ECA/SRO-NA/ICSOE/36/2
Distr.: General
October 2021

Arabic
Original: English

الأمم المتحدة
اللجنة الاقتصادية لأفريقيا

اللجنة الاقتصادية لأفريقيا
المكتب دون الإقليمي لشمال أفريقيا

اللجنة الحكومية الدولية لكبار المسؤولين والخبراء
الاجتماع السادس والثلاثون
عن طريق الإنترنيت، ٢٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢١
البند ٤ من جدول الأعمال*

الموجز دون الإقليمي لشمال أفريقيا، ٢٠٢١:
شراكات بين القطاعين العام والخاص من أجل تحقيق تعافي شامل وأخضر بعد كوفيد-١٩ في شمال أفريقيا

قائمة المحتويات

ملخص تنفيذي ٣
أولا- تأثير صدمة كوفيد ومسارات التعافي ٣
صدمة اقتصادية غير مسبوقة وانتعاش متباين ٣
يمكن أن يخلّف الوباء عواقب اقتصادية واجتماعية وخيمة ودائمة ٦
الاختلافات في إجراءات الإغلاق والخصائص الهيكلية ٩
١-١ تقلص الحيز المالي بشكل ملحوظ يستوجب ترشيد النفقات ١١
١-٢ ... وتعزيز قدرة الدولة ١٢
تقوية القطاع الخاص أمر بالغ الأهمية ١٢
وكذلك خلق الوظائف الخضراء ١٣
ثانيا- هناك حاجة ماسة للاستثمار العام ١٣
ثالثا- دور الشراكات بين القطاعين العام والخاص في الانتعاش بعد كوفيد ١٧
الفوائد المحتملة للشراكات بين القطاعين العام والخاص ١٧
يمكن أن تدعم الشراكات بين القطاعين العام والخاص الاستثمار العام والتعافي من كوفيد-١٩ ..... ١٩
استخدام الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الاستثمار والخدمات العامة في شمال أفريقيا ٢٠
تقييم البيئة التمكينية للشراكة بين القطاعين العام والخاص في شمال أفريقيا ٢١
رابعا- الاستنتاجات وتوصيات السياسة ٢٣
خامسا- ملحق ٢٥
سادسا- مراجع ٢٦

* ECA/SRO-NA/ICSOE/36/1

ملخص تنفيذي

١. خلّف وباء كوفيد-١٩ صدمة اقتصادية غير مسبوقة بسبب الإجراءات التي اتخذتها الحكومات لمواجهة مرض غير معروف، حيث انخفض الناتج المحلي الإجمالي العالمي بنسبة ٣,٢٪ في عام ٢٠٢٠، وفُقدت ٢٥٥ مليون وظيفة بدوام كامل في الربع الرابع من عام ٢٠٢٠ مقارنة بالربع الرابع من عام ٢٠١٩. وتشير التقديرات إلى أن ١٢٠ مليون شخص يقبعون في براثن الفقر المدقع. وبينما تتوقع أحدث تقارير آفاق الاقتصاد العالمي الصادرة عن صندوق النقد الدولي نموًا نسبته ٥,٩٪ في عام ٢٠٢١، إلا أن هذا الانتعاش يظل متباينا وعرضة لمخاطر هبوط كبيرة.

٢. أثّر الوباء على اقتصادات شمال إفريقيا بطرق مختلفة وبدرجات متفاوتة، بسبب الاختلافات في هياكلها الاقتصادية، ودرجة اندماجها في سلاسل القيمة العالمية، وبسبب شدة وسرعة استجابة الحكومات للأزمة الصحية وعواقبها الاقتصادية والاجتماعية. وباستثناء مصر، انكمش الناتج المحلي الإجمالي للمنطقة دون الإقليمية ككل بنسبة ١,٦٪ و ٥,٨٪ في عام ٢٠٢٠، وفي الوقت الذي حافظت فيه مصر على نموها الاقتصادي، شهد اقتصادا تونس والمغرب تقلصا بنسبة ٨,٨٪ و ٦,٣٪ على التوالي. وارتفعت نسبة البطالة بشكل كبير في جميع بلدان المنطقة دون الإقليمية لتصل إلى ١٢,٤٪.

٣. وأدى الإنفاق المالي الكبير للحكومات لمواجهة الجائحة، وفي ظل انخفاض الإيرادات، إلى اختلال في الميزانية وإلى ارتفاع الدين العام. لذلك فإن بلدان شمال إفريقيا تخرج من الأزمة بقدرات مالية ضعيفة، في سياق يتَسم بارتفاع الأسعار، وتعطُّل سلاسل التوريد العالمية، واحتمال تشديد شروط التمويل في الأسواق الدولية. علاوة على ذلك، تُعاني المنطقة دون الإقليمية من ضعف هيكلي في مجالات حيوية وضرورية من أجل التكيُف مع التحديات الناجمة عن أزمة كوفيد-١٩ مثل إعادة تنظيم سلاسل القيمة العالمية، والتحول الهيكلي القسري، وزيادة دور رأس المال البشري، والتغيرات التكنولوجية والمناخية. من جهة أخرى، كشفت أزمة كوفيد-١٩ مَواطن الضعف في قطاعي التعليم والصحة، وسرَعت من رقمنتهما، في ظل توقعات جديدة مثيرة للقلق بشأن تسارع تغير المناخ ومدى انتشاره، علما أن المنطقة دون الإقليمية تُعدّ واحدة من أكثر المناطق تعرضا للتغيرات المناخية. لذلك، فإن قدرة بلدان شمال إفريقيا على الخروج من الأزمة والشروع في مسار إنمائي جديد، يتطلبُ اعتماد سياسات تُركز على مكافحة العواقب المتوسطة والطويلة الأجل للوباء وعلى خلق فُرص عمل جيدة.

٤. ولمواجهة التحديات التي تطرحها كل من الأزمات الصحية والاقتصادية وتغير المناخ، من الضروري الاستثمار في التعليم والطاقة المتجددة وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والنقل القادر على تحمل الكوارث، وكذلك في تعزيز البنية التحتية الاجتماعية.

٥. ورغم الدور المحوري الذي تلعبه الدولة إلا أن بلدان شمال إفريقيا تعاني من نقص القدرات العامة والاستثمارات العامة غير الفعالة، و هو ما يؤدي إلى مساهمة غير كافية في نمو الناتج المحلي الإجمالي وخلق فرص العمل. لذلك، من المهم جدا إقامة شراكات مع القطاع الخاص حتى يتسنى مواجهة جميع تحديات أزمة كوفيد-١٩ الحالية وما بعدها. ويمكن أن يساعد تطوير الشراكات بين القطاعين العام والخاص على وجه الخصوص، في تحسين كفاءة الاستثمارات العامة. وازداد استخدام الشراكات بين القطاعين العام والخاص في البلدان النامية منذ عام ٢٠٠٤ كوسيلة فعالة للتغلب على

معوقات البنية التحتية من أجل تحقيق النمو المستدام. وتوفر الشراكة بين القطاعين العام والخاص العديد من المزايا مقارنة بالصفقات العامة التقليدية. فهي تتيح إمكانية تحقيق مكاسب في الكفاءة، وبنية تحتية وخدمات ذات جودة أفضل، وفي أحسن الأحوال، تجمع بين الموارد الخاصة والعامة لتعزيز الحلول المحسّنة اجتماعياً. ورغم أن جميع بلدان شمال إفريقيا قد أحرزت تقدمًا منذ عام ٢٠١٥، إلا أنها ما تزال لاعبًا ناشئًا فيما يتعلق بمشاركة القطاع الخاص في تمويل البنية التحتية.

٦. ويستعرض هذا التقرير التطورات الأخيرة للوضعية الاجتماعية والاقتصادية في شمال إفريقيا ويحلل نقاط الضعف الموجودة في بيئة الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ويقدم توصيات بشأن السياسات التي يجب نهجها لتطوير أفضل للشراكات بين القطاعين في سياق التعافي واستراتيجية النمو طويلة الأمد. ويجب أن تكون الشراكات بين القطاعين العام والخاص جزءًا من آلية إصلاح واسعة النطاق (١)، ترسي ثقافة التعاون والشراكة بين الدولة والقطاع الخاص، (٢) وتحسّن حوكمة مؤسسات إدارة الاستثمار العام، (٣) وتضع إطاراً استثمارياً شاملاً يستجيب لتحديات التنمية قصيرة وطويلة الأمد في سياق تداعيات الأزمة والتحديات طويلة الأمد، وتهدف إلى تعزيز قدرة الاقتصاد والنظام الاجتماعي على الصمود، (٤) وتعزيز القدرات الجماعية للشراكة بين القطاعين العام والخاص.

أولا – تأثير صدمة كوفيد ومسارات التعافي

صدمة اقتصادية غير مسبوقة وانتعاش متباين

٧. تختلف الأزمة الناجمة عن جائحة كوفيد-١٩ من حيث حجمها وطبيعتها عن الأزمات الاقتصادية الحديثة الأخرى. فإذا قارناها مع الكساد الكبير مثلا، نجد أن انخفاض الناتج العالمي –على الرغم من كونه مؤقتًا بالنسبة لمعظم البلدان – كان أكبر بثلاثة أضعاف، وحدث أسرع بكثير مما كان عليه الحال في عام ١٩٢٩. وفي حين أن الكساد الكبير كان أزمة مالية، إلا أن هذه الأزمة كانت صحية في البداية قبل أن تتحول بدورها إلى أزمة اقتصادية بسبب سياسات التخفيف التي طبّقتها الحكومات. كما أدى الإغلاق العالمي إلى انخفاض في الناتج المحلي الإجمالي العالمي بنسبة ٣,٢٪ في عام ٢٠٢٠ (صندوق النقد الدولي 2021)، وإلى فقدان ٢٥٥ مليون وظيفة بدوام كامل في الربع الرابع من سنة ٢٠٢٠ مقارنة بنفس الفترة من سنة ٢٠١٩ (منظمة العمل الدولية، ٢٠٢١)، وإلى زيادة عدد الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع (بأقل من ١,٩ دولار في اليوم من حيث تعادل القوة الشرائية) بنحو ١٢٠ مليونا (لاكنر وآخرون، ٢٠٢١).

٨. تضررت منطقة شمال أفريقيا [١] بشدة، حيث انخفض الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بنسبة ١,٤٪، وبنسبة ٥,٤٪ [٢] إذا استثنينا مصر [٣](الجدول ١).

[١] باستثناء ليبيا التي ما يزال نموها يتسم بالتقلب.

[٢] حسب حسابات المؤلف.

[٣] في مصر لا تتوافق السنة المالية مع مثيلاتها من الدول الأخرى، بل يتم احتسابها من ٣٠ حزيران/يونيو إلى ١ تموز/يوليو للسنة المالية ٢٠١٩/٢٠٢٠.

الجدول ١: نمو الناتج المحلي الإجمالي والبطالة والتضخم في عامي ٢٠٢٠ و ٢٠٢١

	نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (سنوي)	نسبة البطالة (بالنسبة للقوة العاملة)
الجزائر	-٪٤,٩٠	٪١٢,٩
مصر	٪٣,٦٠*	٪٧,٩
المغرب	-٪٦,٣	٪١١,٩٠
موريتانيا	-٪٣,٢٠	٪١٠,٦
السودان	-٪١,٦	٪٢٢,١٠
تونس	-٪٨,٨٠	٪١٥,١٠

المصدر: وزارة المالية، مكتب الإحصاء الوطني أو البنوك المركزية لجميع البلدان، باستثناء معدل البطالة بالجزائر وموريتانيا (منظمة العمل الدولية)، وبالنسبة للسودان، جميع البيانات مصدرها صندوق النقد الدولي، باستثناء معدل النمو (من بنك السودان المركزي).

(*) السنة المالية ٢٠١٩/٢٠٢٠. (**) متوسطة.

٩. رغم ذلك فإنها ليست المنطقة دون الإقليمية الأسوأ أداءً في أفريقيا، ولا بين البلدان المتوسطة والمنخفضة الدخل. حيث انخفض الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ١٤,٥٪ في الجنوب الأفريقي، و -٥,٤٪ في وسط أفريقيا، وسجل الناتج المحلي الإجمالي لشرق أفريقيا زيادة بنسبة ٢,١٪. في حين انخفض الناتج المحلي الإجمالي في الأسواق الناشئة والبلدان النامية بنسبة -٢,٢٪ في عام ٢٠٢٠.

١٠. ارتفعت نسبة البطالة بشكل كبير في جميع البلدان، حيث طالت ٢٢,١٠٪ من القوى العاملة في السودان[٤]، و ١٥,١٪ في تونس[٥]، و ١٢,٤٪[٦] في المنطقة بشكل عام. وأدى الانخفاض في الإيرادات الحكومية، إلى جانب زيادة الإنفاق العام للتخفيف من الأزمة الصحية ودعم الاقتصاد إلى ارتفاع العجز المالي في جميع البلدان تقريبًا وزيادة سريعة في الدين العام، وهو ما شكل عبئا كبيرا على الحكومات في المنطقة دون الإقليمية.

