



أسباب بطء نمو الإنتاجية في شمال أفريقيا: دور اختلالات السياسات

أسباب بطء نمو الإنتاجية في شمال أفريقيا: دور اختلالات السياسات

الرسائل الرئيسية

- تعاني البلدان النامية وبلدان الأسواق الصاعدة من اختلالات ناشئة عن إخفاقات السوق والحكومات، والتي قد يُعزز بعضها بعضا.
- في شمال أفريقيا، من المحتمل أن تشكل هذه الاختلالات عائقا كبيرا أمام التحول الهيكلي ونمو إنتاجية العوامل الإجمالية.
- تكتسي معالجة إخفاقات الحكومة أهمية بالغة لرسم السياسات العامة وتنفيذها بكفاءة.
- فيما يلي توصيات مهمة للحد من إخفاقات السياسات:
 - عند رسم السياسات: الشفافية والشمول والتقييم والرصد، وزيادة قدرات واضعي السياسات
 - عند تنفيذ السياسات: الشفافية والمساءلة والحياد ومكافحة الفساد.

أولا - مقدمة: الإخفاقات الحكومية والإنتاجية

مثلما ذكر توماس هوبز في كتابه 'اللفياتان' (أو الأصول الطبيعية والسياسية لسلطة الدولة) أن الحياة بدون دولة فعالة تحافظ على النظام هي حياة 'منعزلة وفقيرة ومقرفة وفضة وقصيرة' (هوبز، ٢٠٠٨). فدور الدولة ليس أساسيا في الحفاظ على النظام فحسب، بل أيضا في الأبعاد الأخرى التي تحكم الحياة في المجتمع. وقد ناقش الفلاسفة وعلماء السياسة وعلماء الاجتماع على الدوام، على الأقل منذ اليونان القديمة، دور الدولة والحقوق والالتزامات المتبادلة للدول والمواطنين. واحتدم الجدل في أوساط اقتصاد التنمية بشأن ثنائية الأسواق مقابل الدولة. وتعود الفكرة التي مفادها أن السوق هي أفضل مكان لتعزيز النمو الاقتصادي، وبشكل أعم لتحسين الرفاه، إلى آدم سميث (١٩٠٩) في كتابه 'بحث في طبيعة وأسباب ثروة الأمم'. وبحسب هذا الرأي، ينبغي أن يكون دور الدولة هو توفير المنافع العامة وإنفاذ العقود، وهو أمر ضروري لعمل السوق. ومع ذلك، هناك العديد من الشروط المطلوبة لتصح هذه المقولة. والحقيقة أنه لا توجد أسواق تنافسية بشكل كامل، حيث تؤدي الأسعار دورها في تخصيص الموارد بكفاءة داخل الاقتصاد. ومع تأثير العديد من الأحداث الهامة، مثل الحربين العالميتين، لا سيما الكساد الكبير، الذي أدى إلى ظهور الثورة الكينزية، مهدت فكرة وجود إخفاقات السوق في كل مكان (مع انتشار العوامل الخارجية) الطريق للدولة للقيام بدور أكبر. وأكد روزنشتاين رودان (١٩٤٣ و ١٩٦١)، في نظريته 'الدفعة القوية'، على مشكلة إخفاق التنسيق في عملية التنمية الاقتصادية وشدد بقوة على دور الدولة الهام في تلك التنمية.

وكان لتدخل الدولة على نطاق واسع في العديد من أبعاد الاقتصاد في البلدان الغنية والفقيرة على حد سواء أثر سلبي على أداء الأسواق. ففي معظم البلدان الأفريقية، على سبيل المثال، كان أداء النمو محييا للآمال إلى حد كبير، لدرجة



أن الاقتصاديين تحدثوا عن 'مأساة نمو' في البلدان الأفريقية (إيستري وليفين، ١٩٩٥). وفي ثمانينيات القرن العشرين، كان النمو البطيء وارتفاع معدلات الفقر في البلدان الأفريقية يعزى إلى التدخل الحكومي في الاقتصاد على نحو مفرط وغير مناسب (أدجي وكبي وأفريي، ٢٠١٤). كما شهدت اقتصادات شمال أفريقيا نموا بطيئا نسبيا في الإنتاجية مقارنة بالبلدان النامية الأخرى (الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، ٢٠٢١).

وفي ثمانينيات القرن العشرين، زاد القلق بشأن ما يسمى 'الإخفاقات الحكومية' وبدأ التحول نحو سياسات أكثر ملاءمة للسوق. وإذا كان من الممكن أن تحقق الأسواق، يمكن للحكومات أن تحقق أيضا. وبما أنه ليست هناك سوق تنافسية تماما، فلا يوجد أيضا سياسيون خيرون تماما يمكنهم إصلاح إخفاقات السوق. وترى نظرية 'الخيار العام' أن الحكومات تتشكل، ولو جزئيا، من أشخاص تحركهم المصلحة الذاتية. وعلاوة على ذلك تحدد هذه النظرية مصادر عدم الكفاءة في عمليات صنع القرارات الحكومية نفسها. ويمكن للسياسات ذات النزعة التدخلية المفرطة أن تؤدي إلى لوائح تنظيمية وسلوك ريعي وفساد يؤدي إلى 'إخفاق السياسات'، أي سياسة لا يتم من خلالها تحقيق النتائج المتوخاة من قاعدة 'كفاءة باريتو' (ضرورة تخصيص الموارد بطريقة تحقق أقصى قدر من الفوائد لجميع الأطراف المعنية). وهناك حالتان تتعلقان بفشل السياسات: حالة يؤدي فيها تدخل الحكومة إلى نتيجة أقل كفاءة مما لو لم تتدخل، وأخرى يؤدي فيها عدم تدخل الحكومة إلى نتيجة أدنى من قاعدة باريتو (تكون إعادة التخصيص أدنى إذا كانت تجعل شخصا واحدا على الأقل أسوأ حالا دون أن يكون أي فرد آخر في وضع أفضل).

وهناك توافق قوي على أن اضطلاع الدولة بدور نشط أمر حاسم لنجاح التنمية الاقتصادية، وذلك ما تبينه تجربة بلدان شرق آسيا.^(١) وتتمثل إحدى المهام الأساسية في تبيان حدود تدخل الدولة، والانحراط في التدخلات التي تسهم في تحقيق الرفاه، في إطار تلك الحدود.

وتشهد السوق إخفاقات كبيرة، حتى في البلدان المتقدمة (الأزمة المالية التي بدأت في عام ٢٠٠٨ مثلا)، ولكنها تكون أكبر في البلدان النامية. فهي تعاني من أسواق مفقودة، ومعلومات ناقصة، وأسواق لا تعمل بشكل جيد، وكل ذلك له آثار كبيرة على الاقتصاد. وتؤدي إخفاقات السوق إلى اختلالات تمنع التخصيص الفعال للموارد. ومع ذلك، تعاني البلدان النامية أيضا من إخفاقات حكومية، يمكن أن يكون لها تأثير من الدرجة الأولى.

وفي السياسة العامة، لا يوجد حل مثالي لمشكلة ما، وكثيرا ما يمكن تميع الحل التقني بالاعتبارات السياسية. وعلاوة على ذلك، فإن وجود إخفاق في السوق لا يعني أن التدخل الحكومي، حتى لو تم تنفيذه بشكل صحيح، سيؤدي إلى نتيجة أفضل. فالسياسة العامة تخضع لمغالطة النيرفانا، مثلما عرضها ديمسيتر (١٩٦٩) حيث قال: "إن وجهة النظر السائدة اليوم في جانب كبير من اقتصاد السياسات العامة تُفيد بصورة ضمنية أن الخيار المناسب يكمن بين قاعدة مثالية وترتيب مؤسسي قائم 'غير كامل'. ويختلف هذا النهج اختلافا كبيرا عن نهج المؤسسات المقارن الذي يكمن فيه الاختيار المناسب بين الترتيبات المؤسسية الحقيقية المختلفة". وعند تنفيذ السياسات، ينبغي لموظفي الدولة أن يدرسوا سياسات وترتيبات مؤسسية مختلفة لاختيار السياسات الممكنة التي يمكن أن تؤدي إلى أفضل النتائج.

(١) يمكن أن يعزى التطور الملحوظ لاقتصادات شرق آسيا إلى حد كبير إلى الدور الحاسم للدولة، التي نسقت السياسات الصناعية بشكل استراتيجي، ووجهت الاستثمارات، وعززت الشراكات القوية بين القطاعين العام والخاص للتعجيل بالابتكار التكنولوجي والنمو الاقتصادي. أنظر مثلا ستيغليتز ويوسف (٢٠٠١).

ويمكن اتخاذ سياسة صناعية فعالة كمثال يُبرز الطبيعة المعقدة لتدخل الدولة وما يحمله من آثار يحتمل أن تسبب اختلالات للاقتصاد. ومع أنه قد يكون لتنفيذ سياسات صناعية ما يبرره في حالات إخفاقات السوق، فإن تلك السياسات قد تؤدي إلى إخفاقات حكومية عندما تستهدف قطاعات أو أنشطة أو حتى شركات معينة، ومن ثم تُسهم في سوء تخصيص الموارد.

