

إضفاء الشرعية على عملية الإصلاح: الاتفاق الجماعي من خلال أجندة الأعمال الوطنية.

هوجو مأوول ريفاس
مدير البرنامج الاقتصادي
المركز الوطني للبحوث الاقتصادية (CIEN)

تواجه أفكار الديمقراطية والسوق الحرة هجوماً شديداً في أمريكا اللاتينية، فبرغم الجهود الكثيرة لإصلاح الاقتصاد والمؤسسات السياسية من أجل تعزيز الحرية الاقتصادية، إلا أن سوء الفهم الذي يشوب النظرة إلى الكثير من هذه الإصلاحات . باعتبارها "صفات جاهزة" تفرضها الهيئات المالية الدولية، والحكومات الأجنبية . أمر فائق التكلفة، ويزيد من عمق المشكلة منهج التطوير الفوقي، وهو النهج المتبع في تطوير السياسات العامة باقتصار صياغتها ومناقشتها علي التكنوقراط تحديداً. إن تجذر هذه المشكلات وعمقها وصلتها الوثيقة بالحياة اليومية يفاقم من عجز التكنوقراط عن التعامل معها، فالحاجة الشديدة في تلك الدول إلى إصلاحات مؤسسية . ذات قاعدة عريضة . تبدأ من الأحزاب السياسية مروراً بالمؤسسات الاقتصادية وصولاً إلى الممارسات المجتمعية.

إن نجاح الإصلاحات الاقتصادية في المستقبل، يرتبط بضرورة أن تكون ثمرة للتواصل الفعال بين القطاعين العام والخاص، ولذلك دأب المركز الوطني للبحوث الاقتصادية في جواتيمالا، منذ سنوات طويلة، على تأسيس إطار لتطوير السياسة العامة بدعم ذلك التواصل، استناداً إلى الاعتقاد الراسخ بأن نجاح الإصلاح لا يمكن أن يعتمد على التكنوقراطية أو البيروقراطية، وإنما يرتكز على العمل الحر.

كذلك عمل المركز الوطني للبحوث الاقتصادية . بمشاركة المجموعات ذات الاتجاه الإصلاحية . على تطوير أجندة التنافسية الوطنية للفترة 2005-2015 . التي تبنتها حكومة جواتيمالا . من خلال تنظيم اجتماعات عامة، ومقابلات عديدة مع قيادات الأعمال والقيادات النقابية والسياسيين وصناع السياسات، وهو التناول الذي يفند وجهة النظر التقليدية القائلة بأن الإصلاح يحدث فقط عن طريق العمل الفوقي، ويؤكد إمكانية البدء بالقاعدة العريضة، عن

طريق سعي الإصلاحيين إلى إطلاق روح العمل الحر، وتزويد الناس بالوسائل التي تكفل الاستفادة من الفرص الاقتصادية.

Center for International Private Enterprise

an affiliate of the U.S. Chamber of Commerce
1155 Fifteenth Street NW • Suite 700 • Washington, DC 20005 • USA
ph: (202) 721-9200 • web: www.cipe.org • e-mail: cipe@cipe.org

المقدمة

تواجه أفكار الديمقراطية والسوق الحرة هجوماً شديداً في أمريكا اللاتينية، فبرغم الجهود الكثيرة لإصلاح الاقتصاد والمؤسسات السياسية من أجل تعزيز الحرية الاقتصادية، إلا أن سوء الفهم الذي يشوب النظرة إلى الكثير من هذه الإصلاحات . باعتبارها "صفات جاهزة" تفرضها الهيئات المالية الدولية، والحكومات الأجنبية . أمر فائق التكلفة، ويزيد من تعاضم المشكلة منهج التطوير الفوقي، وهو النهج المتبع في تطوير السياسات العامة باقتصار صياغتها ومناقشتها على التكنوقراط تحديداً. إن تجذر هذه المشكلات وعمقها وصلتها الوثيقة بالحياة اليومية يفاقم من عجز التكنوقراط عن التعامل معها، فالحاجة الشديدة في تلك الدول إلى إصلاحات مؤسسية . ذات قاعدة عريضة . تبدأ من الأحزاب السياسية مروراً بالمؤسسات الاقتصادية وصولاً إلى الممارسات المجتمعية.

