الأمم المتحدة
اللجنة الاقتصادية لأفريقيا

اجتماع فريق الخبراء

جودة المؤسسات والتحول الهيكلي:
الانحرافات في مجال تخصيص الموارد في شمال أفريقيا

الرباط، 26-27 أيلول/سبتمبر 2018

الملخص والتوصيات

التحول الهيكلي ومخرجات سوق العمل في شمال إفريقيا

من الأهمية بمكان محاولة فهم الأسباب وراء عدم نماء اقتصادات شمال إفريقيا بالوتيرة اللازمة – والممكنة – لخلق فرص عمل كافية. فما تزال مستويات البطالة في المنطقة مرتفعة نسبياً، حيث بلغت 12% في 2016، كما تتميز المنطقة بارتفاع معدل البطالة لدى الشباب (25.4% في 2014) والنساء (17.1% في 2013)، وبانخفاض مشاركة القوة العاملة (47.5% في 2015 مقارنةً بـ 62.8% في باقي العالم). وبالتالي فإن تنامي البطالة في شمال إفريقيا يعد قضية حرجة، ومن المرجح أن موجة انعدام الاستقرار التي عرفتها المنطقة في الآونة الأخيرة قد تكون راجعة جزئياً لهذا الوضع الذي يشهده سوق العمل، وهو الأمر الذي يجب أن يدفع المسؤولين إلى إيجاد حلول لهذه المشكلة على وجه الاستعجال.

يستعرض هذا التقرير مجموعة من القرائن التي تفيد بأن مسار النمو في المنطقة قد يكون متأثراً بكيفية توزيع الموارد بين القطاعات. ويُوصف هذا النمو الذي يتم عن طريق إعادة تخصيص الموارد من القطاعات الأقل إنتاجية إلى القطاعات ذات الإنتاجية العالية بـ"التحول الهيكلي" (أو التغيير الهيكلي). بالمقابل، فإن التقرير يُبين أيضاً أن التخصيص الفعال للموارد داخل كل قطاع على حدة يُعتبر عاملاً حاسماً في سبيل تحقيق النمو واستحداث الوظائف في شمال إفريقيا. وبناءً على أحدث المعطيات المتاحة، يخلص هذا التقرير إلى أن الحكومات في شمال إفريقيا يتعين عليها التركيز على تصور أشمل، ينبني على التوزيع الأمثل للموارد على الشركات ليس داخل كل قطاع فقط، بل وبين القطاعات أيضاً.

وهنا تلعب الحكومات دوراً محورياً بحكم أن الانحرافات التي تشوب عملية التخصيص تكون نتيجةً لعيوب السوق، والتي يمكن لتدخل الدولة إما أن يساهم في حلها أو في استفحالها. فتدخل الدولة ضروري لمعالجة أوجه القصور هذه، ومنها الممارسات غير التنافسية مثلاً، أو لرفع القيود المفروضة على المعلومة، أو لضمان إنفاذ القانون في أسواق الائتمان، بل وتضمن الدولة استمرارية الأسواق أصلاً، وذلك من خلال توفيرها لحقوق الملكية على سبيل المثال.

ويمكن التمييز بين شكلين رئيسيين من أشكال مساهمة الدولة في سوء تخصيص الموارد:

- غياب أو محدودية تدخل الدولة: حين لا تتدخل الدولة بالصورة الكافية لتصحيح اختلالات السوق؛
- ارتكاب "أخطاء" في السياسات المعتمدة: حين لا تعالج السياسات المشكل كما يجب، وهو ما قد يساهم في إحداث اختلالات. وقد تحدث "الأخطاء" في السياسات:
  - عند إعداد السياسة؛
  - عند تنفيذ السياسة.

وفي الحالتين، قد يكون للتدخل غير الملائم من طرف الدولة ثلاثة أسباب:

- <u>طبيعة الأدوات:</u> يمكن للأدوات المستخدمة أن تتسبب في اختلالات:
  - أمثلة: عادة ما تتسبب الضرائب في خلق اختلالات، كما أن الدعم الذي تحصل عليه بعض الشركات يؤدي إلى اختلال موازين المنافسة.
- <u>على مستوى إعداد السياسة:</u>
  - مثال: تؤثر الشركات ذات النفوذ السياسي على القوانين التنظيمية حتى تخدم مصالحها.
- <u>على مستوى تنفيذ السياسة:</u>
  - مثال: يلجأ البيروقراطيون إلى استخدام السلطة التقديرية للتمييز بين الشركات ومنح الأفضلية لشركات معينة على حساب أخرى.

سوء تخصيص الموارد كمصدر رئيسي لبطء نمو الإنتاجية

لتلخيص النتائج الاختبارية للتقرير، يتم عرض شبكة تتضمن مختلف المخرجات والتدابير السياساتية المستقاة من قائمة كبيرة من المصادر من قبيل الأمم المتحدة، ومجموعة من المؤسسات البحثية المستقلة، وصندوق النقد الدولي، والبنك الدولي. وترتكز بعض هذه التدابير على حسابات متضمنة في هذا التقرير.

إن أول ما ينبغي التطرق له هو أن عدة بلدان في شمال إفريقيا تتميز بديناميتها، حيث حققت نمواً مهماً في التوظيف، وفي الناتج المحلي الإجمالي للفرد، وحققت تحسناً ملحوظاً في مؤشر التنمية البشرية خلال العقد الماضي، مع أن ليبيا تبقى هي الاستثناء الكبير في المنطقة بفعل سقوط البلاد في مستنقع الحرب

الأهلية خلال العقد الأخير. بالمقابل، حقق الناتج المحلي الإجمالي للفرد في تونس مثلاً نمواً بمعدل 2.87%، في حين حسن المغرب مؤشر التنمية البشرية لديه بـ7.2 نقطة مئوية ليصل إلى 0.647.