١١. اعتبارًا من تموز/يوليو ٢٠٢١، يتوقع صندوق النقد الدولي نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي العالمي بنسبة ٦,٠٪ في سنة ٢٠٢١ و ٤,٩٪ في سنة ٢٠٢٢[٧] مع وجود مخاطر هبوط مقارنة بالسيناريو الأساسي، نتيجة كون معدل التطعيم أبطأ من المتوقع، واحتمال تشديد الأوضاع المالية. وتظل البلدان النامية، التي تعاني من صعوبة الحصول على اللقاحات وتدهور أوضاعها المالية هي الأكثر عرضة لهذه المخاطر. هذا وتمكنت بلدان المنطقة دون الإقليمية وبدرجات متفاوتة، من التكيف مع كوفيد-١٩، والحصول على اللقاحات، وبالتالي تخفيف القيود الصحية التي عطلت سير الاقتصاد. وبحلول

[٤] قاعدة بيانات صندوق النقد الدولي

[٥] المعهد الوطني للإحصاء.

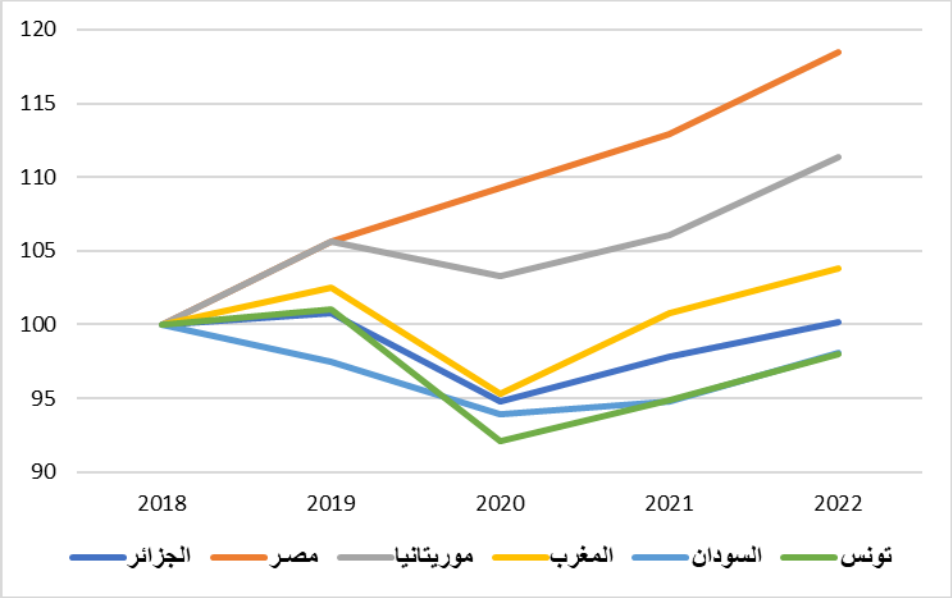
[٦] حسابات المؤلف.

[٧] لم يتم إجراء أية تغييرات حتى عام ٢٠٢١ منذ التوقعات الأخيرة (نيسان/أبريل ٢٠٢١).

أيلول/سبتمبر ٢٠٢١، أصبح المغرب (٥٢,١٪) وتونس (٣٤٪) هما البلدان الوحيدان في شمال أفريقيا اللذان حققا أسرع تقدم في التطعيم الكامل (جرعتين)، بينما تظل موريتانيا (٠,٥٪) والسودان (١,٣٪) ومصر (٥,٧٪) والجزائر في حاجة إلى بذل جهد أكبر. أما في الاقتصادات المتقدمة فإن ما يقرب من ٤٠ ٪ من السكان تم تطعيمهم بشكل كامل.

١٢. وبينما شهدت معظم البلدان انتعاشًا في نمو الإنتاج، فإن هذا الانتعاش يحدث بسرعات متفاوتة. فإذا كانت مصر قد نجحت تماما في تجنب انخفاض الناتج الحقيقي، فإن السودان يشهد ركودا في الناتج المحلي الإجمالي بعد الهبوط التدريجي الذي عرفه منذ عام ٢٠١٨ (الشكل ١). وإذا كانت الجزائر وليبيا قد استفادتا من ارتفاع أسعار النفط (التي وصلت إلى ٨٠ دولارًا أمريكيًا في أيلول/سبتمبر)، فإن التعافي لم يحصل بسبب عدم استقرار الاقتصاد الكلي والضغوط التضخمية المتزايدة والإصلاحات المتأخرة. أما التعافي في تونس فيعوقه عدم وجود استقرار سياسي مما يلقي بظلاله على الإصلاحات. وأخيرًا، وعلى الرغم من ضعف النمو الاقتصادي في المغرب بسبب التعافي البطيء للغاية لقطاع السياحة، إلا أنه شهد انتعاشًا في الطلب المحلي والأجنبي.

الشكل ١: الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في شمال أفريقيا، ٢٠١٨ – ٢٠٢٢ (المؤشرات، ٢٠١٨ = ١٠٠)



المصدر: صندوق النقد الدولي وحسابات والمؤلف.

١٣. أدى كوفيد-١٩ إلى تفاقم ضعف وهشاشة الهياكل في شمال أفريقيا، وإلى حدوث تحولات هيكلية عميقة (زيادة وتيرة الرّقمنة، وإعادة تنظيم سلاسل القيمة العالمية، والتحول الهيكلي القسري، والدور المتنامي لرأس المال البشري وغير ذلك). وكشف آخر تقرير للهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ (IPCC) أن المنطقة دون الإقليمية هي واحدة من أكثر المناطق تعرضاً لتغير المناخ. ورغم الدور المحوري الذي تلعبه الدولة إلا أن محدودية الموارد وتعقيد التحديات التي تواجهها وقدرتها المحدودة، تجعل التعاون مع القطاع الخاص أمرا بالغ الأهمية.

يمكن أن يخلّف الوباء عواقب اقتصادية واجتماعية وخيمة ودائمة

١٤. إذا كانت الأزمة قد أثّرت على جميع بلدان العالم، فإن العديد من البلدان النامية تأثرت بشكل غير متناسب بسبب قلة تنوع اقتصاداتها، وضعف استعداد قطاعها العام، بما في ذلك قطاع الصحة، ومحدودية مواردها الاقتصادية، وتخلف أسواقها المالية وهشاشة سكانها المتزايدة بسبب المعدلات المرتفعة نسبيا للفقر وسوء التغذية وفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز.

١٥. إلى جانب قيود الإغلاق، فإن الدول الإفريقية وباعتبارها اقتصادات صغيرة، تأثرت بشدة بسبب انخفاض التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر والتحويلات. وتأثرت مصر والمغرب وتونس بالقيود المفروضة على السفر وهو ما يؤكد اعتمادها الكبير على السياحة (البنك الدولي، ٢٠٢١). وبالنسبة لمصدري الوقود (مثل الجزائر وليبيا)، أدى الانخفاض في أسعار النفط إلى تضخيم صدمة كوفيد الأولية حيث شعرت دول شمال أفريقيا بجائحة كوفيد – ١٩ لأول مرة في مارس ٢٠٢٠. ووفقًا لبيانات جامعة جونز هوبكنز، فقد بلغ العدد الإجمالي للوفيات منذ ذلك الحين ٢٤٥٥٣ في تونس، و ١٧١٠٦ في مصر، و ١٤٠٠٩ في المغرب، و ٥٧٢٥ في الجزائر، و ٢٨٧٩ في السودان، و ٧٦٧ في موريتانيا بحلول (أيلول/سبتمبر ٢٠٢١). واتخذت الحكومات عدة إجراءات للحد من انتشار الفيروس والتخفيف من آثاره الصحية[٨] وهو ما أدى إلى تحويل الجائحة الصحية إلى أزمة اقتصادية، بسبب الصدمات التي تعرض لها العرض والطلب، على الرغم من أن قنوات الانتقال تعتمد على الخصائص الهيكلية لمختلف البلدان.

١٦. في عام ٢٠٢٠، انتهجت البنوك المركزية سياسات تكيّف لدعم النشاط الاقتصادي، حيث أدى تراجع الطلب إلى ضغط هبوطي على التضخم، والذي ظل محصورا في جميع البلدان، باستثناء تونس (٥,٩٪) والسودان (١٦٣,٣٪). لكن في تونس، حافظ التضخم على اتجاهه التنازلي بعد أن بلغ ٧,٢٪ في عام ٢٠١٩. فيما يعزى معدل التضخم في السودان إلى خفض البنك المركزي لقيمة عملته في محاولة لتقريب أسعار الصرف الرسمية وأسعار السوق السوداء. ومع ذلك، فإن التضخم يمثل مصدر قلق، في جميع أنحاء العالم، على الأقل في ٢٠٢١ و ٢٠٢٢، لا سيما مع زيادة أسعار الغذاء والطاقة. ووفقًا لمنظمة الأغذية والزراعة[٩]، فإن الطقس ونقص اليد العاملة والمعدات وانقطاع سلاسل التوريد وارتفاع أسعار النفط كان لها تأثير قوي على تكاليف الغذاء، حيث ارتفعت الأسعار عالميًا بنسبة ٣٣٪ تقريبًا في أيلول/سبتمبر ٢٠٢١، مقارنة بنفس الشهر من ٢٠٢٠. ويشكل التضخم مصدر قلق لجميع بلدان شمال أفريقيا باستثناء المغرب حيث تم احتواؤه عند ٠,٩٪ في النصف الأول من عام ٢٠٢١ ومن المتوقع أن يصل إلى ١٪ في نهاية العام[١٠]. وبسبب ارتفاع أسعار الغذاء والنفط، من المتوقع أن يصل التضخم إلى ٥,٦٪ في تونس، و ٦,٣٪ في مصر عام ٢٠٢١، وفي الجزائر، تسارع التضخم ليصل إلى ٤,١٪ في يونيو ٢٠٢١. وعلى الرغم من أن التضخم لا يزال مرتفعاً للغاية، إلا أنه انخفض إلى ٣٨٧,٥٪ في السودان، في آب/أغسطس ٢٠٢١، بعد أن كان عند ٤٢٢,٧٨٪ في تموز/يوليو، بسبب انخفاض قيمة العملة (الجدول ٢).

---

[٨] حالة الطوارئ الوطنية، واعتماد إجراءات الحجر، وتعليق جميع رحلات الركاب الدولية، ومنع التجمعات العامة، وإغلاق المساجد والمدارس والجامعات والمطاعم.

[٩] http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/fr/

[١٠] حسب البنك المركزي للمغرب.

الجدول ٢: تضخم ٢٠٢٠ و ٢٠٢١

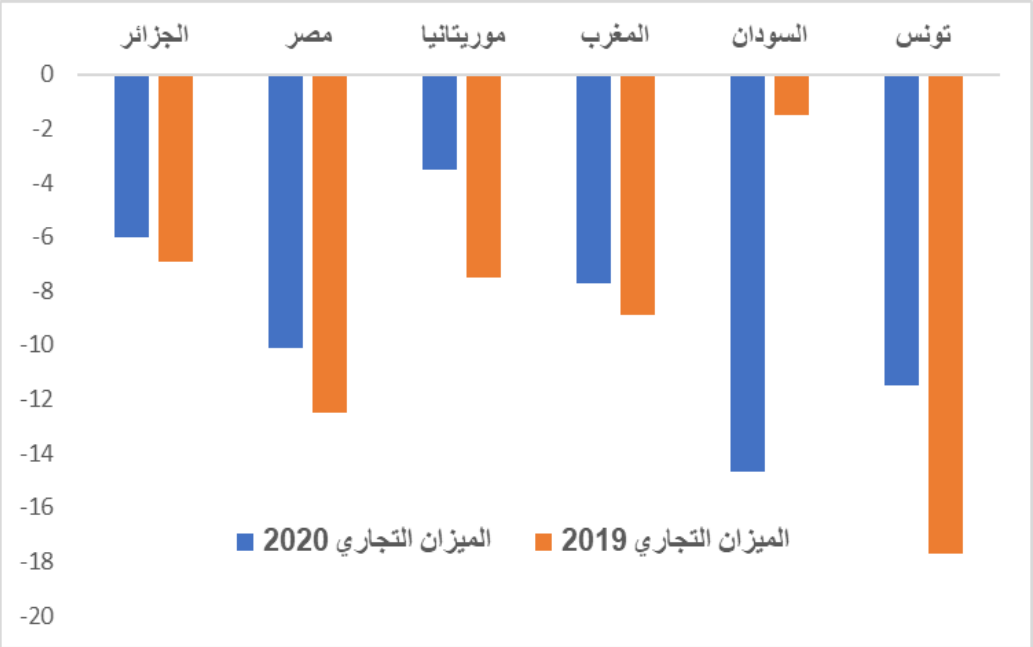
	معدل التضخم ٢٠٢٠	التضخم في ٢٠٢١	التضخم في ٢٠٢١
الجزائر	٢,٤٠	٤,١	٥,٣
مصر	١,٣٦	٥,٨	٦,٣
المغرب	٠,٧٠	١	٠,٨
موريتانيا	٢,٣	٢,٥	٣
السودان	١٦٣,٣	٣٨٧,٥	١١٩,٦
تونس	٥,٩٠	٥,٦	٦

المصدر: مكاتب الإحصاء الوطنية والبنوك المركزية. (*) الجزائر حزيران/يونيو ٢٠٢١؛ توقعات المغرب لنهاية العام؛ مصر آب/أغسطس ٢٠٢١؛ توقعات تونس ٢٠٢١، تضخم آب/أغسطس في السودان (**) تضخم ٢٠٢١؛ توقعات صندوق النقد الدولي ابتداءً من يوليو ٢٠٢١.

١٧. إذا استمر التضخم، فقد تزيد البنوك المركزية الرئيسية في العالم من معدلات الفائدة مما سيؤثر سلبًا على تكلفة الاقتراض في البلدان النامية.

