المنتدى العربي الثاني للتنمية والتشغيل
نحو حماية إجتماعية وتنمية مستدامة
The Second Arab Forum for Development & Employment
Towards Social Protection & Sustainable Development
المملكة العربية السعودية – الرياض ٢٣-٢٥ ربيع الآخر ١٤٣٥ / ٢٤-٢٦ فبراير ٢٠١٤

ورقة عمل حول

المناخ الاستثمارى الداعم
لخلق فرص العمل

بيتر موسلى

المناخ الاستثمارى الداعم لخلق فرص العمل

ملخّص : تستند هذه المذكّرة الموجزة حول "المناخ الاستثماري والوظائف" إلى تحليل التّقارير الرّئيسيّة الأخيرة التي أعدّها البنك الدولي، إضافة إلى العمل الأكاديمي والبيانات الأخرى المستمدّة من قواعد بيانات البنك الدّولي بشأن منظّمات الأعمال، وتوفّر لمحة عامّة عن قضايا رئيسيّة في مناخ الاستثمار، والدّور الذي تلعبه هذه العوامل في تنظيم المشاريع ودورة حياة الشركات وطلبها على اليد العاملة. وعلاوةً على ذلك، تسلّط هذه المذكّرة الضوء على بعض التّوصيات الحاليّة النّاجمة عن تقارير التّحاليل الرّئيسيّة فيما يتعلّق بأولويات السياسة التي ينبغي معالجتها في منطقة الشّرق الأوسط وشمال أفريقيا، في حال أرادت الحكومات المساعدة في زيادة مساهمة القطاع الخاص في خلق فرص العمل. ويشمل هذا الأمر ضمان خلق أرض اللعب بالتساوي للمنافسة بين الشركات، وتعزيز السياسة والإصلاحات القانونيّة لمناخ الاستثمار التي اضطلع بها في المنطقة مع إيلاء اهتمام أكبر لهيئة المساءلة وتنفيذها العادل والمبادرات التكميليّة لدعم الشركات من نوع "غزال" التي تستحدث الجزء الأكبر من فرص العمل المستدامة الجديدة.

الكلمات الرّئيسيّة:المناخ الاستثماري، وفرص العمل، والماليّة، وقيود الأعمال، والاستثمار الخاص .

إخلاء المسؤوليّة : هذه المذكرة هي عبارة عن مسودّة ورقة عمل استُحدثت للمؤتمر العربي الثاني للتنمية والتّشغيل، "نحو حماية اجتماعية وتّنمية مستدامة". النّتائج والتّفسيرات والاستنتاجات الواردة هنا تعبّر عن آراء أصحابها ولا تعكس بالضرورة وجهات نظر المملكة العربيّة السّعوديّة، ومنظّمة العمل العربيّة، أو البنك الدّولي للإنشاء والتّعمير/ مجموعة البنك الدّولي والمنظمات التّابعة لها، أو الإدراة التّنفيذيّة، أو الحكومات التي يمثّلونها. وإذا كنت ترغب في الاستشهاد من هذه الوثيقة، يرجى طلب الإصدار الأحدث من المؤلّفين.

I. المقدّمة

1. التّحدّي: استهل تقرير التنمية في العالم لعام 2013[1] بالإقرار بأحد التحديات الأكثر أهميّة التي تواجه اقتصادات العالم – الحاجة إلى خلق 600 مليون فرصة عمل إضافيّة في خلال السنوات الخمس عشرة القادمة. إنّ مواجهة هذا التّحدي ملحّة ولا سيما بالنسبة للشباب والإناث، الذين يجدون أنفسهم حاليًا الأكثر تضرّرًا من حيث الحصول على فرص في سوق العمل. وفي حين أنّ هناك حاجة إلى غالبيّة هذه الوظائف في آسيا وأفريقيا، هناك عجز كبير في منطقة الشرق الأوسط، إضافةً إلى بعض المخاوف الرّاسخة التي تشمل الجنس والعمر.

2. الفجوة بين فرص العمل والض المتاح في منطقة الشّرق الأوسط هي كبيرة. وحتى في خلال فترات النمو الإقليمي العالي نسبيًّا، مثل العقد الأوّل من هذا القرن عندما كان معدّل النمو في منطقة الشرق الأوسط نحو خمسة في المئة، بلغ إجمالي خلق فرص العمل إلى أقلّ من 3 مليون وظيفة سنويًّا[2]. وهذا الأمر يعكس ارتفاع مستوى البطالة، نظرًا لأعداد الملتحقين بعمل جديد. ستكون هناك حاجة إضافيّة إلى مليون وظيفة سنويًّا لتقليص معدّلات البطالة من مستواها الحالي البالغ نحو 11% في جميع أنحاء منطقة الشّرق الأوسط إلى 4 – 6% التي تشهدها الاقتصادات النّاشئة ذات مستويات النّمو السريع. وتصبح الصورة أكثر تحديًا وصعوبة عند النّظر في بعض الخصائص الأخرى التي تواجه صانعي السياسة الذين يسعون إلى خلق فرصة عمل في بلدان منطقة الشّرق الأوسط وشمال أفريقيا. بالإضافة إلى ذلك، إنّ عمر ثلثي السكّان لا يتعدّى الأربع وعشرين سنة، وواحد من أصل أربعة شباب عاطل عن العمل، وثلاثة من أصل أربعة نساء في سنّ العمل لا يشاركن في القوى العاملة[3]. وتوفّر الصناعة الأنجح دوليًّا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا – الهيدروكربونات – حلاً مباشرًا ضئيلاً للعجز الوظيفي، وتستخدم أقلّ من 2% من القوى العاملة في المنطقة وهو ما يشكل 50% من القيمة المضافة. وتشمل اثنين من الخصائص الهامة الأخرى للمشكلة الحاليّة خمول سوق العمل وغير الرّسمية.

3. العاطلون عن العمل في منطقة الشرق الأوسط لديهم مستويات عالية من الخمول (من حيث أنشطة البحث عن وظيفة) بمعدّل 54% مقارنةً مع المناطق الأخرى المتوسّطة الدّخل مثل أوروبا الشّرقية وآسيا الوسطى (36%) وأميركا اللّاتينيّة (44%)[4]. و90% من الأشخاص الذي بلغوا سنّ العمل وليسوا ناشطين في سوق العمل هم من النّساء [5]. ويعود السبب الأوّل لخمول سوق العمل في أكثر من أي منطقة أخرى من العالم، إلى أن الغالبيّة السّاحقة (أكثر من 50%، في المتوسّط) من السكّان تفضّل العمل في القطاع العامّ [6]. ما زال هذا الأمر رائجًا في جيل الشباب، على الرّغم من التغيرات في معدلات التّوظيف في القطاع العام وعلى مرّ الزّمان في البلدان غير النّفطيّة. تعود هذه الظاهرة بدرجة كبيرة إلى صدى سياسات العمل في القطاع

[1] البنك الدّولي 2012. تقرير التنمية في العالم 2013: فرص العمل. واشنطن العاصمة. البنك الدّولي
[2] وثيقة بيانات حقائق بارزة في منطقة الشّرق الأوسط وشمال أفريقيا، مايو 2013، البنك الدولي
[3] البنك الدولي 2013، "وظائف من أجل الرّخاء المشترك: حان الوقت للعمل في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا"، 2013
[4] وثيقة بيانات حقائق بارزة في منطقة الشّرق الأوسط وشمال أفريقيا، مايو 2013، البنك الدولي
[5] البنك الدولي 2013، "وظائف من أجل الرّخاء المشترك: حان الوقت للعمل في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا"، 2013
[6] وثيقة بيانات حقائق بارزة في منطقة الشّرق الأوسط وشمال أفريقيا، مايو 2013، البنك الدولي

العام الماضية، واستمرار هيمنة القطاع العام على سوق العمل، ولكنّها تعكس إلى حدّ ما عدم قدرة القطاع الخاصّ على أخذ زمام المبادرة في خلق فرص العمل في هذه الاقتصادات. كما وتعكس أيضًا الانقسامات في سوق العمل حيث لا تزال الأجور والفوائد، والاستقرار في القطاع العام أفضل من القطاع الخاصّ.

4. إنّ الحجم المتزايد للقطاع غير الرّسمي يشير إلى قيود إنشاء المنظّمات الرّسميّة التي يمكنها أنّ تستحدث فرص العمل وتوفّر فرص واقعيّة للعمالة المستدامة التي قد تنافس الاجتذاب إلى القطاع العام. القطاع غير الرّسمي ينمو ويسجّل أكثر من ربع النّاتج في المنطقة، إضافةً إلى أنّ ثلثي العمّال لا يستفيدون من معاشات التّقاعد، ويشكّل العمل الحر 28% من مجموع العمالة[7]. وهذا يشير بدوره إلى مناخ استثمار في جميع أنحاء المنطقة يقصّر في تلبية احتياجات توسع نطاق سوق العمل في المنطقة.

II. العلاقة بين مناخ الاستثمار وفرص العمل

5. **أهميّة القطاع الخاص:** نظرًا إلى أنّ 90%[8] من فرص العمل في العالم يتمّ خلقها من قبل القطاع الخاص، 66%[9] من قبل الشركات الصغيرة والمتوسّطة، ويكمن جوهر استراتيجيّة خلق فرص العمل في مساعدة الشركات – الشركات الصغيرة والمتوسّطة الحجم على وجه الخصوص – في الابتكار والنمو وتوظيف المزيد من العاملين. وينطبق هذا الأمر في جميع أنحاء العالم ومن المهم أن نفهم أيضًا أين يتمّ أكبر نمو للعمالة.على الصعيد العالمي، قطاع الخدمات هو الأول من حيث نمو معدّل العمالة، وتليه قطاع الصناعات بينما معدّل العمالة في قطاع الزراعة يتدنّى[10].

6. هناك ميزة هامّة أخرى لخلق فرص العمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وهي أنّه على الّرغم من النمو القوي الذي سُجّل، على الأقل حتى الأزمة الماليّة لعام 2008، مالت الوظائف خارج القطاع العام (الذي لا يمثل المصدر الرّئيسي للعمالة في المنطقة خلال تلك الفترة) إلى أن تكون في القطاعات ذات قيمة مضافة أدنى مثل قطاع البناء. وعلاوةً على ذلك، خلافًا لمناطق أخرى من العالم، لا يوظّف القطاع الخاص الرّسمي أكثر من 20% من العمّال [11] في بلدان المنطقة التي تتوفّر فيها البيانات. أحدثتهذه الخصائص، إلى جانب الطلب على اليد العاملة المنخفض نسبيًّا والناشىء عن النّمو المرتفع، قطاع الموارد ذات الرّاس المال الكثيف، فجوةً متزايدة بين الشباب الباحثين عن العمل والناشئين عن خلفيّة انتفاخ الديمغرافيّة وبين فرص العمل. ويكمن دور الحكومة في هذه العمليّة في تصميم السياسات وتعزيز البيئة التّمكينيّة التي توفّر الفرص والحوافز لرجال الأعمال لاتخاذ الأفكار إلى أسواق جديدة وخلق فرص العمل وإنشاء الشركات وتوظيف الآخرين في خلال هذه العمليّة.