بيد أن حركة النمو الإيجابية عموماً قد تراجعت في الآونة الآخرة مقارنةً بنمو ساكنة المنطقة، كما أن هذا النمو يظل منخفضاً مقارنةً بدول أكثر دينامية من خارج المنطقة. ورغم أن معدل التوظيف يبدو سائراً في ارتفاع بشكل يُمَكِّنه من مواكبة نمو القوة العاملة (حيث حقق كل منهما نمواً بمعدل 2.6% و2.47% على التوالي)، فإن النمو في مجال التوظيف قد أصابه الركود بشكل عام في السنوات الأخيرة. حيث إن نمو إنتاجية القوة العاملة في كل من الجزائر وليبيا كان سلبياً وناهز 1.24- بالمائة و9.05- بالمائة على التوالي، وهو ما يتناقض مع نسب 6.23 و5.4 و5.4 في مصر والمغرب وتونس على التوالي. أما بعض الدول من خارج المنطقة، مثل تركيا والهند، فإنها تحقق ارتفاعاً بمعدلات تصل إلى 7.9 و16.8 بالمائة من حيث نمو الإنتاجية خلال الفترة ذاتها.

كيف يمكن تعزيز نمو الإنتاجية؟ يبين التقرير من خلال تحليل دقيق أن الركيزة الأساسية للنمو هي الإنتاجية داخل القطاعات، أي ارتفاع الإنتاجية في الشركات داخل القطاع ذاته. هذا الأمر يمكن مقارنته بنمو الإنتاجية بين القطاعات، وهو التغيير في الإنتاجية الذي حدث بسبب تحويل القوة العاملة من القطاعات الأقل إنتاجية إلى نظيرتها ذات الإنتاجية المرتفعة (بين القطاعات).

إن النمو داخل كل قطاع على حدة في شمال إفريقيا مرتفع نسبياً (بمعدل يناهز 2.1%)، غير أنه ما يزال متأخراً مقارنةً بمناطق أخرى. فنمو الإنتاجية داخل القطاعات في الهند وتركيا مثلاً يناهز 15% و11% على التوالي.

هذا يعني أن سوء تخصيص الموارد داخل القطاعات قد يكون هو المدخل لاستقراء مدى نمو الإنتاجية من عدمه في شمال إفريقيا. لا يخفى أنه، في ظروف مثالية، تتم الاستعانة بالبيانات الجزئية الخاصة بالشركات لاستنباط درجة سوء التخصيص هذا، غير أن هذا التقرير يُظهر أنه من الممكن تقدير مدى سوء تخصيص القوة العاملة ورؤوس الأموال في الشركات من خلال قياس تشتت التقديرات الخاصة بإنتاجية الشركات المستقاة (أي التقديرات) من "مسوحات الشركات" (Enterprise Surveys) الصادرة عن البنك الدولي. ويبين التقرير أن تشتت الإنتاجية يبلغ 1 ونيف بالنسبة لاقتصادات شمال إفريقيا، وهو ما يعتبر مرتفعاً نسبياً مقارنةً ببلدان أخرى، ويشير إلى وجود مكاسب محتملة كبيرة نسبياً في الإنتاجية والنواتج يمكن تحقيقها من خلال إعادة تخصيص العمالة ورؤوس الأموال.

ويتضمن سوء تخصيص الموارد عنصرين أساسيين. فالانحرافات الملاحظة على مستوى سوق العمل هي ذات أبعاد مهمة مبدئياً، حيث إن 32.8 بالمائة من الشركات في تونس و30.5 بالمائة من الشركات في المغرب تقول إن الوصول إلى قوة عاملة متعلمة بما يكفي يُعد تحدياً كبيراً أو شاقاً. أضف إلى ذلك أن المشاركة النسوية في سوق العمل في شمال إفريقيا أضحت مسألة ملحة، بحكم أن ضعف تلك المشاركة يؤدي إلى تقليص خزان القوة العمالية المتوفرة فعلياً. هذا وتأتي النساء في مقدمة التحول الهيكلي

والتنمية الاقتصادية في بلدان أخرى، بينما يحول غيابهن النسبي عن سوق العمل في شمال إفريقيا دون استغلال أمثل للرأسمال البشري.

أما الاختلال الثاني في أسواق العمل فيرجع إلى الإفراط في التوظيف في القطاع العام. حيث تقدر حصة القطاع العام من إجمالي التوظيف في مصر بـ30 بالمائة، أي ما يناهز ضعف التوظيف في القطاع الخاص النظامي. إضافة إلى ذلك، تُحدث الأجور المرتفعة في القطاع العام اختلالاً في سوق العمل، في حين أن الصعوبات في توظيف وتسريح القوة العاملة تقوض استحداث الوظائف وتساهم في انتشار التوظيف غير النظامي.