١٨. على الصعيد الخارجي، شهدت جميع البلدان انخفاضًا كبيرًا في صادراتها خلال النصف الأول من عام ٢٠٢٠ مقارنة بالنصف الأول من عام ٢٠١٩، ولا سيما الاقتصادات الأكثر تنوعًا مصر (-١٦٪)، والمغرب (-١٨٪)، و تونس (-٢٥٪) التي تعتمد بشكل كبير على الصادرات. وسجلت البلدان المعتمدة على النفط انخفاضًا ملحوظًا في عائدات التصدير بسبب انخفاض الطلب العالمي المرتبط بانخفاض أسعار النفط. حيث سجلت الجزائر ٤٣٪ وليبيا ٧٢٪ (بالأرقام الحقيقية بين ٢٠١٩ و ٢٠٢٠). ومع ذلك، وبسبب تراجع الواردات وتأثيرها الصافي على التجارة، تقلص العجز التجاري في جميع الدول باستثناء السودان. (الجدول ٣). وفي عام ٢٠٢١، استفادت البلدان المصدرة للنفط من ارتفاع أسعاره، وسجل عجز الميزان التجاري الجزائري انخفاضًا كبيرًا بنسبة ٨٧,٩٪ خلال الأشهر الثمانية الأولى من عام ٢٠٢١، حيث وصل إلى ٩٢٦ مليون دولار في نهاية آب/أغسطس ٢٠٢١ مقابل ٧,٦ مليار دولار في نهاية آب/أغسطس ٢٠٢٠. المشهد مختلف بالنسبة للدول غير المصدرة للنفط، فقد تحسن العجز التجاري في مصر من -١٠,١٪ من الناتج المحلي الإجمالي في السنة المالية ٢٠١٩/٢٠٢٠ إلى معدّل ٢,٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي في الأرباع الثلاثة الأولى من السنة المالية ٢٠٢٠/٢٠٢١. كما زادت صادرات مصر بشكل كبير في عام ٢٠٢١، وخاصة الصادرات السلعية (البلاستيك والغذاء والفواكه... إلخ). وفي تونس، ارتفع عجز الميزان التجاري بنسبة ١٣,٧٥٪ في الأشهر الثمانية الأولى من عام ٢٠٢١، مقارنة بنفس الفترة من عام ٢٠٢٠. وفي المغرب، واصلت الصادرات تعافيها وعرفت زيادة قدرها ٢٤٪، مقابل ١٩,٥٪ للواردات (+١٩,٥٪)، ومع ذلك فقد اتسع العجز التجاري بنسبة ١٣٪.

الشكل ٣: الميزان التجاري (٪ من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: البنوك المركزية باستثناء السودان (صندوق النقد الدولي).

١٩. علاوة على التأثير قصير المدى على النشاط الاقتصادي، يمكن للأزمة أن تكبح النمو المحتمل من خلال قنوات مختلفة، وإحدى أهم هذه القنوات هي انخفاض الاستثمار (وبالتالي تراكم رأس المال)، على الصعيدين المحلي والأجنبي. وقد انكمش الاستثمار المحلي بنسبة ٢٩٪ في تونس، و ٢١٪ في مصر، و ١٠٪ في المغرب[١١]. أما في الجزائر فقد انخفض الاستثمار العام الذي يعد المحرك الرئيسي للنمو، بنسبة ٢٤٪. وفيما يتعلق بتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، تمتلك موريتانيا أعلى صافي تدفقات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (٧,٧٪) تليها مصر وتونس (٣٪) ثم المغرب (٢,٨٪). وإذا استثنينا المغرب حيث ظلت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر مستقرة، فإنها تأثرت سلباً بالوباء في الدول الأخرى، حيث انخفضت بنسبة ٣٨٪ في مصر، و ١٦٪ في تونس، و ٣٤٪ في السودان.

٢٠. وأخيراً، كان للأزمة تأثير اجتماعي سلبي قوي أدى إلى زيادة الفقر. ففي المغرب، على سبيل المثال، ارتفع معدل الفقر المطلق، وفقًا للمندوبية السامية للتخطيط، أثناء الحجر الصحي من ١,٧٪ قبل أزمة كوفيد -١٩ إلى ١١,٧٪ قبل تحويل المساعدات الحكومية، و ٢,٥٪ بعد تحويلها[١٢]. وفي تونس، قدر البنك الدولي[١٣] أن معدل الفقر بين السكان سيرتفع من ٢,٩٪ قبل ظهور كوفيد-١٩ إلى ٧,٤٪ في ٢٠٢٠.

---

[١١] البنك المركزي التونسي ومصر والمندوبية السامية للتخطيط بالمغرب.

[١٢] " تطور مستوى معيشة الأسر وتأثير جائحة كوفيد -١٩ على الفوارق الاجتماعية"، المندوبية السامية للتخطيط، آذار/مارس ٢٠٢١.

[١٣] كوكاس، ديكشا؛ لوبيز أسيفيدو، غلاديس سي. اللحجة، عبد الرحمن؛ ميندياراتا، فيبهوتي. تأثير كوفيد-١٩ على رعاية الأسرة في تونس (باللغة الإنجليزية). ورقة عمل خاصة ببحوث السياسات رقم WPS 9503، كوفيد-١٩ (فيروس كورونا) واشنطن العاصمة: مجموعة البنك الدولي.

الاختلافات في إجراءات الإغلاق والخصائص الهيكلية

٢١. اتخذت جميع الحكومات خطوات للحد من انتشار الفيروس، وإن كان ذلك بسرعات ودرجات مختلفة (الجدول ٤). واتخذ المغرب والجزائر أكثر الإجراءات صرامة، بينما كانت استجابة المغرب وتونس للوباء أكثر سرعة. أما مصر وموريتانيا، فلم تكن استجابتهما قوية في آذار/مارس، لكنها تحسنت في نيسان/أبريل وآيار/مايو ٢٠٢٠.

الجدول ٣: مؤشر الصرامة، ٢٠٢٠ (*)

	مارس–ديسمبر	مارس–يونيو	مارس–ديسمبر	مارس	أبريل	مايو	يونيو
الجزائر	٧٥	٧٠	٧٤,٧	٤٣	٨٦	٧٧,٥	٧٠,٥
مصر	٦٥,٨	٧٠	٦٣	٣٢,٩	٨٤,٣	٨٤,٩	٧٣,٩
موريتانيا	٤٦,٩	٦٨,٧	٣٣	٣٨	٧٧,٨	٧٧,٨	٧٧,٨
المغرب	٧٢,٥	٨١,٤	٦٦,٩	٥٥,١٥	٩٣,٥	٩٣,٥	٨٠,٢
السودان	٦٠	٧٤,٧	٥١	٤٤,٥	٨١,٧	٨٤,٩	٨٤,٣
تونس	٤٥	٦٧,٩	٤٥	٥٤,٥	٩٠,٧	٨٤,٩	٣٩,٥

(*) يقيس هذا المؤشر (من ٠ إلى ١٠٠) صرامة الإجراءات التي تتخذها الحكومات للتخفيف من الأزمة الصحية، فكلما كانت الدرجة أعلى كانت استجابة السياسة المعتمدة أكثر صرامة.

المصدر: https: //www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/oxford-covid-19-government-response-tracker.

٢٢. قد تفسر سرعة الاستجابة وشمولها جزئيًا تأثير أزمة كوفيد-١٩ على العرض، لأنها مرتبطة ارتباطًا مباشرًا بوقف النشاط الاقتصادي، كما أن هناك بعض التفاوتات في حجم الاستجابة ونوع التدابير المعتمدة. فقد أنشأ المغرب صندوقا خاصا يمثل ما نسبته ٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي. في حين أطلقت مصر حزمة تحفيز تمثل ١,٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي. ومن جانبها اعتمدت تونس خطة طوارئ تبلغ قيمتها ٢,٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي تم الإعلان عنها في مارس ٢٠٢٠. وأنشأت موريتانيا صندوق طوارئ يمثل ما نسبته ١,١٪ من الناتج المحلي الإجمالي. وفي ليبيا، أعلنت حكومة الوفاق الوطني (GNA) عن حزمة مالية بقيمة ١٠٠ مليون دولار أمريكي (حوالي ١ ٪ من الناتج المحلي الإجمالي) مخصّصة للإنفاق المتعلق بكوفيد-١٩.

٢٣. من حيث هيكل وتنويع الاقتصاد، هناك مجموعتان من البلدان. المجموعة الأولى: تضم الجزائر وليبيا وموريتانيا والسودان، ومنها دول مصدرة للمواد الخام، حيث تمثل نسبة صادرات المحروقات من إجمالي الصادرات السلعية ٩٨٪ و ٩٦٪ في الجزائر وليبيا على التوالي، في حين أنها لا تتجاوز ١٥٪ في المتوسط في مصر والمغرب وتونس. ويعتمد السودان وموريتانيا بشكل كبير على الزراعة وتربية المواشي، بالإضافة إلى بعض المعادن (مثل الحديد والذهب). أما المجموعة الثانية فهي تضم مصر والمغرب وتونس ولديها اقتصادات أكثر تنوعا.

٢٤. في هذه البلدان، كانت آلية الانتقال الاقتصادي الناتج عن صدمة الوباء مختلفة. ففي الاقتصادات المعتمدة على الموارد الطبيعية، كان لانخفاض أسعار النفط تأثير مباشر على محرك النمو، أي الإنفاق العام والاستثمار. وبالنسبة

للاقتصادات الأكثر تنوعًا، أثرت الصدمة على كل من العرض والطلب بشكل مباشر؛ فصدمة الطلب (بالإضافة إلى انخفاض الطلب المحلي) كان سببها انخفاض الطلب الخارجي ومداخيل السياحة. لذلك فإن الأنشطة الأكثر تأثراً بالأزمة الصحية في المغرب هي تلك التي تعتمد بشكل كبير على الطلب الخارجي، ولا سيما من البلدان الأوروبية (السياحة، والصناعات الميكانيكية والمعدنية والكهربائية، وصناعات النسيج والملابس). إضافة إلى قطاع السياحة الّذي يشغّل ما نسبته ٥ ٪ من إجمالي اليد العاملة في المغرب (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2020a) و ٩,٥٪ في مصر (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2020b). في المقابل، انخفض عدد السياح الوافدين إلى مصر بنسبة ٧٠٪ في عام ٢٠٢٠ (رويترز، ٢٠٢١) وانخفضت عائدات السياحة المغربية بنسبة ٦٥٪ في نهاية فبراير ٢٠٢١ (سوبهاز، 2021). وشهدت عائدات السياحة انخفاضًا حادًا بلغ ٥٣,٧٪ في المغرب و ٦٤,١٪ في تونس و ٦٦,٣٪ في مصر بين عامي ٢٠١٩ و ٢٠٢٠.

الإطار ١: صمود النمو الاقتصادي في مصر

هناك ثلاثة عوامل يمكن أن تفسر أداء مصر في عام ٢٠٢٠ والنمو الإيجابي لناتجها المحلي الإجمالي. أولاً، كما هو مُبين في الجدول ٤، كانت استجابة السياسات للوباء أقل صرامة مقارنة مع دول أخرى، مما أدى إلى عدم توقّف النّشاط الاقتصادي المحلي بشكل حاد. ثانيًا، وبفضل الإصلاحات التي بدأت في عام ٢٠١٦، دخلت مصر الأزمة ببيئة اقتصادية كلية مستقرة ومعدل نمو مرتفع (٥,٦٪ في عام ٢٠١٩). علاوة على ذلك، سمحت الإصلاحات للحكومة بتوجيه السياسات العامة بشكل أفضل نحو القطاعات والأسر الأكثر تضرّراً. ثالثًا، حصلت مصر على مساعدة قدرها ٨ مليارات دولار من صندوق النقد الدولي.

٢٥. تعاني المنطقة دون الإقليمية من أوجه ضعف هيكلية في المجالات الضرورية لانتعاشها، وفي قدرتها على التكيف مع التحديات الناجمة عن أزمة كوفيد-١٩ والتغيرات التكنولوجية والمناخية. وعلى الرغم من أن الهيكل الاقتصادي للمنطقة دون الإقليمية قد شهد تغيرًا كبيرًا على مدار العشرين عامًا الماضية، مع انخفاض حصة الزراعة، إلا أن الصادرات من بلدان شمال أفريقيا لا تزال مركزة مقارنة بالبلدان الأخرى ذات الدخل المتوسط. في جميع القطاعات مجتمعة، كان نمو إنتاجية العمل في شمال أفريقيا أقل مما هو عليه في البلدان ذات الدخل المتوسط المماثلة، وكذلك في البلدان ذات الدخل المرتفع (أنظر اللجنة الاقتصادية لأفريقيا 2020).

