ثلاث سنوات إلى ما أقصاه خمس سنوات^(١٣٧)؛

(د) ترويج وتقديم حوافز أخرى للمشاريع التي تنفذ خططاً استراتيجية وحيوية، وتزيد الدخل القومي، وتوجد وظائف جديدة، فتدعم تطوير الاقتصاد الوطني^(١٣٨)؛

(١٣٤) تشمل هذه المدخلات الآلات والآليات والأجهزة والتجهيزات والمعدات وسيارات العمل والباصات والميكروباصات المعدة لتخديم المشاريع، وغيرها من المواد اللازمة لإقامتها أو توسيعها أو تطويرها. الفقرة (أ) من المادة ١١ من قانون الاستثمار رقم ١٠، لعام ١٩٩١.

(١٣٥) تنطبق هذه الإعفاءات شريطة استخدام المستوردات، حصراً، في أغراض المشروع، ولا يجوز التخلي عنها إلا بموافقة المجلس الأعلى للاستثمار وبعد دفع الضرائب والرسوم المترتبة عليها في حالتها الراهنة. المادة ١٢ من قانون الاستثمار.

(١٣٦) كانت التعديلات جزءاً من المرسوم التشريعي رقم ٧، لعام ٢٠٠٠.

(١٣٧) تبين من النتائج التي حققت خلال التسعينات أنه كان يلزم أكثر من ثلاث سنوات لتأسيس بعض المشاريع.

(١٣٨) تشمل هذه الحوافز إضافة سنتين إلى فترة الإعفاء فيما يتعلق بالمشاريع التي تتجاوز صادراتها ٥٠ في المائة من الإنتاج خلال فترة الإعفاء الأصلية؛ وبالمشاريع التي تحمي البيئة؛ والمشاريع التي تشجع الاستثمار في مناطق البلد الأقل نمواً، وبينها الرقة والحسكة ودير الزور.

(م) السماح بصرف جزء من الأموال المودعة بالنقد الأجنبي إلى نقد محلي في المصارف السورية وفقاً للمعدلات السارية في البلدان المجاورة؛ والسماح للمصدرين بأن يستبقوا، بالنقد الأجنبي، نسبة مئوية من إيرادات التصدير تفوق النسب المنصوص عليها في قوانين النقد السارية حالياً^(١٣٩)؛

(و) تعزيز المساواة في المعاملة بين شركات المشاريع المشتركة والمشاريع الخاصة الجديدة بواسطة إعفاء الشركات الجديدة من رسوم الطوابع؛

(ز) التثبيت من سلامة الاستثمارات والسماح للمستثمرين العرب والأجانب بتحويل القيمة الصافية لمشاريعهم إلى خارج البلد عند تصفية هذه المشاريع.

(ج) الضرائب

في مجال الضرائب، تعمل الحكومة الآن على مسودة لتعديل القانون النافذ. وأهم ما يُبتغى في هذه المسودة هو أن تشدد على الحاجة إلى المساواة، بحيث تراعي الفئات المهمشة والفقيرة؛ وأن يشمل فرض الضرائب مداخل الأنشطة التي يضطلع بها داخل البلد وخارجه معاً. وتوخياً للتشجيع على إنشاء شركات قابضة تعرض أسهمها للاكتتاب العام، حددت ضريبة الدخل في القطاعين العام والخاص كليهما، بـ ٢٥ في المائة من الأرباح الصافية.

٤- القانون التجاري

يشكل التقدم المحرز في مجال العلم والتكنولوجيا وتنامي دور التجارة الإلكترونية في الاقتصاد العالمي القائم على المعرفة تحدياً تواجهه الجمهورية العربية السورية. والحاجة ماسة إلى تعديل أحكام القانون التجاري، الذي صدر منذ أكثر من ٥٠ عاماً ولا يمكنه أن يواكب التطورات التكنولوجية السريعة الحاصلة في حقوق الملكية، وخصوصاً في مجال تكنولوجيات المعلومات والاتصالات ولذلك تعمل الحكومة الآن على مسودة قانون تتجلى فيها، على نحو أفضل، البيئة التجارية الناشئة واحتياجات الاستثمار الحالية. وضمن هذا السياق، لابد من أن يحتوي القانون المنتج على ما يلي:

(أ) مراعاة أحدث التطورات الحاصلة في الأنشطة التجارية، وضمها التقدم التكنولوجي، وتنقيح كل ما يتصل بها من مصطلحات؛

(ب) تنسيق أحكام القانون التجاري مع أحكام القانون المدني، ولا سيما في مجال الرهون التجارية؛

(ج) إنشاء سجل تجاري مستقل في الشركات المدنية؛

(د) تسهيل إنشاء رابطات رؤوس الأموال والشركات المساهمة والشركات المحدودة المسؤولية، من خلال التشجيع على تسديد رؤوس أموال بعض الشركات بالنقد الأجنبي؛

(هـ) صياغة الأحكام المتعلقة بالشركات ولا سيما الشركات القابضة، المنشأة بموجب قانون الاستثمار وتعديلاته.

(١٣٩) للمستثمرين الحق في فتح حسابات بالنقد الأجنبي لدى المصرف التجاري السوري وفي إيداع إيرادات صادراتهم بالنقد الأجنبي من أجل تسوية كل النفقات التي تنكبها مشاريعهم.

