

تقرير التنمية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

من الامتيازات إلى المنافسة: فك قيود النمو الذي يقوده القطاع الخاص في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا



البنك الدولي

LIBYA

ARAB REP.
OF EGYPT

SAUDI ARABIA



تصدير

غالباً ما تخيم أوقات الاضطراب الاقتصادي على تحديات التنمية طويلة الأجل. إلا أن الأزمة الاقتصادية العالمية الحالية يمكن أيضاً أن تطرح فرصة تاريخية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. حيث يمكن أن تفتح الباب لإصلاحات أساسية من شأنها أن تعد بلدان المنطقة للعودة مجدداً والتمسك بالتعافي العالمي القادم وتعزيز آفاق نموها الطويل الأجل.

من الامتيازات إلى المنافسة: فك قيود النمو الذي يقوده القطاع الخاص في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا يحل التقارير الإقليمية السابقة التي نشرها البنك الدولي بالتركيز على دور القطاع الخاص كمحرك أقوى للنمو ولخلق فرص عمل. ولقد تناول تقرير 2004 حول التجارة والاستثمار وتقرير 2008 حول التعليم مكونات أساسية أخرى للتنافسية الاقتصادية وتنمية القطاع الخاص. ويركز هذا التقرير على مؤسسات السوق وتنفيذ الإصلاحات الاقتصادية ومصادقية هذه الإصلاحات من وجهة نظر القطاع الخاص - حيث يقدم منظوراً جديداً لتحديات النمو والتنمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

ثمة حاجة إلى نمو أقوى للقطاع الخاص لإيجاد فرص عمل.

تواجه كافة البلدان في المنطقة تحدياً ملحاً في مجال إيجاد فرص عمل - فثمة حاجة إلى خلق حوالي 40 مليون فرصة عمل خلال العقد القادم. وتتطلع قوة العمل الشابة والحاصلة على قدر متزايداً من التعليم إلى فرص لتوظيف مهاراتها وإبداعها. ولن تتمكن الحكومات من خلق هذه الفرص في القطاع العام - كذلك لن تتمكن المشروعات المملوكة للدولة من إيجاد مثل هذه الفرص بشكل مستدام. يجب أن تأتي فرص العمل من القطاع الخاص.

يستند الازدهار المستقبلي والتماسك الاجتماعي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بقدر كبير على قدرة الحكومات على تمكين القطاع الخاص من الاستجابة إلى تحديات إيجاد فرص العمل. وهذا هو الأمر المعني به هذا التقرير، فهو تمكين الأجيال الجديدة من أصحاب المشروعات من لعب دوراً أكبر في تنمية بلدانهم. كما أنه أيضاً معني بتشجيع المزيد من المستثمرين على الإيمان بإمكانات المنطقة والثقة في أن الإصلاحات السياسية الصديقة للأعمال من شأنها أن تفيدهم هم الآخرين وليس فقط قلة من أصحاب المشروعات من ذوي الامتيازات.

والمتشككون يعربون عن شكهم في أن ينجح القطاع الخاص في خلق فرص العمل المطلوبة والنمو ويشكلون عدداً كبيراً في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وقد تكون الأزمة المالية العالمية قد أزادت هذا الشك. إلا أن دروس الأزمات السابقة تدعم الرسالة الرئيسية لهذا التقرير: خلق فرص عمل مستدامة لا يمكن أن يحدث إلا من خلال قطاع خاص تنافسي، الأمر الذي يقتضي بدوره من الحكومات أن تبني قدرات تنظيمية فاعلة. وعندما تكون المؤسسات المنظمة ضعيفة والمنظمون المحاطون بهم لا تستطيع الدولة أن تلعب دورها الداعم بفعالية.

إن قطاع خاص أكثر حيوية في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من شأنه أن يسهم في التكامل الاقتصادي المتزايد في المنطقة. ومع بيئة أعمال مواتية سيظهر أصحاب مشاريع جدد لحصد مزايا قدر أكبر من التجارة والاستثمار البيئي الإقليمي - مدفوعاً باعتبارات الأعمال أكثر من المخاوف السياسية.

وفيها كانت هناك إصلاحات سياسية فإن تنفيذها يحتاج إلى تحسين لتحقيق استجابة أكبر من مجتمع الأعمال.

وفي الكثير من بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا نجد أن المؤسسات التي تنفذ سياسات القطاع الخاص تحتاج إلى الدعم لكي تصبح الإصلاحات أكثر مصداقية، ولضمان أنها تنفذ بعدالة واتساق بما يخدم مصلحة كافة أصحاب المشروعات.

ولقد حققت هذه المنطقة قفزات هائلة خلال السنوات القليلة الماضية في سياق تحسين مناخها الاستثماري - حتى وإن كانت بعض الدول لا تزال متأخرة على الدرب. إلا أنه تم كبح أي استجابة من القطاع الخاص. ويفسر التنفيذ التعسفي للإصلاحات والتقدير الجزافي في إنفاذ القواعد السبب في أن الكثير من أصحاب المشروعات المحتملين يعتقدون أن مفتاح النجاح هو مدى اتصالهم ومدى ما يحظون به من مزايا، وعليه فإنهم يقلصون من أهمية المنافسة والإبداع والمثابرة. والتركيز على مصداقية الإصلاحات واتساق تنفيذها هو ما يوصي به التقرير. وتنطبق هذه الأجندة الجديدة لتنمية القطاع الخاص على كافة البلدان في المنطقة، حتى إذا ترجمت في شكل استراتيجيات مختلفة بناءً على خصوصيات كل دولة ومدى تقدمها في إصلاح بيئة الأعمال وتخصيص الموارد واقتصادها السياسي.

وتشدد هذه الأجندة الجديدة على دور الإصلاح المؤسسي باعتباره حجر الزاوية لأي استراتيجية تنمية ذات مصداقية للقطاع الخاص، وعليه يعتبر في الأساس أجندة "الحكم الرشيد". ويتمثل الهدف في زيادة الفعالية والاتساق اللذين تتفاعل بهما الجهات العامة ومؤسسات السوق مع الشركات وتنفذ بها اللوائح، ومنها الجمارك ومصالح الضرائب وهيئات الاستثمار والمحاكم والجهات المعنية بالسوق العقاري الصناعي إلخ. ويحتج التقرير بأن الإصلاحات يجب أن تحد من تعارض المصالح وتستهدف اللوائح التي تقيد المنافسة أو تقيد بطرق غير رسمية الدخول. وتقضي كل هذه الإصلاحات إجراءات واضحة من جانب القادة السياسيين بما يدل على أنه سيكون هناك ملعب مستوٍ ومصداقية هذه المؤشرات ستكون هي المحرك الأهم لاستجابة مستثمري القطاع الخاص للإصلاحات.

كما أن على القطاع الخاص مسؤولية: حيث يحتاج إلى أن يكون أفضل تنظيمًا وأكثر اشتغالًا وابتكارًا وديناميكية حتى يصبح شريكاً ذا مصداقية للحكومات في تنفيذ هذه الأجندة.

ويحتج التقرير بأن القطاع الخاص والمجتمع المدني كذلك يجب أن يلعبا دوراً مهماً في تغيير التوقعات إلى الأفضل. ويبين أنه في الكثير من البلدان، فإن القطاع الخاص المسيطر والذي يحظى بامتيازات من السياسات الماضية وبعض التشوهات التي لا تزال موجودة نادراً ما يكون عاملاً للتغيير، ولكنه يميل إلى أن يدافع عن الوضع القائم. وتحتاج الأجيال الجديدة من أصحاب المشروعات الذين يتمتعون بمزيد من الانفتاح على المنافسة والصادرات والابتكار إلى التعبير عن مصالحها بشكل أكثر بروزاً. ولهذه الغاية هم في حاجة إلى أن يكونوا أكثر تنظيمياً، وينطبق هذا أيضاً على المجتمع

المدني. فغالباً ما يفتون الطلب على الإصلاح ضعيفاً في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وأحياناً يرجع ذلك إلى إخراس قنوات التعبير وغالباً ما تكون هذه الأصوات غير موحدة أو منظمة. ويدعو التقرير القطاع الخاص والمجتمع المدني إلى لعب دور أكبر في دعم الإصلاحيين في حكوماتهم.

ويقدم هذا التقرير أفكاراً وتوصيات مبتكرة لصانعي السياسة والقطاع الخاص والمجتمع المدني في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وما يليها، كما أنه من المتوقع أن تنشأ عنه نقاشات ومناظرات بما يساعد القطاع الخاص على النمو وإيجاد فرص العمل التي تزداد الحاجة إليها بشكل كبير. والبنك الدولي على أهبة الاستعداد لدعم بلدان المنطقة في هذه المساعي.

شامشاد أخطر

نائب الرئيس الإقليمي

منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

شكر وتقدير

قام على إعداد هذا التقرير فريق بقيادة ناجي بن حسين، المؤلف الرئيسي، ويتألف من أندرو ستون (المؤلف الرئيسي المشارك)، وفيليب كيفر (مؤلف فصل الاقتصاد السياسي وواضع الخط السردى الكلي)، ويوسف سعدني حسني (مساعد باحث ومؤلف مشارك في فصل الشئون المالية)، وسامح نجيب وهبة (الفصل المعنى بالعقارات)، وذلك تحت توجيه وإشراف زبيدة علوة.

ومنذ بدأ هذا المشروع استنفاد من إلهام وتوجيه مصطفى كامل نبيل (في أثناء فترة توليه كبير اقتصاديين منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا) حيث قدم دعماً متواصلًا ومشورة مستمرة وكذا مدخلات رئيسية شكلت الخط السردى لهذا التقرير. كما أنه أفاد بتغذية راجعة تفصيلية حول المسودات المتتالية للفصول. كما استفاد التقرير من التوجيه والمراجعة المستفيضة من رينغا رينيك، مدير مجموعة التنمية الاجتماعية والاقتصادية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا للبنك الدولي، والتي أشرفت على إتمام هذا المشروع. كما أنها قدمت مدخلات جوهرية أدت بنا في النهاية لهذه الصياغة النهائية، وأسهمت على وجه الخصوص في الخط السردى الكلي للتقرير ورسائله الرئيسية وتأطير تركيزه على الاقتصاد السياسي والحوكمة. من موقعها السابق ككاتب رئيس البنك الدولي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا قدمت دانيلا جريساني تعليقات تفصيلية حول صياغة سابقة للتقرير مما أدى إلى إعادة تأطير مفيد جدًا لأجزاء رئيسية من النص والخط السردى.

ومن بين المساهمين الآخرين الذين قدموا إسهامات في مختلف الفصول أو أوراق الخلفيات أو المساعدة البحثية، جنيفر كيلير (ورقة الخلفية حول أداء القطاع الخاص وقياس الإصلاحات السياسية)، وفيليب دي مينيفال (الفصل القانوني والتنظيمي)، وباتريك بلين وماري -أنجي فيجانزونيه - فاروداكيس وتيديان كيندا (ورقة الخلفية حول الإنتاجية على مستوى الشركة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا)، وجائيل رابلاند وكلوديا نصيف (حواشي خلفية لفصل السياسة الصناعية)، ومهدي بن يعقوب ومانويلا شيابارينو وسيلفي معلوف وباسمين رويي وخيمينا زونيجا (مساعدة بحثية وتحليل بيانات)، وسيدنيلا كبونده كان مساعدة الفريق في أثناء إعداد هذا التقرير، بما في ذلك المساعدة في تنظيم الاستشارات التي تمت في المراحل الأولية والنهائية من إعداده. كما قدم ستيف وان يان لون دعماً متواصلًا للفريق. وقام لين وانج تشين بتحرير التقرير على الحاسب. كما قدم كل من ليا بوجورمه وسمراء شيباني ودونيا جميل وحفيظة سهر اوي وأميرة فؤاد زكي الدعم للمشاورات في القاهرة والجزائر العاصمة وصنعاء والرباط وتونس على التوالي.