٢٦. تراجعت الفروق في الإنتاجية، بين الصناعة والزراعة، والخدمات والزراعة على التوالي، خلال الفترة الممتدة بين ١٩٩٩ و ٢٠١٨. وبالتالي فإن التحول الهيكلي لم يساهم بشكل كاف في نمو الإنتاجية، مما يفسر جزئيًا انخفاض المحتوى الوظيفي للنمو في المنطقة دون الإقليمية (أنظر اللجنة الاقتصادية لأفريقيا 2019)، وقد يكون التحول الهيكلي البطيء أيضًا هو السبب الرّئيس للتعقيد والضعف النّسبي للقدرات التكنولوجية لمعظم الاقتصادات. ويظل مستوى تطور صادرات شمال أفريقيا منخفضًا، على الرغم من التقدم الّذي تم إحرازه. والنسبة المئوية للصادرات ذات المحتوى التكنولوجي (منخفض أو مرتفع) لا تتجاوز ٢٢,٧٪ فقط، مقابل ٥٨,٨٪ في المتوسط بالنسبة للبلدان الناشئة المماثلة. ويرجع عدم دمج المنطقة دون الإقليمية بشكل جيد في سلاسل القيمة العالمية جزئياً إلى نقاط الضعف المذكورة أعلاه. هنا أيضًا، تختلف درجة الدّمج، حيث تبلغ ٤٥٪ من التجارة التونسية، و ٤٣٪ من التجارة المغربية، و ١٠٪ فقط من التجارة

المصرية في السلع المرتبطة بسلاسل القيمة العالمية. علاوة على ذلك، فإن المنطقة دون الإقليمية تعاني من ضعف الاندماج مع أفريقيا، وتظل مصر هي الدولة الوحيدة في شمال أفريقيا التي تزيد نسبة وارداتها من أفريقيا عن ١٠٪.

٢٧. في عصر الانتشار السّريع لتقنيات المعلومات والاتصالات الجديدة مثل الذكاء الاصطناعي، تواجه المنطقة دون الإقليمية ضعفًا كبيرًا: انخفاض قدرتها على تحفيز تراكم رأس المال البشري واستخدامه بشكل فعّال في المجتمع (في الاقتصاد، ولكن أيضا في جميع مجالات المجتمع). ويتجلى ذلك في ضعف القدرة على الابتكار والصعوبة التي يواجهها الشباب المؤهل في ولوج سوق العمل.

٢٨. باستخدام مثال مؤشر الابتكار العالمي [١٤]، صُنفت تونس (المرتبة ٧٠) الأعلى في شمال أفريقيا، والجزائر في المرتبة الأدنى (المرتبة ١١٣) من بين ١٣٠ دولة بينها ٤٠ دولة ناشئة قابلة للمقارنة ومتوسط ٥٨,٣ دولة متقدمة مستخدمة كمعيار. وأظهرت دراسة حديثة أجرتها اللجنة الاقتصادية لأفريقيا (2021) أن إزالة العيوب التي تشوب تراكم رأس المال البشري قد تؤدي إلى زيادة الناتج المحلي الإجمالي للفرد في بلدان شمال أفريقيا بمعامل من ٢,٧٥ إلى ٤,٥.

١ – ١ تقلص الحيز المالي بشكل ملحوظ يستوجب ترشيد النفقات...

٢٩. بسبب الانخفاض في الناتج المحلي الإجمالي والزيادة في الإنفاق الناجم عن الوباء، شهدت جميع بلدان شمال أفريقيا ارتفاعا في عجزها المالي (باستثناء موريتانيا ومصر)، وارتفاعًا سريعًا في المديونية العامة (الجدول ٥).

الجدول ٤: العجز المالي والديون (٪ من الناتج المحلي الإجمالي) في عام ٢٠٢٠، والتصنيفات السيادية.

	٢٠١٩			٢٠٢٠		
	التوازن المالي	المديونية العامة	الدين العام الخارجي	التوازن المالي	المديونية العامة	الدين العام الخارجي
الجزائر	٩,٦–	٤٥	٠,٠١	٨,٣–*	٥٠,٣	٠,٨
مصر	٨,١–	٧٨,٤	٢٩,٢	٧,٩–	٨٤,٨	٣,٣
المغرب	٣,٦–	٦٥,٣	.	٧,٧٠–	٥٩,١**	١٨,٧**
موريتانيا	٢	٧٦,٤	٥٤	٢,٢	٧١,٨	٥٦,٧
السودان	١٠,٨–	٢٠٠	.	٥,٩–	٢٤٩	٢٣٨
تونس	٣,٥–	٧٢,٢	٥١,٢	١١,٧–	٨٧,٦	٥٦,٦

المصدر: وزارة المالية والبنك المركزي، باستثناء الدين العام للسودان (صندوق النقد الدولي). (*) البيانات تعود لنهاية تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٠، (**) ديون الخزينة. لا توجد بيانات عن ليبيا.

٣٠. يمكن أن يؤدي التدهور السريع والملحوظ في وضع المالية العامة إلى تقويض استدامة السياسات العامة، لأن تكلفة الاقتراض تصبح مرتفعة للغاية ويؤثر عبء الدين على قدرة البلدان على تمويل إنفاقها. ويشير تقرير للبنك الدولي (٢٠٢١) إلى أنه "*وفي عالم ما بعد الجائحة، فقد تجد معظم بلدان المنطقة نفسها عالقة مع مدفوعات خدمة الدين التي تتطلب موارد مالية كان يمكن استغلالها في التنمية الاقتصادية*". لذلك يجب إعطاء الأولوية لزيادة تأثير السياسة المالية

[١٤] هذا المؤشر يقارن بين ١٣٠ دولة ويقيس قدرة البلد ونجاحه في الابتكار.

على النمو طويل المدى. هذا وتشكّل كفاءة الإنفاق العام مشكلة كبيرة في شمال أفريقيا، لذلك وعند إطلاق مشاريع استثمارية كبيرة كتلك المرتبطة بالبنية التحتية، يجب على الحكومات مراعاة المبادئ الرئيسية الآتية: (١) إعطاء الأولوية للمشاريع الاستثمارية التي لديها برنامج استثماري يتوافق مع استراتيجية تنمية طويلة المدى ولديها خطة لتحقيق الانتعاش. (٢) كفاءة وتقييم الإنفاق العام، (٣) تحقيق التأثير قصير المدى دون إغفال المدى الطويل. وهنا تبرز أهمية قدرة الدولة، من حيث الحوكمة الرشيدة والسياسات المالية الفعالة بما فيها تعبئة الإيرادات.

١-٢ ... وتعزيز قدرة الدولة

٣١. يتطلب الانتقال من تحسين الضرائب إلى تنمية اقتصادية واجتماعية أفضل تكاملا قويا بين القدرات المالية وقدرة الإدارة العامة[١٥] والقدرة القانونية (بيسلي و بيرسون ٢٠١١). ويوضح هيريرا و ويدراوجو (٢٠١٨) أن كفاءة الإنفاق الرأسمالي ترتبط بجودة مؤشرات الحوكمة، وخاصة الجودة التنظيمية (إيجابيًا) وتصور الفساد (سلبيًا). ولكي يكون الإنفاق العام فعالاً يجب ترشيد النفقات. هذا وتمثّل الرواتب العامة والإعانات الاجتماعية والمدفوعات التحويلية الحصّة الكبرى من إجمالي الإنفاق العام خاصة في بلدان شمال أفريقيا. ففي المغرب مثلا، تطرح الحصّة المرتفعة للوظائف الحكومية، ووجود فجوة إيجابية في الأجور (انظر اللجنة الاقتصادية لأفريقيا ٢٠١٩) مشكلة كبيرة. كما أن دعم الأسعار من طرف الدولة ليس وسيلة فعالة لاستهداف الفقراء.

٣٢. وفي ظل محدودية الموارد وتعدد الأهداف يتم إعداد السياسة المالية بطريقة معقدة يتمّ فيها تحديد الأولويات والقيام بتسويات. لذلك فمن الأهداف المهمة تحفيز تنمية القطاع الخاص الذي يعدّ مصدرا رئيسا للنمو وخلق فرص العمل.

تقوية القطاع الخاص أمر بالغ الأهمية ...

٣٣. إنّ نمو القطاع الخاص في شمال أفريقيا ليس قوياً بما يكفي لاستيعاب الوافدين الجدد إلى سوق العمل، وخاصة الأكثر تعليماً. فمن بين ١٢٣ دولة، كان لدى مصر والجزائر والمغرب وتونس أدنى معدّل ولوج للقطاع الرّسمي، مما يؤكد أيضًا الصعوبات التي تواجهها الشركات الجديدة للولوج إلى الأسواق (ريجكرز، 2014) والشباب للعمل لحسابهم الخاص. وهناك عدة أسباب تفسر النمو الضئيل للقطاع الخاص، مثل مناخ الأعمال المقيّد، وصعوبة الحصول على التمويل حسب ما أشارت إلى ذلك الكثيرمن الشركات (شواب، ٢٠١٨)[١٦]. وهو ما يشكّل عائقا حقيقيا لأن عالم ما بعد كوفيد-١٩ سيتسم بتقلبات أكبر في النمو، وبتحول هيكلي قسري، وبزيادة التركيز على الابتكار، وهي كلها عوامل تتطلب التمويل.

---

[١٥] تُعرَّف قدرة الإدارة العامة على أنها استخدام الحكومة الفعال للمال العام.

[١٦] وفقًا لاستطلاعات البنك الدولي للمقاولات، ذكرت ٢٣٪ إلى ٢٨٪ من الشركات المصرية والمغربية والتونسية التي تضم أقل من ١٠٠ موظف، والتي شملها الاستطلاع أن التمويل يمثل عائقا رئيسيا أو كبيرا، مقارنة بأقل من ١٥٪ في دول مثل الهند أو الصين أو تركيا.

وكذلك خلق الوظائف الخضراء

٣٤. إن الإدارة الجيدة للعواقب الاجتماعية والاقتصادية للوباء وتدبير المشاكل طويلة المدى الناجمة عن انخفاض الاستثمارات الخاصة تتطلب تعزيز دور الدولة، لا سيما فيما يتعلق بالاستثمارات العامة في الوظائف الخضراء.

٣٥. وفقاً لأحدث تقرير للهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ تعد منطقة حوض البحر الأبيض المتوسط إحدى المنطقتين الأكثر تعرضًا لتغير المناخ على مستوى العالم، وخصوصا المنطقة دون الإقليمية التي "*ستواجه العديد من الضغوط والإخفاقات النظامية بسبب تغير المناخ*". في مثل هذا السياق، من الضروري لشمال أفريقيا أن يكون الانتعاش إيكولوجيًا ومكيفًا مع تغير المناخ؛ لذلك، فإن الشراكة بين الحكومات والقطاع الخاص ستكون ضرورية في هذا المجال.

٣٦. تم إعداد خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ لتكون بمثابة إطار عمل مشترك يسهل التعاون العالمي. لكن جائحة كوفيد-١٩ كشفت مكامن الضعف الموجودة مسبقًا في البلدان المختلفة، والتي تحول دون تحقيق أهداف التنمية المستدامة. لذلك يجب اتخاذ إجراءات على مستوى كل دولة على حدة وكذلك على المستوى العالمي لتوجيه أطر السياسات، كما يجب على الحكومات اعتماد أشكال جديدة من التنظيمات والجمعيات عبر تعزيز التعاون مع القطاع الخاص ومع المجتمع المدني.

ثانيا– هناك حاجة ماسة للاستثمار العام

٣٧. أشارت تقديرات ما قبل كوفيد-١٩ إلى أنه بحلول عام ٢٠٤٠، ستحتاج مصر والمغرب وتونس إلى استثمار إجمالي قدره ٩٩٧ مليار دولار أمريكي في البنية التحتية (Global Infrastructure Hub، 2017). ويقدر العجز الحالي للبنية التحتية في المغرب بحوالي ٣٧ مليار دولار. علما أن إنشاء بنية تحتية عالية الجودة يعد عاملاً رئيسيًا للخروج من الأزمة وتحقيق النمو على المدى الطويل. ويمكن للعديد من القطاعات ذات الإمكانات العالية أن تستفيد من الاستثمار العام مثل: قطاع الرعاية الصحية الذي يحظى بمضاعِفات كينزية قوية، وقطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الذي يعد محركا لنمو الإنتاجية، والاستثمار الخاص في النقل الذي يتيح إمكانيات جذب قوية. (المرجع ريفز وآخرون، 2013؛ صندوق النقد الدولي – تقرير الراصد المالي- ٢٠٢٠). ويجب أن يكون الاستثمار في البنية التحتية للمياه والصرف الصحي أولوية قصوى، بالنظر إلى النقص الحالي في إمدادات المياه والعبء الإضافي الناجم عن تغير المناخ. ويمكن أن يساعد الاستثمار في صيانة البنية التحتية وتكييفها في التوفيق بين التعافي من الأزمات على المدى القصير وتحديات التنمية المستدامة طويلة المدى.

٣٨. يسلط الجدول ٥ الضوء على الثغرات والنقائص الموجودة في رأس المال البشري والصحة والتي يتعين على بلدان شمال أفريقيا معالجتها، والاستثمارات الضرورية التي يتعين القيام بها.

