



البدائل المؤسسية لإعادة التوازن بين دور الدولة  
والأسواق في مصر

د. منى الجرف

ورقة عمل رقم (١٠٤)

أغسطس ٢٠٠٥

## ملخص

تتناقش هذه الدراسة البدائل المؤسسية للحد من تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، وزيادة كفاءة وفاعلية دورها الرقابي والتنظيمي. وفي هذا السياق، تتناول الورقة دوافع مراجعة دور الدولة من خلال تقدير التكلفة الاقتصادية المترتبة على بقاء الأمور على ما هي عليه، وتحليل العلاقة بين تراجع دور الدولة والنمو الاقتصادي، ثم تستعرض الورقة البدائل المؤسسية للحد من دور الدولة في ضوء التجارب الدولية المختلفة، وأهم التحديات التي تواجه إصلاح الدور الرقابي للدولة. وأخيراً، تركز الدراسة على التجربة المصرية، محاولة رسم ملامح الإطار المؤسسي لإعادة التوازن بين دور الدولة والأسواق، والذي يلائم الاقتصاد المصري في المرحلة الراهنة، ويضمن بدوره تحقيق الآثار الإيجابية المرجوة على النمو الاقتصادي والتنمية.

## Abstract

This paper discusses alternative institutional mechanisms for reducing state intervention in economic affairs and strengthening its regulatory and oversight role. It first explores the rationale for rethinking the role of the state, by assessing the economic cost of maintaining the status quo, and analyzing the relation between reducing state intervention and economic growth. It then reviews the alternative mechanisms in light of international experience and the main challenges that face reform efforts in this respect. Finally, the paper focuses on Egypt in an attempt to identify the mechanism that both suits the current phase of economic reform and achieves the desired impact on economic growth and development.

## ١ - مقدمة

سجلت العقود الأخيرة اتجاهها واضحا ومنتاميا نحو إعادة النظر في العلاقة بين الحكومة والسوق، وطبيعة الدور الرقابي والتنظيمي للدولة ليأتي هذا الدور أكثر اتساقا وانسجاما مع فلسفة السوق الحر وحتى تسفر آليات السوق الحر عن تحقيق المنافسة وكفاءة تخصيص الموارد، وزيادة الرفاهية الاقتصادية، على نحو ما جاء في النظرية الاقتصادية. وقد سجلت الدول الصناعية وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية بدايات الإصلاح الرقابي منذ منتصف السبعينيات، بانسحاب الدولة وإلغاؤها للعديد من القيود الحاكمة للنشاط الاقتصادي، وشهدت الثمانينيات والتسعينيات امتدادا لهذا الاتجاه في العديد من الدول النامية والدول الصناعية الحديثة.

وجاءت كافة التجارب لتؤكد أن زيادة كفاءة وفاعلية الدور الرقابي والتنظيمي للدولة هي رهن بقدرة الدولة على تشجيع المنافسة ودعم آليات السوق الحر، من خلال العمل على محورين متوازيين. الأول، تراجع وانسحاب الدولة من خلال إلغاء القيود والإجراءات Deregulation التي تحد من القدرة على الدخول أو الخروج من الأسواق المختلفة لدعم آليات السوق الحر وتشجيع المنافسة. والثاني، تعميق دور الدولة في مساندة وتعميق المنافسة والحد من الممارسات الاحتكارية، الأمر الذي قد يتطلب فرض بعض من الإجراءات والقواعد المنظمة Re-regulation للحد من الأنشطة غير التنافسية.

وبناء على ما سبق، جاءت تجارب التنمية في العديد من الدول لتؤكد أن العلاقة بين الحكومة والسوق لم تعد بالضرورة علاقة تنافسية أو صفرية المجموع، بل أضحت علاقة تكاملية، يمكن للحكومة من خلالها أن تدعم السوق الحر حتى يأتي بالأهداف المنوطة به نظريا (World Bank 2004).

وتركز هذه الورقة على المحور الأول لتفعيل الدور الرقابي للدولة، حيث تناقش انسحاب وتراجع الدولة من خلال إلغاء القيود والإجراءات المقيدة لآليات السوق الحر أو الحد منها، تاركة أهمية تعميق دور الدولة لدعم المنافسة من خلال الرقابة على الأنشطة غير التنافسية إلى دراسات أخرى.

وبالرغم من تضافر مجموعة من العوامل العالمية والمحلية التي قد تكون متشابهة إلى حد كبير في دفع مختلف الدول لإعادة النظر في العلاقة بين الحكومة والسوق ومن ثم انسحاب الدولة وإلغاؤها للكثير من القيود والقواعد الحاكمة للنشاط الاقتصادي، إلا أن استجابة الدول لهذه العوامل جاءت متفاوتة ومختلفة من حيث: الهدف من انسحاب وتراجع تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، ونهج الانسحاب وطبيعته، فضلا عن الآليات أو البدائل المؤسسية لتحقيق هذا الانسحاب، وأخيرا وفقا لمدى سرعة التنفيذ. فمن دول استهدفت من انسحاب الدولة وإلغاء بعض القيود والإجراءات دعم المنافسة في الاقتصاد القومي عامة، دونما التحكم في قواعد الدخول للسوق أو الخروج منه، إلى دول استهدفت دعم المنافسة في عدد محدود من الأسواق المختارة. ومن دول استندت في نهج الانسحاب وإلغاء القيود إلى إطار مؤسسي يقوم على المركزية في التخطيط والتنفيذ،

حيث تتولى الجهات التنفيذية صياغة برامج الانسحاب وتنفيذها والرقابة عليها في ذات الوقت، إلى دول انتهجت بديلا قائما على المركزية في التخطيط من خلال مشاركة أصحاب المصالح المختلفين، واللامركزية في التطبيق. ومن دول قامت بتطبيق إلغاء القيود و انسحاب الدولة بالاعتماد على جهة وحيدة مستقلة على مستوى الاقتصاد القومي، إلى دول قامت بالسماح بوجود أكثر من جهة منفذة في آن واحد. ومن دول انتهجت برنامجا للانسحاب والتراجع السريع للدولة يستند إلى قواعد محددة قاطعة إلى دول أخرى انتهجت نمطا للانسحاب اتسم بالتدرج والبطء ومنح قدر أكبر من المرونة للمراقب عند اتخاذ القرار .

وعلى الرغم من الطبيعة الخاصة لكل تجربة، والتي يستحيل معها تكرار تجربة بعينها أو الجزم بتفوق نمط وحيد لانسحاب الدولة وإلغاء القيود يجب أن تتبعه كافة الدول ذات الطبيعة والأولويات المختلفة، إلا أنه لا يمكن إغفال أن التجارب المتعددة تقدم نماذج يمكن الاستفادة منها في ضوء ظروف كل دولة وسماتها الخاصة، دون الحاجة إلى المرور بذات المراحل والأخطاء، وإنما البدء من حيث انتهى الآخرون.

ومع تعدد هذه المناهج والأطر المؤسسية لانسحاب الدولة وإلغاء القيود يبقى التساؤل القائم، والذي تسعى هذه الورقة إلى الإجابة عنه: ما هو البديل المؤسسي للملائم لانسحاب الدولة المصرية من الحياة الاقتصادية وإلغاء القيود في الوقت الحالي على النحو الذي يدعم آليات السوق الحر والمنافسة، وخاصة في ظل بيئة محلية تتسم برصيد ضخم من القواعد والإجراءات الحاكمة للحياة الاقتصادية، نتاجا لسيادة إستراتيجية للتنمية قامت على قيادة الدولة منذ الخمسينيات، والتي باتت لا تتلائم مع طبيعة المرحلة الحالية التي يشهدها الاقتصاد من التحول نحو اقتصاديات السوق الحر منذ التسعينيات؟ وسوف نجيب عن هذا التساؤل مسترشدين بتجارب الدول الأخرى، وفي ضوء تحليل العوامل الحاكمة لنمط وطبيعة انسحاب الدولة، والتي تدفع الدولة إلى انتهاج أحد الأنماط السابق الإشارة إليها دون غيرها.

وتستعين الورقة في الإجابة عن التساؤل السابق بأساسيات الاقتصاد المؤسسي الجديد. فقد لعب الإطار المؤسسي دورا واضحا في صياغة منهج الإصلاح الملائم، من خلال نظرية التنظيم الجديدة New Theory of Regulation، فضلا عن فكر وأيديولوجية الدولة، وخبراتها التاريخية Regime Orientation، والقواعد والمنظمات والمؤسسات السائدة Regime Organization، كما جاء في فرع الاقتصاد السياسي والاختيار العام Public Choices and New Economic History, Political Economics . وأخيرا، لا يمكن إغفال دور أصحاب المصالح، والذي تناقشه نظرية السيطرة على الإجراءات The Capture Theory of Regulation، في رسم ملامح هذا النهج وتحديد آلياته.

ومن أجل تحقيق الهدف السابق تنقسم الورقة إلى ثلاثة أجزاء رئيسية بخلاف المقدمة. يتناول الجزء الثاني دوافع مراجعة دور الدولة وضرورة انسحابها وإلغاء الكثير من القيود والإجراءات المعوقة للنشاط الاقتصادي، من خلال مناقشة التكلفة الاقتصادية المترتبة على بقاء الأمور على ما هي عليه، وتحليل العلاقة

بين تراجع دور الدولة والنمو والتنمية الاقتصادية فضلا عن مناقشة أهم المتغيرات العالمية والمحلية التي استلزمت هذا الانسحاب والتراجع للدولة. ويستعرض الجزء الثالث من الورقة البدائل المؤسسية لانسحاب الدولة وإلغاء القيود على الحياة الاقتصادية، وأوجه الاختلاف أو التشابه فيما بينها، فضلا عن تحليل العوامل الحاكمة في تحديد البديل الملائم، وأهم التحديات التي تواجه إصلاح الدور الرقابي للدولة، والتي يصبح التصدي لها من أهم مقومات نجاح هذا الإصلاح. على أن يتناول الجزء الرابع والأخير التجربة المصرية، محاولا رسم ملامح الإطار المؤسسي الملائم لانسحاب الدولة وإلغاء القيود من أجل تفعيل الدور الرقابي للدولة بما يتسق مع طبيعة الاقتصاد المصري في المرحلة الراهنة، والسمات التي يجب أن يتسم بها منهج انسحاب الدولة، حتى نضمن تحقيق الآثار الإيجابية المحتملة على النمو والتنمية الاقتصادية.

## ٢ - دوافع انسحاب الدولة والحد من القيود الحاكمة للنشاط الاقتصادي

اجتمعت عدة عوامل على حتمية انسحاب الدولة المصرية من خلال الحد من الإجراءات والقواعد والأوامر التي تصيغها الدولة لتنظيم النشاط الاقتصادي.<sup>١</sup> ويمكن تقسيم هذه العوامل إلى أربعة عوامل رئيسية هي على النحو التالي. أولا، تدخل الدولة المفرط من خلال صياغة قواعد وإجراءات متعددة تفوق نظيراتها بالدول ذات مستوى الدخل المماثل أو بالمقارنة بالدول التي حققت أفضل ممارسة.<sup>٢</sup> ثانيا، التكلفة الاقتصادية لاتساع نطاق تدخل الدولة وبقاء الوضع على ما هو عليه. ثالثا، العائد المرتقب من انسحاب الدولة والحد مما تفرضه من قواعد وإجراءات. وأخيرا، التغيرات الديناميكية العالمية والمحلية التي أكدت على ضرورة الحد من تدخل الدولة بفرض القواعد. وفيما يلي تفصيل ما سبق إجماله.

### ٢-١ الإجراءات والقواعد المنظمة للنشاط الاقتصادي في مصر بالمقارنة بعدد من الدول

يتضح من الجدول رقم (١) مدى التفاوت الواضح في نطاق تدخل الدولة المصرية بفرض الإجراءات والقواعد مقارنة بنظيراتها من الدول ذات الدخل المتوسط. وتزداد هذه الصورة وضوحا إذا ما تمت مقارنة نطاق تدخل الدولة المصرية في النشاط الاقتصادي بالدول المتقدمة ذات الممارسة الجيدة.

<sup>١</sup> حيث تتعدد هذه القواعد والإجراءات، فمن بينها الإجراءات الاقتصادية كذلك الإجراءات والقواعد المتعلقة ببداية النشاط أو التصفية أو إنفاذ العقود، والإجراءات والقواعد الاجتماعية المتعلقة باعتبارات الأمن والصحة والبيئة.

<sup>٢</sup> الدول ذات أفضل ممارسة Best Practice ويقصد بها الدول التي نجحت في صياغة قواعد وإجراءات تحقق المهمة المرتقبة منها، دون أن تترتب عليها أعباء إضافية أو غير ضرورية (World Bank 2004).