ويمكن أن يكون ذلك مفيدا عند النظر في قضايا التنمية في شمال أفريقيا. ففي البلدان النامية، يشكل التحول الهيكلي المحرك الرئيسي لنمو الإنتاجية. وعند تحليل مسار التنمية في شمال أفريقيا، يتبين أن التحول الهيكلي الضعيف والبطيء (مع بعض عدم التجانس بين البلدان) سمة بارزة في المنطقة دون الإقليمية (الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، ٢٠١٩). ويكتسي فهم السبب وراء ذلك أهمية بالغة، وهناك العديد من وجهات النظر أو التفسيرات البديلة لذلك. وتعاني بلدان شمال أفريقيا، شأنها شأن جميع البلدان النامية تقريبا، من إخفاقات مختلفة في السوق. وفي الوقت نفسه، فإن تدخل الدولة منتشر على نطاق واسع. ويبرز سؤالان مشروعان وهما: (أ) هل يعالج تدخل الدولة إخفاقات السوق؟ (ب) إلى أي مدى يخضع تدخل الدولة في الاقتصاد للإخفاقات الحكومية؟ ويتناول موجز السياسات هذا تأثير إخفاقات الحكومات على الإنتاجية في شمال أفريقيا. وقد تضمنت بعض الأوراق والتقارير تحليلات لتأثير الإخفاقات الحكومية على التنمية الاقتصادية في العديد من مناطق العالم، بما في ذلك الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

وقد حظيت حالة التأثير السياسي للشركات في توليد سياسات غير فعالة (وبالتالي توليد اختلالات محتملة) ببعض الاهتمام في الكتابات. وعند النظر إلى البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، وجد هيلمان وجونز وكوفمان (٢٠٠٠) أن "الشركات الكبيرة القائمة التي لها روابط رسمية بالدولة تميل إلى ... التمتع بحقوق ملكية وحقوق تعاقدية أكثر أمانا ومعدلات نمو أعلى". بل إنها تتمكن في بعض الأحيان من اكتساب نفوذ على الدولة، ما يؤدي إلى تغييرات في القوانين واللوائح تضر بمنافسيها. وفي ما يتعلق بشمال أفريقيا، تم في دراسات عن مصر وتونس بيان وجود رأسمالية المحاباة. وفي حالة مصر، بين كل من ديوان وكيفر وشيفباور (٢٠١٦) أنه في ظل نظام مبارك، تمتعت الشركات المقربة بامتيازات تنظيمية ومالية متعددة قللت من المنافسة والاستثمار من قبل الشركات غير المقربة. وأوضح أجموغلو وحسن وطاحون (٢٠١٥) أنه خلال الربيع العربي في مصر، أثرت الاحتجاجات المكثفة في ميدان التحرير سلبا على تقييمات سوق الأسهم للشركات المرتبطة بالفصيل الحاكم، حيث قامت وسائل التواصل الاجتماعي بدور حاسم في تعبئة المحتجين، ما يدل على أنه في البيئات ذات المؤسسات الضعيفة، يمكن للتعبئة العامة والاحتجاجات أن تعيق سعي الشركات المقربة لجني أرباح مفرطة. وفي حالة تونس، أفاد شيفباور وآخرون (٢٠١٤) بأن الشركات ذات العلاقات السياسية (المرتبطة بعائلة بن علي) تفوقت على منافسيها من حيث التوظيف، والإنتاج، والحصة السوقية، والأرباح. وعلاوة على ذلك، فإن القطاعات التي تعمل فيها تخضع بشكل غير متناسب لشروط الترخيص والقيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر.

وأخيرا، يعد التحول الهيكلي أمرا بالغ الأهمية أيضا للانتقال العادل والمستدام في البلدان النامية (الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، ٢٠٢٤)، لا سيما في شمال أفريقيا، وهي واحدة من المناطق الجغرافية الأكثر تضررا من تغير المناخ (اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، ٢٠٢٣). وعلاوة على ذلك، فإن عملية الانتقال العادل والمستدام معرضة إلى حد كبير لإخفاقات السوق والحكومات على حد سواء. (٢) وهذا سبب آخر يجعل من الأهمية بمكان أن تفهم

(٢) هناك العديد من العوامل الخارجية التي، بحكم طبيعتها، تتولد عن عدم التصرف وعن التصرف، على حد سواء، من أجل عملية الانتقال. ففي حالة العمل المناخي، على سبيل المثال، يمكن أن يعزى بطء وتيرة التقدم إلى قوى الجمود (مثل الضغوط التي تمارسها جماعات المصالح التي قد تنخفض قيمة أصولها). وتجدر الإشارة إلى أن الطابع الملح للوضع يجعل من الصعب تنفيذ السياسات العامة، نظرا لعدم اليقين المحيط بتداعيات تغير المناخ، وقدرة البلدان على التكيف، وغياب التجربة السابقة في السياسات العامة التي يتعين تنفيذها.

الحكومات على نحو أفضل طبيعة الاختلالات الناجمة عن الإخفاقات الحكومية، وذلك عند قيامها بإدخال إصلاحات على الحوكمة واتخاذ سياسات عامة ملائمة. (٣)

ويبيّن موجز السياسات الذي بين أيدينا الآثار المحتملة للاختلالات في شمال أفريقيا على إجمالي إنتاجية العوامل. وفي الفرع الثاني، تناقش بإيجاز إخفاقات الحوكمة والسياسات. وتُقدّم الأدلة على كلفة الاختلالات في شمال أفريقيا من حيث إنتاجية العوامل الإجمالية من خلال قناتين: إنتاجية الشركات وتراكم رأس المال البشري. ويتضمن الفرع الثالث مناقشة بشأن كيفية معالجة اختلالات السياسات وتوصيات بشأن السياسات.

ثانياً - إخفاقات الحوكمة والسياسات

تتم تدخلات الدولة في إطار من الحوكمة، وترتبط القدرة على تحقيق نتائج جيدة من خلال السياسات ارتباطاً وثيقاً بجودة الحوكمة. ومن الصعب تعريف كلٍّ من الحوكمة وجودتها، وهناك العديد من التعريفات. فبالنسبة للحوكمة على سبيل المثال، هناك تعريفات تُستخدم فيها النتائج الديمقراطية (مثل المساءلة)، في حين لا تُستخدم في حالات أخرى. وقد يكون تعريف جودة الحوكمة أصعب. فتعريف البنك الدولي واسع جداً، وهو يستخدم ستة مؤشرات، يغطي بعضها أبعاد النظام السياسي. ولتحليل الحوكمة بمعزل عن النظام السياسي وتحديد أثر المؤسسات السياسية على الحوكمة، لا بد من وضع تعريف "محايد".

ويحقق التعريف الذي وضعه فوكوياما (٢٠١٣) هذا الهدف. فهو يعرف الحوكمة بأنها "قدرة الحكومة على وضع القواعد وإنفاذها، وتقديم الخدمات". ويشدد هذا التعريف على التفاعل بين قدرات الدولة واستقلالية موظفيها باعتباره وسيلة لجودة الحوكمة. ومن الواضح أن قدرات الدولة تشكل بُعداً هاماً من أبعاد جودة الحوكمة لأسباب واضحة. فعلى سبيل المثال، إذا لم تكن لدى موظفي الحكومة المهارات اللازمة، فلن يتمكنوا من رسم سياسات قادرة على زيادة الرفاه، أو إذا كانت الحكومة تفتقر إلى الموارد، فقد تكون تلك أيضاً مشكلة تعوق تنفيذ السياسات أو قدرتها على تحقيق هدفها. وقد وجد لاورتا وآخرون (١٩٩٩) أن الحكومات الأفضل أداءً كانت أكبر حجماً وتُحصّل ضرائب أعلى.

ويبقى بُعد الاستقلالية محل نقاش، وقد تكون هناك علاقة على شكل حرف U بين الاستقلالية وجودة الحوكمة. فالاستقلالية الصفرية تعني أن على موظف الدولة أن يتبع بدقة القواعد التفصيلية التي يحددها المبدأ السياسي، والتي قد تكون دون المستوى الأمثل. ومن الأمثلة على ذلك اضطرار الموظف إلى الامتثال للقواعد التي وضعها مدير سياسي لا يسعى للنفع العام، بل لتحقيق مصالح خاصة. وفي الحالة المعاكسة، يُفعل الموظفون الحكوميون الذين يتمتعون باستقلالية كاملة من سيطرة المبدأ السياسي (وبالتالي أي جهة سياسية) ويسعون إلى تحقيق مصالحهم الخاصة. ومهما كان تعريف الحوكمة، فهو "يتعلق بأداء الموظفين في تنفيذ رغبات المديرين، وليس بالأهداف التي يحددها المديرين" (فوكوياما، ٢٠١٣). وإذا سعى أحد المديرين إلى تحقيق أهداف لا تتماشى مع الرفاه الجماعي، فلن يتم بالضرورة وضع سياسات تزيد من الرفاه. فعلى سبيل المثال، إذا تمكنت الشركات من الاستفادة من العلاقات السياسية، فقد تتدخل في قرارات موظفي الحكومة، ما دامت المصالح الخاصة للمدير السياسي تتماشى مع مصالح تلك الشركات ويتمتع هؤلاء الموظفون بسلطة تقديرية كافية لتنفيذ سياسات تكون في صالحهم. ويمكن للمؤسسات السياسية أن تشكل أهداف الحكومة: فقد تنفذ حكومة غير

(٣) يعد إدخال إصلاحات على الحوكمة بشكل عام أمراً ملحا على المستوى العالمي، حتى تتمكن البشرية من مواجهة تحديات تغير المناخ والتحديات العالمية الملحة الأخرى (مثل الهجرة والدكاء الاصطناعي).