---

[7] وثيقة بيانات حقائق بارزة في منطقة الشّرق الأوسط وشمال أفريقيا، مايو 2013، البنك الدولي

[8] البنك الدّولي 2004. "تقرير عن التّنمية في العالم 2005: نحو مناخ استثمار أفضل للجميع" واشنطن العاصمة. البنك الدّولي

[9] مؤسسة التّمويل الدّوليّة 2013، مؤسسة التمويل الدّولية دراسة الوظائف: تقييم مساهمة القطاع الخاص في خلق فرص العمل والحد من الفقر"، مجموعة البنك الدّولي

[10] المرجع السّابق

[11] البنك الدولي 2013، "وظائف من أجل الرّخاء المشترك: حان الوقت للعمل في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا"، 2013

7. يمكن خلق فرص العمل بطرق مختلفة، ولذلك يتعيّن على الحكومات أن تظل مدركة لذلك الأمر وإلى اي مدى يمكن لمناخ استثمار معيّن أن يؤثر في هذه القنوات المختلفة لخلق فرص العمل. يوفّر المربّع 1 تعريفًا مفيدًا لهذه القنوات[12].

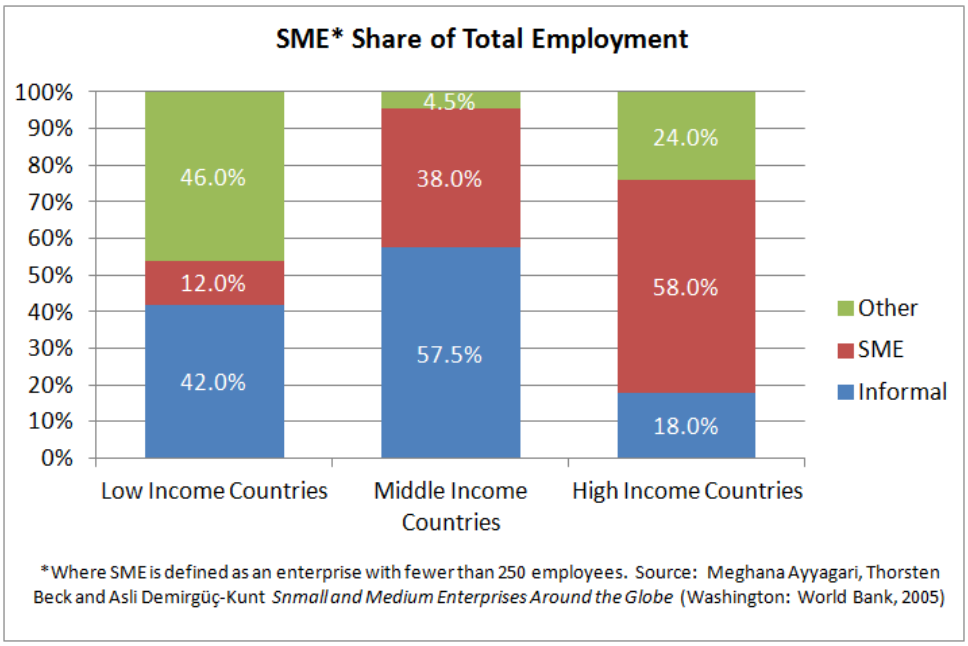
المربّع 1: خلق فرص العمل – تعريف القنوات المختلفة

- **الوظائف المباشرة:** تغييرات التوظيف في مؤسسات معيّنة؛
- **الوظائف غير المباشرة:** تغييرات التوظيف في المورّدين والموزّعين؛
- **الوظائف المستحثّة:** الوظائف النّاتجة عن الموظفين المباشرين وغير المباشرين الذين ينفقون المزيد ويزيدون الاستهلاك؛
- **الآثار الأخرى:** راجع خلق فرص العمل من خلال فوائد تحسين الوصول إلى البنية التّحتيّة، مثل الوصول إلى سلطة أكثر موثوقيّة، مما يتيح للشركات إلى المزيد من الإنتاج وبفعالية أكثر.

المصدر: مؤسسة التّمويل الدّوليّة، تقرير الوظائف، صفحة 23.

8. من المهمّ أيضًا أن نفهم مصدر الوظائف في القطاع الخاصّ. يسلّط الرسم البياني 1 فيما يلي الضّوء على أنّ 95.5% من العمالة في الاقتصادات المتوسطة الدّخل مستمدّة من الشركات الصغيرة والمتوسطة والقطاع غير الرسمي. إنّ حصة العمالة في الشركات الصغيرة والمتوسطة يرتفع إلى 60% في البلدان ذات الدّخل المرتفع / مقارنة مع 38% في البلدان المتوسّطة الدّخل.

الرّسم البياني 1



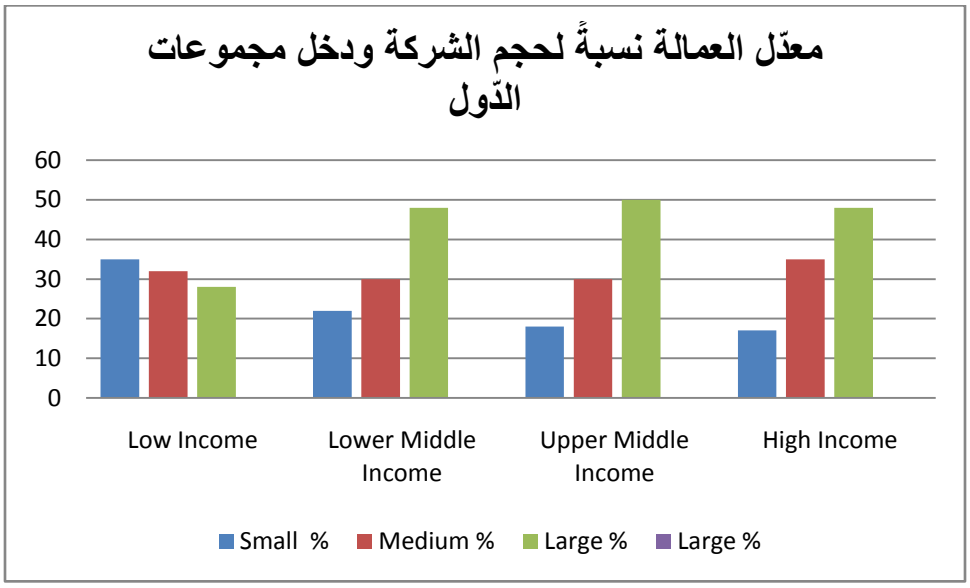
[12] مؤسسة التّمويل الدّوليّة 2013، مؤسسة التمويل الدّولية دراسة الوظائف: تقييم مساهمة القطاع الخاص في خلق فرص العمل والحد من الفقر"، مجموعة البنك الدّولي، ص. 23.

9. يستند الرسم البياني أعلاه على تعريف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي تستخدم ما يصل إلى 250 موظّف، كما ويدلّ على أهميّة قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الاقتصادات التي تتحرّك نحو مستويات دخل أعلى. ومن المهم أيضًا ملاحظة حجم القطاع غير الرّسمي في فئة البلدان ذات الدّخل المتوسّط، فيبلغ هذا الحجم 57.5% من العمالة في القطاع الخاص ويمثل مجموعة ضخمة من الناس الذين يعملون من أجل التوصل إلى وظائف أكثر استدامة وذات نوعيّة أفضل. يوفّر قطاع الشركات الصغيرة والمتوسّطة نقطة الدخول الأكثر ترجيحًا من القطاع الرّسمي إلى الشركات الرّسمية التي تملك القدرة على توليد جودة أفضل لنمو فرص العمل. وبالتّالي، يحتاج دعم الشركات الصغيرة والمتوسّطة إلى أن يشكّل أولويّة لدى الحكومة في جهودها التي تهدف إلى خلق الفرص. ما هي الاعتبارات الاساسيّة التي يجب أخذها في تصميم إطار السياسة من أجل تحقيق هذه النّتيجة؟

10. إنّ الاستناد إلى أدلة المستمدّة من الدراسات الاسقصائيّة للمشاريع للبنك الدّولي والتي تقدّم معلومات تفصيليّة أكثر عن حجم الشركة [13]، توفّر الصورة التّالية لخصائص العمالة الرّسميّة عبر مجموعات دخل البلاد وأحجام الشركة. ويمكن الملاحظة في الرّسم البياني 2 أنّ البلدان ذات الدّخل المتوسّط والمرتفع (مع مستويات عمالة تزيد عن 100) تضمّ الحصة الأكبر من فرص العمل. وفقط في البلدان ذات الدّخل المنخفض يتواجد الجزء الأكبر من العمالة في قطاع المنشآت الصغيرة. وتجدر الإشارة إلى أنّ الدراسات الاستقصائيّة للمشاريع تستثني الشركات التي لديها أقلّ من خمسة موظّفين، وتقوم على التّقديرات المرجّحة لبيانات الدراسات الاستقصائيّة، وبالتّالي فإنّ الرّسم البياني يشير أكثر إلى نمط ما ولا يحدد أرقام دقيقة. وبالتالي، هناك مسألة يجب إجراؤها من أجل تعزيز النّمو الثابت كمصدر لخلق فرص العمل واستهداف احتياجات الداخلين الجدد إلى القطاع الخاص الرّسمي، النظر في كيفيّة تصميم السياسات من أجل بناء بيئة مواتية للنمو القوي والراسخ. ويؤدي هذا الأمر إلى السؤال عن أي نوع من الشركات هي المرجحة أن تنمو وتتجاوز مرحلة البقاء إلى المرحلة الديناميكيّة.

[13] الدراسات الاستقصائيّة للمشاريع، البنك الدّولي، تصنّف الشركات الصغيرة مع مستويات العمالة بين 5 – 19، متوسطة 20 – 99، متساوية / أو أعلى من 100.

الرسم البياني 2



المصدر: قاعدة بيانات الدراسة الاسقصائيّة للمؤسسات، تقرير الوظائف، مؤسسة التمويل الدّوليّة.

11. يتطّلب مصدر فرص العمل الجديدة تقديرًا من المصادر المحتملة لطلب جديد للعمال. من هذا المنظور الديناميكي، تركّز الكثير من الأدبيّات على دور الشركات الصغيرة والمتوسّطة باعتبارها المحرّك الرّئيسي لخلق فرص عمل جديدة[14]. في كلّ عام، ومع نشوء وتسجيل شركات جديدة، يتمّ خلق وظائف جديدة. ولكن العديد من هذه الشركات النّاشئة تفشل في النّمو وتفلس في وقت قصير نسبيًّا. المزيد من البحوث [15] التي أجريت حول ما يسمّى بشركات "الغزال" (شركات حديثة تنمو بسرعة) شملت نحو 20 دراسة من بلدان أميركا الشّماليّة وأوروبا- استنتجت ما يلي:

- تولّد الشركات من نوع "غزال" الجزء الأكبر من فرص العمل الجديدة؛
- الشركات من نوع غزال تميل إلى أن تكون حديثة المنشأ؛
- يمكن لشركات من نوع غزال أن تكون من جميع الأحجام، على الرّغم من أنّ غالبيتها صغيرة. وإن وجدت، تلعب الشركات من نوع "غزال" دورًا مهمًّا في خلق صافي لفرص عمل جديدة؛
- الشركات من نوع غزال لا تقتصر على تكنولوجيا المعلومات والصناعات ذات التكنولوجيا العالية، بل هناك أدلّة على أنّها موجودة في جميع الصّناعات.