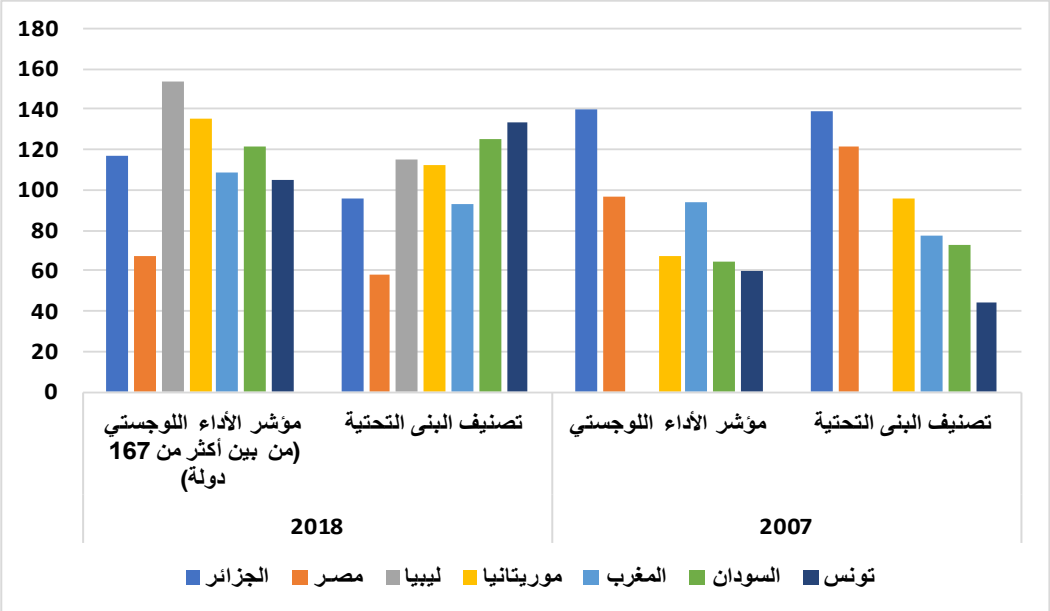
الجدول ٥: رأس المال البشري ومؤشرات الصحة:

	مؤشر الرأسمال البشري	البرنامج الدولي لتقييم الطلبة: الرياضيات	البرنامج الدولي لتقييم الطلبة: العلوم	البرنامج الدولي لتقييم الطلبة: القراءة	عدد الأطباء لكل ١٠٠٠ نسمة (٢٠١٨)	عدد أسرة المستشفيات لكل ١٠٠٠٠ نسمة (٢٠١٥)	حصة الفرد من الإنفاق الإجمالي على الصحة (بالدولار)	درجة القدرات الرئيسية المتعلقة باللوائح الصحية
الجزائر	٠,٥	.	.	.	١٨,٣	١٩,٠	٩٩٨,٢	٨٠,٠
مصر	٠,٥	.	.	.	٧,٩	١٥,٦	٥١٦,٣	٨٢,٠
موريتانيا	٠,٤	.	.	.	١,٨	٤,٠	١٦٣,٩	٢٦,٠
المغرب	٠,٥	٣٦٧,٧	٣٧٦,٦	٣٥٩,٤	٧,٣	١١,٠	٤٦٥,٧	٧٥,٠
السودان	٠,٤	.	.	.	٤,١	٨,٢	٢٩٧,٩	٦٥,٠
تونس	٠,٥	.	.	.	١٢,٧	٢٢,٩	٨٠٦,٣	٦٦,٠
الصين	٠,٧	٥٩١,٤	٥٩٠,٥	٥٥٥,٢	١٧,٩	٤٢,٠	٧٦١,٥	٩٤,٠
ماليزيا	٠,٦	٤٤٠,٢	٤٣٧,٦	٤١٥	١٥,١	١٨,٦	١٠٥٢,٥	٩٥,٠
بولندا	٠,٧	٥١٥,٦	٥١١	٥١١,٩	٢٤	٦٥,٠	١٧٨٤,٤	–
تركيا	٠,٦	٤٥٣,٥	٤٦٨,٣	٤٦٥,٦	١٧,٦	٢٦,٦	١٠٨٩,٢	٧٠
جمهورية كوريا	٠,٨	٥٢٥,٩	٥١٩	٥١٤,١	٢٣,٧	١١٥,٣	٢٧١١,٧	٩٤,٠
السويد	٠,٨	٥٠٢,٤	٤٩٩,٤	٥٠٥,٨	٥٤,٠	٢٥,٩	٥٣٨٦,٧	٩٢,٠
الولايات المتحدة	٠,٨	٤٧٨,٢	٥٠٢,٤	٥٠٥,٤	٢٦,٠	٢٩,٠	٩٨٦٩,٧	٩١,٠

المصدر: البنك الدولي، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (نتائج البرنامج الدولي لتقييم الطلبة PISA)، قاعدة بيانات مؤشر أهداف التنمية المستدامة. درجة القدرات الرئيسية المتعلقة باللوائح الصحية هي متوسط درجات القدرات الرئيسية للوائح الصحية الدولية البالغ عددها ١٣ درجة.

٣٩. يبين الشكل ٣ أنه على الرغم من أن بلدان شمال أفريقيا قد بذلت جهودًا من حيث الاستثمارات في البنية التحتية واللوجستيات، إلا أنه ما يزال يتعين عليها إجراء مزيد من التحسينات. وفيما يخص الأداء اللوجستي، تعد مصر هي الدولة الوحيدة في شمال أفريقيا التي صنفت تحت ١٠٠ (من بين أكثر من ١٦٧ دولة) في عام ٢٠١٨. ونفس الشيء ينطبق على البنى التحتية حيث احتلت مصر المرتبة ٥٨ فيما احتلت الدول الأخرى المراتب ما بعد المائة.

الشكل ٣: الأداء اللوجستي في شمال أفريقيا



المصدر: البنك الدولي (٢٠٠٧–٢٠١٨)، "مؤشر الأداء اللوجستي". تم الحصول عليها في ١٥ حزيران/يوليو ٢٠٢١، من https://lpi.worldbank.org

٤٠. من المؤكد أن شمال أفريقيا في حاجة إلى الاستثمارات العامة، ولكن في ظل عدم فعالية هذه الاستثمارات في المنطقة دون الإقليمية، يظل معيار الجودة أكثر أهمية من معيار الكم. كما أنه من الضروري تكييف الاستثمارات مع التحديات طويلة المدى، ولا سيما مع تسارع وتيرة الرقمنة وتحديات تغير المناخ.

٤١. يعد بناء بنى تحتية قادرة على الصمود وعالية الجودة أمرًا أساسيًا للتعافي من أزمة الجائحة، وتحقيق النمو على المدى الطويل. وفي ضوء التحديات التي تطرحها الأزمة وتغير المناخ، من المهم الاستثمار في الطاقة المتجددة وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والنقل، وكذلك في البنية التحتية الاجتماعية. ويتطلب تغير المناخ إنشاء بنى تحتية قادرة على الصمود، وهذا ما أكدته الفيضانات التي ضربت المغرب في ٢٠١٤ وأدت إلى تدهور حالة الطرق. كما يعد الاستثمار في المياه أمرًا بالغ الأهمية أيضًا نظرًا للجفاف الذي يهدد المنطقة دون الإقليمية وانخفاض نسب هطول الأمطار ومعاناتها من إجهاد مائي، هذا ومن المتوقع أن ينخفض نصيب الفرد من المياه المتاحة إلى ٥٠٠ متر مكعب في السنة فقط بحلول عام ٢٠٣٠. ولا ترتبط قضايا المياه في هذه المنطقة فقط بتوافر الموارد ولكن أيضًا بالكفاءة في استغلالها، بالنظر للهدر الكبير الذي يحدث أثناء توزيع المياه واستخدامها غير الفعال. ففي الجزائر، على سبيل المثال، تُقدر المياه المهدرة في شبكة التوزيع بنسبة ٣٠٪ إلى ٤٠٪ (مجموعة أكسفورد للأعمال، ٢٠١٨). وفي المغرب، يؤكد النموذج التنموي الجديد على أهمية الاستخدام الأفضل للموارد المائية. كما يخطط المغرب لضخ استثمارات كبيرة في هذا القطاع، حيث تنص الخطة الوطنية للمياه، التي يعود تاريخها إلى عام ٢٠١٥، على استثمار ٢٦١ مليار درهم (أي ما يقرب من ٢٩ مليار دولار حالي) على مدى ١٥ عامًا.

٤٢. يُعد الاستثمار في صيانة البنية التحتية وتكييفها مع تحديات التنمية المستدامة (مثل كفاءة استخدام الطاقة في المباني، أو مقاومة ارتفاع درجات الحرارة، والظواهر الجوية الشديدة) إحدى أهم طرق مواجهة الآثار قصيرة المدى للأزمة وتحديات التنمية طويلة المدى. أولاً، لأن مشاريع الصيانة تتطلب مدة أقل من مشاريع البناء، فهي أصغر حجمًا وتعطي نتائج سريعة. ثانيًا، ترتبط مشاريع البنية التحتية العامة بخسائر عدم الكفاءة التي يمكن أن تصل إلى ثلث الإنفاق وفقًا لبعض الدراسات (شوارتز، جي وآخرون، ٢٠٢٠). ثالثًا، في الاقتصادات المتقدمة، توفر الاستثمارات الخضراء كثافة وظيفية عالية، وقد يكون للاستثمار في التكيف مع تغير المناخ عوائد عالية. ويمكن للبلدان النامية أن تستفيد بنفس الطريقة إذا تم إجراء إصلاحات مناسبة، والأهم من ذلك أن الاقتصادات المتقدمة قد تضع حواجز تجارية أمام المنتجات التي لا تحترم المعايير البيئية.

٤٣. حدد تقرير هيبورن وآخرون. (٢٠٢٠) خمس سياسات ذات " إمكانات عالية من حيث المضاعف الاقتصادي والتدابير ذات التأثير المناخي: البنية التحتية المادية النظيفة، وتحسين كفاءة استخدام الطاقة في المباني، والاستثمار في التعليم والتدريب، والاستثمار في رأس المال الطبيعي والبحث والتطوير النظيفين. ويعتبر الإنفاق الموجه لدعم التنمية الريفية مفيدا بشكل خاص في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، في حين أن الإنفاق الموجه للبحث والتطوير النظيف أقل أهمية". علاوة على ذلك، وبالنظر إلى الطبيعة الصحية للأزمة الحالية (والتهديد المحتمل لأوبئة الأخرى)، فإن الاستثمار في الرعاية الصحية والخدمات الاجتماعية الأخرى أمر بالغ الأهمية، إذ أن هذه القطاعات هي الأكثر استفادة من زيادة الاستثمار العام (صندوق النقد الدولي، 2020)، وتُظهر هذه القطاعات مضاعفات كينزية قوية لأن التسرب بسبب الواردات منخفض كما أنها كثيفة العمالة (ريفز وآخرون، ٢٠١٣). أما التأثير الجاذب للاستثمار الخاص فهو أقوى بالنسبة للصناعات التي أثبتت أهميتها خلال الأزمة الصحية لكوفيد-١٩ (مثل الاتصالات والنقل) وتعافيها (مثل البناء والصناعة التحويلية) (صندوق النقد الدولي، 2020). وأخيرًا، يظل الاستثمار في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أمرًا بالغ الأهمية بالنسبة لجميع أنواع الاستثمارات الأخرى، لأن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات هي المحرك الرئيسي لنمو الإنتاجية في العديد من المجالات الأخرى.

٤٤. ستعتمد قدرة بلدان شمال أفريقيا على الخروج من الأزمة والشروع في مسار إنمائي جديد على السياسات التي يتم تنفيذها لمواجهة عواقب الوباء على المدى المتوسط والطويل، وخلق أنشطة جديدة وبالتالي وظائف جديدة. ورغم أن تحديد استراتيجية التعافي من أزمة كوفيد-١٩ تبقى خارج نطاق هذا التقرير، إلا أنه وبالنظر لأوجه الهشاشة والضعف في شمال أفريقيا (انظر اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، ٢٠٢٠)، فإن الأولويات تبقى هي الحد من التأثير على رأس المال البشري، والاستثمار في التعليم والصحة، خصوصا بين الفئات الأكثر عوزاً، وكذا التعامل مع التغييرات المرتبطة بالرقمنة، والسماح بإعادة توزيع أفضل للعمالة بين الأنشطة والقطاعات[١٧]. وبذلك يكون الاستثمار العام أداة استراتيجية، طالما أن الحكومات قادرة على تنفيذ الإصلاحات اللازمة لزيادة تأثير الإنفاق العام على النمو وخلق فرص العمل.

[١٧] تعد إعادة تدريب العمال بعدًا مهمًا، نظرًا للتأثير القطاعي غير المتكافئ للوباء واستمرار الأزمة.

ثالثا– دور الشراكات بين القطاعين العام والخاص في الانتعاش بعد كوفيد

٤٥. تزداد أهمية الشراكة والتعاون بين القطاعين العام والخاص في أوقات الضغط الشديد على استدامة المالية العامة، كما أنها تعد شكلاً واعداً من التعاون بين القطاعين. ويمكن تعريف الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أنها اتفاقيات لتقديم الخدمات تستند إلى التزام متبادل بين وكالة حكومية وفاعل خاص (بوفيرد، ٢٠٠٤). ويمكن أن يتم ذلك في إطار إما عقود امتياز –حيث يعهد كيان اعتباري عام باحتياجات الاستثمار وإدارة خدمة عامة إلى كيان خاص مقابل مدفوعات يتم احتسابها على أساس النتائج. وإما عقود توريد –حيث يعهد كيان عام باحتياجات الاستثمار وإدارة خدمة عامة إلى كيان خاص مقابل مدفوعات يتم احتسابها بناءً على مؤشرات الأداء الرئيسية–. ولأن التمييز بين الأشكال المختلفة ليس دائمًا واضحًا فيمكن للحكومات استخدام صيغ مختلطة.

٤٦. ازداد الاعتماد على الشراكة بين القطاعين العام والخاص في البلدان النامية منذ عام ٢٠٠٤ كوسيلة فعالة للتغلب على معوقات البنية التحتية من أجل تحقيق النمو المستدام (وحدة المعلومات الاقتصادية، 2015). وبلغ الاستثمار ذروته في عام ٢٠١٢ باستثمارات تزيد عن ١٥٠ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠١٢ (قاعدة بيانات مساهمة القطاع الخاص في البنية التحتية PPI، 2021).

