

# تحريية الأسواق، وقواعد الضبط في الدول الصناعية

علي عريفه

مراجعة كتاب:  
تحررية الأسواق، وقواعد الضبط في الدول الصناعية

**Freer Markets, More Rules:  
Regulatory Reform in Industrial Countries  
Steven K. Vogel  
Cornell University Press, Ithaca (1996), 296  
pages**

مراجعة : على عريفة \*

يهتم الكتاب المعروض بدراسة التحولات التي شهدتها العلاقة بين الحكومة والسوق من جانب والحكومة وقطاع الاعمال من جانب آخر في مجموعة من الدول الصناعية. وقد ركز المؤلف على التطورات التي شهدتها هذه البلدان بخصوص ما يسمى بسياسات التخلي عن قواعد الضبط أو ما يعرف باللغة الانجليزية "Deregulation". والمقصود بهذا التخلي هو التخلي التدريجي للحكومات عن تنظيم قطاع الاعمال ومراقبته. والمعروف أن موضوع علاقة السوق بالحكومة ظل وما يزال يلقي اهتماماً كبيراً لدى الباحثين الاقتصاديين منذ فترة، وخاصة بعد التحولات التي شهدتها دول أوروبا الشرقية بعد انهيار الاتحاد السوفيتي. لذلك فقد توقع أن لا يختلف تحليل المؤلف اختلافاً جذرياً عن السياق الذي أصبح مألوفاً في مثل هذه الابحاث، وهو أن ما حدث في السنوات الاخيرة من تخلٍ حكومي عن قواعد الضبط، لدليل على كفاءة السوق وتفوقها مقارنة بأدوار الحكومات وعجز هذه الحكومات وعدم قدرتها على مجاراة التطورات في الاقتصادات العالمية مما يعطي قطاع الأعمال القدرة على فرض هيمنته على الحكومات وليس العكس. وعليه فقد كان توقعي أن المؤلف سوف يرفع شعار " ضرورة التخلي الحكومي عن قواعد الضبط" كما هو مألوف من العديد من الباحثين، وكذلك من الكثير من رجال الاعمال وصانعي القرار، كاحدى الركائز الاساسية للمستقبل الاقتصادي، الذي تمثل الخصخصة والعولمة والدعوة للانفتاح وتحرير التجارة الدولية أهم خاصياته. غير أن أسلوب المؤلف وطريقة التحليل التي اتبعها والنتائج التي استخلصها أنت مخالفة تماماً لما توقعته. حيث أنه يشكك (ان لم نقل يرفض تماماً) في أن ما يحدث في مجموعة من البلدان

---

\* أستاذ في قسم الاقتصاد، كلية العلوم الإدارية، جامعة الكويت.  
المصنعة منذ السبعينات هو تخلٍ تدريجي عن قواعد الضبط "Deregulation" من طرف حكوماتها. فهو يعتقد بأن عمليات الاصلاح التي تم تنفيذها هي في حقيقة الامر لا تعدو عن كونها اعادة نظر في قواعد الضبط التي كانت سائدة وإدخال تحويرات عليها وليس تخلياً عنها كما تعتقده الاغلبية. أي أن ما حدث هو بمثابة اصلاح لقواعد ضبط قديمة "Regulatory Reform" أو كما أسماها المؤلف "Reregulation" وليس "Deregulation".