وتم تقديم ملخص محصلات التقرير لحضور مختلفين في أثناء سلسلة المشاورات التي تم تنظيمها في شتاء 2008-2009 في الجزائر العاصمة والقاهرة والرباط وصنعاء وتونس وواشنطن العاصمة. وتضمنت هذه المشاورات ممثلي القطاع الخاص ومسؤولي الحكومة والمجتمع المدني والجانب الأكاديمي، وكذا فريق عمل من المنظمات الدولية (مجموعة البنك الدولي وبنك التنمية الأفريقي ومنظمة المؤتمر الإسلامي، وبنك الاستثمار الأوروبي الذي أسهم في أعمال البحث المرجعي الخاصة بفصل التمويل من خلال مشاركة فاليري هرزبرج، كذلك المفوضية الأوروبية ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية). وكافة المشاركين في هذه المشاورات يعربون عن امتنانهم واستفادتهم من التغذية الراجعة والمقترحات المفيدة.

ومنذ المرحلة المفاهيمية استفادت المسودات المتتالية لهذا التقرير من إسهامات وتعليقات الكثير من الزملاء في مجموعة البنك الدولي من بين مختلف الأطراف المعنية في بلدان الإقليم. وتضم الأطراف المعنية المذكورة المراجعين الرسميين، مايكل كلين (نائب الرئيس الأسبق للتمويل والقطاع الخاص في مجموعة البنك الدولي وكبير اقتصاديين أسبق لدى مؤسسة التمويل الدولية) وروبرتو زاغا (كبير المستشارين الاقتصاديين لنائب رئيس مجموعة الحد من الفقر والإدارة الاقتصادية لدى البنك الدولي، وأمين مفوضية النمو والتنمية) وجوزيف سابا وليلى زلعوي اللذين ساعدا الفريق في صياغة الرسائل المتضمنة في النظرة العامة للتقرير، وأحمد جلال المدير العام لهنتدى البحث الاقتصادي والذي أسهم في المذكرة المفاهيمية وأدلى بتعليقات على المسودات المتتالية للتقرير، وكذا جابي جورج أفرام وراندا عقيل ومحمد شريف بلميهوب وكيفين كاري ونادرة شاملو ونديام ديوب وأنطون دوبرونوجوف ولوران جونيت ونيل جريجوري وفاروق إقبال وعمر كاراسابان وأوجست كوام وأنجالي قمر (الذي أعد ورقة مرجعية حول إمكانية الوصول إلى التمويل، بالاشتراك مع مؤتة جوشي وإرجيز إسلاماج وفيدي شاه واشهريا) ونادر محمد وسحر نصر (الذان قدما مدخلات عديدة بشأن الفصل المعني بإمكانية الوصول إلى التمويل وأسهما في إجراء مسح على البنوك) وفينسنت بالميد ودوجلاس بيرس ونجيب سرفتا وديفيد ستيل. وعلق الأستاذ جيمس روبينسون على النظرة العامة. إلا أن أي من هؤلاء المعلقين مسئولاً عن أية أخطاء أو محذوفات من النسخة النهائية المعروضة هنا.

ويرغب الفريق في التوجه بالشكر إلى كل من أسهموا بتعليقاتهم في مختلف مراحل إعداد وإصدار هذا التقرير، بما في ذلك أعضاء فريق إدارة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وغيرهم من الزملاء في الإقليم الذين اضطلعوا بمراجعة التقرير في مناسبتين، والشركاء الآخرين الذين التقيناهم في مختلف بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والذين جرى استشارتهم في المراحل الأولية من هذا المشروع، وكذا في أثناء مشاورات مشروع التقرير. وتولى بروس روس لارسون وفريقه لدى كوميونيكيشنز ديفيلوبمنت إنركوربوريتد تحرير التقرير. أما ريتشارد كراب وإليزابيث كلين ووحدة خدمات الإنتاج في مكتب البنك الدولي فقد تولوا إدارة التصميم والإنتاج.

نظرة عامة

ما هو موضوع هذا التقرير؟

تمكين القطاع الخاص من أن يصبح المحرك لنمو قوى ومستدام

خلق فرص العمل لقوة عاملة شابة وأفضل تعليماً هو أهم الأولويات لجميع حكومات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. فالوظائف الأفضل أصبحت أكثر أهمية اليوم مع ما تواجهه دول العالم من تراجع اقتصادي عالمي. ما المطلوب لتحقيق ذلك؟ نمو اقتصادي مستدام بقيادة القطاع الخاص واستراتيجيات طويلة الأمد مكرسة لذلك مع قيادات ملتزمة بتفنيدها. لعب القطاع الخاص دوراً مركزياً في جميع الدول التي حققت نمواً قوياً لفترات زمنية طويلة. فالتجارب الدولية تشير إلى أن الاعتماد على المشروعات المملوكة للدولة في خلق الوظائف والاستثمار لم تكن أبداً بديلاً مستداماً للاستثمار الذي تقوم به منشآت القطاع الخاص - وهذا يرجع إلى عدم تمكن أية حكومة من الحكومات من تعريض المؤسسات المملوكة لها للمنافسة الحقيقية ولقيود الميزانية المشددة. فكان هذا بعينه الوضع السائد في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بأكملها؛ وأدركت الحكومات أن نموذج التنمية الذي تقوده الدولة والذي طبق في العقود الماضية لم يسفر إلا عن الركود الاقتصادي، ولذلك رغبت في تبني نموذج جديد يسمح للقطاع الخاص بدور أكبر. يواجه صانعو السياسات التحدي المائل في التنسيق بين الحوافز لرجال الأعمال الراغبين في تعظيم الأرباح وبين الأهداف الاجتماعية للنمو المشترك وخلق فرص العمل. ولكن ليس بإمكان القطاع الخاص القيام بكل شيء. فالنمو يتطلب كذلك الاستثمار العام في التعليم والمعرفة والبنية الأساسية وهو لا يزاحم الإنفاق الخاص بل يستقطبه، مضافاً إليه عناصر أخرى مثل انفتاح السوق والاستقرار والحكم الرشيد والقيادات ذات الرؤية، حيث أن هذه السياسات كانت عناصر مشتركة بين جميع الاقتصادات التي نجحت في تحقيق النمو السريع على مدار العقود العديدة الأخيرة.¹

تحقيق النمو المستدام في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا يستدعي المزيد من الاستثمارات الخاصة ورفع مستوى

إنتاجية الشركات والمزيد من التنوع - خاصة للصادرات. وهذا لم يتحقق بالقدر الكافي في المنطقة حتى الآن. على الرغم من أن القطاع الخاص أصبح له دور أكبر من ذي قبل في اقتصادات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلا أنه مازال غير قادر على القيام بدور محرك النمو القوي. كما أن الاستثمارات الخاصة كانت غير كافية لخلق فرص العمل اللازمة ومازالت معدلات البطالة من رقمين في معظم الدول. وقد حال ضعف الإنتاجية وقلة الإبداع دون قيام المنافسة بين الشركات وتنوع الصادرات. ومن الواضح أن النمو في تسارع - حيث وصل في متوسطه إلى 5.8% على مدى فترة 2005-2008. ومع ذلك مازال أقل من متوسط النمو في الدول النامية الذي وصل إلى 7.2%، حيث يزيد فقط عن دول أمريكا اللاتينية والكاريبي (5.1%). واستمرار هذه الطفرة في النمو غير مؤكد - خاصة في ضوء التطورات الأخيرة للاقتصاد العالمي. حيث أنها ترجع أساساً في الدول الكثيرة الموارد إلى ازدهار النفط. في حين أن انخفاض أسعار النفط ونظايرها يعد عاملاً آخر يذكر هذه الدول بأن السعي نحو التنوع في اقتصاداتها لهو أولوية عاجلة. أما بالنسبة للدول غير المنتجة للنفط، لم يكن النمو في الماضي مصحوباً بتحول هيكلي في الاقتصاد - خاصة من حيث الصادرات - كما في

الدول التي شهدت معدلات النمو المرتفعة في منطقة شرق آسيا أو أوروبا الشرقية. كما أن تباطؤ النمو المستمر في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تعتبر تذكراً أخرى بأن هذه الدول مازالت معرضة للخطر الناتج عن صدمات الطلب على صادراته ذات القيمة المضافة المنخفضة.

دور السياسات الحكومية محوري في ضمان وجود بيئة للأعمال مشجعة على النمو الذي يقوده القطاع الخاص.
ودور مؤسسات الدولة والجهات المنظمة محوري كذلك في ضمان عمل الأسواق الخاصة بالشكل السليم - كما أثبتت الأزمة المالية الحالية. هذا وقد دفعت التطورات الأخيرة بعض صانعي السياسات إلى إعادة دراسة الأدوار المعنية للأسواق والحكومات. أوضحت الأزمة أهمية قيام الدولة بدور أقوى في عملية المراقبة المنظمة. وفي الوقت نفسه لا توجي هذه الأحداث بأن العودة للعمل بالسياسات التي أثبتت فشلها في الماضي سينتج عنها بشكل ما نتائج أفضل. مع العلم بأن دور القطاع الخاص القيادي بصفته محرك النمو ليس محل جدال. ولكن ذكرتنا الأزمة بأن المؤسسات القوية المعنية بتنظيم الأسواق مهمة لضمان عمل الأسواق بانتظام حتى يخدم الأهداف الخاصة (تعظيم الربح) والعام (خلق فرص العمل والنمو الاقتصادي المتشارك) على حد سواء.

هل القطاع الخاص قادر على القيام بدور محرك النمو؟

الداخلون الجدد والمزيد من المنافسة سيقتعان المتشككين

العلاقات بين العام والخاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: قصة انعدام الثقة المتبادلة. إن التشكك في قدرة القطاع الخاص على القيام بدور محرك النمو منتشر والأزمة المالية الحالية دعمت هذا التشكك. وينظر إلى نموذج النمو الذي يقوده القطاع الخاص كأنه لم يفي بوعده. أجرى مسح على مسؤولي القطاع العام، ورأى 60% من المجيبين تقريباً أن القطاع الخاص في بلادهم يسعى إلى التهرب غير المشروع وفساد.² في حين أشارت نسبة 21% فقط منهم بأن القطاع الخاص ديناميكي، وذكرت نسبة 9% أنه شفاف وملتزم بالقانون. وانعدام الثقة متبادل، وينبع من اعتقاد المسؤولين بأن القطاع الخاص تسيطر عليه مجموعة صغيرة من المؤسسات التي تسعى إلى التهرب غير المشروع - وهذه المجموعة تمتعت بالحماية لفترات طويلة بواسطة كافة أنواع العوائق التي تحد من الدخول. ومن السلوك السلبية التي ذكرت رشوة الموظفين العموميين والضغط من أجل تحقيق المصالح الخاصة والإعفاءات الضريبية وكذلك إخفاء الدخول والعوائد لتفادي الالتزامات الضريبية والحوكمة غير الشفافة للشركات. أما من جانب القطاع الخاص فينبع الشك من الاعتقاد بعدم سعي الحكومات نحو تحسين مناخ الاستثمار لجميع شركات الأعمال، بل لصالح السياسيين ومجموعة محدودة من حلفائهم.

ويدور هذا التقرير كذلك حول توفير الفرص التي تسمح بمزيد من التنمية وبظهور المزيد من القطاع الخاص الأعلى ديناميكية - يقل فيه عدد رجال الأعمال المهتمين بالدرجة الأولى بحماية أنفسهم من المنافسة بواسطة الامتيازات، وينظر إليه كمحقق للثروة وخالق لفرص العمل وليس كمتربح بطرق غير مشروعة. ففي ظل بيئة أكثر انفتاحاً سيتقدم العديد من المؤسسات ورجال الأعمال. ويتضح من وضع الدول التي تمر بمراحل انتقالية مثل المجر وبولندا وفيتنام - أن تسارع النمو يدفعه بالفعل جيل من المستثمرين الجدد بصورة أكبر مما يفعله التوسع في المؤسسات القائمة بالفعل. وهذا ما كان في

بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في كل مرة كانت تسمح فيها التغييرات السياسية بدخول عناصر جديدة إلى السوق. بل ستزيد ديناميكية الدخول بزيادة تحسن البيئة وهذا سيؤدي إلى قيام قطاع خاص أكثر تنوعاً يدعم بدوره بقوة القيام بالمزيد من الإصلاحات وبصوت أعلى من المحميين من أصحاب المناصب.