ديمقراطية سياسات تخدم مصالح مجموعة ضيقة في المجتمع. وهذا يدل على أنه من الصعب ربط نتائج السياسات بجودة الحوكمة.

وتبين هذه المناقشة القصيرة أنه أيا كان تعريف الحوكمة، فإن السياسات هي نتيجة تفاعلات معقدة بين المؤسسات السياسية والحوكمة والأسواق.

وهناك بُعدان يجب مراعاتهما عند النظر في تأثير السياسات. أولهما، الذي نوقش أعلاه، هو جودة السياسة، أي فعاليتها من حيث حل مشكلة ما وتحقيق نتيجة أفضل من حيث الرفاه. والبعد الثاني هو جودة تنفيذ السياسة، وهي في الواقع تغطي العديد من الأبعاد، لا سيما ما يعتبره روثشتاين وتيوريل (٢٠٠٨) وسيلة أفضل لجودة الحوكمة، أي الحياد في ممارسة السلطة الحكومية. وتُعدّ قابلية التنبؤ بالإجراءات الحكومية والمعلومات بشأن ما يمكن للموظفين الحكوميين فعله وما لا يمكنهم، والتي ترتبط بالحياد، أمرا أساسيا لدى الفاعلين الاقتصاديين. ويعرّف روثشتاين وتيوريل (٢٠٠٨) الحياد بأنه "عند تنفيذ القوانين والسياسات، يجب ألا يأخذ المسؤولون الحكوميون في الاعتبار أي شيء بشأن المواطن/الحالة غير منصوص عليه مسبقا في السياسة أو القانون". ويُعد الافتقار إلى الحياد، أو التحيز، شكلا من أشكال الإخفاق الحكومي التي قد يكون لها تأثير سلبي على الرفاه.

وكما ورد في المقدمة، فإن البلدان النامية أكثر عرضة لإخفاقات السوق، ولكن الأدلة على جودة الحوكمة (وهي تقاس بمؤشرات كثيرة؛ انظر الجدول ١) تُبين أنها أيضا عرضة لإخفاقات حكومية كبيرة محتملة. ويؤدي التفاعل بين إخفاقات السوق والحكومة إلى حدوث اختلالات مختلفة تعوق تخصيص الفعال للموارد، ما قد يكون له تأثير كبير على الإنتاجية. ويتضمن الفرع التالي تقييمين كميين لأثر الاختلالات على الإنتاجية في شمال أفريقيا. ويتضمن تقرير صدر مؤخرا عن اللجنة الاقتصادية لأفريقيا (٢٠١٩) فحصا لدور الاختلالات في تفسير المساهمة الضعيفة للتحوّل الهيكلي في نمو إنتاجية العمل في المنطقة دون الإقليمية. واستنادا إلى هذا التقرير، يُحتمل أن تكون الاختلالات في الأسواق المالية وأسواق العمل واسعة الانتشار في شمال أفريقيا وتشكل عائقا أمام التحوّل الهيكلي. وترد في الجدول ١ درجات البلدان على مختلف المؤشرات المتعلقة بكفاءة الحوكمة، مع مقارنات بين بلدان شمال أفريقيا وغيرها.

الجدول ١:

درجات البلدان على المؤشرات التي تقيس كفاءة الحوكمة: مقارنة بين بلدان شمال أفريقيا وعينة من البلدان الأخرى، ٢٠١٧-٢٠٢٠

مؤشر برتلسمان الأداء الحوكمة (٢٠١٨)، الدرجة القصى = ١٠	مؤشر برتلسمان للتحول: الحوكمة (٢٠١٨)، الدرجة القصى = ١٠	مؤشر الحرية الاقتصادية (٢٠٢٠)، ترتيب ١٨٦ دولة	دليل ابراهيم لشؤون الحوكمة في أفريقيا (٢٠١٨)، الدرجة القصى ١٠٠ =	المنتدى الاقتصادي العالمي: المؤسسات (٢٠١٩)، ترتيب ١٤١ دولة	مؤشرات الفريق الدولي المعني بالأزمات حول الجودة البيروقراطية (٢٠١٧)، الدرجة القصى = ٤	مؤشرات الحوكمة العالمية (٢٠١٨)، الدرجة القصى ١٠٠ =	مؤشر مدركات الفساد (٢٠١٩)، ترتيب ١٨٠ دولة	
بلدان في شمال أفريقيا								
٥,١	٤,٦	١٦٩	٥٠	١١١	٢,٠	٢٢,٧	١٠٦	الجزائر
٤,٤	٤,٠	١٤٢	٥٠	٨٢	٢,٠	٢٣,٧	١٠٦	مصر
٢,٤	٢,٣	..	٢٨	..	١,٥	٢,٩	١٦٨	ليبيا
٤,٣	٤,١	١٣٠	٤٣	١٣٦	..	٢٣,١	١٣٧	موريتانيا
٤,٧	٤,٣	٧٨	٥٨	٤٥	٢,٠	٤١,٧	٨٠	المغرب
٢,٠	٢,٠	١٧٣	٣١	..	١,٠	٥,٥	١٧٣	السودان
٦,٠	٥,٣	١٢٨	٦٤	٧٣	٢,٠	٤٤,٤	٧٤	تونس
بلدان للمقارنة								
٥,٣	٤,٨	١٠٨	..	٢٩	٢,٠	٤٢,٨	٨٠	الصين
٦,٧	٦,٠	١٢٠	..	٥٩	٣,٠	٤٨,٤	٨٠	الهند
٦,٠	٥,٢	٢٤	..	٢٥	٣,٠	٦٤,٩	٥١	ماليزيا
٧,٧	٦,٣	٤٦	..	٦٠	٣,٠	٧٢,١	٤١	بولندا
٧,٩	٦,٥	٢٥	..	٢٦	٢,٠	٧٧,٣	٣٩	جمهورية كوريا
..	..	٢٢	..	١٠	٤,٠	٩٤,٧	٤	السويد
٥,٤	٤,٧	٧١	..	٧١	٢,٠	٣٧,٩	٩١	تركيا
..	..	١٧	..	٢٠	٤,٠	٨٤,٣	٢٣	الولايات المتحدة الأمريكية
٥,٠	٤,٥	١٠٦	..	٨٩	٢,٠	٤٠,٩	٩٦	فيتنام

المصادر: Bertelsmann Stiftung, Transformation Index. Available at www.bti-project.org; Heritage Foundation, Index of Economic Freedom. Available at www.heritage.org/index/; Mo Ibrahim Foundation, Ibrahim Index of African Governance. Available at <https://mo.ibrahim.foundation/our-research/iiag>; Transparency International, Corruption Perceptions Index. Available at www.transparency.org/en/cpi/2023; World Bank, World Governance Indicators database. Available at www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators/interactive-data-access and ICRG Indicator of Quality of Government data set. Available at https://prosperitydata360.worldbank.org/en/indicator/QOG+BD+icrg_qog; and World Economic Forum, WEF Global Competitiveness Index: historical dataset. Available at <https://prosperitydata360.worldbank.org/en/dataset/WEF+GCIHH>.

ألف - كلفة الاختلالات في شمال أفريقيا

يعاني تطوير الاقتصادات في شمال أفريقيا من تدني جودة الحوكمة، كما هو مبين في الجدول ١، الذي يستند إلى العديد من مقاييس الحوكمة. ويمهد ذلك الطريق لتقع الحكومات في إخفاقات، وكما يتبين من الأمثلة الواردة في المقدمة، فإن المزاي التي تعود على الشركات ذات العلاقات السياسية يمكن أن تؤدي إلى إخفاقات في السياسات العامة، أي السياسات التي تحابي مجموعة صغيرة من الشركات، الأمر الذي يؤدي إلى منافسة مختلة وبالتالي عدم تخصيص الموارد بكفاءة.

ويرد أدناه تقييمان لأثر الاختلالات على إنتاجية العمل من خلال مقياسين مختلفين. ففي التقييم الأول يتم فحص التأثير المباشر للاختلالات على إنتاجية العوامل الإجمالية في المغرب. ويتضمن التقييم الثاني تحليلاً لأثر الاختلالات على إنتاجية العوامل الإجمالية من خلال أثرها على تراكم رأس المال البشري.

١ - الاختلالات والإنتاجية: قطاع الصناعات التحويلية في المغرب

لقد حسّن المغرب من جودة حياة مواطنيه في العقود الأخيرة. وتضاعف نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بمقدار ٣,١ أضعاف بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠٢٣. ومع ذلك، فقد تباطأ هذا التحسن في السنوات الأخيرة. فعلى سبيل المثال، بينما تضاعف نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بمقدار ٢,٢ بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠١٠، انخفضت النسبة إلى ١,٤ بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠٢٣. ويتجسد ذلك في تباطؤ إنتاجية العوامل الإجمالية بشكل مطرد من ٢,٨ في المائة في عام ٢٠٠٩ إلى حوالي ١,٩ في المائة في عام ٢٠١٩.