٥- السلطة النقدية والمؤسسات المصرفية

يشكل إصلاح القطاع المصرفي حجر الزاوية في عملية الإصلاح في الجمهورية العربية السورية. وخلال العامين المنصرمين، أحرز تقدم ملموس في الإصلاحات المالية والمصرفية، وتبذل الآن جهود جاهدة في الميدانين التشريعي والتنظيمي لمساندة تخصيص الموارد المالية في قطاعات مختلفة، منها قطاعات الصناعة والزراعة والسياحة. والحكومة مدركة للحاجة إلى تحسين المصارف العامة، وخصوصاً من حيث الكفاءة والإدارة. ولذلك تركز السياسة الوطنية على تحديث وتطوير القطاع المصرفي والهيكل الأساسية المصرفية، وهدفها الرئيسي هو جعل القطاع المصرفي المحلي يتوافق مع القواعد والمعايير الدولية. ومن الأهداف الرئيسية الأخرى ما يلي: (أ) تثبيت ميزان المدفوعات والميزان التجاري؛ (ب) زيادة احتياطات النقد الأجنبي؛ (ج) تعزيز التخطيط المالي الاحترازي؛ (د) زيادة الاستثمار وتشجيع التصدير؛ (هـ) تعزيز دور المصرف المركزي والاستقلالية؛ (و) إنشاء مصارف خاصة تتخذ شكل مشاريع مشتركة، وبناء سمعة للمصارف العامة تعزز قدرتها التنافسية متى أنشئت المصارف الخاصة؛ (ز) زيادة مرتبات موظفي القطاع المصرفي؛ (ح) صوغ تشريعات تشمل التخصص المصرفي؛ (ط) تنفيذ سياسات الدمج الاستراتيجية؛ (ي) تحسين وتوسيع الخدمات المصرفية، وضمها التأمين والخدمات العقارية^(١٤٠).

وعلاوة على ذلك، يستهدف الإصلاح تزويد السلطة النقدية بما يكفي من الاستقلالية والمسؤولية للسير في السياسة النقدية بفعالية وكفاءة، وخصوصاً في مجالات رصد الاعتمادات، والأنشطة المصرفية، ومعدلات الفائدة، والاحتياطات المصرفية^(١٤١). وفوق ذلك، يتوخى الإصلاح توسيع وظيفة المصرف المركزي بإعطائه دور مشرف على السلطة النقدية. وفي إطار هذه الإصلاحات النقدية، تصدر الحكومة نصوصاً تشريعية ترمي إلى تنشيط القطاع المصرفي وتمهده، بذلك، لمشاركة القطاع الخاص، المحلي منه والخارجي. ومن النصوص التشريعية البارزة في هذا المجال، ما يلي:

(أ) المرسوم ٧٩٣، لعام ٢٠٠٠، الذي ينظم إنشاء المؤسسات المصرفية داخل المناطق الحرة لتمويل مختلف الأنشطة التجارية والصناعية ولتزويد المستثمرين العاملين في هذه المناطق بالخدمات المصرفية^(١٤٢)؛

(ب) المرسوم رقم ٥٠٨، لعام ٢٠٠٠، المنشئ للمؤسسة العامة لمصرف الاستثمار، التي تستهدف الاضطلاع بكل الأنشطة المصرفية المنبثقة من النصوص التشريعية السابقة في مجالات الاستثمار والسياحة والزراعة^(١٤٣)؛

(١٤٠) يجري التنسيق بين المصرف العقاري والمصرف التجاري السوري لنشر نقاط الصرف الآلي للنقود في مختلف المدن؛ ويخطط مصرف الادخار لإصدار بطاقات الاعتماد. ثم أن بطاقات الاعتماد الخارجية، التي تخضع لمراقبة المصرف التجاري السوري، تستخدم في الجمهورية العربية السورية منذ عام ١٩٩٩.

(١٤١) الهدف المتوخى هو زيادة ودائع المصارف بمعدل سنوي يبلغ ٤٦ في المائة والسلف المصرفية بمعدل سنوي يبلغ ٦٧ في المائة.

(١٤٢) ثمة، في الوقت الحاضر، خمسة مصارف تعمل في المناطق الحرة للجمهورية العربية السورية. والتحويلات النقدية التي يجريها السوريون أو الأجانب في هذه المناطق لا تخضع لأي إشراف أو مراقبة.

(١٤٣) المؤسسة العامة لمصرف الاستثمار مستقلة مالياً وإدارياً عن الآليات التي توجد في إطار المرسوم التشريعي رقم ١٨٦، لعام ١٩٨٥، الذي يتعلق بالاستثمار السياحي، والرسوم التشريعي رقم ١٠، لعام ١٩٨٦، الذي يسري على الاستثمار الزراعي، وقانون الاستثمار (رقم ١٠، لعام ١٩٩١) وتعديلاته.

(ج) القانون رقم ٢٨، لعام ٢٠٠١، الذي صدر للسماح بإنشاء المصارف في شكل شركات خاصة أو في شكل شركات مشاريع مشتركة مع القطاع العام تملك، على الأقل، ٢٥ في المائة من رأس المال^(١٤٤)؛

(د) القانون رقم ٢٩، لعام ٢٠٠١، الذي يقضي بسرية المعاملات المصرفية، والذي يحظر على المصارف العاملة في الجمهورية العربية السورية أن تفصح عن اسم أو قيمة أي حساب مصرفي دون موافقة المودع، إلا عند إقامة دعوة قضائية، وفي هذه الحالة لا يجوز أن تكون هذه المعلومات موضع مذكرة إحضار؛

(هـ) القانون رقم ٢٣، لعام ٢٠٠٢، الذي صدر لتشجيع المصارف الخاصة وإنشاء مجلس النقد والتسليف الذي يستهدف تنظيم مؤسسات النقد والاعتماد وتنسيق أنشطتها وفقاً للسياسة الاقتصادية للدولة^(١٤٥). وفي هذا السياق، يتوخى المجلس ما يلي: (١) تطوير النظام المالي والنقدي لتلبية احتياجات الاقتصاد؛ (٢) الإشراف على القطاع المصرفي^(١٤٦)؛ (٣) تثبيت أسعار الصرف وتحرير التبادل بين العملات؛ (٤) الحفاظ على القوة الشرائية للسكان؛ (٥) استكشاف موارد أخرى للتمويل بغية زيادة الدخل القومي؛ (٦) إصدار تقرير فصلي عن التطورات النقدية والمصرفية وتقديمه إلى وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية.