بيد أنه قليلاً ما تشتكي الشركات من هذه القيود التي يفرضها سوق العمل أو القواعد التنظيمية الخاصة به مقارنة بالقيود المفروضة على الشركات الراغبة في الحصول على الائتمان أو التمويل. حيث تَعتبر 31 بالمائة من الشركات في المغرب و26 بالمائة من الشركات في تونس الحصول على التمويل تحدياً كبيراً أو شاقاً. لكن المشكل يبدو عاماً وشاملاً. وتتوافق هذه الملاحظة بشكل كبير كذلك مع الدرجات المنخفضة جداً لدول شمال إفريقيا فيما يتعلق ببعد "الحصول على الائتمان" في مؤشر ممارسة أنشطة الأعمال الخاص بالبنك الدولي. وعلى نفس المنوال، فإن أسواق المال والأسهم المنشأة بشكل سيء تجعل أسواق رأس المال تلعب دوراً صغيراً في تخصيص رأس المال على مستوى القطاعات الاقتصادية. كما أن هناك صلة وثيقة بين اعتبار التمويل تحدياً حقيقياً وانخفاض إنتاجية الشركات. إذ تشير بعض تمارين المحاكاة التي أجريت لغرض هذا التقرير إلى أن تخفيف القيود الرأسمالية قد يزيد في الإنتاج بما يتراوح بين 9 و22 بالمائة، وذلك عن طريق ارتفاع كبير في إنتاجية القوة العاملة وتدفق رؤوس الأموال.

بيد أن توفير بيئة مُستقرة ومُستنِدة إلى قواعد واضحة لصالح الشركات يعد شرطاً مسبقاً لتحقيق تخصيص أمثل لرؤوس الأموال. فقدرة الأسواق على إتاحة الوصول إلى رأس مال تتأثر بشكل جوهري بقدرة الدولة على توفير الحماية لحقوق الملكية، وسلطة قضائية فعالة، وقوانين إفلاس مناسبة. وتشير الخلاصات في هذا التقرير إلى أن مثل هذه البيئة يجب أن تكون قادرة كذلك على جذب الشركات الأجنبية، وهو ما من شأنه تعزيز المنافسة وتحسين تخصيص الموارد، ما سيقود إلى الرفع من نمو الإنتاجية.

هذا وقد تبين أن القطاع العام، وبدلاً من دعم نمو القطاع الخاص، يمثل عائقاً رئيسياً لتنمية القطاع الخاص من خلال فتح المجال أمام البيروقراطية المفرطة. وبالفعل فقد سلط هذا التقرير الضوء على بعدين اثنين من هذا الأمر في الدراسة الاستقصائية الخاصة بالشركات، وهما عدم الكفاءة الإدارية والفساد، واللذان يبدوان مترابطين، كما أنهما يمثلان وجه اختلاف كبير مقارنة باقتصاد الصين ذي النمو المتسارع على سبيل المثال. وتؤكد الشركات أن الفساد وعدم الكفاءة الإدارية يمثلان تحديين هامين في شمال إفريقيا، خاصة في السودان، ولكن أيضاً في المغرب ومصر. غير أنه عند مراجعة هذا التقرير للتصنيفات في مؤشر ممارسة أنشطة الأعمال، تبين أن المغرب قد حسن بالفعل من أدائه بشكل

كبير، وأن تونس في طريقها للحاق به. بالمقابل، تحتل كل من مصر وموريتانيا والسودان وليبيا مراتب متأخرة جداً.

هذا النمط يتسق عموماً مع مقياس مباشر للقدرة الضريبية، وهو حصة الإيرادات من الضرائب في الناتج المحلي الإجمالي، والتي تظل مرتفعة نسبياً في كل من المغرب وتونس، لكنها تنخفض كثيراً في بلدان أخرى (باستثناء الجزائر بفضل مواردها الغنية). هذا ويؤثر عاملان اثنان على الكفاءة البيروقراطية، أولهما اختيار ودعم البيروقراطيين، وثانيهما التمويل المتاح لدفع مستحقات البيروقراطيين. هنا نجد اختلافات شاسعة بين مختلف دول شمال إفريقيا. فوفقاً لصندوق النقد الدولي، تستهلك مدفوعات القطاع العام نسبة ضخمة تصل إلى 13% من الناتج المحلي الإجمالي في المغرب.

ومن بين المشاكل الكامنة التي تعاني منها دول شمال إفريقيا نجد الانحرافات التي عرفتها الأسواق بسبب انعدام الاستقرار السياسي الذي طال أمده. وقد أشارت الدراسات الاستقصائية الخاصة بالشركات التي أُجريت سنة 2013 إلى أن هذا الأمر قد اعتُبر مشكلة بالغة الأهمية، وقدر التقرير أنه، في ذلك الوقت، تكبدت الاقتصادات المتأثرة بهذا خسائر ضخمة بسبب هذا الغموض المحيط بالوضعية السياسية، ومن بينها تونس ومصر اللتين شكلتا موضوع العينة المدروسة.

إلا أن التقرير قال أيضاً إن مشكلة الغموض السياسي تتجاوز انعدام الاستقرار الظاهر، حيث إن غياب قيود على الإجراءات التنفيذية بسبب عدم وجود نظام قضائي قوي ومستقل يؤدي إلى ازدياد الغموض السياسي بشكل كبير، وبالتالي يتسبب في التقلب المتوقع للأسواق. وقد حسنت تونس وضعها بشكل واضح في هذا الصدد، كما تمكن كل من المغرب والجزائر من تحسين وضعيتهما بشكل طفيف. وبالرغم من التغيرات السياسية المهمة التي عرفتها مصر، إلا أنها لم تقم بتعزيز القيود، بينما لا تكاد توجد أي قيود في كل من ليبيا وموريتانيا والسودان. ويشير هذا التقرير إلى أنه ستكون لهذا الأمر تداعيات اقتصادية حقيقية ومهمة فيما يتعلق بقدرة هذه الدول على استقطاب رؤوس الأموال الأجنبية، حيث يبدو أن المستثمرين على وعي بالمخاطر التي ينطوي عليها غياب القيود التنفيذية. ويقدم التقرير أمثلة محاكاة تشير إلى أن رؤوس الأموال الأجنبية المباشرة قد ترتفع بنسبة تتراوح بين 45 و99% في حال ما قامت هذه الدول باعتماد قيود تنفيذية صارمة.

