الإصلاح والتخصيص
في
القطاع المالي
والمصرفي

الإصلاح في
القطاع المالي والمصرفي

تتسم معظم الدول النامية ومنها الأقطار العربية التي يسود فيها القطاع العام بسمات أصبحت مميزة لهذه الدول تؤكد إستمرار مظاهر الخلل في إقتصادياتها الكلية وإدارتها العامة ومن ذلك بشكل عام:

- سيادة معدلات مرتفعة للتضخم، ناتجة - في الغالب عن التمويل غير المسؤول لعجز الموازنات العامة بالإصدار النقدي غير المنضبط...

فالعجز المتزايد في الموازنة العامة يمول بالتوسع في الإصدار النقدي دون ضوابط باعتباره المصدر السهل للتمويل وهو المصدر الخطر في نفس الوقت لإخلاله بالوظيفة الأساسية للنقود باعتبارها مقياساً للقيمة ولما يصيب نتيجة تطبيقه من إجحاف وضرر ببعض الفئات محدودة الدخل في تلك المجتمعات على نحو يبدو معه هذا الشكل من تمويل عجز الموازنة وكأنه يمثل نوعاً من الغش والتدليس الذي تمارسه الحكومات بحق شعوبها أو فئات من تلك الشعوب حيث يؤدي هذا الأسلوب إلى الإقتطاع من دخولهم بشكل غير مباشر.

وعلى حين يعتبر التمويل بالرسوم والضرائب أكثر إنسجاماً مع مفهوم المساهمة الوطنية وأقرب لتحقيق العدالة إذا ما كانت الأنظمة والقوانين الضريبية ذات فعالية وكفاءة تنظيماً وتطبيقاً إلا أن من الملاحظ أن معظم الحكومات - في معظم الدول النامية - قد لجأت إلى التمويل بالمصدر السهل متحاشية في ذلك ما قد يؤدي إليه فرض المزيد من الضرائب والرسوم من مشاكل وما يتطلبه تطبيق الأنظمة الضريبية وتحصيلها من أجهزة وإنضباط إداري والتزام وطني..

- وفي مقابل ذلك فإنه من الملاحظ ضعف الأنظمة الضريبية وعدم عدالتها وسعة

التهرب من الأداء الضريبي وميوعة الإلتزام بهذا الأداء.

- تعرفات جمركية مرتفعة، وقيود على حركة الإستيراد والتصدير..، مقترنة بميوعة الإلتزام بتلك القيود وخلل في التطبيق وفساد إداري يؤدي - في الغالب - إلى سعة عمليات التهرب والتهريب وقيام سوق سوداء نشطة تدار لصالح فئات معينة على حساب موارد الموازنة العامة، وعلى حساب الفئات محدودة الدخل والفقيرة..، وعلى حساب الإلتزام القانوني والأخلاقي والشعور الوطني...

. فرض أسعار صرف رسمية لاتعبر عن القيمة الحقيقية أو الموازية للعملة الوطنية. وتحديد أسعار للفائدة لا تعكس حقيقة العرض والطلب على رؤوس الأموال في الأسواق المالية ويترتب على ذلك أو يضاف إليه وجود ضوابط على تحركات رؤوس الأموال إلى داخل الدولة وخارجها ومع ذلك فإن تلك الضوابط - غالباً - ما يمكن التهرب منها على نحو أو آخر، مما يؤدي إلى هروب رؤوس الأموال للخارج.

. محدودية أو غياب سوق الأوراق المالية.

. المنشآت المصرفية هي - في الغالب - منشآت تتبع القطاع العام وتأخذ صفة المؤسسات أو الشركات العامة.

. يتركز نشاط السلطات النقدية - غالباً - في التنظيم والرقابة المباشرة لعمليات تبادل النقد الأجنبي والصرف والمبادلة وإدارة رصيد العملات الأجنبية..، دون أن يكون للنظام المصرفي ككل وللمصرف المركزي تلك السمات التي تجعل ذلك النظام والمصرف يعملان وفق آلية الأدوات المعروفة لإدارة السياسة المالية والنقدية والإئتمانية (السوق المفتوحة، سعر الخصم، عمليات المقايضة، تحديد سقوف الإئتمان، تحرير سعر صرف العملة ومراقبته...الخ).