وقد أحرز مجلس النقد والتسليف بعض النجاح، وخصوصاً في تطوير النظام النقدي، وتثبيت العملة الوطنية، ومساعدة المصرف المركزي على استعادة كامل صلاحيته باعتباره السلطة التنفيذية النقدية. لكن الحاجة تدعو إلى صوغ تحديد واضح للعلاقة بين المجلس والمصرف المركزي، ولا سيما من حيث إدارة السياسة النقدية. ثم إن السلطة النقدية تحتاج إلى استقلال أكبر عن الدولة لكي تضطلع بأنشطتها بمزيد من الكفاءة والفعالية، وضمن ذلك تخطيط سياسات تسليف ملائمة تتجلى فيها الاحتياجات الحاضرة، وإدارة أسعار الصرف، وتحديد الاستراتيجيات فيما يتعلق بالاقتراض العام.

ولا بد للحكومة، ضمن هذا السياق، من أن تسوي القروض المتوجب تسديدها إلى المصرف المركزي بدلاً من أن تجمد هذه القروض أو أن تسدد الالتزامات التي تنطوي عليها من خلال سندات خزينة طويلة الأجل. فهذا الأمر سيعزز الثقة في سياسات الاقتصاد الكلي التي تنتهجها الدولة. وبالإمكان تخفيض تكاليف الاقتراض بواسطة تقليل العمولات المصرفية^(١٤٧)؛ وتوحيد المعايير التي تطبقها هذه اللجان بين جميع المصارف؛ وإلغاء رسوم الطوابع على بيانات سندات الائتمان والحسابات المصرفية.

(١٤٤) هذا القانون يجيز للراعي الأجانب أن يشاركوا في تأسيس هذه المصارف ويملكوا جزءاً من أسهمها، شرط ألا تتجاوز حصصهم ٤٩ في المائة من رأس المال.

(١٤٥) يؤدي مجلس النقد والتسليف دور مفوض للدولة، وهو يضم حاكم المصرف المركزي؛ ونائب الحاكم؛ ورئيس مجلس التخطيط؛ وثلاثة خبراء في مجال النقد والتسليف والمصارف؛ ونواب وزراء الاقتصاد والتجارة الخارجية، والمالية، والزراعة، والصناعة.

(١٤٦) يشمل هذا الإشراف حوافز الاستثمار وسيولة المصارف وملاءمتها، ويمكن تطبيقه بتنشيط دور مفوض الحكومة لدى المصرف المركزي ومساندة هذا المصرف باستخدام مديرين مؤهلين وبوضع نظام جديد للتدريب.

(١٤٧) هذه العمولات تصل في الوقت الحاضر، بالنسبة إلى بعض القروض، إلى ٤٥ في المائة.

ثم ان هناك حاجة ماسة إلى صوغ وتنفيذ سياسات نقدية سليمة تستهدف ما يلي: (أ) اعتماد سعر صرف موحد بين الليرة السورية وكل العملات الأخرى، توخياً لمراقبة صفقات التجارة الخارجية^(١٤٨)؛ (ب) إنشاء شركة عامة لصرف العملات، تعزز دور المصرف التجاري السوري، وتحدد حجم الحركة اليومية للعملات الأجنبية، وتنشئ نقاط تبادل غايتها صرف العملات الأجنبية للجمهور والسياح؛ (ج) إنشاء بورصة لحماية الاستثمارات، وتسهيل صفقات الأسهم، وتشجيع القطاع الخاص على المشاركة بنشاط في عملية التنمية؛ (د) تخفيض أسعار الفائدة على الودائع المصرفية، وفي الوقت ذاته الحفاظ على هامش ربح معقول للمصارف؛ (هـ) تنسيق أساليب حساب الفوائد؛ (و) المؤالفة بين معايير الإقراض المطبقة في جميع المصارف العامة باستثناء المصرف الزراعي التعاوني، بغية التشجيع على إعطاء قروض داخلية وتهيئة الحد الأعلى للقروض التي تعطى للقطاع الخاص، ولتسهيل الإجراءات البيروقراطية اللازم اتباعها لإعطائها؛ (ح) تأمين مزيد من المرونة لإداريي المصارف، ولا سيما فيما يخص الاستعانة بالموارد الخارجية أو بالخبراء الأجانب.

٦- قطاع التجارة الخارجية

إدراكاً للدور البالغ الأهمية الذي تؤديه التجارة الخارجية في تنشيط الاقتصاد وتنميته، تقوم الجمهورية العربية السورية، بالتدريج، بتحرير التجارة الخارجية بغية تضيق الفجوة في ميزانها التجاري. ويرمي برنامج الإصلاح الذي ينفذ في هذا القطاع إلى تشجيع الصادرات السورية من خلال تحسين النوعية، وتخفيض التكاليف، وزيادة التنوع، وإلى تحديث الاقتصاد بواسطة نقل التكنولوجيات التي تُكَيَّف مع الاحتياجات المحلية.