كيف كان أداء القطاع الخاص حتى الآن؟

يلعب دوراً أكبر - ولكنه مازال لا يقود التحول في اقتصادات بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على طريق النمو المرتفع.

تحولت دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على مدى الثلاثين عاماً الماضية من نموذج النمو بقيادة الدولة إلى النمو المعتمد بدرجة أكبر على القطاع الخاص. فقد تبنت جميع الدول سياسات أكثر حرصاً في الاقتصاد الكلي وزادت من حجم انفتاحها للتجارة والاستثمارات الخاصة. وبدأت عملية الإصلاحات خلال فترة السبعينات من القرن الماضي في دول مثل جمهورية مصر العربية وتونس، ثم بدأت في اكتساب الزخم خلال الثمانينات ثم تسارعت خلال التسعينات في دول مثل الجزائر وجمهورية سوريا العربية وجمهورية اليمن بل وأخيراً في ليبيا. فأدت هذه الإصلاحات إلى زيادة حصة القطاع الخاص من إجمالي الناتج المحلي (غير المتعلق بالنفط) في جميع الدول إلا قليل - ما بين 70% و 90%. وقد اتبع هذا التحول الاتجاهات العالمية.

ولكن على الرغم من الدور الأكبر للقطاع الخاص إلا أنه مازال بعيداً عن تحويل بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لتصبح اقتصادات متنوعة ومرتفعة الأداء. وسواء كان القياس بتنوع الصادرات أو الرقي التكنولوجي أو المستوى والتركيب القطاعي للاستثمارات الخاصة أو إنتاجية وابتكارية الشركات لم تظهر أية دولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا نفس نوعية الديناميكية والتحول الاقتصادي الذي شهدته دول مثل الصين أو جمهورية كوريا أو ماليزيا أو تركيا. فعلى سبيل المثال، معدلات نمو الاستثمارات الخاصة وعدد المنتجات المصدرة تبدو أضعف في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (الأشكال رقم 1 - 2).

إن التقرير لا يدعي تقديم وصفة قياسية من شأنها خلق النمو الذي يقوده القطاع الخاص في كل دولة - حيث أن مثل هذه الوصفة غير موجودة. الدروس المستفادة من التجارب الناجحة في الماضي ومن حالات الفشل التي نتجت عن الاستعانة بحزم الإصلاح القياسية تدعو إلى التواضع أثناء هذا البحث عن مفاتيح تحقيق النمو. وهذا البحث يزداد صعوبة حيث أن توقعات الاقتصاد العالمي على المدى القصير غير مبشرة. توجد الكثير من سمات مناخ الاستثمار الجيد تنتشرها الدول ذات معدلات النمو المرتفعة مثل الاستقرار النسبي للاقتصاد الكلي ودرجة ما من انفتاح السوق وأسواق وسيطة عاملة وحقوق الملكية الآمنة والحكم الرشيد وزيادة حجم الإنفاق العام في التعليم والصحة والبنية الأساسية. لا يستدعي الأمر وصول كل هذه العوامل إلى الكمال في نفس الوقت حتى تتجح في إطلاق النمو.

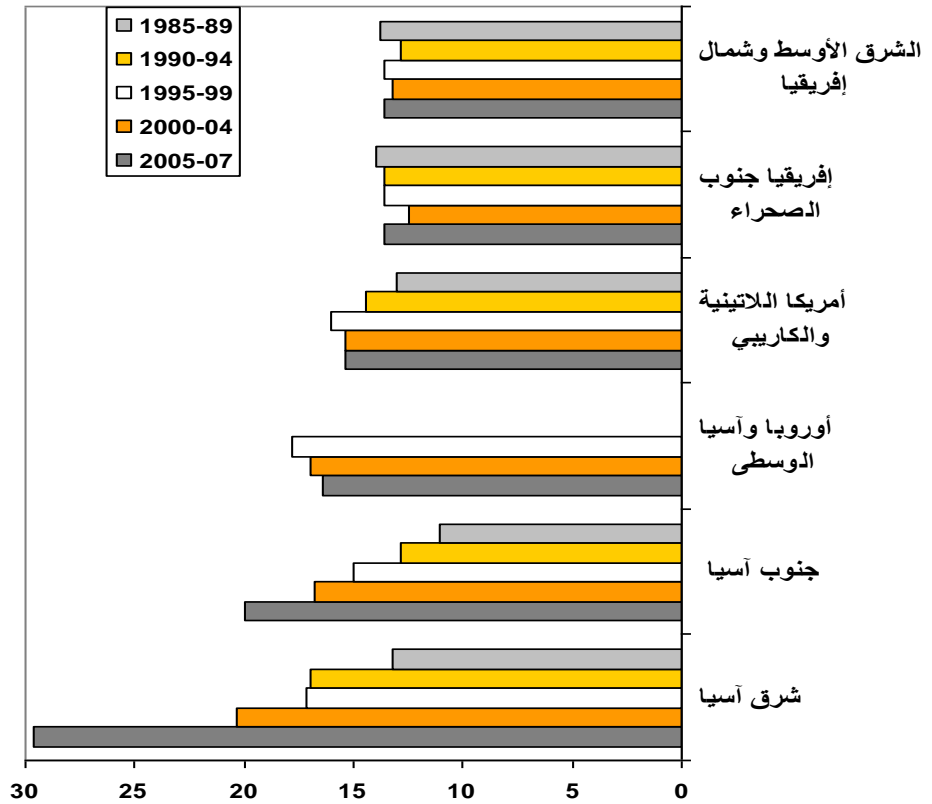
يركز التقرير بدلا عن ذلك على ثلاثة من مجالات صنع السياسات والتي تعد الأكثر أهمية في تشكيل سلوك

المستثمرين:

شكل 1

معدلات الاستثمار الخاصة الراكدة

(كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي)

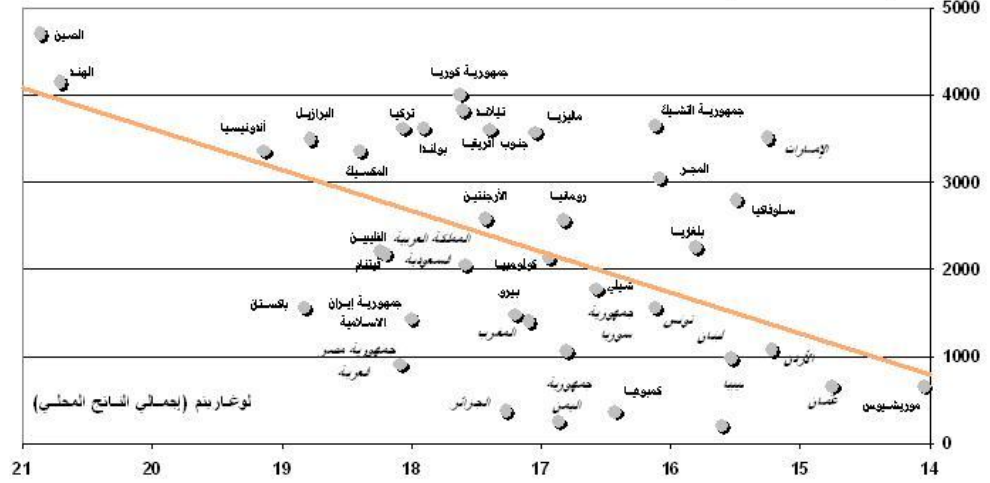


المصدر: مؤشرات التنمية في العالم، الحسابات الوطنية، صندوق النقد الدولي

شكل 2

تنوع أقل في الصادرات

(عدد المنتجات المصدرة)



المصدر: مؤشرات التنمية في العالم، وقاعدة بيانات COMRADE

- أولاً، القواعد الرسمية والنظم والسياسات التي تصدرها الحكومات في كافة مجالات بيئة الأعمال. وهي تغطي من سياسات الاقتصاد الكلي والتجارة حتى سياسات الاقتصاد الجزئي المنظمة لرأس المال والأراضي والعمل والبنية الأساسية وأسواق المنتجات. وينصب التركيز هنا على القواعد كما هي مكتوبة وعلى كيفية تصميم السياسات على الورق - بمعنى "هل تتمثل المشكلة في الإصلاحات الغائبة؟"
- يلي ذلك الأسلوب الفعلي المتبع في تطبيق القواعد والنظم والسياسات. سواء كانت الحكومة أو هيئات الدولة هي المسؤولة عن التعامل مباشرة مع الشركات، أو تفعل ذلك المؤسسات المعنية بتنظيم للأسواق وتطبيق حقوق الملكية، فإن كل مجال من مجالات بيئة الأعمال يتلقى دعماً من المؤسسات العامة التي عليها تنفيذ القواعد والنظم التي يقوم بسنها صانعو السياسات. وحسب نوعية هذه المؤسسات - خاصة مستوى حصانتها ضد التأثير السياسي المتعسف - تتم هذه العمليات بشكل أو بآخر باستقامة وإنصاف وكفاءة.
- وهذه السمات الفعلية والمتوقعة في الهيئات الحكومية وهيئات الدولة هي كل ما تهتم به الشركات عند تقييم كيفية تطبيق القواعد والنظم والسياسات عليها. وبالتالي إذا ذهبنا أبعد من المؤشرات الإرشادية القياسية للإصلاحات السياسية نحن نتساءل ما إذا كانت المشكلة هي في أسلوب تطبيق القواعد والسياسات.
- وأخيراً بلورة توقعات المستثمرين عن السياسات المستقبلية وكيفية تطبيقها. تعتبر مصداقية الحكومات والإشارات التي ترسلها إلى الشركات من العناصر الهامة جداً بالنسبة للقرارات الاستثمارية التي يتخذها رجال الأعمال.
- الشركات تهتم بالقواعد والسياسات المعمول بها حالياً وبكيفية تطبيقها، ولكن توقع كيف يمكن لهذه القواعد والسياسات أن تتطور في المستقبل مهم كذلك في تقدير المخاطر المتوقعة والعوائد على الاستثمارات.

وفي هذا الشأن ينصب تركيز التقرير على دور عوامل السياسة الاقتصادية - أي الطلب على القيام بالإصلاحات وتطبيقها كما تحددها سمات المؤسسات المسؤولة عن اتخاذ القرار - في التأثير على التوقعات وإضعاف مصداقية السياسات الحكومية في نظر المستثمرين في المنطقة.

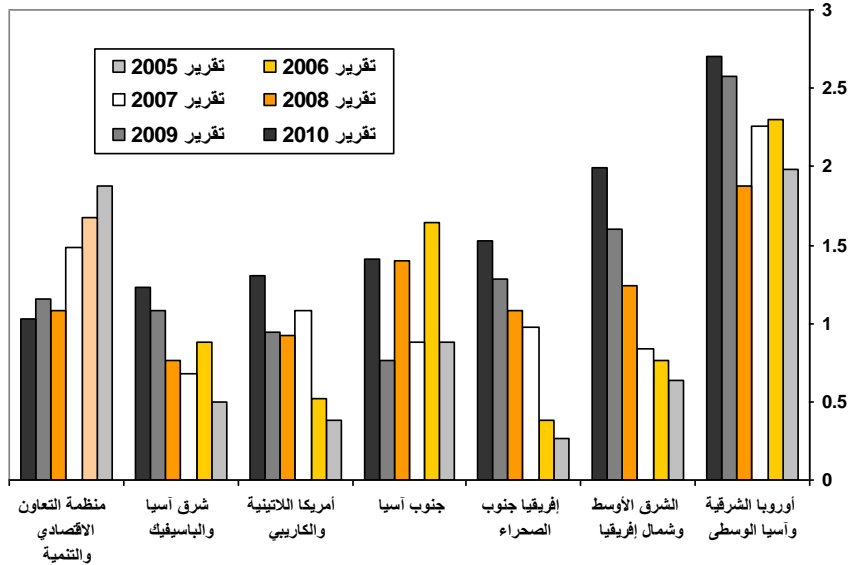
هل الأمر يتعلق بالإصلاحات الغائبة؟

ليس هذا فقط. تظل هناك فجوات في السياسات، ولكن استجابة القطاع الخاص للإصلاحات كانت ضعيفة.