وفي ظل هذا الواقع يعتبر الإصلاح المالي والنقدي من الأمور التي لابد من الشروع بها في مجال إصلاح الإقتصاد الكلي وعمليات التخصيص التالية أو المرافقة.

ومن المتصور إمكانية إتخاذ العديد من الإجراءات في هذا الإتجاه، مع

مراعاة ضرورة التدرج والمرونة في معالجته والثبات في الإتجاه نحو العلاج..

ذلك أن التحولات المفاجئة قد لا تعبر عن مصداقية العمل والثبات في الإتجاه نحو الإصلاح..، لذلك تعتبر الخطوات الحازمة الموحية بالثبات والإستمرار في طريق الإصلاح ـ على تؤدتها وتنسيقها ـ أدعى لإشاعة الثقة والطمأنينة في مسيرة الإقتصاد الوطني.

وعلى الرغم من أن عملية الإصلاح تعتبر ذات خصوصية تتبع ظروف كل مجتمع، فإن الإطار العام للإصلاح المالي لابد من أن يراعى فيه تسلسل الإجراءات بشكل يضمن سلامة ذلك الإصلاح وتحقيق أهدافه..

ومن ذلك مثلاً ألا تحرر حركة رؤوس الأموال قبل إصلاح السوق المالي المحلي وزيادة أسعار الفائدة لئلا يؤدي التحرير إلى المزيد من هروب رؤوس الأموال في الفترة الأولى من الإتجاه نحو الإصلاح.

كما أن زيادة أسعار الفائدة يجب ألا يشرع فيها إلا بعد أن نضمن التحكم في العجز المالي لئلا يكون ذلك مدعاة للمزيد من التضخم...

وعليه فإنه من المتصور أن تتخذ الإجراءات التصحيحية في القطاع المالي والنقدي والمصرفي الآلية التالية، وذلك مع التأكيد دوماً بأن هذه الآلية تقف عند حدود العرض 'لعام، وتبقى لكل مجتمع آليته التي تتناسب مع ظروفه: وتتمثل تلك الآلية العامة في الخطوات الرئيسية التالية:

ـ التحكم في العجز المالي.

ـ تحرير أسعار الفائدة ومحاولة رفعها في المرحلة الأولى لجذب رؤوس الأموال والإبقاء عليها داخل المجتمع.

ـ رفع القيود عن حركة رؤومس الأموال.

ـ إتخاذ الإجراءات المناسبة لصياغة عمل المصرف المركزي بالتوافق مع الخطوات السابقة والشروع في إستخدام أدوات السياسة النقدية المناسبة.

وفيما يلي عرض سريع للإجراءات الممكن تصورها في كل خطوة من الخطوات الرئيسية المشار إليها.

التحكم في العجز المالي

من المتصور أن يتم التحكم في العجز المالي، أي عجز الموازنة العامة من خلال الإجراءات التالية وذلك بشكل عام:

- إصلاح النظام الضريبي:

تتصف معظم المجتمعات النامية، ومنها معظم الأقطار العربية، بضعف واضح في نظمها الضريبية، سواء من حيث شمول أو عدالة تلك النظم أو من حيث فعالية وكفاءة إجراءات الربط والتحصيل...

إن أنشطة عالية الأرباح ـ كالمضاربات في الأراضي والعقارات ـ لا تشملها الضرائب في الكثير من الأحيان أو تمسها مساً خفيفاً على شكل رسوم رمزية...، أو تكون سهلة التهرب من أداء ضرائبها.

في حين تكون الضرائب صارمة، ذات عبء ثقيل، سهلة الربط والتحصيل، من الفئات ذات الدخل المحدود أو الدخل الأدنى المتضررة من التضخم صلاً كفئات الموظفين والمزارعين، وصغار المنتجين.، ومن في حكمهم...

كما أن التهرب الضريبي يعتبر من السمات الشائعة في هذه المجتمعات، يؤيده فساد إداري في مجال ربط وتحقيق وتحصيل الضرائب..

لذلك يعتبر من أولى الأمور التي يجب أن يمتد إليها الإصلاح هو النظام الضريبي وذلك سعياً لزيادة موارد الموازنة العامة وتخفيفاً لعجزها وتحقيقاً للعدالة في تحمل الإنفاق العام بين المواطنين..