وفي مجال الصادرات، تدرك الحكومة الحاجة إلى إزالة القيود والعقبات والأعباء المالية التي تقف الآن حجر عثرة في وجه الصادرات السورية^(١٥٠). ويضاف إلى ذلك أنه، بينما تنصرف الحكومة إلى استكشاف الأساليب الكفيلة بإلغاء رخصة التصدير تماماً، اتخذ حتى الآن عدداً من تدابير التحرير الاقتصادي، ومن هذه التدابير أن الواردات التي تجلب ضمن إطار منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى أعفيت من رسوم الاستيراد؛ كما سمح للقطاع الخاص وقطاع المشاريع المشتركة باستيراد السلع التي كانت في الماضي محفوظة للقطاع العام أو محظورة من أجل حماية الإنتاج المحلي. ويستند مفهوم الحماية الجديد إلى فروض الرسوم الجمركية وليس إلى الحظر. ثم أن وزراء الاقتصاد والتجارة الخارجية تسعى إلى إلغاء القيود الإدارية المفروضة على أنشطة الاستيراد والتصدير، ويشمل ذلك حلّ اللجان العليا التي كانت تحتكر جميع القرارات المتصلة بالتجارة الخارجية^(١٥١).

(١٤٨) تنعكف وزارة الاقتصاد الآن على معالجة هذه القضية، وتتخذ تدابير للوصول، بالتدرج، إلى نظام موحد لأسعار الصرف. وتشتري العملات الأجنبية، حالياً، بالأسعار المطبقة في البلدان المجاورة.

(١٤٩) إعطاء القروض الزراعية محصور، في الوقت الحاضر، بالمصرف الزراعي، الذي يخضع دوره لإعادة نظر تسترشد بالجهد الذي يبذل لتشجيع المصارف التجارية والاستثمارية الخاصة. فعلى سبيل المثال، ينص المرسوم التشريعي رقم ٥٠٨، لعام ٢٠٠٠، على إنشاء مصرف للاستثمار تناط به مهمة تقديم الخدمات المصرفية إلى المشاريع الزراعية والسياحية.

(١٥٠) يلغي المرسوم التشريعي رقم ١٥، لعام ٢٠٠١، الشروط المسبقة اللازم استيفائها للحصول على رخصة تصدير، ومنها الضرائب والرسوم الإضافية.

(١٥١) تنشط الحكومة الاستثمار الزراعي بتسهيل استيراد المدخلات الزراعية من أجل مساعدة المزارعين على تسويق محاصيلهم وتشجيع الصناعيين على تلقي هذه المحاصيل بالأسعار الدولية.

ومع ان الإصلاح الهيكلي لقطاع التجارة لا يزال في طفولته الأولى، حقق هذا الإصلاح، إلى الآن، بعض النتائج المشجعة. ومن أهم هذه النتائج ان حصة القطاع الخاص في التجارة الخارجية ازدادت بنحو ٦٠ في المائة.

٧- نوعية الإصلاحات المؤسسية

لا يزال الإصلاح المؤسسي في الجمهورية العربية السورية قيد التنفيذ. وحتى الآن أعطيت الأولوية لإصلاح قانون الاستثمار، والمؤسسات النقدية والمالية والمؤسسات المرتبطة بقطاع التجارة، حيث أحرز تقدم كبير. ولكن من السابق لأوانه، لكون الإصلاح لا يزال في مرحلة مبكرة، قياس الآثار العميقة لهذه الإصلاحات، وبالتالي تحليل نوعيتها.

جيم- الآثار المترتبة على الاستثمار والنمو

١- النمو الاقتصادي

كان نجاح الإصلاحات الاقتصادية والمؤسسية في الجمهورية العربية السورية محدوداً. فرغم نجاح سياسات الاقتصاد الكلي الرامية إلى كبح معدلات التضخم، تزداد الحاجة إلحاحاً إلى مكافحة البطالة، وتتحول هذه الحاجة إلى مصدر للقلق الشديد لدى مقرري السياسات. ولذلك رصدت الحكومة ميزانية سنوية بقيمة ٢٠٠ مليون دولار لمساعدة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ومن ثم لتعزيز قدرتها الإنتاجية وإيجاد فرص عمل جديدة.

وبينما كانت الجهود التي تبذل لتغيير هيكل الإنتاج في القطاع الصناعي إيجابية إلى حد بعيد، لم يحرز إلا نجاح محدود في المساعي التي يضطلع بها لتنفيذ سياسات التسويق الجديدة للمنتجات السورية. غير ان احتمالات النمو كبيرة جداً في هذا المجال، ويعود الفضل في ذلك إلى ازدياد الكفاءة والقدرة التنافسية نتيجة لتدابير التحرير التي تنطوي عليها الإصلاحات الهيكلية للتجارة الخارجية. ولهذا تأمل الحكومة ان تجني منافع هذا الإصلاح مع تناقص أسعار المدخلات المستوردة وتحسن فرص التصدير.

كذلك تنطوي إصلاحات السلطة النقدية والمؤسسات المصرفية على إمكان إعطاء القطاع الخاص مزيداً من التسهيلات المالية، ولا سيما من حيث تيسير منح القروض، وهو أمر له أثر هام في النمو الاقتصادي. ثم ان تنمية القطاع المصرفي تزيد من تحسن بيئة الاستثمار بتعزيز تمويل التجارة.