## جدول رقم (١): القواعد والإجراءات الحاكمة للنشاط الاقتصادي في مصر بالمقارنة بمتوسطات عدد من الدول

متوسطات	عدد إجراءات بدء النشاط	مؤشر مدى تدخل المحاكم في التصفية <sup>٢</sup>	عدد إجراءات تسجيل حقوق الملكية	إجراءات إنفاذ العقود	مؤشر التعقد في سوق العمل <sup>٤</sup>
الدول ذات الدخل المناظر <sup>١</sup>	٩	٥٢	٦	٣٣	٤٥
مصر	١٣	٦٧	٧	٥٥	٥٣
الدول ذات أفضل ممارسة <sup>٢</sup>	٥	١٤	٣	٢٠	٢٣

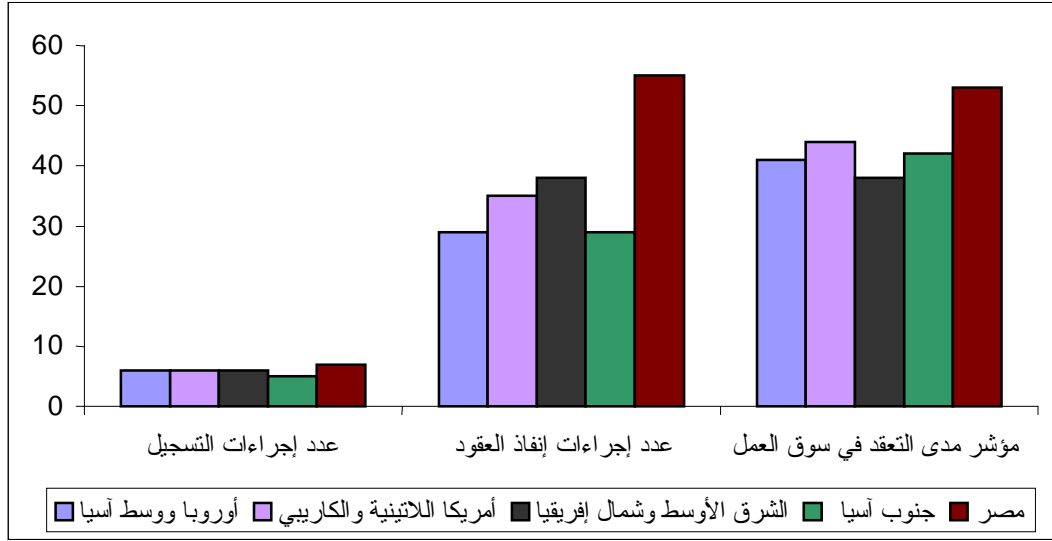
المصدر: (World Bank (2005).

ملاحظات:

<sup>١</sup> وتشمل كل من الأردن، ماليزيا، بولندا، رومانيا، تونس، والمكسيك.<sup>٢</sup> وتشمل كل من أستراليا، الدانمرك، فنلندا، ألمانيا، نيوزيلندا، سنغافورة، والمملكة المتحدة.<sup>٣</sup> مؤشر مدى تدخل المحاكم في التصفية (Court Power Index): وهو مؤشر مركب يعكس مدى تدخل المحاكم في عمليات التصفية، وارتفاع قيمته يعكس قوة تدخل المحاكم وتعقد الإجراءات، وهو ما يشمل المزيد من الوقت والتكلفة وانخفاض كفاءة الأداء.<sup>٤</sup> مؤشر التعقد في سوق العمل (Employment Law Index): وهو مؤشر يعكس مدى المرونة في سوق العمل، من خلال إمكانية التعيين والفصل والنقل، وتتراوح قيمته بين صفر و ١٠٠، وكلما ارتفعت قيمته دل ذلك على مدى تعقد الإجراءات الحاكمة لسوق العمل.

فعلى سبيل المثال، بينما يتطلب بدء النشاط الاقتصادي في مصر ١٣ إجراء، تحتاج المنشأة إلى القيام بـ ٩ إجراءات فقط في المتوسط في الدول ذات الدخل المماثل، و ٥ إجراءات فقط في المتوسط بالدول ذات الممارسة الجيدة، بل ويحتاج بدء النشاط إلى إجراءين فقط في أستراليا، أحدهما لاعتبارات حصر النشاط والآخر للتسجيل في مصلحة الضرائب (World Bank 2004). ويزداد التفاوت بين مصر وغيرها من الدول عند الرجوع إلى مدى تدخل المحاكم في عمليات التصفية، ومدى تعقد إجراءات التصفية والخروج من السوق. فبينما بلغت قيمة مؤشر قوة المحاكم في مصر ٦٧، لم يتعد متوسط هذا المؤشر ٥٢ في الدول ذات الدخل المماثل و ١٤ في الدول ذات الممارسة الجيدة. ويظل التفاوت واضحا بين مصر ومتوسطات الأقاليم الجغرافية المختلفة عند الرجوع إلى مختلف المؤشرات كما يتضح من الشكل رقم (١). وتؤكد هذه الأرقام على أهمية مراجعة نطاق تدخل الدولة المصرية في النشاط الاقتصادي، حيث يمكن للدولة تحقيق ذات الهدف من صياغة الإجراءات والقواعد، بدرجة أدنى من الإجراءات والقواعد والأوامر.

شكل رقم (١): القواعد والإجراءات الحاكمة للنشاط الاقتصادي في مصر مقارنة بمتوسطات الأقاليم المختلفة



المصدر: World Bank (2005).

ولا يقف الأمر في مصر عند اتساع نطاق تدخل الدولة من خلال فرض المزيد من الإجراءات والقواعد المنظمة للنشاط الاقتصادي، بل تمتد الأرقام والمؤشرات لتعكس ارتفاع مركزية اتخاذ القرار في مصر على المستوى القومي، مصحوبا بانخفاض واضح في مستوى الشفافية، ومدى توفير المعلومات الحديثة والدقيقة للمنشآت عن التغييرات في سياسات الحكومة والإجراءات التي تتخذها، كما يتضح في الجدول (٢).

جدول رقم (٢): مستويات الشفافية والإفصاح والمركزية في مصر مقارنة بمتوسطات الدول الأخرى

متوسطات	مؤشر الشفافية <sup>١</sup>	مؤشر الإفصاح <sup>٢</sup>	مؤشر المركزية <sup>٣</sup>
الدول ذات الدخل المنظر	٤	٤	٣
مصر	٣,٤	٢	٣
الدول ذات أفضل ممارسة	٥	٥	٤

المصادر: World Economic Forum (2004)؛ World Bank (2005).

ملاحظات:

<sup>١</sup> مؤشر الشفافية (Transparency of Government Policymaking): ويعكس مدى إعلام المنشآت بالتغييرات في سياسات الحكومة والإجراءات المتبعة، والتي من شأنها أن تترك بتأثيرها على المنشأة. وتتراوح قيمته بين ١-٧، ١ يعكس عدم الشفافية تماما، ٧ تعكس الشفافية والوضوح.

<sup>٢</sup> مؤشر الإفصاح (Disclosure Index): ويعكس هذا المؤشر مدى الإفصاح عن البيانات والمعلومات، وتتراوح قيمته بين ٠-٧ وارتفاع قيمته دليل على ارتفاع مستوى الإفصاح والعكس صحيح.

<sup>٣</sup> مؤشر المركزية (Centralization of Economic Policymaking): وتتراوح قيمة هذا المؤشر بين ١-٧، وأدنى قيمة تعكس مركزية القرار على المستوى القومي.

وانخفاض مستوى الشفافية ممثلاً في عدم وضوح الاشتراطات والمعايير والمستندات الواجب توافرها يفتح الباب للاجتهادات والتفسيرات والتطبيقات المختلفة. وليس بخافي التأثير السلبي لتدني مستوى الشفافية والإفصاح بالدولة على قدرة المنشأة على اتخاذ قرارها بالاندماج في النشاط الاقتصادي، وهذا ما يشهد عبئه على المنشآت صغيرة الحجم التي غالباً ما لا تتوفران لديها القدرة والوسيلة للوصول إلى هذه المعلومات، شأن الشركات الأخرى، الأمر الذي يخلق تحيزاً واضحاً تجاه الشركات الأولى.

ومن العرض السابق، يتضح مدى تدخل الدولة المصرية في النشاط الاقتصادي، من خلال فرض المزيد من الإجراءات والقواعد المنظمة للنشاط الاقتصادي، عند المقارنة بغيرها من الدول. وجاء تضخم دور الدولة مصحوباً بمركزية واضحة في اتخاذ القرار وعدم شفافيته، الأمر الذي ترتب عليه ارتفاع التكلفة التي يتحملها الاقتصاد لتدخل الدولة، على نحو ما تناقشه النقطة التالية.

## ٢-٢ التكلفة الاقتصادية للإفراط في الإجراءات والقواعد المنظمة للنشاط الاقتصادي

سجل العديد من الدراسات التطبيقية والقياسية العلاقة العكسية لزيادة تدخل الدولة ومدى كفاءة أداء المؤسسات العامة من حيث ارتفاع التكلفة المادية والزمنية للتعامل مع هذه المؤسسات، فضلاً عن التأثير السلبي لاتساع نطاق تدخل الدولة على مستوى النشاط الاقتصادي وعلى سمات البيئة الاقتصادية من خلال ارتفاع نصيب القطاع غير الرسمي وانتشار الفساد بتلك الدول التي تشهد المزيد من الإجراءات والقواعد المنظمة للأسواق. وأخيراً، جاءت الأرقام والدراسات المختلفة لتؤكد على الضرر الذي يلحق بالطبقات الهشة في المجتمع مع اتساع نطاق تدخل الدولة، كما يتضح فيما يلي.

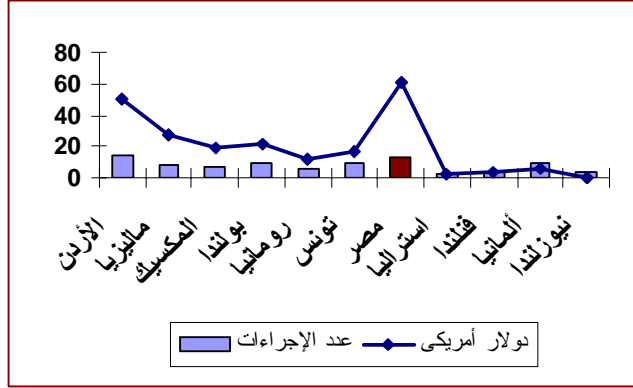
انخفاض كفاءة أداء المؤسسات العامة

يوضح الشكل رقم (٢) الارتباط بين زيادة نطاق تدخل الدولة، من خلال الإجراءات المنظمة لبدء النشاط الاقتصادي، وارتفاع التكلفة الزمنية والمادية المصاحبة. وهذا يفسر ما جاءت به دراسة Djankov et al. (2002) من أن زيادة وتعدد الإجراءات هي أحد المعوقات الأساسية للنشاط الاقتصادي.

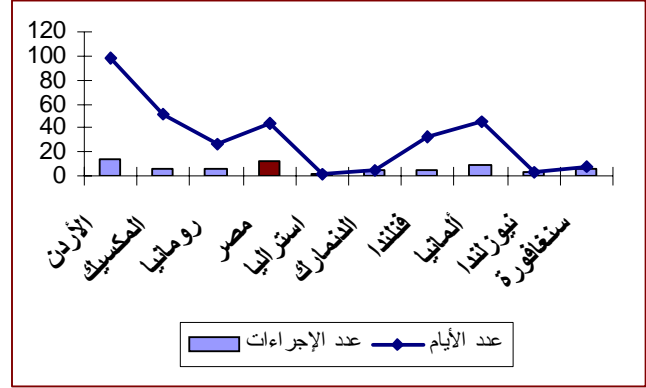


## شكل رقم (٢): تدخل الدولة وكفاءة أداء المؤسسات العامة

ب- ارتفاع التكلفة المادية مع تزايد الإجراءات



أ- ارتفاع الوقت مع تزايد الإجراءات



المصدر: World Bank (2005).

والحقيقة التي لا يمكن تجاوزها مرة أخرى هي اشتداد عبء هذه التكلفة المادية والزمنية لتعدد الإجراءات على المنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر مقارنة بغيرها من المنشآت، بما يؤكد على التحيز ضد هذه المنشآت الهشة بدلا من مسانبتها كما سبقت الإشارة إليه.

