يصارع العديد من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مع ميراث مفلس خلفه التخطيط المركزى، بما فى ذلك شركات الدولة غير القادرة على البقاء، والبيروقراطيات المتضخمة، وقاعدة الضرائب الضيقة، والدعومات المكلفة. وإصلاح القطاع العام من العوامل الأساسية لإعادة تنشيط هذه الاقتصادات الراكدة التى تخلفت عن الاستفادة من مزايا العولمة والتكامل الاقتصادى العالمى.

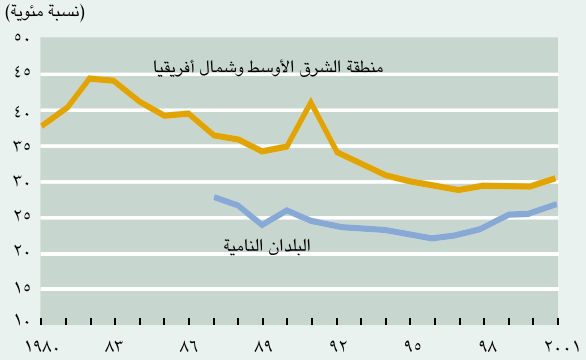
فقد جربت بلدان عديدة فى هذه المنطقة، مثلها مثل بلدان أخرى فى كل أنحاء العالم، التخطيط المركزى والتأميم فى الستينيات والسبعينيات فى محاولة لتعزيز النمو الاقتصادى والتنمية. ولكن لأسباب أصبحت معروفة جيدا الآن، ثبت أن الحلم غير قابل للتحقيق. فقد نزعت شركات الدولة لأن تكون أقل كفاءة من مثيلاتها فى القطاع الخاص. ونظرا لانعدام الدفع الذى تخلفه السوق، كانت شركات الدولة أقل إنتاجية وابتكارا لذلك حققت عائدا أدنى أو حتى خسائر. وكثيرا ما بدأت فى قطاعات ليس للبلد فيها ميزة نسبية ولذلك كانت تتطلب دعما، سواء صريحا أو ضمنيا. وأدى الضغط على الخزانة العامة الناتج عن الخسائر أو الدعم إلى نقص الاستثمار؛ وأى استثمار تم أسئ تخصيصه فى كثير من الأحيان وحركته بدرجة كبيرة معايير غير اقتصادية. ونزعت هذه العوامل إلى تخفيض إمكانيات النمو لدى البلدان التى كان لديها قطاعات عامة كبيرة بدلا من زيادتها.

ويدرك أغلب بلدان المنطقة الآن الحاجة لإصلاح القطاعات العامة فيه؛ وقد حقق العديد منها، فى السنوات العشر الأخيرة، تقدما طيبا فى كبح هذا القطاع، وفى تحسين كفاءة وقيمة الخدمات العامة وتحديث المالية العامة. ولكن بلدان عديدة ـ خاصة ليبيا وسوريا ـ لا يزال لديها قطاعات كبيرة تمتلكها الدولة. وحصة الدولة فى اقتصادات المنطقة هو فى المتوسط من أعلى الحصص فى العالم، بل يتجاوز فى هذا الاتحاد السوفيتى السابق وشرق أوروبا. كما أن حجم الحكومات المركزية ضخم بالمعايير الدولية. وإذا ما قيس بنسبة الإنفاق (بالإضافة إلى صافى الإقراض) إلى الناتج المحلى الإجمالى، بلغت حصة الحكومة المركزية فى المتوسط ٣٠ فى المائة فى عام ٢٠٠١، فى مقابل ٢٧ فى المائة فى البلدان النامية بشكل عام (الشكل١).

شكل ١

حكومة كبيرة

برغم أن الفرق آخذ فى التناقص، لايزال إنفاق الحكومة المركزية واقتراضها الصافى، كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى، فى بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أعلى كثيرا من المتوسط فى البلدان النامية.



المصـــــدر: IMF, *World Economic Outlook, September 2002* (Washington).