تسارعت الإصلاحات حتى في ظل وجود فجوات سياسية كبيرة بمجالات معينة في بعض الدول. تمكنت معظم الحكومات من تحسين بيئة الأعمال من خلال تبسيط النظم المعمول بها فيها وفتح القطاع المالي وتخفيف القيود على التجارة والاستثمار. وتشير جميع المؤشرات الدولية الخاصة ببيئة الأعمال بدون استثناء إلى وجود تحسن. فعلى سبيل المثال، بالنسبة لمجال نظم الأعمال التي يتولى قياسها تقرير القيام بالأعمال نجد أن متوسط عدد عمليات الإصلاحات التي قامت بها بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في زيادة مستمرة على مدى الأعوام القليلة الأخيرة (شكل 3). حتى وإن لم تمس الإصلاحات التي عمل على قياسها تقرير القيام بالأعمال كافة مجالات مناخ الاستثمار فإنها مازالت تعتبر تمثيلاً جيداً لاتجاهات الإصلاح. ونفس الاتجاه الإيجابي تحقق في مجالات إدارة الاقتصاد الكلي والتجارة وانفتاح الاستثمار.

شكل 3:

زاد عدد الإصلاحات المنظمة مؤخراً في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
متوسط عدد الإصلاحات المنظمة لكل بلد حسب القياس الوارد في تقرير القيام بالأعمال



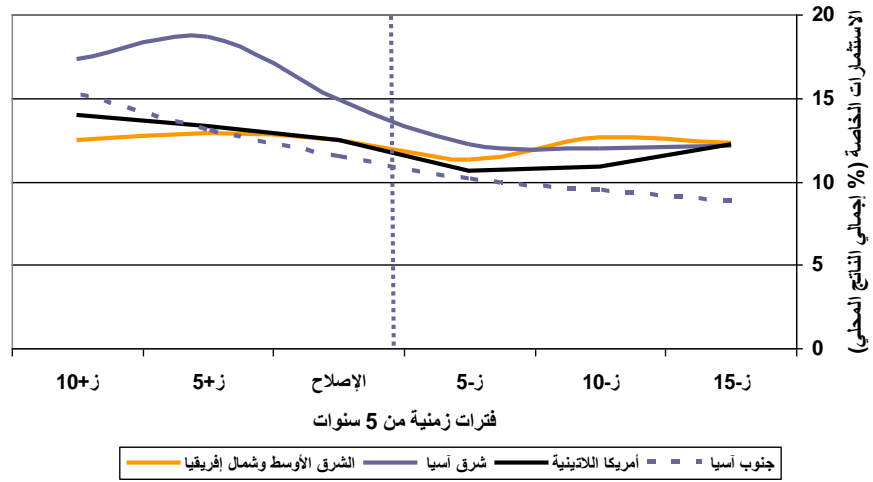
المصدر: قاعدة بيانات إصلاح القيام بالأعمال. www.doingbusiness.org

استجاب القطاع الخاص للإصلاحات ونما. ارتفعت معدلات الاستثمارات الخاصة بمعدل 2% في المتوسط.

وارتفع مستوى الاستجابة في الدول فقيرة الموارد التي كانت الأكثر طموحاً وثباتاً على مسار الإصلاح مثل الأردن والمغرب وتونس ومؤخراً مصر. كما كان فد زاد حجم الاستثمارات الأجنبية بدرجة هامة قبل الانكماش الحالي على الرغم من تركيز غالبية الاستثمارات في مجالات الطاقة والبنية الأساسية والعقارات، وبدرجة أقل في مشروعات التكنولوجيا المكلفة. دليل آخر يعكس هذه الديناميكية هو زيادة معدلات دخول عناصر جديدة إلى مجال الأعمال لتتعدى بقليل غيرها من المناطق النامية في الأعوام الأخيرة، والتي كانت منخفضة لفترات طويلة في الماضي.

شكل 4

فترات الإصلاح واستجابة القطاع الخاص



المصدر: معدلات القطاع الخاص هي من مؤشرات التنمية الدولية، الحسابات الوطنية، وصندوق النقد الدولي وتم حساب متوسطها لفترة خمسة أعوام. فترات الإصلاحات تبنى على مؤشر الحرية الاقتصادية من معهد فريزر (www.freetheworld.com)، وفترة الإصلاح تعرف كمدة خمسة أعوام كان هذا المؤشر من صفر إلى عشرة يتحسن بانتظام ولو بمقدار وحدة واحدة.

إلا أن الاستجابة كانت أقل بكثير عن عمليات الإصلاح المماثلة في الدول ذات معدلات النمو المرتفعة. كانت

معدلات الاستثمارات الخاصة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في المتوسط أقل استجابة لعمليات الإصلاح عنها في مناطق أخرى (شكل 4). هذا وقد ارتفعت معدلات الاستثمارات الخاصة في الفترة بين 1990 و 2007 ارتفاعاً قليلاً في بعض بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في حين انخفضت في البعض الآخر؛ على النقيض من دول أخرى مثل الصين وماليزيا وبولندا وتاييلاند وتركيا. هل يرجع هذا إلى أن عمليات الإصلاح التي قامت بها هذه الدول أكثر كانت عن مثيلتها في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا؟ الإجابة لا.

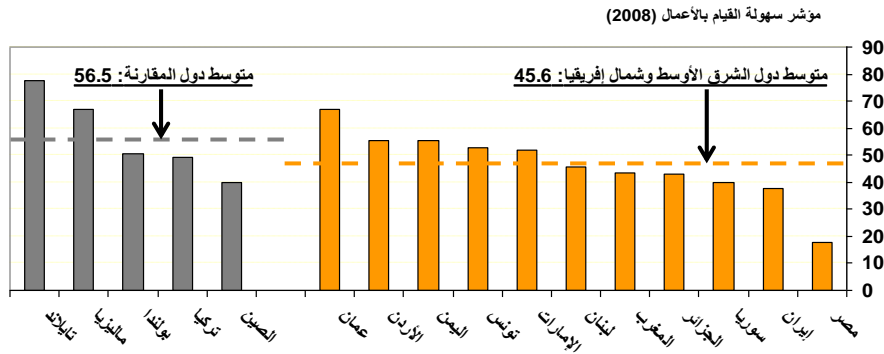
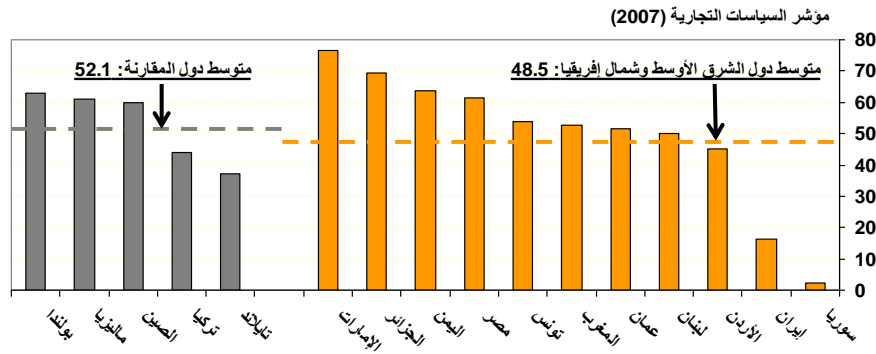
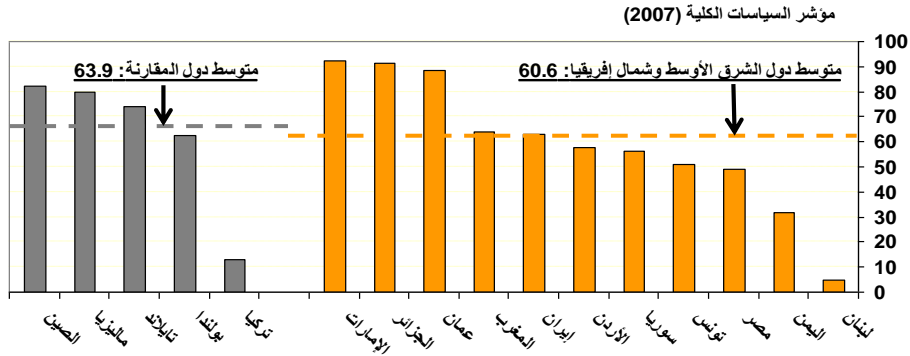
لا يبدو أن السبب في الاستجابة الفاترة هو عدم كفاية عمليات الإصلاح في المنطقة. إن المؤشرات المعتادة

للإصلاحات الموجهة نحو اقتصاد السوق ليست في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أسوأ مما في الدول ذات معدلات

النمو المرتفعة (شكل 5). بل إن الفروق صغيرة جداً بحيث لا تسمح لتفسير السبب في اختلاف الأداء. فمع بعض الاستثناءات القليلة ونتيجة لنقص الإصلاحات في بعض الدول الغنية بالنفط تحتل المنطقة مرتبة "متوسطة" على مستوى العالم، مثلها في ذلك مثل الصين وماليزيا وبولندا وتاييلاند وتركيا.

شكل 5

تبدو بيئة الأعمال في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا "متوسطة" بصفة عامة كما في الكثير من الاقتصادات سريعة النمو



المصدر: قاعدة بيانات القيام بالأعمال وصندوق النقد الدولي ومنظمة التجارة العالمية ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية ومؤشرات التنمية في العالم وحسابات المؤلف

هل الأمر يتعلق بأسلوب تطبيق القواعد؟

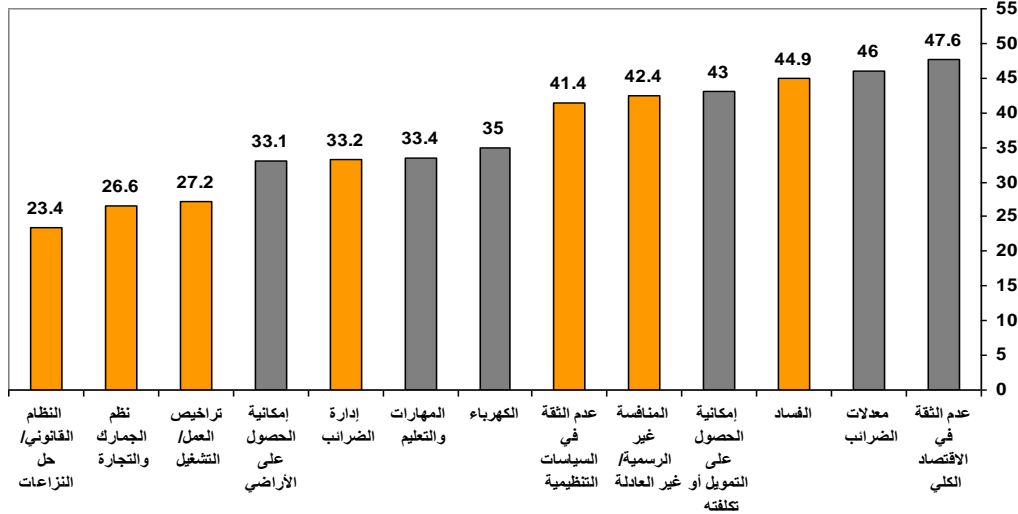
نعم؛ لا تتساوي بيئة الأعمال للجميع: تكثر الانتقائية والتعسف وعدم المساواة في المعاملة بين المستثمرين.