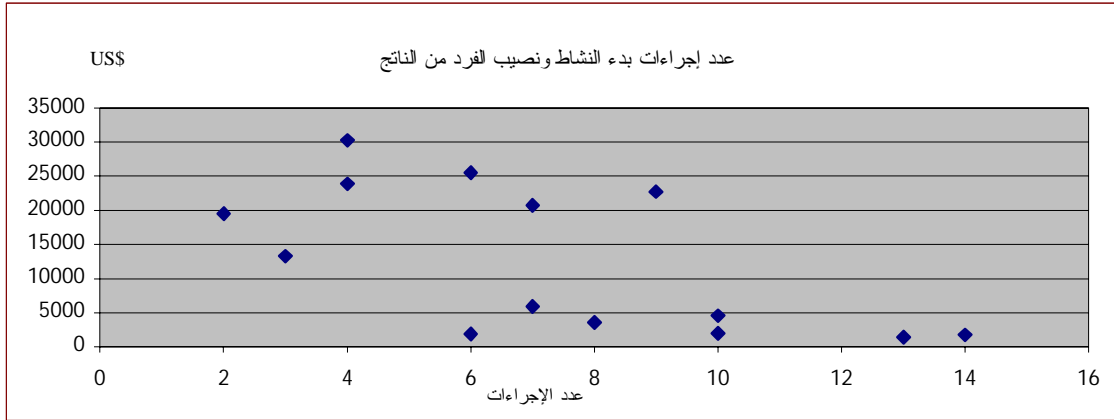
وجاءت الدراسات لتؤكد انتشار الفساد بالمجتمع كنتيجة منطقية لزيادة العبء المادي والزمني المصاحب لتعدد الإجراءات. فعلى سبيل المثال، انتشرت المدفوعات غير الرسمية في الجمارك المصرية بغرض تسهيل الإجراءات الجمركية والإسراع بالانتهاء منها (Helmy 2003). وهذا ما يظهر أيضا مع تعدد إجراءات الإفراج الجمركي في دول أمريكا اللاتينية، ومن ثم ارتفاع أسعار السلع المفرج عنها بنسب تتراوح بين ٥-١٥% من قيمة الواردات، وهو ما ينعكس سلبا على رفاة المستهلك (Guasch and Hahn 1999).

## تراجع مستوى النشاط الاقتصادي

لا يمكن القول بأن النمو الاقتصادي دالة وحيدة في الإجراءات والقواعد المنظمة للنشاط، إلا أنه في ذات الوقت لا نستطيع إغفال أن هذه القواعد هي أحد المحددات الرئيسية المفسرة لأداء الاقتصاد الكلي. فارتفاع مستوى المعيشة على أثر تطبيق برامج إصلاح السياسات الاقتصادية الكلية، أو ما عرف بالجيل الأول من الإصلاح، والذي اتبعه العديد من الدول ومن بينها مصر منذ التسعينيات، هو رهن بتطوير دور الدولة الرقابي، والذي يتضمن في جانب منه تراجع تدخل الدولة وتقليص دورها في بعض المجالات، وهو ما أطلق عليه الجيل الثاني من الإصلاح (Jacobs 1999). وبناء عليه، بات إصلاح السياسات الاقتصادية الكلية شرطا ضروريا للنمو الاقتصادي إلا أنه غير كاف لتحقيق ذلك.

ويوضح الشكل رقم (٣) العلاقة بين زيادة تدخل الدولة وتراجع مستويات النمو في أغلب الدول محل المقارنة، معبرا عنها بنصيب الفرد من الناتج القومي. وهذا ما أكده العديد من الدراسات القياسية (Koedijk and Kremers 1996; Gauasch and Hahn 1999).

شكل رقم (٣): العلاقة بين تدخل الدولة والنمو الاقتصادي



المصدر: World Bank (2004).

وقد فسرت الدراسات المختلفة هذا الترابط بين تعدد الإجراءات وزيادة تدخل الدولة من جهة وانخفاض مستويات النمو من جهة أخرى بعدة أسباب، من بينها تراجع الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج مع اتساع نطاق تدخل الدولة (Nicoletti and Scarpetta 2003). أو على أثر تراجع نشاط البحث والتطوير والابتكار (Alesina et al. 2003; Nicoletti and Scarpetta 2003).

كما جاءت دراسة (Alesina et al. 2003) لتؤكد أن تفاوت مستويات النمو بين الولايات المتحدة الأمريكية وبعض الدول الأخرى من منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، كإيطاليا وفرنسا وألمانيا، يرجع إلى انخفاض معدلات الاستثمار كمحرك للنمو مع تزايد نطاق تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية.

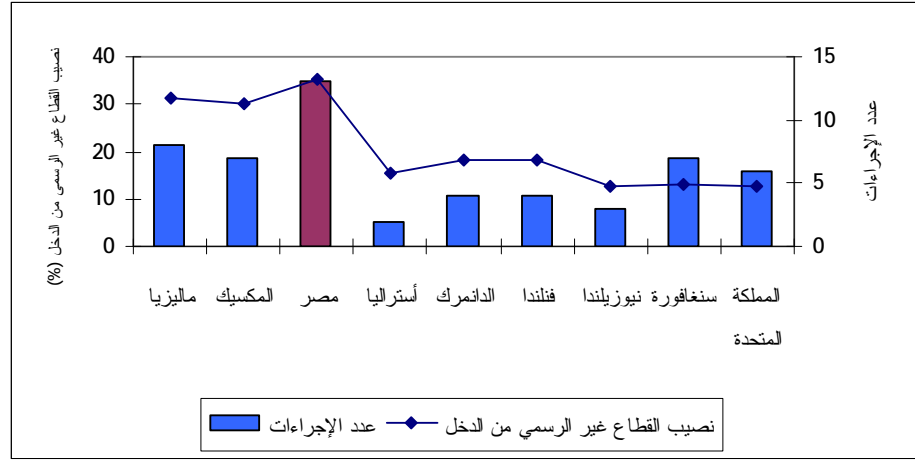
كما لم ينجح فرض المزيد من القواعد والإجراءات في دعم المنافسة ومواجهة فشل الأسواق (Bismut 2002). حيث ارتبط نمط تدخل الدولة بتراجع المنافسة بالسوق - معبرا عنها بمدى كفاءة سياسة منع الممارسات الاحتكارية - وهذا بدوره ما يحول دون التخصيص الكفء للموارد، وارتفاع معدلات النمو الاقتصادي.

إلا أن الارتباط بين زيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وتراجع مستويات النمو لا يغفل الاستثناءات. فهناك من الدول التي قطعت شوطا واضحا في الحد من نطاق تدخل الدولة وتقليص دورها، شأن تونس وجاميكما على سبيل المثال، إلا أنها دول لم تنجح بعد في تحقيق مستويات معيشة مرتفعة.

## اتساع نطاق القطاع غير الرسمي

وتمتد تكلفة اتساع نطاق تدخل الدولة بفرض الإجراءات والقواعد الحاكمة للنشاط الاقتصادي لتنعكس سلبا على البيئة الاقتصادية، حيث اتساع نطاق القطاع غير الرسمي على نحو ما يتضح في الشكل رقم (٤).

شكل رقم (٤): العلاقة بين مستوى تدخل الدولة، ونمو القطاع غير الرسمي



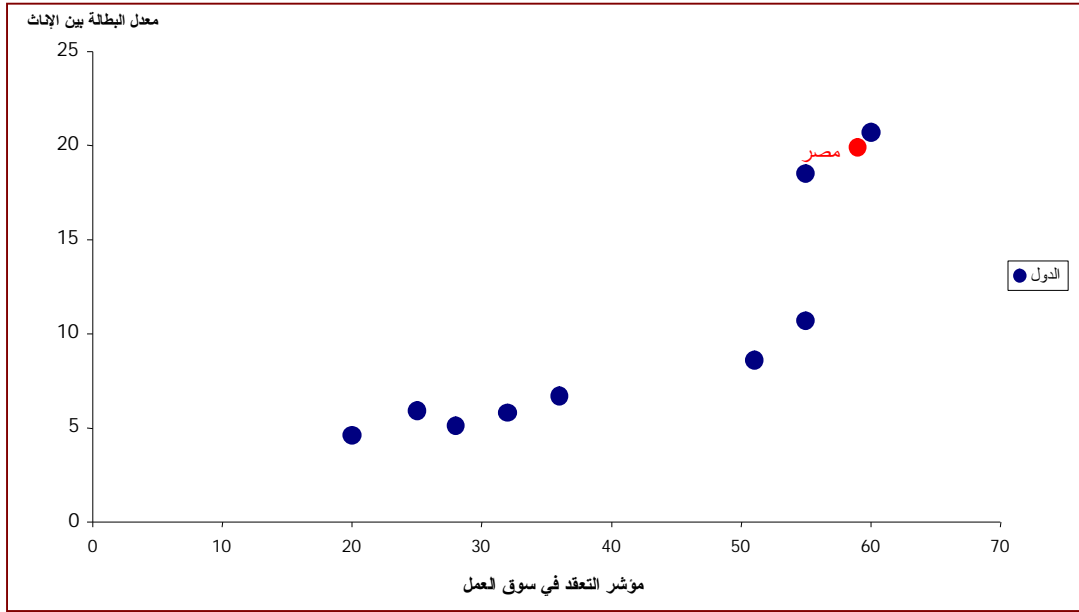
المصدر: (World Bank (2004).

فكما يظهر من الشكل رقم (٤)، هناك علاقة واضحة بين تعدد الإجراءات واتساع نطاق القطاع غير الرسمي، وهذا ما أكدته أيضا دراسة (World Bank (2004). فعلى سبيل المثال، يمثل القطاع غير الرسمي ٨٢% من النشاط الاقتصادي في بوليفيا، والتي تعد من أكثر الدول إقحالا بالإجراءات وتدخل الدولة. ولا يمكن إغفال التأثير السلبى لاتساع هذا القطاع اقتصاديا وماليا واجتماعيا، حيث حرمان المستهلك من توافر المنتج ذي المواصفات والنوعية الجيدة، وحرمان الدولة من الحصيلة الضريبية، بالإضافة إلى حرمان العاملين من التأمينات الاجتماعية والتأمين الصحي وغيرها من المنافع التي تنعكس على رفاهية الأفراد.

التأثير السلبى على الطبقات الهشة في المجتمع

ولا يقف التأثير السلبى لاتساع نطاق تدخل الدولة في سوق العمل عند ارتفاع معدل البطالة (Guasch and Hahn 1999; Gonenc, Maher, and Nicoletti 2001)، بل يمتد هذا التأثير السلبى إلى الإناث في سوق العمل. فيترجع اهتمام قطاع الإنتاج بتشغيل الإناث وبتزايد حرمان المرأة من فرصتها بالعمل مع تزايد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، وهذا ما يعكسه الشكل رقم (٥)، ويتفق مع دراسة (World Bank (2004).

شكل رقم (٥): اتساع نطاق تدخل الدولة ومعدل البطالة بين الإناث



المصادر: World Bank (2003, 2004).

وأخيراً، قام عدد من الدراسات بتقدير التكلفة التي يتحملها الاقتصاد نتيجة تدخل الدولة، من خلال فرض القيود والإجراءات المختلفة، وقدرت هذه التكلفة في الولايات المتحدة بنحو ٥٤٢ مليار دولار عام ١٩٩١، يتحملها الاقتصاد الأمريكي سنوياً، ارتفعت إلى ٦٦٠ مليار دولار في عام ٢٠٠٠ (بأسعار عام ١٩٩١) (Hahn 1996, 1998; Guasch and Hahn 1999). كما تتراوح هذه التكلفة بين ٧-١٩% من الناتج المحلي الإجمالي في عدد من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الأخرى، بل ويرى Hopkins (1992) أن التكلفة الحقيقية للإجراءات الاقتصادية السائدة بدول منظمة التعاون الاقتصادي تفوق هذه الأرقام إذا ما أخذت في الاعتبار الآثار السلبية لانتساع نطاق تدخل الدولة على نشاط البحث والتطوير في الأجل الطويل. ومازالت أغلب الدول النامية تفتقر إلى مثل هذه التقديرات لتكلفة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بالرغم من أهمية هذه التقديرات في التأكيد على ضرورة مراجعة نطاق تدخل الدول في الحياة الاقتصادية، وإن كان هناك بعض التقديرات الأولية عن هذه التكلفة في الأرجنتين والتي جاءت لتفوق ٤ مليار دولار سنوياً بأسعار عام ١٩٩٠ (OECD 1997).