كما حدث تباطؤ في اقتصادات أخرى في شمال أفريقيا. وظلت مستويات البطالة عند حوالي ٩ في المائة منذ عام ٢٠٠٦ إلى أن بدأت جائحة كورونا (كوفيد-١٩)، رغم النمو الاقتصادي المطرد. وهذا يشير إلى أن الاقتصاد في المغرب قد فقد ديناميته ولا ينمو حالياً بالقدر الكافي لاستحداث فرص العمل. ورغم أن الاقتصاد يمر بعملية تحول هيكلية، فإن هذه العملية أبطأ مما هي عليه في الاقتصادات الناشئة الأخرى. ورغم أن العمالة تنتقل ببطء من الزراعة إلى الصناعة والخدمات، إلا أن الزيادة في الإنتاج من التصنيع لا تتبع النمط نفسه، وهو ما يعوق قدرة الاقتصاد في المغرب على إيجاد فرص عمل بالقدر الممكن.

ويثير ذلك شواغل إضافية في ما يتعلق بالعقبات الرئيسية التي تعترض نمو الإنتاجية في البلد. فقد أظهرت الدراسات التي أشار إليها هوننهاين (٢٠١٤) أن سوء تخصيص الموارد داخل القطاع هو سبب نمو الإنتاجية البطيء. وتركز الدراسات على القياس الكمي للاختلالات الاقتصادية التي تجعل بعض الشركات أكثر إنتاجية من غيرها وتؤدي إلى حواجز تحول دون تخصيص الموارد بكفاءة. والواقع أن سوء تخصيص الموارد داخل القطاع هو نتيجة لاختلاف مستويات الإنتاجية بين الشركات في القطاع نفسه. فكلما زاد تشتت الإنتاجية، زادت إمكانية نمو النواتج نتيجة لقلّة الاختلالات الاقتصادية. وقد أفادت اللجنة الاقتصادية لأفريقيا في تقريرها بأن تشتت الإنتاجية بين الشركات في شمال أفريقيا أوسع بكثير منه في بقية العالم، ما يشير إلى أن إعادة التخصيص قد تحقق للمنطقة دون الإقليمية مكاسب كبيرة في الرفاه (الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، ٢٠١٩).

وفي تقرير صدر مؤخراً، قامت المندوبية السامية للتخطيط في المغرب واللجنة الاقتصادية لأفريقيا (٢٠٢٤) بتقييم تأثير الاختلالات على إنتاجية العوامل الإجمالية في قطاع الصناعات التحويلية في المغرب. وتم استخدام البيانات المستمدة من الدراسات الاستقصائية لشركات التصنيع التي أجريت في عامي ٢٠٠٦ و ٢٠١٤ (٢٠٠٠ شركة في كل عينة) لتحليل

درجة تشتت إنتاجية العوامل الإجمالية في قطاع التصنيع في البلاد. وكانت البيانات التفصيلية على مستوى الشركات تتعلق بالقيمة المضافة، والمبيعات، والأجور، والعمالة، واحتياطي رأس المال، فضلا عن الخصائص العامة الأخرى للشركات. (٤)

ويبين الجدولان ٢ و ٣ مكاسب إنتاجية العوامل الإجمالية التي تحققها معادلة إنتاجية العوامل الإجمالية في مختلف الشركات داخل كل صناعة. وسُجلت المكاسب بالقيمة المطلقة ونسبةً إلى مكاسب إنتاجية العوامل الإجمالية في الولايات المتحدة الأمريكية في عام ١٩٩٧ (انظر الجدول ٢). وإذا تخلص المغرب من اختلالات التخصيص، فإن ذلك سيجلب له مكاسب كبيرة في إنتاجية العوامل الإجمالية في مجال التصنيع، بزيادة قدرها ١٠٦,٩ في المائة في عام ٢٠١٤.

الجدول ٢:

مكاسب إجمالي إنتاجية العوامل الناجمة عن إزالة الاختلالات (زيادة النسبة المئوية)

شيلي (١٩٩٦)	الصين (٢٠٠٥)	الهند (١٩٩٤)	اليابان (٢٠٠٨) (١٩٨١)	المغرب (٢٠١٤)	تايلاند (٢٠٠٦)	الولايات المتحدة الأمريكية (١٩٩٧)	فيتنام (٢٠٠٦)
٥١,٢	٨٦,٦	١٢٧,٥	٤٧,٢	١٠٦,٩	١٤٧,٨	٤٢,٩	٨٦,٨
٥,٨	٣٠,٥	٥٩,٢	٣,٠	٤٤,٨	٧٣,٤	غير متاح	٣٠,٧

المصدر: البيانات مأخوذة من المغرب، المندوبية السامية للتخطيط والأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية لأفريقيا (٢٠٢٤).

وبلغت مكاسب إجمالي إنتاجية العوامل ٤٤,٨ في المائة في المغرب في عام ٢٠١٤ مقارنة بتلك المحققة في الولايات المتحدة. وكانت بنفس حجم المكاسب في البلدان النامية المماثلة، مثل الهند وتايلاند، ولكنها أكبر بكثير من المكاسب في شيلي واليابان.

٢- الاختلالات وإجمالي إنتاجية العوامل في شمال أفريقيا

يتضمن هذا الفرع تقديرا كميا لتأثير الاختلالات التي تحدث على مستوى الشركات على إجمالي إنتاجية العوامل من خلال سوء تخصيص رأس المال البشري، بناء على دراسة أجراها مارتينيز وبن حموش (٢٠٢١). واستُخدم في تلك الدراسة نموذج الاختيار المهني، مع عدم تجانس الشركات والعمال، ما أدى إلى توسيع نموذج 'لوكاس' (١٩٧٨) القياسي لنطاق التحكم إلى بعدين. ففي البعد الأول، تطلب الشركات مدخلات غير متجانسة، وتستخدم الشركات الأكثر إنتاجية مدخلات أكثر تعقيدا. وفي البعد الثاني، يشكل تراكم رأس المال البشري جزءا لا يتجزأ من مشكلة العمال. ويسمح التوسيع الأول بتفاوت الطلب النسبي على المهارات مع الاختلالات التي تحدث على مستوى الشركات، بينما يسمح الثاني باستجابة داخلية من مخزون رأس المال البشري للتغيرات في البيئة الاقتصادية.

وفي النموذج المستخدم في الدراسة التي أجراها مارتينيز وبن حموش، يستخدم رواد الأعمال الأكثر إنتاجية مدخلات وسيطة أكثر تعقيدا. وبعد العمال بدائل مثالية في إنتاج تلك المدخلات، لكن العمال ذوي المهارات العالية لديهم ميزة نسبية عند إنتاج مدخلات أكثر تعقيدا. وفي حالة التوازن، سيتولى العمال ذوو المهارات العالية المهام التي تتوافق

(٤) تحقيقا لهذه الغاية، استُخدم إطار شاي وكليبنو (٢٠٠٩) لتقدير المكاسب المحتملة في الناتج إذا أعيد تخصيص الموارد في البلد لزيادة معادلة المنتجات الهامشية إلى الحد الملاحظ في الولايات المتحدة الأمريكية.

مع مستوى مهارتهم في إنجاز المهام الأكثر تعقيدا. وعندما تحدث اختلالات على مستوى الشركات، تقلل الشركات الأكبر حجما من طلبها بشكل أكبر نسبيا مقارنة بالشركات الأصغر. ولأن الشركات الأكبر حجما هي التي تستخدم مدخلات أكثر تعقيدا، فإن انخفاض الطلب على المدخلات الوسيطة يكون أكثر وضوحا كلما كانت المدخلات أكثر تعقيدا. ومن البديهي أنه مع قلة عدد الوظائف في مجالات السلع الوسيطة العالية التعقيد، ينتهي الأمر بالعمال ذوي المهارات العالية في وظائف أقل عددا وأقل تعقيدا، حيث تضعف ميزتهم النسبية.

ولذلك، فإن سوء توزيع المهارات ينشأ من التكامل بين الشركات المنتجة والعمال ذوي المهارات العالية والاختلافات في الميزة النسبية بين العمال. وعلاوة على ذلك، ولأن انخفاض الطلب على اليد العاملة أكبر بالنسبة للعمال ذوي المهارات العالية، فإن الأجر النسبي بين المجموعات (علاوة المهارة) ينخفض. وهذا يقلل من حوافز جميع العمال لتجميع رأس المال البشري، ولكنها تقل أكثر لدى العمال ذوي المهارات العالية. وباختصار، فإن إنتاجية العوامل الإجمالية تنخفض أكثر بانخفاض مخزون رأس المال البشري. وبالإضافة إلى انخفاض إجمالي رأس المال البشري، وجدت الدراسة أيضا أن هناك تأثيرين جديدين زادا من حجم الاختلافات بين البلدان في إنتاجية العوامل الإجمالية. وكان أولهما أن الانخفاض الداخلي في رأس المال البشري أعلى بالنسبة للعمال الأكثر إنتاجية في الاقتصاد. والثاني هو الفرز، حيث يُخصَّص العمال الأكثر إنتاجية للتكنولوجيات الأقل إنتاجية. وستكون هذه التأثيرات غائبة في نموذج لا يشمل عدم تجانس العمال.