إعادة الهيكلة والخصخصة

جعل إدراك أن التخطيط المركزى والملكية العامة كانا من عدة نواح لهما تأثير معاكس على الإنتاجية والتنمية الاقتصادية عدة بلدان فى منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تأخذ ببرامج الخصخصة وتصفية الاستثمار العامة التى تبنتها أجزاء أخرى فى العالم فى الثمانينيات. إلا أن سجلها كان متفاوتا. فبينما تحقق تقدم طيب فى بعض البلدان (للاطلاع على أمثلة انظر الإطار صفحة ٢٤)، كان التقدم بطيئا فى أماكن أخرى، وغير موجود فى بعض الحالات. وحتى فيما بين البلدان التى حققت تقدما، تباطأت الجهود فى العامين الماضيين، ويرجع ذلك جزئيا إلى التوترات الإقليمية المتصاعدة والظروف المتدهورة بشكل عام فى أسواق رأس المال العالمية، وجزئيا إلى وجود عدد أقل من الشركات التى يسهل بيعها (من الناحية السياسية أو المالية).

وأسفر معدل النمو البطئ نسبيا فى المنطقة، مقترنا بالتوسع السريع فى قوة العمل بها، عن ارتفاع مستمر فى مستويات البطالة. وقد حالت البطالة العالية دون تأييد الرأى العام للخصخصة لأنها تعتبر فى العادة سببا مرجحا لزيادة البطالة، على الأقل فى البداية، حيث تسرح الشركات التى تمت خصخصتها مؤخرا العمال. وقد كان من الصعب بشكل خاص حشد تأييد الرأى العام للخصخصة فى البلدان التى كان لديها قطاع عام كبير جدا حتى عندما توافرت للحكومات الإرادة السياسية لمحاولة ذلك. والسبب فى ذلك هو أن أصحاب المصالح المكتسبة من العمال والمديرين الذين كانت لهم مصلحة فى إبقاء الوضع على ما هو عليه كانوا أفضل تنظيما وأكثر قوة من المستفيدين المحتملين الأكثر تنوعا من قيام نظام أكثر

ميراث مفلس

الهروب من أشباح التخطيط المركزى

آدم بينيت Adam Bennett

كفاءة (المستهلكين ودافعى الضرائب). وقد شعرت بعض الحكومات بالإغراء لتجنب هذه المقاومة للخصخصة بإعادة هيكلة المشروعات المملوكة للدولة وتعيين إدارات جديدة لها بدلا من بيعها. ولكن هذا النهج مكلف عادة ولم يثبت نجاحه إلا فيما ندر. ولكن العديد من البلدان الأخرى تغلب على مقاومة الرأى العام للخصخصة وحقق تقدما فى تصفية الاستثمارات العامة. وتمثل هذه البلدان جيبوتى ومصر والأردن ولبنان وموريتانيا والمغرب وباكستان والسودان وتونس.

وقد بدأت برامج الخصخصة بشكل عام بدمج وبيع شركات الدولة فى القطاع الصناعى، وتلتها العملية الأكثر تعقيدا وهى تجريد الدولة من المرافق العامة والمؤسسات المالية. والأمر المحتم هو أن الشركات الأكثر ربحية هى عادة التى تباع فى البداية لأنها أكثر جاذبية للمشترين واحتمال أن تنطوى على تسريح للعمال على نطاق واسع أقل فيها. وعندما تصل الشركات التى تحيط بها مشاكل أكثر إلى أعلى القائمة تميل وتيرة الخصخصة إلى التباطؤ. ويستغرق التخلص من المرافق العامة فى العادة وقتا أطول عنه فى الشركات الصناعية لأن المزايا المكتسبة المنطوية عليها تشمل كلا من المنتجين (الموظفين) والمستهلكين (الذين يتمتعون فى العادة بالدعم)، ولأن المرافق التى تتم خصخصتها (والتى تكون فى أكثر الأحيان احتكارات بشكل طبيعى أو بحكم الواقع) تتطلب إنشاء أطر تنظيمية مناسبة مسبقا. وبيع المؤسسات المالية الصغرى (القادرة على السداد) سهل عادة، ولكن من الصعب طرح المؤسسات المالية الأكبر، مثل البنوك التجارية الكبرى، فى السوق. ويعكس هذا وضعها السياسى المهم، ودورها فى مساندة بقية القطاع العام، وقوة العمل الضخمة بها، والتكلفة المحتملة لإعادة رسملتها. ونتيجة لذلك، فإن النظام المالى لأغلب البلدان فى المنطقة - بما فى ذلك العديد منها الذى حقق تقدما ملموسا فى الخصخصة بشكل عام - مازالت تسيطر عليه بنوك الدولة. وتشمل مثل هذه البلدان الجزائر، ومصر، وإيران، وليبيا، والمغرب، وباكستان، والسودان، وسوريا، وتونس، واليمن.