الشك في السياسات والانتقائية في تنفيذ القواعد يعوقان نشاط الاستثمار. يشير المستثمرون في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا - خاصة مالكي المشروعات الصغيرة والمتوسطة - باستمرار إلى الشك في السياسات وعدم المساواة في السوق بحيث تمنح أفضليات إلى بعض الشركات ذات العلاقات على حساب الشركات والمنافسين الجدد في السوق. كما يحظى الفساد والممارسات المضادة للمنافسة والشك في السياسات المنظمة بأهمية قصوى لدى مديري الأعمال (شكل 6). وفي الكثير من الدول تشير مجتمعات الأعمال أيضاً إلى الفجوات الإصلاحية في البيئة المنظمة وفي إمكانية الحصول على التمويل والحصول على الأراضي. أن جزءاً كبيراً من المشكلة فيما يبدو ليس في السياسات كما هي مكتوبة على الورق ولكن يرجع إلى تطبيق السياسات الذي يتسم بعدم المساواة والانتقائية والمحاباة. وأشارت الشركات المشاركة في الدراسة تكراراً لتطبيق القوانين واللوائح بكونه غير ثابت ولا يمكن التنبؤ به.

شكل 6

الشك في السياسات وعدم المساواة في تطبيق القواعد هما أهم المعوقات التي تواجه الأعمال

المعوقات الرئيسية أمام شركات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
(المتوسط البسيط من شركات أي دولة التي تصنف معوق ما يكونه "كبير أو خطير")



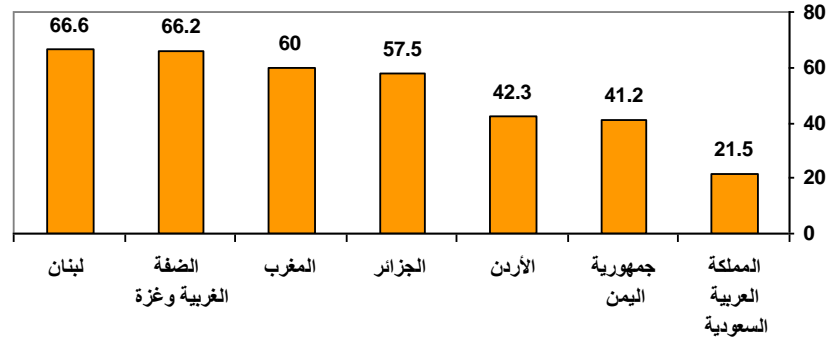
ملحوظة: العوائق المتعلقة بالشك في السياسات وتطبيقها معلمة بالرمادي

المصدر: مسح البنك الدولي عن اقتصاديات في الجزائر ومصر وإيران والأردن ولبنان والمغرب وعمان والسعودية وسوريا والصفة الغربية وغزة واليمن على مدى عدة سنوات

شكل 7

وجهات النظر حول اتساق القواعد والنظم والقدرة على توقعها حسب ما هو مطبق في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

تفسيرات النظم متسقة ومتوقعة
(% من المجيبين غير الموافقين)

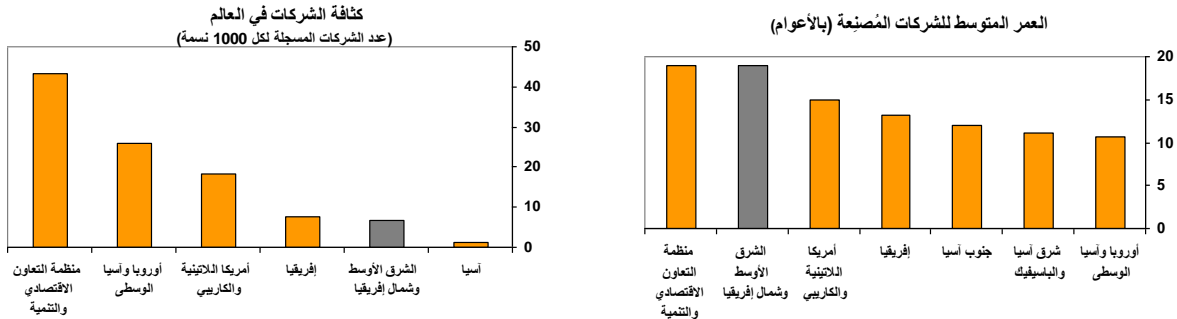


المصدر: مسح مناخ الاستثمار (2005 - 2007)

من بين أعراض أخرى لبيئة الأعمال التي لا تساوي بين الجميع نجد ما يلي: شركات قديمة وشركات الأعمال ذات كثافة أقل وحجم منافسة قليل يشير لدور هام لأصحاب النفوذ. الشركات العاملة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أقدم بكثير عن مثيلاتها في مناطق أخرى من العالم، حيث يصل الفرق إلى 10 سنوات عنها في أوروبا الشرقية (شكل 8). كما أن مديري الأعمال أكبر سناً من نظرائهم في مناطق أخرى. كما تواجه الشركات ذات النفوذ منافسة أقل. وباستثناء جنوب آسيا يقل عدد الشركات المسجلة لكل نسمة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (شكل 8). كل هذه النقاط تعتبر أعراض لبيئة الأعمال التمييزية التي تحول دون دخول وخروج الشركات.

شكل 8

التأثير المستمر لصفوة الأعمال وانعدام الديناميكية والمنافسة في القطاع الخاص
شركات أقدم عدد أقل من الشركات أ



أ. مع العلم بأنه على الرغم من ديناميكية معدلات النمو المبهرة مازالت كثافة الشركات منخفضة في آسيا بالتحديد. ويرجع هذا لارتفاع تعداد السكان (الريفيين) في كل من الهند والصين بالإضافة إلى أن كثافة الشركات تحصر فقط عدد الشركات المسجلة رسمياً لكل نسمة. المصدر: الدراسات المسحية للبنك الدولي عن المشروعات حول الشركات المصنعة في الجزائر ومصر والأردن ولبنان والمغرب وعمان والسعودية وسوريا والضفة الغربية و غزة واليمن (عن عدة أعوام) وقاعدة بيانات البنك الدولي عن الأعمال.

على الرغم من أن إصلاح السياسات في العديد من المجالات والدول ضروري فإن مزيج القواعد المنقوصة مع ما يصاحبها من تطبيق وإنفاذ يتسم بعدم المساواة والانتقائية هو ما يعوق تطور القطاع الخاص في المنطقة. فالمشكلة المشتركة تتلخص في دور الدولة ومؤسساتها في مجالات شتى من مناخ الأعمال. فالتقرير يتجاوز القوانين والأطر التنظيمية القائمة ليسبر أغوار دور الدولة في أسواق الائتمان والأراضي - فإمكانية الحصول عليهما مشكلة في أغلب دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وهو يغطي كذلك مجال السياسة الصناعية الذي اجتذب الاهتمام من جديد في الفترة الأخيرة. وهو يوضح في كل مجال الهوة الكبرى التي تفصل السياسات الموضوعية وسلوكيات المؤسسات المنوط بها تنفيذها. ويتجلى ذلك في أفضل صورته في هذه الموضوعات الثلاث، إلا أن هذه الفرضية تمتد إلى مجالات أخرى من بيئة الأعمال التي يمكن للانتقائية والمحاباة فيها أن تضعف المؤسسات العامة التي تنفذ سياسات القطاع الخاص وتهز مصداقية التزام الحكومة بالإصلاح. ويسيء هذان الأمران إلى توقعات المستثمرين ويقيدان الاستثمار والتنافس والابتكار.

يتمثل التحدي الذي يواجه الحكومات في تنفيذ سياسات ترسل إشارات واضحة إلى المستثمرين وتعزز مصداقيتها لأنها تعمل من أجل توفير نفس الفرص لكافة المستثمرين. ويعتمد تعزيز النمو واستدامته في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على مدى قدرة صانعي السياسات في المنطقة على إقناع المستثمرين الحاليين والمرتبطين بأنهم مستعدون للحد من وسائل تطبيق السياسات التي تتسم بعدم المساواة والانتقائية. وعندئذ فقط يكون لإصلاحات السياسة الأثر المتوقع على الاستثمار الخاص والنمو. إلا أن تغيير توقعات المستثمرين عن طريق معالجة أصل عملية التربح والامتيازات صعب حيث يقتضي ذلك تغيير توازن الاقتصاد السياسي لدى كل دولة.

ما هو السبب وراء صعوبة تحسين بيئة الأعمال في المنطقة؟

يقتضي ذلك مواجهة عوامل الاقتصاد السياسي التي تقوض تأييد الإصلاحات وكذا القدرة على ملاحقتها.

تتصل مواطن الضعف في بيئة الأعمال في جانب منها بمدى الانتقائية في تخصيص العوائد للقطاع الخاص؛ الأمر الذي يدعو إلى إجراء إصلاحات من شأنها تغيير العلاقات بين صانعي السياسة وبين المستفيدين من الامتيازات. إن المصداقية مع المستثمرين والموظفين العموميين والقاعدة الجماهيرية الأكبر لن تتحقق إلا إذا التزم القادة السياسيون بتفكيك قنوات التربح التي تضعف الوظائف الرقابية والإدارية للدولة في كثير من مجالات بيئة الأعمال. ويتباين التربح من بلد إلى آخر؛ حيث إنه أكثر انتشاراً في الدول الغنية بالنفط وذات العمالة الوفيرة حيث يكون التربح أكبر ويكون من الأسهل احتواء الضغط من أجل الإصلاح، إلا أنها يظل منتشراً في الدول الفقيرة في الموارد. ولقد هيأت بعض الدول الأعضاء الأصغر في مجلس التعاون الخليجي بيئة صديقة للأعمال - حيث تقود دبي المسيرة وعمان والمملكة العربية السعودية سيلحقان بها. إلا أن الاقتصاد السياسي في هذه الدول - حيث غالباً ما يكون قادة الحكومة هم قادة الأعمال - لا يوفر نموذجاً قابلاً للمحاكاة من قبل الدول الأخرى الأكبر في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا حيث الاقتصاد السياسي أكثر تعقيداً.

إن الاقتصاد السياسي السائد في معظم أنحاء المنطقة يقيد رغبة صانعي السياسة وقدرتهم على الإصلاح. فأولاً الطلب على الإصلاح يعد ضعيفاً. ففي الدول الانتقالية حيث أصبح القطاع الخاص أكثر تنوعاً وأعلى صوتاً (كما هو الحال

في شرق أوروبا) تزايد الضغط على صانعي السياسة لتوسيع رقعة الإصلاح. إلا أن الأمر لم يكن بنفس القدر في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا حيث المسيطرين والمستفيدين من الوضع القائم أعلى صوتاً وأكثر تنظيماً في حماية عوائدهم. علاوةً على ذلك، فما يعوق إجراء الإصلاحات ذات الجودة هو مؤسسات صنع السياسة التي تفتقر إلى مصداقية الالتزام. المنطقة تفتقر إلى المؤسسات التي من شأنها الحد من استخدام الانتقائية والتعسف من قبل المسؤولين في المناصب العامة.

ضعف الطلب على الإصلاح: القطاع الخاص الذي لم يصبح بعد عاملاً من عوامل التغيير

لم يكن القطاع الخاص في معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا صاحب صوت عالٍ وموحد في المطالبة بالإصلاح. فالجزء الذي يوصف بأنه "يتحايل من أجل التهرب غير المشروع" من القطاع الخاص كان أكثر صراحةً في ترويجه للحماية والإبقاء على الوضع الراهن. فالدعوة إلى الإصلاح لم تلق بعد قدرًا مؤثرًا من التأييد من جمعيات الأعمال التي تنتم بصفة عامة بالضعف أو عدم التمثيل أو عدم الاستقلال. ويختلف الأمر من دولة إلى أخرى، فإن أكثر أمثلة هذه الجمعيات بروزًا هو الذي تتحكم فيها الحكومات أو الذي تسيطر عليها الشركات الكبيرة والقديمة التي تفضل الوضع الراهن أو التدخلات المنتقاة والحماية التي تكون في صالحها. أما بالنسبة للقطاع الخاص "الجديد" المكون من الداخلين الجدد والشركات الأصغر فإنه لم ينظم نفسه بعد بما يمكنه من الدعوة إلى التغيير بشكل أفضل. وفي كثير من الدول تمنع هذه الأطراف من القيام بذلك لأن المنظمات المستقلة إما لا يسمح لها بذلك (كما في حالة خمسة بلدان على الأقل) أو أنها تمنع بشكل فاعل من التعبير بحرية عن انتقاداتها لسياسات الحكومة. ولقد أبرزت دراسة مسحية عن أهم منظمات الأعمال في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في 2007 أن أولويات الدعوة إلى السياسات فيها تنتم بأنها ضيقة وغالبًا تتعلق محددة قطاعياً مقارنة بأولويات السياسات الهادفة إلى النمو التي تركز عليها أغلبية الشركات. نظراً للنشاط المحدود للمنظمات المدنية وغياب الصحافة الحرة في أجزاء عديدة من المنطقة فلا يوجد اتزان مع منظمات الأعمال الرسمية في حوار السياسات (أيما وجد).