لكن قد يكون أهم الانحرافات الكامنة التي تعرفها اقتصادات شمال إفريقيا نابعاً عن الشركات ذات الصلات السياسية والمملوكة للدولة. ويصعب الحصول على بيانات مفيدة في هذا الصدد، إلا أن البحوث الأكاديمية الحديثة قد قدمت العديد من الحالات الدراسية التي تشير إلى أن حجم المنافع الاقتصادية التي تحصل عليها الشركات عبر استغلال الصلات السياسية مهم للغاية في هذه المنطقة. وتنطوي هذه المنافع المهمة التي تقدمها الصلات السياسية على أن الشركات التي لا تتوفر على صلات مماثلة لا يمكنها التنافس أو لا يمكنها حتى أن تدخل السوق، الأمر الذي يهدد الابتكار والدينامية وبالتالي حتى قدرة هذه الاقتصادات على التصدير. ففي مصر، تتحكم الحكومة بشكل مباشر في حصة مهمة من الاقتصاد وهذا يؤدي إلى تعقيد عملية تدفق المواهب ورؤوس الأموال نحو الشركات الجديدة والأكثر إنتاجية.

وتعرف الجزائر وضعية مماثلة حيث إن الاقتصاد خاضع لسيطرة القطاع العام، وتسيطر الحكومة على العديد من الشركات الكبرى المملوكة للدولة والبنوك العامة. كما تتحكم الحكومة في تونس بشكل فعال في سوق القروض، عبر الملكية المباشرة لأهم ثلاث بنوك في البلاد إلى جانب امتلاكها لحصص الأقلية في تسع بنوك صغيرة أخرى. ويؤدي هذا الأمر إلى اختلالات كون البنوك تدعم الشركات المملوكة للدولة والتي تتكبد خسائر وتمنح تمديدات للقروض بدون شروط تجارية أو تقدم القروض بناءً على الروابط السياسية، ما يزيد من سوء الوضع الذي يعرف عدم كفاءة توزيع رؤوس الأموال.

آثار السياسات العامة

إن أهم استنتاج سياساتي شامل من منظور سوء التخصيص هو التكاليف الضخمة والخفية للموارد التي تتدفق لفائدة الشركات ذات الصلات السياسية، حيث إن تكاليف سوء التخصيص ليست هي تكاليف الموارد ذاتها؛ فالتكاليف هنا هي الأمور التي قد تتمكن شركة أكثر إنتاجية من تحقيقها بهذه الموارد. فإذا تم منح قرض بقيمة 1 مليون دولار، على سبيل المثال، لشركة معينة لأسباب سياسية، فإن تكلفة هذا القرض هي الأرباح التي يمكن لأكثر الشركات إنتاجية تحقيقها بمبلغ المليون دولار هذا. ويفترض أن توفر هذه الفكرة البسيطة دافعاً لسياسات الحكومات في شمال إفريقيا وتقوم بتوجيهها. وفيما يلي، يعرض هذا الجزء ثلاث مجالات أولوية من أجل تحسين فعالية التخصيص على المدى البعيد.

1. إصلاح سوق العمل: المرونة المصحوبة بالأمان

لطالما اعتُبرت مرونة سوق العمل أمراً ضرورياً من أجل تحسين مخرجات سوق العمل. وفي حين يعتبر تخفيف القيود التي تواجه الشركات من أجل ضبط سوق العمل أمراً مهماً، فإنه يجب أن يتم بالتوازي مع رفع مستوى الأمن بالنسبة للعمال، كما تعاني معظم دول شمال إفريقيا من غياب نظام وقائي بشكل كاف ضد البطالة. إن التغيير الكبير جانب رئيسي من التحول الهيكلي، فيما تعتبر حماية العمال أمراً ضرورياً من أجل تفادي المخاطر والمساهمة في تعزيز قدرة العمال التفاوضية. ويجب أن يكون رفع القيود عن سوق العمل مصحوباً بتطوير أنظمة حماية اجتماعية قوية.

2. تعزيز القيود التنفيذية

يتضمن تعزيز القيود التنفيذية فرض نوع من فصل السلطات كشرط مسبق، ويتم تحقيق فصل السلطات إذا لم تكن أي سلطة بمفردها (عادة السلطة التنفيذية) هي المتحكم الوحيد في عملية صنع السياسات. وينطوي هذا الأمر على توزيع سلط اتخاذ القرارات على مختلف السلطات، مع تطبيق عمليات استشارية تتسم بالشفافية وأدوار وسلطات محددة. ويمكن أن يؤدي التحكم المفرط في عمليات صنع السياسات داخل هيئة واحدة إلى شكوك سياسية مهمة، خاصة في ظل غياب الشفافية والتواصل. وبالطبع يعتبر هذا الأمر أكثر بساطة في بعض دول شمال إفريقيا من غيرها. فقد اختبرت تونس على سبيل المثال تغييراً جذرياً في الاحتمالات في هذا الصدد نظراً لإحداث تغيير على نظامها السياسي، حيث تمكنت البلاد من رفع القيود التنفيذية إلى مستوى قريب جداً من المستوى الذي يمكن أن يسمح بتدفق رؤوس أموال أجنبية ضخمة. لكن يمكن أيضاً تعزيز القيود دون إجراء تعديل كامل للنظام السياسي.