ويوضح العرض السابق بعض التكاليف المصاحبة لزيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، بما يؤكد أنه لا يمكن استمرار الوضع على ما هو عليه لما يمثله من عبء على موارد الدولة الاقتصادية وإهدار لها، وترجع في النشاط الاقتصادي وتحيز واضح ضد الطبقات الهشة في المجتمع. ولا يجب أن يفهم من ذلك أن المطلوب هو انسحاب الدولة تماماً من الحياة الاقتصادية وإلغاء كافة القيود والإجراءات Zero Regulations، إلا

أنه من الواضح تماما أهمية تقليص دور الدولة وإعادة تصميم دورها الرقابي لتفادي الآثار السلبية العديدة المصاحبة لاتساع نطاق تدخل الدولة.

## ٢-٣ العائد الاقتصادي لانسحاب الدولة من النشاط الاقتصادي

ويأتي تحقق النتائج الاقتصادية الإيجابية على أثر تقليص دور الدولة والحد من القيود والإجراءات الحاكمة للنشاط الاقتصادي، ليعكس الوجه الآخر لارتفاع تكلفة إفراط وعمق تدخل الدولة. وجاءت بالفعل العديد من الدراسات العملية والتطبيقية بالاعتماد على النماذج القياسية لتؤكد النتائج الإيجابية لتقليص دور الدولة سواء على المستوى الجزئي (قطاع أو صناعة) أو على مستوى الاقتصاد القومي (Nicoletti and Scarpetta 2003; Gonenc, Maher, and Nicoletti 2001; Choi 2001; Hahn 2000; Ha 1999; Chisari, Estache, and Romero 2002; Guasch and Hahn 1999; Goldstein 2000; Duso 2002).

فانسحاب الدولة بإلغاء بعض القيود الحاكمة للعديد من الصناعات ترتب عليه ارتفاع الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج، وارتفاع الكفاءة الإنتاجية. كما صاحبه زيادة واضحة في معدلات الاستثمار، وزيادة فرص التشغيل، بالإضافة إلى خفض أسعار الكثير من السلع والخدمات المقدمة، الأمر الذي انعكس بدوره في صورة ارتفاع رفاهية المستهلك. وتحقق هذه النتائج الإيجابية على المستوى الجزئي انعكس بدوره على ارتفاع معدل نمو الاقتصاد القومي ككل في الأجل الطويل. فقد قدر النفع من انسحاب الدولة في كوريا من بعض القطاعات بخفض التكلفة بنحو ١٨,٧ تريليون "وان" أي نحو ٤,٤% من الناتج المحلي، وقد قدرت الزيادة في معدل النمو الاقتصادي ككل بنحو ٨,٦% (Choi 2001) ناهيك عما صاحب ذلك من خلق المزيد من فرص العمل. كما قدرت المنافع الاقتصادية لإزالة القيود على الدخول والخروج في الأسواق الأمريكية، فضلا عن تقييد تدخل الدولة في تحديد الأسعار، بنحو ٣٥-٤٦ مليار دولار سنويا (بأسعار عام ١٩٩٠). ويستفيد من هذه المنافع كل من المستهلكين والمنتجين، بل في حقيقة الأمر تفوق المنافع الاقتصادية من تقليص دور الدولة هذه القيم إذا ما أخذت في الاعتبار الآثار الإيجابية للحد من تدخل الدولة على نشاط البحث والتطوير في الأجل الطويل (Winston 1993, 1998).

وما يجب التركيز عليه هنا أن مجرد انسحاب الدولة أو تقليص دورها في النشاط الاقتصادي من خلال الحد من القيود والإجراءات الحاكمة للنشاط الاقتصادي أمر غير كاف لتحقيق النتائج الإيجابية السابق الإشارة إليها. حيث جاء الكثير من الكتابات ليؤكد أن تحقيق النتائج الإيجابية المرجوة من تقليص دور الدولة هو أمر يتوقف على منهج انسحاب الدولة ومدى عمقه، وتنسيق انسحاب الدولة في المجالات والأسواق المختلفة، وما يصاحب هذا الانسحاب من تغيير في هيكل السوق ومدى سيادة المنافسة (Gonenc, Maher, and Nicoletti 2001). وبناء عليه لم يخل الواقع من العديد من التجارب التي سجلت تراجعا في معدلات النمو وارتفاعا في

مستوى أسعار السلع والخدمات، وتراجع الاستثمار وانتشار البطالة مع تقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي (Chisari, Estache, and Romero. 1997; Nicoletti et al. 2001).

## ٢-٤ المتغيرات العالمية المحركة لتقليص دور الدولة

وأخيراً، لعب عدد من المتغيرات العالمية المتداخلة دوراً واضحاً في دفع العديد من الدول منذ السبعينيات للاهتمام بإصلاح الدور الرقابي للدولة من خلال انسحاب الدولة وتقليص دورها في عدد من المجالات. ومن أهم هذه المتغيرات: أولاً، الثورة التكنولوجية التي أثبتت عدم ملاءمة أو اتساق العديد من الإجراءات والقواعد الحاكمة للأسواق. ثانياً، القوى السياسية لأصحاب المصالح بالدول المتقدمة، وفي الولايات المتحدة الأمريكية بالدرجة الأولى، والتي أكدت على أهمية إلغاء القيود والحد من تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، وانتقال هذا التوجه إلى العديد من الدول المتقدمة خلال السبعينيات والثمانينيات، وامتداده إلى الدول النامية في التسعينيات. إلا أنه يجب ألا يُفهم من ذلك أن تقليص أو انسحاب الدولة كان نتيجة للضغوط السياسية لأصحاب المصالح فقط، بل في الحقيقة أن أغلب مبادرات تقليص دور الدولة تمت بمبادرات من الحكومات ذاتها (Vogel 1996) إدراكاً منها للتكلفة الاقتصادية المترتبة على تضخم دور الدولة في الحياة الاقتصادية. بالإضافة إلى الرغبة في دفع النمو الاقتصادي دون الضغط على الموازنة العامة للدولة، والتي عانت كثيراً في أغلب الدول المتقدمة على أثر الصدمة البترولية الأولى عام 1973. ثالثاً، اتجاه كثير من الدول إلى تحرير النشاط الاقتصادي وإعمال آليات السوق الحر، وانتهاج سياسات الإصلاح الاقتصادي الكلية والتي لم تنجح في تحقيق أهدافها النظرية في ظل بيئة من الإجراءات والقواعد المقيدة للنشاط الاقتصادي (Hoekman and Messerlin 1999).

## ٣- انسحاب الدولة من واقع التجارب المختلفة

جاءت غالبية التجارب الواقعية (Jacobs and Cardova-Novion 1999; Deighton-Smith and Jacobs 2000a,b; Vogel 1996; Moise and Ghafele 2003; Wise 2002, 2003) لتؤكد أن الإسراع في إلغاء القيود والإجراءات والقواعد الحاكمة للحياة الاقتصادية وتقليص دور الدولة كان على أثر ما واجهته هذه الدول من أزمات اقتصادية من جهة، ونتيجة الحركة واسعة النطاق التي أخذت بها هذه الدول للاندماج في الاقتصاد العالمي في إطار الاتفاقيات الدولية والإقليمية من جهة أخرى.

وقد سجلت التجارب المختلفة تفاوتاً في الهدف من مراجعة الدور الرقابي للدولة وتقليص دورها وإلغاء القيود، كما تفاوت الإطار المؤسسي للانسحاب من تجربة إلى أخرى، وإن جاء النموذج القائم على إنشاء لجنة قومية عليا مؤقتة لمراجعة نطاق تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية هو النموذج الأكثر شيوعاً في الدول التي شهدت التحول من إستراتيجية للتنمية استندت إلى قيادة الدولة لفترة زمنية طويلة امتدت لأكثر من ثلاثة عقود إلى الأخذ بإستراتيجية للتنمية تعتمد على آليات السوق الحر، والتي عانت في ذات الوقت من إرث تاريخي

ضخم من القواعد والإجراءات حال دون نجاح محاولات الانسحاب والإصلاح الرقابي التي قامت بها في فترات سابقة على نحو متفرق وغير متكامل، انصب التعامل فيها على القواعد والإجراءات الجديدة دون إعطاء ذات الأهمية لما سبق من إجراءات مقيدة للحياة الاقتصادية. وفيما يلي تفصيل ما سبق إجماله، حيث يختص هذا الجزء من الورقة بمناقشة وتحليل تجارب الدول المختلفة من خلال عرض ثلاثة نقاط أساسية هي: أولاً، الهدف من تقليص دور الدولة. ثانياً، آلية الانسحاب، أو الإطار المؤسسي للانسحاب، وأخيراً التحديات التي واجهت الدول المختلفة في تقليص دور الدولة وتحقيق النتائج الإيجابية من انسحابها من الحياة الاقتصادية.

### ٣-١ الهدف من تقليص دور الدولة

سجلت التجارب المختلفة محل الدراسة تطورات واضحة نحو اقتصاديات السوق الحر، والتحول من إستراتيجية تنمية بقيادة الدولة إلى إستراتيجية تقوم على آليات السوق الحر وتراجع دور الدولة في النشاط الاقتصادي من خلال تحرير التجارة والاستثمار وتشجيع الخصخصة، وفتح المجال أمام مشاركة الاستثمار المحلي والأجنبي في النشاط الإنتاجي، فضلاً عن إلغاء القيود الحاكمة للنشاط في العديد من قطاعات البنية الأساسية. وجاءت الأزمات الاقتصادية المختلفة التي واجهتها هذه الدول كأحد العوامل الرئيسية المسؤولة عن الإسراع في قطع خطوات واسعة نحو تقليص دور الدولة وإلغاء القيود. فقد كان لأزمة الكساد في التشيك وفنلندا، وأزمة العملة في كوريا والمكسيك خلال الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضي دورهما الواضح في لفت الانتباه لأهمية التركيز على مراجعة دور الدولة ومدى الإفراط في تدخلها، والذي كان مسؤولاً عن ضعف الأداء الاقتصادي بهذه الدول (Jacobs and Cordova-Novion 1999; Cordova-Novion, Holmes, and Jacobs 2000b). وساهم الاندماج في الاقتصاد العالمي، في إطار اتفاقيات دولية أو إقليمية، بدوره في الإسراع من تقليص دور الدولة وإلغاء القيود على نحو ما تم مع انضمام التشيك إلى الاتحاد الأوروبي، وانضمام المكسيك إلى منطقة التجارة الحرة الأمريكية.

وقد سجلت مختلف التجارب تفاوتاً في الهدف المرتقب من انسحاب الدولة ومراجعة الإجراءات والقواعد والتشريعات. فمن دول استهدفت العمل على مواجهة الأزمات الطارئة وتوفير بيئة صديقة للأعمال وتشجيع الاستثمار، وإزالة القيود على حرية الدخول والخروج من السوق بالدرجة الأولى دون الاهتمام بهدف دعم المنافسة في الاقتصاد القومي ككل والاندماج في السوق العالمي وكفاءة تخصيص الموارد كالمكسيك وكوريا في الثمانينيات (OECD 1997; Jacobs and Cordova-Novion 1999)، إلى دول استهدفت دعم المنافسة في أسواق مختارة بعينها مع بقاء القيود والقواعد المنظمة لأسواق أخرى كاليابان (Vogel 1996). فجاء انسحاب الدولة وتقليص دورها في اليابان ليتم ببطء شديد مستغرقاً فترة زمنية طويلة، بات كثير من الدول النامية ومن بينها مصر لا يملك ترف قبول هذا البديل في ظل الواقع الفعلي المتسم بارتفاع درجة تدخل الدولة

في الحياة الاقتصادية، ومع القناعة التامة بالآثار الإيجابية لانسحاب الدولة كما سبقت الإشارة إليه. وأخيراً، اتسع هدف كل من المملكة المتحدة والتشيك وفرنسا بل وكوريا والمكسيك في أواخر التسعينيات من انسحاب الدولة ليشمل زيادة كفاءة تخصيص الموارد ورفع مستوى المعيشة الاقتصادي، بما ترتب عليه انتهاج برنامج لانسحاب الدولة اتسم بالعمق والشمول، حيث اتسع ليشمل تقليص دور الدولة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، بما استلزم مراجعة كافة الإجراءات والقواعد المنظمة للحياة الاقتصادية، القديم منها والجديد (Vogel 1996; Cordova-Novion, Holmes, and Jacobs 2001; Choi 2001; Moise and Ghafele 2003).

ومما لا شك فيه أن اختلاف الهدف المرجو من انسحاب الدولة كان له تأثير واضح في تحديد آلية الانسحاب أو الإطار المؤسسي للانسحاب، على النحو الموضح في النقطة التالية.