إن تمكين المستثمرين الجدد من الدخول والسماح للمزيد من الأصوات من القطاع الخاص بالتعبير عن إرادتها سوف يحول الميزان بشكل تدريجي من القطاع الخاص المسيطر والذي غالباً ما يسعى للتربح غير المشروع إلى القطاع الخاص التنموي ذي الاتجاهات التنافسية. إن القطاع الخاص في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا قد أصبح بالفعل أكثر تنوعاً. وقد نشأت جمعيات أعمال جديدة - بعضها يمثل أصحاب المشروعات الجدد كما هو الحال في الجزائر أو سوريا، والبعض الآخر من قطاعات أو مناطق معينة كما هو الحال في الجزائر والأردن والمغرب، والبعض يمثل فئات مختلفة من الشركات مثل الشركات الصغيرة والمتوسطة أو المصدرين كما هو الحال في مصر. فحتى القيادات المسيطرة على جمعيات الأعمال الكبرى يواجهون تحدياً متزايداً من أصحاب أعمال أصغر سناً وأكثر توجهاً للنمو كما حدث أخيراً في الجزائر. وهذه الأصوات الجديدة غالباً ما تكون أعلى صوتاً في طلب الإصلاحات المؤيدة للنمو. وإذا ما استمرت الجهود من أجل تخفيف معوقات الدخول إلى السوق فإن هذه الدوائر الخاصة ستصبح أكثر تنوعاً، ومن ثم يزيد الضغط من أجل الإصلاح. فحتى جهود الإصلاح الجزئي من شأنها أن تطلق عملية ديناميكية مستدامة ذاتياً. فدخول المزيد من اللاعبين الجدد يعزز التأييد لإصلاح أبعده، مما يؤدي بدوره إلى المزيد من الداخلين الجدد، الأمر الذي من شأنه في النهاية أن يغير

اتزان الاقتصاد السياسي. بيد أن هذا يتطلب شراكة جديدة بين صانعي السياسات ودوائرهم الخاصة - شراكة تحمي من الاستيلاء وتتسم بالشفافية وتسمح بسماع كافة الأصوات.

ضعف "العرض" في الإصلاح: مؤسسات صنع السياسات تفتقر إلى المصداقية

لقد كان عزل المؤسسات الرئيسية عن اتخاذ إجراءات انتقائية وعن الاستيلاء أمرا مهما وجوهريا بالنسبة للنجاح الذي حققته استراتيجيات النمو في شرق آسيا. إن الفروق في الدور المنوط بالمؤسسات الرئيسية والقواعد التي يبنّي عليها وظائف تلك المؤسسات تبين كيف يبدو أن الدول المتماثلة - من حيث التقدم في مجالات الإصلاح الاقتصادي والسياسي - تتمتع بمستويات جد متباينة من المصداقية والثقة في أعين المستثمرين. في الديمقراطيات الراسخة فإن نظام الضوابط والموازن - وعلى وجه الخصوص الانتخابات الدورية والفصل بين السلطات - يضمن حتى وإن كان بشكل غير كامل ألا يتمكن القادة السياسيون من استغلال مؤسسات الدولة بصفة منتظمة وكما يحلو لهم من أجل تحقيق فوائد لمجموعة من المصالح الخاصة. أما في الديمقراطيات الأقل نضجا أو نظم الحكم الأوتوقراطية فمن الممكن تطبيق وسائل أخرى من أجل الحماية ضد الاستيلاء. ويتمثل الهدف منها في ضمان أن عملية صنع السياسات وكذا المصالح الحكومية الرئيسية لديها قواعد وسمات متأصلة فيها تحميها من النفوذ التعسفي والانتقائي من قبل السياسيين. على سبيل المثال، في بعض الدول الأكثر نجاحا اقتصاديا في شرق آسيا سمحت القيادة السياسية بظهور حزب حاكم مؤسسي أو إدارة عامة تقوم على أساس الجدارة. ولقد نقلت كل من الصين وكوريا وسنغافورة السلطة إلى المؤسسات، من خلال تدفقات معلوماتية كبيرة ونظام حوافز يكافئ السلوك الذي يشجع النمو. ولم يحقق الاستثمار الخاص في الصين هذا التألق إلا بعد أن قامت المؤسسات صاحبة القرار بإصلاحات مؤسسية داخلية كبرى مما زاد من إمكانية توقع المسارات الوظيفية للمسؤولين - والتي كانت تكافئ على السلوك الداعم للنمو - والتي نقلت السلطة من القادة المركزيين إلى المستويات الأدنى من البيروقراطية. على نفس المنوال نقل الحاكم المركزي القوي لسنغافورة سلطة كبيرة خاصة بصنع القرار الاقتصادي إلى الخدمة العامة المهنية العاملة على أساس الجدارة.

وعلى العكس من ذلك، فإنه في الكثير من الدول الأقل نجاحا تخضع المؤسسات المعنية بصنع القرار

والجهات الحكومية التي تراقب الأسواق وتتعامل مع الشركات للتدخل التعسفي من القادة السياسيين والمسؤولين العموميين لتأمين سلطاتهم والتربح. على سبيل المثال، ففي عدد آخر من دول شرق آسيا ذات المؤسسات المحدودة الديمقراطية اعتمدت القيادات السياسية بشكل أكبر على الاستراتيجيات السياسية المتأصلة في الفوائد الانتقائية، والمصحوبة بقرارات السياسات التي تسيطر عليها عمليات التخصيص الانتقائية والشخصية للأصول العامة من أجل المحافظة على الولاء. وفي المجموعة الأخيرة من الدول فإن حجم مجتمع الشركات المعزول عن صنع القرار التعسفي يعتبر أصغر حجماً بالمقارنة، حيث إنه لا يضم إلا المجموعات التي تربطها علاقات بالقيادة السياسيين. ولأسباب تاريخية تجد بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا نفسها بشكل كبير في المجموعة الأخيرة.

إن ترتيبات صنع السياسات التي تنقل السلطة بصورة جوهريّة من الحكام المركزيين إلى مؤسسات عريضة تستند إلى قواعد لا نظير لها في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ولا ما زال على المنطقة أن تبتعد عن

العلاقات بين النخب السياسية والاقتصادية الضيقة والتي تفتقر إلى الشفافية ونقوض التنافس والسياسات الداعمة للنمو. وهناك مجموعة أكبر من موظفي الحكومة تحتاج أن تكون قادرة على الإيمان بأن مستقبلها الوظيفي يعتمد على نجاحها في تشجيع الاستثمار الخاص. وتعتبر أماكن صنع القرار وبتنفيذ السياسات في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا - من أحزاب وإدارات عامة - غير "مؤسسية" مقارنة بشرق آسيا على سبيل المثال. فهي غير ملتزمة بقواعد، ولا تدين بالولاء لتلك القواعد والمؤسسات، وغالبًا ما تكون عاجزة عن التصرف بمعزل عن التدخل السياسي أو مواجهته. إن تحسين فعالية سياسات القطاع الخاص تقتضي إصلاحات من شأنها تغيير الحوافز لكافة المؤسسات التي تتفاعل مع الشركات وترقب الأسواق. حينئذٍ فقط يتم تنفيذ السياسات بشكل أكثر إنصافًا وأقل تعسفية. وفي المقابل، كي تكون لهذه الإصلاحات مصداقية كافية في نظر المستثمري ستحتاج إلى تغيير في الترتيبات المؤسسية لصنع السياسات.

يغيب في كثير من الدول كل من الترابط الوثيق بين الأطراف المعنية والتعبئة حول إستراتيجية اقتصادية واضحة وطويلة الأجل - مما يعكس بشكل جزئي الافتقار إلى التزام إجماعي بهدف النمو. حيث وضعت بضع البلدان في المنطقة إستراتيجية نمو اقتصادي واضحة وطويلة الأجل. فغالبًا ما يكون لدى الوزارات القطاعية خططاً إستراتيجية، بيد أنه قلما تشكل تلك الاستراتيجيات جزءًا من نهج شامل وثابت. وغالبًا ما يكون التنسيق والترابط فيما بين الوزارات ضعيفاً - مما يعكس بصفة عامة الانقسام بين النخب السياسية. وتعتبر البعض بمثابة استثناء عما سبق، إلا أن تعبئة كل الأطراف حول هدف اقتصادي مشترك طويل الأجل نادرة في المنطقة - وهي من السمات القوية التي تميز النجاحات في مجال النمو بشرق آسيا.

ما المطلوب عمله بشكل مختلف؟ من أين تبدأ كل دولة؟ بناء المصداقية والدعم بالقضاء على التبرج وتدعيم المنافسة وإصلاح المؤسسات وتعزيز صنع السياسات الأشمل.

يجب أن يشعر المستثمرون بالثقة في أن الأوضاع تتغير بحق بشكل مستدام. قد تتسم بعض استراتيجيات الإصلاح بكونها جذابة إلا أنها أقل فائدة من حيث المصداقية. إذا كان المستثمرون يخشون أن تنفذ إصلاحات السياسات بشكل غير عادل وتعسفي فإنه يجب أن تصاحبها إصلاحات إدارية من أجل التأكيد على شفافية ومساءلة المؤسسات التي تنفذ تلك السياسات. فتلك الإصلاحات هي السبيل الوحيد لبناء الثقة لدى المستثمرين في مواصلة تنفيذ السياسات بإنصاف.

إن مزيج السياسات التي تحمل القدر الأكبر من المصداقية في نظر المستثمرين يختلف في كل دولة. نقطة البداية التي تدل على أن "التغيير حقيقي" تكون معروفة في المعتاد للأطراف المعنية المحلية. ويجب أن يتم تكييف أولويات الإصلاح وإيقاع تنفيذها بما يتناسب والظروف المحلية، بيد أن المستثمرين المحليين وصناع السياسات والمجتمع المدني والجمهور عادةً ما يكون لديهم معرفة مشتركة عما يشير إلى تغيير جوهري.

وتدليلاً منها على التزامها بالنمو على الحكومات أن تركز على ثلاثة أشياء: القضاء على مصادر التبرج غير المشروع ومعوقات المنافسة، وإصلاح المؤسسات بما يحد من التعسف، وتوسيع نطاق عملية صنع السياسات والتقويم.

وفي حال غياب ذلك التغيير الجوهرى فى طريقة صياغة سياسات القطاع الخاص وتطبيقها ستظل توقعات المستثمر حول التزام الحكومات بالإصلاح ضعيفة. فاستجابات الاستثمار سيتم تحييدها بسبب ضعف مصداقية الحكومة والافتقار إلى التقدم المؤسسى الذى يشدد على أهمية إصلاح السياسات. وعليه فإن تأثير أى إصلاح سيقبل إذا لم يؤمن المستثمرون فى أن التغيير حقيقى وعميق ووضع لىبقى.

بالتحديد: خارطة طريق لاستراتيجيات نمو موثوق فيها يقودها القطاع الخاص فى منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

أولاً وقبل كل شيء: الحد من القنوات التقليدية الكبرى للربح مع تعزيز المنافسة.