فعلى سبيل المثال، تتمتع البنوك المركزية في أغلب اقتصادات شمال إفريقيا بمستوىً معين من الاستقلالية، وبالتالي ينحصر دور السلطة التنفيذية في التدخل في السياسة النقدية. وقد تمكن كل من المغرب والجزائر، بصفة خاصة، من تعزيز القيود التنفيذية دون تغيير طريقة التوظيف لمناصب السلطة التنفيذية.

تعزيز القدرة القضائية

إن الخطوة الرئيسية التي يجب اتخاذها من أجل تطوير القيود التنفيذية هي تعزيز سلطة قضائية مستقلة، حيث إن إدخال تحسينات على النظام القانوني يمكن أن يدعم تطوير القطاع الخاص والاستثمار الأجنبي، كما يمكن أن يساعد على تقليص المخاطر المتوقعة المتعلقة بكل بلد على حدة. وتعتبر عملية الانتقال نحو نظام يدعم سيادة القانون بشكل تام ومُعترف به على هذا الأساس عملية بطيئة: حيث يجب أن يرتفع رصيد السمعة بشكل مستقر مع مرور الوقت. وتشير بيانات "مشروع العدالة العالمي" لسنتي 2017 و2018 إلى العديد من مواطن الضعف، ويمكن أن توفر دليلاً توجيهياً من أجل تطبيق إصلاحات مؤسساتية. ففي المغرب على سبيل المثال، تتمتع الحكومة بنفوذ مهم على عملية العدالة الجنائية. أما في تونس، فيشكل الفساد المستشري في منظومة العدالة المدنية نقطة ضعف نسبية. بينما تُعتبر مصر في حاجة ماسة لإجراء إصلاح على جميع جبهات قدرة منظومة العدالة. علاوة على ذلك، يمكن أن يقدم استحداث وحدات خاصة تتمتع باستقلالية قوية منافع في هذا المجال. إن إنشاء وتمكين جهاز لمراقبة الفساد يمكنه إجراء تحقيقات مستقلة، على سبيل المثال، قد يشكل التزاماً واضحاً بالجهود المبذولة من أجل تقليص السلطة التقديرية المفرطة التي تتمتع بها السلطة التنفيذية، وبالتالي تحقيق آثار إيجابية مشابهة كالتي تتحقق عن طريق إدخال تغييرات أوسع على النظام.

إدماج الضوابط والموازين ضمن الأنظمة المحلية والوطنية

يتجلى اختيار آخر في استخدام ضوابط وموازين مدمجة ضمن مختلف طبقات الحكومة المحلية والوطنية. ففي حالة البرازيل مثلاً، قام نظام مكافحة الفساد بعمليات تدقيق عشوائية في البلديات بسبب استخدامها للموارد الوطنية، وقد كان لهذا الأمر أثر بالغ على مدى انتشار الفساد. كما أطلقت الحكومة الصينية عدة مبادرات تم اختبارها مع مؤسسات على المستوى المحلي، بما في ذلك حرية الصحافة لمساءلة الأجهزة البيروقراطية المحلية. إلا أن البحوث تشير بقوة إلى طريقة أكثر نجاعة لضمان الاستقرار على المدى الطويل والتي تتمثل في السماح بالتعبير عن التظلمات السياسية داخل مؤسسات الدولة. ويمكن أن يشكل المستوى المحلي مجال الاختبار الأمثل لهذا. ففي حالة نيجيريا مثلاً، إذا تم تعيين الحكومات المحلية بناءً على انحياز عرقي، تزداد الصدمات التي تعاني منها العائدات الحكومية (بسبب تغيرات أسعار النفط) ارتباطاً بانعدام الاستقرار والعنف السياسي؛ أما إذا تم انتخاب الحكومات محلياً، فستضعف هذه العلاقة. وقد أدى عقد انتخابات محلية في القرى الصينية إلى ارتفاع النفقات العامة التي يمولها سكان هذه القرى، وتسبب في انخفاض متوسط في انعدام المساواة في الدخل وانخفاض مماثل في مستوى الفساد.

3. بناء القدرة الفعالة للدولة

إن بناء قدرة الدولة أمر مهم للغاية من أجل دعم قوى السوق لتخصيص الموارد بشكل فعال. وتعتبر مكافحة الفساد ورفع الكفاءة داخل الحكومة بمثابة حجر الأساس في تعزيز قدرة الدولة.

تحفيز البيروقراطيين وتحسين طريقة انتقائهم

نظراً لوجود أنظمة بيروقراطية تتمتع بتمويل جيد نسبياً في شمال إفريقيا، يخلص هذا التقرير إلى أنه ينبغي تحفيز البيروقراطيين وتحسين طريقة انتقائهم. وفي هذه الحالة، تعتبر البيانات التي تقدمها الشبكة مثيرة للاهتمام في حالة المغرب بشكل خاص؛ فمن جهة، تعتبر ميزانية الأجور الحكومية عالية للغاية مقارنة بالناتج المحلي الإجمالي وتصنف الدولة في مرتبة عالية نسبياً في مؤشرات "ممارسة أنشطة الأعمال" (المرتبة 69 مقارنة بالجزائر في المرتبة 166). لكن من جهة أخرى، تُبلغ الشركات عن أن الفساد وإدارة الضرائب يشكلان عواقب مهمة. ويعتبر هذا الأمر صحيحاً بالنسبة لمصر أيضاً، والتي صنفت في المرتبة 128 في مؤشر "ممارسة أنشطة الأعمال"، حيث تُبلغ الشركات عن تحملها لأعباء كبيرة بسبب الفساد. وحصلت كل من موريتانيا والسودان وليبيا على تصنيفات منخفضة للغاية في مؤشر "ممارسة أنشطة الأعمال".