ومن الضروري أن يمتد الإصلاح ليشمل النظام الضريبي برمته سواء من حيث التشريع بحيث تصبح التشريعات الضريبية أكثر شمولاً وقابلية للتطبيق وأقل ثغرات تتيح التهرب وأقرب لتحقيق العدالة في المساهمة الوطنية..

أو من حيث التنظيم والتطبيق بحيث لابد من أن تتخذ الإجراءات الحازمة لوقف مظاهر الفساد الإداري في هذا الجانب الهام من جوانب الإدارة العامة...

ومن الضروري أن يقترن هذا الإصلاح بالتوعية المناسبة لبيان أثر فعالية نظام

الضرائب وشموله في تهذيب الأداء الإقتصادي الوطني والتخفيف من حدة التضخم وتحقيق العدالة في تحمل المواطنين لأعباء الدولة.

ـ وفي مجال الحديث عن التوعية قد يقودنا الإستطراد هنا إلى التصور بأن توعية مناسبة للجماهير فيما يتعلق بالتحكم أو التخفيف من عجز الموازنة والحد من التضخم قد تساهم في تطوع الجماهير في هذه العملية نفسها وذلك من خلال دعوة إلى التبرع والتعاون في سبيل زيادة الغطاء الذهبي للنقد المحلي كوسيلة للإصلاح المالي والنقدي...

إن إستجابة الجماهير ـ عندما تدعى لمثل تلك المساهمة في الإصلاح الذي سيمس كل فرد من أفراد المجتمع ويعود عليه بالنفع ـ يجب الا يقلل من قيمتها..، ويجب الا ننسى هنا صدق إستجابة تلك الجماهير عندما دعيت للتبرع والعطاء في مجابهة مواقف وطنية صادقة إبان بعض الأزمات التي مرت بها الأمة في السابق.

ونعتقد أن العودة لدعم الغطاء الذهبي ـ الذي يغطى بتبرعات الجماهير ـ يعتبر من الأمور التي يجب التفكير فيها، من جملة ما يمكن تصوره أو التفكير به في عمليات الإصلاح المخلصة..

ونؤكد على فكرة الغطاء الذهبي ـ رغم ما يمكن أن يوجه لهذه الفكرة من إنتقادات ـ لإعتقادنا بأن فكرة هذا الغطاء أقرب إلى فهم الجماهير وكسب ثقتها وضمان تعاونها..... هذا من جهة..

ومن جهة أخرى فإننا نعتقد ـ خلافاً ربما لرأي الكثيرين ـ بأن العودة للغطاء الذهبي يعتبر الأسلوب الأنسب لدعم النقد المحلي وكبح جماح التضخم..، وهو الأسلوب الأكثر ثباتاً واستقراراً في ظل التذبذب المشهود في أسعار العملات والأوراق المالية وأدوات الإستثمار الأخرى في الأسواق المالية والنقدية العالمية، ومع ما يشوب تلك الأسواق من إضطراب وعدم إستقرار.

ومن الإجراءات الأخرى التكميلية المتصورة في مجال التحكم في العجز المالي مثلاً:

- إعادة النظر في سياسات الدعم، وذلك في محاولة لتخفيف أعباء الموازنة العامة، حيث سبقت الإشارة إلى أن الدعم المتبع في معظم البلدان النامية وبعض الأقطار العربية دعم إستهلاكي يضر بالإقتصاد الوطني ويشكل جزءاً لا يستهان به من عجز الموازنة العامة.

- إعادة النظر في سياسات التوظيف في الإدارات العامة والمؤسسات الحكومية بحيث يتم الإتجاه نحو تخليص تلك الإدارات من ظاهرة التضخم الوظيفي والبطالة المقنعة ، وقد تكون عمليات تحرير الإقتصاد والتخصيص مناسبة توفر المزيد من فرص العمل التي يمكن أن تجذب العديد من العاملين في القطاع الحكومي المتضخم أصلاً بالعاملين.

إعادة النظر في سياسات التسلح والإنفاق العسكري والأعتماد فيها على النوعية وليس على الكم من جهة ومحاولة السعي لتحقيق الإكتفاء الذاتي القومي في هذا المجال ما أمكن ذلك.

تحرير أسعار الفائدة

تأتي هذه الخطوة في مرحلة تالية للتحكم في العجز المالي أو بالترافق معها، وذلك تمهيداً للخطوة التالية المتمثلة في تحرير أسعار الصرف ورفع القيود عن حركة رؤوس الأموال. .