تستطيع الحكومات من خلال بيئة رقابية ملائمة أن تشجع على الدخول فى كافة قطاعات الاقتصاد وذلك عن طريق إزالة المعوقات الرسمية وغير الرسمية التى تمنع المنافسة. فهذا شرطاً مسبقاً للحد من الربح غير المشروع وتعزيز ظهور قطاع خاص أكثر تنوعاً يضغط بدوره على الحكومة من أجل إصلاح داعم للنمو. وينطبق ذلك على وجه الخصوص على الدول الغنية بالنفط خارج نطاق مجلس التعاون الخليجى والتى تملك وسائل الميزانية اللازمة لتأجيل هذه الإصلاحات المعيارية وحماية الصناعات (فى القطاع العام أو الخاص) التى لا تحقق نجاحاً. ومن بين أولوياتها أن تلحق ببقية المصلحين الأكثر تقدماً فى المنطقة. وإلا فإن سبل الإصلاح أو التدخلات الأخرى الأقل درجة لن تحدث إلا أثراً ضئيلاً على توقعات المستثمر.

بالتحديد بناءً على وضع كل دولة فإن أجندة الإصلاح المذكورة تنطوي على التدابير التالية

زيادة الانفتاح على المنافسة ولاسيما المنافسة الأجنبية من خلال التجارة والاستثمار. ومن بين الأمثلة: (1) فتح قطاعات محمية مثل التجزئة والعقارات التى نكتنفها معوقات تعترض المستثمرين الأجانب فى الكثير من دول الخليج ومصر وسوريا وتونس؛ (2) والحد من النطاق الجمركى والحوالز غير الجمركية؛ (3) ورفع الحماية عن الشركات المملوكة للدولة عن طريق وضع قيود قوية على الموازنة وفتحها للمنافسة الحرة؛ (4) القضاء على التحيز ضد التصدير، مثل شروط التسليم الواضحة على الصادرات التى لا تزال معمولاً بها فى بضعة دول (مثل الجزائر حيث يجب تسليم 50% من عوائد التصدير). مثل هذه التدابير من شأنها أن تعزز المزيد من الانفتاح والتنافس وأن تفكك الكثير من معازل الربح.

إزالة المعوقات الرسمية وغير الرسمية التى تعرقل دخول شركات جديدة وذلك عن طريق إزالة شروط الدخول التى تعطي المسؤولين العموميين الحق فى استبعاد بعض المستثمرين بناءً على تقديرهم (ومحابة آخرين) – مثل موافقات الوزارة القطاعية المعمول بها فى الكثير من الأنشطة فى كل من الجزائر ومصر وسوريا وتونس. ومن بين المعوقات الأخرى اشتراط حد أدنى مرتفع لرأس المال وقيود على الملكية الأجنبية فى بعض القطاعات، وهو الإجراء المعمول به فى الجزائر وجمهورية إيران الإسلامية وليبيا وسوريا وتونس وبعض الدول الأعضاء فى مجلس التعاون الخليجى. مبادرات السياسات الهامة لتطوير الأعمال الصغيرة يجب أن تركز على تيسير الدخول إلى السوق والتسجيل الرسمى وذلك لزيادة

التنافسية. وبعيداً عن المقترضات الرسمية اللازمة لإنشاء الأعمال يجب أن يتم التركيز على المعوقات الأخرى التي تعرقل الدخول إلى السوق والتي تنشأ عن ارتفاع تكاليف التشغيل وصعوبة الوصول إلى أسواق المدخلات والأسواق الوسيطة، وكذا صعوبة التخارج من الشركات.

تحسين حوكمة القطاع البنكي، وذلك عن طريق زيادة إمكانية الدخول والتنافس بين كافة البنوك - العامة

والخاصة. ويجب على الدول التي لا تزال السيطرة فيها للبنوك المملوكة للدولة أن تدخل في صفقات خصخصة تتسم بالانفتاح والشفافية. يجب على كل من الجزائر وجمهورية إيران الإسلامية وليبيا وسوريا أن تستثمر الكثير من رأس المال السياسي في إتمام صفقات الخصخصة التي من شأنها أن تحد من سيطرة البنوك العامة. وتعد المنافسة المفتوحة والشفافية جوهرية في تلك العملية. حيث إنها تزيد من قيمة الصفقات ومن جودة المستثمر، بيد أن العامل الأكثر أهمية في هذا الصدد هو أن هذه الصفقات تدل على إحداث تغيير في طريقة تسيير الأعمال مع الحكومة. وفيما وراء الخصخصة، يجب على كافة الدول أن تزيد من التنافس البنكي وأن تسد المنافذ على سوء استخدام السلطة وذلك مثلاً عن طريق وضع حدٍّ للاثمان الذي يحق للمقترضين الأفراد الحصول عليه من البنوك العامة، ومن خلال إعلان البنك العام عن محافظه وكافة القروض التي تواجه صعوبات، وبإزالة القيود على فتح الأفرع وتحسين الإشراف المستقل لكافة البنوك.

القضاء على تضارب المصالح بين السياسيين ورجال الأعمال - أو جعلها تتسم بالشفافية. تعد هذه أجندة صعبة،

إلا أن الخطوات الأولى يجب أن يضطلع بها القادة السياسيون الإصلاحيون لإرسال إشارات قوية بأن الأمور تتغير فعلاً في هذا المجال. فبصفة خاصة في الدول التي حققت تقدماً كبيراً على طريق الإصلاح في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا - وحيث هذا التضارب في المصالح لا يزال يعيق المنافسة في قطاعات مهمة - يجب أن يتخذ السياسيون خطوات جريئة من أجل تصفية حصصهم الحالية في المشروعات الكبرى (والتي غالباً ما تكون في قطاعات محمية) والإعلان عن أصولهم حيث يمثل ذلك تغييراً للوضع القائم. وثمة بديلاً أقل يتمثل في زيادة الشفافية حول هذه المشروعات والإعلان عنها. إن وجود القادة السياسيين وعائلاتهم في الأسواق الخاصة يضر بالمنافسة ويحدث تضارباً خطيراً في المصالح. كما أنه يقوض إيمان المستثمرين الآخرين بعدالة قواعد اللعبة - بغض النظر عن مدى الإصلاحات التي تشجع على الانفتاح.

ثانياً: تثبيت عناصر من إصلاح القطاع العام في كل مؤسسة تنفذ سياسات القطاع الخاص.

يجب على حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن تركز على إدخال سمات جيدة لإصلاح القطاع العام في المؤسسات التي تتعامل مع القطاع الخاص. ويتمثل الهدف في غرس ثقافة توفير الخدمة العامة العادلة والفاعلة للأعمال، في منأى عن التقديرات الجزافية والتدخل. ويقتضي هذا بناء مؤسسات عامة قوية ملتزمة بالقواعد ولها صلاحية كبيرة لاتخاذ القرار المتعلق بالنتائج الاقتصادية. كما يحتاج إلى زيادة شفافية ومساءلة المؤسسات العامة التي تتعامل مع القطاع الخاص وتنظم الأسواق.

يمكن أن تبدأ أجندة إصلاح القطاع العام المذكورة الواسعة بمؤسسة واحدة في كل مرة، مع التركيز على تلك المؤسسات التي تصل فيها الانتقائية والتسفية إلى أقصاها. في بعض بلدان المنطقة يمكن أن تكون هذه المؤسسات هي

مصلحة الضرائب أو الجمارك أو مصلحة الأراضي. في حين أنه في بلدان أخرى يمكن أن تكون المصالح المعنية بإصدار التراخيص والتفتيش.

هذه الإصلاحات تستتبع التدابير التالية

وضع عملية مستمرة من الإصلاح التنظيمي والإجرائي تقلص مساحة السلوك الانتقائي (والساعي إلى التربح غير المشروع) من جانب المسؤولين في القطاع العام. يجب أن تستمر هذه العملية المؤسسة في تقييم ومراجعة الحواجز المنظمة والإدارية. ويجب أن:

- تعمل بانتظام على اختصار عدد الخطوات الإدارية والحد من تعقيدها في كل تعامل هام بين أصحاب الأعمال والمسؤولين في القطاع العام.
- تضع بشكل معن معايير للجودة (القانونية والكفاءة) للقوانين واللوائح الجديدة وكذلك نظام يتسم بالشفافية من أجل تطبيق هذه المعايير.
- تضمن أن القوانين والنظم واضحة ومتاحة للكافة، مع الحد من المساحة المتروكة للتفسير.
- تعمل بانتظام على إدخال عمليات إلكترونية مبسطة ومعاد تصميمها (الحكومة الإلكترونية) في المعاملات الإداري التي تسمح بذلك.

زيادة الشفافية وإمكانية الوصول إلى المعلومات من أجل المزيد من المساءلة في كل مؤسسة عامة تتعامل مع

- السوق. إن اتخاذ تدابير من أجل تحسين إمكانية الوصول إلى المعلومات يشكل دافعاً جاداً وهاماً من أجل زيادة الشفافية والمساءلة (وإحداث تحول جذري من الوضع الراهن). ومن الصعب الارتداد عن هذه التدابير. وحتى إن تم تنفيذها بشكل جزئي وعلى عدد محدود فقط من المؤسسات فسوف تبدأ في إحداث الأثر. فالشفافية معدية: أي أن الضغط سوف يزداد بسرعة على المؤسسات الأخرى لكي تحذو هذا الحذو. ومن التدابير ما يلي:
- تدشين مقياس مستقل ومنتظم ومعلن لأداء المصالح العامة المتعاملة مع القطاع الخاص. ومن شأن هذا المقياس غرس ثقافة المساءلة في هذه المؤسسات.
 - فتح إمكانية الوصول إلى معلومات الأعمال من مختلف قواعد البيانات المؤسسية - وإدخال مبدأ الحرية في إجراء الدراسات المسحية والأبحاث المستقلة.
 - العمل بانتظام على نشر المعلومات حول صفقات الخصخصة وصفقات الأراضي العامة والدعم ومناقصات الشراء - ولاسيما المعلومات الخاصة بالمستفيدين - والأحكام القضائية الصادرة في المنازعات التجارية.
 - إيجاد رقم تعريف للشركات موحد لكافة الجهات للربط بين قواعد البيانات الخاصة بالشركات لدى كافة المؤسسات العامة التي تتعامل مع عالم الأعمال - وأن تكون معظم البيانات مفتوحة ومتاحة. لم تطبق أي من بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا رقم تعريف الشركات الموحد بعد، ويمكن أن يعد تطبيقه بمثابة خطوة كبيرة نحو المزيد من الشفافية.

إصلاح نظام الحوافز في المصالح العامة وتشجيع الابتكارات المؤسسية من أجل تحسين تقديم خدمة فعالة وعادلة

للأعمال. يجب أن يدور محور استراتيجيات القطاع الخاص حول مكافأة جهود الخدمة العامة الفعالة (مثل المكافأة في

المؤسسات العامة على أساس الأداء) وحول عدم تشجيع الانتقائية في المؤسسات الرئيسة التي تؤثر في بيئة الأعمال في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتشكل هذه الإصلاحات جزءاً من الأجندات المحورية لإصلاح الإدارة العامة والخدمة العامة. ويمكن البدء في بعضها بمؤسسة واحدة كل مرة. ومن المجالات المحتملة للبدء الجمارك ومصالح الضرائب وإدارات الأراضي الصناعية والجهات التي تنظم الموافقات الخاصة بالاستثمار وتشغيل الأعمال.

زيادة استقلالية مؤسسات الدولة عن سيطرة الفرع التنفيذي والقادة السياسيين. بعض المؤسسات مثل الهيئة المعنية بالمنافسة والمصالح المنظمة لمختلف القطاعات والمنظمين الماليين (بما في ذلك البنك المركزي) وجهاز المحاسبات والمجلس القضائي عادةً ما ترفع تقاريرها إلى رئيس الدولة في معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتتركز صلاحية تعيين كبار المسؤولين الإداريين بيد رئيس الدولة. ويجب أن تقطع الإصلاحات التي تزيد من استقلالية المؤسسات - على سبيل المثال عن طريق نقل مقتضيات التقرير والمساءلة إلى البرلمانات - شوطاً كبيراً من أجل تحسين مصداقيتها.