ويلعب كل من التوظيف والترقية داخل السلك البيروقراطي في هذه الدول التي تمول أنظمتها البيروقراطية بشكل جيد لكنها تفتقر للأداء دورين مهمين للغاية. فعلى المدى البعيد، من الخطأ استغلال التوظيف والترقية من أجل توفير الرعاية أو اختيار أشخاص موالين لنظام بغض النظر عن كفاءتهم. إن هذه الممارسة تؤدي إلى وجود جهاز بيروقراطي ضخم وغير فعال، الأمر الذي يتسبب في تضرر القطاع العام بأكمله بدءاً من تقويض جهود تحصيل الضرائب ومروراً بنظام إدارة القروض ووصولاً إلى الترخيص للشركات ومنح حقوق الملكية والدفاع عنها. إن أغلب الدول المذكورة في هذا التقرير تعرف غياباً للشفافية في تعيين المناصب الحكومية الرفيعة، ولذلك يعتبر إصلاح الخدمة المدنية طريقة مهمة لتحسين القطاع العام من أجل القيام بدوره وكذا المساهمة في تكميل ودعم تطوير القطاع الخاص. ومن بين الأبعاد المهمة التي يمكن إجراء الإصلاحات المذكورة بالتوازي معها تعزيز عملية التوظيف بناء على الاستحقاق حيث تكون غير خاضعة للتأثير السياسي، ورفع معايير التوظيف بشكل عام، وتطبيق الشفافية في جميع عمليات التوظيف وتعزيز المساعي الوظيفية، عن طريق تقوية العلاقة بين الأداء والترقيات.

التصدي لظاهرة تضارب المصالح

إن مكافحة الانحرافات في البيروقراطية يعني أيضاً مكافحة تضارب المصالح الذي قد يكون مصدر الفساد. ويُعرَّف تضارب المصالح على أنه أي وضع يمنح الفرصة لأحد المسؤولين للتأثير على صنع القرار لخدمة مصلحته الخاصة عبر مسؤولين وأفراد مؤثرين آخرين في الخدمة المدنية أو الوظيفة العامة. ومن بين الأمثلة الشائعة نذكر مثال الفساد في الصفقات العامة، حيث يتم ترجيح كفة الشركات التي يملكها أو يشرف عليها أحد أقارب المسؤول الحكومي أو فرد من أفراد أسرته في عقود الحكومة مع الشركات

الخاصة. ويتطلب إصلاح هذا الوضع تشريعات خاصة ستمنع مثل هذه الممارسات وتجرمها، باعتبارها شكلاً من أشكال الفساد. ومن المهم أيضاً أن يتم تبنِّي قواعد سلوك يتعين على موظفي القطاع العام الالتزام بها. فوفقاً لمنظمة "الشفافية الدولية"، ليس هناك أي تشريع شامل يمنع تضارب المصالح فيما يخص كبار المسؤولين في الوظيفة العامة في معظم الدول التي يشملها هذا التقرير. وتنص المادة 36 من الدستور المغربي لسنة 2011 على أن "الانتهاكات المتعلقة بتضارب المصالح يُعاقِب عليها القانون..." ولم يصدر إلا حديثاً جداً (2015) قانون يُعرِّف هذه الانتهاكات. أما تونس، ورغم التقدم المحقق على بعض الجبهات المرتبطة بمكافحة الفساد، فقد شهدت نكسة تمثلت في تبني قانون مصالحة مثير للجدل رغم المعارضة الشعبية الشديدة له، حيث إنه يمنح العفو للمسؤولين الحكوميين الفاسدين الذين عملوا خلال فترة حكم النظام السابق. واستناداً على بيانات الشبكة، فإننا بتنا نعلم أن كلاً من مصر وموريتانيا والسودان وليبيا تواجه تحديات أصعب في هذا الصدد.

تعزيز الشفافية وتقوية المجتمع المدني

يمكن لتعزيز الشفافية في عمليات صنع القرار ضمن النظام البيروقراطي أن يساهم في تقوية المجتمع المدني، إذ يمكن لتبني قوانين حرية الإعلام تحسين قدرة المجتمع المدني ووسائل الإعلام على الوصول إلى البيانات العمومية والطعن في القرارات. وتُعد عملية وضع الميزانية وطلبات العروض وصفقات الشراء وكذا العقود مع القطاع الخاص وشركات الاستثمار جوانب رئيسية في كفاءة تخصيص الموارد. ويمكن أن يساهم الرفع من مستويات المساءلة ومن إمكانية كشف الممارسات الفاسدة في التقليص من مدى إساءة استخدام السلطة التقديرية التي يتمتع بها البيروقراطيون والمسؤولون المحليون. كما يمكن لاعتماد المرافق الحكومية الإلكترونية أن يقلل من الثقل الموضوع على النظام البيروقراطي ويحد من السلطة التقديرية التي يتمتع بها موظفو الخدمة المدنية، وذلك عبر تيسير التفاعلات بين المواطنين/الشركات والحكومة. هذا ويمكن لقدرات جمع البيانات الأكثر تطوراً التي من شأن الحكومة الإلكترونية أن توفرها أن تكمِّل التحسن الذي تعرفه القدرة الإحصائية، ما يزيد من قدرة النظام البيروقراطي على اتخاذ قرارات مدروسة تستند على الأدلة. وتبين الأبحاث أنه يمكن للحكومة أن توفر قدراً هاماً من الموارد بفضل هذه العملية. ففي الهند مثلاً، ساهم تبني سجل إلكتروني خاص بالأموال العامة اللذان أديا إلى حذف البيروقراطية المحلية في تقليص احتياجات الموارد بنسبة هامة بلغت 17 بالمائة من النفقات. **إن تكنولوجيا المعلومات الجديدة – من قبيل البيانات الضخمة، والذكاء الاصطناعي، وسلسلة الكتل – توفر وسائل جديدة لتقديم الخدمات العمومية ومخرجات السياسات العامة لصالح الشركات على نحو فعال.** نقترح التوصيات العملية التالية التي يمكنها استغلال تكنولوجيات المعلومات الجديدة:

- بالنسبة لعملية وضع السياسات العامة:
  - يجب جعلها أكثر شمولية حتى لا تستحوذ المصالح الضيقة على السياسات العامة:
    - نشر القوانين بشكل منهجي قبل أن تتم إحالتها إلى البرلمان

- استشارة ممثلي المجتمع المدني بصورة عامة ومنهجية (الخبراء، الباحثون، رابطات الأعمال التجارية، وغيرها)

- إمداد العموم بأي معلومات استُخدمت لتصميم السياسة ونشر معلومات بخصوص أهدافها وتكاليفها والفئة السكانية التي تستهدفها وتقديرات النتائج المتوخاة منها، إلى غير ذلك.
- نشر أي معلومات عن المساعدات/الامتيازات التي تم إعطاؤها للشركات، خصوصاً الشركات الكبرى.

- بالنسبة لتنفيذ السياسات العامة:

- نشر المعلومات المتعلقة بجميع السياسات الموجودة المصمَّمة لمساعدة الشركات على شبكة الإنترنت
  - توفير أداة تفاعلية حيث يمكن للشركة أن تُدخل خصائصها لتحصل على المعلومات حول السياسات المتوفرة التي تُعد الشركة مؤهَّلة لها
  - تعزيز البيانات مفتوحة المصدر حتى تتمكن كل شركة من الحصول على المعلومات للمقارنة بينها وبين شركات أخرى
- منح الشركات السلطة لـ"تحدي" البيروقراطيين والطعن في قراراتهم:
  - مثلاً، منصة خاصة على الإنترنت حيث يمكن للشركة أن تتقدم بالطعن، وحيث يتوجب على البيروقراطي الكشف عن الدوافع التي أدت إلى اتخاذ قراراته
  - هيئة خاصة تلعب دور المحقق

إنشاء مؤسسات سليمة إلى جانب اعتماد سياسات صناعية نشيطة

إن تقديم امتيازات تستهدف بعض الصناعات أو شركات معينة ليس هو الطريقة الأمثل لاستخدام قدرات الدولة المستولدة، حتى وإن كان التاريخ يقدم دلائل على أن السياسات الصناعية يمكن أن تؤتي أكلها. والسبب هو أن السياسات الصناعية تصبح صعبة التعديل بعد وضعها. ويمكن لهذا الجمود الذي قد ينجم عن سياسات تنم عن نوايا حسنة أن يسفر عن آثار سلبية طويلة المدى على إجمالي الإنتاج والإنتاجية. فالاحتكاكات المالية على سبيل المثال تشكل أساساً منطقياً لتوفير الائتمانات المدعومة للمقاولين المنتجين لتخفيف الصعوبات الائتمانية التي تواجههم. وتولّد هذه الإعانات المستهدفة النتائج المرجوة وترفع إجمالي الإنتاج والإنتاجية على المدى القصير. ولكن على المدى الطويل، فإنها تدعم المقاولين الذين كانوا منتجين في السابق ولكنهم لم يعودوا كذلك، في حين تعيق دخول مقاولات جدد أكثر إنتاجية. ولهذا يتراجع إجمالي الإنتاج والإنتاجية. فتؤدي السياسات الصناعية إلى اختلالات تمييزية تؤثر على المؤسسات المنتجة بشكل غيرِ متكافئ وتؤدي إلى معجزات نمو تليها حالات فشل في تحقيق النمو. ولذلك، بدلاً من المشاركة في السياسات الصناعية النشيطة، يجب أن يكون تركيز السياسة منصباً بشكل كامل على تطوير مؤسسات سليمة وبيروقراطية فعالة وحماية قوية لحقوق الملكية ونظام تنظيمي فعال وتوَفُّر ما يكفي من البنية التحتية العمومية لدعم مبادرات القطاع الخاص.

4. تخفيف القيود الائتمانية

يسلط هذا التقرير الضوء على إشكالية الوصول إلى التمويل ودورها في تقييد نمو القطاع الخاص، والمكاسب الكبيرة التي قد تتحقق إذا ما تدفقت رؤوس الأموال إلى الشركات الأكثر إنتاجية.