12. وما يهمّ، وفقًا لهذا التّحليل، هي الشركات التي تنتقل من مرحلة صراع البقاء ومن ثمّ – والأهم – تبدأ بالنّمو. وتأييدًا لهذا الأمر، يشير تحليلٌ حديثٌ إلى أنّ عمر الشركة هو المحدّد الرّئيسي لنمو فرص العمل المرجح[16]. وبشكلٍ أكثر تحديدًا، إن الشركات الحديثة التي نمت إلى حد كبير هي التي قدّمت افضل أداء لخلق

[14] بيرش، د. 1979، "عمليّة خلق الوظيفة: التّقرير النّهائي لإدارة التّنمية الاقتصاديّة"، كامبردج.
[15] الشركات من نوع غزال كأصحاب العمل: مسح وتفسير الأدلّة"، اقتصاديّات الأعمال الصّغيرة – مجلّة تنظيم المشاريع، فبراير 2009.
[16] "من يخلق الوظائف؟ الشركات الصغيرة مقابل الكبيرة ومقابل الشركات الحديثة النشأة"، هالتوانغر، جي. سي؛ جارمين، ر.س. ؛ ميرندا 16300

فرص العمل. هذه "الشركات الشابة" ليست صغيرة بالضرورة. وفي الواقع يخلص تحليل السوق الأميركي إلى أنّه عند مراقبة العمر، ليس هناك علاقة عكسيّة منهجيّة بين حجم الشركة ومعدّلات النمو الصافي [17]. إلى اي مدى تنطبق هذه النّتائج على اقتصادات الشّرق الأوسط؟ وإذا كانت كذلك، فماذا يعني هذا من حيث الإجراءات الواجب اتخاذها من جانب الحكومات التي تسعى إلى تعزيز مناخ الاستثمار لنمو الأعمال التّجاريّة والعمالة؟ وقبل الشروع إلى معالجة هذه الأسئلة، لا بدّ من تكوين فهم أوضح لمصطلح "مناخ الاستثمار".

13. **تعريف مناخ الاستثمار:** ما هي العوامل التي تشكّل "البيئة المواتية" التي تساعد على تحديد دورة حياة الشركة، بما في ذلك: (1) كيف تدخل أو لا فكرة لتنظيم المشاريع إلى سوق العمل؛ (2) كيف يمكن لرجل أعمال أن يؤسّس شركة؛ (3) متى يجب على رجل الأعمال أن يستثمر في النمو ويوظّف آخرين في هذه العمليّة؛ (4) ومتى يخرج من سوق العمل إذا خلص في نهاية المطاف أنّه لن يكتب النّجاح للشّركة؟ فمن الواضح أنّ للربح مكانة مركزيّة. ولكن ما هي العوامل التي يحتاج رجل الأعمال أن يأخذها بالاعتبار عند اتخاذ القرار بالمخاطر في استثمار ما، وتوزيع الأصول والامتثال لالتزامات السّوق من أجل تحقيق هذا الرّبح. ليس هناك قائمة نهائيّة لما يضمّه "مناخ الاستثمار"، ولكن تقرير التنمية في العالم لعام 2005 بعنوان "نحو خلق مناخ استثماري أفضل للجميع" اقترح أنّه يضمّ مجموعة من السياسات والقوانين واللّوائح والممارسات التي تقدّمها الحكومة من أجل إدارة التّكاليف والمخاطر وإزالة الحواجز التي تؤثر على ريادة أعمال الشركة، والاستثمار والانتاجيّة وخلق قدرات فرص العمل. لا يقتصر مناخ الاستثمار الجيّد فقط على "كسب الأرباح للشركات بل ويحسّن أيضًا النّتائج بالنّسبة للمجتمع[18]...".

14. ماذا يعني ذلك؟ أوّلاً، مناخ الاستثمار له دورًا في المصلحة العامّة – يحتاج إلى خدمة المجتمع ككلّ وليس فقط الشركات – وهذا يشمل العمل والمستهلك، فضلاً عن رجل الأعمال. أمّا رجل الأعمال فليس الذي يملك علاقات كثيرة فقط، بل أيضًا تلك الشركات المتوسّطة والصغير التي توفّر معظم فرص العمل، كما يتضح من الرّسوم البيانيّة أعلاه. ولتحقيق ذلك، يجب على مناخ الاستثمار تسهيل خلق فرص العمل، وتخفيض الأسعار وتوسيع القاعدة الضريبيّة. وضمن هذا الإطار الثّلاثي، يبيّن الجدول 1 فيما يلي الخط الفاصل للمجالات في مناخ الاستثمار حيث يمكن للحكومة أن تجد دورها الرّئيسي وتلك المجالات المحدّدة بشكل أكثر مباشرة من قبل السوق وقوى الشركة:

[17] المرجع السّابق، ص. 2.
[18] تقرير التّنمية في العالم 2005، ص. 20.

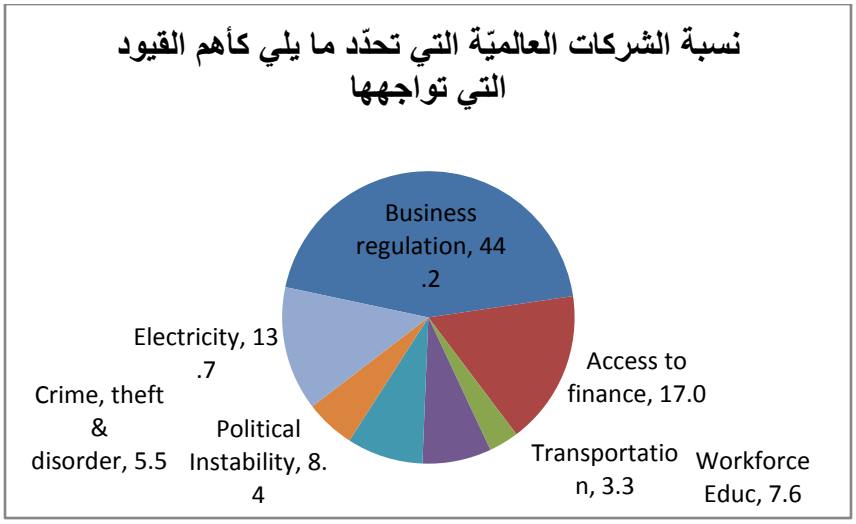
الجدول 1

أدوار الحكومة في تعزيز بيئة للاستثمار الخاص		
تأثير أقل للحكومة	تأثير قوي للحكومة	تأثير أقل للحكومة
التّكاليف	الفساد، والضرائب، والأعباء التّنظيميّة، والبنية التّحتية والتمويل والتكاليف، وتنظيم سوق العمل	تحديد أسعار السوق، المسافة إلى أسواق المدخلات والمخرجات، واقتصاديات الحجم
المخاطر	إمكانيّة التنبؤ بالسياسات والمصداقيّة، واستقرار الاقتصاد الكلّي، وحقوق الملكيّة، وغنفاذ العقود، ونزع الملكيّة	استجابات المستهلك والمنافس، الصدمات الخارجيّة والأحداث الطبيعيّة، وموثوقيّة المورّد
الحواجز أمام المنافسة	الحواجز التّنظيميّة للدخزل والخروج، قانون وسياسة المنافسة، الأسواق الماليّة العاملة والبنية التّحتيّة	حجم السوق والمسافة للوصول إلى أسواق المدخلات والمخرجات، اقتصاديّات الحجم.

المصدر: تقرير التّنمية في العالم، 2005.

15. إلى أي مدى يُنظر إلى هذه الجوانب المختلفة لمناخ الاستثمار على أنّها قيود كبيرة أمام الشركات؟ بالاعتماد على مجموعة البيانات لتصورات المشاريع المستمدة من حوالى 45.000 شركة أجريت معها مقابلات حتى الآن من خلال دراسات البنك الدولي للمؤسسات، يعتبر 44.2% من أفراد العيّنة أنّ مجموعة القيود المركّبة التي تضم "لوائح العمل" تصل إلى أن تكون أكبر عائقًا أمام الأعمال. يتمّ إيضاح هذا الأمر في الرسم البياني 3 فيما يلي:

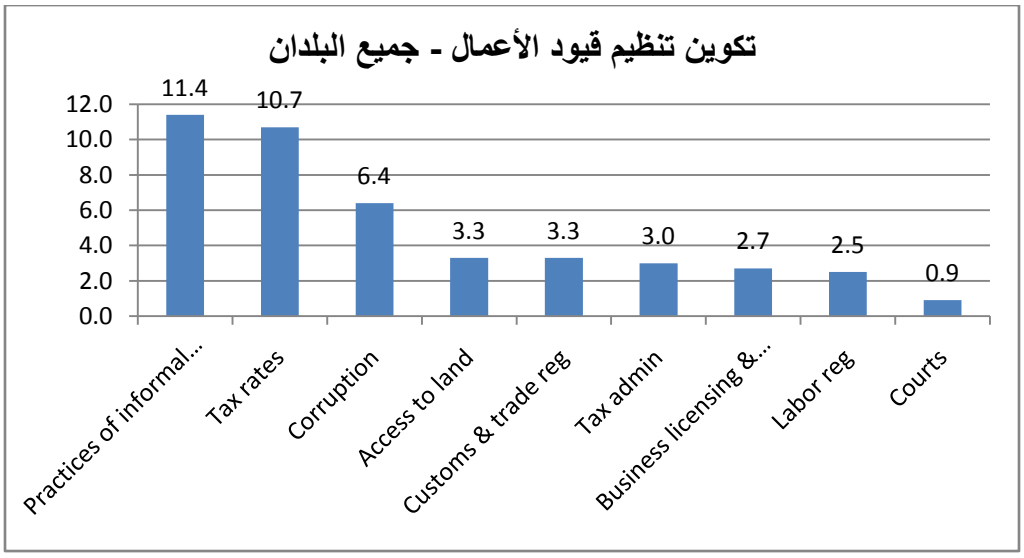
الرّسم البياني 3



المصدر: قاعدة بيانات مسح البنك الدولي للمؤسسات

16. ومن حيث ما تضم الفئة المفصّلة أعلاه "كأنظمة تجاريّة، يبيّين الرسم البياني 4، حيث يمكن اعتبار أنّه من بين المجموعة الفرعيّة للعناصر، معدلات الضرائب والإدارة (13.7%)، القطاع غير الرّسمي (11.4%)، والفساد (6.4%) هي الأهم في جميع أنحاء العالم.