ولهذه النقطة انعكاسات ذات أهمية قصوى على طبيعة العلاقة بين الحكومات والأسواق في التعامل مع قطاع الأعمال. ذلك أن ما يسمى "Deregulation" كما إعتدنا على تناوله في السابق، يفرض بالضرورة على الحكومة التخلي عن تنظيم وضبط قطاع الأعمال. وهذا التخلي هو بالأساس لفائدة السوق، هذا على الأقل من وجهة النظر السائدة بخصوص وجود علاقة تنافسية بين السوق والحكومة، (دور أكثر حيوية للحكومة يحتم أكثر محدودية لدور السوق والعكس بالعكس). وبالإضافة لرفضه لهذا المنطق التحليلي لطبيعة العلاقة بين السوق والحكومة بصفة عامة، فإن المؤلف يؤكد أن ما شهدته مجموعة البلدان المصنعة من اصلاحات وتغييرات منذ السبعينات لم يؤدي الى تخفيض في دور الحكومات في هذه البلدان. فالدلائل التي يمدنا بها المؤلف، وان كانت تشير الى دور أكثر فعالية للأسواق في هذه البلدان، فهي تؤكد عدم وجود تقلص واضح في أدوار الحكومات (على الأقل بدرجات متفاوتة). وبالتالي، فإن هذه الإصلاحات، وان كانت قد عززت من دور الاسواق في هذه البلدان مقارنة بما كانت عليه في السابق (على الأقل البعض منها في بعض الدول)، ولكنها بالمقابل لم تضعف من دور حكوماتها أو مؤسساتها الحكومية. وقد نتج عن هذه الإصلاحات في العديد من الحالات، زيادة واضحة في مستويات تنافسية الاسواق مقارنة بفترة ما قبل الإصلاح، ولكن في نطاق يعتمد على قواعد ضبط أكثر من السابق وليس أقل كما يتصور الكثيرون، الذين يعتقدون أن تحرير الاقتصاد "Liberalization" هو أحد أهم انعكاسات تطبيق سياسات التخلي عن قواعد الضبط في ذلك الاقتصاد. ويؤكد المؤلف أن عملية "تحرير" الاقتصاد التي يعرفها بأنها رفع لمستويات المنافسة في الاسواق قد ترافقت في كثير من الحالات مع إنشاء قواعد ضبط جديدة، إضافة إلى ادخال تحويرات على قواعد الضبط القديمة دون التخلي عنها تماما، مما مكن حكومات هذه الدول المصنعة من اعادة تنظيم أطر الأسواق فيها، دون فقدان امكانيات ضبطها لقطاع الأعمال الخاص. وعليه فإن المؤلف يعتقد بوجود علاقة طردية بين ارتفاع درجات تنافسية الاسواق من جانب وزيادة في قواعد الضبط من جانب آخر وليس العكس.

ولا يسقط المؤلف في فخ التعميم، فهو يؤكد أن تجارب الدول المصنعة في هذا الميدان غنية بالاختلافات رغم القواسم المشتركة، مما أدى إلى ظهور أنماط مختلفة فيما يتعلق بإعادة النظر في سياسات الضبط. فهو يتعرض بالتفصيل إلى تجارب خمس دول، ويسلط الضوء على دولتين منها، مبرزاً أهم الفوارق بين تجاربها. ويتعرض الجانب الأكبر من الكتاب للخواص والمميزات والفوارق المترتبة على تنفيذ تجربتي المملكة المتحدة واليابان.

فبعد مقدمة تمهيدية للموضوع، يتضمن الجزء الأول مناقشة تخص القوى الدافعة للإصلاح، ويخصص الجزء الثاني من الكتاب لتجربة المملكة المتحدة ويتناول الجزء الثالث منه التجربة اليابانية قبل أن يختم الكتاب بجزء رابع يتعرض لبعض الجوانب السياسية الخاصة باصلاح قواعد الضبط. كما يتعرض هذا الجزء إلى تجارب ثلاث دول اخرى هي الولايات المتحدة الأمريكية (التي تعتبر نقطة انطلاق سياسات اصلاح قواعد الضبط في السبعينات قبل انتشارها في العالم) وفرنسا وألمانيا ولكن

بتعمق أقل من ذلك الوارد في تحليل تجربتي المملكة المتحدة واليابان.