إدخال نظام تقييم منظوم ومستقل وشفاف ودوري لأي تدخل عام انتقائي، بما في ذلك الاستراتيجيات الصناعية. يجب أن تتضمن التدخلات العامة لتأييد مجموعات منتقاة من الشركات (المصدرون أو المشروعات الصغيرة والمتوسطة أو قطاعات معينة) سمات منتظمة من شأنها أن تحميها ضد الفشل والتربح غير المشروع:

- تشكل أهداف ومخرجات ومعايير الاختيار القابلة للقياس الأساس بالنسبة لنظام رصد التدخل. يجب أن تعلن تقارير الرصد وأن تخضع حيث أمكن للتشاور مع الأطراف المعنية.
- النشر المنتظم للمعلومات حول الشركات المستفيدة والدعم المقدم لها.
- إمكانية الوصول المستقل إلى البيانات والدراسات المسحية من أجل تقييم ورصد التدخلات. وحيث أمكن، يجب أن تكون آلية تقييم الأثر قائمة عند بداية أية تدخل.

ثالثاً: تعبئة كافة الأطراف المعنية حول إستراتيجية مكرسة للنمو طويل الأجل.

يتطلب هذا الأمر إقامة تحالفات إصلاح وتأسيس عملية الإصلاح. وفي الكثير من دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يشكل الإصلاحيون أقلية في نظام يسير بشكل حتمي باتجاه الإبقاء على الوضع كما هو عليه. وفي هذه الأوضاع لا يمكن لجهود الإصلاح أن تكفل بالنجاح إلا من خلال تحالفات عريضة وقوية. وثمة حاجة إلى شكل جديد من الشراكة بين الحكومة وكافة الأطراف المعنية - داخل مختلف قطاعات الحكومة ومع القطاع الخاص على وجه الخصوص. ويجب أن تؤدي هذه الشراكات إلى قيام تحالفات إصلاح أقوى وإيجاد مشاركة أوسع وأكثر انفتاحاً في تصميم وتنفيذ وتقييم السياسات. وتعبئة القوى داخل الحكومات وخارجها على إستراتيجية نمو طويلة الأجل وذات مصداقية - تدعمها قيادة سياسية قوية - سمة مشتركة بين كافة الدول التي حققت معدلات نمو عالية عبر فترات زمنية طويلة.

وتستتبع هذه الأجندة ما يلي من التدابير

تحسين ترابط الحكومة والتنسيق بين الوزارات. يعد سوء التنسيق من أعراض عمليات صنع القرار ضعيفة الأداء. الأمر الذي يصعب التعامل معه والذي يحتاج إلى أكثر من مجرد تشكيل لجان من وزارات متعددة والتي تعج بها المنطقة. وبقضي ذلك أن تتولى زمام التنسيق جهة قوية سياسياً وتتمتع بدعم سياسي صريح وواضح من القيادة العليا في البلاد (على سبيل المثال مجلس أعلى للإصلاح يرأسه سياسي رفيع المستوى، أو مجموعة وزارية ظاهرة يرأسها رئيس الدولة أو رئيس الوزراء). وغالبًا ما نجد في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أن عدم التنسيق بين الوزارات المختلف يحكم بالفشل على الإصلاحات متعددة القطاعات ويشجع على انتشار التصرفات غير المتسقة التي تقع مسؤوليتها على عاتق جهات منفردة. وفي بعض الحالات، يكون لأربع وزارات أو أكثر امتيازات مرتبطة بشكل مباشر بأجندة القطاع الخاص. وغالبًا ما يُقيد الوزراء ذوو التوجه الإصلاحية في المنطقة في جهودهم الرامية إلى الإصلاح بسبب النطاق المحدود لمسئولياتهم الوزارية والافتقار إلى التنسيق مع الوزراء الآخرين.

بناء شراكات بين الحكومات والأطراف المعنية الأخرى، ولاسيما القطاع الخاص. ويتطلب ذلك ما يلي:

- حرية القطاع الخاص في التنظيم في شكل منظمات مستقلة، وجمع التمويل من الأعضاء، وكذا الحصول على المعلومات الاقتصادية والخاصة بالسياسات، وإبداء الرأي في الحوارات العامة حول السياسات، وكذا الدعوة إلى إصلاح السياسات. وهذه الحريات لا يمنحها القانون أو تمارس على الأقل في ستة من بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.
- جمعيات أعمال قادرة وشاملة. تنضم معظم جمعيات الأعمال المستقلة في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بأنها إما صغيرة - تفتقر إلى المناصرة أو القدرة التنظيمية، أو أنها تخضع لسيطرة بضعة أعضاء بارزين. وتميل جمعيات الأعمال التي تنمو من بيئة التبرج غير المشروع إلى أن تسعى إليه. وإذا ما منحت الحرية في إقامة جمعيات مستقلة ستكون لدى مجتمع الأعمال الحرية في الانخراط في أعمال الدعوة بقدر أكبر من الفاعلية والتنظيم. يجب ألا تلعب الحكومة أي دور فاعل في هذا المجال إلا فيما يتصل بإزالة المعوقات التي تعترض الدخول وزيادة الشفافية في مشاوراتها مع القطاع الخاص.
- عملية مؤسسة وشفافة وشاملة لاستشارة القطاع الخاص في تحديد القضايا الخاصة بالسياسات وتصميم الإصلاحات ورصد وتقييم تنفيذها.
- المزيد من الحرية في تداول المعلومات المتعلقة بالسياسات الاقتصادية والأداء الإداري والأسواق للسماح للأطراف المعنية بمسائلة الحكومة والمشاركة في الحوار وتقليل الشك.

تعبئة كافة الأطراف المعنية حول إستراتيجية نمو واضحة وطويلة الأجل. يحتاج البناء المؤسسي لعملية

الإصلاح إلى أن تكون جزءًا من إستراتيجية واضحة وطويلة الأجل لها أهداف وخطط عمل ومسؤوليات قابلة للقياس. كما يجب أن يضطلع بتنفيذ هذه العملية قيادة قوية ومتماسكة. وقد قامت بضعة دول في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بالإعلان عن مثل هذه الخطة. ويجب أن يكون نشر إستراتيجية الإصلاح وتنفيذها وتقييمها جزءًا لا يتجزأ من أي جهود

ناجحة ترمي إلى إصلاح القطاع الخاص. وقد يتطلب توافق الآراء كذلك تعويض الخاسرين عن طريق وضع نظام فعال للحماية الاجتماعية لامتصاص أثر التعديلات التي لا مناص منها في التحول الاقتصادي.

نظرة إلى الأمام

وقت للتحدي، إحساس بالإحاح: انتهاء الفرص الراهنة بغية إطلاق إمكانات القطاع الخاص في المنطقة.

تعد منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عند مفترق طرق. ولقد حققت جهود الإصلاح تقدماً في جميع أنحاء المنطقة ولكن بسرعات مختلفة. وعلى الرغم من أن الأزمة الاقتصادية الحالية تظهر مؤشرات من التوقعات الإيجابية للمستقبل، وجاذبية متزايدة للاستثمار الأجنبي في كل دولة تقريباً. وتعتبر السنوات القادمة حاسمة بالنسبة للمستقبل الاقتصادي للمنطقة. فهل انتعاش النمو في السنوات الأخيرة وحماس القطاع الخاص سيشتدان فيما بعد الأزمة الحالية ويستدامان؟ سيعتمد ذلك على قدرة القيادة السياسية في كل دولة على الالتزام بمصداقية بتغيير الوضع الراهن عميق الجذور عن طريق القيام بإصلاحات صعبة من شأنها الحد من الانتقائية ومظاهر عدم المساواة في مناخ الاستثمار. على الرغم من الاقتصاد السياسي المعقد في كل دولة فإن الفرص المطروحة هائلة للمضي قدماً إلى نمو مستدام. إن جهود الإصلاح الأخيرة التي تناولت المزايا والتربح تحدد الطريق إلى الأمام. وبدء في الصعود ببطء قطاع خاص تنموي بقدر أكبر ويدعم المزيد من الإصلاح. و نجد في هذا الصدد أمثلة في كل دولة تقريباً. وقد أدت التجارب الناجحة مؤخراً مع الإصلاحات المنظمة والمؤسسية إلى الحد من حواجز الدخول في مصر وليبيا والمغرب والمملكة العربية السعودية. وهناك عدد من الدول تقود الطريق في بعض المجالات - مثل المجال البنكي في المغرب، والإصلاح الضريبي في مصر، وإمكانية دخول الأعمال في جمهورية اليمن، والحكومة الإلكترونية في دبي، والجمارك في تونس. وثمة الكثير من قصص التحرير الناجحة مثل ما حدث في قطاع الاتصالات في الجزائر. ولقد سمحت هذه الإصلاحات للكثير من الأعمال الجديدة بالدخول إلى السوق. كما أنها أوجدت المزيد من الدوائر المتنوعة التي تطالب بالمزيد من الإصلاح. أما في مصر والأردن والمغرب والإمارات العربية المتحدة ودول أخرى فإن هذا التنوع الجديد في لاعبي القطاع الخاص يخلق قوة ديناميكية للتغيير، كما أنه يضغط من أجل المزيد من الإصلاحات. إن قدرة القطاع الخاص الساعي للربح غير المشروع في المحافظة على الوضع الراهن تتضاءل - حتى وإن ظل قوياً في الكثير من الدول.

وتبين جميع هذه القصص المتناثرة عن جهود الإصلاح الناجحة أن مفتاح النمو الذي يقوده القطاع

الخاص في متناول اليد. إلا أن الأمر يتطلب الإرادة السياسية - والوقت - لدعم الإصلاحات المستدامة التي تتعامل بمصداقية مع القضايا الحقيقية التي تعوق تقدم المنطقة وتحقق توقعات المستثمرين والجمهور. ويتطلب الأمر كذلك التزاماً متجدداً وأقوى لتحقيق النمو طويل الأجل، ويحشد كافة الأطراف المعنية. إن صانعي السياسات في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يعرفون التحديات ومدى أهمية وجود مناخ مستقر وشفاف للاستثمار الخاص لتأثيره على النمو وخلق فرص عمل وتحقيق الاستقرار الاجتماعي في دولهم. ويتمتع الجميع برأس مال بشري قوي وبنية تحتية جيدة وموارد هائلة بالنسبة للبعض والكثير من الإبداع ومهارات الأعمال في كل مكان. إن المردود الاقتصادي والاجتماعي لأي جهود تهدف إلى العمل على أجندة نمو أكثر طموحاً يقودها القطاع الخاص يمكن أن يكون ضخماً للجميع.

ملاحظات:

- 1 - هذه هي الرسائل الأساسية التي تضمنها التقرير الذي صدر مؤخراً عن اللجنة المعنية بالنمو والتنمية (2008) "استراتيجيات للنمو المستدام والتنمية الشاملة".
- 2 - أجريت هذه المقابلات أثناء المؤتمرات الإقليمية العديدة التي نظمها البنك الدولي في دول مختلفة من الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على مدار العامين الماضيين حول موضوع الاستثمار وتطوير القطاع الخاص. وكان المسؤولون المدعوون في هذه المؤتمرات يتولون مناصب في الوزارات والهيئات المعنية بتطوير القطاع الخاص. وعلى الرغم من أن هذه المقابلات ليست دراسة مسحية كاملة للمسؤولين في المنطقة إلا أنها تعطي دليلاً على وجهات النظر السائدة. وهي لا تمثل تقديرات كمية لدرجة نقشي الفساد واستهداف التهرب حالياً في القطاع الخاص، لكنها تستهدف تسليط الضوء على غياب الثقة بين القطاعين العام والخاص والآراء السائدة في كل منهما عن الآخر. وهذه قضايا هامة تؤثر في مصداقية الإصلاحات وأثرها.