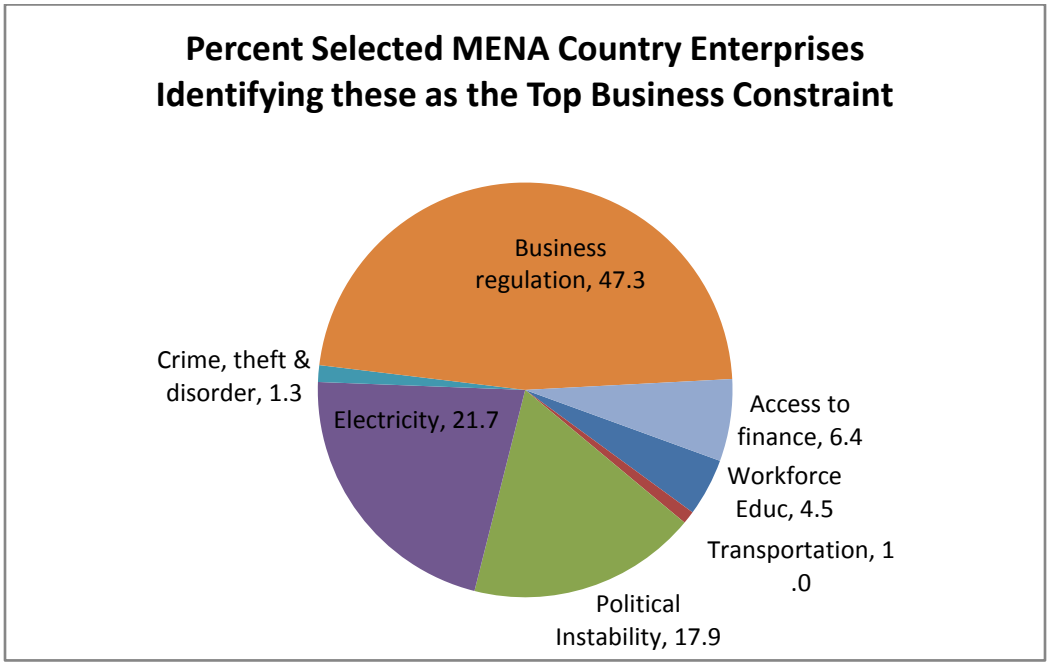
الرّسم البياني 4



المصدر: قاعدة بيانات مسح البنك الدولي للمؤسسات

17. ومن الجدير بالذّكر أنّه عندما يتمّ إنشاء الرّسوم البيانيّة عينها لمجموعة فرعيّة من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، كما هو مبيّن أدناه في الرّسم البياني الخامس والسّادس، لا تزال قيود تنظيم الأعمال على رأس جدول الأعمال في المجموعة الفرعيّة لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا [19]، تمامًا مثل بقيّة العالم. ولكنّ عدم الاستقرار السياسي والكهرباء يغطيان هذه الأنواع من القيود، نسبةً إلى الحصول على التّمويل والقوى العاملة والتعليم، أي الأمور التي هي في الكثير من الأحيان القيود الأشد في مناطق أخرى من العالم. وبالنّظر إلى المجموعة الفرعية لقيود تنظيم الأعمال، تهيمن القضايا عينها ولكن الترتيب يختلف، ويحتل الفساد أعلى مرتبة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (11.2%)، تليه الممارسات غير الرّسمية (9.8%)، ومعدلات الضرائب والإدارة (9.1%). ويُعتبر الحصول على الأرض كحق أنّه يشكّل قيدًا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقارنةً مع بقيّة أنحاء العالم، فهناك 6.6% من رجال الأعمال في المنطقة اعتبروه عائقًا رئيسيًّا مقارنةً مع 3.3% في بقيّة أنحاء العالم.

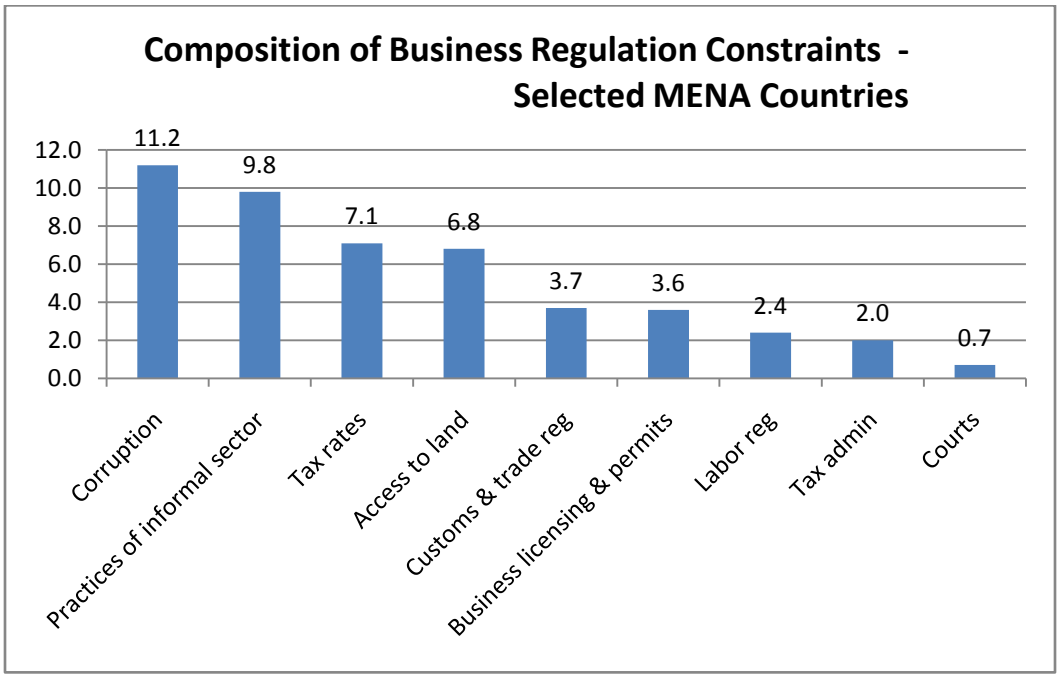
الرّسم البياني 5



المصدر: قاعدة بيانات مسح المشاريع، البنك الدّولي

[19] البيانات هي من الدراسات الاستقصائيّة للمشاريع في مصر والعراق والأردن ولبنان وفلسطين وسوريا واليمن

الرّسم البياني 6



20

المصدر: قاعدة بيانات مسح المشاريع، البنك الدّولي

18. من المهم أيضًا أن ندرك أنّه في حين أن هذه الجوانب من مناخ الاستثمار تخصّ جميع القطاعات وأحجام الشركات، يمكن للتأثير أن يختلف اعتمادًا على هياكل التّكلفة والمخاطر المعيّنة للصناعة، والحواجز أمام الدّخول[21] التي يتسم بها القطاع أو الشركات ذات حجم معيّن. فعلى سبيل المثال، إمدادات الطاقة تتطلب تكلفة أكبر وتستحوذ القدرة التنافسيّة في الصناعات أكثر من الخدمات. وتصنف الشركات الصغيرة والمتوسّطة بشكل منهجي الحصول على التّمويل والإدارة الضريبيّة على أنّها قيود أكبر مقارنة مع الشركات الأكبر. يلخص الجدول التّالي [22]– على مستوى دولي من الإجمال – كيف تنظر الشركات ذات الحجم المختلف، ومجموعات الدّخل والقطاعات إلى قيود البيئة:

[20] البيانات هي من الدراسات الاستقصائيّة للمشاريع في مصر والعراق والأردن ولبنان وفلسطين وسوريا واليمن
[21] تقرير التنمية في العالم 2005
[22] راجع مؤسسة التّمويل الدّوليّة، دراسة الوظائف، ص. 38 -39.

الجدول 2

القيود	A2F	الكهرباء	غير الرّسميّة	معدّل الضريبة	المهارات
حجم الشركة					
صغير	1	2	3		
متوسّط	1	2	3		
كبير	3	1			2
دخل البلد					
منخفض	2	1		3	
منخفض - متوسّط	1	3	2		
متوسّط - عالي	1		3	2	
عالي	3			1	1
القطاع					
الصناعة	1	2	3		
البيع بالتجزئة	1	3	2		
الخدمات	1		3	2	

المصدر: مؤسسة التمويل الدّوليّة – تقرير الوظائف، 2013

19. الخلافات التي تنجم عن حجم الشركة، ومستويات الدخل القومي وتفاصيل الصناعة غالبًا ما تتطلّب من الحكومة بذل المزيد من الجهود المستهدفة من أجل ضمان أن مناخ الاستثمار مصمّم خصيصًا لمعالجة هذه الخصائص والقيود المختلفة وتوفير الحوافز التي تأخذ في الاعتبار سياق البلد حيث تسعى الشركات إلى الاستثمار فيه والنّمو.

20. **الرابط للوظائف:** كيف يمكن لهذا أن يرتبط بجدول أعمال الوظائف؟ كلما كانت بيئة القطاع الخاص معادية كلّما قل احتمال ابتكار واستثمار الشركات وبالتالي قل احتمال النّمو وخلق فرص العمل. الاستقرار السياسي والاقتصادي الكلي، والشفافيّة والقوانين واللوائح التي يمكن التنبؤ بها وفعالية ومساءلة تنفيذها، تشكّل العوامل التي تؤثّر على قرارات الاستثمار في القطاع الخاص. ولكن، ليست هناك علاقة ثابتة بين مستويات الاستثمار وخلق فرص العمل. لقد سمعنا جميعًا الحديث عن "نمو البطالة" وإلى أي مدى الوظائف التي ترافق النمو تعتمد على مجموعة من الاعتبارات الأخرى التي تؤثر على العوامل النسبية لأسعار السوق، مثل تحولات التكنولوجيا، وجمود سوق العمل، والثغرات في المهارات. كما وهناك أيضًا الأبحاث حول تأثير حجم الشركة وعمرها على خلق فرص العمل، كما هو مذكور سابقًا. ما هي مساهمة مناخ الاستثمار في هذه الأجندة المعقّدة؟ يوضح القسم الثّاني هذه المسألة أكثر، مع التّركيز على مجال مناخ الاستثمار الذي تمّ تعريفه حول "أنظمة الأعمال" و"الحصول على الّتمويل". ويجري تحليل البنية التحتيّة والمهارات في الملاحظات المرفقة.

III. الدّروس المستفادة على نطاق العالم من تغير المناخ وإصلاحه

21. يتمّ قبول أهميّة مناخ الاستثمار لخلق فرص العمل بشكل عام مبدئيًّا، ولكن خصوصيّات جوانب المناخ الاستثماري التي تلائم فرص العمل أكثر، والدرجة والظروف ذات الصلة والخاضع لها، تشكّل موضع جدل. وينشأ الجدل من تعريف ما يشكّل مكونات مناخ الاستثمار، والأهميّة النّسبيّة لهذه المكوّنات لخلق فرص العمل، وتحت أي ظروف تميل إلى أن تكون مهمّة.

22. وكما لوحظ مسبقًا، ليس هناك تعريفًا واحدًا لمناخ الاستثمار. بصورة عامّة، يشمل مناخ الاستثمار جميع مجالات السياسات التي تؤثّر على حوافز الشركات ورجال الأعمال. وهذا يشمل سياسة الاقتصاد الكلّي والاستقرار السياسي وكذلك المجالات المرتبطة مباشرة بالمعاملات التجارية بما في ذلك الدخول والخروج من الأعمال، والتّمويل، وغيرها من المجالات التي تُقاس عادةً في تقارير ممارسة الأعمال، وتقييم مناخ الاستثمار، والأطر التّحليليّة الأخرى. وبصورة حاسمة، لا سيما في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، يشمل هذا أيضًا الاتساق والقدرة على تنبؤ مناخ الاستثمار مع مرور الوقت وعبر المستثمرين والشركات (بغض النّظر عن حجمها وموقعها وعلاقاتها) التي يمكن أن تتأثر بالفساد أو الامتياز اللذين يشكّلا أيضًا جوانب لمناخ الاستثمار. لذلك، يمثّل مناخ الاستثمار جدول أعمال واسع، وبالتالي تبرز صعوبة في حصر آثاره العامّة على خلق فرص العمل.

23. إنّ مسألة أهميّة جانب معيّن من مناخ الاستثمار على خلق فرص العمل تعقدها أكثر حقيقة أنه يعتمد على ظروف أخرى في البيئة السياسيّة والاقتصاديّة وحالة جميع الجوانب الأخرى لمناخ الاستثمار. على سبيل المثال، في حين أنّ إصلاحات دخول رجال الأعمال لها أهميّة كبيرة لخلق فرص العمل الرّسميّة في اقتصاد مستقر ونامي وذات قطاع غير رسمي كبير في طريقه إلى إضفاء الطّابع الرّسمي، فأهميّتها لا تُذكر في سياق الدولة المفترسة حيث إضفاء الطّابع الرّسمي يعرّض الشركات إلى عمليّات تفتيش فاسدة، وجباة الضرائب والهيئات التّنظيميّة. فمن غير المرجّح أن يكون أي قدر من الإصلاح كافيًا للتغلّب على هذه العوائق بسبب التهديدات التي يتسم بها إضفاء الطّابع الرّسمي، ونظرًا لذلك، لا يمكن لصنّاع السياسة أن يتوقّعوا أن مثل هذه الإصلاحات يمكن أن تشق طريقها نحو زيادة خلق فرص العمل الرسميّة. وباختصار، إنّ السياق هو المفتاح، ومن الصّعب تعميم الدروس حول نهج وأولويات مناخ الاستثمار بين البلدان. وبالتّالي، يقدّم هذا القسم الأدلّة المتاحة، والتحليل، ونتائج أهميّة مناخ الاستثمار لخلق فرص العمل، والغرض من إلقاء الضّوء على بعض النّقاط على ما وجد للعمل عليه وعلى ما لم يتم إيجاده بعد، وما الذي يجب أن نتعلّمه بعد.

