



طبيعة الجدول حول السياسات الاقتصادية وترتيب أولويات الإصلاحات :Sequencing of Reforms

- نظرا للتكاليف المرتبطة بالتكيف الهيكلي، والقيود الإدارية والسياسية عادة ما يتم استبعاد خيار الإصلاح دفعة واحدة (إزالة كافة القيود والتشوهات مرة واحدة).
- لذلك فإن مهمة إعداد جدول زمني لترتيب أولويات الإصلاح يعتبر من مهام متخذي القرارات الاقتصادية (والسياسية).

- يرتبط بمنهج ترتيب أولويات الإصلاح عدة أبعاد:
 - (أ) توقيت تحرير السوق المالي المحلي، وحساب رأس المال بميزان المدفوعات.
 - (ب) فتح حسابات التجارة، ورأس المال.
 - (ج) أولوية برامج التكيف الاقتصادية الكلية، والإصلاحات الهيكلية.



الاستقرار الاقتصادي الكلي، والإصلاح المالي، وفتح حساب رأس المال:

- المبدأ الأول هنا هو أن الاستقرار الاقتصادي والتكيف المالي Fiscal Adjustment يجب أن يسبق الإصلاح المالي Financial Reform. بمعنى أن ضعف الموازنة العامة للدولة يجب أن يتم التعامل معه قبل التخلص من الكبح المالي Financial Depression (يشير إلى القيود على استثمار بسبب ترشيد الائتمان، بحيث يخصص لعدد قليل من المقترضين، في الأسواق المالية حيث مستويات أسعار الفائدة ومن ثم عرض المدخرات أقل مما في المستوى الذي كان يجب أن يسود في ظل حرية الأسواق).



- كما أن ثقة المستثمرين في استمرار السياسة الاقتصادية الرامية إلى حفظ ملكيتهم يعتبر أمراً ضرورياً لمنع هروب رأس المال . وبالتالي فإن التكيف المالي يجب أن يسبق التخلص من القيود على حساب رأس المال .



إسهامات 1994 Fisher and Reisen:

- لا بد من الرقابة المالية Fiscal Control قبل فتح حساب رأس المال لأنه بدون هذه الرقابة سينتج عن الكبح المالي تدفق رؤوس الأموال للخارج، أو التضخم.
- إمكانية فقدان الاستقلالية النقدية Monetary Autonomy في حالة فتح حساب رأس المال بالكامل، وبالتالي تفتقر الأدوات المستخدمة لسياسة الاستقرار، في حالة عدم إمكانية استخدام السياسة المالية بمرونة.

- وحتى في حالة وجود فسحة من الاستقلالية النقدية، في ظل فتح حساب رأس المال، فلا بد من تأخير فتح حساب رأس المال وذلك للحاجة لما يلي:

- إنشاء وتعميق الأسواق النقدية وأسواق الأوراق المالية المحلية، وذلك حتى تتمكن من تحييد Sterilization تدفقات رأس المال للداخل.

- تطوير النظام المصرفي المحلي لضمان أن الانفتاح المالي لا يقود على اسعار فائدة محلية مرتفعة، ووساطة مالية مفرطة Over intermediation (وهي الحالة التي يستلم وفقها المدخرون عوائد مرتفعة جدا على مدخراتهم في النظام المالي المحلي، أثناء تحرير النظام المالي).
- تعزيز المنافسة لتسريع التخصيص الكفؤ في القطاع المالي.



- تقوية الإجراءات الرقابية التحذيرية، وإنشاء أنظمة المحاسبة القانونية للتماشي مع المخاطر.
- التخلص من الديون المعدومة لتعزيز السمعة التجارية لمنتجات البنوك . Franchise Value



مقترح ترتيب أولويات الإصلاح تبعاً لـ Fisher and Reizen:

- البدء بتحرير راس المال الأجنبي المباشر، وتمويل التجارة.
- يعتبر تقوية النظام المالي Fiscal Consolidation الخطوة الثانية للأسباب التالية:
- توفير إدارة استقرار اقتصادي، كما أشرنا سابقاً.
- الحاجة لوضع مالي صحي يتلاءم مع مشاكل الديون المعدومة المحتملة في النظام المالي .