تغيير دور الدولة

بينما لم تتبن كل بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مفهوم اقتصاد السوق، فقد سعت كلها تقريبا، بدرجات متفاوتة، لخفض التكاليف المالية وتحسين الكفاءة بمعالجة مجموعة متنوعة من القضايا المعقدة والحساسة سياسيا بما فيها الحاجة إلى:

- توسيع الوعاء الضريبى وتقليل عجز الميزانية،
- التصدى لقضايا الإنفاق على الدعم، وعمالة القطاع العام، والمعاشات والصحة،
- تطبيق شفافية أكبر كجزء من إصلاح التنظيم والإدارة.

وكانعكاس للعبء الثقيل للقطاع العام ولنفقات الدولة، وضيق الوعاء الضريبى وبطء وتيرة الإصلاح، كان ادخار أغلب الحكومات فى المنطقة الصافى سلبيا على الدوام أثناء فترة الثمانينيات وأوائل التسعينيات، وبلغ عجز ميزانية الحكومة المركزية حوالى ٧,٦ فى المائة من الناتج المحلى

تقدم الخصخصة فى مصر والأردن

برنامج الخصخصة الذى بدأ فى مصر فى ١٩٩٤ كان من أوائل البرامج فى منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وكخطوة أولى، ابتداء من عام ١٩٩٣/٩٢، أخرجت كل المشروعات العامة من الميزانية، وألغى احتمال تقديم تحولات عامة أو دعم لها. وكان هناك فى القطاع غير المالى ٣١٤ شركة، تمثل ابتداء ٧ فى المائة من إجمالى العمالة، ومنظمة تحت شركات قطاعية قابضة، وأعطيت لها مسؤولية حل الشركات التابعة لها، تحت الإشراف الرسمى. وبحلول حزيران / يونيو ٢٠٠١، انخفضت هذه الشركات إلى ١٧٩ شركة، مع تخفيض إجمالى العمالة إلى النصف تقريبا. وتم التحويل للقطاع الخاص بعدة طرق منها البيع لمستثمر استراتيجى، أو طرح أسهمها فى البورصة المحلية، أو بيعها للعاملين بها، أو بيع الأصول المكونة لها. وبلغ إجمالى إيرادات الخصخصة الناتجة عن ذلك ٤,٩ مليار دولار، أو ٦ فى المائة من الناتج المحلى الإجمالى أثناء الفترة ١٩٩٤-٢٠٠١.

وفى الأردن، استفاد البرنامج من المناخ المؤسسى الواضح، بمساندة من الإصلاحات التشريعية والتنظيمية. وقد تكونت اللجنة الوزارية العليا للخصخصة فى عام ١٩٩٦ لتوجيه العملية، وتم إنشاء وحدة الخصخصة التنفيذية لتكون الوكالة التنفيذية الرئيسية. وأصبح هذا الترتيب رسميا فى عام ٢٠٠٠ بصدور قانون الخصخصة، الذى أنشأ مجلس الخصخصة الذى يرأسه رئيس الوزراء، مما حول وحدة الخصخصة التنفيذية إلى اللجنة التنفيذية لخصخصة، وأنشأ صندوق عوائد الخصخصة. وشملت التشريعات المساندة قانون الشركات (١٩٩٧)، وقانون البورصة (١٩٩٧)، وقانون الكهرباء المؤقت (٢٠٠٢)، إلى جانب قوانين مختلفة حول حقوق الملكية الفكرية. وبدأ بيع الأصول فى ١٩٩٨. ووصل إجمالى العائدات حتى تاريخه إلى حوالى ٨٠٠ مليون دولار تعادل ٨,٥ فى المائة تقريبا من الناتج المحلى الإجمالى ٢٠٠٢.