غير ان الإصلاحات الاقتصادية والمؤسسية لم تنفذ إلا مؤخراً. فمن السابق لأوانه، إذن، إجراء تحليل اختباري لأثرها على الاقتصاد، الذي لا يزال شديد الارتهاان لأداء القطاعين الأهم، أي الزراعة والنفط. ففي عام ١٩٩٩، كان هذان القطاعان يعودان بأكثر من ٤٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي^(١٥٢). والنتيجة هي ان النمو الاقتصادي يتقلب حسب أداء هذين القطاعين. وأهم سبب يعزى إليه التقلب في القطاع الزراعي هو كمية المطر؛ أما التغيرات التي تطرأ على قطاع النفط فتربط ارتباطاً وثيقاً بالتطورات التي تحصل في أسواق النفط.

وتراوح معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بين معدل نمو سلبي هو ١٩ر١ في المائة في عام ١٩٩٩، ومعدل نمو إيجابي يتدنّى عن ٢٥ر٢ في المائة في عام ٢٠٠٠، ومعدل يقدر بـ ٣٥ر٣ في المائة في عام ٢٠٠١^(١٥٣). كما أن معدل الاستثمار، كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، وصل إلى ٢٢ في المائة في عام ١٩٩٩. ولكن يلزم زيادة هذه النسبة المئوية من أجل دعم النمو الاقتصادي. وفي هذا السياق، تسعى الحكومة إلى تحسين بيئة الاستثمار بإصدار قوانين وأنظمة جديدة تشجع الاستثمارات الخاصة، ولا سيما الاستثمار الأجنبي المباشر.

٢- التجارة الدولية

تلتزم الجمهورية العربية السورية، إذ تعمل استناداً إلى اقتناعها العميق بأهمية التعاون بين البلدان العربية، بتنشيط العلاقات التجارية الثنائية مع سائر البلدان العربية. وهذه العلاقات تستهدف تعزيز عمليات الإنتاج والتنمية الاجتماعية-الاقتصادية الإقليمية بطريقة تشجع الصناعات والمنتجات الجديدة القائمة على استثمارات جديدة. وهناك أيضاً اعتقاد متين بالحاجة إلى استثمار رؤوس الأموال العربية، المهاجرة منها وغير المهاجرة، في المنطقة العربية، بدلاً من تركها تتدفق إلى البلدان غير العربية.

وعلاوة على ذلك، تنشط الحكومة في إقامة صلات تجارية مع سائر مناطق العالم. فالجمهورية العربية السورية تتفاوض الآن مع الاتحاد الأوروبي، شريكها التجاري الرئيسي، حول إبرام اتفاق شراكة ينتظر له أن يحل محل اتفاق التعاون الذي وقع بين الطرفين في عام ١٩٧٧. ويرمي اتفاق الشراكة هذا إلى إنشاء منطقة تجارة حرة بين الجمهورية العربية السورية والاتحاد الأوروبي ضمن إطار إجراءات برشلونة^(١٥٤). وضمن سياق نظام التجارة العالمية، تقدمت الحكومة، في عام ٢٠٠١، بطلب رسمي للانضمام إلى منظمة التجارة العالمية.

دال- العراقيل التي تواجه برنامج الإصلاح

يستمد برنامج الإصلاح الاقتصادي في الجمهورية العربية السورية زخمه من وجود إرادة سياسية قوية ومن اقتناع راسخ بأهميته على المستويين العام والخاص معاً. لكن هذا البرنامج يواجه في الوقت الحاضر تحديات وعقبات تختلف عنها في البلدان النامية الأخرى. ومن أهم أسباب ذلك أهمية الدور الاجتماعي والاقتصادي الذي يؤديه القطاع العام. فالخصخصة نفذت على نطاق واسع في الكثير من بلدان العالم، لكنها لا تزال قضية غير ذات أولوية في الجمهورية العربية السورية.

وهكذا تتصل العقبات التي تعترض عملية الإصلاح بصعوبات الاقتصاد الكلي أكثر مما تتصل بالعوائق التي تصادف في إجراء التغييرات المؤسسية. فبينما حققت في الجمهورية العربية السورية بعض النتائج الهامة فيما يخص استقرار الاقتصاد الكلي، هناك اعتراف واسع النطاق بأن وجود بيئة تمكينية وتنافسية هو شرط لازم ومكمل لتحقيق نمو قوي ومستدام. وأهم تحدّي تواجهه الحكومة هو تحدي الموازنة بين المتطلبات الاقتصادية، التي تقتضي إجراء تغييرات تمس الحاجة إليها في البيئة المؤسسية، والمتطلبات الاجتماعية.

(١٥٣) مسح للتطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة الإسكوا، ٢٠٠٠-٢٠٠١ (E/ESCWA/ED/2001/7)، الفصل الثاني.

(١٥٤) أنشئت، بمقتضى "إجراءات برشلونة"، منطقة التجارة الحرة المتوسطية.

وبين التحديات الأخرى تحد يكمن في نهج التعددية الاقتصادية التي تطبق في الجمهورية العربية السورية منذ السبعينات. فوفقاً لهذا النهج، تعمل الشركات العامة، أو الشركات الخاصة أو شركات المشاريع المشتركة، بناء على مجموعتين من الأنظمة. وفي حين يتزايد الاقتناع بأن القطاع العام يجب أن تعاد هيكلته تبعاً لنظام حر وتنافسي، لا تزال عملية الإصلاح في بدايتها. ولأن من السابق لأوانه تقييم النتائج، يمكن أن تنشأ عقبات إذا رئي أن منافع هذه التغييرات لا تفوق في أهميتها ما يبذل من جهود لإجراء الإصلاح المؤسسي. ويتهياً الاقتصاد الآن، بعد أن عمل طوال عدة عقود في إطار السياسات الحمائية، لدخول بيئة أكثر حرية وأكثر قدرة على التنافس. وهذا التغيير الجذري يولد صعوبات إضافية، وخصوصاً فيما يتعلق بتحسين الأداء والوصول بالإنتاجية إلى أقصاها. إلا أن برنامج الإصلاح هذا يمثل فرصة حاسمة لتحقيق النمو الاقتصادي المستدام في الجمهورية العربية السورية.