- خطوات لازمة لتحسين الإجراءات التنظيمية والرقابية للبنوك.
- يمكن تحرير أسعار الفائدة المحلية بعدما يتم:
- تحقيق الاستقرار الاقتصادي.
- بدء عمل الآليات المؤسسية الخاصة بالنظام المالي.
- حل مشاكل الديون المتعثرة.

- في غضون ذلك يجب أن تتخذ السلطات المعنية الإجراءات لتعميق وتسريع إنشاء أسواق الأوراق المالية.
- يعد إنجاز كافة الخطوات السابقة يعتقد Fisher and Reisen أنه من الملائم أن تتخذ السلطات الإجراءات لتحرير تدفقات رؤوس الأموال للخارج Outflows، وإكمال الإصلاحات المالية المحلية.
- وعندئذ يمكن السماح لعمل البنوك الأجنبية محليا.

- ويمكن الانتهاء من حلقات عملية التحرير بعدما يتم فتح التدفقات الرأسمالية للداخل Inflows.
- وفي هذا النوع من ترتيب أولويات الإصلاح يمكن الوصول إلى سعر فائدة مستقر، مع تخصيص للموارد الأجنبية، مع احتمال أقل للأزمات.

تحرير الحساب الجاري، وحساب رأس المال :

- يعود الجدول الخاص بأولوية فتح الحساب الجاري، وحساب رأس المال إلى تجارب البلدان الآسيوية (وبشكل أخص كوريا الجنوبية وإندونيسيا) في الستينيات، وتجارب بلدان أمريكا اللاتينية في السبعينيات.
- قامت "الأرجنتين"، و "الأوروغواي" بفتح حساب رأس المال قبل التخلص من القيود المفروضة على المعاملات التجارية (الحساب الجاري)
- قامت "شيلي" بخفض القيود على التجارة الدولية قبل التخلص من القيود على حساب رأس المال.

- قامت "كوريا" بفتح الحساب الجاري قبل تخفيض القيود على حركات رأس المال (حساب رأس المال).
- قامت إندونيسيا بتخفيض القيود التجارية، والقيود على حركات رأس المال آتيا .
- لا تعتبر سياسة إزالة القيود على حساب رأس المال قبل تحرير نظم التجارة أمرا مرغوبا .

- في حالة تحرير النظام المالي المحلي قبل إزالة القيود الرأسمالية، سيترتب على ذلك تدفقات رأسمالية ضخمة للداخل، مما يؤدي إلى:

- تكوين احتياطات

- في حالة عدم تجميع هذه التدفقات ستقود إلى: توسع نقدي، وتضخم محلي، وارتفاع في سعر الصرف الحقيقي.



- يستلزم تحرير الحساب التجاري الناجح خفضا حقيقيا للعملة المحلية بهدف:

- تعويض الآثار العكسية الناشئة عن خفض التعريفات الجمركية.
- تحفيز الصادرات وخفض الواردات.

- وعلى العكس فإن ارتفاع قيمة العملة المحلية المصاحب لإزالة القيود على حساب راس المال يؤدي إلى:
 - خفض ربحية الصناعات التصديرية .
 - آثار عكسية على إعادة تخصيص الموارد .
 - إطالة فترة التكيف .

- من المرغوب به فتح الحساب الجاري أولاً، يليه فتح متدرج لحساب رأس المال، ويعود السبب في ذلك:
- في حالة فتح كلا الحسابين آنياً ستكون النتيجة ارتفاعاً في سعر الصرف الحقيقي بسبب:
- ضعف استجابة القطاع الحقيقي (السلعي والخدمي) للتغيرات في الأسعار النسبية في الأجل القصير.
- استجابة متسارعة، نسبياً، لتدفقات رأس المال للداخل.



- أشار Edwards, 1984 ، و Mackinnon, 1973,1993 إلى ضرورة تخفيض التعريف الجمركية قبل إزالة القيود على حساب رأس المال.

- أشار Rodrik, 1987 إلى:

- يمكن أن يكون لتحرير التجارة آثارا متناقضة في الأجل القصير إذا ما سبق هذا التحرير، أو صاحب، تحرير حساب رأس المال. وينبع هذا التناقض من آلية تأثير إصلاح التجارة على سعر الفائدة الحقيقي.