هل تستحدث إصلاحات مناخ الاستثمار فرص العمل - الأدلّة

24. الأدلّة التّجريبيّة التي تدلّ على الأثر الإيجابي لإصلاحات مناخ الاستثمار على فرص العمل تتعلق في معظمها بإصلاحات المعاملات التّجاريّة - في المقام الأوّل دخول الأعمال، ولكن هناك أدلّة أقلّ حول

الضرائب التجاريّة والخروج. في حالة دخول الأعمال، ويعود ذلك إلى السهولة النّسبية لجمع الأدلّة حول إصلاحات المعاملات التجارية القابلة للقياس والتي يمكن ملاحظتها مباشرة.

25. **دخول الأعمال:** تركّز إصلاحات دخول الأعمال على تحديث وتبسيط الإجراءات لتسجيل الشركات الجديدة أو القائمة. إنّ أدلّة تأثير إصلاحات دخول الأعمال على خلق فرص العمل متوفرة مثل الدراسات التجريبيّة حول آثار إصلاحات دخول الأعمال في البرتغال والمكسيك حيث لوحظت زيادة في المعدّل الرّسمي في التّوظيف الرّسمي قدرها على التوالي 21.7% و 2.8% من تخفيض عدد الإجراءات ووقت تسجيل الأعمال وخلق "المحلات التجارية" (انخفضت تكلفة التسجيل أيضًا في البرتغال بنسبة 10.1[23]) أظهرت دراسات أخرى زيادة في عدد الشركات المسجّلة، كما هو الحال في كولومبيا حيث إدخال إصلاحات الأعمال زاد نسبة الشركات المسجّلة بمعدّل 5.2% ، أمّا في الهند فارتفعت نسبة التّسجيل بنسبة 6%، ولكن لم تسجّل أي ارتفاع على خلق فرص العمل[24]. وربطت دراسة أخرى عبر البلاد انخفاض بنسبة 61% للأيام اللازمة للتسجيل مع نسبة 0.4% في الوظائف الرّسميّة [25]. ومن ناحية أخرى، أظهر برنامج الإصلاح في بيرو: (1) انخفاض جذري لوقت التّسجيل 160 إلى 1.6 يوم، (2) عمليات التّفتيش من قبل السلطات من 5 أيام إلى يوم واحد، (3) انخفاض التكاليف بنسبة 60% لم تظهر أي تأثير على تسجيل الأعمال أو الوظائف[26].

26. يعكس مدى تأثير هذه النّتائج على خلق فرص العمل، الاعتماد على فعاليّة هذه الإصلاحات والتصميم الخاص بها والسياق الأوسع. ومن المرجح أن تتناسب درجة التأثير على تسجيل الشركة وخلق فرص العمل مع العوامل الأخرى لمناخ الاستثمار التي لا تزال تشكل عقبات لدخول قطاع الأعمال. وبالتالي، في حين أن نقطة دخول مشتركة لإصلاح مناخ الاستثمار، يتمّ تنفيذ إصلاحات الدخول إلى قطاع الأعمال بالتزامن مع الجوانب الأخرى لإصلاحات مناخ الاستثمار.

27. **خروج الشركات:** تركّز إصلاحات خروج الشركات على تخفيض تعقيدات إجراءات الإفلاس والوقت والتحرير من الدين. هناك أدلّة محدودة عن الآثار المباشرة لعمليّة إصلاح خروج الشركات على خلق فرص العمل، ومع ذلك، أظهرت دراسة على 15 دولة متقدّمة في أوروبا وأميركا الشمالية انخفاضًا في الوقت بنسبة 21.6% كان متربطًا مع زيادة بنسبة 1.5% لمعدّل التوظيف الذّاتي[27]. وفي حين أنّ سياق هذه الدّراسة يحدّ من فائدتها، لا يمكن تجاهل نتائجها المهمّة لا سيما أنّ الدراسة تثبت تجريبيًّا الأثر الرّادع لخروج الشركات على ريادة الأعمال. هذا الاستنتاج هو مهمّ ولا سيّما في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، نظرًا للترتيب النسبي لاقتصادات هذه المنطقة في هذه المسألة في ممارسة الأعمال، حيث أنّ 9 من أصل سبعة عشر دول المشار إليها في الجدول الثالث أدناه تحتل الربيع الثالث واحتلت ثلاثة بلاد في الربيع الأوّل (البحرين وقطر وتونس) بين 189 دولة شملتها الدّراسة. وهذا يبيّن الحاجة إلى الإصلاح في هذه المنطقة[28].

---

[23] مؤسسة التمويل الدّولية، تقرير الوظائف، 2013

[24] المرجع السّابق

[25] باراباينيا،رافائيلاإيسيدرو،وماسيميليانوسانتيني. 2013. "إصلاحاتمناخالاستثماروخلقفرصالعمل". البنك الدّولي. طبعة مستنسخة

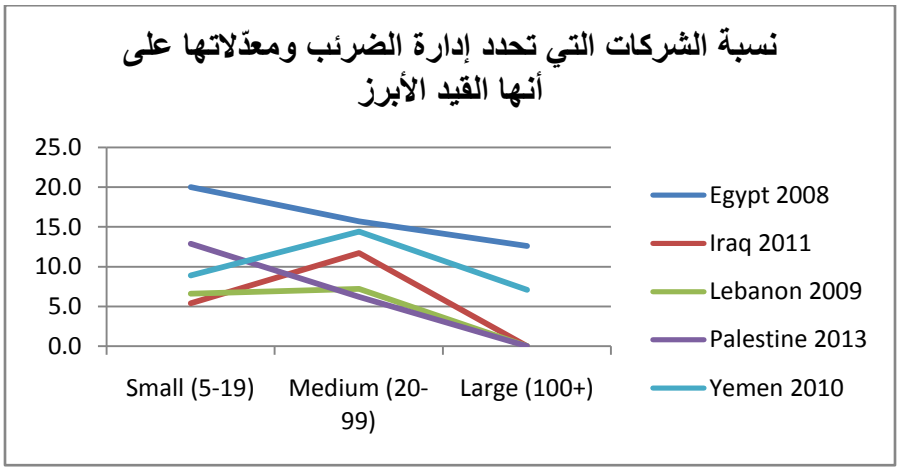
[26] المرجع السّابق

[27] المرجع السّابق

[28] تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2014.

28. **الضرائب:** يشكّل النّظام الضريبي أحد العوامل الرّئيسيّة في اتخاذ القرارات الاستثمارية. فإنّ الهيكل الضريبي، والمعدّلات والاتساق ودرجة التّعقيد في نظام الضريبة يؤثّر على المشاركة الرّسميّة في الاقتصاد إضافةً إلى هيكل وتوظيف وحجم الشركات الرّسميّة. وفي الدراسات الاستقصائيّة التي أجراها البنك الدّولي على المشاريع، غالبًا ما يتمّ تحديد فرض الضرائب كعائق أمام أعمال الشركات الصغرية والمتوسّطة وليس الشركات الكبيرة، لذلك فالضرائب تشكل قضيّة هامّة ولا سيما من أجل تعزيز الأعمال التجاريّة الصغيرة (أنظر الرسم البياني 7 فيما يلي). كما وتشكّل الضرائب عائقًا أمام إضفاء الطابع الرّسمي. فعلى سبيل المثال، وفي دراسة حول القطاع غير الرّسمي في فلسطين، أشارت 47% من الشركات التي شملتها الدراسة (الشركات التي لديها عامل واحد على الأقل إلى جانب مالك المبنى) إلى أنّ دفع الضرائب هو السبب لكونها غير رسميّة، أمّا نسبة 64% تشير إلى أن سبب كونها غير رسميّة يعود إلى عدم وجود فوائد للطابع الرّسمي[29]. وفيما يخصّ الشركات الرّسميّة، أظهرت دراسة حول برنامج الإصلاح الضريبي في البرازيل الذي أفاد الشركات الصغيرة والشركات الكثيفة العمالة غير الماهرة حصريًّا، زيادة بنسبة 12% في التوظيف في الشركات المؤهّلة نتيجةً لعمليّة فرض الضّرائب، وتخفيض العبء الضريبي بنسبة 8% على الشركات المؤهّلة، وإعادة هيكلة الضرائب من أجل تحفيز التوظيف والتّقليل من تكاليف العمالة.

الرسم البياني 7



المصدر: قاعدة بيانات مسح المشاريع، البنك الدّولي

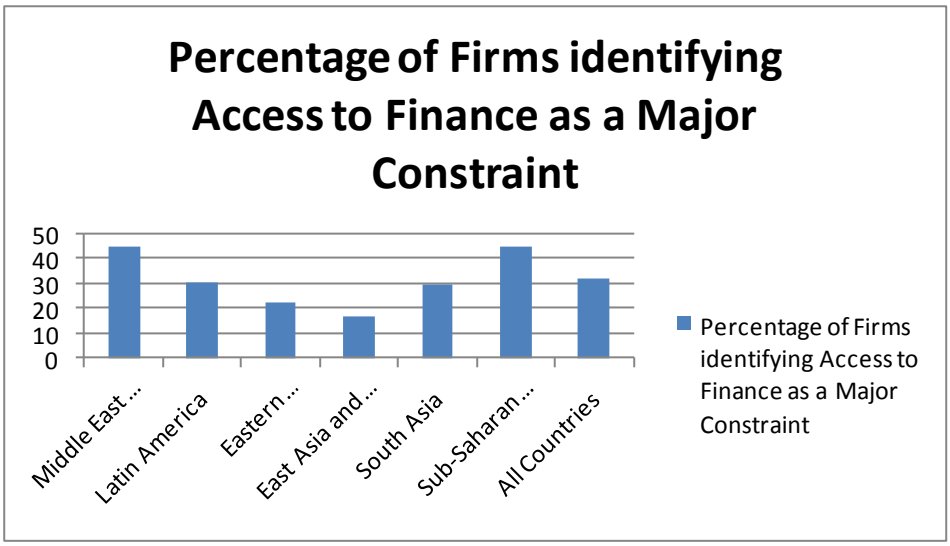
29. **تشجيع الاستثمار:** إنّ أنشطة تشجيع الاستثمار، غالبًا من خلال إنشاء وكالة أو وسيط لتشجيع الاستثمار، توفّر التسهيلات للمستثمرين، وتشجّع وتدعو للاستثمار، وتنشر الإعلام والتوعية لاستهداف أسواق المستثمرين، وبخاصة الاستثمار الأجنبي المباشر. وفي حين أنّ الإسناد قد يكون صعبًا، أظهرت عدد من الدراسات حول أنشطة تشجيع الاستثمار الآثار الإيجابيّة للاستثمار في مجال تشجيع الاستثمار المتعلّق بالاستثمار الأجنبي المباشر، وفي بعض الحالات أظهرت توظيف متعلقًا بهذا الاستثمار. أظهرت دراسة حول

[29] مسحالقطاعغيرالمنظممنقبلالجهازالمركزيللإحصاءالفلسطينينيابةعنالبنكالدولي،عام 2013،غيرمنشور.