الإجمالى فى المتوسط، مقابل ٤,٤ فى المائة للبلدان النامية ككل. وبعد الإسراع فى وتيرة الإصلاح وبدء الحكومات فى ممارسة مسؤولية مالية أكبر، شهد النصف الثانى من التسعينيات تصحيحات كبرى فى أوجه الخلل المالى فى المنطقة. وبحول عام ٢٠٠١، تراجعت عجوزات الميزانية لمتوسط يبلغ ١,١ فى المائة فقط من إجمالى الناتج المحلى (الشكل٢)، رغم أنه كان مازال هناك بعض البلدان بعيدة عن الهدف مثل لبنان والمغرب اللذين كان لديهما عجوزات مالية كبيرة.

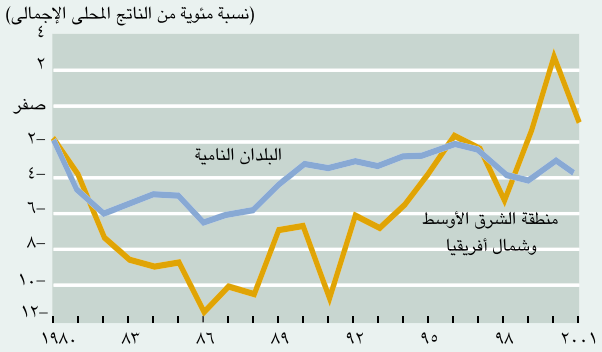
وبشكل عام، اصطحب الوضع المالى الأحسن بتضخم أقل، وبعجوزات أصغر فى ميزان المدفوعات، وبمزيد من الموارد لاستثمارات القطاع الخاص، ومعدلات نمو أسرع.

وبالنسبة للبلدان المنتجة للنفط، وخاصة بلدان منطقة الخليج (بما فى ذلك المملكة العربية السعودية)، ساعد ارتفاع أسعار النفط فى السنوات الأخيرة بلا شك على تحويل العجوزات المالية إلى فوائض. ونظرا لأن الاعتماد على أسعار النفط لموازنة الحسابات هو استراتيجية تتسم بالخطر، فإن العديد - وإن لم يكن الجميع - من البلدان المنتجة للنفط تأخذ

شكل ٢

أقرب إلى التوازن

تحسن العجز فى ميزانيات بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.



المصدر: IMF, *World Economic Outlook, April 2002* (Washington)

بنظرة أطول أجلا «للدخل الدائم» للبلد وتستخدم «صناديق تثبيت النفطية» (أو ما يعادلها) لإضفاء طابع مؤسسى على ادخار الفائض من إيرادات النفط فى الأوقات الطيبة.

وعند تخفيض العجوزات، تحتاج البلاد إلى زيادة الإيرادات المالية بطريقة تقلل لأقصى درجة التشوهات فى الاقتصاد بمبالغ كافية للحد من الاقتراض. ولتحقيق هذا الهدف، حدث تحرك مؤثر على نطاق المنطقة كها لادخال ضرائب القيمة المضافة. ولجميع أنظمة الضرائب على القيمة المضافة الجديدة تقريبا أسعار بسيطة، وإعفاءات قليلة وإدارة كفؤة. إلا أن هناك بلدان قليلة ليس لديها ضرائب على القيمة المضافة أو أنظمة شبيهة. وهذه تشمل بلدان الخليج (التى ليس لديها ضرائب)، وكذا ليبيا، وسوريا، واليمن. أما قصة إصلاح الضرائب على الدخل فهى مختلفة لحد ما، ولا يزال لدى أغلب بلدان المنطقة أنظمة معقدة وغير واضحة للضرائب على الدخل، وإدارات كبيرة وغير كفؤة لهذه الضرائب، مما يؤدى فى كثير من الأحيان إلى تحصيل ضعيف ومكلف للإيرادات وإساءة استخدام. وتوجد مشاكل شبيهة بذلك فى ترتيبات الجمارك، حيث تعمل أغلبية البلدان بأسعار جمركية عالية ومختلفة وعمليات إدارية مرهقة ومطولة. وقد أثار هذا مشاكل كبيرة للتجارة الخارجية وكبت لنشاط الأعمال والنمو بشكل عام.