ضمان حقوق الملكية

هناك توافق هام وملحوظ في الكتابات الاقتصادية فيما يتعلق بالدور الذي تلعبه حقوق الملكية المضمونة كشرط مسبق لإزاحة العوائق المالية التي تواجه الشركات. وتؤثر حقوق الملكية على أسواق الائتمان بشكل مباشر، كما أنها تعزز استعداد الشركات لتبني التمويل الذاتي. ويتموقع كل من المغرب وتونس والسودان وموريتانيا في نفس الرتبة فيما يخص هذا البعد حسب دراسات ممارسة أنشطة الأعمال الاستقصائية (رتبة متوسطة على المستوى العالمي). أما مصر والجزائر وليبيا فتحتل في رتبة أسوأ بكثير وعليها تعزيز سجلات حقوق الملكية بشكل عاجل. ويمكن للحفاظ على حقوق الدائنين وتبسيط إجراءات الإفلاس أن يساعدا على تنمية الأسواق المالية وريادة الأعمال.

تعزيز الولوج إلى رأس المال

تُعد المؤسسات الائتمانية في شمال إفريقيا متأخرة للغاية وفقاً لدراسات ممارسة أنشطة الأعمال الاستقصائية، وستؤدي تنمية هذه المؤسسات إلى تحسين الوصول إلى التمويل من طرف الشركات، وهو الأمر الذي تعتبره الشركات في جميع أنحاء المنطقة من بين العوائق الكبرى التي تواجهها. ويمكن زيادة توسيع وصول الشركات لرأس المال على المستوى الداخلي عبر توسيع الأسواق المالية بشكل فعال. وتُعد أسواق الأسهم ضعيفة النمو في الوقت الراهن، ما يعني أن رؤوس الأموال ليست متوفرة على نطاق واسع كمصدر لرأس المال. ويعتبر الولوج إلى مصادر تمويل بديلة كرؤوس الأموال الاستثمارية أكثر تعقيداً في الجزائر مما هو عليه في دول أخرى في المنطقة. وتُعد التعديلات من أجل تعزيز نمو الأسواق المالية مهمة لتوسيع الوصول إلى التمويل من طرف شركات القطاع الخاص عبر أدوات تمويل مختلفة (الدين مقابل حقوق الملكية). أما من الناحية المؤسساتية، فيمكن لتعزيز قوانين المنافسة وقوانين الإفلاس ونُظم الإعسار أن يحد من الممارسات غير التنافسية ويزيد من تحسين وصول القطاع الخاص إلى التمويل.

الحد من تأثير القطاع العام على أسواق الإقراض

فيما يتعلق بالإقراض المصرفي في كل من تونس والجزائر، تتحكم الحكومة عملياً بالجزء الأكبر من القطاع المصرفي الذي تشوبه اختلالات هامة، حيث إن البنوك التي تتحكم فيها الحكومة لا تخضع للاعتبارات التجارية البحتة عند تخصيص الائتمانات، ما يؤدي إلى حصول شركات حكومية لا تتمتع بالكفاءة اللازمة على التمويل أو إلى تقديم الائتمانات بناءً على العلاقات السياسية. وعلى نفس المنوال، في مصر، فإن اقتراض القطاع العام في مصر يزاحم إقراض القطاع الخاص، في حين يحول الانتشار

المحدود للبنوك من تعبئة الإيداعات. ويمكن لتطوير بنية تحتية لدعم المعاملات المالية غير النقدية والمدفوعات الإلكترونية أن تعزز المزيد من الإدماج المالي، كما يمكن لذلك أن يدعم تعظيم أسواق رؤوس الأموال. ومن شأن خوصصة الشركات المملوكة للدولة والشراكات بين القطاعين العام والخاص أن تجلب المزيد من رؤوس الأموال (الأجنبية) وتوسع الأسواق المالية وتشجع على المنافسة. وينبغي أن يكون حجم الخوصصة موائماً للمصالح الاستراتيجية الإجمالية، كما يجب أن يرمي إلى الحد من وجود السُّلطة في السوق ودعم الممارسات التنافسية للحد من هيمنة القطاع العام على مجالات اقتصادية يُفترض أن تكون تحت قيادة مبادرات القطاع الخاص، كالسياحة وغيرها من صناعات الخدمات.

تذليل الحواجز أمام الاستثمار الأجنبي المباشر

يمكن تعزيز الولوج إلى رأس المال من خلال تسهيل الاستثمار الأجنبي المباشر ودعمه بصورة نشيطة. وتواجه الاستثمار الأجنبي المباشر حالياً مجموعة من العوائق في بعض الدول بسبب الأنظمة تقييدية مثل قاعدة 49/51 المعمول بها في الجزائر، أي أن 51 بالمائة من الاستثمارات الجديدة في الجزائر يجب أن تكون مملوكة للجزائريين، وهذا يحد من الاستثمار الأجنبي ومن ريادة الأعمال الأجنبية ويحول دون تحقيق مكاسب هامة من عمليات نقل التكنولوجيا التي تجلبها الاستثمارات الأجنبية المباشرة. وبدلاً من الاتجاه إلى الحوافز النقدية المباشرة، والتي قد ثبت أنها غير فعالة وأنها تتحول إلى أعباء مالية كبيرة، يجب أن ينصب التركيز على تطوير بيئة تنظيمية وتجارية أكثر شمولية تجذب المستثمرين الأجانب. والخاصية الأهم في هذا الصدد هي أن تطمئن الدولة المستثمرين على أصولهم، وذلك من خلال الإنفاذ الفعال لحقوق الملكية والتقيد بسيادة القانون وشفافية الإجراءات القانونية الواجبة. ويُعتبر تبني الهند لنظام المسار الثنائي من خلال مبادرة "اصنعوا في الهند" مثالاً جيداً، إذ يمنح الموافقة للاستثمارات في غالبية القطاعات بشكل تلقائي.