أنشطة تشجيع الاستثمار في 124 بلد، أنّ القطاعات المستهدفة من قبل وكالات تشجيع الاستثمار استفادت من الاستثمار الأجنبي المباشر بنسبة 155%، كما شهدت زيادة بنسبة 68% في التّوظيف مقارنةً مع القطاعات غير المستهدفة[30]. وفي حين أنّ هذه الدّراسة لم تظهر الرّابط النهائي بخلق فرص العمل، فقد أثبتت العديد من الدّراسات الأخرى أهميّة الاستثمار في أنشطة تشجيع الاستثمار على مستويات الاستثمار الأجنبي المباشر[31].

30. **فرص الحصول على التّمويل [32]:** في جميع أنحاء العالم، تشكّل فرص الحصول على التّمويل إحدى أهمّ القيود والأعلى تقييمًا لنمو الشّركة. يشير الرّسم البياني 8، إلى أنّ منطقة أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى ومنطقة الشّرق الأوسط وشمال أفريقيا تسجّل أعلى نسب من الشركات (44.9%) التي تعتبر أنّ الحصول على التّمويل عائقًا. والملفت للنّظر أيضًا هو الرّسم البياني 9، فمن حيث تدابير الإدماج المالي (الحسابات المصرفيّة، والقروض، وخطوط الائتمان الخ)، تسجّل منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أدنى الدرجات مقارنة مع المناطق الأخرى. إلى أي مدى يؤثّر التّمويل في خلق فرص العمل.

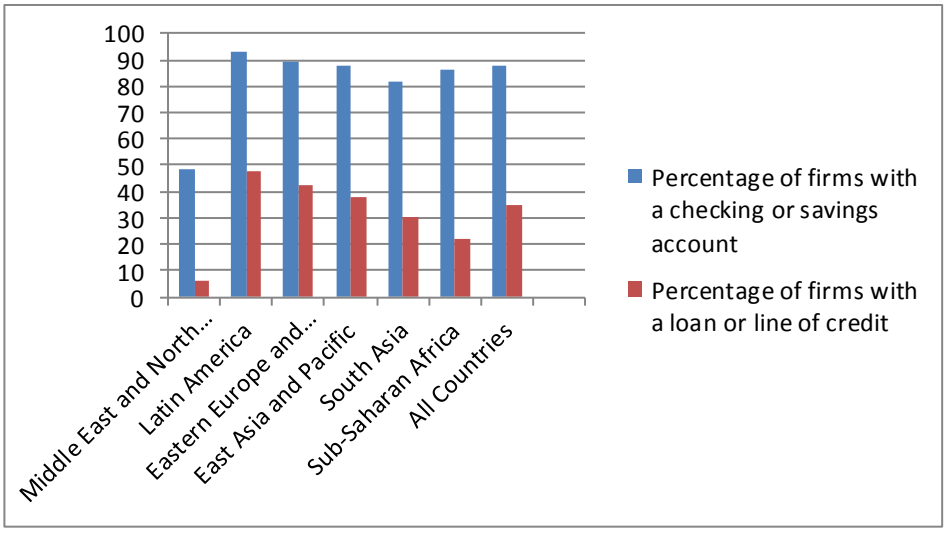
الرّسم البياني 8



المصدر: قاعدة بيانات مسح المشاريع، البنك الدّولي

[30] بارابينيا، رافائيل إيسيدرو،وماسيميليانوسانتيني. 2013. " إصلاحات مناخ الاستثمار وخلق فرص العمل". البنك الدولي . دراسة غير مطبوعة.
[31] مؤسسة التمويل الدوليّة، دراسة الوظائف
[32] الحصول على التّمويل، في حين يتم تضمينه كجزء من تعريف "مناخ الاستثمار"، يشكّل في الوقت عينه جدول أعمال كبير بحد ذاته.

الرّسم البياني 9



المصدر: قاعدة بيانات مسح المشاريع، البنك الدّولي

31. كما لوحظ في تقرير الوظائف الصادر عن مؤسّسة التّمويل الدّوليّة [33]، من الصعب أن ننسب خلق فرص العمل إلى الحصول على التّمويل. وهناك أدلّة على الدّور الذي يمكن أن تلعبه التنمية الماليّة في تراكم رأس المال ونمو الانتاجيّة والإبتكار وروح المبادرة، والتي بدورها، هي المفتاح لنمو الشركات وخلق فرص العمل. ومن أجل أن يخدم التّمويل هذا الغرض، يجب النّظر في فرص الحصول على التمويل وتكلفة العوامل. ومن حيث الحصول على التمويل، تشمل القضايا الرّئيسيّة التي يجب معالجتها، اعتبارات المخاطر للطرف الذي يلتمس التمويل (مثل اعتبارات الضمانات)، والتّمييز المحتمل (مثل النوع الاجتماعي والأقليات والعمر) والثغرة في العقد أو الإخبار (التي تؤدي إلى مواجهة سلبية الاختيار والقضايا الأخلاقيّة والقضايا الأخلاقيّة الخطرة بين المقترض والمقرض) وتوافر وملاءمة المنتجات الماليّة لاحتياجات القطاع الخاص (بما في ذلك طول مدّة التّمويل، ومنتجات ما وراء الإقراض، بما في ذلك تمويل الأسهم والضمانات ومنتجات التأمين وتوافر المنتجات الإسلاميّة)

32. تسعير هذه الأدوات المختلفة هو اعتبار آخر، والذي بدوره يقع ضمن وظيفة كل من الاعتبارات النقديّة والضريبيّة للاقتصاد الكلّي، والمستوى العام لتطوير الصناعة الماليّة، بما في ذلك قضايا الحصول على التمويل المذكورة أعلاه. وعمومًا لا يُعتبر دور الحكومة يشمل توفير الائتمان والتمويل مباشرة للقطاع الخاص، أمّا سياسات مساعدة أداء الصناعة الماليّة فتقع ضمن نطاق العمل الحكومي. وهذا يشمل إجراءات تعزيز تبادل المعلومات أكثر بين المقرض والمقترض من خلال تسهيل مكاتب الائتمان ومناهج تقييم الائتمان، وتعزيز نظم الضمانات وإنفاذ التّرتيبات. إنّ سياسات نشطة لتحسين فرص الحصول على التمويل تحمل أهميّة خاصّة بالنسبة للشركات الصغيرة والمتوسطة التي تواجه تحديات كبرى في الحصول على التّمويل وغالبًا ما تتطلّب منتجات متخصّصة.

[33] راجع الفصل 7، مؤسسة التمويل الدوليّة، تقرير الوظائف، 2013

33. يشكّل تحديث البنية التحتيّ' الماليّة أحد الاعتبارات الرّئيسيّة في هذا الصدد. عناصر النظام المالي، مثل المدفوعات ونظم المعلومات الائتمانيّة، وسجلات الأصول المنقولة هي جوانب هامّة من بيئة تمكين الأعمال. وعلاوة على ذلك، يتعيّن على السياسات الحكوميّة تعزيز المنافسة المصرفيّة من أجل ضمان تنظيم فعّال للمؤسسات الماليّة المصرفيّة وغير المصرفيّة.

34. ويتعلّق موضع اهتمام معيّن بتوفير التّمويل للشركات النّاشئة، وبعدها النّمو الأوّلي للشركة، حيث توفّر النوع الصحيح من التّمويل يمكن أن يكون حاسمًا خصوصًا لنجاح جهود رجل أعمال ما في البدء بالأعمال التّجاريّة والنمو على نحو مستدام. وكما نوقش سابقًا، تشكّل الشركات الجديدة مصدرًا رئيسيًّا لخلق فرص العمل، وكما لوحظ في تقرير التنمية المالية العالميّة لعام 2014[34]، تواجه الشركات الصغيرة والجديدة القيود الأكبر للحصول على التمويل بسبب عيوب السوق المذكورة أعلاه: مثل التباين في المعلومات وما يتصل بها من تكاليف المعاملات العالية. توافر التمويل في شكل الاستثمار الملاك وصناديق رأس المال الاستثماري هي حاسمة لرعاية نمو الشركات النّاشئة.

35. **الإصلاحات الأخرى لمناخ الاستثمار:** هناك أدلّة محدودة حول آثار أنواع الإصلاحات الأخرى لمناخ الاستثمار: مثل تسجيل الملكيّة، وخدمات التجارة اللّوجيستيّة، وعمليات التّفتيش والتصاريح، والمعاملات المضمونة، ولكن يعود ذلك إلى الدراسات المحدودة بلاً من الأدلّة القاطعة. وفي العديد من الحالات، يتمّ تنفيذ إصلاحات مناخ الاستثمار كمجموعة واحدة من الإصلاحات، وربما خلال فترة الإصلاحات الحوكمة الأوسع والتّنمية الاقتصاديّة، وبالتالي يصبح الإسناد أمرًا صعبًا. ومع ذلك، أظهر التقييم لبعض مجموعات الإصلاح نتائج إيجابيّة.

36. سجّلت إصلاحات أكثر استهدافًا متصلة بصناعات معيّنة، مثل المناطق الاقتصاديّة الخاصّة لقطاع الصّناعة، نتائج مختلطة من النّجاحات والفشل النّهائي. ويتعيّن القيام بالمزيد من العمل من أجل تحديد عوامل النّجاح للمناطق الاقتصاديّة الخاصّة والمبادرات المماثلة التي تستهدف صناعات معيّنة.

IV. الوضع الحالي لمناخات الاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

37. **استعراض التّدابير الرّئيسيّة:** إنّ أحدث ترتيبات ممارسة أنشطة الأعمال 2014 لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يتلخّص فيما يلي:

[34] راجع الفصل 3، تقرير التنمية الماليّة العالميّة 2014: التّضمين المالي، البنك الدّولي 2014.

الجدول 3: ترتيبات ممارسة الأعمال لعام 2014 مقارنةً مع عام 2011.

المؤشر	بدء النشاط التّجاري	معالجة تراخيص البناء	الحصول على الكهرباء	تسجيل الملكيّة	الحصول على الائتمان	حماية المستثمرين	دفع الضّرائب	التجارة عبر الحدود	إنفاذ العقود	تسوية حالات الإعسار	المجموع 2014	التصنيف 2011
البلد												
الجزائر	164	147	148	176	130	98	174	133	129	60	**153**	**136**
البحرين	99	4	52	32	130	115	7	81	122	27	**46**	**28**
دجيبوتي	127	157	144	133	180	182	66	60	163	147	**160**	**158**
مصر	50	149	105	104	86	147	148	83	156	146	**128**	**94**
العراق	177	84	46	100	176	128	65	179	141	185	**165**	**166**
الأردن	117	111	41	104	170	170	35	57	133	113	**119**	**111**
الموبت	152	133	59	90	130	80	11	112	119	94	**104**	**74**
لبنان	120	179	51	112	109	98	39	97	126	93	**111**	**113**
المغرب	39	83	97	156	109	115	78	37	83	69	**87**	**114**
عمان	77	69	58	21	86	98	9	47	107	72	**47**	**57**
قطر	112	23	27	43	130	128	2	67	93	36	**48**	**50**
السعوديّة	84	17	15	14	55	22	3	69	127	106	**26**	**22**
سوريا	135	189	82	82	180	115	120	147	179	120	**165**	**114**
تونس	70	122	55	72	109	52	60	31	78	39	**51**	**55**
الإمارات	37	5	4	4	86	98	1	4	100	101	**23**	**40**
الضفة الغربية وغزة	143	131	87	122	165	80	62	123	88	189	**138**	**135**
اليمن	114	101	116	61	170	138	129	128	85	126	**133**	**105**

المصدر: تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2014 "فهم لوائح الشركات الصغيرة والمتوسّطة"، نشر مجموعة البنك الدّولي، 2014. SB: بدء النشاط التّجاري، CP: معالجة تراخيص البناء، Elect: الحصول على الكهرباء، PR: تسجيل الملكيّة، GC: الحصول على الائتمان، PI: حماية المستثمرين، PT: دفع الضرائب، TAB: التجارة عبر الحدود، EC: إنفاذ العقود، RI: تسوية حالات الإعسار.