### ٣-٢ الأطر المؤسسية لمراجعة الدور الرقابي للدولة: آلية الانسحاب

أوضحت تجارب الدول المختلفة وجود أكثر من نموذج مؤسسي لتنفيذ الدور الرقابي للدولة وتقليص دورها في الحياة الاقتصادية. وجاء كل نموذج يحمل سمات خاصة به ويأتي بطبيعته منسجماً مع الشروط الأولية السائدة في الدول المطبقة. ويمكن في هذا السياق التفرقة بين مجموعتين من الأطر المؤسسية التي يمكن الاعتماد عليها في تقليص دور الدولة. المجموعة الأولى تشمل النماذج الصالحة للتطبيق في المدى الطويل، والمجموعة الثانية نماذج المدى القصير. وتتضمن المجموعة الأولى ثلاثة بدائل أو نماذج: النموذج الأول، عدد من الوحدات الرقابية المستقلة (الولايات المتحدة الأمريكية)؛ والثاني، وحدة رقابية واحدة لكل القطاعات (أستراليا)؛ والثالث، الأجهزة البيروقراطية القائمة (اليابان، فرنسا، ألمانيا). وتأتي المجموعة الثانية بنموذج يؤكد على أهمية إقامة لجنة قومية علياً مؤقتة لتقليص دور الدولة في المدى القصير، ولا يعتبر هذا النموذج بالضرورة بديلاً عن أحد نماذج المجموعة الأولى والتي يمكن تطبيقها في المدى الطويل.

#### المجموعة الأولى: نماذج المدى الطويل

النموذج الأول: عدد من الوحدات الرقابية المستقلة. ويتسم هذا النموذج بوجود عدد من الوحدات الرقابية القطاعية المستقلة، وقد طبق هذا النموذج في كل من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة، وجاء متسقاً مع الملامح السائدة لهذه الاقتصاديات، حيث انخفاض نطاق تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، وارتفاع كفاءة المنافسة، وانخفاض مستوى المركزية في اتخاذ القرارات بما انعكس إيجابياً على مستوى النشاط الاقتصادي كما يتضح في الجزء الثاني من هذه الورقة، حيث تأتي هاتان الدولتان ضمن الدول ذات أفضل ممارسة. وقد



يؤخذ على هذا النموذج ما يسمح به من اتساع ظاهرة الاستحواذ على الإجراءات من قبل المستفيدين،<sup>٣</sup> كما يتطلب نجاحه في تقليص دور الدولة في الحياة الاقتصادية ومراجعة دورها الرقابي، التنسيق العميق والمستمر بين هذه الجهات الرقابية المختلفة، حتى لا يسفر التناقض بينها أو الازدواج في نشاطها عن مزيد من تعقد الإجراءات والقواعد المنظمة للحياة الاقتصادية.

النموذج الثاني: وحدة رقابية واحدة لكل القطاعات *All-Purpose Regulator*. فقد استندت كل من فنلندا ونيوزيلندا وأستراليا في تقليص دور الدولة وإلغاء القيود إلى جوهر سياسة المنافسة وقانون المنافسة، من أجل دعم آليات السوق الحر. حيث لعبت لجنة المنافسة دورا واضحا في هذه الدول في مراجعة الإجراءات الحالية أو عند اقتراح إجراءات جديدة لتأتي متسقة مع هذا القانون وهي ما عرفت بـ *Light-Handed Regulation*. وانتهاج كل من نيوزيلندا وفنلندا وأستراليا هذا الإطار لانسحاب الدولة وتقليص دورها يمكن تفسيره بما تتسم به هذه الدول من محدودية تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، على نحو ما يتضح من كافة المؤشرات التي سبقت الإشارة إليها في الجدول رقم ١، فضلا عما تتمتع به هذه الدول من لامركزية اتخاذ القرارات وشفافية الإعلان عن كافة الإجراءات والسياسات التي تتبعها الدولة، الأمر الذي انعكس على انخفاض تكلفة المعاملات ونمو النشاط الاقتصادي، وأخيرا سيادة قدر من المنافسة بالسوق المحلي يمكن تدعيمه من خلال قانون ولجنة المنافسة. ومن ثم جاء الاستناد إلى لجنة المنافسة في تنفيذ انسحاب الدولة كافيًا للقيام بهذه المهمة. وقد اتسم هذا النموذج بالعمق والشمول في انسحاب الدولة من الحياة الاقتصادية على نحو يتسق مع دعم المنافسة في الاقتصاد القومي ككل.

النموذج الثالث: الأجهزة البيروقراطية القائمة. قامت عدد من الدول من بينها اليابان وفرنسا وألمانيا بإلغاء القيود وتقليص دور الدولة في إطار مركزي واضح تركت فيه الأمور للوزارات التنفيذية لتقوم بالعمل كجهة رقابية تتمتع بالسلطة في تحديد قواعد الدخول والخروج من الأسواق. ومرة أخرى، جاءت طبيعة هذه الدول من حيث محدودية تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية مقارنة بالدول النامية، وإن كانت أعلى من نظيرتها في الدول المتقدمة الأخرى، وارتفاع معدلات النمو الاقتصادي بها، لتبرر نجاح هذا النمط للانسحاب في تقليص دور الدولة في الحياة الاقتصادية. وهو ما يلقي بظلال من الشك على إمكانية نجاح ذات الإطار في دول تعاني من حدة تدخل الدولة من خلال ما تفرضه من إجراءات وقواعد انعكست على تكلفة المعاملات ومستوى النمو الاقتصادي. وقد اتسم هذا النموذج بطبيعته الجزئية التي استهدفت مراجعة دور الدولة الرقابي في أسواق محددة، دون أن يستهدف مراجعة دور الدولة الرقابي على مستوى الاقتصاد القومي، ومن ثم اعتمد على منهج الاختيار واتسم بالبطء والتدرج في التنفيذ.

<sup>٣</sup> فلا يجب إغفال ما يترتب على أي إجراء أو قاعدة من توليد ربح أو إعادة توزيعه بين الجماعات المختلفة، بما يدفع أصحاب المصالح للتأثير على هذه الإجراءات.

## المجموعة الثانية: نموذج المدى القصير

النموذج الرابع والأخير، لجنة عليا مؤقتة لمراجعة الدور الرقابي للدولة *Regulatory Reform Committee (RRC)*. وقد طبق هذا النموذج في كل من كوريا والمكسيك والتشيك في أواخر التسعينيات على أثر ما واجهته هذه الدول من أزمات اقتصادية. وعلى الرغم مما سجلته هذه الدول من محاولات أولى في الثمانينيات لتقليص دور الدولة مع الاتجاه إلى الأخذ بآليات السوق الحر، وإلغاء القيود في عدد من قطاعات البنية الأساسية، إلا أن غالبية هذه المحاولات جاءت قاصرة ومحدودة النطاق وغير متسقة وتفتقر إلى التكامل والتنسيق فيما بينها بما حال دون أن يأتي انسحاب الدولة وتقليص دورها في الحياة الاقتصادية بالآثار الإيجابية المرجوة. وقد يرجع هذا الفشل إلى عمق تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية الذي ساد لفترة زمنية طويلة، مما أسفر عن رصيد تاريخي ضخم من الإجراءات والقرارات والقواعد، ناهيك عن المركزية الشديدة في اتخاذ القرار في هذه الدول.

وقد اتجهت هذه الدول إلى الأخذ بإطار مؤسسي آخر لمراجعة الدور الرقابي بها من خلال إنشاء لجنة قومية عليا مؤقتة تتولى مهمة التخطيط لبرنامج انسحاب الدولة وتقليص دورها في الحياة الاقتصادية، ومتابعة تنفيذ الوزارات المختلفة والجهات الرقابية القطاعية على مستوى الدولة والولاية أو المحافظة، على أن تتولى هذه اللجنة تنفيذ مهامها خلال فترة زمنية محددة ومعلنة.

وقدمت هذه الدول السند القانوني لعملية الانسحاب، حيث قامت كوريا بإصدار القانون الأساسي للقواعد الإدارية (BAAR) Basic Act on Administrative Regulations عام ١٩٩٨، كمرجعية لتحديد الهدف من انسحاب الدولة والإطار المؤسسي للانسحاب، وآلية العمل. وفي المكسيك، حدد اتفاق إلغاء القيود على نشاط الأعمال عام ١٩٩٥ (ADBA) Agreement to Deregulate Business Activities السمات الأساسية التي يجب أن يستند إليها انسحاب الدولة في المرحلة القادمة.

وسيتناول هذا النموذج بقدر من التفصيل في النقطة التالية لما اتسم به من عدة مزايا جعلته أكثر النماذج شيوعاً في التطبيق خاصة بالنسبة للدول النامية أو الدول التي تمر بمرحلة تحول من اقتصاديات تضطلع فيها الدولة بالدور الرئيسي في النشاط الاقتصادي، إلى اقتصاديات تعتمد على آليات السوق الحر. وتتمثل أهم هذه المزايا في اعتماد هذا النموذج على عدة مبادئ كان لها انعكاسات إيجابية واضحة على تقليص دور الدولة في الحياة الاقتصادية، هي على النحو التالي: أولاً، مركزية التخطيط، والتي تسمح بتوفير درجة عالية من الاتساق والتكامل بين البرامج المختلفة لانسحاب الدولة على مستوى الاقتصاد القومي ككل، في ظل التنسيق بين الوزارات المختلفة، والجهات القطاعية الرقابية المتعددة، فضلاً عن لجنة المنافسة، بما يضمن تعظيم العائد الإيجابي لانسحاب الدولة من الحياة الاقتصادية. ثانياً، المشاركة بين كافة الجماعات والمنظمات وأصحاب المصالح عند تصميم برامج انسحاب الدولة وتقليص دورها في الحياة الاقتصادية، وعند متابعة تنفيذها، بما يسمح من جهة بالحد من ظاهرة استحواد أصحاب المصالح على الإجراءات *Regulation Capture*، وما يترتب عليها من ظاهرة عدم تماثل المعلومات وما يصاحبها من ارتفاع تكلفة المعاملات الاقتصادية

(Cordova-Novion, Holmes, and Jacobs 2001). ومن جهة أخرى يضمن أسلوب المشاركة التأييد والقبول من قبل العامة، بما يوفر لعملية الانسحاب الاستمرار وهو أحد المحددات الأساسية لنجاح برامج انسحاب الدولة وتقليص دورها. ثالثاً، لامركزية التطبيق، بما يسمح برفع قدرة الوزارات والجهات الرقابية على تنفيذ المهام المنوطة بها بكفاءة عالية، فضلاً عن تحديد مسؤوليات هذه الجهات ومراقبة تنفيذها ومساءلتها.

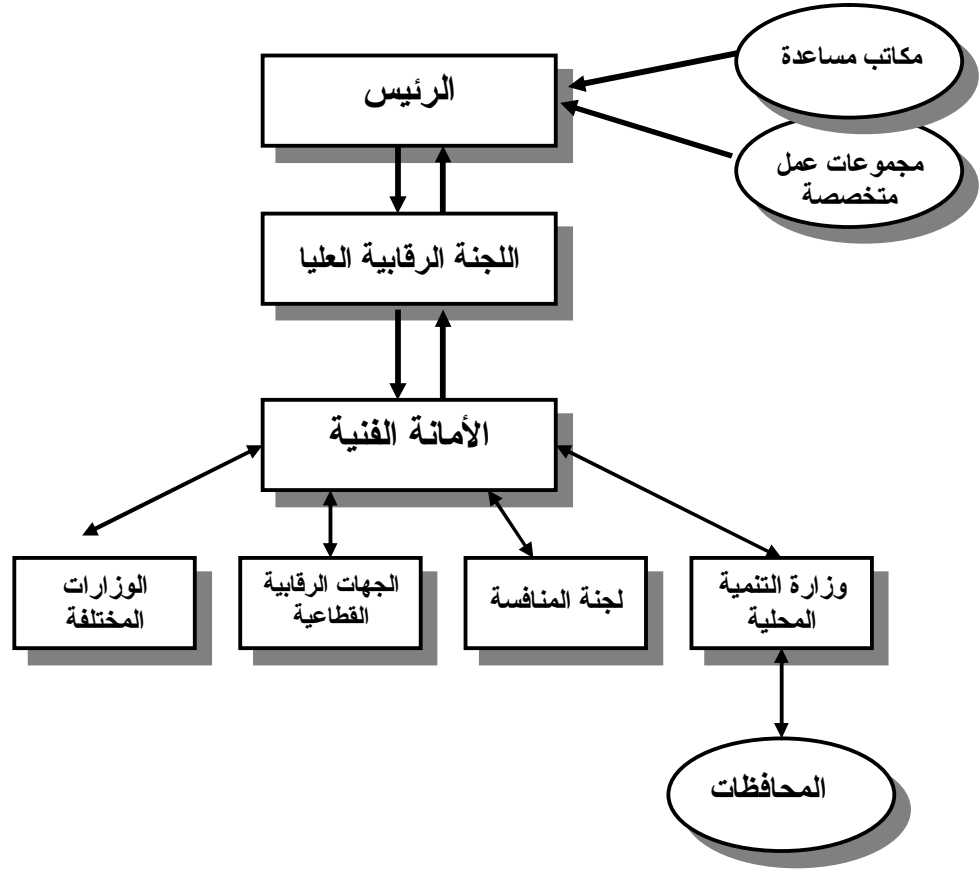
ويقوم هذا النموذج على إنشاء لجنة قومية عليا مؤقتة Regulatory Reform Committee تتولى الإصلاح الرقابي وتخطيط برامج انسحاب الدولة ومتابعة تنفيذها، الذي يتم على مستوى لامركزي، كما يتضح بالشكل رقم (٦). فهناك شبكة من الوحدات والجهات التي تتضافر جهودها في تنفيذ انسحاب الدولة وإلغاء القيود والقواعد الحاكمة للحياة الاقتصادية. ويأتي في مقدمة هذه الوحدات:

الوزارات والأجهزة الرقابية القطاعية. كل منها مسؤول عن تحديد الخطط والمقترحات الخاصة بانسحاب الدولة وتقليص دورها في إطار مسؤولية الوزارة، فضلاً عن الأجهزة الرقابية الخاصة بقطاعات الاتصالات، والتمويل والتأمين، والنقل وغيرها من قطاعات البنية الأساسية، والتي ينصب عملها بدورها على مراجعة الإجراءات والقيود ونطاق تدخل الدولة في قطاعات محددة. وأخيراً، تأتي وزارة التنمية المحلية التي تتولى التنسيق بين جهود وخطط المحافظات أو الولايات المختلفة بالدولة.