- ففي حالة غياب القيود على حساب رأس المال، فمن شأن تحرير الحساب الجاري أن يرفع من معدل استهلاك الفائدة في حالة توقع انخفاض أسعار السلع القابلة للتجارة.
- تستجيب الوحدات الخاصة بتحويل اتفاقها من الحاضر إلى المستقبل.
- يترتب على ذلك انكماش في النشاط، وزيادة في البطالة.

- أشارت Krueger, 1985 أنه في حالة تحرير حساب رأس المال حيث يتسم معامل رأس المال/ الناتج بالانخفاض، فإن من شأن ذلك أن يخفض:

- معدل العائد على رأس المال.

- معدل التراكم.

- معدل النمو طويل الأجل.

- كما أشارت أنه من شأن تحرير الحساب الجاري أولاً أن يساهم في تحفيز الناتج بالشكل الذي يعوض من الآثار السلبية المشار إليها أعلاه.
- أشار كل من Edwards and Wijnbergen, 1980 أن من شأن تخفيض الرقابة على حساب رأس المال في ظل وجود التعريفات الجمركية أن يضحّم من التشوهات السائدة. ويفضلان بدلاً من ذلك الاتجاه العكسي.

- أما Calvo, 1984, 1987 فقد ركز على أهمية المصدقية حيث أشار إلى عدم تحرير حساب رأس المال قبل أن تشكل ثقة اللاعبين الاقتصاديين باستدامة برنامج تحرير التجارة. حيث أن من شأن المصدقية أن تلعب دورا كبيرا في "سرعة" الإصلاح، و"الترتيب الأمثل" لاستراتيجية الإصلاح.

- يمكن أن يكون تنقل رأس المال Capital Mobility في البلدان النامية أكبر مما يعتقد. ويعود ذلك إلى القنوات غير الرسمية للتنقل.

- يترتب على ذلك أن لا يكون لإزالة القيود القانونية على رأس المال تأثير على هيكل المحفظة الاستثمارية للقطاع الخاص.
- ونفس الشيء في حالة كون أن أغلب التجارة الخارجية تمر بقنوات غير رسمية، فإن تأثير إزالة التعريفات سيقصر على توزيع المعاملات التجارية ما بين الرسمي وغير الرسمي.
- وفي ظل سيادة مثل هذه الحالات فإن النظام الملائم لترتيب الأولويات يمكن أن يتحدد من خلال تقييم مكاسب الكفاءة الحقيقية الشرعية Leagalizing أو تقنين الأنشطة غير المشروعة في ظل استراتيجيات بديلة.

الاستقرار الاقتصادي، وإصلاح التجارة الخارجية

- يجب أن يسبق الإصلاحات التجارية الناجحة خفضا بسعر الصرف الحقيقي.
- ويعود السبب في ذلك إلى ضمان استدامة عملية التحرير من خلال تشييط فائض الطلب على الواردات الذي يحدثه إزالة التعريفة الجمركية.
- يمكن أن يتحقق خفض سعر الصرف الحقيقي من خلال خفض سعر الصرف الاسمي، وسياسات الطلب المقيدة.
- يعتبر إنجاز الاستقرار الاقتصادي شرطا مسبقا لتنفيذ برنامج تحرير التجارة الخارجية لأن:

- عدم الاستقرار الاقتصادي يشوه الاشارات السعرية النسبية الواردة من الاصلاحات التجارية.
- إذا ما أخذت سياسات تحرير التجارة شكل تخفيضات أساسية في التعريف، وما يتبع ذلك من آثار عكسية على العوائد الضريبية، فإن الاختلالات الاقتصادية الكلية قد تتضمن:
- مجال للإجراءات الاقتصادية الممكن اتباعها .
- سرعة خفض في التعريف .

- من شأن خفض الحقيقي لسعر الصرف، المتحقق بواسطة خفض الكبير بسعر الصرف الاسمي، أن يفاقم من مشكلة التضخم، في حالة عدم التحكم القوي بالسياسة النقدية والمالية.
- تؤثر التخفيضات في قيمة العملة المحلية على دور سعر الصرف كمثبت اسمي Nominal Anchor، ويمكن أن يساهم ذلك في إلحاق الضرر بمصدقية جهود الاستقرار.