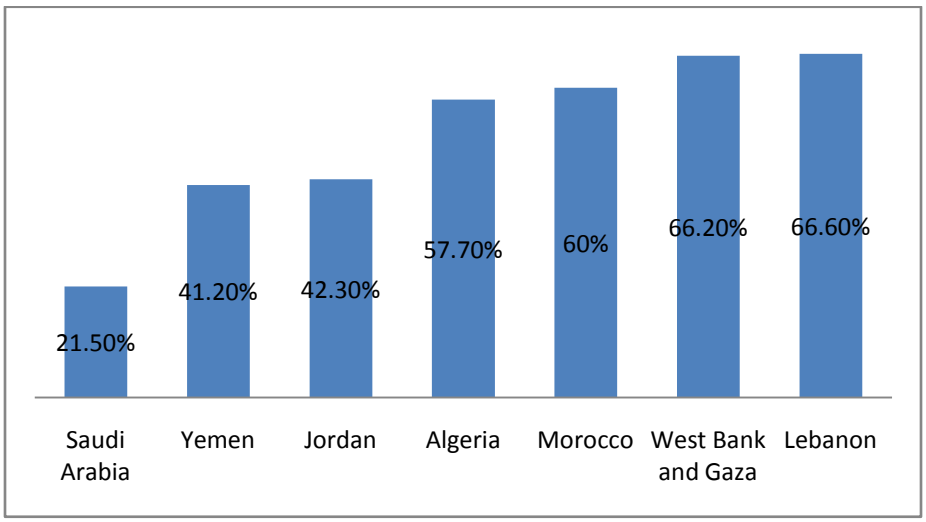
38. وكما يتبيّن في الجدول أعلاه، من خلال استخدام منهجيّة ممارسة أنشطة الأعمال، تملك منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أفضل أداء وتسجّل الإمارات العربيّة المتحدة الترتيب 23، تليها المملكة العربيّة السعوديّة مع الترتيب 26، ثمّ قطر وعمان والبحرين، 48، 47 و 46 على التوالي، أمّا تونس فتحتلّ المرتبة 51 والمغرب المرتبة 87. والبلدان الأخرى لهذه المنطقة احتلت كلها مراتب أعلى من 100. وباستثناء بعض دول مجلس التّعاون الخليجي، تحديدًا المغرب وتونس، شهدت جميع البلدان الأخرى انخفاضًا في ترتيبها منذ عام 2011. وهذا ليس مستغربًا بالنظر إلى أحداث عام 2011 والشكوك التي تلتها في جميع أنحاء المنطقة. والجدير بالثناء محافظة عدد من البلدان التكافؤ في الترتيب العالمي على الرغم من هذه الظروف. ولكن رغم وجود عدد من السنوات التي شهدت تحسّن ملموس في تدابير مناخ الاستثمار – وهي الفترة التي قامت خلالها بعض بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بتخفيض وتبسيط القيود التجاريّة على التجارة والاستثمارات – كانت عائدات الاستثمار وخلق فرص العمل محدودة بعض الشيء، بالمقارنة مع النتائج المسجّلة في بلدان المناطق الأخرى. والسؤال هو لماذا؟ وبعض تفسير ذلك قد يعود إلى المجالات

الرّئيسيّة التي لم تشهد تقدّمًا كبيرًا – وعلى وجه الخصوص، في مجال الإصلاحات المطلوبة للحصول على التّمويل وإنفاذ العقود. ولكن هذا الأمر لا يشكّل الصورة الكاملة.

39. إنّ دراسة البنك الدولي لعام 2009 حول القطاع الخاص في منطقة الشّرق الأوسط وشمال أفريقيا، من الامتياز إلى المنافسة، سعت أوّلاً للإجابة على هذا السؤال. في حين أنها ختمت، كما أشير أعلاه، بأنّ اصلاحات مناخ الاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لم تكن بعيدة جدًّا عن إصلاحات المناطق الأخرى في العالم (كما كان الحال في وقت نشر الدراسة في عام 2009) رأى التقرير أنّ المنطقة متأخرة في طريقة إنفاذ هذه القواعد واللّوائح، في الاتساق والشفافية في تنفيذ القواعد واللّوائح، كما ورأى أنّ جزء من الحل يكمن في طريقة تنفيذ هذه اللّوائح. عدم اليقين وحسن التّقدير في تنفيذ اللوائح التي تحكم بيئة الأعمال تنتج أرض ملعب غير متساو يفضّل الشركات الحاليّة على الشركات الجديدة، مما يضعف الآثار الإيجابيّة المحتملة للإصلاحات على دخول الأعمال الجديدة، وقرارت الاستثمار وما يرتبط بها من خلق لفرص العمل.

40. يتمّ تصوير هذه الحالة في الرّسم البياني 10 حيث تشير النسب المئويّة للمؤسسات التي شملتها الدراسة في جميع أنحاء المنطقة إلى أنّ اللوائح والقدرة على التنبؤ لم يتمّ تفسيرها باستمرار من قبل السلطات. عزّز هذا الأمر التّحليل السابق الوارد في تقرير "من الامتياز إلى المنافسة[35]" الذي أشار إلى المشاكل الكبيرة التي تواجهها نتيجة لسياسة عدم اليقين والضعف في تنفيذ السياسات. يبرز الرسم البياني 11 (المستخرج من التقرير) باللون الأصفر جوانب مناخ الاستثمار المعرضة على وجه الخصوص – في نظر الأعمال – لعدم اليقين وسوء التّنفيذ.

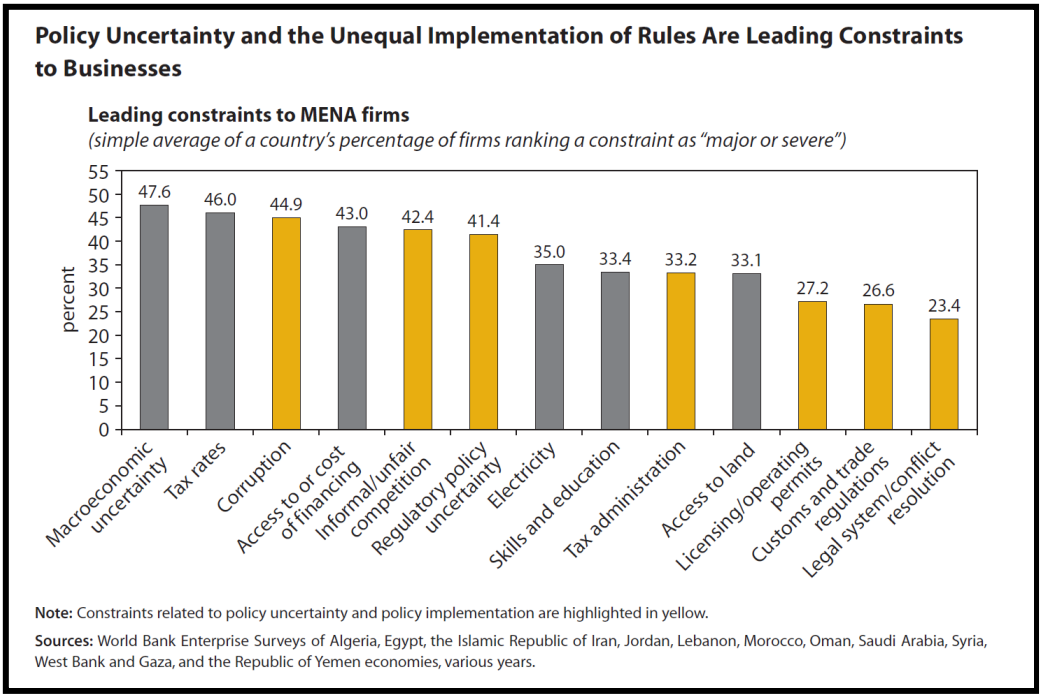
الرسم البياني 10: نسبة الشركات المستجيبة والتي نفت بأن اللوائح تفسّر باستمرار وبشكل متوقّع



المصدر: وظائف نحو الرّخاء المشترك، البنك الدّولي 2013

[35] "من الامتياز إلى المنافسة: إطلاق نموالقطاع الخاص في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا"، البنك الدّولي 2009.

الرسم البياني 11



41. وبالإضافة إلى ما سبق، تشير نتائج دراسات استقصائيّة أخرى إلى أنّه على الرغم من لوائح الأعمال التجاريّة التنافسيّة نسبيًّا في بلدان مثل الأردن والمغرب، هناك اختلافات واسعة في أوقات الانتظار في الشركات التي تنتج عنها معاملة غير متساوية من الشركات المختلفة. نقاط الضعف في مناخ الاستثمار تمنع المخاطرة بإنشاء المؤسسات وتخفض الاستثمار وخلق فرص العمل.

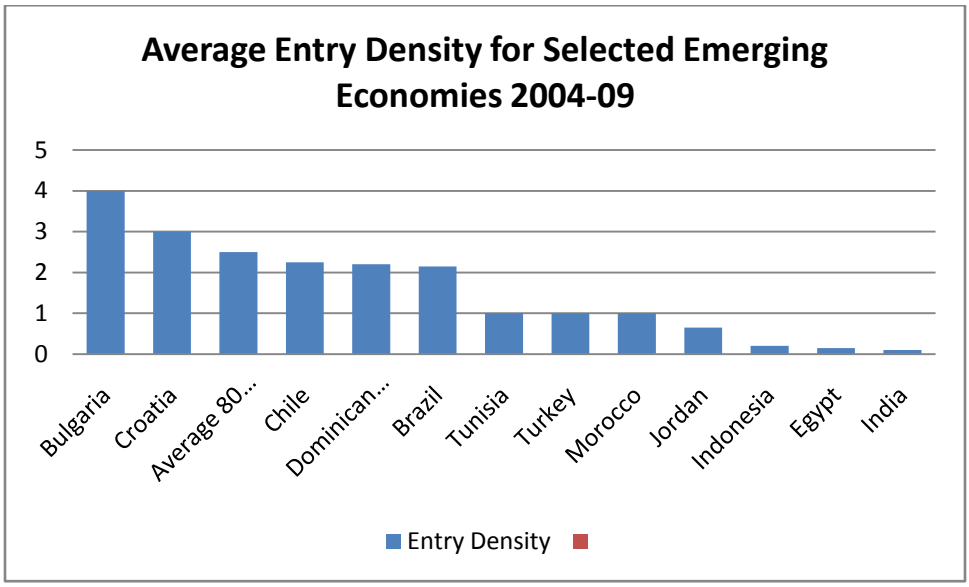
42. يقضي المزيد من التحليل المستمر على تعزيز الاقتراح بتنفيذ الأداء وتأثيره على حيويّة ومتانة القطاعات الخاصّة في المنطقة[36]. في العديد من اقتصادات المنطقة، يمكن ملاحظة أنّ الشركات الكبيرة غالبًا ما تنشأ كبيرة، أمّا الشركات الصغيرة فلا تنمو بشكل ملحوظ أو حتى أن تتعاقد. وبشكل خاص أكثر، هناك نقص في الديناميكيّة من حيث إنشاء الشركات، والنمو والخروج في النهاية – وهي عمليّة اشتهرت باسم "التّدمير الخلاق[37]". وينعكس هذا في استمراريّة هيئة محددة للشركات في مختلف بلاد منطقة الشّرق الأوسط وشمال أفريقيا، والاتجاه السّائد في المنطقة بعدم تنويع الشركات للصادرات والبحث عن السّلع ذات الإنتاجيّة الأعلى. فعلى سبيل المثال، 33% من الشركات غير الموجودة في دول مجلس التّعاون الخليجي تصدّر منتج واحد فقط ولجهة واحدة بنسبة 33% من قيمة الصّادرات في بلاد المنطقة التي تتوفّر عنها البيانات. حوالى 12% من الشركات تصدّر أربع منتجات أو أكثر إلى أربع وجهات أو أكثر، وتشكّل هذه المجموعة الفرعيّة

[36] وظائف نحو الازدهار المشترك"، نشر البنك الدّولي 2013
[37] الرأسماليّة، الاشتراكيّة والديمقراطيّة، جوزيف شومبيتر 1942.