وبأسلوب شيق يجري المؤلف مقارنة بين النمطين البريطاني والياباني معتمداً في ذلك بالأساس على قطاعين هما: قطاع الاتصالات وقطاع التمويل ، بالإضافة الى تعرضه، ولكن بتعمق أقل إلى قطاعات أخرى مثل البث ، المواصلات والمنافع العامة . ففي الجزأين الخاصين بالدولتين، وبعد نبذة مختصرة عن كل قطاع قبل الاصلاحات وعرض موجز عن التحديات التي واجهت كل قطاع واستوجبت الاصلاح، يتطرق المؤلف إلى خيارات كل من الحكومتين لطرق الاصلاح بأسلوب تحليلي منطقي معتمدا على معطيات دقيقة. وعلى الرغم من اختلاف طبيعة القطاعات وأسباب الاصلاح الخاصة بكل قطاع في كل دولة مما حتم فوارق في اصلاح قواعد الضبط الخاصة بكل قطاع، يشير المؤلف لمؤشرات عن وجود صفات مشتركة بين الدولتين، مع ابراز نمط خاص بكل دولة.

ويتميز النمط المتبع في المملكة المتحدة بكونه النمط الذي صحبه ابتعاد الحكومة عن نشاطات الاعمال بشكل أكبر مما هو عليه في النمط الياباني. وبالتالي فقد تم التخلي عن الملكية العامة للمؤسسات في هذا البلد. ولكن التخلي عن الملكية العامة في بريطانيا لم ينتج عنه ترك الحرية المطلقة لقطاع الاعمال الخاص لضبط نفسه بنفسه "Self – Regulation". بل أن ما حدث، وهو ما ميز تجربة المملكة المتحدة، ألا وهو استنباط نمط يشمل ما تبقى من قواعد قديمة وقواعد جديدة للضبط بهدف دفع الاتجاه التحرري الاقتصادي. وهذه القواعد المستنبطة هي التي تضبط قطاع الاعمال وليس الدولة أو قطاع الاعمال نفسه. ولهذا فإنه لا يمكن اعتبار عملية الاصلاح التي حدثت في المملكة المتحدة تخلي عن قواعد الضبط، بل هي اعادة نظر في قواعد الضبط "Reregulation" ، ولكن بأسلوب يدعم الاتجاه التحرري التنافسي للاسواق. ويلاحظ أن التجربة البريطانية لم تشهد محاولات لدعم قطاعات أو منشآت معينة. وبالتالي فان الحكومة لم تحاول التأثير على مخرجات السوق (في ما يتعلق بالدخول والخروج من السوق "Market Entry and Market Exit" الناتجة عن تطبيق السياسات التحررية. وهذا النمط يختلف جذرياً عن النمط الياباني، الذي يمثل الدعم الاستراتيجي لبعض النشاطات أحد مقوماته الأساسية.

ومن بين أربعة من الخواص التي تميز النمط البريطاني، يركز المؤلف على أهمها وهي : تجزئة الهياكل المسؤولة عن قواعد الضبط. فقد أنشأت حكومة المملكة المتحدة اثنتي عشر وحدة مستقلة، تعني كل واحدة منها باعادة النظر في قواعد ضبط قطاع معين. ويوضح المؤلف أن سبب اختيار هذا النموذج يعود لعوامل سياسية. وقد جعل هذا الاختيار من قواعد الضبط أكثر تطبيقاً في ظل نظام اداري لامركزي. وبناء عليه فإن المؤلف يؤكد أن تجربة الاصلاح الاداري لا يمكن اعتبارها تخلياً عن الضبط على الرغم من انها أدت الى تناقص تدخل الحكومة المباشر في هذه الاسواق. ويمكن للقارئ الاطلاع على تفاصيل خصائص النمط البريطاني في الجزء الثاني من الكتاب والتي تم تلخيصها باتقان في الجداول 7 و 8.

ويرى المؤلف ان تجربة اليابان قد افرزت نمطا مختلفا على عدة واجهات.