خامسا- توصيات السياسة العامة

يلزم، إجمالاً، تعجيل الإصلاح المؤسسي في منطقة إسكوا، ولا بد من أن يكون هذا الإصلاح موافقاً للمخططات المؤسسية المعمول بها في سائر المناطق. وتدعو الحاجة إلى أن تكون المؤسسات المحلية أكثر تجاوباً مع التغيرات الاقتصادية العالمية. ولذلك يجب تسريع الإصلاح المؤسسي في بلدان إسكوا من أجل اللحاق بسائر البلدان النامية.

ألف- مصر

بالرغم من النتائج الهامة التي حققت في مصر في مجالي استقرار الاقتصاد الكلي والموثوقية، لا يزال ثمة حاجة إلى إصلاحات هيكلية كثيرة لبلوغ مستوى مقبول من النمو الاقتصادي المستدام^(١٥٥). وفيما يلي مسائل تفيد في رسم الخلفية التي يلزم أن تحدد على أساسها احتياجات العمل المستقبلي:

(أ) لا بد لبرنامج الإصلاح الاقتصادي من أن يعالج الإطار المؤسسي، لأن لهذا الإطار أهمية محورية في نجاح التكيف الهيكلي. أما الهدف فهو تحسين الفعالية والإنتاجية الإجماليتين للاقتصاد من خلال الدعم المؤسسي لأنشطة السوق. ويجب إيلاء الاعتبار اللازم لكلفة التغيير ولآثاره الاجتماعية من أجل التوصل إلى إدارة سليمة لعملية التحول ولضمان التحكم التام بكل عناصر النجاح؛

(ب) يقتضي تنفيذ القوانين والأنظمة والسياسات المتصلة بها تعزيز قدرة الحكومة على الاضطلاع بالإدارة الفعالة. وفي هذا السياق، يمكن أن تصبح نوعية الإدارة أهم عامل منفرد في تشجيع التنمية البشرية المستدامة؛

(ج) يمثل تعزيز الإدارة الجيدة تجديداً لروح الالتزام المدني بكل جوانب الشؤون العامة. فلا بد للحكومة إذن من تشجيع المشاركة الخاصة التي تستهدف تحديد المشاكل وتعيين أولوياتها بحيث يعطى مزيد من القوة لعملية الإصلاح التشريعي وصياغة السياسات وصنع القرارات؛

(د) تدعو الحاجة إلى إنشاء نظام لدعم المعلومات والقرارات على الصعيدين المحلي والوطني معاً، و/أو لتعزيز هذا النظام. ويلزم أيضاً ضمان مشاركة المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص في عملية التخطيط؛

(هـ) يجب أن تأخذ الحكومة في اعتبارها التحديات التي يطرحها الاقتصاد العالمي. وثمة، ضمن هذا السياق، ثلاثة مفاهيم أساسية هي: درجة تدخل الدولة، والحكم، والعولمة؛

(١٥٥) يستفاد من دراسة أجراها البنك الدولي في عام ٢٠٠١ أن مصر تحتل مرتبة متدنية فيما يتعلق بالبيئة المؤاتية للإعمال. 29, p. 22397, June 2001, Working Paper No. 22397, the World Bank, *Egypt: Social and Structural Review*. وعلاوة على ذلك، وجدت مؤسسة تقديرات مؤسسات الاستثمار لموثوقية البلدان أن مصر تحتل، في هذا المجال، مرتبة أدنى بكثير من مرتبة تايلند وشيلي، وأدنى بدرجة أقل من مرتبة الأرجنتين. *Most? the World Bank, August 1995, p. 8*. A. Galal, *Can Egypt Grow Without Institutional Reforms? If Not, Which Institutions Matter*.

(و) يلزم إنفاذ العقود في أوقاتها، وصوغ إطار يتيح تسوية المنازعات التجارية بسرعة بغية ضمان النجاح للإصلاح المؤسسي. ويجب أن تنتظر الحكومة في تحديد الوسائل والأساليب الكفيلة بتعجيل تسوية المنازعات التجارية من خلال إنشاء محاكم تجارية متخصصة.

باء- الجمهورية العربية السورية

تشتمل المجالات الأساسية التي يلزم معالجتها لدى صوغ استراتيجيات سليمة في ميدان الإصلاح في الجمهورية العربية السورية، على ما يلي:

(أ) تحتاج الحكومة إلى أن تصدر قانوناً محدداً بشأن حقوق الملكية، وضمنها حقوق الملكية الفكرية. كما أن هناك حاجة إلى صوغ وتنفيذ الإصلاح المؤسسي في مجالات حيوية أخرى هي المنافسة، وقوانين الشركات، وإدارة الشركات؛

(ب) يجب إعطاء المصرف المركزي مزيداً من الاستقلالية، وخصوصاً في اضطلاع بدور مفوض الحكومة. ويلزم أيضاً أن تحدد الحكومة علاقة واضحة بين هذا المصرف ومجلس النقد والتسليف فيما يتصل بإدارة السياسة النقدية؛