تفتقر المجتمعات الممزقة والمستقطبة إلى آليات الديمقراطية التي تعزز الحوار وتبادل الأفكار، وليست البيروقراطية فقط هي التي تميل إلى عدم الاهتمام باحتياجات جموع المستفيدين، بل في معظم الأحيان يعجز أصحاب المصلحة في سياسات بعينها عن إيجاد آليات فعالة لتنظيم أنفسهم للتعبير عن آرائهم بطريقة فعالة، هذا بالإضافة إلى أن صناعات السياسات نادراً ما ينصتون "لصوت" المستفيدين من سياسة معينة مقترحة، مما يدفع المواطن العادي للظن بأن سياسات الإصلاح ليست نتاجاً لإجراءات شرعية.

ويمثل نمو القطاع غير الرسمي في الاقتصاد دلالة واضحة على غياب التواصل بين صناعات السياسة ومجتمع الأعمال، ففي الوقت الذي يبتكر فيه صناعات السياسة طرقاً جديدة "لحصار" ريادي الأعمال غير الرسميين، يبتكر رياديو الأعمال أيضاً طرقاً جديدة "للهرب" من لوائح الحكومة. لذلك فبدون التواصل الصريح والمباشر بين هذين الجانبين، فمن شبه المؤكد أن يكسب القطاع غير الرسمي هذه المعركة على المدى الطويل.

وعموماً، فإن التحدي بالنسبة للإصلاحيين . فيما هو أهم من عملية تنظيم المنتفعين من سياسات بعينها . يكمن في تكوين اتفاق جماعي بين جميع المنتفعين من حيث الحوافز وتدخلات الحكومة ونطاق السوق إلخ.. وحتى يتسنى إنجاز مثل هذا الاتفاق، فعلى الإصلاحيين أن يتعرفوا على واقع واحتياجات كل من القطاع الخاص ورواد الأعمال. وفي المقابل، فمن الأهمية بمكان إيجاد ممثلين من داخل القطاع الخاص قادرين على توضيح ودعم التغييرات الضرورية، ذلك أن هذه التغييرات لا يمكن تحقيقها من الخارج. وهكذا ففي الوقت الذي يتم فيه خلق آليات المشاركة لتنظيم أصوات المنتفعين، يبدأ في الظهور توافق الآراء حول الإصلاحات المؤيدة للسوق والمشروعات الحرة.

وتأسيساً على ذلك، فنجاح الإصلاحات الاقتصادية في المستقبل، يرتبط بضرورة أن تكون ثمرة للتواصل الفعال بين القطاعين العام والخاص، ولذلك دأب المركز الوطني للبحوث الاقتصادية في جواتيمالا منذ سنوات طويلة على تأسيس إطار لتطوير السياسة العامة بدعم ذلك التواصل، استناداً إلى الاعتقاد الراسخ بأن نجاح الإصلاح لا يمكن أن يعتمد على التكنوقراطية أو البيروقراطية، وإنما يركز على العمل الحر.

وضع أجندة للإصلاح

أولى الخطوات في اتجاه إنشاء أجندة للإصلاح، هي تحديد القطاعات الاقتصادية المهمة، مثل قطاع التصدير في أمريكا الوسطى. فالمصدرون هم رجال الأعمال الذين يواجهون ضراوة المنافسة في التجارة الدولية بشكل مستمر، ويمكن أن يقال إنهم أكثر استعداداً لتقبل الإصلاحات الشاملة، وكثيراً ما تتكون لديهم أفضل الأفكار، كما أن مختلف أنواع المصدريين يمثلون البنية الكلية للاقتصاد.

تركز الجهود الأولية للمركز الوطني للبحوث الاقتصادية على تكوين اتفاق جماعي يدعم التنافسية كأهم أولوية على أجندة الإصلاح، غير أن نتائج

استطلاع أجراه المركز أظهر العديد من الصعوبات في بناء هذا التوافق. وظهر الخلاف حين طلب المركز من كل من المصدرين، وجمعيات الأعمال، والمجتمع المدني تحديد أكثر العناصر أهمية لتحسين تنافسية جواتيمالا. وهو ما اتفق على أنه أهم أداة للمشاركة في الأسواق العالمية. ففي حين اعتبر المصدرون أن إتاحة الأسواق هو أعظم العناصر أهمية، وضع ممثلو جمعيات الأعمال والمجتمع المدني هذا العنصر في المركز السادس.