تخفيض الدعم

ترك عصر التخطيط المركزى العديد من البلدان ولديها طائفة واسعة متنوعة من أنواع الدعم، أحيانا بشكل صريح فى الميزانية، وفى كثير من الأحيان فى شكل ضمنى من خلال تحديد أسعار خدمات المرافق العامة (الأمر الذى يؤدى إلى تقليل تحويلات من الأرباح للميزانية) أو دعم البنوك للكيانات العامة (مما يستلزم كفالة الحكومة للبنوك بصفة دورية) وكان

للقليل من أشكال الدعم هذه مبرر اقتصادى سليم. كما أنها لم تكن كفؤة. وأغلبها كان مكلفا وباعثا على التشوه، وكانت تهدد عند تقديمها بشكل ضمنى من خلال أسعار الفائدة المنخفضة، وشطب القروض المصرفية، بتقويض النظام المالى وتدمير الثقة فيه. وإذ أدركت هذه المشاكل، عملت أغلب البلدان على تخفيض الدعم وتحديد الأسعار أو جعله صريحا أو تحسين توجيه الدعم الموجود. ومع ذلك، مازالت هناك بعض البلدان مثل إيران وليبيا وسوريا التى تحتفظ بدعم كبير وشامل فى كل أنحاء اقتصاداتها.

وحجم موظفى الدولة مشكلة بدوره. فالعديد من البلدان فى المنطقة لديها أعداد كبيرة من الموظفين على قائمة المرتبات العامة، كميراث من عهد التخطيط المركزى لحد ما. وهذا استخدام غير مجد للعمالة (الراقية التعليم فى كثير من الأحيان)، والتى يمكن أن تستخدم بطريقة أكثر إنتاجية فى القطاع الخاص (لو كانت هناك أرض خصبة لنموه)، وهو أيضا استنزاف مالى للميزانية. فقد بلغ متوسط فواتير مرتبات الحكومة المركزية فى المنطقة ١١ فى المائة من الناتج المحلى الإجمالى أثناء النصف الثانى من التسعينيات، أى حوالى ضعف النسبة فى البلدان النامية بشكل عام. ورغم هذه المثالب، فأنه لم يحدث سوى تقدم قليل نسبيا فى إصلاح الخدمة المدنية، ويرجع السبب فى ذلك جزئيا إلى أن الخدمة المدنية تعتبر وسيلة مريحة لاستيعاب الأعداد المتزايدة من العاطلين. والعديد من بلدان المنطقة مثقلة أيضا بعبء مستوى عال من الإنفاق العسكرى، والذى تصل حصته من الميزانية مرة أخرى إلى ضعف تقريبا المتوسط فى البلدان النامية، رغم أن هذا الإنفاق كثيرا ما يعكس توترات إقليمية جارية. وإذا ما تراخت هذه التوترات وعندما يحدث ذلك، سيكون من المهم لهذه البلدان أن تكفل تخفيض هذا الإنفاق العسكرى.

وتواجه الخدمات العامة، بما فيها أنظمة المعاش والرعاية الصحية والتعليم، أيضا مجموعة من المشاكل المتنوعة. فبعد الزيادة الحادة فى نمو السكان فى أغلب البلدان فى الستينيات، أصبح متوسط عمر الناس فى المنطقة منخفضا. ويترتب على ذلك أن أغلب أنظمة المعاش بها فائض فى الوقت الحالى إذ أن الشباب يدفعون فيه أكثر مما يقبضه كبار السن منه. إلا أن هذا يناقض الحاجة الحاسمة لإصلاح هذه الأنظمة فى كثير من الأحيان (أغلبها الخصم عند المنبع) فى كثير من الحالات، وأغلبها غير قادر على البقاء من الناحية الاكتوارية بشكل عام ـ كما سيصبح ذلك واضحا عندما يتقدم الجيل العامل الحالى فى السن ويحال على المعاش. وسيقتضى الأمر بذل عناية حريصة للموازنة على نحو أفضل بين المزايا والتغطية وبين أسعار الاشتراك وفى نفس الوقت حماية الميزانية والمشتركين مستقبلا من تحمل حصة أكبر من اللازم من العبء. وقد تجنب عدد من البلدان هذه المعايرة الصعبة بتمويل خططها للمعاشات. وتشمل هذه البلدان البلدان المنتجة للنفط فى منطقة الخليج، التى استخدمت إيرادات النفط الفائضة لديها بشكل جديد حتى يمكن تمويل المعاشات فى المستقبل بالادخار بدلا من تحميلها للأجيال المقبلة.