فهي أساسا تجربة تم تطبيقها بسرعة أقل من سرعة تطبيق التجربة البريطانية. إضافة الى ذلك فان التجربة اليابانية لم تكن متحمسة لتحرير الاقتصاد كمنظيرتها البريطانية. ولا يعني ذلك أن نمط الاصلاح الياباني لم يجعل من بعض قطاعات الاقتصاد أكثر تحررا من السابق. بل أن ما حدث هو أن مجموعة من الاسواق تحررت بصفة ملحوظة، بفعل هذه التجربة. ولم يكن الهدف من عملية الاصلاح هذه التحرير بهدف التحرير وانما يقصد حماية منشآت محلية معينة. وعليه فان نمط الاصلاح المطبق كان بمثابة استراتيجية اعادة نظر في قواعد الضبط التي تهدف بالأساس إلى إعطاء دفع وحماية لبعض النشاطات ومصالح مجموعات معينة. وعلى هذا الأساس لا يمكن اعتبار هذه الاصلاحات تخل عن قواعد الضبط من طرف الحكومة "Deregulation". حيث أن ما حدث هو تدخل حكومي لتنفيذ سياسة معينة (حماية ودعم بعض القطاعات) اعتمادا على تحرير بعض (وليس كل) الأسواق ودعم التنافس فيها. ويقع الاختيار على الأسواق التي يتم تحريرها، بعد الاقتناع بأن تحريرها يساعد على تنفيذ تلك السياسة. وأسلوب الدعم هذا ليس بالجديد، إذا ما تأملنا في تاريخ السياسات الاقتصادية اليابانية.

وهناك نقطة اختلاف اخرى بين النمط الياباني والنمط البريطاني، وهي المتعلقة بمركية مسؤوليات قواعد الضبط. فالبيروقراطية اليابانية، وعلى عكس نظيرتها البريطانية، لم تقم بمحاولات جادة للتجزئة. وهذا ما سمح بدعم الدور الحكومي من خلال احتفاظ الوزارات بسلطتها في هذا الميدان. بل أدى هذا إلى تنافس بين الوزارات من أجل التوسع في سلطة قواعد الضبط على حساب بعضها البعض. وبايجاز، فإن المؤلف يرى بالنمط الياباني نمطاً مميزاً. وهو ما يسميه بنمط تقوية الدعم الاستراتيجي " أو " Strategic Reinforcement ". ذلك أن الدولة لم تتخلى عن التدخل ولكنها أعادت النظر في كيفية هذا التدخل ومجموع السياسات المتبعة فيه. وكما هو الحال في الجزء الخاص بسياسات الاصلاح في المملكة المتحدة، فإن الجزء الخاص باليابان يحتوي على معطيات ملخصة بطريقة جيدة في مجموعة من الجداول لعل اهمها هو جدول رقم 15.

ومن خلال تعرضه لتجارب الدول الاخرى (الولايات المتحدة الامريكية، فرنسا وألمانيا) يبين المؤلف كيف أن التجربة الامريكية تقترب من التجربة البريطانية أكثر منها للتجربة اليابانية. ذلك أن التجربة الامريكية وان شهدت بعض الاختلافات مع التجربة البريطانية (مثلا في ما يتعلق ببعض الجوانب التشريعية ومدى تقبل رجال الاعمال في البلدين لهذه الاصلاحات) فإن لها نفس الخصائص الأساسية تقريبا. فالواضح هو حماس الهيئات الامريكية المسؤولة للتيار التحرري للاقتصاد والذي لم يصحبه أية محاولات لدعم مؤسسات غير تنافسية. كذلك فإنه يمكن تلمس أوجه تشابه بين التجريبتين الامريكية والبريطانية من خلال لا مركزية المسيرة الاصلاحية التي اتبعت في البلدين .

ومن استعراض تجارب كل من فرنسا وألمانيا، فإننا نجد أنها تميل أكثر الى النمط الياباني منه الى النمط البريطاني رغم بعض الاختلافات الواضحة. فالمتأمل للتجربة الفرنسية يلاحظ أن التحرر الاقتصادي فيها كان مصحوبا دائما بتعويضات مدفوعة من طرف المؤسسات الحكومية بهدف اعانة القطاعات المتضررة من

الصددمات الناتجة عن تفشي المنافسة. ويذكرنا هذا الأسلوب بأسلوب الدعم الياباني. أما بالنسبة لألمانيا، التي تعتبر أقل الدول الخمسة اندفاعاً في ميدان اصلاح قواعد الضبط، وعلى غرار ما حدث في اليابان، فقد وجد المؤلف أن كل وزارة من الوزارات الألمانية تحتفظ بنوع من الاستقلالية في نطاق ميدان معين مما يجعل عملية الاصلاح في هذا البلد منبثقة من هذه المؤسسات البيروقراطية ومراعية لتصوراتها ومصالحها (ولو بصفة جزئية).