الفوائد المحتملة للشراكات بين القطاعين العام والخاص

٤٧. توفر الشراكات بين القطاعين العام والخاص فوائد عديدة مقارنة بالصفقات العامة التقليدية. وأول هذه الفوائد هو جذب أموال جديدة وإضافية لتمويل البنية التحتية والخدمات العامة. وهذا أمر مهم خصوصا في البلدان النامية لأنه وسيلة لسد فجوة الاستثمار[١٨] التي كانت موجودة قبل جائحة كوفيد–١٩. وثانيًا، قد يساعد إسناد تقديم الخدمات إلى القطاع الخاص من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص في تحسين الكفاءة، وبالتالي الاستفادة من خبرة مقدمي الخدمات من القطاع الخاص وانخفاض تكاليف الخدمات العامة بسبب تجربتهم واستخدام وفورات الحجم، وهكذا يمكن للسلطات العامة التركيز على الإشراف على الخدمات العامة بدلاً من توفيرها. ثالثًا، تسمح الشراكة بين القطاعين العام والخاص بإزاحة المخاطر عن كاهل القطاع العام ونقلها إلى الطرف الخاص إذا كان الأخير أكثر كفاءة في تحملها. رابعًا، أثناء عملية الاستعانة بمصادر خارجية، يتم تقديم منافسين مختلفين مما يسمح بالحصول على معلومات حول تكاليفهم وبالتالي تمكين السلطات العامة من الوصول إلى مستوى معين من التحكم في التكاليف يصعب الوصول إليه من خلال المخصصات الداخلية. خامساً، يمكن أن تساعد الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الحد من التدخل السياسي من خلال المنظمات العامة التي من شأنها إضعاف أهدافها. وأخيرًا، يضمن تجميع جميع الأنشطة اللازمة لتنفيذ المشروع في عقد واحد الجمع بين المراحل المختلفة للمشروع بكفاءة لضمان تسليم المشروع في الوقت المناسب. علاوة على ذلك، تسمح الشراكات بين القطاعين العام والخاص للمشغل بالابتكار من أجل زيادة الكفاءة وتحقيق المزيد من الإيرادات. لكن يظل احتمال فشل الشراكة بين القطاعين العام والخاص قائما إذا لم يتم تنفيذ خطوات المشروع بشكل صحيح أو إذا لم يتم استيفاء عوامل التمكين (الإطار ٢).

[١٨] ٢,٥ تريليون دولار أمريكي لتحقيق أهداف التنمية المستدامة وفقًا لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية.

الإطار ٢. المخاطر المحتملة وعوامل النجاح الرئيسية للشراكات بين القطاعين العام والخاص

تخضع الشراكات بين القطاعين العام والخاص لعملية معقدة تتطلب قدرة حكومية قوية. ويجب أولا أن تخضع المشاريع المحتملة لعملية تقييم للتأكد من أن تطويرها وتنفيذها يمثل أولوية. ثانيًا، لكي تكون الشراكة بين القطاعين العام والخاص فعالة، يجب تحديد المخاطر المحتملة (المخاطر التجارية أو التنظيمية أو السياسية، والبناء)، والتخفيف من حدتها وإسنادها للطرف الأكثر قدرة على إدارتها. كما ينبغي تقييم الجدوى التجارية والقدرات الحكومية وكذلك الأثر الاجتماعي للمشروع والقيمة مقابل المال. ثالثًا، تعد صيغة العقد المناسبة وخاصة نظام الدفع عامل نجاح رئيسي آخر للاستخدام الفعال للشراكات بين القطاعين العام والخاص. رابعًا، يجب تطبيق عملية طلب العروض لضمان شفافية وتنافسية الصفقات العامة. وأخيرًا، تتضمن إدارة عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص مراقبة وإنفاذ متطلبات عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص المعقدة وطويلة المدى وإدارة العلاقة بمرونة بين الشركاء من القطاعين العام والخاص. فكلما زاد عدم استقرار البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ارتفعت تكاليف عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وصغر حجم علاقة التكلفة والفائدة لخدمات الاستعانة بمصادر خارجية من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص. لذلك فإن إنفاذ العقود والجودة الشاملة للنظام القضائي في بلد ما لهما أهمية قصوى في إنجاح الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

إذا استثنينا التنفيذ الصحيح لخطوات العملية، هناك ثلاثة عوامل رئيسية في خلق بيئة تمكينية داعمة لنجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

- **قدرة الحكومة:** تحتاج الحكومات إلى المهارات والمعرفة للتعامل مع الترتيبات التعاقدية والمالية المعقدة وتجنب المخاطر المذكورة سابقاً. ويعد تعزيز القدرات الحكومية على جميع المستويات الإدارية أمرًا بالغ الأهمية لأنها في صميم استراتيجية الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

- **التزام سياسي رفيع المستوى:** قرارات الصفقات العامة المتعلقة بالشراكات بين القطاعين العام والخاص هي في الأساس قرارات سياسية تُتخذ على أعلى المستويات الحكومية. ومن ثم، فإن الالتزام رفيع المستوى يمكن أن يرسل إشارات مهمة إلى القطاع الخاص وكذلك المسؤولين الحكوميين. كما يجب السعي وراء الشراكة بين القطاعين العام والخاص للأسباب الصحيحة وهي خلق قيمة للمال والمزايا الاجتماعية، وليس كبديل ثاني أفضل للصفقات العمومية أو لأسباب تتعلق بقيود الديون.

- **الهياكل المؤسسية والإطار القانوني والتنظيمي:** تعد الأطر القانونية الواضحة والشفافة التي يمكن للأطراف العامة والخاصة الوثوق بها ضرورية في جميع مراحل عملية الشراكة بين القطاعين العام والخاص. لأنها سوف تساعد في التقليل من مخاطر الفساد والسلوك غير الأخلاقي.

يمكن أن تدعم الشراكات بين القطاعين العام والخاص الاستثمار العام والتعافي من كوفيد-١٩

٤٨. على الرغم من أن العديد من الحكومات في جميع أنحاء العالم تستخدم الاستثمار العام لتنشيط اقتصاداتها التي تمر بأزمة، فإن تأثير هذه الاستراتيجية على النمو يتفاوت بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية. بسبب الافتقار إلى البنية التحتية في البلدان النامية وعدم كفاية عمليات الصيانة (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٨).

٤٩. قد يكون تأثير الاستثمار العام على خلق فرص العمل والنمو أعلى في البلدان النامية حيث أن لديها مخزونًا أوليًا أقل من رأس المال العام وارتفاع مضاعفات الاستثمار العام مقارنة بالاقتصادات المتقدمة والصاعدة (إيزكيردو وآخرون، 2019). وفي البلدان النامية منخفضة الدخل، يؤدي كل مليون دولار أمريكي يتم إنفاقه على البنية التحتية الرئيسية مثل الكهرباء والطرق والمدارس والمستشفيات وكذلك المياه والصرف الصحي إلى خلق ١٦-٣٠ منصب شغل (مونزورو، 2021)[١٩]، ويبقى الاستثمار الأخضر والاستثمار المرتبط بالبحث والتطوير لهما التأثير الأكبر على التوظيف. إضافة إلى ذلك، يمكن أن يكون للاستثمار العام في هذه المجالات تأثير مضاعف على الاستثمار الخاص، خصوصا في سياق عدم اليقين بشأن مدة الأزمة، مثل الأزمة الحالية.

٥٠. من جهة أخرى، فإن الأثر الإيجابي للاستثمار العام يتطلب كفاءة في الإنفاق العام. لأن العيوب التي تشوب عملية الاستثمار العام، والموجودة في جميع أنحاء شمال أفريقيا قد تؤدي إلى استبعاد الاستثمار الخاص والحد من تأثيره على النمو[٢٠]. ويوضح الشكل الثالث نمو الناتج المحلي الإجمالي مقابل الإنفاق الحكومي كحصة من الناتج المحلي الإجمالي لأفريقيا والبلدان ذات الدخل المتوسط الأدنى خلال الفترة ٢٠٠٠-٢٠١٧. وتعد بلدان شمال أفريقيا من بين أسوأ البلدان أداءً بين البلدان ذات الدخل المتوسط الأدنى (الصورة اليمنى من الشكل الثالث) والدول الأفريقية.

الشكل ٣-١: الإنفاق الحكومي ونمو الناتج المحلي الإجمالي

المصدر: حسابات المؤلف بناءً على بيانات صندوق النقد الدولي للإنفاق الحكومي والناتج المحلي الإجمالي الحقيقي من مؤشرات التنمية العالمية. تم حساب متوسط الإنفاق العام والنمو خلال الفترة ٢٠٠٠-٢٠١٧.

[١٩] في الأسواق الناشئة والاقتصادات المتقدمة، تتراوح الأرقام بين ١٠-١٧ وظيفة و٣-٧ وظائف، على التوالي.

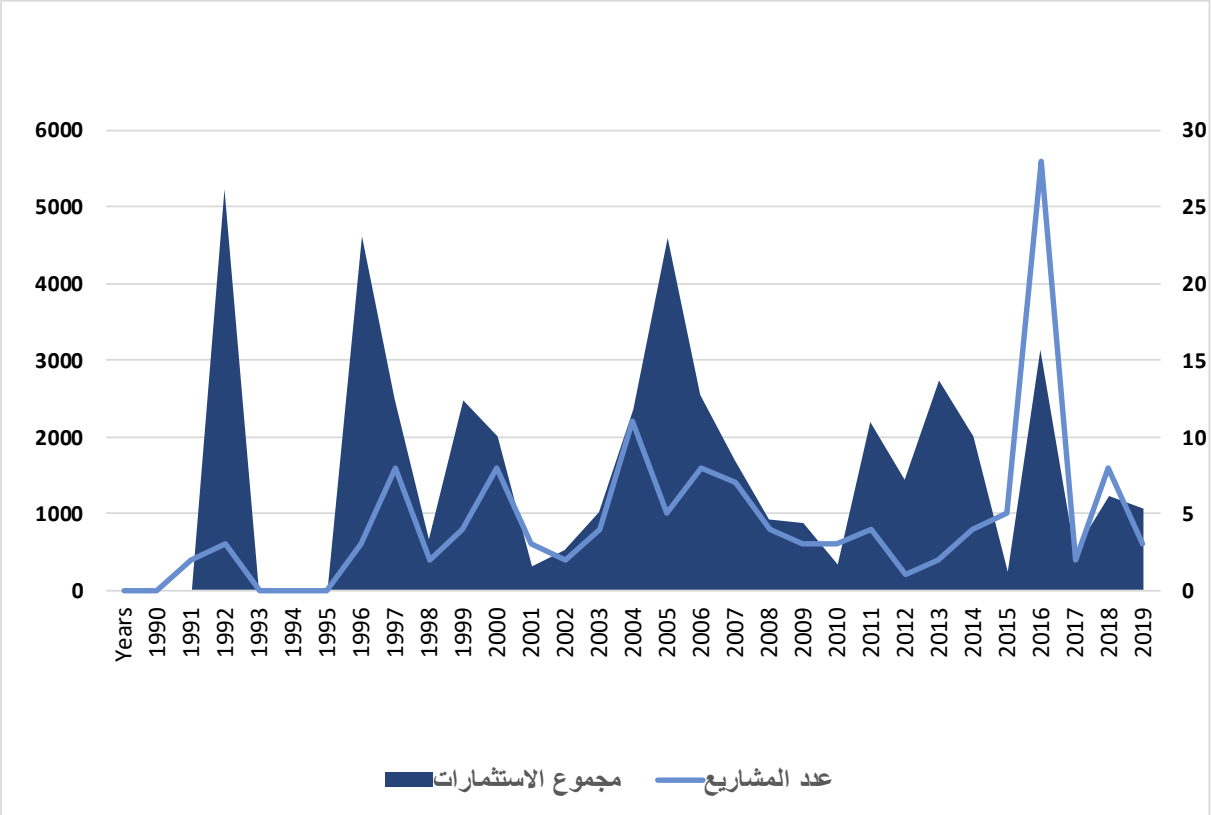
[٢٠] كافالو وإدواردو وكريستيان داود "الاستثمارات العامة في البلدان النامية: نعمة أم نقمة؟" ورقة عمل، رقم ٦٤٨. مركز معلومات لاينيز للاقتصاد، أكتوبر ٢٠٠٨.

٥١. هذه المرونة المنخفضة نسبيًا للإنفاق العام للنمو قد تحد من قدرة السياسة المالية على تحفيز تعافي الأعمال بعد أزمة كوفيد -١٩. فقد كشفت نتائج دراسة استقصائية أجريت مؤخرًا بين نوفمبر ٢٠٢٠ ومايو ٢٠٢١ من قبل اللجنة الاقتصادية لأفريقيا في الجزائر والمغرب وتونس، أنه في المتوسط، تقدر الشركات أنه يمكنها استعادة مبيعاتها وإيقاعاتها الطبيعية في غضون اثني عشر شهرًا. ومن المرجح أن تسهل السياسات العامة، ولا سيما الاستثمارات العامة، عودة الشركات إلى الوتيرة العادية لأنشطتها.

استخدام الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الاستثمار والخدمات العامة في شمال أفريقيا

٥٢. على الرغم من الفوائد العديدة للشراكات بين القطاعين العام والخاص، لم يتم تمويل سوى عدد قليل من المشاريع من خلال هذه الشراكات في شمال أفريقيا، مع عدم وجود اتجاه واضح حتى الآن (الشكل الثالث ٢).