وتتضمن الدراسة تحليلا لأثر نقص العمال ذوي المهارات العالية والاختلالات المرتبطة بالحجم في شمال أفريقيا، أي الاقتصادات التي يكون فيها إجمالي رأس المال البشري منخفضا ويوجد فيها سوء تخصيص للموارد (انظر مثال المغرب أعلاه).^(٥) وقد تبين أن الاختلالات على مستوى الشركات مكلفة للغاية وتزيد الاختلافات في رأس المال البشري اتساعا من بلد لآخر. وتؤدي إزالة الاختلالات المرتبطة بالحجم إلى زيادة نصيب الفرد من الإنتاج بنحو ٢,٧٥ مرة في الجزائر و ٤,٥٠ مرة في المغرب. ويعزى جزء من هذا التأثير إلى الاستجابة الداخلية لتراكم رأس المال البشري. ورغم أن نسبة العمال ذوي المهارات العالية ثابتة في التجربة، فإن المخزون الإجمالي لرأس المال البشري المطروح في سوق العمل يتضاعف مرتين تقريبا في الجزائر وثلاث مرات تقريبا في المغرب. وهذا دليل على أن الاختلالات على مستوى الشركات تقلل من إجمالي رأس المال البشري الذي يتوفر عليه الاقتصاد من خلال تثبيط الاستثمار في المهارات على مدى دورة الحياة. وأخيرا، أُجريت التجربة التالية المغايرة للواقع في إطار الدراسة: ماذا سيحدث لدول شمال أفريقيا في الدراسة إذا كانت لديها الحصة نفسها من العمال ذوي المهارات العالية التي تتوفر عليها الولايات المتحدة؟ رغم أن زيادة حصة العمال ذوي المهارات العالية ستكون مفيدة، إلا أن تأثيرها سيكون أقل من تأثير الحد من سوء التخصيص على مستوى الشركات، وستظل اقتصادات شمال أفريقيا بعيدة عن سد الفجوة بينها وبين الولايات المتحدة.^(٦) وسيزيد نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في بلدان شمال أفريقيا موضوع الدراسة بنحو ١,٧٥ مرة، ولكن الأرقام الخاصة بالجزائر والمغرب ستبلغ حوالي ٣٤ في المائة و ٢٠ في المائة، على التوالي، من الرقم المقابل بالنسبة للولايات المتحدة (انظر الجدول ٣).

(٥) كانت البلدان المشاركة في الدراسة هي مصر والمغرب وتونس.

(٦) في الكتابات المتعلقة بالاختلالات، تُستخدم الولايات المتحدة كإقتصاد مرجعي، حيث يعتبر أقل اختلالا من الاقتصادات الأخرى.

الجدول ٣:
حسابات مخالفة للواقع

الاقتراضات	مجمالات البحث	الجزائر	مصر	المغرب	تونس
خط الأساس	نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (مقارنة بنظيره في الولايات المتحدة)	٠,٢٠	٠,١٩	٠,١٢	٠,١٩
	رأس المال البشري عالي المهارات	٠,١٦	٠,١٥	٠,١٠	٠,١٧
	رأس المال البشري منخفض المهارات	٠,٧٣	٠,٧١	٠,٥٦	٠,٦٧
حصة الولايات المتحدة من رأس المال البشري عالي المهارات	نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (مقارنة بنظيره في الولايات المتحدة)	٠,٣٤	٠,٣٢	٠,٢٠	٠,٣٠
	رأس المال البشري عالي المهارات	٠,٥٠	٠,٤٨	٠,٣٦	٠,٤٦
	رأس المال البشري منخفض المهارات	٠,٥٢	٠,٥٠	٠,٣٨	٠,٤٨
لا توجد اختلافات	نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (مقارنة بنظيره في الولايات المتحدة)	٠,٥٥	٠,٥٥	٠,٥٤	٠,٦٠
	رأس مال البشري عالي المهارات	٠,٣١	٠,٣١	٠,٢٩	٠,٣٧
	رأس مال البشري منخفض المهارات	١,٣٣	١,٣٣	١,٣٣	١,٣٣

ملاحظات: رأس المال البشري ذو المهارات العالية والمنخفضة حسب الفرد هو إجمالي رأس المال البشري المقدم إلى السوق. وهو مجموع رأس المال البشري لجميع العمال مضروباً في الوقت الذي يقضونه في العمل. جميع القيم الواردة مقارنةً بقيم الولايات المتحدة.

ويكمن سبب هذا التأثير في الاختلال المرتبط بالحجم والحواجز التي تدفع إلى تجميع رأس المال البشري. ففي الاقتصادات التي تعاني من اختلافات، مثل تلك الموجودة في شمال أفريقيا، يكون تأثير العمال المتعلمين أقل بسبب نقص الفرص المتاحة لهم في الوظائف التي يتمتعون فيها بميزة نسبية أكبر. وينطوي انخفاض الأجور والفرص على تراكم أقل لرأس المال البشري خلال حياتهم، ما يؤدي بدوره إلى انخفاض الناتج الكلي.

ثالثاً - معالجة إخفاقات السياسات

تُعدّ الأسواق أفضل الأماكن لتخصيص الموارد عندما لا تكون عرضة للإخفاقات. ولإخفاقات السوق (أو اختلافاتها) مصادر عديدة: القوة السوقية، وعدم التجزئة الذي يؤدي إلى وفورات الحجم، ووفورات النطاق، والتكاليف الثابتة، وخصوصية الأصول، والمعلومات غير الكاملة، والأسواق غير المكتملة، وتباين المعلومات، والعوامل الخارجية، وتكاليف المعاملات الإيجابية. وتحوّل إخفاقات السوق دون تحقيق النتائج المتوخاة من قاعدة 'كفاءة باريتو'، وتجعل للدولة دوراً في زيادة الرفاه. ومع ذلك، فإن التدخلات الحكومية عرضة للإخفاقات هي الأخرى. وتؤدي إخفاقات السوق والحكومة على حد سواء إلى مزيد من الاختلالات التي تؤدي إلى تخصيص غير فعال للموارد. وتؤدي الإخفاقات الحكومية إلى سياسات غير فعالة، أو إخفاقات في السياسات، من منظور الرفاه الجماعي. وهناك طرق عديدة يمكن أن يؤدي بها التدخل الحكومي إلى إخفاقات في السياسات.

ألف - أنواع فشل السياسات ومصادره

هناك خمس فئات واسعة من الأسباب الكامنة وراء اختلافات السياسات، يرد وصفها أدناه.

١- عدم تدخل الدولة أو عدم كفايته

في هذه الحالة، لا تتدخل الدولة بما فيه الكفاية، أو لا تتدخل على الإطلاق، لتصحيح إخفاقات السوق.

٢- أخطاء السياسات

قد لا تُعالج السياسات مشكلة ما بالطريقة الصحيحة، ما قد يسبب اختلالات. ويمكن أن يحدث ذلك بطرق عديدة، منها على سبيل المثال إذا لم تتمتع الدولة بقدرات كافية أو إذا نُفذت السياسات بشكل سيء بسبب غياب معلومات مهمة (غياب أدلة يُستند إليها).

ويمكن أن تحدث أخطاء السياسات في جميع أنواع البلدان (متقدمة كانت أم لم تكن، وديمقراطية كانت أم لم تكن)، ولكن قد يكون لجودة الحوكمة تأثير كبير على أخطاء السياسات.

وهناك مثال على أخطأ في السياسات، وهو استراتيجية استبدال الواردات المتبعة في أمريكا اللاتينية في ثمانينيات القرن العشرين. ومن الصعب تقييم سياسة مسبقاً، وهذا هو سبب إيلاء أهمية كبيرة للتجريب في ميدان التنمية الاقتصادية. وفي الغالب، لا يتم التعرف على الأخطاء إلا بأثر رجعي (عند إجراء تقييم لسياسة عامة). وما يعقد المشكلة هو أن السياسة يمكن أن تكون جيدة، ما يعني من الناحية النظرية أن مشكلة معينة تتم معالجتها بشكل صحيح (وهذا لا يعني أنها أفضل سياسة)، لكنها تفشل لأسباب خارجية. ويمكن لسياسة ما أن تحقق نتيجة جيدة في سياق معين ولا تحققها في غيره، وهو ما يطرح مشكلة توسيع نطاق السياسات.

٣- طبيعة أدوات السياسة العامة

يمكن لأداة من أدوات السياسة العامة، بحكم طبيعتها، أن تؤدي إلى اختلالات. فعلى سبيل المثال، عادة ما تؤدي الضرائب إلى اختلالات، إلا عندما تكون في شكل مبلغ إجمالي مقطوع.

٤- الإخفاقات على مستوى تنفيذ السياسات

من الأمثلة على هذه الإخفاقات استخدام موظفي الدولة سلطتهم التقديرية للتمييز بين الشركات أو المواطنين.

٥- الإخفاقات على مستوى القرارات المتعلقة بالسياسات

من الأمثلة على هذه الإخفاقات تأثير الشركات ذات النفوذ السياسي على القواعد التنظيمية لصالحها. وهناك مثال آخر يتمثل في استخدام التنظيم المفرط لحماية الشركات القائمة غير الفعالة، وهو ما حدث في تونس في عهد بن علي (انظر رايبكرز وآخرون، ٢٠١٤).