الأمانة الفنية أو السكرتارية الفنية. وتقوم بالتنسيق بين مختلف الوزارات والأجهزة الرقابية القطاعية وجهاز المنافسة، واللجنة العليا للإصلاح الرقابي. وتتلقى الأمانة الفنية خطط وبرامج هذه الجهات وتراجعها وقد تطلب بعض التعديلات في هذه الخطط، وبناء عليه وحتى يتسنى لهذه الأمانة القيام بمهمتها تضم عدداً من الأعضاء (ما بين ٢٠ - ٣٠ عضواً) من العاملين في خدمة المجتمع والباحثين الاقتصاديين والقانونيين والخبراء في التخصصات المختلفة. وقد تمثلت السكرتارية الفنية في مكتب بمجلس الوزراء في كوريا، أو مكتب بوزارة التجارة الخارجية والصناعة في المكسيك.

اللجنة القومية العليا للإصلاح الرقابي. ويقع على عاتقها الإشراف على خطط كافة الوزارات والأجهزة الرقابية المختلفة لتقليص دور الدولة، ويمكن لهذه اللجنة تعديل خطط هذه الوزارات وربما رفضها بما يضمن الاتساق والتكامل بين برامج الوزارات والجهات المختلفة على مستوى الاقتصاد القومي ككل، وضمان تحقيق الأهداف المرجوة من تقليص دور الدولة. وتتولى اللجنة القومية العليا متابعة تنفيذ الجهات المختلفة لبرامج الانسحاب. ومن أجل تحقيق ذلك تدفع اللجنة العليا كافة الجهات الرقابية إلى استخدام عدد من القواعد والأدوات الأساسية في مراجعة الإجراءات السائدة أو صياغة الجديد منها، بما يضمن إجراءات كفوءة تدعم المنافسة، مثل تحليل أثر الإجراء Regulation Impact Analysis (RIA)، أو تطبيق تحليل التكلفة/العائد، والتي شاع استخدامها في أغلب الدول محل الدراسة.

شكل رقم (٦): رسم توضيحي لهيكل النموذج مركزي التخطيط واللامركزي التنفيذ



المصدر: تم إعداده من قبل الباحثة.

وقد يرأس هذه اللجنة رئيس الوزراء، شأن كوريا التي أنشأتها عام ١٩٩٨، أو وزير الصناعة والتجارة مثل المكسيك عام ١٩٩٨، أو وزير الداخلية كما في التشيك عام ٢٠٠٠. وإن جاءت رئاسة رئيس مجلس الوزراء لهذه اللجنة لتوفر السلطة على كافة الوزارات والجهات الرقابية الأخرى، وتسمح بعمق وشمول برنامج تقليص دور الدولة في الحياة الاقتصادية. ويتراوح أعضاء اللجنة العليا ما بين ١٧-٢٠ عضوا من مختلف التوجهات، حيث تضم ٧ ممثلين كحد أقصى من الجهات الحكومية (وزير الاقتصاد، وزير المالية، وزير التجارة والصناعة، وزير العمل، ووزير التنمية الإدارية)، فضلا عن ثلاثة عشر عضوا ممثلين لعدد من الجهات غير الحكومية (جمعيات حماية المستهلك،<sup>٤</sup> وحماية البيئة)، ومنظمات رجال الأعمال، والباحثين والأكاديميين. ويسمح هذا التعدد بمشاركة مختلف فئات المجتمع في مراجعة دور الدولة على نحو يضمن

<sup>٤</sup> إلا أن اللجنة العليا بالمكسيك لم تتضمن ممثلين عن جمعيات حماية المستهلك نظرا لعدم نضج هذه الجمعيات بها، وهذا شكل أحد نقاط الضعف الواضحة بهذه اللجنة.

مراعاة مصالح الجهات المتعددة والتنسيق فيما بينها من جهة، والتمتع بتأييد ودعم هذه اللجنة في تنفيذ برامجها من الجهة الأخرى.

وتقدم هذه اللجنة تقاريرها الدورية عن نشاط الوزارات والأجهزة المختلفة للرئيس مباشرة. وتتلقى الدعم السياسي من أعلى سلطة بالدولة، حيث يصدق الرئيس على كافة قرارات اللجنة. وتجتمع هذه اللجنة مرة كل أسبوعين وأحيانا مرة أسبوعيا، وقد تقل اجتماعاتها عن ذلك حسب متطلبات العمل.

مجموعات عمل متخصصة. وقد تستعين اللجنة العليا للإصلاح الرقابي بمجموعات عمل استشارية من الخبراء المتخصصين. يتم تشكيل هذه المجموعات بغرض أداء مهمة محددة، كمناقشة مقترحات بعينها لتقليص دور الدولة وتنفيذ انسحاب الدولة من الحياة الاقتصادية (Jacobs and Cordova-Novion 1999).

مكاتب مساعدة. وأخيرا قد تعاون اللجنة العليا في مراجعة دور الدولة وتنفيذ انسحابها، مكاتب مساعدة متعددة تختلف من دولة إلى أخرى، كمكتب الرئيس للاستشارات القانونية في المكسيك، والذي تقع على عاتقه مسؤولية مراجعة كافة القوانين والإجراءات التي تتطلب توقيع الرئيس عليها لضمان اتساقها مع الدستور من جهة، وللحد من الازدواجية والتداخل من جهة أخرى. وهذا ما يقوم به مكتب الحكومة في التشيك، بالإضافة إلى ضمان اتساق الإجراءات والقواعد وصور تدخل الدولة مع نظيراتها في الاتحاد الأوروبي، الذي انضمت إليه التشيك.

ومع تعدد الجهات المسؤولة عن تنفيذ انسحاب الدولة وتقليص دورها، يتضح مدى أهمية التنسيق المستمر بين هذه الوحدات والذي تقع على اللجنة العليا مسؤولية القيام به. فتوضع مقترحات لخطط وبرامج انسحاب الدولة أولا على المستوى اللامركزي، بعد التشاور والتنسيق بين كافة الأطراف المعنية، على أن تقوم اللجنة العليا بصياغة البرنامج الكامل لانسحاب الدولة وتقليص دورها على مستوى الاقتصاد القومي ككل.

وتبدو أهمية هذا البديل المؤسسي وضرورته في التعامل مع الإرث التاريخي من القواعد والإجراءات المقيدة للحياة الاقتصادية خلال فترة زمنية محددة ومعلنة. ومن هنا تتضح أهمية الطبيعة المؤقتة لهذه اللجنة للتعامل مع هذه الإجراءات والقواعد، بما يجعل هذا النموذج أكثر النماذج صلاحية في المدى القصير. ويجب أن يكون واضحا بما لا يدعو للشك أن اللجنة القومية لا تحل محل الجهات الرقابية العديدة التي يمكن أن تتواجد في الاقتصاد، وإنما يقع عليها عبء مساندة هذه الجهات الرقابية في أداء مهمتها، مع إمكانية استبدالها بأي من البدائل الثلاثة السابق ذكرها في المدى الطويل، على أن يقتصر دور اللجنة القومية العليا في المدى الطويل على التنسيق بين الجهات الرقابية الموجودة بالدولة على النحو الذي يضمن تحقيق المنافع الإيجابية لتقليص دور الدولة في الحياة الاقتصادية.

### ٣-٣ التحديات التي تواجه الحد من تدخل الدولة المفرط في الحياة الاقتصادية

تمثلت أهم التحديات التي واجهت الدول في تقليص دورها وإلغاء العوامل المقيدة للمنافسة في تحديين رئيسيين. أولاً، الجماعات الراضية وأصحاب المصالح أو المستفيدين من استمرار الوضع على ما هو عليه، وهنا التأييد السياسي والإعلامي لعبا دوراً واضحاً في التصدي لهذه الصعوبة، فضلاً عن الدور الذي قام به توفير التقديرات عن التكلفة الاقتصادية لتدخل الدولة- أو العائد الإيجابي من تقليص دورها- في التأكيد على الحاجة الملحة لمراجعة دور الدولة وتقليصه. ثانياً، ندرة الموارد البشرية التي تتوافر لها المهارات من أجل تقييم الإجراءات السائدة ومراجعتها، وتعديلها أو صياغة الجديد منها، بل والتي تمثل أيضاً القدرات الفكرية والعملية على تطبيق هذه الإجراءات على نحو أكثر كفاءة وفاعلية ويتفق مع آليات السوق الحر ودعم المنافسة.

### ٤ - التجربة المصرية وانسحاب الدولة من الحياة الاقتصادية

يخلص هذا الجزء إلى مناقشة الأسباب المختلفة التي تفرض الحاجة الملحة لإعادة النظر في البديل المؤسسي المطروح لمراجعة نطاق تدخل الدولة المصرية في الحياة الاقتصادية في الوقت الحالي، فضلاً عن تحديد الآلية الملائمة لتنفيذ ذلك، والشروط الواجب توافرها لضمان النجاح في تقليص دور الدولة، والمنهج الواجب تطبيقه حتى يأتي تقليص دور الدولة بالعائد الإيجابي المنشود على الاقتصاد القومي.

### ٤-١ أهمية مراجعة الإطار المؤسسي لتقليص دور الدولة في الحياة الاقتصادية

اجتمعت مجموعة من العوامل التي تؤكد على مدى حاجة الاقتصاد المصري لمراجعة دور الدولة في الحياة الاقتصادية. فإلى جانب حدة وعمق تدخل الدولة المصرية مقارنة بنظيراتها من الدول ذات مستويات الدخل المتقاربة، أو مقارنة بالدول ذات الممارسات الجيدة - كما سبق وأوضح الجزء الثاني من هذه الورقة- يمكن التمييز بين ثلاثة عوامل أخرى تفرض أهمية وضرورة مراجعة دور الدولة في الوقت الحالي، والبحث عن آلية مؤسسية جديدة أو إضافية تتفق مع طبيعة الاقتصاد المصري. وهذه العوامل هي على النحو التالي: أولاً، عدم كفاية وفاعلية المبادرات التي قامت بها الحكومة نحو الانسحاب من الحياة الاقتصادية إلى الآن. ثانياً، التوجه نحو مزيد من اندماج مصر في الاقتصاد العالمي بما يخلق المزيد من الضغوط الخارجية والمحلية على مراجعة نطاق تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية. ثالثاً وأخيراً، التشكيل الوزاري الجديد، ووضوح رؤية الحكومة تجاه دعم آليات السوق الحر كأحد المبادئ الأساسية لسياستها، هذا فضلاً عما تتسم به الحكومة الحالية من تناسق وانسجام فيما بينها. وفيما يلي تفصيل ما سبق إجماله.