- أضرار خفض الضرائب على التجارة:

- تشكل هذه الضرائب في أغلب البلدان النامية مصدرا مهما من مصادر إيرادات الموازنة العامة للدولة. وبالتالي فإن خفضها قد يترتب عليه زيادة الحاجة لمصادر تمويلية، ومعدل تضخم مرتفع.

- مزايا تحرير التجارة: زيادة الناتج والعوائد المحلية

- تعوض الزيادة في الواردات الخفض في معدلات التعريفية.

- الخفض في التعريفية يقلل من الحوافز نحو التهريب، وتسجيل الفواتير

بأقل من قيمتها Under-invoicing، والحد من ظاهرة البحث

عن الربح Rent-Seeking. وبالتالي يمكن أن ترتفع العوائد

الضريبية.

- وكما أشار Falvey and Kim 1992 فإنه مع تطوير موارد محلية للعوائد، تبدأ أهمية الهدف المالي بالتلاشي.
- وهو الأمر الذي سيسمح بتعجيل سرعة إصلاح التجارة الخارجية، وإزالة التعريفات.

- من العوامل المهمة في توفير الإصلاح الاقتصادي الكلي وإصلاح التجارة الخارجية هي تلك المرتبطة بعوامل المصدقية:
- فقد تتعرض مصداقية محاربة التضخم للضرر إذا لم يتخذ الإجراءات الهيكلية الملائمة قبل اتخاذ القيود النقدية والمالية.
- كما تتعرض مصداقية إصلاحات التعريفات الجمركية في ظل انعدام الثقة بالإدارة الاقتصادية الكلية.

- طالما أن الإصلاحات التجارية تتطلب خفض في سعر الصرف الحقيقي، فإن هذا الخفض عادة ما ينظر إليه كمصدر لعدم المصدقية. فعندما يتم هذا الخفض من خلال خفض سعر الصرف الاسمي، فإن ارتفاع أسعار السلع القابلة للتجارة سيترجم إلى ارتفاع مؤقت في معدل التضخم. وهو الأمر الذي قد يخلق لبسا (عدم مصداقية) في مدى التزام متخذ القرارات الاقتصادية بالاستقرار الاقتصادي.



النظام الأمثل لأولويات تطبيق سياسات الإصلاح الاقتصادي:

- من الوجهة النظرية الاقتصادية لا يوجد نظام أمثل الأولويات الإصلاح .
- من المهم دراسة كل حالة على حدة مع أهمية التأكيد على بناء المؤسسات الملائمة واستقلال القضاء واستقلالية البنك المركزي وغيرها من الاعتبارات المؤسسية كشروط يجب توافرها في كافة الحالات .

- إلا أن ذلك لا يعفي من إمكانية الاتفاق على التوصيات عامة وذات صيغة تأشيرية في مجال الأولويات . مع التأكيد مرة أخرى على احترام خصوصية كل بلد من البلدان وضرورة استنباط نظام أولويات يتفق مع هذه الخصوصيات والأبعاد الزمنية المرتبطة بهذه الأولويات .
- يوضح الشكل أدناه التوصيات العامة لنظام الأولويات الأمثل والمستمدة من مسوحات تجارب اصلاح الاقتصادي في العديد من البلدان .

القطاع	مكونات الإصلاح		بعد فترة الاصلاح
سوق العمل		الضمان الاجتماعي ضبط الأجور	أجور رمزية
القطاع المالي	الإصلاح المصرفي + البنوك الأجنبية	تحرير سوق رأس المال	
القطاع الخارجي	تقويم سعر الاصلاح التجارة	انفتاح الحساب الجاري	
السياسة الصناعية	خفض قيمة العملة	التخلص من السياسة الصناعية	
السياسة الصناعية	التحكم بالاستثمار الأجنبي المباشر فك القيود عن الصناعة المحلية		
الاستقرار الاقتصادي	السيطرة على التضخم (تدخل حكومي فعال)		استقرار مالي وقدي
المؤسسات	دعم القدرات الاجتماعية (صحة التعليم وقضاء مستقل ونظام سياسي ديمقراطي)، تدخل حكومي في حالة فشل السوق، تعزيز البحث والتطوير،		ديمقراطية
	الزمن		

– ملاحظات على الشكل أعلاه :

- من المهم جداً توفر المؤسسات الملائمة لنجاح الإصلاح الاقتصادي .
- الاستقرار بما يتضمنه من تخفيض لقيمة العملة وخفض لمعدل التضخم، يضمن أن التضخم تحت السيطرة ، وما يترتب على ذلك من السيطرة على توقعات خفض العملة اللاحقة وآثارها السيئة على هروب رأس المال. كما أن انخفاض معدلات التضخم سيزيد من مصداقية عمليات الإصلاح .