ويمكن أن تكون السياسات غير الفعالة التي تؤدي إلى اختلالات نتيجة لمزيج من هذه الفئات الخمس. فعلى سبيل المثال، إذا جمعت النقطتان ٢ و٣، يمكن أن يحدث ما يلي: (أ) إصدار تراخيص الاستيراد بدلاً من تعديل سعر الصرف أو فرض تعريفات جمركية للحد من الواردات، ما قد يفتح المجال للفساد والمحسوبية وما إلى ذلك؛ أو (ب) وضع نظام ضريبي تمييزي لصالح بعض الأنشطة الاقتصادية أو الشركات؛ أو (ج) استخدام الإعانات للتشجيع على مزاوله أنشطة لا يكون فيها الناس منتجين، أو لا يكونون الأكثر إنتاجية، ولكنها تفيد السياسيين (من خلال التصويت).

ومن المحتمل أن تكون أوجه القصور المتولدة على مستوى تنفيذ السياسات مصدرا كبيرا للاختلالات.

وهناك أدلة على وجود تباين كبير فيما بين البلدان النامية من حيث الامتثال للسياسات. ويطرح تشونغ وآخرون (٢٠١٤) مقياسا مباشرا لكفاءة الحكومة من خلال الرسائل المرسلة بالبريد إلى عناوين تجارية لا وجود لها في ١٥٩ دولة. وقاموا بقياس ما إذا كانت الرسائل تُعاد إلى عنوان المرسل في الولايات المتحدة، وإذا تم ذلك، كم من الوقت استغرقت. وقد وجدوا أن حوالي ٦٠ في المائة من الرسائل أعيدت، واستغرقت أكثر من ستة أشهر في المتوسط. وقارن هولوارد دريمار وبريتشيت (٢٠١٥) نتائج المؤشرات من تقرير ممارسة أنشطة الأعمال والدراسات الاستقصائية للمؤسسات (البنك الدولي). فبالنسبة لتقرير ممارسة أنشطة الأعمال، يتم قياس ما ينبغي أن يحدث في ضوء القواعد التنظيمية الرسمية، في حين يتم قياس ما يحدث بالفعل في الدراسة الاستقصائية للمؤسسات. وأخذ هولوارد-دريمار وبريتشيت تصاريح البناء كمثال، وقارنا الأوقات الواردة في تقرير ممارسة أنشطة الأعمال بمتوسط الأوقات الواردة في الدراسة الاستقصائية للمؤسسات لعام ٢٠١٤ بشأن ١٣٧ دولة. وكان متوسط الوقت المشار إليه في تقرير ممارسة أنشطة الأعمال ١٧٧ يوما، في حين كان متوسط الوقت في الدراسة الاستقصائية للمؤسسات ٣٠ يوما. وكلما ارتفعت الدرجة في تقرير ممارسة أنشطة الأعمال، زادت الفجوة بين حالات التأخير التي أبلغت عنها الشركات في تقرير ممارسة أنشطة الأعمال والدراسة الاستقصائية للمؤسسات. وتُبين هذه النتائج أن تنفيذ السياسات يمكن أن ينحرف عن السياسة المعلنة بطرق تتعلق بالشركات.

وقد تُقرّر جميع أنواع إخفاقات السياسات ومصادرها إلى أي مدى تسبب السياسات في سوء التخصيص. ويبين الجدول الوارد في المرفق الثاني مختلف مصادر إخفاقات السياسات، مع أمثلة وعوامل مؤسسية تكون سببها الأصلي (القائمة ليست شاملة). وتعود إخفاقات السياسات أساسا إلى مشكلة في الحوكمة، كما أن تحسين جودة الحوكمة أمر بالغ الأهمية للحد من إخفاقات السياسات. ومع ذلك، فمثلا لا توجد اقتصادات بدون أي إخفاقات في السوق، لا توجد حكومات بدون أي إخفاقات في السياسات. وهناك دائما مجال لتحسين جودة الحوكمة للحد من إخفاقات السياسات.

باء - الحد من إخفاقات السياسات: توصيات

يتضمن هذا الفرع توصيات لمعالجة أوجه القصور في السياسات. ويمثل تحسين جودة الحوكمة هدفا عاما للحد من اختلالات السياسات. وهناك العديد من محاور الإصلاح الهامة، لا سيما في البلدان النامية، التي من شأنها تحسين جودة الحوكمة من خلال الإصلاحات السياسية (مثل فرض المزيد من القيود على السلطة التنفيذية)، وهي محاور تتجاوز نطاق موجز السياسات هذا. وينصب التركيز على التوصيات المتعلقة بتصميم السياسات وتنفيذها.

١ - توصيات خاصة برسم السياسات

في مرحلة التصميم، من الأهمية بمكان تجنب السياسات التي يمكنها أن تُحدث اختلالات من خلال تصميمها (للاطلاع على حالة الهند، انظر المرفق الأول). وهذا يعني، على الأقل، الحد من الأخطاء والتأثير المتحيز النابع من المصالح الخاصة. وكما نوقش أعلاه، هناك مصادر متعددة للأخطاء في مجال السياسات، ولعملية التنمية الاقتصادية بُعدان، هما "التعلم بالممارسة" و"التجريب". وتُعدّ الأخطاء متأصلة في السياسات العامة. ومع ذلك، يمكن تقليل الأخطاء عن طريق الحد من مصادرها. وترد أدناه قائمة بالتوصيات في هذا الشأن.

(أ) الشفافية

تكتسي الشفافية أهمية بالغة، لأنها تعمل كأداة ضبط لصانعي السياسات أو موظفي الحكومة، وتسمح لجميع أصحاب المصلحة بتلقي معلومات عن السياسة العامة واستخدام الوسائل المتوفرة للتخفيف من مصادر أخطاء السياسات. وينبغي للحكومات أن تقوم بما يلي:

(أ) إنشاء بوابة للسياسات لتقديم معلومات عن جميع السياسات، بما في ذلك السياسات الجديدة، بالإضافة إلى المعلومات التالية: '١' مبررات السياسات وأهدافها والبيانات أو الأدلة التي تستند إليها؛ '٢' وصف للسياسات، بما في ذلك جميع التفاصيل العملية، وكيف يُتوقع أن تُحقق أهدافها لفائدة السكان المستهدفين؛ '٣' الموارد ذات الصلة؛ '٤' مؤشرات النجاح؛

(ب) نشر قائمة بجميع أصحاب المصلحة المشاركين في العملية المتعلقة بسياسة عامة معينة؛

(ج) إبلاغ جميع أصحاب المصلحة المحتملين (جمعيات أصحاب الأعمال والباحثين والخبراء، وما إلى ذلك) بتلك السياسة، حيث أن التواصل جانب أساسي من شفافية العملية المتعلقة بالسياسة؛

(د) نشر قائمة بالمستفيدين من السياسات، بما في ذلك تفاصيل عن الدعم الذي تلقتته كل شركة، إذا كانت هذه المعلومات متاحة خلال مرحلة تصميم السياسة (على سبيل المثال، قد تستهدف بعض السياسات قطاعا معينا بعدد محدود من الشركات أو تستهدف شركات محددة).

(ب) الشمول

يكتسي الشمول أهمية بالغة لأنه يساعد على حشد الدعم، وتجميع المعلومات، والنظر في المصالح المختلفة، والاستفادة من خبرة أصحاب المصلحة وما إلى ذلك. وينبغي للحكومات أن تقوم بما يلي:

(أ) تحديد فترة استشارة عامة، يمكن فيها لجميع أصحاب المصلحة تقديم مساهمات بشأن سياسة ما، وتيسير تنفيذ العملية، يمكن استخدام استمارات موحدة وتكنولوجيات رقمية (يمكن أن تساعد التكنولوجيات الرقمية بسبل أكثر انفتاحا للمساهمة (نصوص، وثائق، وما إلى ذلك)؛

(ب) إشراك أصحاب المصلحة المعنيين، مثل جمعيات أصحاب الأعمال، ولكن أيضا أصحاب المصلحة الآخرين (المستهلكون والمواطنون وما إلى ذلك).

(ج) القدرات

قد تكون القدرات أحد العوامل الرئيسية في أخطاء السياسات، لأنها تشمل المعارف، والمهارات، والمعلومات، والموارد. ويمثل الافتقار إلى القدرات مشكلة عامة في البلدان النامية. ويُعد بناء القدرة على رسم السياسات مهمة معقدة وجسيمة. وينبغي للحكومات أن تضع برنامجا تدريبيا محمدا بشأن إخفاقات السياسات من أجل إذكاء الوعي بهذه المسألة في أوساط الموظفين العموميين وإرساء الممارسات الجيدة.

(د) التقييم والرصد

يُعد التقييم والرصد أمرين حاسمين للتمكن من اتخاذ أفضل الخيارات وتحسين ” التعلم بالممارسة “ والسياسات. وينبغي للحكومات أن تقوم بما يلي:

(أ) إدراج التقييم في رسم السياسات وتنفيذها، أي أن سهولة التقييم ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار عند تصميم سياسة ما وتنفيذها (على سبيل المثال، ينبغي جمع البيانات عن كل الأبعاد المطلوبة في التقييم)، ولخفض التكاليف، ينبغي تحديد عتبة للميزانية تشمل التقييم كجزء إلزامي من عملية وضع السياسات؛

(ب) إدراج جمع البيانات وإتاحتها لأصحاب المصلحة الخارجيين، بمن فيهم المواطنون والباحثون، في عملية رسم السياسات؛

(ج) إرساء عملية مراقبة من خلال جمع البيانات بشكل منهجي ورقمي من جميع أصحاب المصلحة.