أولاً، عدم كفاية وفاعلية مبادرات انسحاب الحكومة من الحياة الاقتصادية. فعلى الرغم من قيام الحكومة ببعض المحاولات والجهود المنقرقة والجزئية لانسحاب الدولة من النشاط الاقتصادي،<sup>٥</sup> ووجود العديد من الجهات الرقابية القطاعية، على مستوى عدة قطاعات مثل الكهرباء، والاتصالات، والاستثمار كهيئة سوق المال، وهيئة الرقابة على التأمين، وهيئة التمويل العقاري، مازالت الأرقام تعكس حدة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، فضلاً عن تواضع الأداء الاقتصادي في مصر مقارنة بالدول النظيرة من جهة، ومقارنة بالسنوات السابقة من جهة ثانية، بل وبالمقارنة بما هو مستهدف من جهة ثالثة.<sup>٦</sup>

ثانياً، زيادة الاتجاه نحو اندماج مصر في الاقتصاد العالمي. ويعكس الواقع العلاقة التبادلية بين الاندماج في السوق العالمي والضرورة الملحة لمراجعة دور الدولة وتقليص تدخلها في الحياة الاقتصادية، وذلك من خلال الضغط الذي يمارسه كل من الدول والمنتجين الخارجيين من جهة، والمنتجين المحليين من جهة أخرى. فمع الاتجاه الواضح نحو تحرير التجارة، بإزالة القيود الكمية وتخفيض القيود التعريفية في إطار اتفاقيات التجارة متعددة الأطراف والإقليمية والثنائية، تزايد الضغط على مراجعة نطاق تدخل الدولة من خلال ما تقدمه من إجراءات وقواعد من شأنها أن تفرض قيوداً تجارياً مرة أخرى، وليحل بذلك محل القيود التعريفية، وغير التعريفية التقليدية. وقد تزايد هذا الضغط الخارجي مع الاتجاه المتسارع نحو تحرير التجارة في الخدمات وعدم الاقتصار على تحرير التجارة السلعية. وبناء عليه، باتت أغلب اتفاقيات التجارة الدولية تنص على ضرورة تنسيق الإجراءات والقواعد الحاكمة للنشاط الاقتصادي بين الدول الأطراف، بما يضمن تعظيم النفع من التحرير. كما يمارس المنتجون المحليون بدورهم الضغوط على الحكومة لمراجعة دورها في الحياة الاقتصادية على النحو الذي يسمح بدعم قدراتهم التنافسية (NoII 1997)، بما يؤهلهم لمنافسة المنتج الأجنبي في السوقين المحلي والعالمي.

<sup>٥</sup> من خلال ما تم من خصخصة بعض الشركات العامة، وإتاحة الدور الأكبر لمساهمة القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي بما في ذلك المرافق العامة، الكهرباء والاتصالات السلكية واللاسلكية؛ وقطع خطوات نحو تحرير التجارة الخارجية. وتسجل الفترة الأخيرة انخفاضاً واضحاً في متوسط التعريفية الجمركية الاسمية من ١٤,٦% إلى ٩,١%، في ضوء التعريفية الجمركية الجديدة وفقاً للقرار الجمهوري رقم ٣٠٠ لعام ٢٠٠٤، فضلاً عما تضمنته من تبسيط هيكل التعريفية مع تخفيض عدد الفئات الجمركية من ٢٧ إلى ٦ فقط، والحد من التشتت بها بغرض خفض معدلات الحماية الفعالة التي تمنحها الدولة للصناعة المحلية. بالإضافة إلى ما تم من تبسيط الإجراءات والقواعد المنظمة للجمارك، والتي ترتب عليها تخفيض فترة الإفراج الجمركي من عشرين يوماً إلى أربعة أيام فقط (MFTI 2004)، ومراجعة العديد من القوانين القائمة وتعديلها بل وإصدار البعض الآخر من القوانين الجديدة. وأخيراً، لا يمكن إغفال الجهود المختلفة التي قامت بها الحكومة المصرية في تيسير الحصول على بعض الخدمات التي تقدم للمواطنين، وفقاً لقرار مجلس الوزراء رقم ٤٢٤٨ لعام ١٩٩٨، والتي من شأنها أن تعكس على بيئة الأعمال ومدى سيادة المنافسة في السوق المحلي.

<sup>٦</sup> وقد جاءت كافة الجهود السابقة غير كافية لتحقيق مستويات مرتفعة من النمو المبني على التخصيص الكفء للموارد. ففي الوقت الذي سجل فيه معدل نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي ١% فقط عام ٢٠٠١، حققت تونس معدل نمو ٤%، ورومانيا ٥% (World Bank 2003). وعلى الرغم من ارتفاع هذا المعدل إلى ١,٢% عام ٢٠٠٣/٢٠٠٢ إلا أنه مازال يقل عن نظيره في دول المقارنة. كما احتلت مصر المركز رقم ٦٢ وفقاً لمؤشر التنافسية العالمي عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥، مقابل المركز ٣٥ للأردن، و٤٢ لتونس. وجاء هذا المركز لمصر ليعكس التدهور الواضح في الوضع التنافسي للاقتصاد المصري مقارنة بعام ٢٠٠١/٢٠٠٠، حيث احتلت مصر المركز رقم ٤٠ في ذلك العام. كما جاء معدل البطالة مسجلاً ارتفاعاً من ٩,٩% عام ٢٠٠٣/٢٠٠٢ إلى ١٠,٧% عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣، فضلاً عن تزايد عجز الميزان التجاري من ٦,٢٢ إلى ٧,٥ مليار دولار عن ذات الفترة، وتحول الفائض في ميزان المدفوعات البالغ ٥٤٦ مليون دولار إلى عجز بلغ ١٥٨ مليون دولار (MFTI 2004). وأخيراً، جاء معدل نمو الناتج الصناعي المتحقق في عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤، والبالغ ٢,٦% ليقل عن المستهدف تحقيقه كمتوسط سنوي خلال الخطة الخمسية والبالغ ٨,١% (Shura Council 2004).

ثالثا وأخيرا، التشكيل الوزاري الجديد. أوضحت تجارب مختلف الدول محل الدراسة أن الإسراع بالإصلاح الرقابي وتراجع تدخل الدولة كان ملازما لتغييرات حكومية لا تقتصر على تغيير الأفراد وإنما تغيير الفكر الحاكم ليتمكن من التحول بإستراتيجية التنمية من القيادة الكاملة للدولة، إلى إستراتيجية تؤمن بآليات السوق الحر، ودعم القطاع الخاص. وقد تعكس الشهور الأخيرة ( بالرغم من قصر الفترة لإصدار النتائج) إيمان الحكومة الجديدة بضرورة سيادة المنافسة ودعم السوق الحر، بالإضافة إلى ما قد يظهر من وجود قدر من التنسيق بين الجهات الحكومية والوزارات المختلفة، بما من شأنه أن يدعم الإصلاح الرقابي الشامل.

#### ٤-٢ الإطار المؤسسي المقترح لانسحاب الدولة المصرية، وشروط نجاحه

أوضحت تجارب الدول المختلفة وجود نماذج مختلفة لتطبيق انسحاب الدولة من الحياة الاقتصادية على نحو ما تمت مناقشته في الجزء الثالث من الورقة. وتبقى التساؤلات التي تسعى هذه الجزئية إلى الإجابة عنها وهي: ما أفضل هذه النماذج للتطبيق في الحالة المصرية؟ ما الأسباب وراء تفضيل هذا النموذج؟ ما المنهج الذي يجب تطبيقه في الانسحاب حتى يأتي بالعائد الإيجابي المرتقب على الحياة الاقتصادية؟ وما الشروط التي يمكن أن تضمن النجاح في التطبيق على النحو الذي يعكس على كفاءة تخصيص الموارد والنمو الاقتصادي؟

وتقترح الدراسة الاستعانة بالنموذج الرابع والأخير، والقائم على مركزية التخطيط، من خلال إقامة لجنة قومية عليا مؤقتة، ولامركزية التطبيق، كأفضل النماذج للتطبيق في الحالة المصرية في الوقت الحالي. وتتمثل أهم شروط نجاح اللجنة العليا في التمتع بالدعم والتأييد السياسي على أعلى مستوى، وضمان الشفافية لعمل هذه اللجنة، ومشاركة أصحاب المصالح المختلفة في خططها وبرامجها، بالإضافة إلى المساءلة والمتابعة لأداء اللجنة، والتقييم الذاتي لعملها وتصحيح مسارها عند الضرورة. وفيما يلي تحليل لما سبقت الإشارة إليه.

#### الإطار المؤسسي الملائم لتقليص دور الدولة

قد تكون أكثر النماذج ملائمة لسمات الاقتصاد المصري وكعلاج سريع لحدة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية هو النموذج الرابع القائم على مركزية التخطيط ولامركزية التطبيق، ومن ثم يتطلب تشكيل لجنة قومية عليا مؤقتة. ومع التأكيد على الدور الواضح الذي يمكن أن تقوم به الوزارات المختلفة والأجهزة الرقابية القطاعية وجهاز المنافسة (المرتقب إنشاؤه) في مراجعة نطاق تدخل الدولة، فلا يجب أن يفهم من ذلك أن اللجنة العليا هي بديل للجهات الرقابية القطاعية، وإنما لها دور مكمل لهذه الجهات.

ويرجع اختيار هذا النموذج لما يسمح به من تعامل مع الرصيد الضخم من القواعد والإجراءات التي ترجع إلى الخمسينيات والستينيات، والتي باتت لا تتسق مع فلسفة السوق الحر التي ينتهجها الاقتصاد المصري منذ التسعينيات. ويتطلب الأمر وجود لجنة عليا تكون هي المحرك والراعي والمسؤولة عن مراجعة نطاق تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية بمعناه الشامل، على أن يتم تقليص دور الدولة على النحو الذي يضمن



تخفيض تكلفة المعاملات وسيادة المنافسة الحرة والتخصيص الكفاء للموارد. ومن أجل قيام اللجنة العليا بتنفيذ مهمتها الأساسية، عليها حث الوزارات والجهات المختلفة على تقديم خططها وبرامجها الخاصة بانسحاب الدولة من الحياة الاقتصادية بعد التشاور مع كافة المجموعات والمنظمات المختلفة، وأصحاب المصلحة. وتقوم اللجنة العليا بإبداء ملاحظاتها على هذه الخطط والتنسيق فيما بينها، ويمكنها كذلك الاستعانة بمجموعات عمل متخصصة تضم خبرات مختلفة عند تنفيذ هذه المهام.

ويتطلب تشكيل هذه اللجنة توافر السند التشريعي الذي يحدد مهامها الرئيسية والمبادئ التي يجب أن تستند إليها، فضلا عن تشكيلها وكيفية متابعة أدائها وتقييمه. وقد أثبتت تجارب الدول أن توافر السند التشريعي لهذه اللجنة بإصدار قرار جمهوري، أو تشريع قانوني يسمح لها بالتمتع بالتأييد السياسي على أعلى مستوى، ويمنحها السلطة والنفوذ لدفع كافة الجهات نحو تحقيق المهمة الرئيسية للجنة، كما يضمن الجدية في التنفيذ والمساعدة، الأمر الذي يساهم بدوره في دعم الثقة بين هذه اللجنة والمجتمع ويضمن استمرار الدعم والمساندة لها في أداء مهامها.

ويجب أن تضمن اللجنة تمثيل كافة الأطراف المعنية في الاقتصاد لتشمل ممثلين عن المجتمع المدني مثل منظمات حماية المستهلك وحماية البيئة والمؤسسات البحثية، فضلا عن ممثلين لمجتمع الأعمال، وبعض المسؤولين التنفيذيين (مثل وزير التجارة الخارجية والصناعة، وزير المالية، وزير التنمية المحلية، وزير التنمية الإدارية، وزير العمل، ووزير الاستثمار)، على أن لا يتجاوز عدد ممثلي الجهات الحكومية ثلث إجمالي أعضاء هذه اللجنة، بما يضمن الشفافية في عمل اللجنة والمشاركة، ويضمن درجة أعلى من الاستقلالية في عملها، ويحد من استحواد أصحاب المصالح على قراراتها.

ويمكن أن يرأس هذه اللجنة رئيس الوزراء لما يتمتع به من سلطة على سائر الجهات الحكومية الأخرى، ويتم تقديم تقارير اللجنة بصورة دورية إلى رئيس الجمهورية، وهو الذي يقوم بتعيين أعضاء هذه اللجنة، ويصدق على كافة قراراتها. وتساعد اللجنة السكرتارية الفنية، وقد تتمثل في مكتب بمجلس الوزراء يعين به عدد من الخبراء والمتخصصين الاقتصاديين والقانونيين، يكون حلقة الوصل بين كافة الوزارات والجهات الرقابية على مستوى المحافظات وبين اللجنة العليا. وأخيرا، لا بد من استعانة اللجنة العليا بمجموعات عمل متخصصة يتم تشكيلها عند الحاجة إليها بغرض مناقشة البرامج والخطط المقترحة من قبل الجهات التنفيذية.