(ج) ثمة حاجة إلى اتباع سياسة نقدية خلاقة توزع في إطارها الموارد المالية المتوفرة بين مختلف القطاعات وحسب أولويات الاقتصاد الوطني، وتمارس ضمنها مراقبة فعالة على الاستخدمات المتنوعة للقروض والأموال بغية إيجاد بيئة ملائمة للتنمية الاجتماعية-الاقتصادية؛

(د) يجب تشجيع المصارف المحلية، في القطاع العام والقطاع الخاص وقطاع المشاريع المشتركة جميعاً، على تقوية ملائمتها وتوسيع خدماتها، بحيث تزيد أرباحها وقدرتها التنافسية. كما تدعو الحاجة إلى اعتماد المعايير الدولية للمحاسبة من أجل تعزيز شفافية ونوعية البيانات المالية؛

(هـ) يجب أن تشجع الحكومة عمليات الدمج بين مصارف القطاع العام الصغيرة بحيث تتشكل منها مصارف أكبر حجماً تملك رؤوس أموال قوية، وتتحدى بقوة أكبر على التنافس، وتلبي، على نحو أفضل، احتياجات التغيير لدى زبائنها؛

(و) تدعو الحاجة إلى وضع نظام عام يسري على جميع المصارف ويحدد بوضوح مخاطر التسليف و ضماناته ومبادئه العامة.

المراجع

- Ahn, S. *Competition, Innovation and Productivity Growth: A Review of Theory and Evidence*, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Working Paper No. 317, January 2002.
- American Chamber of Commerce in Egypt (AMCHAM). *Impediments to the Private Sector Development in Egypt*, AMCHAM, October 1996.
- Asian Development Bank (ADB). *Governance: Sound Development Management*, ADB, August 1995.
- Baily, M.N. *The Importance of Institutions in Long Term Growth*, Center on Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS Center), Working Paper No. 135, September, 1994.
- Benham, L. *Improving Egypt's Economic Performance: the Extent of the Market is Limited by the Costs of Exchange*, Egyptian Center for Economic Studies (ECES), Working Paper No. 13, June 1997.
- Bose, G. "Institutions and institutional change: a review of conceptual and analytical issues", *Institutional Reform and Development in MENA region*, Economic Research Forum for the Arab Countries, Iran and Turkey (ERF), 1999.
- Brautigam, D. and M. Woolcock. *Small States in a Global Economy*, United Nations University and World Institute for Development Economic Research, July 2001.
- Broadman, H.G. and F. Recanatini. *Seeds of Corruption: Do Market Institutions Matter?*, the World Bank, Working Paper No. 2368, June 2000.
- Brunetti, A., G. Kisunko and B. Weder. *Institutional Obstacles for Doing Business: Data Description and Methodology of a Worldwide Private Sector Survey*, the World Bank, 1997.
- Byamugisha, F.F.K. *How Land Registration Affects Financial Development and Economic Growth in Thailand*, the World Bank, Working Paper No. 2241, November 1999.
- Capital Market Authority (CMA). *Weekly Statistical Report*, CMA, 7 March 2002.
- _____. *Weekly Statistical Report*, CMA, 13 August 2000.
- Capulong, M.V. and others. *Corporate Governance and Finance in East Asia*, ADB, 2000.
- Center for International Private Enterprises (CIPE). "Securing property rights: the foundation of markets – an interview with Hernando de Soto", *Economic Reform Today*, CIPE, 1996.
- Claessens, S., S. Djankov and T. Nenova. *Corporate Risk around the World*, the World Bank, January 2000.
- Clague, C., P. Keefer, S. Knack and M. Olsen. *Contract-Intensive Money: Contract Enforcement, Property Rights and Economic Performance*, IRIS Center, 1997.
- Clarke, G.R.G. and L.C. Xu. *Ownership, Competition, and Corruption: Bribe Takers Versus Bribe Payers*, the World Bank, February 2002.
- Dabla-Norris, E. and S. Freeman. *The Enforcement of Property Rights and Underdevelopment*, International Monetary Fund (IMF), September 1999.

- Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA). *Survey of Economic and Social Developments in the ESCWA region, 2000-2001* (E/ESCWA/ED/2001/7).
- The Economist Intelligence Unit (EIU). "Syria at a glance: 2002-03", *Country Report*, EIU, August 2002.
- Eichengreen, B. and P. Vaquez. *Institutions and Economic Growth: Evidence for Postwar Europe*, IRIS Center, Working Paper No. 163, May 1995.
- Elbadawi, I. "Can reforming Arab countries perform an Asian miracle? The role of institutions and governance on private investment", *Institutional Reform and Development in MENA region*, Arab Planning Institute (API) and Economic Research Forum for the Arab Countries, Iran and Turkey (ERF), 1999.
- El-dean, B.A. and M. Mohieldin. *On the Formulation and Enforcement of Competition Law in Emerging Economies: The Case of Egypt*, ECES, Working Paper No. 60, September 2001.
- Ellerman, D. *Introduction to Property Theory: The Fundamental Theorems*, the World Bank, January 2002.
- Fink, C. *How Stronger Patent Protection in India Might Affect the Behavior of Transnational Pharmaceutical Industries*, the World Bank, Working Paper No. 2352, May 2000.
- Fink, C. and C.A. Primo Braga. *How Stronger Protection of Intellectual Property Rights Affects International Trade Flows*, the World Bank, February 1999.
- Galal, A. *Can Egypt Grow Without Institutional Reforms? If Not, Which Institutions Matter Most?*, the World Bank, August 1995.
- _____. *Which Institutions Constrain Economic Growth the Most in Egypt?*, ECES, Working Paper No. 01, 1996.
- Grief, A. and E. Kandel. *Contract Enforcement Institutions: Historical Perspective and Current Status in Russia*, IRIS Center, Working Paper No. 92, November 1993.
- Hoekman, B. and S. Djankov. *Competition Law in Bulgaria after Central Planning*, the World Bank, June 1997.
- Hoskins, Lee and A.I. Erias. "Property rights: the key to economic growth", *The Index of Economic Freedom*, The Heritage Foundation, 2002.
- Huang, H. and Xu, C. *Institutions, Innovations and Growth*, IMF, March 1999.
- Islam, R. and C.E. Montenegro. "What determines the quality of institutions?", *World Development Report 2002*, the World Bank, January 2002.
- Klapper, L.F. and I. Love. *Corporate Governance, Investor Protection and Performance in Emerging Markets*, the World Bank, April 2002.
- Knack, S. *Growth and Governance: Measurement and Evidence*, the World Bank, February 2002.
- Knack, S. and P. Keefer. *Institutions and Economic Performance: Cross Country Tests Using Alternative Institutional Measures*, IRIS Center, reprint No. 65, November 1995.