نسبة 60% من قيمة الصّادرات، تسجّل منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا نسبة نمو ما يقرب من 60 – 70%.[38]

43. يشكّل نوع الابتكار (المنتج والسوق بشكل خاص، معارضة لعمليّة الابتكار) الذي يرتكز على الأداء القوي للصادرات، وسيلة أكثر قابليّة للتنبؤ لخلق فرص عمل جديدة [39]. وعلاوةً على ذلك، تقترح الدراسة إلى أنّ الشركات الأكثر احتمالاً للابتكار، ولتقديم التّدريب الرّسمي، ولاستخدام البريد الإلكتروني والمواقع الإلكترونيّة هي الشركات ذات النمو العالي والتي تملك خصائص "شركة غزال" [40].وبالاتجاه المعاكس، فإنّ الشركات المتميّزة التي تظهر عدم النمو – نتيجة أن تكون قادرة على العمل في بيئة تنافسيّة ضعيفة مع إمكانيّة الحصول على القروض المدعومة و/ أووضع متميّز من حيث معاملتهم البيئة التنظيميّة السّائدة – تزاحم الشركات المبتدئة وتطوّر الشركات من نوع "غزال". ويتمّ تبيان ذلك بشدّة في الرّسم البياني التّالي الذي يشير إلى أن ما معدله 80 بلد من البلدان النّاشئة فاقت بشكل ملحوظ منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من حيث الشركات ذات المسؤوليّة المحدودة المسجّلة حديثًا لألف شخص في سن العمل. وأفضل أداء تم تسجيله في تونس والمغرب – اللذين تجاوزا إلى حد كبير أداء دول مجلس التّعاون الخليجي.

الرسم البياني 12



Source: Jobs for Shared Prosperity, World Bank, 2013.

[38] أبحاث البنك الدّولي الجارية حول أداء الصّادرات في منطقة الشّر ق الأوسط وشكال أفريقيا

[39] "ما تصدّره هو ذات أهميّة"، د. رودريك، ر. هوسمان، هوانغ ورقة العمل رقم 123، ديسمبر 2005.

[40] ستون أ، وبدوي، ل، 2011، "الشركات الصغيرة والمتوسطة المبدعة، وشركات نوع غزال في منطقة الشّرق الأوسط وشمال أفريقيا: تعليم وتدريب والتصديق والتّنافس"، منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، سلسلة ملاحظات سريعة 43، البنك الدّولي.

44. وبالإضافة إلى هذه الكثافة المنخفضة لدخول الشركات، هناك نقص في حجم الخروج، وهو ما يعكس جزئيًّا ضعف نظم الإعسار الموجودة بشكل عام في المنطقة، كما لوحظ في وقت سابق. فعلى سبيل المثال فإنّ متوسّط معدل الخروج السنوي لشركات التّصنيع في المغرب هو 5.1%، أقلّ بكثير من تشيلي وكولومبيا على سبيل المثال حيث يبلغ المعدّل الضعف في المنطقة 11 – 12%[41]. في الواقع، هناك تشعب في التطوير في منطقة الشّرق الأوسط، مع أعمال قديمة وأكبر، مع طلب على اليد العاملة ثابت أو باتجاه الانخفاض يهيمن على سوق العمل وعلى نمو الوظائف الرسمية في قطاع الشركات الصغيرة والمتوسّطة، وفي قطاع الشركات الصغيرة غير الرسميّة ذات النمو الأقل بين الشركات الصغيرة التي تبقى.هناك وسط مفقود من حيث الشركات الصغيرة والمتوسطة الجديدة والدينامية التي تقدم نوعية أفضل "لوظائف رسمية جيّدة" التي تسعى الحكومات لتوليدها من أجل سكّانها. وهذا يتناقض مع الديناميكيّة الثابتة في الاقتصادات الأكثر تنافسيّة التي تعمل مع القوى الخلاقة المدمرة حيث تنمو الشركات وتزيد انتاجها وتميل إلى الخروج من السّوق.

V. الخلاصة: خيارات السياسات والنّتائج المتوقّعة

45. هذه الخلاصة والعمل التّحليلي وتشخيص البنك الدّولي للتقييمات تعود إلى الجدول الأوّل. تحتاج الأسواق إلى "منافسين"، وبعبارة أخرى يمكن للشركات أن تدخل وتتحدى شاغلي سوق الأعمال بصورة متكافئة. ويتطلّب ذلك خفض الحواجز المرتفعة لصالح شاغلي سوق الأعمال. تهديد الدخول هو عنصر حاسم إذا حافظت الشركات الحاجة الملحة إلى الابتكار، وتحسين الإنتاجيّة والنمو. يظهر التّحليل ارتباط إيجابي وقوي بين تحسين إنتاجيّة الوافدين الجدد وشاغلي الأسواق [42]. وبعبارة أخرى ديناميكيّة السوق – من حيث الدخول والخروج – هي جيّدة لكلّ من الشركة الوافدة والمودودة، ولكنّها جيّدة بشكل ملحوظ أكثر بالنسبة لاقتصاد وسوق عمل أوسع، وبخاصة العمالة الأكثر مهارة وابتكارًا المطلوبة من قبل الشركات. تكافؤ الفرص من حيث الحد من عدم اليقين عن طريق السياسات وتحسين الشفافية والنزاهة والقدرة على التنبؤ للتنفيذ التنظيمي وخلق الفرصة من خلال تشجيع التنافس في السوق، تمثل الأهداف الرّئيسيّة لعمل الحكومة إذا يمكن الحصول على أداء أقوى لخلق فرص العمل من القطاع الخاص.

46. يشكّل تحديد كيفيّة المضي قدمًا بوضع استراتيجيّة لتحقيق هذه الغاية ومعالجة القيود التي تمّ تحديدها على النحو الوارد أعلاه، بما في ذلك لوائح الأعمال وقضايا المنافسة والحواجز التي تقوم بوجه الداخلين مقابل شاغلي السوق، ممارسة اقتصاديّة سياسيّة صعبة. لا يكفي تحديد السياسات الاقتصاديّة الأمثل، فيجب أن ينضم هذا إلى اعتبارات سياسيّة واجتماعيّة أخرى يمكن أن يكون لها تأثير كبير لنجاح مبادرات السياسات. يوجز الجدول 4 فيما يلي بعض الاعتبارات الرئيسيّة التي يجب أخذها بالاعتبار عند وضع جدول أعمال السّياسات.

[41] "وظائف نحو الرّخاء المشترك"، ص. 124

[42] هذا هو الاستنتاج الرّئيسي للفصل الرّابع من "تقرير وظائف نحو الرّخاء المشترك"

الجدول 4

المعايير	المتغيّرات	وصف المتغيّرات
الصلة	سياسة الأولويّة	هل تركّز الإجراءات على التحسينات التي تملك تأثيرًا قابل للقياس في دعم خلق فرص العمل في القطاع الخاص؟
دراسة الجدوى	الإدارة السياسيّة والقدرة المؤسّسيّة	هل الالتزام السياسي بالسياسات موجود؟ من هم الفائزون والخاسرون، وما هي خيارات التّعويض؟ هل هناك ما يكفي من القدرة المؤسسيّة لتنفيذها، خارج عن أبطال الإصلاح؟ هل من اعتبارات متسلسلة؟ هل هناك بعض التّدابير التي تناسب أكثر الأطر الزّمنيّة الأقصر أو الأطول؟
	التسلسل	
الاستدامة/ الكلفة	الموازنة وآثار الموارد الأخرى	هل من اعتبارات مسبقة أو كلفة متكرّرة أو إيرادات الربح/ الخسارة؟ هل الإصلاح مستدام ماليًّا؟ هل يمكن معالجة الثغرات في القدرات المؤسسيّة الضروريّة للنجاح بالتوازي مع تنفيذ برنامج الإصلاح؟
التّأثير وجوانب التّآزر	الإظهار	هل تملك المبادرات المخطّط لها القدرة على تحفيز تحالف أوسع للإصلاح بهدف المتابعة بها أو توسيع نطاقها؟ هناك ثلاثة عناصر لتقييم هذا الأمر: (1) إظهار الآثار: هل تقدّم المبادرة مكاسب سريعة وآثار ملموسة وغيرها لتأمين الالتزام والحفاظ على الزخم؛ (2) الرّوابط: لأصحاب المصلحة الآخرين والقدرة على توسيع نطاق الإصلاحات أو الآثار الإيجابيّة غير المباشرة على مجالات أخرى (عندما يمكن للمؤسسات التي خلقت للإصلاح – على أسا الدراية المكتسبة – تطبيق الخبرات والإصلاحات ذات الصلة). ثم هناك آثار حيث تثير مبادرة الإصلاح الوعي والرّغبة في التّعامل مع مجالات الإصلاح ذات الصّلة؛ (3) القياس: هل يمكن قياس أثر السياسة بمصداقيّة؟ هل المعايير الموضوعيّة والمقبولة على نطاق واسع موجودة؟
	الروابط	
	القياس	

47. في الختام، لا بدّ من تسليط الضّوء أيضًا أنّ إصلاحات مناخ الاستثمار غالبًا ما تكون ضروريّة، ولكن نادرًا ما تكون كافية. استنتج تقرير مستقل للبنك الدولي حول مناخ الاستثمار [43] أنّه عندما تكون النّتائج مخيّبة، يعود السبب الرّئيسي في كثير من الأحيان إلى عدم التّنفيذ واهتمام غير كافٍ بإطار المؤسسي والحوافز التي دامت ضمنه مبادرات الإصلاح. بالإضافة إلى ذلك، يشدّد التّقرير على الحاجة إلى مجموعة متكاملة من الإجراءات التي تعزّز بعضها بعضًا. والحكومات التي تسعى إلى معالجة تحديات فرص العمل بشكل أكثر فعالية، ستحتاج ليس فقط إلى زيادة مناخ الاستثمار لدخول شركات جديدة، وزيادة المنافسة في السّوق إضافةً إلى تنفيذ وتحسين الأداء، بل أيضًا جمع البرامج لمعالجة القيود الرئيسيّة الملزمة في عوامل الأسواق. وهذا يشمل الاستثمارات لتحسين البنية التحتية والإجراءات لتطوير خدمات ماليّة وغير ماليّة والمبادرات لدعم نمو قوة العمل من خلال تدريب مستهدف أكثر وتنمية المهارات، المدفوعة بشكل وثيق أكثر من قبل متطلّبات طلب القطاع الخاص.

[43] "تحسين مناخ الاستثمار": تقييم لمساعدة مجموعة البنك الدّولي"، البنك الدّولي، 2006