ورغم المعطيات والمعلومات الوفيرة التي يمدنا بها هذا الكتاب ورغم المقارنات الضافية، فقد أهمل المؤلف التعرض الى تجربة مثيرة للجدل في هذا الميدان، وهي التجربة النيوزلندية. وكان بإمكان التجربة النيوزلندية أن تكون حالة درس ملائمة جداً، ذلك أنها طبقت في مجموعة من القطاعات ومنها قطاعي الاتصالات والتمويل، اللذين ركز عليهما المؤلف. وخصوصاً أن توفر البيانات في هذا الميدان من شأنه أن يسهل من عملية التحليل العلمي لهذه التجربة. فالتجربة النيوزلندية التي انطلقت متأخرة نسبياً مقارنة بالعديد من الدول المصنعة الأخرى (في منتصف الثمانينات) يمكن أن توضع في اطار تجارب اعادة النظر في قواعد الضبط وليس التخلي عنها كما هو شائع. ذلك ان الاصلاح الذي تم تنفيذه في نيوزلندا وإن كان قد جعل من محيط الأعمال أكثر تحرراً، إلا أنه أخضع كل المنشآت إلى قانون تجاري موحد "Single Commerce Act" يحتوى على قواعد ضبط محددة. والتعرض لهذه التجربة كان يمكن أن يضيف بعداً جيداً للكتاب نظراً لثراء هذه التجربة. وبالرغم من خلو الكتاب من استعراض للتجربة النيوزلندية، إلا أن ذلك لم يقلل من قيمته العلمية والتطبيقية، فهو كتاب مفيد جداً وينصح بالاطلاع عليه.

ويمكن لصانعي القرار الاقتصادي في الدول العربية استخلاص بعض الدروس والعبر من تجارب الدول المعروضة في هذا الكتاب. ولعل أهم هذه الدروس إمكانية تواصل دور الحكومات في النشاط الاقتصادي في ظل نظام اقتصادي يتوجه تدريجياً الى الخصخصة والتحرر نتيجة للضغوط الداخلية والخارجية، وهو ما يحدث في الكثير من البلدان العربية. بل ويمكن القول أن هذا الدور الحكومي ضروري ومطلوب لانجاح هذه البرامج الاصلاحية ووضعها في خدمة هدف التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ذلك أنه لا من تناقض حتمي بين اقتصاد متحرر ونظام ضبط صادر عن مؤسسات حكومية يوطر الاسواق بجديّة بما يساهم في تحسين أدائها ودفعها في اتجاه تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية المنشودة.

وبالاطلاع على التجارب المعروضة في الكتاب، فإنه يبدو جلياً أنه بالرغم من الدوافع العديدة المشتركة للاصلاح (وخاصة الخارجية منها)، فإن كل دولة من هذه الدول تمكنت من ابتكار نمط معين يعكس الأوضاع السياسية، التاريخية والمؤسسية (وأوضاع أخرى) لكل مجتمع. وقد نجحت كل هذه التجارب إلى حد بعيد وبدرجات متفاوتة بالرغم من اختلافاتها. فالتحدي الذي تواجهه المجتمعات العربية يكمن في ايجاد النمط الملائم لأوضاعها والابتعاد عن الانماط الجاهزة. فالتحرر الاقتصادي وإن كان خياراً مطلوباً في هذه الدول فإنه يجب أن يكون

مصحوبا بقواعد ضبط مبتكرة لتتلاءم مع واقع واحتياجات وتوجهات كل دولة. وبالتالي فان الدور الحكومي خيار ضروري على الأقل، لأن تحديد واصلاح قواعد الضبط ينبعان أساسا من المؤسسات الحكومية (وان كانت الاصلاحات في بعض الأحيان ناجمة عن ضغوط خارجية أو انعكاساً لمصالح داخلية لفئات معينة).