- _____. *Polarization, Politics and Property Rights: Links between Inequality and Growth*, the World Bank, August 2000.
- Kovacic, W.E. *Economics, Politics, and Competition Policy in Transition: Perspectives from Experience in the United States* (E/ESCWA/ED/2002/WG.1/8).
- Leite, C. and J. Weidmann. *Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth*, IMF, Working Paper No. 85, July 1999.
- Liman, I. *Institutional Reform and Development in the MENA Region*, API and ERF, 1999.
- Madani, D. and J. Page. *Global Rules for Business: Challenges to Firm Competitiveness and Opportunities for Success*, ECES, Working Paper No. 43, October 2000.
- Mansur, Y. and B. Zu'bi. *Competition Law and Policy in Jordan* (E/ESCWA/ED/2002/WG.1/3).
- Ministry of Foreign Trade in Egypt, *Quarterly Economic Digest: October-December 2001*, Ministry of Foreign Trade, 2001, vol. VII, No. 4.
- Nasser, H. *Competition Policy and Law in Egypt* (E/ESCWA/ED/2002/WG.1/4).
- North, D. "Institutions and economic change", *Lecture Series No. 12*, ECES, 1998.
- _____. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.
- OECD. *OECD Principles of Corporate Governance*, OECD, 1999.
- Olsen, M., N. Sarna and A.V. Swamy. *Governance and Growth: A Simple Hypothesis Explaining Cross-Country Differences in Productivity Growth*, IRIS Center, Working Paper No. 218, July 1998.
- Oman, C.P. *Corporate Governance and National Development*, OECD, September 2001.
- Polishchuk, L. *Missed Markets: Implications for Economic Behavior and Institutional Change*, IRIS Center, Working Paper No. 184, January, 1996.
- Price, G.B. "Protecting intellectual property: how new democracies stand to gain", *Economic Reform Today*, CIPE, No. 3, 1995.
- Root, H.L. "Managing development through institution building", *Occasional Papers No. 12*, ADB, October 1995.
- Saggi, K. *Trade, Foreign Direct Investment, and International Technology Transfer: A Survey*, the World Bank, 2000.
- Shamseldin, A. "Capital market performance in Egypt: efficiency, pricing and market-based risk management", *Financial Development in Emerging Markets: The Egyptian experience*, ECES, 1998.
- Smarzynska, B.K. *Composition of Foreign Direct Investment and Protection of Intellectual Property Rights: Evidence from Transition Economies*, the World Bank, February 2002.

- Stiglitz, J.E. "The role of participation in development", *Development Outreach No. 1*, the World Bank, 1999.
- Sullivan, J.D. *Corporate Governance: Transparency between Government and Business*, CIPE, 2000.
- Tanzi, V. and H.R. Davoodi. *Corruption, Growth, and Public Finances*, IMF, Working Paper No. 182, November 2000.
- Tineo, L. *Foreign Direct Investment in a Globalizing Economy: The Role of Competition Policy* (E/ESCWA/ED/2002/WG.1/7).
- Tohamy, S. *Tax Administration and Transaction Costs in Egypt*, ECES, Working Paper No. 33, November 1998.
- United Nations Development Programme (UNDP). *Report of the International Conference on Governance for Sustainable Growth and Equity*, UNDP, 1997.
- _____. *Human Development Report 2000*, Oxford University Press, 2000.
- _____. *Governance for Sustainable Human Development*, UNDP, January 1997.
- Wei, S. *Corruption in Economic Development: Beneficial Grease, Minor Annoyance, or Major Obstacle?*, Harvard University and National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 2048, February 1999.
- Williamson, O. *The Lens of Contract: Applications to Economic Development and Reform*, IRIS Center, February 2002.
- Winslow, T. *OECD Programs for Global Competition Issues* (E/ESCWA/ED/2002/WG.1/6).
- The World Bank. *World Development Report 2002*, the World Bank, 2002.
- _____. "Building institutions for markets", *World Development Report 2002*, the World Bank, 2002.
- _____. *Egypt: Social and Structural Review*, the World Bank, Working Paper No. 22397, June 2001.
- The World Bank and IMF. *Report on the Observance of Standards and Codes ROSC: Corporate Governance Country Assessment - Arab Republic of Egypt*, the World Bank-IMF, August 2001.