كما عمل المركز الوطني للبحوث الاقتصادية. بمشاركة المجموعات ذات الاتجاه الإصلاحية. على تطوير أجندة التنافسية الوطنية للفترة 2005-2015. التي تبنتها حكومة جواتيمالا. من خلال تنظيم اجتماعات عامة ومقابلات عديدة مع قيادات الأعمال والقيادات النقابية والسياسيين وصناع السياسات، وتم تصميم هذه الأجندة لتحسين تنافسية الدولة عن طريق إصلاحات السوق وآليات المشاركة. وقيام التحالف الاستراتيجي بين المركز الوطني للبحوث الاقتصادية وجمعية المصدرين بجواتيمالا، تم تنظيم المصدرين، مما أتاح لهم صوتاً مسموعاً للتعريف بالمناطق المحددة للإصلاح، وتحديد أولوياتها، واقتراح حلول تستند إلى خبرة ريادي الأعمال.

وتتمثل ثاني أولويات الإصلاح في ضرورة استناد أجندة الإصلاح إلى المبادئ الديمقراطية، ويستخدم المركز التنافسية للتعريف بأهمية إجراء إصلاحات السوق، والتعجيل بإرساء المبادئ الديمقراطية، وتعظيم الدور القيادي للقطاع الخاص. فالقوة الدافعة للإصلاح تأتي من القاعدة في اتجاه الحكومة وليس العكس، وبينما يقوم الناس باكتشاف وتحديد احتياجاتهم، ومناطق قوتهم، فإنهم يقومون أيضاً بتحريك الحكومة للتعاون معهم من أجل التغلب على العقبات.

ومن أجل تحقيق ذلك، يتعين عليهم التخلص من الممارسات التي ترسخت في الدول النامية، مثل نقشي ممارسات الرأسمالية المرتبطة بالسلطة، كما أن عليهم تنظيم رجال الأعمال العاديين لتطوير قوة معادلة من جانبهم، وتحديد قيادات أعمال ليسوا من رأسمالي السلطة ولديهم الإرادة للمشاركة في النظام، وتنفيذ الإصلاحات بشكل واضح وصريح. وتستطيع قيادات الإصلاح استخدام أجندة العمل الوطني من أجل تحريك هذا الدعم الواسع، الذي يمثل في جوهره أحد آليات الديمقراطية للتشاور مع مجتمع الأعمال، وتحديد العقبات والمصاعب التي تعطل طاقة الأعمال وإرساء أولويات إصلاح السياسة العامة. ويعتمد منهج أجندة الأعمال الوطنية أساساً على المقابلات والاستطلاعات التي تجريها مجموعة الدراسة، كما يمكن. من خلال أجندة الأعمال الوطنية. الاتصال بالخبراء الحقيقيين في هذا المجال من رواد الأعمال الذين يحتكون يومياً بالأجهزة الحكومية للحصول على تصريح لتسيير سيارة نقل، أو سداد الضريبة، أو تسجيل أحد الأعمال. وقد قام المركز الوطني للبحوث الاقتصادية بالعمل مع أكثر من عشر جمعيات أعمال تضم أكثر من 500 عضو من رواد وقيادات الأعمال في كل من جواتيمالا ونيكاراجوا وهندوراس، لتحديد المشكلات التي يواجهونها، وابتكار الحلول لتلك المشكلات. وقد تمكن المركز من إضفاء الشرعية على بعض احتياجات الأعمال، عن طريق حشد التأييد لأجندة الأعمال الوطنية.