الشكل ٣-٢: المغرب والجزائر ومصر وتونس والسودان (الشراكة بين القطاعين العام والخاص فقط) ١٩٩٠ – ٢٠٢٠ (النصف الأول)



المصدر: قاعدة بيانات مساهمة القطاع الخاص في البنية التحتية (PPI)، أبريل ٢٠٢١. ملاحظة: القطاعات التي تحظى بأهم الاستثمارات: الكهرباء ثم الغاز الطبيعي والمياه.

٥٣. من المؤكد أن الشراكات بين القطاعين العام والخاص لها دور رئيسي تؤديه في بناء الهياكل الأساسية وتقديم الخدمات العامة، ولكن يجب أولاً تعزيز قدرة الدولة قبل الاستفادة الكاملة من فوائد الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وقد أشار الجزء ٤ بالفعل إلى أهمية جودة المؤسسات في تحقيق مكاسب فعالية الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

تقييم البيئة التمكينية للشراكة بين القطاعين العام والخاص في شمال أفريقيا

٥٤. يمثل الجدول ٨ "مؤشر Infrascope"[٢١] الذي طورته وحدة المعلومات الاقتصادية لمجموعة الإيكونوميست من أجل تقييم بيئة الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وإذا كانت بلدان شمال أفريقيا قد أحرزت تقدمًا منذ عام ٢٠١٥، فإنها تظل جهات فاعلة ناشئة فيما يخص مشاركة القطاع الخاص في تمويل البنية التحتية. ففي عام ٢٠١٩، سجل المؤشر درجة إجمالية قدرها ٥٦ للمغرب و ٥٥ لمصر و ٥٧ لتونس (على مقياس من ٠ إلى ١٠٠ حيث تعتبر ١٠٠ أفضل درجة)، مقابل ٧٩ لشيلي أو ٧١ للبرازيل.

الجدول ٦: البيئة التمكينية للشراكات بين القطاعين العام والخاص في شمال أفريقيا وبلدان أخرى مختارة، ٢٠١٩.

	الإجمالي	القوانين	المؤسسات	الاستحقاق	الاستثمار ومناخ الأعمال	التمويل
المغرب	٥٦	٥١	٤٠	٧٢	٦٨	٥٣
مصر	٥٥	٥٥	٦٨	٦١	٥١	٤٠
تونس	٥٧	٥٧	٧٣	٦٠	٦٦	٢٩
التشيلي	٧٩	٩٤	٨٠	٧٨	٨٣	٦٣
كولومبيا	٧٧	٩٤	٨٠	٧٥	٦١	٧٣
البرازيل	٧١	٦٣	٨٨	٦٦	٦٩	٦٩
رومانيا	٦١	٤٩	٧٨	٦٨	٥٦	٥٣
الأردن	٦١	٤٨	٧٨	٦٨	٥٦	٥٣

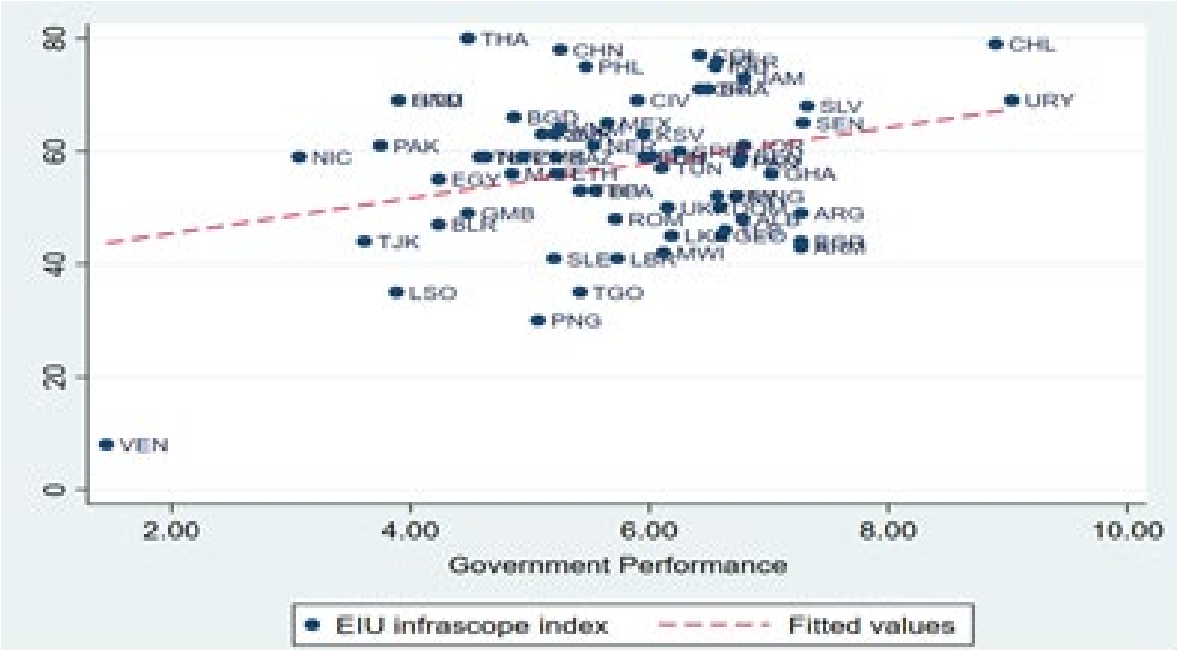
ناضج
نامي
صاعد
ناشئ

المصدر: Economist Infrascope (2021) "Infrascope – قياس البيئة التمكينية للشراكات بين القطاعين العام والخاص في البنية التحتية". متاح على الموقع: <https://infrascope.eiu.com/> [تمت مراجعته في ١٤ تموز/يونيو ٢٠٢١]. *مقياس من ٠ إلى ١٠٠ حيث تعتبر ١٠٠ أفضل درجة.*

[٢١] يقوم مؤشر Infrascope بتقييم بيئة الشراكة بين القطاعين العام والخاص من خلال تحليل جودة كل أطوار المشروع وفقًا لخمسة أبعاد: القوانين واللوائح (الفئة ١)، والإطار المؤسسي (الفئة ٢)، والنضج التشغيلي (الفئة ٣)، ومناخ الاستثمار والأعمال (الفئة ٤) وكذلك التسهيلات التمويلية لمشاريع البنية التحتية (الفئة ٥). وتتراوح الدرجات بين ٠ و ١٠٠، مع العلم أن ١٠٠ هي أعلى درجة.

٥٥. يغطي البعد المؤسسي جودة التصميم المؤسسي وعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وخطر التخلي عن الاستثمار ومصادرة الملكية. وفقًا للمؤشر، من الضروري إجراء تحسينات كبيرة في الشفافية والمساءلة وكذلك في توزيع المخاطر. أما في جانب التمويل، فلم تحصل دول شمال أفريقيا الثلاث على درجات عالية، حيث حصلت تونس على أسوأ درجة (٢٩). فيما حصل المغرب أعلى درجة في المنطقة دون الإقليمية. وهذا يعود بالأساس لكون المغرب يتمتع بأكبر قدرة على تمويل الشراكات بين القطاعين العام والخاص مقارنة بمعظم بلدان القارة، نظرًا لحجم مصارفه ومواردها المالية، ومع ذلك، فإن البنوك المغربية ليس لديها حتى الآن خبرة كافية في تمويل مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص (وحدة المعلومات الاقتصادية، 2015). بشكل عام، لا تحظى بلدان شمال أفريقيا بفرص كبيرة للحصول على القروض، وبالتالي فإن تنفيذ العقود وحماية الملكية يمكن أن يطرح إشكالية، كما أشارت إلى ذلك اللجنة الاقتصادية لأفريقيا (٢٠١٩). وبما أن مكاسب الكفاءة الناتجة عن الشراكات بين القطاعين العام والخاص ترتبط ارتباطًا وثيقًا بجودة المؤسسات، ينبغي إعطاء إصلاحات الحوكمة مكانة مركزية. ويوضح الشكل ٣ أدناه هذا الارتباط من خلال مقارنة مؤشر Infrascope لعام ٢٠١٩ الخاص بوحدة المعلومات الاقتصادية بمقياس الأداء الحكومي. ويوضح الجدول ٧ (الملحق) بعض مؤشرات الحوكمة ذات الصلة لبناء بيئة ملائمة للشراكات بين القطاعين العام والخاص، حيث يبدو جليا أن بلدان شمال أفريقيا ما يزال أمامها الكثير من التقدم لتحرزه على جميع الأصعدة، مثل استقلال العدالة، والسيطرة على الفساد، والجودة التنظيمية...إلخ. ويعتبر مؤشر برتلسمان لقياس التحوّل (BTI) ذو أهمية كبيرة لأنه يفحص بعض أبعاد الحوكمة المتعلقة ببيئة الشراكة بين القطاعين العام والخاص مثل القدرة على التوجيه، أو كفاءة الموارد. ويوضح الجدول أن هناك مُتسعا كبيرًا للتحسن في تلك الأبعاد.

الشكل الثالث ٣: مؤشر Infrascope وأداء الحوكمة



المصدر: مؤشر Infrascope لوحدة المعلومات الاقتصادية، ومؤشر برتلسمان لقياس التحول (BTI).

رابعا– الاستنتاجات وتوصيات السياسة

٥٦. كشفت الأزمة أن اقتصادات بلدان شمال أفريقيا بحاجة إلى تعزيز قدرتها على الصمود، ودعم نموها حتى يكون أكثر شمولية، وتطوير قدراتها الجماعية لمواجهة التحديات الناشئة مثل الرقمنة وتغير المناخ. وهذا يتطلب أيضًا تعزيز الاستثمار العام ونهج سياسة مالية أكثر كفاءة. وبالنظر إلى القدرات المحدودة للإدارة العامة والموارد، فإن الدخول في شراكات مع القطاع الخاص خيار بالغ الأهمية. إذ يمكن أن يساهم تطوير الشراكات بين القطاعين العام والخاص في زيادة كفاءة الاستثمارات العامة، لأن هذه الشراكات توفر مكاسب الكفاءة والفعالية المحتملة من خلال تجميع الاستثمارات والبنية التحتية وتقديم الخدمات. كما يمكن للشراكات بين القطاعين العام والخاص أن توفر بنية تحتية وخدمات ذات جودة أفضل بتكلفة أقل وتوزيع المخاطر بشكل أفضل وتسهيل الابتكار. وفي أحسن الأحوال، يمكن للشراكات بين القطاعين العام والخاص أن تجمع بين نقاط القوة لدى القطاعين معًا لتعزيز التقدم الاجتماعي.

٥٧. إن تحسين كفاءة الإنفاق في الميزانية من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص لن يؤدي فقط إلى زيادة النمو المحتمل على المدى الطويل، بل يمكن أن يدعم تعافي أسرع من الأزمات الدورية قصيرة الأمد مثل الأزمة الناتجة عن كوفيد-١٩، وذلك من خلال زيادة المضاعِفات المالية وبالتالي نهج سياسة مالية أكثر فعالية لمواجهة التقلبات الدورية. وهو ما من شأنه أن يخفف جزئيًا من محدودية حصول الجهات الفاعلة الخاصة على قروض وخفض الإيرادات الضريبية، وبالتالي زيادة كفاءة الإنفاق العام. بالإضافة إلى ذلك، فإن الزيادة في الإنفاق على البنية التحتية، وخصوصا قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ستجعل من الممكن معالجة بعض العوائق التي تواجه العرض والناجمة عن الجائحة بسبب انتقال الإنتاج والخدمات إلى الإنترنت.