■ من شأن إصلاح السياسة الصناعية أن يدعم التنافسية ما بين المشروعات المحلية ، ودعم قدرتها على مواجهة منافسة الواردات والمشروعات الأجنبية. على أن يتم فتح الباب للاستثمار الأجنبي المباشر تدريجياً ولتلك القطاعات ذات الأولوية مثل الأنشطة ذات المحتوى التكنولوجي المتطور، والنسبية التحتية مثل الاتصالات .

■ يسمح إصلاح القطاع المالي بتعزيز المنافسة ما بين المصارف والأنشطة المالية المحلية أولاً، على أن يتم فتح الباب للأنشطة المالية الأجنبية في مرحلة لاحقة.

■ لا يتضمن إصلاح سوق العمل ضمان المرونة الأجرية، وسهول تنقل العمالة ما بين القطاع فقط، بل يضمن أمراً هاماً أيضاً وهو رعاية العمالة المسرححة من خلال أنظمة متطورة للضمان الاجتماعي وشبكة أمان اجتماعي لإعادة تأهيل العمالة.

- يجب تنفيذ تحرير التجارة ، وإصلاح السياسة الصناعية بشكل متوازي . وهنا يقترح التدرج (مثل خفض المتصاعد للتعريف على الواردات وصولاً لمستوى مستهدف) .
- وطالما أن التضخم تحت السيطرة فليس من المتصور سيادة التوقعات بتخفيضات لاحقة للعملة. فبعد تخفيض القيمة الاولي يجب تعويم العملة لضمان أن سعر الصرف يعكس قوى العرض والطلب. ويمكن إجراء ذلك على مراحل منعاً للصدمات (1).

(1) تعتبر تجربة الهند في التعويم على مراحل من التجارب الناجحة . فقد قامت الهند بالتعويم خلال سنوات (1991-1993) . ففي يوليو 1991 تم تخفيض قيمة العملة بنسبة 23% . وفي إبريل 1992 تم تعديلها جزئاً (حيث سمح للمصدرين بتحويل 60% من عوائد التصدير باستخدام سعر الصرف السائد بالسوق ، و 40% باستخدام سعر الصرف الرسمي) . تبع ذلك توحيد لسعر الصرف في إبريل 1993 . ومنذ ذلك الحين توصف العملة الهندية بالاستقرار . وفي ظل السيطرة على الحساب الرأسمالي تضمن السلطات النقدية الهندية عدم وجود ضغوط على العملة بسبب تدفقات عوامل عدم الاستقرار من الخارج .



إن من شأن تحرير القطاع المالي، وتعزيز المصدقية لسياسة الإصلاح الاقتصادي أن يضمن تخفيض المخاطر وعدم توقعها . وهو الأمر الذي يعني، بدوره، عدم وجود فجوة ما بين معدلات الفائدة المحلية والدولية. وبالتالي يؤدي ذلك إلى استقرار التدفقات الرأسمالية (الداخلية والخارجية) .

– الفترة اللازمة لكل مرحلة من مراحل الإصلاح:

- من المهم التأكيد على أن تحديد هذه الفترة يحتاج دراسة الأوضاع الراهنة ، والبيئة السياسية . ورغم أهميته والحاجة الملحة للتدرج في الإصلاح إلا أن ذلك يجب أن لا يفسر بالتردد في الإصلاح والذي يجب استبعاده بالكامل . كما أن الإصلاح يستدعي الاستفادة من خبرات التخصصات الأخرى خاصة القانونية والتشريعية في مجال تنمية المؤسسات في كل مرحلة من مراحل الإصلاح .