ما هي العقبات؟

ما هي العقبات التي تقف في طريق مجتمع الأعمال، والتي اكتشفها المركز الوطني للبحوث الاقتصادية في جواتيمالا من خلال أجندة الأعمال الوطنية؟.. بالإضافة إلى تناول مشكلة الإصلاح من القمة نزولاً إلى القاعدة المذكورة فيما سبق، كشفت الاستطلاعات والمقابلات أولويات الإصلاح الست التالية:

- النظام القضائي يعوق الحصول على الائتمان، ومن المستحيل إجبار المقرضين على سداد ديونهم، ومن ثم لا يقوم البنك بالإقراض.

وساهم المركز الوطني للبحوث الاقتصادية في صياغة قانون جديد . قيد المناقشة في الحكومة حاليًا . ينظم استخدام الضمانات في النظام المصرفي، وهو القانون الذي سيؤدى صدوره إلى سرعة الفصل في قضايا الديون المتنازع عليها بالمحاكم.

• في مجال الإسكان، ترتفع تكاليف البناء بسبب عدم اتساق اللوائح المنظمة، فكل مجلس مدينة لديه قواعده الخاصة بالعمارة والبناء. ولمواجهة تدني الحوافز لتملك الوحدات السكنية، كلفت الحكومة المركز الوطني للبحوث الاقتصادية بتقييم إمكانية تبني نظام ضريبي أكثر جدوى لتشجيع تملك الوحدات السكنية، بما فيها إمكانية إلغاء الضريبة الحالية . 12% . عند بيع كل وحدة، والسماح بخصم ضريبي على مدفوعات أقساط الرهن العقاري. وتظل محاولة ضبط النقوات في تكاليف العمالة والبناء على أجندة الإصلاح الخاصة بالمركز.

• بيع المنتجات المسروقة في السوق السوداء يؤدى إلى تنافس في غير صالح الشركات النزيهة. فيتجه اللصوص إلى نفس أسواق الشركات الشرعية التي تكتشف أن منتجاتها الخاصة تباع بنصف قيمة التكلفة، وقد انضم المركز الوطني للبحوث الاقتصادية إلى تحالف مع غرفة التجارة وجمعية أهلية مدنية للعمل على نبذ ومحاربة الاحتيال والفساد، وكذلك تحديث الجمارك. وقد ساعد هذا التحالف على انجاز تحسن ملحوظ في الإجراءات الجمركية على مدى العامين الماضيين، كما أنه يعمل على تعزيز الشفافية في إدارة الأموال العامة.

• لوائح العمل . مثل الحد الأدنى للأجور ومزايا العمال الأخرى . تفرض تكلفة عالية على الشركات، وتتسبب في خفض الإنتاجية. فعمل المركز مع قيادات النقابات العمالية والقطاع غير الرسمي لشرح مخاطر تأثير السياسات على نظم الحدود الدنيا للأجور، كما انضم إلى الاتحاد الوطني للهيئات الزراعية والتجارية والصناعية والمالية للضغط من أجل الإصلاح في مجال القوانين المنظمة للحدود الدنيا للأجور، وذلك بعرض مقدمة في كيفية دمج مؤشرات الإنتاج في آليات تحديد معدلات الأجور. وقد ارتفع الحد الأدنى للأجور بنسبة نقل عن 10% خلال العام الماضي، وهو أقل ارتفاع تحقق خلال الأعوام الخمسة الأخيرة. ويعمل المركز الوطني للبحوث الاقتصادية أيضًا مع المفوضية الاقتصادية، ومفوضية العمل بالكونجرس، لتحقيق مرونة أكبر كجزء من الإصلاح في قانون العمل.

• الالتزامات الضريبية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة تتسم بالعدالة، إلا أن تكاليف التنفيذ ثقيلة العبء. فالمشروعات الصغيرة والمتوسطة ليس لديها محام أو محاسب خاص، وعادة ما تبحث عن طرق أسهل لتنفيذ التزاماتها الضريبية. وفي عام 2004 قدم المركز الوطني للبحوث الاقتصادية اقتراحًا بإلغاء ضريبة الدخل على بعض الشركات، وتبني معدل ضريبة ثابت للأفراد. وقد اعتمد الكونجرس نظامًا ضريبيًا جديدًا للدخل، يركز على معدل ضريبة جزافي ثابت قيمته 5% على الدخل الإجمالي، وهو النظام الضريبي الذي تعدت إيراداته التقديرات الأولية.