كما أن للحد من التأثير المرتبط بالمصالح الخاصة أهميته أيضا. وهذا التأثير هو بالتأكيد من أكثر المشاكل انتشارا وتوثيقا في بلدان شمال إفريقيا (انظر المناقشات أعلاه حول مصر وتونس). وتُعدُّ الشفافية والتقييم أمرين مهمين في مكافحة تلك المشكلة.

٢- توصيات خاصة بتنفيذ السياسات

من الأهمية بمكان الحد من احتمال إحداث اختلالات في تنفيذ السياسات. وعلى مستوى التنفيذ، قد يكون هناك سلوك تعسفي من موظفي الدولة، أو سوء تفسير للسياسة، أو أخطاء أو تقديرات غير تقريبية في التنفيذ، أو قلة وعي بالسياسة بين المتلقين، أو عدم بذل موظفي الدولة جهدا لبلوغ الأهداف، من بين مشاكل أخرى.

(أ) الشفافية

كما هي الحال بالنسبة لرسم السياسات، فإن الشفافية مهمة لتنفيذ السياسات بكفاءة. وقد لا تستفيد الشركات من السياسات لأنها ليست على دراية بها، أو لا تعرف ما إذا كان بإمكانها الاستفادة وكيف، أو لا تُستهدف رغم أنه ينبغي استهدافها. وينبغي للحكومات أن تقوم بما يلي:

(أ) إنشاء بوابة بشأن تنفيذ السياسات تحتوي على جميع المعلومات ذات الصلة بتنفيذ السياسة، بما في ذلك محتوى السياسة، وعملية التقدم بطلب للاستفادة من السياسة، والإطار القانوني، والفئات المستهدفة، والتواريخ والمدد؛

(ب) نشر قائمة بالشركات التي استفادت من هذه السياسة وتحديثها بانتظام؛

(ج) السماح للشركات التي ينبغي أن تستفيد من هذه السياسة، ولكنها تواجه صعوبات في الإبلاغ عن ذلك، وهو ما يمكن القيام به من خلال بوابة بشأن تنفيذ السياسات مفتوحة للعموم؛

(د) تطوير منصة رقمية للخدمات العامة والسياسات لفائدة الشركات، ما سيساعد على تعزيز الشفافية.

(ب) المساءلة والحياد

إن مساءلة كل من واضعي السياسات وموظفي الدولة المسؤولين عن تنفيذ السياسات أمر ضروري. وترتبط المساءلة في رسم السياسات بالقيود المفروضة على السلطة التنفيذية، وهو ما يتجاوز نطاق موجز السياسات الحالي ويرتبط بالإصلاحات السياسية. ويركز هذا الفرع على مساءلة موظفي الدولة، وهي ترتبط بالتنظيم الداخلي للكيان العام المعني. ويمكن ربط المساءلة بالحياد في تنفيذ السياسات، بما أن التنفيذ مصدر كبير للاختلالات. ويجب ألا يعتمد التنفيذ على أي خاصية للشركة لا تكون مدرجة في السياسة العامة. وبالإضافة إلى وضع مدونة لقواعد السلوك لجميع واضعي السياسات المشاركين في عملية التنفيذ، ينبغي للحكومات أن تقوم بما يلي:

(أ) الاحتفاظ بقائمة علنية للشركات المستفيدة من الدعم العام؛

(ب) وضع " مؤشر للحياد"، يُعلن عنه ويتاح على أساس منتظم وعلى مستوى كاف من التفصيل (الوزارات والوكالات العامة والحكومات المحلية وغيرها)، استناداً إلى مقابلات تجرى بانتظام مع الشركات التي أُخذت عينات من بياناتها، حيث يتم جمع البيانات لتقييم كفاءة تنفيذ السياسة واكتشاف أي سلوك تعسفي من موظفي الدولة أو معاملة غير عادلة تجاه الشركات (لتسهيل هذه العملية، يمكن تطوير تطبيق بسيط للهواتف الذكية لجمع البيانات من الشركات)؛

(ج) إدراج مؤشر الحياد في مخطط تقييم أداء الكيان العام المعني، ويمكن استخدامه أيضاً في الميزنة (ينبغي أن يكون لانخفاض القيمة على المؤشر أثر سلبي على ميزانية الكيان العام، ولكن لا ينبغي معاقبة الشركات).

(ج) مكافحة الفساد

قد يستخدم موظفو الدولة سلطتهم التقديرية لانتزاع ريع من الشركات. فقد يجابون بعض الشركات على حساب أخرى، أو قد يرفضون تقديم الدعم العام للشركات التي لا تدفع لهم رشوة مثلاً. ولدى العديد من البلدان وكالات لمكافحة الفساد، لكن بلدان شمال أفريقيا لا تزال غير مصنفة بشكل جيد من حيث محاربة الفساد. ولا يمكن تنفيذ السياسات بكفاءة دون إنفاذ قوانين مكافحة الفساد بشكل أكثر فعالية. ومن الصعب اقتراح أي تدبير جديد، لأن الإرادة السياسية ضرورية لتحقيق المزيد من السيطرة على الفساد. ومع ذلك، ينبغي تسريع رقمنة الخدمات والسياسات العامة للكشف عن أي سلوك تعسفي من قبل الكيانات العامة أو، بشكل أعم، أي إخفاقات في تنفيذ السياسات. ويمكن استخدام جميع التدابير المقترحة أعلاه بفعالية للتخفيف من حدة الفساد.

ويمكن أن يكون للاختلالات تأثير كبير على الاستخدام الفعال للموارد في بلدان شمال أفريقيا، ولكنها لم تحظ بعد بالاهتمام الكافي من واضعي السياسات. وبالإضافة إلى معالجة إخفاقات السوق، فإن تنفيذ الإصلاحات المؤسسية لمعالجة إخفاقات السياسات أمر هام لزيادة أثر الإنفاق العام وتعزيز التنمية الاقتصادية في المنطقة دون الإقليمية.

المرفق الأول

اختلالات السياسات: حالة الهند في ثمانينيات القرن العشرين

في ثمانينيات القرن العشرين، كان للاقتصاد في الهند خصائص مختلفة تماما عن خصائص الاقتصادات الآسيوية المماثلة. وبالإضافة إلى وجود قطاع خدمات أكثر أهمية من قطاع الصناعة التحويلية، كانت كثافة المهارات في قطاع الصناعة التحويلية في البلد أكبر من كثافة اليد العاملة، وكان متوسط حجم الشركات داخل الصناعات صغيرا.

وكانت هذه الأنماط في اقتصاد الهند نتيجة للاختلالات التي أوجدتها السياسات العامة.

وتضمنت استراتيجية حكومة الهند أهدافا أدت إلى خيارات السياسة العامة التالية: (أ) اتباع استراتيجية لاستبدال الواردات؛ (ب) وضع استثمارات عامة ضخمة في الإنتاج وإقامة حواجز أمام الاستثمار الخاص للتحكم في تنمية القطاع الخاص؛ (ج) الحرص على أن تكون التنمية متوازنة جغرافيا.

وكانت هناك آثار سلبية على تخصيص الموارد نتيجة للسياسات المتعلقة بما يلي:

(أ) الفوائد التي تعود على الشركات الصغيرة، بما في ذلك الامتيازات الضريبية، والوصول التفضيلي إلى القروض، وإعانات أسعار الفائدة، والمعاملة التفضيلية في المشتريات، وتقييد وصول الشركات الكبيرة إلى الأسواق؛

(ب) أنظمة عمل صارمة تخص الشركات الكبيرة: في عام ١٩٧٦، كانت الشركات التي توظف أكثر من ٣٠٠ شخص بحاجة إلى إذن إداري لفصل العمال؛ وفي عام ١٩٨٢، تم تخفيض هذا العدد إلى ١٠٠ موظف؛

(ج) الترخيص الصناعي للإنتاج والاستثمار والواردات، مع ضوابط على القروض والرقابة على النقد الأجنبي؛

(د) سن 'قانون الاحتكارات والممارسات التجارية التقييدية' لفرض قيود على نمو الشركات الكبيرة؛

(هـ) توجيه الاستثمار نحو المجالات التي لم تكن فيها الإنتاجية هي الأعلى.

وأدت هذه السياسات إلى تركيز الصناعة التحويلية في الصناعات كبيرة الحجم وإلى عمل الشركات في نطاق أصغر مما هو عليه في البلدان الأخرى. ورغم وفرة العمالة وضعف رأس المال، انتهى الأمر بالاقتصاد في الهند باستخدام العمالة أقل مما ينبغي، واستخدام رأس المال بشكل غير فعال. وربما يكون ذلك قد منع البلد من إعادة تخصيص العمالة من الزراعة إلى التصنيع بالسرعة التي فعلتها بها بلدان أخرى، على سبيل المثال، في شرق آسيا.