ويفضل ـ في مرحلة أولى ـ أن يتم تشجيع بقاء وجذب رؤوس الأموال من خلال معدلات مرتفعة للفائدة نسبياً، وذلك إلى أن يستقر السوق المالي والنقدي المحلي، وتبدأ بوادر الصحة على الإقتصاد الوطني وتزداد الثقة فيه بحيث يمكن عندها للمصرف المركزي الشروع في الإعداد لإستخدام أدوات السياسة النقدية المناسبة ومنها ـ في هذه المرحلة ـ إستخدام أداة سعر الخصم مثلاً. . ، إن كانت الظروف تسمح بذلك أو تأجيل هذا الإستخدام للمرحلة التالية.

تحرير سعر الصرف
وحركة رؤوس الأموال

إن التحكم في عجز الموازنة وتخفيض معدلات التضخم، إضافة إلى إرتفاع أسعار الفائدة، في المرحلتين المشار إليهما سابقاً، مع اتجاه المناخ الإقتصادي نحو الإستقرار...، ستكون كلها من العوامل التي تساهم في جذب رؤوس الأموال وتشجيع الإستثمار الخاص..

فإذا اقترن ذلك بتحرير سعر الصرف ورفع القيود عن حركة رؤوس الأموال، فإن جانباً كبيراً من الإصلاح المالي والنقدي سيكون قد تحقق بشكل يسمح بتعزيز الإستثمارات الخاصة.

تخصيص
القطاع المصرفي

إن الطبيعة الخاصة للمنشآت المصرفية القائمة في ظل القطاع العام تجعل من غير المتصور أن تتم عملية التخصيص في هذا القطاع بمعنى نقل ملكية تلك الوحدات المصرفية أو بيعها أو تأجيرها للقطاع الخاص. . . ، إنما من الممكن أن يخضع القطاع المصرفي إلى أسلوب التخصيص التلقائي. . ، وذلك بالسماح للقطاع الخاص بإنشاء وحدات مصرفية تقوم جنباً إلى جنب مع الوحدات المصرفية العامة في ضوء التنسيق والتكامل المطلوب بين منشآت هذا القطاع الحيوي. .

ويمكن أن يتم ذلك ضمن القواعد والشروط التي تحددها القوانين والأنظمة الصادرة بشأن المصرف المركزي والنظام المصرفي ككل وبما ينسجم مع متطلبات مرحلة الإصلاح والتخصيص.

هذا ومن الممكن تصور إحتمال تخصيص بعض المنشآت المصرفية العامة تخصيصاً جزئياً أي بالمشاركة بين الحكومة والقطاع الخاص. .

أو من المتصور إنشاء مصارف جديدة، كمصارف تنمية نوعية مثلاً، بالمساهمة فيما بين الحكومة والجمهور المنتفع من خدمات تلك المصارف (زراعية، صناعية، عقارية. . .).

المصرف المركزي
والسياسة النقدية

من الممكن أن تتخذ إجراءات إصلاحية مختارة في مجال عمل المصرف

المركزي وتطبق بالتدرج منسجمة في ذلك مع الخطوات أو المراحل التي تمت الإشارة إليها في نطاق عمليات الإصلاح في القطاع المالي والنقدي فيما سبق من فقرات، ومن المتصور أن تتخذ في هذا المجال الإجراءات التالية وذلك على سبيل المثال وانتقاء ما يلائم ظروف كل حالة على حدة:

- وضع الإطار القانوني لتنظيم وتطوير سوق مالية ونقدية.
- وضع الإطار القانوني لإدارة أدوات الدين العام وإعداد السوق الثانوية التي يمكن أن تتداول فيها تلك الأدوات.
- التخلي تدريجياً عن إدارة النقد الأجنبي والرقابة المباشرة على عملياته.
- البدء باستخدام أدوات السياسة النقدية الممكنة وفقاً للظروف ولمدى التقدم في الخطوات الإصلاحية.
- تنظيم ومراقبة عمليات سوق الصرف الأجنبي.
- استخدام أسعار الفائدة المرنة.
- إدارة السيولة المحلية باستخدام الأدوات المناسبة.
- تقوية الأسواق الثانوية للمساهمة في إدارة السيولة من خلالها.