• الافتقار إلى البنية التحتية الجيدة، ويتمثل في سوء حالة وتهالك منشآت الطرق والمطارات والموانئ، وهو ما يترتب عليه ارتفاع تكاليف النقل وتأخر التسليم. وقد أدت جهود الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى الاعتماد الدولي لأهم ميناءين في جواتيمالا، وإعادة بناء مطاراتها الدولية، وتوسيع طريق الأطلنطي . أهم طريق في الدولة . إلى أربع حارات.

لقد مكن تحديد الأولويات الأكثر أهمية للإصلاح في جواتيمالا المركز الوطني للبحوث الاقتصادية، وكذلك ممثلين آخرين للقطاع الخاص من الاقتراب من صناعات السياسات، وطلب حلول محددة لمشكلات محددة. وكثير من هذه المشكلات لا تتطلب إنفاقًا عامًا إضافيًا، بل مجرد الإرادة السياسية للتغيير. ويخطط المركز لمراجعة سجلات صناعات السياسات، وإصدار تقرير يعرض تقييمًا لمدى التزامهم بتنفيذ الإصلاحات.

الدروس المستفادة

ونستخلص مما سبق أن المركز الوطني للبحوث الاقتصادية قد اكتسب خبرة كبيرة فيما يخص استحداث وتطبيق مبادرات الإصلاح، لذلك . وبصفة خاصة . فالخبرات التالية تستحق إلقاء الضوء عليها:

- إن تحقيق اتفاق جماعي على ضرورة الإصلاح يتطلب تحديث القطاع الخاص بلغة واحدة. ومن أجل تحقيق ذلك استخدم المركز "التنافسية" لتعريف كيفية العمل في الاقتصاد الحديث للسوق الحرة. كما يجب أيضاً أن يتم تحديد أكثر القطاعات نمواً لقيادة التغيير في القطاع الخاص. وهم المصدرون في حالة جواتيمالا. كما ينبغي على ريادة الأعمال أن تكون لديهم الإرادة للتعامل مع التكاليف المقترنة بقيادة المبادرة. كذلك يجب أيضاً على المسؤولين الرسميين أن يكون لديهم الاستعداد للاستماع إلى ريادة الأعمال، والعمل مع القطاع الخاص. كما أن مراكز الدراسات الإستراتيجية تلعب دوراً مهماً، وتشكل عنصراً مساعداً لريادي الأعمال والمسؤولين الرسميين، من خلال الوساطة بينهم للمساعدة في دفع عجلة الإصلاح.
- إن تنظيم أصوات رجال الأعمال يعد إجراءً جيداً لتوحيد الجهود. فبمجرد أن بدأ المركز في جواتيمالا بالمصدرين، انضم أيضاً رواد الصناعة والزراعة والبناء وآخرون إلى هيكل التنافسية وأجندة الأعمال. ذلك أنه إذا توفرت وسيلة شرعية لتناول مشكلات واحتياجات رجال الأعمال فإن الآخرين. الذين ليسوا على درجة تقدم المصدرين. سيتمكنون أيضاً من إيجاد طريقة للمشاركة.
- إن انتشار الخبر مسألة مفيدة. فقد قام المركز وبعض الغرف بعقد مئات المؤتمرات الصحفية، والمشاركة في برامج التلفزيون والإذاعة، والكتابة في الصحافة، حتى أثمرت هذه الجهود بالفعل، ذلك أنه حين تقوم إحدى المجموعات بإثارة ضجة، فسينصت إليها السياسيون والأحزاب السياسية والمجتمع المدني، ولن يجدوا سبباً لمعارضتها، خاصة إن كانت تمتلك أجندة إصلاح قائمة على أساس ديمقراطي.
- إن المبادئ الديمقراطية تضيء على مقترحات القطاع الخاص، فقد تمكن المركز الوطني للبحوث الاقتصادية، من خلال منهجه الخاص، من جذب الخصوم السياسيين إلى جانبه، برغم أن جواتيمالا تعد مجتمعاً شديد الاستقطاب، حيث يتجاهل الجناح اليساري القطاع الخاص بصفة عامة. وقد تحققت الثقة حين تم التأكد من أن المركز أسس أجندة الأعمال على المبادئ الديمقراطية، ومقترحات رجال أعمال عاديين، مما دحض الرأي القائل بأن المركز يسعى إلى تمكين رأسمالية المحسوبية المرتبطة بالدولة.