شروط نجاح اللجنة العليا في تنفيذ مهامها

وأخيرا، لضمان نجاح هذه اللجنة المؤقتة في تنفيذ مهمتها بتقليص دور الدولة على النحو الذي ينعكس إيجابيا على انخفاض تكلفة المعاملات، ودعم المنافسة الحرة تجب مراعاة الشروط الآتية:

أولاً، توفير الدعم والتأييد السياسي. حيث يجب أن تساند هذه اللجنة في عملها حملة إعلامية منظمة موحدة اللغة تساهم في بناء وتدعيم الثقة بين الحكومة والمجتمع، فضلاً عن توفير التقديرات الاقتصادية لتكلفة تدخل الدولة أو العائد الاقتصادي المرتقب من إعادة النظر في دور الدولة في الحياة الاقتصادية بما يساهم في خلق التأييد لتقليص دور الدولة في الحياة الاقتصادية. ثانياً، التعامل بحرص مع المعترضين والمقاومين من أصحاب المصالح المختلفة لتقليص دور الدولة في الحياة الاقتصادية، وتغيير أسلوب ونمط تفكير الأفراد من إطار إستراتيجية للتنمية استندت فترة زمنية طويلة إلى دور الدولة الرئيسي كمنتج ومنظم وحكم للحياة الاقتصادية، إلى إستراتيجية للتنمية تركز على دعم المنافسة الحرة والعمل بآليات السوق الحر، ويقتصر دور الدولة بها على المراقب والمنظم. ثالثاً، توفير الكوادر البشرية المؤهلة للقيام بهذه المهمة، والاستفادة من المساعدات التي تقدمها الحكومات في بناء هذه الكوادر على نحو كفاء. رابعاً، التقييم الذاتي لأداء اللجنة، مع توفير جانب من المرونة يضمن التعديل في خططها وفقاً للمتغيرات العالمية والمحلية. وأخيراً، فإن تقليص دور الدولة في الحياة الاقتصادية بالاعتماد على أي من البدائل المؤسسية السابق الإشارة إليها، يجب أن يستند إلى منهجية للعمل تقوم على خمسة محاور أساسية تضمن للدول النجاح في تحقيق النتائج المرجوة من تقليص دور الدولة. وهذه المحاور هي على النحو التالي: الاهتمام بالكيف وليس الكم، التركيز في التطبيق على الإجراءات ذات الأثر العميق على تكلفة المعاملات ودعم المنافسة بالسوق المحلي، الشفافية، الانسحاب كعملية مستمرة وديناميكية متسقة، انتهاء العمل بالإجراء بعد فترة محددة.

١ - الاهتمام بالكيف وليس الكم. فالعبرة في تطبيق تقليص دور الدولة في الحياة الاقتصادية ليست في مجرد خفض عدد الإجراءات والقواعد الحاكمة، وإنما في تقليص القواعد ذات الأثر السلبي على تكلفة المعاملات الاقتصادية، ومدى سيادة المنافسة في السوق المحلي. وقد ركزت التجارب المختلفة في كوريا والمكسيك والتشيك على تحليل أثر الإجراءات على التكلفة ودعم المنافسة وآليات السوق الحر، بتطبيق تحليل أثر الإجراء Regulatory Impact Analysis، من خلال استخدام قائمة من المنافع التي تبرر تدخل الدولة وفرض إجراء محدد (Cordova-Novion, Holmes, and Jacobs 2001).

٢ - التركيز على تقييم عدد محدد من الإجراءات *Focused Reform*. في ظل ندرة الموارد المادية والبشرية المتاحة والتي يمكن الاعتماد عليها عند تنفيذ انسحاب الدولة من الحياة الاقتصادية، كان من الضروري للتركيز على عدد محدد من الإجراءات والقواعد التي يمكن تقليصها أو تعديلها، أن يأتي بنتائج إيجابية واضحة وسريعة على الاقتصاد القومي، ويضمن سيادة الإجراءات الكفاء ذات التكلفة المبررة.

٣ - الشفافية. استندت أغلب الدول إلى تطبيق الشفافية عند تقليص دور الدولة في الحياة الاقتصادية، من خلال مشاركة أصحاب الآراء المختلفة بما يضمن القبول والتأييد والاستمرارية؛ والتسجيل المركزي

للإجراءات والنشر الدوري للإجراءات والقواعد بالوسائل المختلفة، بل وتوفيرها إلكترونياً، وهو ما من شأنه أن يحد من ازدواجية الإجراءات وخلق المصدقية ويبني الثقة في الحكومة لدى المجتمع؛ والمراجعة الدقيقة للغة التي يصاغ بها الإجراء أو القواعد لإغلاق الباب أمام التفسيرات والتطبيقات المختلفة، والحد من السلطة التقديرية للجهات المنفذة. وأخيراً، إنشاء آلية منتظمة للملاحظة والتعقيب Notice & Comment للتعرف على وجهات النظر المختلفة في ما تتخذه الدولة من إجراءات (Wise 2003) والعمل على تعديلها أو مراجعتها.

٤ - الانسحاب عملية ديناميكية مستمرة ومتسقة. فهي لا تتم على مرحلة واحدة، بل يجب أن تتم على نحو مستمر ويشمل المجالات والأسواق المختلفة بشكل منظم ومصمم جيداً، بما يساهم في تعظيم المنافع الإيجابية لهذا الانسحاب على النشاط الاقتصادي ككل. فعلى سبيل المثال، فإن انسحاب الدولة من النشاط الإنتاجي دون أن يصاحبه تقليص تدخل الدولة في سوق العمل، ومنح درجة أكبر من المرونة من شأنه أن ينعكس سلباً في صورة ارتفاع معدل البطالة (Guasch and Hahn 1999). وتضمن اللجنة العليا لمراجعة تدخل الدولة الاتساق في برامج الانسحاب المطبقة في الوزارات والقطاعات المختلفة.

٥ - انتهاء العمل بالإجراء بعد فترة محددة. حيث طبقت كافة الدول قاعدة Sun-Setting Clause لتضمن إلغاء الإجراء تلقائياً بعد فترة زمنية محددة، غالباً ما تكون خمس سنوات. ووفقاً لهذه القاعدة، لا يجوز الاستمرار في تطبيق الإجراء وتدخل الدولة إلا بعد موافقة اللجنة العليا في ضوء تحليل أثر الإجراء والتأكد من أن العائد منه يفوق تكلفته، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى تقليص دور الدولة تلقائياً مع مرور الوقت إلا إذا ثبت التحليل ضرورة استمرار هذا التدخل والحاجة إليه.

## References

- Alesina, Alberto, Silvia Ardagna, Guiseppe Nicoletti, and Fabio Schiantarelli. 2003. *Regulation and investment*. Working Paper, no. 9560. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- Bismut, Sophie. 2002. Enhancing market openness through regulatory reform. In *The OECD review of regulatory reform in Turkey*. Paris, France: OECD.
- Chisari, Omar, Antonio Estache, and Carlos Romero. 1997. The distribution of gains from utility privatization and regulation in Argentina. In *The private sector infrastructure: Strategy, regulation, and risk*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Choi, Daeyong. 2001. A radical approach to regulatory reform in Korea. Paper presented at the Annual Conference of the American Society for Public Administration held in March at Rutgers University, New Jersey, USA.
- Cordova-Novion, Cesar, Sue Holmes, and Scott Jacobs. 2001. Government capacity to assure high quality regulation. In *The OECD review of regulatory reform in the Czech Republic*. Paris, France: OECD.
- Deighton-Smith, Rex, and Scott H. Jacobs. 2000a. The role of competition policy in regulatory reform. In *The OECD review of regulatory reform in Turkey*. Paris, France: OECD.
- \_\_\_\_\_. 2000b. Government capacity to assure high quality regulation. In *The OECD review of regulatory reform in Korea*. Paris, France: OECD.
- Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. 2002. The regulation of entry. *Quarterly Journal of Economics* 117(1): 1-37.
- Duso, Tomaso. 2002. *On the politics of the regulatory reform: Econometric evidence from the OECD countries*. Discussion paper FS IV 02-07. Berlin, Germany: Social Science Research Center.
- Goldstein, Andrea. 2000. *Institutional endowment and regulatory reform in telecoms: A five-country comparison in the MEDA region*. Paris, France: OECD Development Center.
- Gonenc, Rauf, Maria Maher, and Giuseppe Nicoletti. 2001. The implementation and the effects of regulatory reform: Past experiences and current issues. *OECD Economic Studies*, 32. Paris, France: OECD.
- Guasch, Luis, and Robert Hahn. 1999. The cost and benefits of regulation: Implications for developing countries. *The World Bank Observer* 14(1): 137-158. (February).
- Ha, Byonki. 1999. *The economy-wide effects of regulatory reform in Korea*. Seoul, Korea: Korea Institute for Industrial Economics and Trade.
- Hahn, Robert. 1996. Regulatory reform: What do the government's numbers tell us? In *Risks, costs, and lives saved: Getting better results from regulation*, ed. Robert Hahn. New York: Oxford University Press and AEI Press.
- \_\_\_\_\_. 1998. Government analysis of the benefits and the costs of regulation. *Journal of Economic Perspectives* 2(4): 201-10.

- \_\_\_\_\_. 2000. *Reviving regulatory reform: A global perspective*. Washington, D.C.: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.
- Helmy, Omneia. 2003. *Modernizing customs administration in Egypt*. Working Paper, no. 81. Cairo, Egypt: The Egyptian Center for Economic Studies.
- Hopkins, Thomas. 1992. Costs of regulation: Fitting the gap. Report prepared for the Regulatory Information Service Center, Washington D.C.
- Hoekman, Bernard, and Patrick Messerlin. 1999. Liberalizing trade in services: Harnessing reciprocal negotiations to regulatory reform. Working Paper. Centre for Latin American Research and Documentation. Amsterdam, Holland: University of Amsterdam.
- Jacobs, Scott H. 1999. The second generation of regulatory reforms. Paper prepared for delivery at the IMF Conference on Second Generation Reforms, November 8-9.
- Jacobs, Scott H., and Cesar Cordova-Novion. 1999. Government capacity to assure high quality regulation. In *The OECD review of regulatory reform in Mexico*. Paris, France: OECD.
- Koedijk, Kees, and Jeroen Kremers. 1996. Market opening, regulation, and growth in Europe. *Economic Policy: A European Forum* 23: 445-67 (October).
- Ministry of Foreign Trade and Industry (MFTI). 2004. *Monthly Economic Digest* 8 (October).
- Moise, Evi, and Roya Ghafele. 2003. Enhancing market openness through regulatory reform. In *The OECD review of regulatory reform in France*. Paris, France: OECD.
- Nicoletti, Giuseppe, and Stefano Scarpetta. 2003. *Regulation, productivity, and growth: The OECD evidence*. Policy Research Working Paper, no. 2944. Washington, D.C.: The World Bank.
- Nicoletti, Giuseppe, Andrea Bassanini, Ekkehard Ernst, Sébastien Jean, Paulo Santiago, and Paul Swa. 2001. *Product and labor market interactions in OECD countries*. Economics Department Working Paper, no. 312. Paris, France: OECD.
- Noll, Roger G. 1997. *The international dimension of regulatory reform: With applications to Egypt*. Distinguished Lecture, no. 8. Cairo, Egypt: The Egyptian Center for Economic Studies.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 1997. *The OECD report on regulatory reform: Thematic studies* 2(2): 93.
- Shura Council. 2004. Enhancing the competitive advantage of the national economy in the context of related sectors. Unpublished report. Cairo, Egypt: Shura Council.
- Vogel, Steven K. 1996. *Freer markets, more rules, regulatory reform in advanced industrial countries*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Winston, Clifford. 1993. Economic deregulation: Days of reckoning for micro economists. *Journal of Economic Literature* 31: 1263-89.
- \_\_\_\_\_. 1998. US industry adjustment of economic deregulation. *Journal of Economic Perspectives* 12(3): 89-110.
- Wise, Michael. 2002. The role of competition policy in regulatory reform. In *The OECD review of regulatory reform in Turkey*. Paris, France: OECD.

- \_\_\_\_\_. 2003. The role of competition policy in regulatory reform. In *The OECD review of regulatory reform in Finland*. Paris, France: OECD.
- World Bank. 2003. *World Development Indicators*. CD-ROM.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Doing business in 2004: Understanding regulations*. Washington, D.C.: The World Bank.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Doing business in 2005: Removing obstacles to growth*. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Economic Forum. 2004. *Global Competitiveness Report 2003-2004*. New York: Oxford Press.