ولا يزال ينتظر أغلبية البلدان فى المنطقة عمل كثير لتحسين توفير وتغطية الرعاية الصحية، رغم أن عددا كبيرا منها لديه رعاية صحية جيدة ومتاحة على نطاق واسع، منها بلدان الخليج والأردن وتونس والسودان وسوريا ولبنان، وليبيا. وبعض البلدان لديها مستويات محسنة من الرعاية فى المراكز الحضرية، ولكن عليها أن تقطع شوطا أطول من أجل مد نطاق هذه الخدمات لتشمل المناطق الريفية (مصر واليمن). وسجل المنطقة فى التعليم أفضل، حيث يوفر أغلب البلدان التعليم حتى المدرسة الثانوية، ويذهب العديد من الطلاب للجامعة. وكما هو الحال بالنسبة للرعاية الصحية، هناك عدم توازن فى بعض البلدان فى توفير التعليم بين المناطق الحضرية والريفية، وربما يوجد فى بلدان قليلة مثل مصر وإيران، تركيز زائد على التعليم العالى، مما ينتج عنه عرض مفرط من خريجى الجامعات.

لقد أصبح مفهوم الشفافية قاعدة فى التفكير الاقتصادى الحديث خاصة فى أعقاب الأزمة الآسيوية فى أواخر التسعينيات، ويعتبر أمرا حاسما للتنمية الصحية للاقتصاد العالمى. وتتوقف كفاءة وعدالة النظام المالى العام لبلد ما على الشفافية بقدر ما تتوقف على العناصر الأخرى فى اقتصاد البلد.

لقد تخلفت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تقليديا عن البلدان النامية فى تعزيز الشفافية، ولكن تقدما كبيرا حدث فى السنوات الأخيرة نحو التقليل من عدم شفافية المالية العامة. وحقق العديد من البلدان، منها الأردن وباكستان وتونس وجيبوتى والسودان ولبنان ومصر وموريتانيا، تحسينات ملحوظة فى إعداد تقارير البيانات المالية ونشرها، كما زاد بعض هذه البلدان شفافية عملية وضع الميزانية. وقدم عدد من البلدان مؤخرا مالياتهم العامة لصندوق النقد الدولى لمراجعة التزامها بالمعايير والقواعد. وقد تم نشر المراجعات الخاصة بموريتانيا وباكستان وتونس، والمزيد فى الطريق للنشر.

خاتمة

تم إنجاز الكثير فيما يتعلق بإصلاح القطاع العام فى بلدان المنطقة فى السنوات العشر الأخيرة. ولكن مازال هناك أيضا الكثير الذى يتعين عمله، فى كل من القطاع العام والمجالات الأخرى، إذا كان للمنطقة أن تحقق كامل إمكاناتها للنمو وأن تتكامل مجددا مع سوق رأس المال العالمية. وكما تبين التجربة فى مناطق أخرى. وبالذات الاتحاد السوفيتى السابق ـ فإن من الممكن الهروب من إرث التخطيط المركزى بشرط وجود الإرادة السياسية، وإيصال رؤية ضاغطة لثمار الإصلاح من حيث آفاق النمو وفرص العمل للناس بنجاح حتى يمكن كسب تأييدهم. ■

آدم بينيت مستشار فى دائرة الشرق الأوسط فى صندوق النقد الدولى.