المرفق الثاني

مصدر اختلافات السياسات

مصادر الاختلافات	مظاهر محددة	هل يمكن أن تؤدي إلى اختلافات؟	أمثلة على الاختلافات الناجمة	أمثلة على العوامل المؤسسية
عدم تدخل الدولة أو عدم كفايته	تنظيم غير كاف	نعم	القوة الاحتكارية	جودة الأنظمة
	تدخل غير كاف لتصحيح إخفاقات السوق	نعم	إخفاقات سوق القروض	قدرات الدولة: الافتقار إلى المعرفة والمهارات والمعلومات
	عدم كفاية المنافع العامة، مثل إمدادات المدارس	نعم	القواعد التنظيمية التي تحصل من خلالها بعض الشركات على ميزة	قدرات الدولة: الموارد
رداءة الخدمات	رداءة الخدمات	نعم	قد تكون بعض الشركات قادرة على الاستفادة أكثر من غيرها من الخدمات العامة	قدرات الدولة: الموارد والمهارات والمعارف والبيانات
	نقص المعلومات أو البيانات	نعم	قد تكون بعض الشركات أكثر قدرة على الدفاع عن مصالحها	قدرات الدولة: الشفافية والموارد
نقص المهارات أو المعرفة	نقص المهارات أو المعرفة	نعم	يمكن أن يؤدي نقص المهارات إلى تأثير الشركات على السياسات	قدرات الدولة
	نقص الموارد	نعم	قد يؤدي ذلك إلى حصول بعض الشركات على الدعم دون البعض الآخر	قدرات الدولة
أنواع الأدوات	الضرائب	نعم	الضريبة على دخل الشركات مع أحكام معقدة؛ يمكن أن يؤدي إلى ثغرات وفرص للتهرب والمراجعة (الاستفادة من فرق السعر بين سوقين أو أكثر لتحقيق الربح) الضرائب التي تعتمد على الحجم أو القطاع أو العمر (انظر المرفق للاطلاع على مثال الهند)	قدرات الدولة: النظام الضريبي (الفساد في الإدارة الضريبية) القدرة التنظيمية
	التعريفات	نعم	التطبيق التمييزي للتعريفات	
	الإعانات	نعم	التخصيص التمييزي للإعانات	
	التراخيص	نعم	التراخيص التي تقيد الدخول وتحمي الشركات القائمة غير الكفؤة	

	التراخيص التي تفتح الأبواب للسلطة التقديرية لموظفي الدولة			
	القواعد التي تتم من خلالها معاقبة بعض الأنشطة أو الشركات القواعد التي ليست ملزمة لجميع الشركات	نعم	القواعد	
فعالية الحكومة والعوامل السياسية	قد يؤدي عدم التنسيق بشأن السياسات إلى استهداف الشركات بشكل متباين أو انتقائي	نعم	غياب التنسيق	مستوى قرارات السياسات
فعالية الحكومة والعوامل السياسية (قد يكون للشركات القائمة أو مجموعات المصالح الخاصة تأثير على السياسات)	قد لا تؤخذ المعلومات الكاملة في الاعتبار في السياسات قد لا تُدمج المشاكل التي تواجهها أنواع مختلفة من الشركات في السياسات	نعم	استبعاد بعض الشركات من عملية التشاور	
المساءلة وفعالية الحكومة والعوامل السياسية (قد يكون للشركات القائمة أو مجموعات المصالح الخاصة تأثير على السياسات)	التأثير على القواعد التنظيمية	نعم	جماعات الضغط وجماعات المصالح الأخرى	
المساءلة وفعالية الحكومة والعوامل السياسية (قد يكون للشركات القائمة أو مجموعات المصالح الخاصة تأثير على السياسات)	تنطبق القواعد التي تؤثر على توظيف العمال وفصلهم فقط على الشركات التي تتجاوز حدًا معينًا في عدد من البلدان (على سبيل المثال، الهند في ثمانينيات القرن العشرين)	نعم	السياسات الانتقائية (التي تستهدف مجموعات مختلفة من الشركات) في العديد من الأبعاد، بما في ذلك المنتج، أو الجغرافيا أو الحجم أو العرق	
المساءلة وفعالية الحكومة والعوامل السياسية (قد يكون للشركات القائمة أو مجموعات المصالح الخاصة تأثير على السياسات)	يمكن استخدام الإجراءات البيروقراطية الثقيلة كأدوات تمييزية في يد موظفي الدولة لصالح بعض الشركات	نعم	الإجراءات البيروقراطية	
المساءلة والعوامل السياسية الأخرى والفساد وحرية الصحافة	قد يفضل موظفو الدولة بعض الشركات على غيرها	نعم	السلطة التقديرية لموظفي لدولة	مستوى تنفيذ السياسة
المساءلة وفعالية الحكومة والعوامل السياسية والفساد وحرية الصحافة	التأثير على عملية وضع السياسات	نعم	قدرة الشركات على التأثير على موظفي الدولة	

Acemoglu, Daron, Tarek Alexander Hassan and Ahmed Tahoun (2015). The power of the street: evidence from Egypt's Arab Spring. Fama-Miller Working Paper.

Adjei, Prince Osei-Wusu, Peter Ohene Kyei and Kwadwo Afriyie (2014). Global economic crisis and socio-economic vulnerability: historical experience and lessons from the "lost decade" for Africa in the 1980s, *Ghana Studies*, vol. 17, pp. 39–61.

Chong and others (2014). Letter grading government efficiency. *Journal of the European Economic Association*, vol. 12, No. 2 (April), pp. 277–299.

Demsetz, Harold (1969). Information and efficiency: another viewpoint. *The Journal of Law and Economics*, vol. 12, No. 1 (April), pp. 1–22.

Diwan, Ishac, Philip Keefer and Marc Schiffbauer (2016). Pyramid capitalism: cronyism, regulation, and firm productivity in Egypt. Inter-American Development Bank Working Paper, No. IDB-WP-739. Inter-American Development Bank.

Easterly, William, and Ross Levine (1995). Africa's growth tragedy: a retrospective, 1960–89. Policy Research Working Paper, No. 1503. Washington, D.C.: World Bank.

Fukuyama, Francis (2013). What is governance? Center for Global Development Working Paper, No. 314. Washington, D.C.: Center for Global Development.

Hallward-Driemeier, Mary, and Pritchett, Lant (2015). How business is done in the developing world: deals versus rules, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 29, No. 3, pp. 121–140.

Hellman, Joel S., Geraint Jones and Daniel Kaufmann (2000). "Seize the State, seize the day": State capture, corruption, and influence in transition. Policy Research Working Paper, No. 2444. Washington, D.C.: World Bank.

Hobbes, Thomas (2008). *Leviathan*. J.C.A. Gaskin, ed. Oxford World's Classics. London: Oxford University Press.

Hopenhayn, Hugo A. (2014). Firms, misallocation, and aggregate productivity: a review. *Annual Review of Economics*, vol. 6, No. 1, pp. 735–770.

Hsieh, Chang-Tai, and Peter J. Klenow (2009). Misallocation and manufacturing TFP in China and India. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 124, No. 4 (November), pp. 1403–1448.

La Porta and others (1999). The quality of government. *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 15, No. 1, pp. 222–279.

Lucas, Robert E. (1978). On the size distribution of business firms. *The Bell Journal of Economics*, vol. 9, No. 2, pp. 508–523.

Martinez, Tomas, and Zoubir Benhamouche (2021). Misallocation and human capital accumulation over the life cycle. Working paper. SSRN.

Morocco, High Commission for Planning and United Nations, Economic Commission for Africa (2024). Allocation of resources and productivity gains in the Moroccan manufacturing sector. Available at www.hcp.ma/Allocation-des-ressources-et-gains-de-productivite-dans-le-secteur-manufacturier-marocain_a3901.html.

Rijkers, Bob, and others (2014). Which firms create the most jobs in developing countries? Evidence from Tunisia. Policy Research Working Paper, No. 7068. Washington, D.C.: World Bank.

Rosenstein-Rodan (1961). Notes on the theory of the big push. In *Economic Development for Latin America*, Howard S. Ellis and Henry C. Wallich, eds. Palgrave Macmillan.

_____ (1943). Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe. *The Economic Journal*, vol. 53, No. 210/211 (June–September), pp. 202–211.

Rothstein, Bo, and Jan Teorell (2008). What is quality of Government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, vol. 21, No. 2 (April), pp. 165–190.

Schiffbauer and others (2014). *Jobs or Privileges: Unleashing the Employment Potential of the Middle East and North Africa*. Washington, D.C.: World Bank.

Smith, Adam (1909). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. New York: P.F. Collier.

Stiglitz, Joseph E., and Shahid Yusuf, eds. (2001). *Rethinking the East Asia Miracle*. New York: Oxford University Press and Washington, D.C.: World Bank.

United Nations, Economic Commission for Africa (2019). *Quality of Institutions and Structural Transformation: Distortions and Resource Allocation in North Africa*. Addis Ababa.

_____ (2021). *North Africa and the Challenges of the COVID-19 Era*. Addis Ababa.

_____ (2024). *Economic Report on Africa 2024: Investing in a Just and Sustainable Transition in Africa*. United Nations publication.

United Nations Framework Convention on Climate Change (2023). MENA climate week 2023: driving regional action on climate change, 8 October.