٥٨. وتحقيقا لهذه الغاية، يجب على الحكومات أن تراعي المبادئ الأساسية عند إطلاق مشاريع استثمارية كبيرة في البنية التحتية، وذلك بإعطاء الأولوية للمشاريع التي تتوفر على ما يلي: (١) خطة استثمار منسجمة مع استراتيجية إنمائية طويلة المدى ومع خطة إنعاش، (٢) إطار عمل لكفاءة وتقييم الإنفاق العام، (٣) تحقيق تأثير قصير المدى دون إغفال أهمية المدى البعيد. ولتحقيق مكاسب الكفاءة المتوخاة من الشراكات بين القطاعين العام والخاص[٢٢]، يجب استيفاء العديد من الشروط، بالإضافة إلى وجود إطار مؤسسي وقانوني متين، خصوصا: (١) التعاون والتواصل بين الشركاء من القطاعين العام والخاص، (٢) إعداد الحوافز وقياس الأداء الذي يعزز الابتكار والربحية، و (٣) وجود موظفين حكوميين أكفاء قادرين على إدارة المخاطر وتسهيل نقل التعلم والمعرفة لإتقان الطبيعة المعقدة وطويلة الأجل لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

٥٩. كما رأينا في هذا التقرير، فإن اقتصادات بلدان شمال أفريقيا ما تزال تواجه عجزًا كبيرًا في البنية التحتية العامة، لا سيما في القطاعات الحيوية مثل الصحة. وبدون تحسن حقيقي في كفاءة الإنفاق العام، سيقل تأثير هذا الأخير على النمو طويل المدى وخلق فرص العمل. لذلك ينبغي النظر إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أنها استراتيجية لتحقيق

[٢٢] روشريتش ولويس وجورج (٢٠١٤) وهودج وجريف وبيغوتان (٢٠١٨) وفابر وستروب (٢٠١٩) يقدمون المكاسب التي تحققت بفضل الشراكة بين القطاعين العام والخاص

الكفاءة واختيار المشاريع العامة التي لا تعيق الاستثمار الخاص، أكثر من كونها أدوات تهدف إلى زيادة حجم الاستثمار. ولذلك فإن التوصيات الرئيسية هي كما يلي:

- ينبغي تطوير إستراتيجية ترسخ ثقافة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وخاصة لإنتاج الخدمات العامة. ويجب أن تتم هذه الشراكة بهدف تعزيز قدرة البلدان على مواجهة التحديات الرئيسية والابتكار والتكيف مع التغيير، علما أن هذا الجانب مهم جدا لأن القطاع العام لا يملك الموارد اللازمة لتحسين جودة جميع الخدمات العامة.
- وضع خطة استثمار متكاملة تنسجم مع استراتيجية التنمية التي تتصدى بطريقة شاملة للتحديات التنموية قصيرة وطويلة المدى وسط تداعيات الأزمة والتحديات طويلة المدى (زيادة عدم اليقين والتقلب الناجمين عن التغيرات التكنولوجية والمناخية). ويجب أن تركز الاستراتيجية على مواطن الضعف الرئيسية وبناء أنظمة اقتصادية واجتماعية قادرة على الصمود. على سبيل المثال، يمكن للاستراتيجية أن:
  - تتضمن خطة استثمارية محددة لصيانة البنى التحتية والارتقاء بها لزيادة قدرتها على التكيف مع تغير المناخ؛
  - إدراج استخدام وتطوير الشراكات بين القطاعين العام والخاص في خطة الاستثمار، من خلال تحديد المجالات الرئيسية التي يمكن فيها مضاعفة مكاسب الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مع مراعاة محدودية القدرات.
- تحسين حوكمة مؤسسات إدارة الاستثمار العام (تفويت الصفقات العامة والشفافية والانتقاء). تعزيز المهارات والموارد المالية للمؤسسات الساهرة على إدارة الاستثمار العام؛
- تعزيز القدرات الجماعية للشراكات بين القطاعين العام والخاص:
  - إلى جانب الفُرق المتخصصة في كل قطاع، يجب إنشاء وحدة مشتركة للقطاعين العام والخاص، تتوفر على القدرات اللازمة لتقديم المساعدة الفنية، وإجراء عمليات التدقيق وضمان المراقبة الشاملة لتطوير الشراكات بين القطاعين العام والخاص؛
  - وضع برامج تجريبية للشراكة لكل قطاع على حدة، تكون تحت إشراف الوحدة المشتركة بين القطاعين من أجل زيادة تبادل المعرفة وفهم الصعوبات النوعية التي تواجه كل قطاع بشكل أفضل؛
  - تكوين "قاعدة بيانات" حول الشراكات بين القطاعين العام والخاص من خلال جمع بيانات عن خصائص الشراكة بين القطاعين، والمخاطر، والعقود، ومعايير الأداء...إلخ.
  - إنشاء صندوق مخصص لدعم بناء قدرات الشراكات بين القطاعين العام والخاص وقابليتها للتمويل، مع مراعاة أن تكون ذات تكلفة منخفضة وعائد اجتماعي مرتفع.

خامسا – ملحق

الجدول ٧: مؤشرات الحوكمة

	مصر	المغرب	تونس	جنوب أفريقيا	التشيلي	كوريا الجنوبية	تركيا	تايلاند	البرازيل	الهند	البيرو
استقلالية السلطة القضائية	١٢٥	٧٩	٥٦	٤٥	٢٦	١٧	١٠٧	٧١	٦٧	٦٩	٨٠
فعالية السلطات الحكومية	٣٦,٥	٤٧,٦	٤٨,٦	٦٦,٤	٨١,٧	٨٨,٥	٥٤,٣	٦٦,٨	٤٣٠٨	٥٩,٦	٤٩,٥
الجودة التنظيمية	١٨,٨	٤٦,٢	٣٥,٦	٦١,٥	٨٤,١	٨٢,٢	٥٤,٨	٥٩,١	٤٨,١	٤٨,٦	٧١,٦
مراقبة الفساد	٢٧,٩	٤٥,٧	٥٢,٩	٥٩,٦	٨٣,٢	٧٦,٩	٤٤,٧	٤٠,٩	٤٢,٣	٤٧,٦	٣٦,٥
BTI – أداء الحوكمة	٤,٢	٤,٩	٦,١	٧,٢	٨,٩	٨,١	٤,٦	٤,٥	٦,٥	٦,٦	٦,٦
BTI – تحديد الأولويات	٥,٠	٥,٠	٦,٠	٧,٠	٨,٠	٨,٠	٤,٠	٤,٠	٦,٠	٧,٠	٦,٠
BTI – التنفيذ	٤,٠	٥,٠	٤,٠	٦,٠	٨,٠	٧,٠	٥,٠	٥,٠	٧,٠	٦,٠	٦,٠
BTI – الكفاءة في استخدام الموارد	٤,٣4.3	٣,٧	٥,٠	٦,٣	٨,٧	٧,٧	٥,٠	٤,٧	٦,٧	٦,٠	٦,٠
BTI – تنسيق السياسات	٥,٠	٤,٠	٦,٠	٧,٠	٨,٠	٨,٠	٦,٠	٤,٠	٧,٠	٧,٠	٦,٠

المصادر: مشروع العدالة العالمية (٢٠٢١) "مؤشر سيادة القانون". [عبر الانترنت]. متاح على الرابط التالي: </https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>.

تاريخ تصفح الموقع: ١٣ يوليو ٢٠٢١؛ مؤشرات الحوكمة العالمية (٢٠٢٠). [عبر الإنترنت]. متاح على الرابط التالي: https://datacatalog.worldbank.org/dataset/worldwide-governance-> <indicators.

تاريخ تصفح الموقع: ١٣ يوليو ٢٠٢١؛ ومؤشر برتلسمان لقياس التحول BTI (٢٠٢٠). [عبر الانترنت]. متاح على الرابط التالي: <https://www.bti-project.org/en/home.html>.

سادسا– مراجـع

Timothy Besley,Torsten Persson, (2011). “Fragile states and development policy”, Journal of the European Economic Association, 05 April 2011. https://doi.org/10.1111/j.1542-4774.2011.01022.x

Bovaird, T. (2004). Public–Private Partnerships: from Contested Concepts to Prevalent Practice. International Review Of Administrative Sciences, 70(2), 199-215. doi: 10.1177/0020852304044250

Economist Infrascope. (2021). "Infrascope - Measuring the enabling environment for public-private partnerships in infrastructure". [online] Available at: <https://infrascope.eiu.com/> [Accessed 14 June 2021].

EIU (The Economist Intelligence Unit) (2015). Evaluating the environment for public–private partnerships in Africa: The 2015 Infrascope. EIU, London.

Fabre, A., et Straub. 2019. « The Economic Impact of public private partnerships (PPPs) in Infrastructure, Health and Education: A Review ». undefined. https://www.semanticscholar.org/paper/The-Economic-Impact-of-public-private-partnerships-Fabre-Straub/62dd1d9993620d558f50246ba4058abac950c92c.

Global Infrastructure Hub, 2018. Noor Ouarzazate, I Concentrated Solar Power Plant. Showcase projects. [online] GIHUB. Available at:

<https://cdn.gihub.org/umbraco/media/1923/gih_showcaseprojects_noorouarzazate_art_web.pdf> [Accessed 9 June 2021].

Haut-Commissariat au Plan, Système des Nations Unies au Maroc, & Banque mondiale (2020). Note stratégique : Impact social et économique de la crise du Covid-19 au Maroc. https://www.hcp.ma/Note-strategique-Impact-social-et-economique-de-la-crise-du-Covid-19-au-Maroc_a2582.html

Hepburn, C., B. O’Callaghan, N. Stern, J. Stiglitz, and D. Zenghelis (2020). “Will COVID-19 Fiscal Recovery Packages Accelerate or Retard Progress on Climate Change?” Oxford Review of Economic Policy, Volume 36, Number S1, pp. S359–S381.

Herrera, Santiago; Ouedraogo, Abdoulaye. 2018. Efficiency of Public Spending in Education, Health, and Infrastructure : An International Benchmarking Exercise. Policy Research Working Paper;No. 8586. World Bank, Washington, DC. © World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30431 License: CC BY 3.0 IGO.

Graeme Hodge, Carsten Greve & Mhamed Biygautane (2018) Do PPP’s work? What and how have we been learning so far? Public Management Review, 20:8, 1105-1121, DOI: 10.1080/14719037.2018.1428410.

IMF. (2020) Fiscal Monitor - Public Investment for the Recovery“. Fiscal Monitor. Washington D.C., Oktober. https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor.

IMF (2021a). Unemployment rate - Algeria. Retrieved 8 July 2021, from: https://www.imf.org/external/datamapper/LUR@WEO/CZE/DZA;

IMF (2021b). Unemployment rate - Sudan. Retrieved 8 July 2021, from https://www.imf.org/external/datamapper/LUR@WEO/CZE/DZA.

IMF (2021c). World Economic Outlook Update: Policy Support and Vaccines Expected to Lift Activity. https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/01/26/2021-world-economic-outlook-update.

International Labour Organization, (2018), “Creating jobs through public investment - Employment Intensive Investment Programme“. March, 2018. [online].

International Labour Organization. (2021). COVID-19 and the world of work. Seventh edition. Updated estimates and analysis. International Labour Organization. Retrieved from:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf.

Izquierdo, Alejandro; Lama, Muy; Medina, Juan Pablo,; Puig, Jorge; Riera-Crichton, Daniel; Vega, Carlos and Vuletin, Guillermo, (2019), "Is the Public Investment Multiplier Higher in Developing Countries? An Empirical Exploration". International Monetary Fund. [online]. Available at: https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/12/20/Is-the-Public-Investment-Multiplier-Higher-in-Developing-Countries-An-Empirical-Exploration-48836.

Lakner, C., Yonzan, N., Gerszon Mahler, D., Andres Castaneda Aguilar, R., & Wu, H. (2021). Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: Looking back at 2020 and the outlook for 2021. Retrieved 14 July 2021, from https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-looking-back-2020-and-outlook-2021

Moszoro, Marian (2021). "The Direct Employment Impact of Public Investment". International Monetary Fund. [online]. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/05/06/The-Direct-Employment-Impact-of-Public-Investment-50251>.

OECD (2021), Water Governance in African Cities, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/19effb77-en.

OECD (2020a). OECD Tourism Trends and Policies. Morocco. https://www.oecd-ilibrary.org/sites/409d3fd2-en/index.html?itemId=/content/component/409d3fd2-en#:~:text=The%20tourism%20sector%20is%20an,recorded%2012.3%20million%20international%20arrivals.

OECD (2020b). OECD Tourism Trends and Policies. Egypt. https://www.oecd-ilibrary.org/sites/74345b15-en/index.html?itemId=/content/component/74345b15-en

PPI database, April 2021. Note: Sectors with the most important investments: Electricity far ahead, then natural gas and water.

Reeves, Aaron, Sanjay Basu, Martin McKee, Christopher Meissner, and David Stuckler.(2013). Does Investment in the Health Sector Promote or Inhibit Economic Growth?" Globalization and Health 9, Nr. 1 : 43. https://doi.org/10.1186/1744-8603-9-43.

Reuters (2020). 'Tunisia reports no new coronavirus cases for the first time since early March". https://www.reuters.com/article/uk-health-coronavirus-tunisia-idUKKBN22N03Z.

Reuters (2021). "Egypt keen for tourism recovery by year-end as visitor numbers rise". https://www.reuters.com/world/africa/egypt-keen-tourism-recovery-by-year-end-visitor-numbers-rise-2021-05-16/

Rijkers, Bob; Freund, Caroline; Nucifora, Antonio. 2014. All in the Family: State Capture in Tunisia. Policy Research Working Paper;No. 6810. World Bank, Washington, DC. © World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17726 License: CC BY 3.0 IGO."

Roehrich, J., Lewis, M., & George, G. (2014). Are public–private partnerships a healthy option? A systematic literature review. SocialScience & Medicine, 113(issue C), 110-119. doi: 10.1016/j.socscimed.2014.03.037.

Schwartz, G., M. Fouad, T. Hansen, and G. Verdier (2020). "Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment". International Monetary Fund.

Sobhaz, S. (2021). [Publication] : Note de conjoncture N° 38, Avril 2021. Retrieved 8 July 2021, from https://www.hcp.ma/Publication-Note-de-conjoncture-N-38-Avril-2021_a2694.html.

United Nations. Economic Commission for Africa - UNECA (2019). "Quality of institutions and structural transformation: distortions and resource allocation in North Africa". Addis Ababa. © UN. ECA. https://hdl.handle.net/10855/43271".

United Nations. Economic Commission for Africa - UNECA (2020). "North Africa facing the challenges of the Covid-19 era". Addis Ababa. © UN. ECA. [online].

United Nations. Economic Commission for Africa - UNECA (2021). “Human capital and misallocation in North Africa”, Mimeo July 2021.

World Bank (2021a). World Development Indicators: Unemployment, total (% of total labor force) [Data file]. Retrieved from https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=ZQ

World Bank (2021b). Global Economic Prospects.

https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35647/9781464816659.pdf.

World Bank (2019). Methodology Retrieved 16 July 2021, from:

https://ppi.worldbank.org/en/methodology/ppi-methodology.

World Bank (2021), “LIVING WITH DEBT: How Institutions Can Chart a Path to Recovery in the Middle East and North Africa”, available at:

https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35275/9781464816994.pdf