إن هذا التناول لعملية الإصلاح ليس مجرد مقترح تقليدي للقطاع الخاص، بل هو أسلوب جديد لمواجهة مشكلات واحتياجات ريادة الأعمال العاديين، فهو يدحض وجهة النظر التقليدية القائلة بأن تحقيق كل تقدم لا يتم إلا من القمة نزولاً إلى القاعدة، ويظهر قدرة الإصلاحيين على البدء في إنجاز الأمور من مستوى القاعدة العريضة. وهي مسألة عادية يمارسها راديو الأعمال بشكل يومي. ومن ثم تمكنهم من إطلاق روح العمل الحر، وتزويد الناس بالوسائل التي تكفل الاستفادة من الفرص الاقتصادية.

ترتكز أجندة التنافسية الوطنية على منهج أجندة الأعمال الوطنية.

يشغل هوجو ماؤول ريفاس منصب مدير البرنامج الاقتصادي في المركز الوطني للبحوث الاقتصادية بجواتيمالا. ويعمل أيضاً كأستاذ للاقتصاد في جامعة فرانسيسكو ماروكينو متخصصاً في المسائل المالية والاقتصاد الكلي والتنافسية. كما يعمل حالياً مديراً لمشروع القطاع غير الرسمي، بتمويل من مركز المشروعات الدولية الخاصة، تحت مسمى "بناء اتفاق جماعي لتقليص القطاع غير الرسمي في جواتيمالا".

تأسس المركز الوطني للبحوث الاقتصادية في 1983، بدعم من القطاع الخاص، كمعهد بحوث مستقل مخصص لدراسة مشكلات جواتيمالا الاجتماعية والاقتصادية وحلها في إطار الديمقراطية واقتصاد السوق. ويتميز المركز بالحرفية والديناميكية ويحظى بتقدير واحترام كل من القطاعين الخاص والعام في جواتيمالا، وكذلك السفارة الأمريكية. وكثيراً ما يتم الاستعانة بباحثي المركز للتليل وإصدار التوصيات بتكليف من السلطات التنفيذية والتشريعية بحكومة جواتيمالا.

الآراء الواردة بهذا المقال تعبر عن وجهة نظر كاتبها ولا تعبر بالضرورة عن رأي مركز المشروعات الدولية الخاصة. يصرح مركز المشروعات الدولية الخاصة بإعادة الطبع، والترجمة، و/أو النشر للمقالات الموجودة على موقع "قضايا الإصلاح الاقتصادي" على شبكة الإنترنت بشرط: (1) الإشارة بشكل مناسب للمؤلف الأصلي وللمركز، (2) إخطار المركز بمكان وكيفية استخدام هذه المادة، وتقديم نسخة إلى مكتبه بواشنطن عن طريق البريد، أو البريد الإلكتروني، أو الفاكس.

يعمل مركز المشروعات الدولية الخاصة "CIPE" على تعزيز الديمقراطية حول العالم، من خلال الإصلاح الاقتصادي الموجه للسوق. المركز جزء من غرفة التجارة الأمريكية في العاصمة واشنطن، ولا يهدف لتحقيق الربح. وهو أحد أربعة معاهد للصندوق الوطني للديمقراطية. وقد دعم المركز ألف مبادرة محلية في أكثر من مائة دولة نامية، تعامل فيها . على مدى 25 عامًا . مع قادة الأعمال، وصناع القرار، والصحفيين، لبناء المؤسسات المدنية الأساسية للمجتمع الديمقراطي. ومن القضايا الأساسية التي يتعرض لها المركز، مكافحة الفساد، والمشاركة في السياسات، وجمعيات الأعمال، وحوكمة الشركات، والحوكمة الديمقراطية، وإتاحة الوصول للمعلومات، والقطاع غير الرسمي، وحقوق الملكية، وحقوق المرأة والشباب. وتدعم الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية برامج مركز المشروعات الدولية الخاصة.